

HERITAGE ASSETS IN ITALIAN LOCAL GOVERNMENTS

*Giuseppe Farneti, Carlotta del Sordo, Rebecca Levy Orelli **

Dipartimento di Scienze Aziendali
Alma Mater Studiorum Università di Bologna (sede di Forlì)

Keywords: cultural heritage, cultural management, local governments

1. Introduction

Culture has always been an important factor for economic development and local attractiveness in European regions and cities. It is an important tool in urban and regional policies. Studies on the contribution of culture to local and regional economic development as part of European regional policy are rather scarce.

The first study on “The economy of culture in Europe” was carried out by the European Commission in 2008 [1]. It highlights the contribution in terms of GDP, growth and employment of the cultural sector towards the Lisbon Agenda. In particular, the sector turned over more than 654 billion Euros in 2003 and contributed to 2.6% of EU GDP in 2003. The overall growth of the sector's value added was 19.7% in 1999-2003 and in 2004, at least 5.8 million people worked in the sector, equivalent to 3.1% of total employed population in Europe.

At the European level culture and in particular heritage assets have three distinct roles in local development:

- Cultural activities are encouraged at a local level because of their ability to attract tourists. The economic impact of cultural activities includes the revenues and employment generated by the organisation of a festival or an art fair or the running of a museum, that are directly linked to these activities. Indirect impacts include revenues generated through cultural tourism.
- Culture goods and services are produced at a local level even when exported and consumed outside their territory of production. The economic function of culture is

* Corresponding author: e-mail rebecca.orelli@unibo.it

even more relevant at this level since the nature of cultural goods' and works of art's production benefits from operating through "cultural clusters" on a limited territory.

- Cultural activities at local level also have significant social impacts. This is exemplified in projects of social regeneration aimed at including marginalised or "resource-weak" communities, as well as at ensuring a better cohesion with the least wealthy areas. They contribute to improve communication and dialogue between different ethnic and social communities.

A European Commission Communication of November 1996 highlights the multiple socio-economic functions of culture in local development. In this document the Commission stresses that "the increasing importance of culture for regional development has to be seen in the context of the restructuring of the economy as well as a result of changed ways of life. (...) As culture is often treated isolated from other factors of development or image, it will be important to address culture as a more integral part of regional and local development strategies towards new employment. (...) Assistance to culture by the structural funds not only enables the preservation and development of cultural assets (i.e. cultural heritage), but also productive investment in cultural industries and products" [2].

In Italy there are over 4,100 museums, 1,400 theatres, 11,400 libraries, 6,000 archaeological sites, 367 archaeological areas, 85,000 National Trust churches, and 40,000 historical residences, whose property, traditionally, is entrusted to public administration, and local entities in particular. For this reason it would be particularly interesting to analyze the Italian case in order to assess the political and institutional changes of the cultural public sector have made it necessary to introduce governmental criteria and adopt methods and instrumentation marked by a logic of economic rationality in the governance of cultural heritage. The present contribution proposes a definition of the political-institutional context in which the Italian cultural "services" are allocated along with an interpretational scheme of analysis regarding the variables relevant to their governance. It also analyzes in depth the dimension of the cultural sector in Italy, in comparison with other European countries, and the effects of the present financial crisis on the amount of resources devoted to Italian local cultural assets.

2. The notion of "national cultural heritage"

Within the general notion of *national heritage* there is also the inclusion of cultural heritage, intended as the grouping of the assets of a certain country, belonging to both public and private subjects, which the State strives to defend. Such an expression brings

together all the assets with a “cultural value” of such import that they become *public assets*. The Franceschini Commission, named after its president, was founded in 1964 in order to investigate the conditions of cultural heritage and the Italian environment, defined as *cultural assets* every “*material testimony of value to civilisation*”, thus substituting the old diction, dating from 1939, of “artistic and historical things, objet d’art”.

The fact that whether or not an asset belongs to the class of cultural assets therefore depends on the recognition, by the State, of a status, of a group of characteristics which are able to transform the object from perishable to eternal, allowing them to become testimony to an era and to be “inherited” by the community over the course of generations.

The modern State has the task of overseeing that which is commonly known as general interests or common wealth, thus including national cultural heritage, in that it is a testimony to national knowledge and memory.

The concept of national cultural heritage has become well-known thanks, in part, to the mediation of UNESCO, which obtained the consensus of the member states regarding the notion of *universal cultural heritage*, which also recognises *environmental*, as well as cultural assets, as constitutional [3].

This extension of the concept of heritage has also been acknowledged by the Italian State, thanks to UNESCO membership and the establishment of the Ministry of Cultural and Environmental Wealth in 1975 [4].

Italian cultural heritage, on the other hand, represents a fundamental value of civil society, recognised by the Constitution which, according to article 9, establishes that “*the Republic safeguards the landscape and the Nation’s historic and artistic heritage*”, a principle reaffirmed by the Constitutional Court (sent. n. 151/1986), according to which, article 9 of the Constitution sanctions “*the prime importance of aesthetic-cultural value*”, which may not be “*subordinated to other values, including economical value*”, in that it must itself be “*capable of profoundly influencing the economical-social order*”.

The constitutional regulation imposes a policy on the Republic in its territorial structure aimed at the conservation of wealth and its availability to the community.

The management of cultural heritage transversally includes cultural **assets** (i), **activities** (ii), **services** (iii) and **rights** (iv).

The *Code of landscape and cultural wealth*, denominated Urban Code by the then Minister, is the principal legislative reference point which attributes to the Ministry of Cultural Wealth and Activities the task of safeguarding, conserving and evaluating the cultural heritage of our country.

According to the Code, **assets** (i) may be identified on the basis of:

a) *a legal nature*: which allows their subdivision into public, ecclesiastical and private assets;

b) *a physical nature*: which distinguishes between cultural and landscape.

Cultural assets can then be:

- *immaterial assets*: the practices, representation, expression, knowledge, and learning which the community acknowledges as being part of its cultural heritage;
- *material assets*, which can be distinguished as archaeological, architectonic, archives, ethno-anthropological, editorial and historical artistic assets.

Landscape assets are classified as environmental landscape assets, urban environment assets, natural environment assets.

Passing to the concept of cultural **activities (ii)**, it must be said that its origins can be traced to the Anglo-Saxon world when, during the Seventies, the study of the **performing arts** began, meaning activities connected to the world of entertainment: theatre, opera, ballet, modern dance, symphonic concerts and **chamber recitals**, cinema, street theatre, circus, etc. The relevance of such activities is also underlined by the modification of the Ministry's denomination in 1998: from "Ministry of Cultural and Environmental Wealth" it became "Ministry of Wealth and Cultural Activity".

With regards to cultural services (iii), Art. n. 4/1993, the so-called Ronchey law, established for the first time, the concession of added services to private structures – cultural or banking foundations, private societies or consortiums.

This expression refers to services of cultural assistance and public hospitality, governed: a) by internal personnel of the same institutions or b) by concession to private subjects, profit or non-profit. Services can be subdivided into:

- *back office services*: for example renovation, stock-taking, cataloguing, cleaning, guarding;
- *front-office services*: for example the organisation of cultural shows and exhibitions, the organisation of ticketing, booking and presales, cafeteria, catering and cloakroom services.

The term "cultural services" is also used with reference to the budgets of local entities (ex DPR 194/96), which identify the two following services relating to culture:

- **Function 05. Function relating to culture and cultural assets**

Service 05.01. Libraries, museums and picture galleries

Service 05.02. Theatres, cultural activities and other services in the cultural sector.

Finally, with regards to **rights (iv)**, these are relative to real and intellectual property

held and generated by public and private cultural structures, that is museums, galleries, picture galleries and archaeological sites, libraries, archives and exhibition centres.

3. The dimension of the cultural sector in Europe and Italy

After having defined the contents of the notions of national cultural heritage, it is necessary to discuss the dimension of the cultural sector in Europe and Italy.

In 2003, the turnover of the cultural sector in Europe amounted to € 654,288 million. In terms of value added to the European economy as a whole, it represented 2.6% of Europe's GDP.

Summarising the economic contributions from the sector in Europe, it is possible to highlight the following observations. As to the *large countries*, the economic output is concentrated in the UK and Germany. The five largest EU Member States (UK, Germany, France, Italy and Spain) account for almost three quarters of the economy of the cultural sector in Europe. This is in line with the general economic outlook of Europe, whereby the sum of the national GDPs of the five largest economies equals around 74% of the EU25 GDP.

As far as *national economies* are concerned, the value added of the cultural sector to national GDP is at its highest in France, UK, Norway, Finland and Denmark; in all of these countries the contribution of the cultural to the respective national economies is higher than 3%. In the following national economies the contribution of the cultural is between 2% and 3%: Belgium, Czech Republic, Germany, Estonia, Spain, Italy, the Netherlands, Slovenia, Slovakia and Sweden.

The analysis of the economic weight of the cultural sector on a country-by-country basis shows that the latter is stronger in Nordic countries (Scandinavia and Finland).

Overall, the cultural sector exhibited an impressive performance during the period between 1999 and 2003. Whilst the nominal growth of the European economy in this period was 17.5%, the growth of the cultural sector in the same years was 12.3% higher – in other words, the overall growth of the cultural sector's value added was 19.7%. This means that the cultural sector grew faster than the general economy and that it was therefore a vital driver for development in Europe.

Furthermore, as far as the dynamic of the contribution of the cultural sector to European GDP is concerned, there is a positive trend over the years, meaning that the sector grew in economic importance and that its contribution to the general wealth of Europe has become more and more significant.

Results of the evolution of the cultural sector in Europe for such period can be sum-

marised as follows. The *average turnover growth* is a useful indicator to measure the sector's growth in comparison to the overall economy in a given timeframe. The total value for the EU25 is 5.4% (8.1% for EU30). In EU15, growth of turnover of the cultural sector was higher than average in Spain and Portugal and to a lesser extent in Ireland, Finland, Sweden, the UK and France. The only negative results were observed in Denmark where the contribution of the sector fell by 1.9% between 1999 and 2003. Italy with a value of 5.3% is aligned with the EU average. In EU10, it is notable that average turn-over growth was higher than in the EU15 countries: new Member States are rapidly catching up with their European neighbours in terms of wealth creation, in the new Member States the cultural & creative sector is significantly contributing to economic growth.

In the cultural sector, between 1999 and 2003, the growth in value added to GDP was 6.6% for the EU25 and 12.3% for Europe8. Italy with a value of 7.3% is under the Europe8 average. As for turnover growth, the highest results are to be found in new (or acceding) Member States.

Moreover, the European Council/ERICarts recently published the seventh edition of *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*: the data regarding public spending at a governmental level seems significant (Table 1). As seen in Italy, there is still a strong concentration of spending at a central level, even though there is a slight movement towards local governments. Such an arrangement is the fruit of contrasting, not to say confused policies, which have come to pass over the years.

Considering the Italian context, the manoeuvres of finance and budgets for 2009 [5] set aside 1,394 billion Euros out of 496,778 billion of total expenditure (against 1,646 billion in 2008 out of 491,711 billion) for "Conservation and evaluation of cultural and landscape activities and assets", which corresponds to 0.28% of the State's entire budget (against 0.33% in 2008), of which approximately 70% was for running costs, that is for governance exercises. This trend originates from the reform of title V of the Constitution that has implemented the principles of subsidiary (which set up the municipalities as the main providers of services to the community they govern), of adequacy and diversity (which affect types and degrees of the services). In addition, administrative and fiscal federalism established financial autonomy in income and expenditure also for local governments. As a consequence they need to finance all their public functions with their own income. Such measures lie within the framework of a constant diminution in the transfer of funds from upper governments to local ones taking place in the last decade, and mostly in the last two years.

The average European expenditure is around 0.50% whilst countries like France, Germany and Portugal spend 1%, 1.35% and 0.90% respectively, even though they have

Table 1. Share of spending on culture by level of government.

Country	Year	Central Government	Provinces/ Regions	Municipalities
Austria	1999	43.5%	21.8%	34.7%
	2000	33.3%	29.5%	37.2%
Belgium	2002	47.7%	10.8%	41.5%
Bulgaria	2002	25.0%	N/A	75.0%
	2004	79.47%	N/A	20.53%
Croatia	2000	43.0%	N/A	57.0%
Estonia	2002	58.8%	2.5%	38.7%
	2003	60.0%	2.2%	37.8%
Finland	2000	58.8%	N/A	41.2%
	2001	56.3%	N/A	43.7%
Italy	1990	54.0%	18.5%	27.5%
	2000	52.2%	17.6%	30.2%
Poland	2004	21.9%	47.5%	30.6%
Portugal	2003	37.6%	N/A	62.4%
Russia	2002	53%	47%	N/A
	2003	32%	33%	35%
Sweden	2002	46%	10%	44%
England	2003/04	34%	-	66%
Scotland	2003/04	38%	-	62%
Wales	2003/04	79%	-	21%
Ukraine	2004	35.8%	27.6%	36.6%

Source: Council of Europe/Ericarts (2006), Compendium of Cultural Policies and, Trends in Europe, 7th edition.

rather less examples of heritage [6]. The sum set aside for culture has increased over the last four years by 4.5%, due to the activation of numerous new services. On the other hand, the distribution of such resources has mutated in that, from 2000, the amount set aside for the ordinary governing of services has decreased by approximately 33%. The decrease in fiscal transfers which hits boroughs and provinces produces major repercussions on the budget capitals set aside for culture, training and education. If the larger cities have to face an average decrease of 10-15% compared to the previous year, the small boroughs (with less than 5,000 inhabitants) see a reduction of up to 40% [7].

By analysing the evolving structure of the principal sources of funding for culture in the decade from 1990-2000, it is noted that (Table 2) the pace of real increase of the overall resources flowing into the sector – almost 47,000 billion lire in 2000 – has slowed down remarkably compared to the previous decade (+33% against 90%).

Table 2. Cultural expenditure (public and private), years 1990 and 2000 [8].

		1990	2000	Var. %
Public expenditure	State	4,823	6,278	30.2
	Regions	1,470	1,906	29.7
	Provinces	184	398	116.3
	Municipalities	2,461	3,949	60.5
	Total	8,938	12,531	40.2
Private expenditure	Total	26,426	34,367	30.0
Total		35,364	46,898	32.6

Furthermore, an inversion of roles has also occurred between public and private funding: in fact, contrary to what happened during the eighties, the dynamics of public funding during the nineties resulted in being much more accentuated than the funding from the private sector and the marketplace: +40% against +30%. During the years dominated by the idea that deficit and budget constrictions induced by the parameters of European convergence meant resorting to private intervention in order to sustain culture, it was instead the public sector which was burdened with the slower dynamism of private resources.

Regarding private expenditure – preventively estimated at 34,000 billion lire in 2000 – free allocation, even though reduced (thanks to the new role of the banking Foundation), and sponsoring grew the most. Advertising continued its course (+65.4%), even if at a slower pace compared to the previous decade, whilst family consumption made its mark (+8.6%) on journalistic publishing which lost 21% of its readers.

Within public spending for culture – which reached 12,500 billion lire in 2000 – the most willing to increase spending were the provinces (whose outlay, even though meagre, more than doubled) and the boroughs (+60%), which had an influence on nearly 1/3 of public funding for culture in 2000. Somewhat less dynamic (+30%), were payments made by the regions and by the State, whose quota, at one time being the majority, had dropped by 50%.

In 2000, funding for culture exceeded 200,000 lire pro capita as well as breaking the 1% barrier of overall public spending for the first time (exactly 1.3%), which is generally considered to be the minimum level hoped for. The influence on GDP was 0.57%.

Regarding the allocated recipients of such spending, the role of the State exceeds that of the three inferior levels (regions, provinces and boroughs). Among them, the heav-

Table 3. Italian cultural public expenditure [9].

Year	Central Government		Regions		Provinces		Municipalities	
	Billion	%	Billion	%	Billion	%	Billion	%
1990		54.0		16.4		2.1		27.5
2000	6,278	52.2	1,906	14.6	398	3.0	3,949	30.2

iest burden was seen by the boroughs (almost 1/3 of overall spending), followed by the regions (15%), while the influence that the provinces had on public spending for culture (3%) was reduced again (Table 3).

4. The political-institutional context

What are the current governance conditions of Italian cultural heritage? Are they adequate conditions to be able to achieve opportune levels of performance? Are they such as to be able to guarantee not only the possibility of continuing fruition, but also to ensure that the identity that said heritage possesses, and which demonstrates the essence of our civilisation, remains intact?

The theme of cultural heritage governance draws ever more attention to the fact that, for some years now, the sector of cultural assets and services is more widely indicated as being the most promising, also from the viewpoint of potential economic development.

As previously shown, culture in Italy is largely governed by public administrations (Table 4), which are involved in processes of rationalisation, to avoid saying reduction, of the resources made available. In this context there are assets, services and activities

Table 4. Ownership of museums, theatres, libraries in Italy in 2005 [10].

	Museums		Theatres		Libraries	
	no.	%	no.	%	no.	%
Municipalities	1,788	43%	547	38%	6,361	56%
Provinces	82	2%	–	–	55	0%
Regions	124	3%	–	–	367	3%
Universities	247	6%	–	–	2,144	19%
State	601	15%	101	7%	510	4%
Total (public expenditure)	2,842	69%	648	46%	9,437	83%
Churches	651	16%	172	12%	1,177	10%
Privates	536	13%	603	42%	696	6%
Others	91	2%	–	–	103	1%
Total	4,120	100%	1,423	100%	11,413	100%

which, more than others, risk worsening the well-being of our country, if they are not properly allocated or allocated in conditions of bad economics.

The need to keep the nature of cultural heritage predominantly public, and consequently its governance, brings about relevant implications for national political choices. This means that the consequent problems regarding the governance of culture must be faced in relation to the principally public nature of this considered phenomenon.

The public cultural entities have modelled their informational system by acknowledging the various subsequent legislative mutations, adapting to them, often without the vital spirit necessary to evaluate the cognitive requirements, and, as a consequence, the characteristics of the informational system, indispensable for operating in such an environment. Such conduct has caused whoever directs these entities to being insufficiently orientated towards the search for continuing improvement in the relationship between effectiveness and efficiency regarding the choices made.

In recent years, however, the renewal of social and economic policies and the placing of images by the boroughs and provinces is based on the use of instruments better adapted to fulfilling social objectives and quality, as well as efficient public spending. During the nineties, thanks partly to the new regulations regarding local public services, which include cultural services, instruments were introduced for the governance of assets, activities and cultural services which have contributed to the development of policies and objectives of public intervention with varying margins of autonomy.

Much-needed success via the new governance systems is linked to the phenomenon of "externalisation", that is the development of autonomous governance models for cultural entities. In fact, also relevant is the tendency of the local administrations to abandon direct economic governance of the assets, activities and cultural services, entrusting their governance to external bodies whose organisational criteria is based on quality, efficiency and economy. In fact, the intentions of the Legislator, as clarified by the regulations, show a marked preference for the "externalisation" of services, of any kind.

To be able to choose the best way of governing the assets, services and cultural activities, the managers must follow a logical pathway which leads them to the evaluation of the various possible governance alternatives and select the most appropriate, that is the one capable of producing the best union of the requirements of evaluation and economic governance of the specific cultural heritage.

The logical process in choosing the form of governance may generically lead to four phases, concerning the following factors [11]:

- 1) the proprietor/possession of assets;

- 2) the degree of autonomy;
- 3) the relevant sector;
- 4) the legal form.

The *first* choice to make – to be carried out by the political organ – regards whether, for the governance of cultural assets, the public entity is willing, also in accordance with other entities, to remove the asset from the proprietor – if possible – attributing it to one or more subjects, holders of a legal capacity, or whether it is preferable to maintain control over the asset and the capacity to act upon it.

The *second* phase of the logical process which leads to the choosing of the governance form concerns the degree of control that the public administration wishes to maintain over the governance of the entity's cultural services. For example, direct governance (or economical) is not normally characterised by ample organisational and accounting autonomy, and consequentially the cultural asset is governed in equal measure with any other community service, without paying attention to the specifics attached to the cultural value of the administrated assets. In order to describe such a phenomenon, the terms museum-office, library-office and theatre-office were born, with which it is possible to identify the museum, the library or the theatre possessed by the entity which does not enjoy complete autonomy, but is configured as an office which is part of a larger administration. The services lacking economic relevance were, in fact, traditionally seen as "internal functions" of the local entity.

The *third* step of the decision-making procedure concerns the definition of the sector to which the relevant organisation belongs: currently, the regulations give free rein to the choice between and within the public, private or non-profit sectors, even if, clearly, its identification must be such that it provides an adequate response to the precise economic, political and social characteristics of the cultural project intended.

The *fourth* and final phase of the decision-making process refers to the definition of the legal form of governance and it may logically be grafted only after careful reflection with regard to the first three phases. It now becomes crucial to understand which of the alternatives the management will choose for the form of governance.

It is evident that, upon identification of the best model, it is not sufficient to stop at the given regulation, but, rather, this should be adapted to the specific cultural project and operational context, as well as the distinctive characteristics of the assets governed and of the services offered by each single structure.

With regards to the mode of governance and allocation of cultural services – species of the genus "lacking in economic relevance", the relevant regulation states that activities

of cultural asset evaluation via public initiative may be governed either in **direct** or **indirect** form [12].

The direct form of governance is carried out via organisational structures within the administrations, possessing adequate scientific, organisational and accounting autonomy, and having suitably skilled personnel.

With regards to the indirect form of governance, the regulations no longer provide – differing from the previous formulation – an index of the legal forms upon which the local entity may draw, but it orders the general possibility to constitute appropriate legal subjects with the task of producing strategic cultural plans.

In this way, the local entity may constitute a private legal subject without gain with whom private proprietors of cultural assets to be evaluated and legal subjects without gain, including associations and foundations, may collaborate.

5. The interpretational scheme of analysis: the variables relevant to governance

The plurality and flexibility of cultural services allocation modes produce a multitude of possible *governance* methods [13]. In order to obtain an overall evaluation of the health of the cultural agency, it is necessary to evaluate a set of variables within which the measuring of performance certainly has a central role.

However, it would not be possible to comprehend the performance and instruments for measuring it in a cultural agency without also considering other fundamental variables closely linked to the first set. The set of variables which is referred to is made up of [14]:

- a) levels of autonomy and reversibility of the choices,
- b) attraction and organisation of expertise,
- c) information-accounts system for decision-making and verification,
- d) performance measuring,
- e) consensus and attraction of financial resources,
- f) inter-institutional links.

Now, the vital factors for the evaluation of the governance forms identified are highlighted singularly, remembering that each of them is susceptible to assuming different levels of importance according to the specific situation.

The initial element must always be constituted by the activities, services and interventions which it is necessary to achieve, via the interpretation of the conditions in which said activities are placed and via the concrete alternatives available: on this basis, it is possible to define the specific weight of the various evaluation factors, which, applied to

the various concrete alternatives available, will then be able to sustain more knowledgeable and studied decisions.

a) Levels of autonomy and reversibility of the choices

Closely linked to performance, it is the character of reversibility of the choices which the various governance forms allow to the subjects belonging to various institutes. Reversibility and the connecting level of autonomy specifically regard the possibilities offered by the various governance forms, which offer suitable and balanced routes for the abandoning or exclusion of certain subjects when any of their members have need of conditions hindering their remaining within the institute itself. Furthermore, this reversibility may also concern the possibility, for the subject himself, to change roles over time, whilst continuing to be part of the institute. For example, as the conditions appear in which specific activities may be governed by third parties, the entity may gradually withdraw, concentrating effort and resources on new emerging problems, without remaining in situations and positions which are not strategic, although not necessarily undemanding. Specularly, it could be that, over time, they may dilute the usefulness and contribution of third parties and so, precisely to achieve a balanced continuity of the agency itself, it becomes opportune to bring about their complete withdrawal or modification of their position.

b) Attraction and organisation of expertise

Expertise is also a vital factor in the governance of assets, activities and cultural services and the current requirements and potential are certainly considerable: it is enough to reflect on the innovation and complexity of many new tasks together with the need to take a step back from other more traditional ones upon which prevalent expertise is concentrated. The expertise mentioned here is part of a whole which is extremely vast and well-structured: it can be incorporated into the knowledge and ability of a person (research skills, planning, technical evaluation, management, communication, etc.) or within technology and plant engineering. The attraction of expertise is intrinsically linked to the type of activities, especially with regards to a person's expertise (and not expertise incorporated into technology and machinery) it should be remembered that the relationship between personnel and work is mediated by organisation and there is no doubt that institutional characteristics, in that they overlap the other elements of the agency structure, make up the primary reference point of organisation itself. It follows that different institutional typologies can induce different evaluations of attraction based on the various ele-

ments such as, for example, the possibility, or otherwise, of stipulating contracts of flexible collaboration, the security, or otherwise, of continuing relations, the characteristics of the specific aims pursued, and the agency's image.

c) Information-accounts system for decision-making and verification

The appreciation of performance is indissolubly linked to the information system adopted and this depends on the choices made in terms of governance form. In-depth study of the performance determiners must begin, on a logical level, with the studying of the decision-making system and subsequently passing to the operational system from which the agency's results derive.

To summarise, the information system considers the data and information at its disposal, according to the needs of the overall operational system, and processes them, producing specific knowledge in line with the requirements: such a process must draw inspiration from economic criteria, so that the handling of data has a cost which must be in proportion with the value of information provided [15].

So that the cultural agency can activate a systemic readout of the agency's values, the information system should be based on a system of indicators, a programming and verification process and instruments of analytic accounting. In such a direction, directional accounting provides an efficient set of instruments in charge of measuring and therefore represents an information system finalised and based predominantly on economic and quantitative determining.

Directional accounting, if adequately implemented, can provide useful elements to comprehend resource allocation methods, to evaluate the principal determiners of rising costs, to analyse, from an economic viewpoint, different possible methods of service governance and also to comprehend the relationship between sustained costs and the value created for citizens/users of the cultural agency.

d) Performance measuring

The reforming processes of public administration which characterise Italy, as with other international realities, have set the objective of rationalising the use of limited resources: the solutions which have arisen have taken the direction of a managing of cultural governance, as well as a reviewing of the organisational model, centred on a process of strong decentralisation of responsibility and on the creation, where possible, of quasi-market situations. In such a mutated context, there are two fundamental levers which should guide conduct: responsibility of the individual with respect to the objectives

and the consequential results, and *accountability*, meaning responsibility towards the collectivity and the *stakeholders* in general, regarding the methods of use of the resources and the consequential results. From this point, the need is for *result-based accountability* models which set the criteria of efficiency, effectiveness and economy as fundamental parameters for the measuring of the public cultural agency's performance and which also carry out the planning and management of a coherent system of indicators.

The measuring of performance reveals itself to be, in this sense, the principal instrument for satisfying the internal needs linked to the introduction of directional control systems, strategic control and giving responsibility to the manager concerning the consequential results; also external ones are functional in terms of the fulfilment of public *accountability* obligations. The use of governance performance indicators return to the development of directional models for objectives, whose effective adoption requires the insertion of result indicators into the entity's programming document which each centre of responsibility strives to achieve. The centrality of the indicator system emerges in the programming phase to support the provisional activities relating to the objectives and the resources necessary for their attainment, during the course of governance of concomitant and balance control [16].

e) Consensus and attraction of financial resources

Both the creation of consensus and the attraction of financial resources result in being central factors in the operation of the cultural agency. If consensus is important for businesses and, in general, for all social institutions, for public agencies it is vital, to a point where, plainly, in the absence of, or insufficient consensus, it is very difficult to attract either financial resources or technical, organisational or management expertise. Consensus has, in fact, always been the basis of legitimacy originating with public agencies. It is evident that listening to the public and various bearers of interest is the primary task of politics and of territorial institutions as such. Also worth stating is that inasmuch as public action is different and structured via the formation of cultural agencies differing from local entities, each of these incorporates and assumes, in some way, a share of responsibility in listening, sharing, comparing with social and economic parties. Under this profile are, for example, significant elements of evaluation: the diverse degree of setting up and structuring of the bodies of governing, management and consultation, the possibilities of union with exponential institutes of general interest, either similar, complementary or synergetic, the criteria of use and assignment of resources and, the principles of transparency and reporting.

The relevance of attracting financial resources is immediately evident, particularly in relation to the increased complexity of services and public intervention in the cultural field, which require the use of ever more conspicuous resources, and in relation to the general situation of tension and crisis of the system of derivative finance. The potential of attraction may be evaluated in relation to the various channels of resource retrieval and may concern both the contribution of permanent capital, and loaned capital, and resources which aid in the funding of agency activities both recurring and continuative. It is clear that the attraction of financial resources is a characteristic primarily related to the type of activity rather than the institutional form through which the activity is achieved. However, even the institutional aspect has its relevance, from many viewpoints. It is worth remembering that, alongside activities carried out, some institutional forms allow the acknowledgement of external contributions, while others exclude them or greatly limit them. Some institutional forms allow the association of external financial contributions with a sharing of the activities' governance structure, while in other cases it is not possible. Furthermore, again as an example, the various configurations of the institutional form of governance can lead the external subject to differing evaluations in terms of: risk connected to performance, the guarantee of activity transparency, and the return in terms of image or notoriety.

f) Inter-institutional links

Each public entity decides upon which inter-institutional relations to follow through with and on what terms. The diverse nature of such links modifies the system of decision-making levers for the achieving of objectives, which reinforces the responsibility of the single entity in relation to the results that may or may not be obtained for its community. Inter-institutional links may be installed within the public sector on at least two levels, that is between entities of the same type and between entities with different functions. It should also be remembered that there are also relationships which can be cultivated between public entities and agencies which operate in the social-cultural section. As regards entities of the same type, within the local entities there traditionally exists a competitive dynamism primarily in relation to two elements: financial resources and the location of infrastructures.

Thanks to the setting up of collaborative inter-institutional links, cultural agencies:

- share respective projects and co-analyse the reciprocal constrictions and margins of action for their overcoming;
- achieve the formulation of a shared project;
- become stronger, given that the respective strengths and weaknesses are tempered by those of other entities;

- in the case of necessary intervention by a wider level of governance, the common requirement results in being stronger, has a modest political cost (if not negative) for the higher entity and does not require forcing the institutional limits placed on the action of every territorial public institute, or, in practical terms, provides sufficient guarantees that force is not used in the name of competition between different political standpoints.

Bibliography

- [1] KEA - EUROPEAN AFFAIRS 2006, *The economy of culture in Europe*, available at <http://ec.europa.eu>, Culture.
- [2] EUROPEAN COMMISSION 1996, *Cohesion Policy and Culture, A contribution to Employment* (COM (96)512)
- [3] UNESCO 1972, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.
- [4] DEL SORDO C., ORELLI R.L. 2009, *La valorizzazione del patrimonio delle organizzazioni culturali*, Milano, Franco Angeli, in corso di pubblicazione.
- [5] RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO 2009, *Il Bilancio in breve 2009*.
- [6] http://europa.eu.int/pol/cult/index_it.htm.
- [7] AEC 2006, *La spesa pubblica per la cultura in Italia negli anni 2000*, Roma.
- [8] BODO C., CELESTINO S. eds. 2004, *Rapporto sull'Economia della Cultura in Italia 1990-2000*, Bologna, Il Mulino.
- [9] BODO C. ed. 2000, *Rapporto sull'Economia della Cultura in Italia 1980-1990*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- [10] <http://www.beniculturali.it>; <http://www.federculture.it>; <http://culturaincifre.istat.it>; <http://www.iccu.sbn.it>.
- [11] FARNETI G., ORELLI R.L. 2004, *Evoluzione dell'assetto istituzionale ed analisi dei modelli gestionali dei servizi museali negli enti locali alla luce di alcune evidenze empiriche*, in SIBILIO B. (a cura di), *Misurare e comunicare i risultati. L'accountability del Museo*, Milano, Franco Angeli.
- [12] DEL SORDO C., ORELLI R.L. 2009, *La fondazione: il Teatro dell'Opera di Roma e la Fondazione Palazzo Strozzi di Firenze*, *Azienditalia*, n. 7; DEL SORDO C., ORELLI R.L., ZANONI R. 2009, *L'istituzione: la Biblioteca Malatestiana di Cesena e il Teatro Borgatti di Cento*, *Azienditalia*, n. 3; DEL SORDO C., ORELLI R.L., PAZZI S. 2008, *La gestione in economia: il Fondo Piancastelli di Forlì e la Casa Museo Verga di Catania*, *Azienditalia*, n. 12.
- [13] SNOWBALL J.D. 2008, *Measuring the value of culture. Methods and examples in cultural economics*, Berlin, Springer-Verlag; JOAS H., WIE-GANDT K. (eds.) 2008, *The cultural values of Europe*, Liverpool, Liverpool University, translated by Alex Skinner.

- [14] GARLATTI A. 2005, *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, Padova, Cedam;
 ORELLI R.L. 2008, *Gestire la cultura*, Milano, Franco Angeli.
- [15] FARNETI G. 2007, *Economia d'azienda*, Milano, Franco Angeli.
- [16] GUO Y., LIU S., ZAN L. 2008, *The management of cultural heritage in China. General trends and a micro-focus on the Luoyang municipality*, Milano, Egea.

Il patrimonio culturale negli Enti locali italiani

Parole chiave: patrimonio culturale, management della cultura, enti locali

1. Introduzione

La cultura ha da sempre rappresentato un fattore cruciale per lo sviluppo economico e l'attrattività locale delle città e delle regioni europee. Infatti viene considerato un importante strumento politico in città e regioni. Gli studi sul contributo della cultura allo sviluppo economico regionale e locale sono piuttosto scarsi. Il primo studio, "The economy of culture in Europe" realizzato dalla commissione europea nel 2008 [1], sottolinea il contributo in termini di Pil, crescita e occupazione del settore culturale, rispetto agli obiettivi dell'Agenda di Lisbona. In particolare, nel 2003, il settore culturale ha assorbito più di 654 mld di euro, nella misura del 2.6% del Pil complessivo europeo. La crescita globale del valore aggiunto nel settore è stata pari al 19.7% nel 1999-2003 e nel 2004 almeno 5.8 milioni di persone sono state impegnate nel settore, cioè circa il 3.1% del totale della popolazione occupata in Europa.

A livello europeo la cultura, e in particolare il patrimonio culturale, svolgono tre funzioni distinte nello sviluppo locale:

- Le attività culturali vengono incoraggiate a livello locale per la loro capacità di attrarre turisti. Infatti l'impatto economico di tali attività include i ricavi e l'occupazione realizzati attraverso l'organizzazione di un festival o di una fiera d'arte o dalla gestione di un museo che sono direttamente collegati a tale attività. Gli impatti indiretti riguardano invece i ricavi generati attraverso il turismo culturale.
- I beni, i servizi e le attività culturali sono prodotti a livello locale anche quando vengono esportati e consumati al di fuori del loro territorio di produzione. La funzione economica della cultura è ancor più rilevante a questo livello poiché la natura dei beni culturali beneficia dei vantaggi che derivano dalle opere artistiche realizzate attraverso "cluster" culturali su un determinato territorio.
- Le attività culturali a livello locale hanno un impatto rilevante. Questo è esemplificato in progetti di rigenerazione sociale finalizzati a includere le comunità più deboli o emarginate come ad assicurare una migliore coesione con le aree più ricche. Esse contribuiscono a migliorare la comunicazione e il dialogo fra differenti comunità etniche e sociali.

La Comunicazione della Commissione Europea del 1996 sottolinea le multiple funzioni socio-economiche della cultura nello sviluppo locale. In tale documento, la Commissione enfatizza che: "the increasing importance of culture for regional development has to be seen in the context of the restructuring of the economy as well as a result of changed ways of life. (...) As culture is often trea-

ted isolated from other factors of development or image, it will be important to address culture as a more integral part of regional and local development strategies towards new employment. (...) Assistance to culture by the structural funds not only enables the preservation and development of cultural assets (i.e. cultural heritage), but also productive investment in cultural industries and products" [2].

In Italia si contano più di 4.100 musei, 1.400 teatri, 11.400 biblioteche, 6.000 siti archeologici, 367 aree archeologiche, 85.000 chiese soggette a tutela, 40.000 dimore storiche, la cui proprietà, tradizionalmente, è stata affidata alla pubblica amministrazione, e in particolare agli enti locali. I recenti cambiamenti politici e istituzionali del settore pubblico hanno acuito la necessità di introdurre criteri aziendali di governo e di adottare metodi e strumenti improntati a logiche di razionalità economica nella gestione del patrimonio culturale. Il presente contributo si propone di definire il contesto politico-istituzionale in cui i 'servizi' culturali italiani vengono erogati e uno schema interpretativo d'analisi delle variabili rilevanti per la loro gestione.

2. La nozione di "patrimonio culturale nazionale"

All'interno della generale nozione di patrimonio nazionale è inclusa quella di patrimonio culturale, inteso come l'insieme delle ricchezze di un determinato Paese, appartenenti a soggetti sia pubblici che privati, nei confronti del quale lo Stato si erge a difesa.

Tale espressione accomuna tutti quei beni dotati di un "valore culturale" tale da renderli beni pubblici: la Commissione Franceschini, chiamata così dal nome del suo presidente e istituita nel 1964 per indagare le condizioni del patrimonio culturale e ambientale italiano, definì come bene culturale ogni "testimonianza materiale avente valore di civiltà", sostituendo così la vecchia dizione, datata 1939, di "cose artistiche e storiche, oggetti d'arte".

Il fatto che un bene appartenga o meno alla classe dei beni culturali dipende dunque dal riconoscimento, da parte dello Stato, di uno status, di un insieme di caratteristiche che riescono a trasformare l'oggetto da perituro a perenne, consentendogli di diventare testimonianza di un'epoca e di essere "ereditato" dalla collettività nel corso delle generazioni.

Lo Stato moderno ha il compito di interessarsi a ciò che è comunemente denominato interesse generale o bene comune, compreso dunque il patrimonio culturale nazionale, in quanto testimone della conoscenza e della memoria nazionale.

Il concetto di patrimonio culturale nazionale si è potuto affermare anche grazie alla mediazione dell'Unesco, che ha ottenuto il consenso da parte degli stati membri sulla nozione di patrimonio culturale universale, e che riconosce come costitutivi, oltre ai beni culturali, anche quelli ambientali [3].

Questa estensione del concetto di patrimonio è stata recepita anche dallo Stato italiano, grazie all'adesione all'Unesco e con l'istituzione nel 1975 del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali [4].

Il patrimonio culturale italiano d'altra parte rappresenta un valore fondante della società civile, affermato dalla Costituzione, che all'art. 9 stabilisce che la "Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione", principio riaffermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 151/1986), secondo cui l'art. 9 della Costituzione sancisce "la primarietà del valore estetico-culturale", che non può essere "subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici", in quanto esso stesso deve essere "capace di influire profondamente sull'ordine economico-sociale".

La norma costituzionale impone alla Repubblica nelle sue articolazioni territoriali una politica volta alla conservazione del bene e alla sua messa a disposizione della collettività.

La gestione del patrimonio culturale investe trasversalmente i beni (1), le attività (2), i servizi (3) e i diritti (4) culturali.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, denominato Codice Urbani dal nome dell'allora Ministro, è il principale riferimento legislativo che attribuisce al

Ministero per i Beni e le Attività Culturali il compito di tutelare, conservare e valorizzare il patrimonio culturale del nostro Paese.

Secondo il Codice, i **beni** (1) possono essere identificati in base a:

a) *natura giuridica: che consente di suddividerli in beni pubblici, ecclesiastici e privati;*

b) *natura fisica: che permette di distinguerli in culturali e paesaggistici.*

I beni culturali possono poi essere:

– *beni immateriali: le pratiche, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il sapere che la comunità riconosce come facenti parte del proprio patrimonio culturale;*

– *beni materiali, che possono essere distinti in beni archeologici, architettonici, archivistici, etnoantropologici, librari e storico artistici.*

I beni paesaggistici vengono classificati in beni ambientali paesaggistici, beni ambientali urbanistici, beni ambientali naturalistici.

Passando al concetto di **attività** (2) culturali, va detto che le sue origini possono essere rintracciate nel mondo anglosassone quando, negli anni settanta, si è cominciato a studiare le performing arts, intendendo con questo termine le attività collegate al mondo dello spettacolo: il teatro, l'opera, il balletto, la danza moderna, i concerti sinfonici e chamber recitals, il cinema, il teatro di strada, gli spettacoli circensi, etc.

La rilevanza di tali attività è ribadita anche dal cambiamento della denominazione del Ministero avvenuta nel 1998: da "Ministero dei beni culturali e ambientali" si optò per "Ministero per i beni e le attività culturali".

Per quanto riguarda i **servizi** (3) culturali, la L. n. 4/1993, cosiddetta legge Ronchey, stabilì per la prima volta la concessione a strutture private – fondazioni culturali o bancarie, società o consorzi privati – dei servizi aggiuntivi.

Con questa espressione si intendono servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, gestiti: a) da personale interno alle stesse istituzioni o b) dati in concessione a soggetti privati, profit e non profit. I servizi possono essere suddivisi in:

– *servizi di back office: ad esempio restauro, inventariazione, catalogazione, pulizia, vigilanza;*

– *servizi di front-office: ad esempio organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, gestione della biglietteria d'ingresso, prenotazione e prevendita, servizi di caffetteria, ristorazione e di guardaroba.*

Il termine servizi culturali è anche utilizzato negli schemi di bilancio degli enti locali (ex DPR 194/96), che individuano i due seguenti servizi relativi alla cultura:

• **Funzione 05. Funzione relativa alla cultura e ai beni culturali**

Servizio 05.01. Biblioteche, musei e pinacoteche

Servizio 05.02. Teatri, attività culturali e altri servizi nel settore culturale

Per quanto concerne, infine, i **diritti** (4), essi sono relativi alla proprietà reale e intellettuale detenuti e generati dalle strutture culturali pubbliche e private, ossia musei, gallerie, pinacoteche e siti archeologici, biblioteche, archivi e centri espositivi.

3. Gli investimenti pubblici e privati nel settore culturale

Dopo aver definito i contenuti della nozione di patrimonio culturale nazionale, occorre dar conto della dimensione del settore culturale in Italia.

Nel 2003 il turnover del settore culturale in Europa, ammontava a 654.288 mld di euro. In termini di valore aggiunto all'intera economia dell'Europa rappresentava il 2.6% del Pil europeo.

Sintetizzando il contributo economico del settore culturale in Europa, si possono fare le seguenti osservazioni: rispetto alle "large countries" gli outputs economici sono concentrati in UK e Germania. I 5 stati membri più grandi (UK, Germania, Francia, Italia, Spagna) pesano per circa ¾ della economia del settore culturale in Europa. Questo dato è in linea con la visione generale dell'Europa dove la somma dei Pil nazionali delle 5 maggiori economie è pari a circa al 74% del Pil EU25.

Riguardo alle "national economies", il valore aggiunto del settore culturale rispetto al Pil nazionale assume il massimo valore in Francia, UK, Norvegia, Finlandia e Danimarca: in tutte queste nazioni il contributo della cultura alle rispettive economie nazionali è maggiore del 3%. Nelle seguenti nazioni il contributo si colloca fra il 2 e il 3%: Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Spagna, Italia, Olanda, Slovenia, Slovacchia e Svezia.

L'analisi del peso economico del settore culturale nazione per nazione mostra che tale settore è più forte nelle nazioni nordiche (Scandinavia e Finlandia).

In generale il settore culturale mostra una significativa performance nel periodo compreso fra 1999-2003. Mentre la crescita nominale dell'economia europea in tale periodo era il 17,5%, la crescita del settore culturale negli stessi anni era più alta del 12,3%: in altre parole la crescita totale del valore aggiunto del settore culturale era il 19.7%. Questo significa che il settore culturale cresceva più velocemente dell'economia generale e questo costituiva un driver vitale per lo sviluppo in Europa. Inoltre rispetto alla dinamica del contributo del settore culturale al Pil europeo si riscontra un trend positivo negli anni, il che significa che il settore è cresciuto di importanza dal punto di vista economico e il suo contributo alla crescita europea è diventato sempre più significativo.

I risultati dell'evoluzione del settore culturale in Europa possono essere riassunti come segue. Il "average turnover growth" è un indicatore utile a misurare la crescita del settore in comparazione all'economia complessiva in un dato periodo di tempo. Il valore totale per EU25 è il 5.4% (8,1% per EU30). In EU15 la crescita del turnover del settore culturale è stata più alta rispetto alla media in Spagna e Portogallo e in misura minore in Irlanda, Finlandia, Svezia, UK, Francia. L'unico risultato negativo si osserva in Danimarca, dove il contributo del settore scivola all'1.9 dal 1999 al 2003. L'Italia con un valore del 5,3% è allineata alla media EU. In EU10 si nota come il turnover di crescita medio sia più alto che nell'EU15: i nuovi stati membri stanno rapidamente raggiungendo i loro vicini europei in termini di creazione di valore e nei nuovi stati membri il settore culturale è creativo e sta fortemente contribuendo allo sviluppo economico.

Nel settore culturale fra il 1999 e il 2003 la growth in value added to GDP era il 6,6% per EU25 e il 12.3% per Europa8. L'Italia con un valore del 7.3% si colloca sotto la media di Europa8. Rispetto al turnover di crescita i risultati più alti non si rinvenivano nei nuovi stati membri.

Il Consiglio d'Europa/ERICarts ha pubblicato recentemente la settima edizione del Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe: appare significativo il dato della spesa pubblica per livello di governo (tab. 1). Come si nota in Italia vi è ancora una forte concentrazione della spesa a livello centrale, nonostante vi sia una leggera flessione verso i livelli di governo locali. Tale assetto è frutto delle politiche contrastanti, per non dire confuse, che si sono avvicendate negli anni.

Partendo dai dati più recenti, la manovra finanziaria e di bilancio per il 2009 [5] ha destinato alla "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" 1.394 mld di euro su 496.778 di spese totali finali (contro i 1.646 del 2008 su 491.711), che corrisponde allo 0,28% dell'intero bilancio dello Stato (contro lo 0,33% del 2008), di cui circa il 70% per le spese correnti, cioè per l'esercizio delle gestioni.

Questo trend che prende le mosse dalla Riforma del titolo V della Costituzione, affermata attraverso la legge costituzionale 3/2001, ha introdotto il principio di sussidiarietà, che per gli enti locali comporta l'essere identificati come i soggetti più vicini al cittadino e quindi quelli naturalmente deputati all'erogazione dei servizi alla propria collettività amministrata (Costituzione, art. 117). Il federalismo amministrativo e fiscale (Costituzione, artt. 118 e 119), che va di pari passo con la riforma costituzionale realizzata dall'art 117, ha affermato l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa anche in capo ai Comuni, oltre che alle Province, alle Città Metropolitane ed alle Regioni, con la conseguente necessità di finanziare integralmente con tali entrate le funzioni pubbliche rispettivamente attribuite. Si tratta di un contesto caratterizzato da una crisi

del sistema di finanza derivata, e da conseguente e necessaria riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti sottoposti.

La spesa media europea è intorno allo 0,50% mentre paesi come Francia, Germania e Portogallo spendono, rispettivamente l'1, l'1,35 e lo 0,90%, pur disponendo di un patrimonio assai meno vasto [6].

La spesa destinata alla cultura è aumentata negli ultimi quattro anni del 4,5%, a fronte però di numerose nuove aperture e attivazioni di nuovi servizi. D'altro canto è mutata la distribuzione di tali risorse in quanto dal 2000 l'ammontare destinato alla gestione ordinaria dei servizi è diminuita del 33% circa. La diminuzione dei trasferimenti erariali che colpisce i comuni e le province produce le maggiori ripercussioni sui capitoli di bilancio destinati a cultura, istruzione e formazione. Se le città più grandi devono far i conti con una diminuzione media del 10-15% rispetto all'anno precedente, per i piccoli comuni (con meno di cinquemila abitanti) tale riduzione raggiunge il 40% [7].

Analizzando l'evolversi della struttura delle principali fonti del finanziamento alla cultura nel decennio 1990-2000, si nota che (tab. 2) il ritmo di incremento reale delle risorse complessive affluite al settore – quasi 47.000 mld di lire nel 2000 – è molto rallentato rispetto al decennio precedente (+33% contro +90%).

Inoltre si è avuta anche una inversione dei ruoli fra finanziamenti pubblici e privati: infatti, contrariamente a quanto avvenuto negli anni '80, negli anni '90 la dinamica dei finanziamenti pubblici è risultata molto più accentuata di quella dei finanziamenti provenienti dal settore privato e dal mercato: +40% contro +30%. In anni dominati dall'idea che il deficit e i vincoli di bilancio indotti dai parametri di convergenza europei imponessero un maggior ricorso all'intervento privato nel sostegno alla cultura, è toccato invece al settore pubblico farsi carico del rallentato dinamismo delle risorse private.

Nell'ambito della spesa privata – stimata cautelativamente a 34.000 mld di lire nel 2000 – sono state le pur ridotte erogazioni liberali (grazie al nuovo ruolo delle Fondazioni bancarie) e le sponsorizzazioni a crescere di più. La pubblicità ha proseguito la sua corsa (+65,4%), sia pure ad un ritmo inferiore rispetto al passato decennio, mentre i consumi delle famiglie hanno segnato il passo (+8,6%) con la punta negativa dell'editoria giornalistica che ha perduto il 21% del suo mercato di lettori.

All'interno della spesa pubblica per la cultura – che ha raggiunto nel 2000 i 12.500 mld di lire – i più propensi ad aumentare la spesa sono stati le province (i cui pagamenti, pur esigui, sono più che raddoppiati) e i comuni (+60%), che hanno inciso nel 2000 per quasi 1/3 sui finanziamenti pubblici alla cultura. Assai meno dinamici, invece (+30%), i pagamenti delle regioni e dello Stato, la cui quota di spesa, un tempo maggioritaria, è ormai scesa al 50%.

Nel 2000 la spesa per la cultura ha superato le 200.000 lire pro capite, nonché, per la prima volta, la soglia dell'1% della spesa pubblica complessiva (esattamente 1,3%), generalmente considerata il minimo livello auspicabile. L'incidenza sul PIL è stata dello 0,57%.

Nell'ambito dei soggetti erogatori di tale spesa, il ruolo dello Stato supera quello dei tre livelli inferiori (regioni, province e comuni). Fra essi, il maggior peso è rivestito dai comuni (quasi 1/3 della spesa complessiva), seguiti dalle regioni (15%), mentre l'incidenza delle province sui finanziamenti pubblici alla cultura (3%) è ancora ridotta (tab. 3).

4. Il contesto politico-istituzionale

Quali sono le attuali condizioni di gestione del patrimonio culturale italiano? Sono condizioni adeguate al raggiungimento di opportuni livelli di performance? Sono tali da garantire non solo la possibilità di continuare a consentirne la fruizione, ma anche di assicurare il mantenimento dell'intatto valore di identità che tale patrimonio possiede e che rimanda all'essenza stessa della nostra civiltà?

Il tema della gestione delle aziende del patrimonio culturale riscuote una sempre crescente attenzione a motivo del fatto che da alcuni anni il settore dei

servizi e dei beni culturali viene da più parti indicato come uno dei più promettenti, anche dal punto di vista delle potenzialità di sviluppo economico.

Come mostrato in precedenza, la cultura in Italia viene, in larga misura, gestita dalle pubbliche amministrazioni (tab. 4), che sono coinvolte in processi di razionalizzazione, per non dire di riduzione, delle risorse loro destinate. In tale contesto vi sono beni, servizi e attività che, più di altri, rischiano di peggiorare lo stato di benessere del nostro Paese, se non erogati o se erogati in condizioni di scarsa economicità.

La necessità di mantenere prevalentemente pubblica la natura del patrimonio culturale, e conseguentemente la sua gestione, produce rilevanti implicazioni sulle scelte politiche nazionali. Questo significa che le conseguenti problematiche di gestione della cultura vanno affrontate in relazione alla natura, principalmente pubblica, del fenomeno considerato.

Le aziende culturali pubbliche hanno modellato il proprio sistema informativo recependo i molteplici e successivi mutamenti legislativi, adeguandosi ad essi, spesso senza lo spirito critico necessario a valutare le esigenze conoscitive, e, di conseguenza, le caratteristiche del sistema informativo, indispensabili per operare in tali ambiti. Tale atteggiamento ha portato chi governa gli enti a non essere effettivamente orientati alla ricerca del continuo miglioramento del rapporto tra efficacia ed efficienza delle proprie scelte.

Negli ultimi anni, tuttavia, il rinnovo delle politiche sociali, economiche e di posizionamento dell'immagine da parte di comuni e province, si è fondato sulla utilizzazione di strumenti più adeguati ad assolvere gli obiettivi sociali e di qualità, nonché di efficienza della spesa pubblica. Sono stati introdotti, a partire dagli anni '90, grazie anche al nuovo quadro normativo sui servizi pubblici locali, fra i quali rientrano quelli culturali, strumenti di gestione dei beni, delle attività e dei servizi culturali che hanno contribuito allo sviluppo, con diversi margini di autonomia, delle politiche e degli obiettivi dell'intervento pubblico.

Importanti esperienze di successo nei nuovi sistemi di gestione sono legate al fenomeno delle esternalizzazioni, cioè allo sviluppo di modelli di gestione autonoma per le aziende culturali. Rilevante, infatti, è la tendenza da parte delle amministrazioni locali ad abbandonare la gestione diretta in economia per i beni, le attività e i servizi culturali, a favore dell'affidamento a soggetti esterni la cui organizzazione è improntata a criteri di qualità, efficienza ed economicità. Difatti le intenzioni del Legislatore, esplicitate dalla normativa, rivelano una netta preferenza per le esternalizzazioni dei servizi, di qualsiasi tipo.

Per scegliere la miglior forma di gestione dei beni, servizi e attività culturali, i manager devono necessariamente realizzare un percorso logico che li conduca a valutare le diverse alternative gestionali possibili e a selezionare fra esse la migliore, ossia quella capace di realizzare il miglior connubio fra le esigenze di valorizzazione e quelle di economicità della gestione dello specifico patrimonio culturale.

Il processo logico per la scelta della forma di gestione può essere genericamente ricondotto a quattro fasi, che concernono i seguenti fattori [11]:

- 1) la proprietà/possesso dei beni;
- 2) il grado di autonomia;
- 3) il settore di afferenza;
- 4) la forma giuridica.

La prima scelta da attuare – da compiersi ad opera dell'organo politico – riguarda se per la gestione dei beni culturali l'ente pubblico sia disposto, anche in accordo con altri enti, a spogliarsi della proprietà dei beni – se possibile – attribuendoli ad uno o più soggetti, portatori di una propria capacità giuridica, oppure se preferisca mantenere in capo a sé la proprietà dei beni e la capacità di agire su di essi.

La seconda fase del processo logico che porta alla scelta della forma di gestione concerne il grado di ingerenza che la pubblica amministrazione vuole mantenere nella gestione dei servizi culturali dell'ente. Ad esempio, la gestione in forma diretta (o in economia) di solito non è caratterizzata da un'ampia autonomia organizzativa e contabile, e conseguentemente i beni culturali vengo-

no gestiti al pari di qualsiasi altro servizio comunale, senza tener conto delle particolarità connesse al valore culturale dei beni amministrati. Per descrivere tale fenomeno sono nati i termini di museo-ufficio, biblioteca-ufficio e teatro-ufficio, con cui si identifica il museo, la biblioteca o il teatro di proprietà dell'ente che non ha una propria autonomia, ma che si configura come un ufficio facente parte di un'amministrazione più ampia. I servizi privi di rilevanza economica erano infatti tradizionalmente ritenuti "funzioni interne" dell'ente locale.

La terza tappa dell'iter decisionale concerne la definizione del settore di appartenenza della organizzazione di riferimento: attualmente il quadro normativo lascia libera la scelta tra e all'interno dei settori pubblico, privato o non profit, anche se, chiaramente, l'identificazione deve essere tale da fornire una risposta adeguata alle precise caratteristiche economiche, politiche e sociali del progetto culturale che si intende realizzare.

La quarta ed ultima fase del processo decisionale attiene la definizione della forma giuridica di gestione e si può logicamente innestare solo dopo il compimento di un'attenta riflessione in merito alle prime tre fasi. Diviene ora cruciale comprendere fra quali alternative il management può andare a scegliere concretamente la forma di gestione.

Risulta evidente come al fine della individuazione del modello ottimale, non sia sufficiente fermarsi al dato normativo, ma, piuttosto, questo dovrà essere adattato allo specifico progetto culturale e contesto operativo, oltre che ai caratteri distintivi dei beni gestiti e dei servizi offerti dalle singole strutture.

Per quanto riguarda le modalità di gestione e affidamento dei servizi culturali – species del genus servizi "privi di rilevanza economica", la normativa di riferimento prevede che le attività di valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica possono essere gestite in forma **diretta** o **indiretta** [12].

La gestione in forma diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico.

Per quanto riguarda la gestione in forma indiretta la lettera della norma non fornisce più – a differenza della precedente formulazione – un'elencazione delle forme giuridiche cui l'ente locale può far ricorso, ma statuisce la generale possibilità di costituire appositi soggetti giuridici incaricati di realizzare i piani strategici culturali.

In tal modo l'ente locale potrà costituire un soggetto di diritto privato senza fine di lucro cui possono partecipare privati proprietari di beni culturali da valorizzare e persone giuridiche senza scopo di lucro, fra cui associazioni e fondazioni.

5. Lo schema interpretativo d'analisi: le variabili rilevanti per la gestione

La pluralità e flessibilità delle modalità di erogazione dei servizi culturali producono una molteplicità di possibili modelli di governance [13]. Ai fini della valutazione complessiva della bontà della gestione dell'azienda culturale, occorre perciò valutare un set di variabili all'interno del quale la misurazione della performance ha sicuramente un ruolo centrale.

Tuttavia, non sarebbe possibile comprendere la performance e gli strumenti di misurazione della stessa in un'azienda culturale se non si considerassero anche altre variabili fondamentali e strettamente legate alla prima ai fini gestionali. Il set di variabili cui ci si riferisce è composto da [14]:

- 1) livelli di autonomia e reversibilità delle scelte,
- 2) attrazione e organizzazione delle competenze,
- 3) sistema informativo-contabile per le decisioni e per il controllo
- 4) misurazione della performance,
- 5) consenso e attrazione di risorse finanziarie,
- 6) legami interistituzionali.

Si illustrano ora singolarmente i fattori critici di valutazione delle forme di gestione individuate, ricordando che ciascuno di essi è suscettibile di assumere importanza diversa a seconda delle specifiche situazioni concrete.

Il dato di partenza deve essere sempre costituito dalle attività, servizi ed interventi che si rende necessario realizzare, dall'interpretazione delle condizioni

entro cui tali attività si collocano e dalle alternative concretamente disponibili: su queste basi è possibile definire il peso specifico dei vari fattori di valutazione, che, applicati alle diverse alternative in concreto percorribili, potranno supportare decisioni più consapevoli e meditate.

A) LIVELLI DI AUTONOMIA E DI REVERSIBILITÀ DELLE SCELTE

Strettamente connesso con la performance, è il carattere di reversibilità delle scelte che le varie forme di gestione consentono ai soggetti appartenenti ai vari istituti. La reversibilità, e il connesso grado di autonomia, riguardano in particolare le possibilità offerte dalle varie forme di gestione, che offrono idonei ed equilibrati percorsi per l'abbandono o l'esclusione di alcuni soggetti allorché ricorrano, per taluni dei suoi membri, condizioni ostative al loro permanere all'interno dello stesso. La reversibilità può riguardare inoltre la possibilità, per uno stesso soggetto, di mutare nel tempo il proprio ruolo, pur continuando a far parte dell'istituto. Ad esempio, mano a mano che si formano le condizioni per cui determinate attività possono essere gestite da terzi soggetti, l'ente può gradualmente ritirarsi, concentrando impegno e risorse sui nuovi problemi emergenti, senza rimanere bloccato in situazioni e posizioni poco strategiche, ma non per questo, necessariamente, scarsamente impegnative. Specularmente, potrebbe darsi che si vengano nel tempo a depotenziare l'utilità e il contributo di soggetti terzi e si renda quindi opportuna, proprio ai fini di un'equilibrata continuità dell'azienda stessa, la loro uscita o la modifica della loro posizione.

B) ATTRAZIONE E ORGANIZZAZIONE DELLE COMPETENZE

Anche le competenze sono un fattore critico per la gestione dei beni, delle attività e dei servizi culturali e i fabbisogni attuali e potenziali sono decisamente notevoli: basti pensare all'innovatività e alla complessità di molti nuovi compiti unitamente all'esigenza di ritirarsi da altri più tradizionali, sui quali, peraltro, sono concentrate le competenze prevalenti. Le competenze cui si fa riferimento costituiscono un insieme molto ampio ed articolato: possono essere incorporate nelle conoscenze e nelle abilità delle persone (capacità di ricerca, progettuali, di valutazione tecnica, direttive, di comunicazione, ecc.) oppure in dispositivi tecnologici ed impiantistici.

L'attrattività di competenze è intrinsecamente legata alla tipologia delle attività, e specialmente qualora si tratti di competenze di persone (e non di competenze incorporate in tecnologie e macchine) va ricordato che le relazioni tra persona e lavoro sono mediate dall'organizzazione e non v'è dubbio che le caratteristiche istituzionali, in quanto sovrastano gli altri elementi della struttura aziendale, costituiscono anche il quadro di riferimento primario dell'organizzazione stessa.

Ne discende che diverse tipologie istituzionali possono indurre diverse valutazioni di attrattività sulla base di vari elementi tra cui, ad esempio, la possibilità o meno di stipulare contratti di collaborazione flessibili, la sicurezza o meno della continuità del rapporto, le caratteristiche degli specifici fini perseguiti, l'immagine dell'azienda.

C) SISTEMA INFORMATIVO-CONTABILE PER LE DECISIONI E PER IL CONTROLLO

L'apprezzamento della performance è indissolubilmente legato al sistema informativo adottato e a come quest'ultimo dipenda dalle scelte effettuate in termini di forma di gestione.

L'approfondimento delle determinanti della performance deve iniziare, sul piano logico, dallo studio del sistema delle decisioni per poi passare a quello delle operazioni da cui derivano i risultati aziendali.

In sintesi il sistema informativo considera i dati e le informazioni di cui dispone, secondo le esigenze manifestate dal complessivo sistema operativo, le elabora, producendo le specifiche conoscenze di cui lo stesso manifesta le necessità: tale processo deve ispirarsi a criteri di economicità, poiché il trattamento dei dati ha un costo che deve essere commisurato al valore delle informazioni prodotte [15].

Affinché l'azienda culturale possa attuare una lettura sistemica dei valori d'azienda, il sistema informativo dovrebbe potersi fondare su un sistema di indicatori, un processo di programmazione e controllo e strumenti di contabilità analitica.

In tale direzione, la contabilità direzionale fornisce un set efficiente di strumenti preposti alla misurazione e rappresenta perciò un sistema informativo finalizzato e fondato prevalentemente su determinazioni economiche e quantitative. La contabilità direzionale, se adeguatamente implementata, può fornire elementi utili per comprendere le modalità di allocazione delle risorse, per valutare le principali determinanti dell'insorgenza dei costi, per analizzare, dal punto di vista economico, differenti possibili modalità di gestione dei servizi e di comprendere la relazione tra costi sostenuti e valore creato per i cittadini/utenti dell'azienda culturale.

D) MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE

I processi di riforma della pubblica amministrazione che hanno caratterizzato l'Italia, così come altre realtà internazionali, si sono posti l'obiettivo di razionalizzare l'uso delle risorse limitate: le soluzioni scaturite sono andate nella direzione di una managerializzazione della cultura di gestione, nonché in una rivisitazione del modello organizzativo, incentrato su un processo di maggiore decentramento delle responsabilità e sulla creazione, ove possibile, di situazioni di quasi-mercato. In tale mutato contesto sono due le leve di fondo che dovrebbero guidare il comportamento: la responsabilità dei singoli rispetto agli obiettivi e sui risultati conseguiti e l'accountability, vale a dire la responsabilità nei confronti della collettività e degli stakeholders in generale, circa le modalità di utilizzo delle risorse e i risultati conseguiti.

Da qui la necessità di modelli di result-based accountability che pongono i criteri di efficienza, efficacia ed economicità quali parametri fondamentali per la misurazione della performance dell'azienda culturale pubblica e che esigono per tali finalità la progettazione e la gestione di un coerente sistema di indicatori.

La misurazione della performance si rivela, in questo senso, lo strumento principale per la soddisfazione delle esigenze interne connesse all'introduzione di sistemi di controllo direzionale, di controllo strategico e di responsabilizzazione del dirigente sui risultati conseguiti; anche quelle esterne sono funzionali all'assolvimento degli obblighi di accountability pubblica.

L'uso degli indicatori di performance a fini gestionali si ricongiunge allo sviluppo di modelli di direzione per obiettivi la cui efficace adozione richiede l'inserimento all'interno dei documenti di programmazione dell'ente di indicatori dei risultati che ciascun centro di responsabilità si impegna a conseguire. La centralità del sistema di indicatori emerge nella fase di programmazione per supportare le attività previsionali relative agli obiettivi ed alle risorse necessarie al loro conseguimento, nel corso della gestione per lo svolgimento del controllo concomitante e consuntivo [16].

E) CONSENSO E ATTRAZIONE DI RISORSE FINANZIARIE

Sia la creazione di consenso che l'attrazione di risorse finanziarie risultano fattori centrali nell'operato dell'azienda culturale. Se il consenso è importante per le imprese e, in genere, per tutti gli istituti sociali, per le aziende pubbliche esso è determinante, al punto che, a ben vedere, in assenza o insufficienza di consenso è molto difficile sia attirare risorse finanziarie che competenze critiche di tipo tecnico, organizzativo, gestionale. Il consenso è infatti da sempre la base di legittimazione originaria delle aziende pubbliche. È evidente che l'ascolto dei cittadini e dei vari portatori di interesse è compito primario della politica e dell'istituzione territoriale in quanto tale. Va tuttavia ribadito che nella misura in cui l'azione pubblica si differenzia e si articola attraverso la formazione di aziende culturali diverse ed ulteriori dall'ente locale, ciascuna di esse

incorpora e assume in qualche modo una parte di responsabilità di ascolto, di condivisione, di confronto con le parti economiche e sociali. Sotto questo profilo sono, ad esempio, elementi significativi di valutazione: il diverso grado di apertura ed articolazione degli organi di governo, gestione, consultazione, le possibilità di collegamento con istituti esponenziali di interessi generali affini, complementari o sinergici, i criteri di utilizzo e destinazione delle risorse e, i principi di trasparenza e di rendicontazione.

La rilevanza dell'attrazione delle risorse finanziarie è di immediata evidenza, specie in rapporto agli accresciuti livelli di complessità dei servizi e degli interventi pubblici in campo culturale, che richiedono l'impiego di risorse sempre più cospicue, e in rapporto alla generale situazione di tensione e crisi del sistema di finanza derivata. Le potenzialità di attrazione possono essere valutate in rapporto ai vari canali di reperimento delle risorse e possono concernere sia apporti di capitale a titolo permanente, sia capitali di prestito, sia risorse che concorrono al finanziamento delle attività aziendali in via ricorrente e continuativa. È chiaro che l'attrattività di risorse finanziarie è una caratteristica primariamente riferibile al tipo di attività piuttosto che alla forma istituzionale attraverso la quale le stesse si realizzano. Tuttavia anche l'aspetto istituzionale riveste una sua rilevanza, da vari punti di vista. Va innanzitutto ricordato che, a parità di attività svolte, alcune forme istituzionali consentono il recepimento di dati apporti esterni, mentre altre lo escludono o lo limitano fortemente. Alcune forme istituzionali consentono di associare il contributo finanziario esterno ad una condivisione dell'impostazione della gestione delle attività, mentre in altri casi ciò non è possibile. Inoltre, e sempre a titolo di esempio, le varie configurazioni di forma istituzionale di gestione possono condurre i soggetti esterni a diverse valutazioni in termini di: rischi connessi a dati rendimenti, garanzie di trasparenza dell'attività, e ritorni in termini di immagine o di notorietà.

F) LEGAMI INTERISTITUZIONALI

Ciascun ente pubblico sceglie quali relazioni interistituzionali mettere in atto e in quali termini.

La diversa natura di tali legami modifica il sistema delle leve decisionali per il conseguimento degli obiettivi, il che rafforza la responsabilità del singolo ente in relazione ai risultati che riesce o non riesce a conseguire per la propria comunità.

I legami interistituzionali possono instaurarsi all'interno del settore pubblico ad almeno due livelli, ossia tra enti dello stesso tipo e tra enti con funzioni diverse. Va ricordato tuttavia, che vi sono anche relazioni sviluppabili fra enti pubblici e aziende che operano nel comparto socio-culturale.

Per quanto riguarda gli enti dello stesso tipo, all'interno degli enti locali esiste storicamente un dinamismo competitivo primariamente in rapporto a due elementi: le risorse finanziarie e la localizzazione di infrastrutture.

Grazie all'instaurarsi di legami interistituzionali collaborativi le aziende culturali:

- condividono le rispettive progettualità e analizzano congiuntamente i reciproci vincoli e margini d'azione per il loro superamento;*
- giungono alla formulazione di una progettualità condivisa;*
- si rinforzano, dato che i rispettivi punti di forza e di debolezza, vengono a contemperarsi con quelli di altri enti;*
- in caso di necessità di intervento da parte di livelli di governo più ampi, la comune richiesta risulta strutturalmente più forte, ha un eventuale costo politico modesto (se non negativo) per l'ente superiore e non richiede, da parte dello stesso, la forzatura dei limiti istituzionali formalmente posti all'azione di ogni istituto pubblico territoriale, oppure, in termini equivalenti sul piano pratico, dispone di garanzie sufficienti a che eventuali forzature non vengano utilizzate ai fini della competizione tra schieramenti politici diversi.*

Summary

Culture has always been an important factor for economic development and local attractiveness in European regions and cities. In Italy, there are over 4,100 museums, 1,400 theatres, 11,400 libraries, 6,000 archaeological sites, 367 archaeological areas, 85,000 National Trust churches, and 40,000 historical residences, whose property, traditionally, is entrusted to public administration, and local entities in particular. For this reason it would be particularly interesting to analyze the Italian case in order to assess the political and institutional changes of the cultural public sector which have made it necessary to introduce governmental criteria and adopt methods and instrumentation marked by a logic of economic rationality in the governance of cultural heritage. The present contribution proposes a definition of the political-institutional context in which the Italian cultural "services" are allocated along with an interpretational scheme of analysis regarding the variables relevant to their governance. It also analyzes in depth the dimension of the cultural sector in Italy, in comparison with other European countries, and the effects of the present financial crisis on the amount of resources devoted to Italian local cultural assets.

Riassunto

La cultura è da sempre riconosciuta quale imprescindibile fattore di sviluppo economico e sociale di città e regioni, sia a livello nazionale che europeo. In Italia si contano più di 4.100 musei, 1.400 teatri, 11.400 biblioteche, 6.000 siti archeologici, 367 aree archeologiche, 85.000 chiese soggette a tutela, 40.000 dimore storiche, la cui proprietà, tradizionalmente, è stata affidata alla pubblica amministrazione, e in particolare agli enti locali. Conseguentemente, appare particolarmente interessante analizzare la situazione italiana, per comprendere come i recenti cambiamenti politici e istituzionali del settore pubblico abbiano acuito la necessità di introdurre criteri aziendali di governo e di adottare metodi e strumenti improntati a logiche di razionalità economica nella gestione del patrimonio culturale. Il presente articolo si propone di definire il contesto politico-istituzionale in cui i 'servizi' culturali italiani vengono erogati ed è il primo di una serie di contributi che analizzano significative esperienze di gestione di aziende culturali in relazione alle scelte di gestione e di misurazione della performance attuate. Inoltre, si fornisce un'analisi sulla dimensione del settore culturale in Europa e in Italia, alla luce dell'attuale quadro recessivo in cui le risorse dedicate al patrimonio culturale sono in costante contrazione.

Résumé

La culture est depuis toujours reconnue comme un indispensable facteur de développement économique et social des villes et des régions, tant au niveau national qu'euro péen. En Italie on compte plus de 4.100 musées, 1.400 théâtres, 11.400 bibliothèques, 6.000 sites archéologiques, 367 zones archéologiques, 85.000 églises sujettes à la tutelle, 40.000 demeures historiques, dont la propriété, traditionnellement, a été confiée à l'administration publique, et en particulier, aux organismes locaux. Par conséquent, il semble particulièrement intéressant d'analyser la situation italienne, pour comprendre comment les récents changements politiques et institutionnels du secteur public ont avivé la nécessité d'introduire des critères d'entreprise de gouvernement et d'adopter des méthodes et des instruments empreints à des logiques de rationalité économique dans la gestion du patrimoine culturel. Le présent article se propose de définir le contexte politico-institutionnel dans lequel les "services" culturels italiens sont distribués et c'est la première d'une série de contributions qui analysent des expériences significatives de gestion d'entreprises culturelles en relation aux choix de gestion et de mesure de la performance réalisée. En outre, on fournit une analyse sur la dimension du secteur culturel en Europe et en Italie, vu l'actuel tableau récessif dans lequel les ressources consacrées au patrimoine culturel sont en contraction constante.

Zusammenfassung

Die Kultur wird seit jeher als unverzichtbarer Faktor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Städten und Regionen auf nationaler und europäischer Ebene anerkannt. In Italien gibt es über

4100 Museen, 1400 Theater, 11400 Bibliotheken, 6000 Grabungsstätten, 367 archäologische Zonen, 85000 unter Denkmalschutz stehende Kirchen und 40000 historische Wohnhäuser, die traditionell der öffentlichen Verwaltung unterstehen, insbesondere den lokalen Behörden. Folglich erscheint es sehr interessant, die italienische Situation zu analysieren, um zu verstehen, wie die jüngsten politischen und institutionellen Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung die Notwendigkeit verschärft haben, betriebliche Verwaltungskriterien einzuführen und Methoden und Instrumente anzuwenden, die bei der Betreuung des Kulturerbes der Logik der wirtschaftlichen Rationalität folgen. Der vorliegende Artikel macht es sich zur Aufgabe, den politischen und institutionellen Kontext zu definieren, in dem in Italien die kulturellen 'Dienstleistungen' erbracht werden; er ist der erste einer Reihe von Beiträgen, die signifikante Erfahrungen in der Leitung von Kulturbetrieben an Hand der Entscheidungen zur Führung und zur Messung der erbrachten Leistungen analysieren. Darüber hinaus wird eine Analyse des Umfangs des Kultursektors in Europa und in Italien geliefert, unter besonderer Berücksichtigung der gegenwärtigen Rezessionsphase, in der die für das Kulturerbe bereitgestellten Mittel ständig knapper werden.

Resumen

La cultura siempre ha sido reconocida como factor imprescindible del desarrollo económico y social de ciudades y regiones, tanto a nivel nacional como europeo. En Italia se cuentan más de 4100 museos, 1400 teatros, 11400 bibliotecas, 6000 enclaves arqueológicos, 367 áreas arqueológicas, 85000 iglesias de patrimonio protegido, 40000 mansiones históricas. Tradicionalmente, su propiedad siempre ha estado en mano de las administraciones públicas y, en particular, de los organismos locales. Por consiguiente, resulta particularmente interesante analizar la situación italiana para comprender el modo en que los recientes cambios políticos e institucionales del sector público han agudizado la necesidad de introducir criterios empresariales de gobierno y de adoptar métodos e instrumentos marcados por lógicas de racionalidad económica en la gestión del patrimonio cultural. Este artículo se propone definir el contexto político-institucional en el que se imparten los "servicios" culturales italianos y es el primero de una serie de aportaciones que analizan experiencias significativas de gestión de empresas culturales en relación con las decisiones de gestión y estimación de las prestaciones implementadas. Además, se ofrece un análisis de perspectiva del sector cultural en Europa y en Italia, a la luz del actual panorama de recesión, en el que los recursos dedicados al patrimonio cultural aparecen cada vez más mermados.

Резюме

Культура всегда была признана неотъемлемым фактором экономического и социального развития городов и регионов, как на национальном, так и на европейском уровне. В Италии насчитывается более 4 100 музеев, 1 400 театров, 11 400 библиотек, 6 000 археологических сайтов, 367 археологических территорий, 85 000 подлежащих защите церквей, 40 000 исторических усадеб, собственность которых, по традиции, была передана государственному управлению, и главным образом органам местной администрации. Следовательно, особо интересно будет проанализировать итальянскую ситуацию, чтобы понять, насколько недавние политические и административные перемены в публичном секторе обострили необходимость выведения корпоративных критериев управления, а также применения методов и инструментов, продиктованных логикой экономической рациональности в управлении культурным наследием. Настоящая статья ставит своей целью определить институционально-политический контекст, в котором предоставляются итальянское культурные 'услуги', и является первой из серии статей, в которых анализируются особо важные случаи опыта управления культурными предприятиями под ракурсом выбранных ими методов управления и измеренных достигнутых результатов. Приводится также анализ по размерам культурного сектора в Европе и в Италии, в свете настоящей кризисной картины, когда выделенные на культурное достояние средства постоянно сокращаются.

