

## LA CASSETTA DEGLI ATTREZZI PER IL SETTORE CULTURALE

### Una riflessione su alcuni strumenti conoscitivi

*Chiunque abbia lavorato sul tema delle attività culturali sa bene che si tratta di un settore "sfuggente", difficile da misurare per una molteplicità di ragioni.*

*La prima difficoltà è di tipo terminologico, esistono alcune attività che sono palesemente culturali, come ad esempio tutto il comparto del patrimonio storico-artistico e architettonico, ed altre che sfumano invece nell'intrattenimento, come accade ad alcuni segmenti dello spettacolo, o appartengono in modo più tradizionale ad altri settori produttivi, come è il caso di stampa, artigianato, enogastronomia, pubblicità, o hanno una natura immateriale, diffusa e trasversale che ne rende incerta l'individuazione. Basti pensare che secondo la definizione UNESCO la cultura in senso lato include "l'insieme degli aspetti spirituali, materiali, intellettuali ed emozionali unici nel loro genere che contraddistinguono una società. Essa non comprende solo l'arte e la letteratura, ma anche i modi di vita, i diritti fondamentali degli esseri umani, i sistemi di valori, le tradizioni e le credenze".*

*La seconda difficoltà deriva dall'inquadramento giuridico incerto delle imprese e dei lavoratori. Spesso i soggetti che producono beni e servizi culturali non hanno forma di impresa, ma piuttosto di istituzione pubblica o di soggetto non profit (associazione, fondazione). Molto frequentemente i lavoratori esercitano la loro attività con modalità contrattuali poco standardizzate, prevalgono il lavoro autonomo, gli incarichi temporanei, le prestazioni intermittenti, le pluriattività o anche la forte dipendenza dall'esternalizzazione di servizi tradizionalmente pubblici.*

*La terza difficoltà è di tipo statistico. L'approccio economico alle attività culturali è una lettura ancora molto recente, e per molto tempo operatori ed esperti del settore hanno semmai contrastato una misurazione di tipo statistico-economico in nome di un valore più alto e immateriale della produzione culturale. Non è un caso che il termine "industria culturale", introdotto e utilizzato per la prima volta dai filosofi Max Horkheimer e Theodor W. Adorno nel 1947, sia stato introdotto in accezione negativa, indicando il processo di riduzione della cultura a merce di consumo e strumento di costruzione del consenso da parte dei sistemi capitalistici. La persistenza di tale tipo di approccio è sicuramente fra i motivi per cui un sistema univoco e condiviso di misurazione statistica della produzione e dei consumi culturali, accompagnato da adeguate rilevazioni periodiche, è strumento recente ancora in fase di consolidamento.*

*Il fatto, tuttavia, che il settore sia oggetto di politiche pubbliche (da disegnare e da rendicontare) e che l'analisi economica nei paesi sviluppati si sia sempre più aperta a considerare l'influenza sui livelli di crescita dei fattori immateriali (livello di istruzione, capitale sociale, partecipazione culturale, ecc.) gioca però a favore di una migliore comprensione delle dinamiche del settore.*

*Oggetto di questa nota sono pertanto tre diversi strumenti conoscitivi, di cui si discute da tempo. Si tratta, più precisamente di due strumenti di tipo statistico-finanziario, i conti satellite tematici quali espansioni dei sistemi nazionali di contabilità e il sistema dei conti pubblici territoriali, raccolta sistematizzata dei bilanci degli enti appartenenti al settore pubblico allargato, e uno strumento di governance, quello della rete degli osservatori della cultura, che con i primi due necessariamente interagisce. La nota ne discute in modo sintetico finalità, modalità di funzionamento, punti di forza e criticità.*

## 1. IL CONTO SATELLITE DELLA CULTURA –CSC–

### 1.1 Definizione e obiettivi

I Conti Satellite sono sistemi di tavole statistiche, fra loro connesse e coerenti, che ampliano il quadro centrale della contabilità economica nazionale (Schema 1), fornendo una rappresentazione dettagliata e il più possibile esaustiva di uno specifico ambito di attività economica, di solito colto solo parzialmente dalle statistiche *standard*.

Schema 1. Il sistema di contabilità nazionale

I conti nazionali o sistemi di contabilità nazionale sono il frutto dell'implementazione di tecniche statistico-contabili complete e coerenti, concordate a scala internazionale, per misurare l'attività economica di una nazione e renderla comparabile nello spazio - con le altre nazioni o con gli altri aggregati sub-nazionali - e nel tempo - per dati annuali o riferiti a intervalli temporali inferiori-.

La contabilità nazionale si è sviluppata a partire dagli anni '30 nei paesi anglosassoni, di pari passo con la macroeconomia, di cui utilizza e quantifica molti concetti (domanda aggregata, produzione totale, consumo, investimenti). Le stime di contabilità sono state introdotte per la prima volta in Italia nel secondo dopoguerra, affidate inizialmente alla Banca d'Italia e dal 1950 all'Istat.

Dal punto di vista operativo, il sistema dei conti applica i principi della contabilità aziendale, in particolare il criterio della partita doppia, per cui ogni quantità è registrata sia dal lato delle entrate che da quello delle spese. Oggi, più precisamente, si utilizza un'evoluzione del metodo iniziale, detto sistema della partita quadrupla, in quanto ciascuna operazione è registrata in entrata e in uscita per ciascuno dei due agenti economici che intervengono negli scambi.

La denominazione di conto trae origine proprio dal fatto che ogni aspetto della vita economica viene quantificato e registrato nelle sezioni di un conto. Il susseguirsi dei diversi conti mette in evidenza come si forma, si distribuisce e si impiega il reddito, come si accumula il risparmio, quali sono le forme di finanziamento delle attività e quali le posizioni finanziarie di un territorio rispetto al resto del mondo, nonché quali sono i circuiti, le interdipendenze e le relazioni di comportamento tra i vari settori e i vari operatori economici (famiglie, imprese, istituzioni e soggetti non profit). Il tutto è misurato sia in valori monetari (cioè a prezzi correnti), sia in valori reali (a prezzi costanti), cioè depurando le quantità dalla dinamica dei prezzi.

Gli aggregati economici che compongono il sistema dei conti sono calcolati attraverso il ricorso ad un ampio numero di fonti informative di natura censuaria, statistica e amministrativa, integrate e armonizzate secondo un quadro concettuale e procedurale condiviso, periodicamente aggiornato. Attualmente le stime sono prodotte in conformità con quanto stabilito dal manuale del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010, oppure in inglese ESA-10), che rappresenta l'applicazione a livello europeo del *System of National Accounts* (SNA 2008) delle Nazioni Unite.

I principali conti economici stimati da Istat sono i seguenti:

- CONTO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI, che mostra l'equilibrio tra le componenti dell'offerta (produzione e importazioni) e quelle della domanda finale (consumi, investimenti ed esportazioni);
- CONTO DELLA PRODUZIONE, che mostra le operazioni relative al processo di produzione di beni e servizi;
- CONTO DELLA GENERAZIONE DEI REDDITI, che riguarda le operazioni di distribuzione del reddito collegate direttamente al processo produttivo (reddito da lavoro dipendente, imposte indirette al netto dei contributi, risultato lordo di gestione);
- CONTI DELL'ATTRIBUZIONE E DELLA DISTRIBUZIONE SECONDARIA DEL REDDITO, che riportano le operazioni di distribuzione e redistribuzione del reddito tra i settori dell'economia e il resto del mondo, da cui deriva il reddito nazionale disponibile;
- CONTO DELL'UTILIZZAZIONE DEL REDDITO, che mostra la ripartizione del reddito nazionale disponibile tra consumi finali e risparmio;
- CONTO DEL CAPITALE, che riporta in entrata le fonti di finanziamento (risparmio lordo e saldo delle operazioni in conto capitale con il resto del mondo) e in uscita gli investimenti lordi.

Il sistema dei conti ha una struttura modulare che consente l'introduzione di elementi addizionali, coerenti (e quindi confrontabili) con i concetti e le definizioni del sistema centrale, nei quali i processi di produzione e distribuzione vengono analizzati con un dettaglio maggiore. E' questo il caso della matrice di contabilità sociale (SAM), che approfondisce l'analisi della distribuzione del reddito all'interno del processo economico, di quella di contabilità ambientale (NAMEA), che analizza le relazioni tra sistema economico e risorse naturali e dei CONTI SATELLITE tematici (del turismo, della cultura, ecc.), che ampliano la conoscenza su ambiti che non coincidono con la classificazione merceologica *standard*.

Secondo Istat (Conto Satellite del Turismo, 2011) un conto satellite deve avere i seguenti requisiti:

- coerenza con il sistema integrato di conti economici sviluppati in ambito Unione Europea (ESA-10) ed in ambito internazionale (SNA-08);
- possibilità di aggiornare periodicamente il set di indicatori che descrivono la dimensione e l'importanza economica del settore;
- affidabilità delle stime;

- comparabilità dei dati nel tempo (per lo stesso paese in epoche diverse) e nello spazio (a livello internazionale e successivamente a livello locale);
- integrazione fra offerta e domanda attraverso le tavole input-output;
- struttura che consenta una implementazione *step by step* con un sistema di *core table* comuni e poi una serie di tavole tecniche opzionali;
- struttura modulare che consenta la distinzione tra *item* comparabili con il sistema di conti nazionali ed altri *item* necessari.

## 1.2 I modelli di riferimento

Per arrivare a misurazioni comparabili il primo passo da compiere è quello di fissare in modo univoco i “confini” del settore, vale a dire i segmenti di attività inclusi. Ad oggi, invece, siamo ancora lontani da una soluzione condivisa (Tabella 2).

Tabella 2. **I settori culturali dal lato della produzione. Varietà delle soluzioni adottate nei CSC di alcuni paesi**

	Contributo del settore culturale al PIL (%)	Spettacolo dal vivo	Arti plastiche e visive	Editoria e stampa	Audio-visivo	Musica	Design	Giochi e giocattoli	Patrimonio	Educazione culturale	Sport	Attività culturali distinte da creative
Finlandia	3,2%	X	X	X	X	X	P			P	P	
Spagna	2,9%	X	X	X	X	X			X	X		
Canada	3,1%	X	X	X	X	X	X		X		X	
USA	3,5%	X	X	X	X	X	X			P		
Australia	4,0%	X	X	X	X	X	X		P	X		X

P = parzialmente

Fonte: UNESCO, 2015

Il problema principale sta nel fatto che, ad oggi, non esiste un manuale per la costruzione di un CSC ufficialmente riconosciuto a scala internazionale, mentre esistono alcuni esempi nazionali di realizzazione dello strumento, con le soluzioni variabili in termini di copertura settoriale mostrate. Inoltre, i CSC finora registrati ricostruiscono soprattutto la parte di offerta (il lato della produzione), su cui esistono più fonti, mentre trascurano quello della domanda (o consumo).

Vi sono tuttavia alcune “cornici concettuali”, proposte a più riprese da vari organismi internazionali, che oggi risultano abbastanza consolidate.

Le più note sono quelle prodotte dall’UNESCO, l’agenzia ONU specializzata sui temi dell’istruzione e dell’interculturalità, della difesa del patrimonio culturale e dei diritti delle minoranze, che è senza dubbio l’organizzazione che più ha contribuito alla definizione dei concetti di riferimento, dei settori di attività e delle metodologie di rilevazione e contabilizzazione, nonché alla elaborazione dei principali documenti programmatici e alla promozione di alcuni significativi interventi di *policy*. L’Unesco ha prodotto un primo quadro concettuale nel 1986, una vera e propria avanguardia, che indicava con precisione i settori da includere nel comparto delle attività culturali e le fasi in cui distinguere il ciclo produttivo (Tabella 3).

Tabella 3. **Settori culturali e fasi del ciclo produttivo nella proposta UNESCO del 1986**

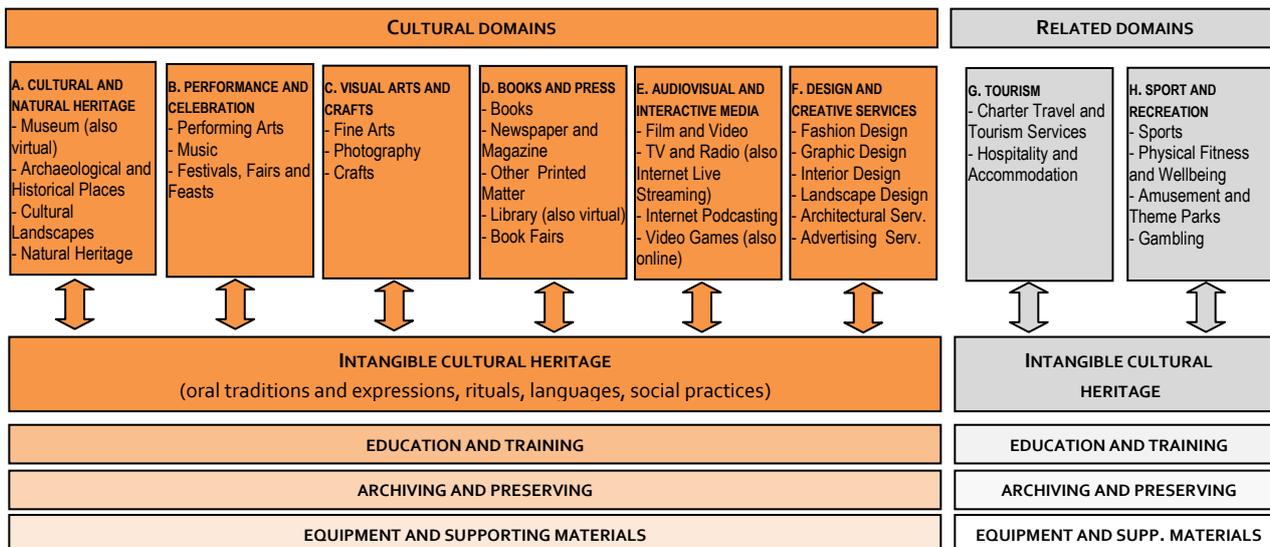
	Creation/ Production	Transmission/ Dissemination	Reception/ Consumption	Registration/ Preservation	Participation
0_ Cultural Heritage					
1_ Printed Matter and Literature					
2_ Music					
3_ Performing Arts					
4_ Visual Arts					
5_ Cinema and Photography					
6_ Radio and TV					
7_ Socio-cultural Activities					
8_ Sports and Games					

Fonte: UNESCO, 1986

Nel 2009, poi, ha elaborato una nuova cornice concettuale, basata su 6 domini culturali, che costituiscono gli ambiti omogenei fondamentali di attività produttive a contenuto culturale, sui quali l’UNESCO invita i paesi a raccogliere dati statistici comparabili (Schema 4). Lo schema è completato da domini correlati a quelli prettamente culturali (turismo, sport e attività ricreative) e da 3 domini trasversali, costituiti da attività che svolgono un ruolo chiave nel

ciclo produttivo culturale e che trovano applicazione in tutti i domini culturali e correlati (educazione/formazione, archiviazione/conservazione, attrezzature/materiali di supporto).

Schema 4. Articolazione concettuale del settore culturale nella proposta Unesco del 2009



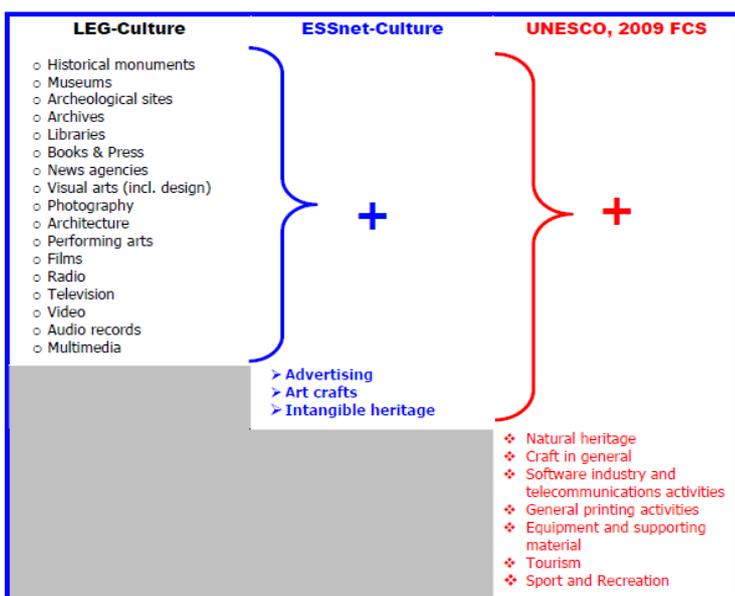
Fonte: UNESCO, *Framework for Cultural Statistics*, 2009

Altri contributi operativi importanti provengono da Eurostat. In Europa l'ambito delle attività culturali è di competenza dei singoli Stati, per questo motivo per lungo tempo, il tema non è stato coperto dall'attività statistica comunitaria. Solo nel 1995 è stata adottata la prima risoluzione per la costruzione comune di statistiche economiche in campo culturale, compito di cui è stato investito Eurostat.

E' stato di conseguenza formato il primo gruppo di lavoro sulle statistiche culturali, denominato *LEG-Culture (Leadership Group Culture)*, attivo fra il 1997 e il 2000, che ha prodotto il primo "Quadro europeo delle statistiche culturali". Al primo gruppo di lavoro, ne è seguito un secondo nel periodo 2009-2011, denominato *ESSnet-Culture (European Statistical System network on Culture)*, il cui contributo è raccolto nel documento *ESSnet Culture Final Report* del 2012, ad oggi il più noto sul tema a scala europea.

Il quadro statistico europeo di *ESSnet* differisce da quello dell'UNESCO per i suoi confini più ristretti, ma offre una visione più operativa, che favorisce la produzione di dati armonizzati sul settore culturale. Esso è comunque più ampio rispetto alla proposta elaborata in precedenza dal gruppo di lavoro di *LEG Culture* (Schema 5).

Schema 5. Confronto dei domini culturali compresi negli approcci di *LEG-Culture*, *ESSnet-Culture* e Unesco FCS 2009



Fonte: *ESSnet-culture Final Report*, 2012

Nella classificazione si individuano 10 domini culturali (o ambiti settoriali) e 6 funzioni (fasi del ciclo produttivo), oltre a 4 dimensioni culturali (tipo di variabile). Il contributo più importante è legato all'individuazione degli ambiti culturali all'interno delle principali classificazioni statistiche vigenti (NACE, CPA, ISCO, COFOG, COICOP) (Schema 6).

Schema 6. **Classificazioni per domini (ambiti settoriali), funzioni (fasi del ciclo produttivo) e dimensioni (variabili economiche) e relative fonti**

FRAMEWORK ON CULTURE										
10 CULTURAL DOMAINS	6 CULTURAL FUNCTIONS						4 CULTURAL DIMENSIONS			
	CREATION	PRODUCTION/ PUBLISHING	DISSEMINATION/ TRADE	PRESERVATION	EDUCATION	MANAGEMENT/ REGULATION	CULTURAL EMPLOYMENT	CULTURAL EXPENDITURE	CULTURAL CONSUMPTIONS	CULTURAL PRACTICES
HERITAGE	<b>CULTURAL ACTIVITIES:</b> - all types of activities, market and non market; - carried out by business, individuals, non profit org., groups						All cultural occupations both in the cultural sectors and in other sectors + all employed persons in the cultural sectors	Public spending	Private spending	To practice To attend and receive To participate in social aspects To volunteer
ARCHIVES										
LIBRARIES										
BOOKS AND PRESS										
VISUAL ARTS										
PERFORMING ARTS										
AUDIOVIS. & MULTIMEDIA										
ARCHITECTURE										
ADVERTISING										
ART CRAFTS										
STATISTICAL TOOLS: Definitions Nomenclatures	<b>CULTURAL INDUSTRIES:</b> cultural economic enterprise and organizations market and non market  <b>CULTURAL SECTORS:</b> all cultural industries in cultural economic activities according to NACE/CPA 2008						NACE 2008 ISCO 2008 (Cultural Occupation: Cultural ISCO 2008)	COFOG	COICOP	
Main European Sources	SBS, STS, Comext						LFS		HBS	HETUS, SILC, Eurobarometer on Culture, AES

Fonte: ESSnet-culture Final Report, 2012

### 1.3 Alcune riflessioni

Lo strumento del conto satellite della cultura ha importanti punti di forza, a partire dalla sua confrontabilità per arrivare alla sua modulabilità, che consente di costruire sia informazioni aggregate (ad esempio, il contributo al PIL dei settori culturali), sia dati più dettagliati per settore o per territorio (ad esempio, quanto pesa l'occupazione del settore museale nelle diverse regioni italiane). Di contro, è uno strumento molto "costoso", che richiede forti investimenti iniziali e dati facilmente aggiornabili.

Da un primo confronto fatto con alcuni esperti del tema<sup>1</sup>, è emersa come possibile soluzione pratica l'individuazione di un percorso di realizzazione, che unisca un inquadramento concettuale rigoroso ad una costruzione operativa fatta per *step* successivi, partendo da quelli più solidi, sia perché più precisamente definiti, sia perché accompagnati da una maggiore disponibilità di dati ufficiali. Un ambito che risponde ad entrambe le caratteristiche potrebbe essere quello dei musei.

Il procedimento descritto avrebbe il vantaggio di "aggirare" il problema principale del settore culturale, ovvero la definizione dei suoi confini. Il tema tende ad essere sfuggente e molti approcci proposti rischiano di essere eccessivamente inclusivi (dai musei all'enogastronomia), impedendo di fatto misurazioni comparabili, ancorché parziali. L'approccio proposto ha il pregio di ragionare dal particolare al generale, per componenti successive, che vadano pian piano a coprire il settore nel suo complesso. Per cui, una volta completato in modo rigoroso l'ambito dei musei, si potrebbe passare a quello delle biblioteche e poi allo spettacolo dal vivo, al cinema, all'editoria, ecc. Il tutto, sempre mirando alla "costruzione" di dati dal contenuto economico, quali struttura dei costi, investimenti, occupazione, spesa delle diverse tipologie di pubblico.

<sup>1</sup> Annalisa Cicerchia di ISTAT, quale esperta di statistiche sul settore culturale e Renato Paniccià di IRPET, quale esperto di matrici di contabilità regionali e settoriali.

## 2. LA CULTURA E I SERVIZI RICREATIVI NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (CPT)

### 2.1 Definizione e obiettivi

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) è finalizzato a costruire una misura univoca della spesa pubblica consolidata, vale a dire delle entrate effettivamente acquisite e delle spese effettivamente erogate, al netto dei trasferimenti intermedi tra enti. La procedura di consolidamento dei dati finanziari, quindi, serve ad eliminare i doppi conteggi.

Il sistema di costruzione dei CPT è complesso, si basa su una struttura a rete che vede la partecipazione di un'Unità Tecnica Centrale, collocata presso l'Agenzia per la coesione territoriale, e 21 Nuclei regionali costituiti presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma. Ciascun soggetto ha il compito di raccogliere e classificare, secondo una metodologia condivisa, i dati provenienti dai bilanci dei soggetti pubblici e delle società partecipate che rientrano nel perimetro di osservazione dei CPT, ovvero il Settore Pubblico Allargato (SPA).

Il conto, che viene prodotto con riferimento annuale, rappresenta l'ammontare effettivo, incassato e speso, su ciascun territorio regionale considerato. Attualmente, la serie storica completa è disponibile *online* dal 2000 al 2019. I dati sono disaggregati per varie tipologie contabili di spesa (corrente, in conto capitale, ecc.), per regione, per 3 livelli di governo e per 30 settori, tra cui anche il settore "cultura e servizi ricreativi".

I dati dei Conti Pubblici Territoriali sono dati finanziari di cassa, ovvero, la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto dei dati definitivi relativi a spese effettivamente realizzate. Per questa ragione, tali dati non sono confrontabili con quelli della contabilità nazionale, ad esempio della matrice SAM, che è invece costruita sul principio di competenza.

### 2.2 Esempio di utilizzo dei dati CPT

Nel 2013 la rete dei CPT ha pubblicato un approfondimento monografico dedicato al settore cultura e servizi ricreativi (AA.VV. L'Italia secondo i CPT. Monografia. I flussi finanziari pubblici nel settore Cultura e Servizi Ricreativi, 2013). Secondo tale analisi, l'Italia è tra i paesi europei che spende meno per il settore (come percentuale sul PIL) e che ha più disinvestito tra 2000 e 2011. In particolare, la spesa culturale in conto capitale ha subito una forte contrazione. Tale andamento è spiegato dai provvedimenti generali di contrazione della spesa pubblica a seguito della crisi economica del 2009, ma ha avuto picchi di maggiore intensità per il settore culturale, considerato probabilmente una sorta di spesa accessoria, sacrificabile più facilmente in caso di crisi<sup>2</sup>. Nello specifico, è diminuita la spesa erogata dal governo nazionale.

Dal punto di vista territoriale, emergono comportamenti diversificati, spiegati da una molteplicità di fattori: ad esempio, dalla diversa distribuzione del patrimonio, che premia le regioni centrali, dal diverso assetto delle competenze istituzionali, come è il caso delle regioni ad autonomia speciale, ma anche dalla diversa capacità amministrativa di spesa, dato quest'ultimo che spiega il divario delle regioni meridionali.

Di seguito vengono illustrate alcune possibili elaborazioni ricavabili dai dati disponibili nei CPT *online*, relativamente al lato spesa.

I dati consentono, ad esempio, di confrontare le composizioni settoriali tra i territori (Grafici 7 e 8), ma anche di monitorare l'evoluzione della spesa nel tempo (Grafico 9).

Grafico 7. **ITALIA. Comp. settoriale della spesa 2019 (%)**

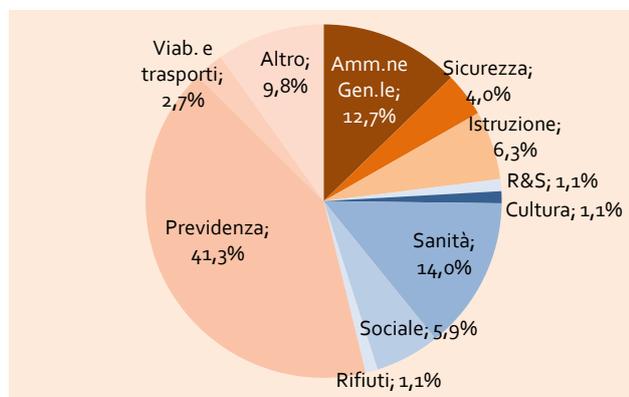
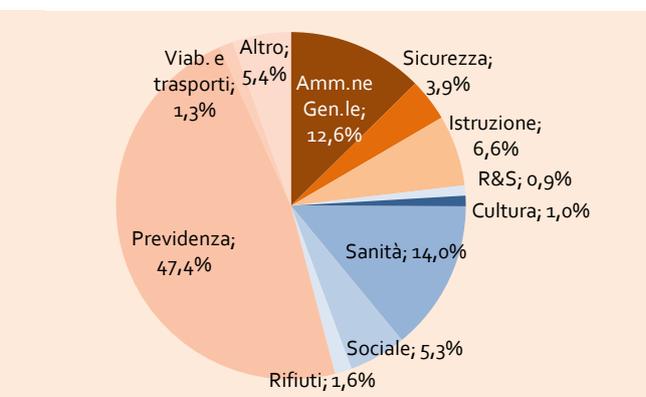


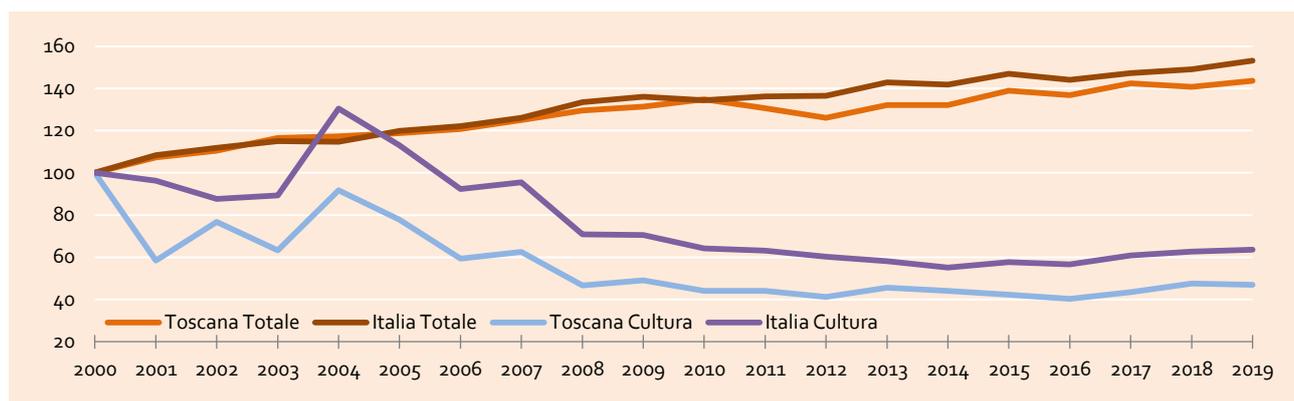
Grafico 8. **TOSCANA. Comp. settoriale della spesa 2019 (%)**



Fonte: elaborazioni IRPET su dati CPT

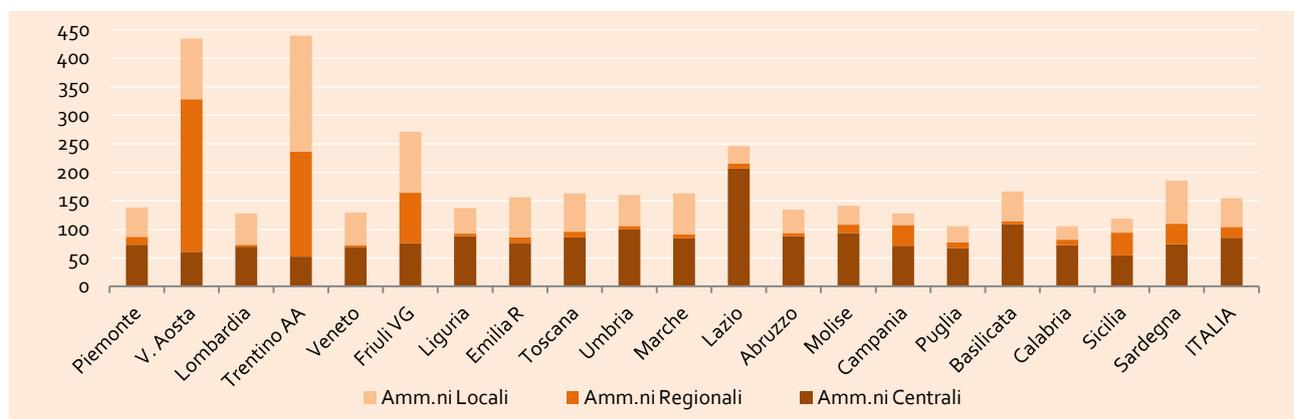
<sup>2</sup> In generale, si nota che il settore della cultura è quello in cui la distanza è maggiore fra l'importanza strategica dichiarata e l'ammontare di risorse che viene effettivamente destinato (op. cit. p.35).

Grafico 9. **Evoluzione della spesa pubblica totale e per il settore culturale 2000-2019. Italia e Toscana. Nr. indice 2000=100 (prezzi correnti)**



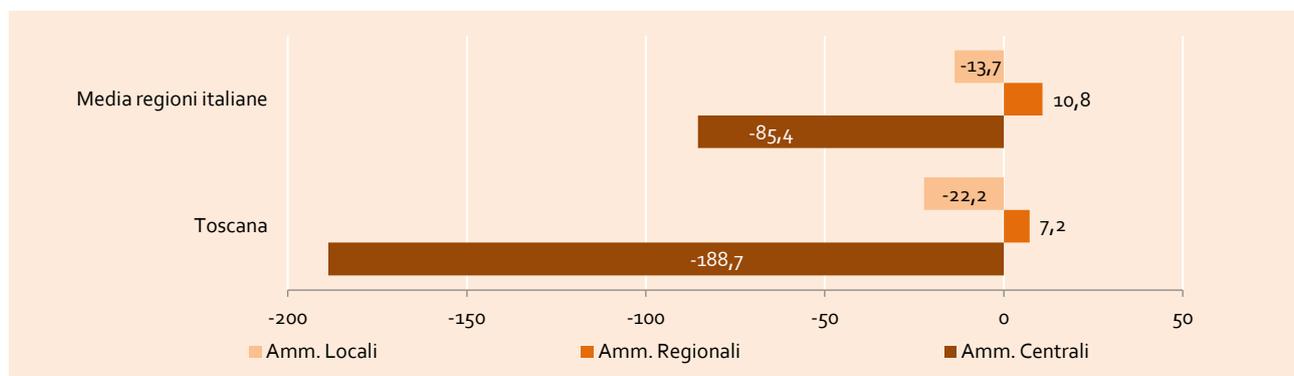
Fonte: elaborazioni IRPET su dati CPT

Grafico 10. **Euro per abitante di spesa culturale pubblica per regione e livello di governo. 2019**



Fonte: elaborazioni IRPET su dati CPT

Grafico 11. **Differenza in euro per abitante di spesa culturale pubblica per livello di governo. 2000-2019 (prezzi correnti)**



Fonte: elaborazioni IRPET su dati CPT

E' inoltre possibile distinguere la spesa erogata per livello di governo e territorio, individuando così i diversi modelli di *governance* (Grafico 10) e fare confronti sulla loro evoluzione temporale (Grafico 11).

### 2.3 Alcune riflessioni

In estrema sintesi, il vantaggio principale offerto dai dati di fonte CPT è quello di avere dati confrontabili e non ridondanti sulle entrate e le spese dei diversi soggetti afferenti al settore pubblico allargato. Le disaggregazioni presenti nei dati accessibili *online* consentono di articolare i flussi finanziari in varie tipologie, ad esempio, dal lato spesa, come è stato illustrato, si possono ripartire gli importi per ambiti settoriali, per spesa corrente o in conto capitale, per categorie economiche (personale, acquisto di beni e servizi, ecc.), per territorio e per soggetto erogatore, nonché monitorarne l'evoluzione temporale. Non è tuttavia possibile disaggregare ulteriormente o ricavarne indicazioni aggiuntive, se non integrando con altre fonti informative.

### 3. LA RETE DEGLI OSSERVATORI DELLA CULTURA

#### 3.1 Definizione e obiettivi

L'idea di una rete di osservatori dello spettacolo o più in generale delle attività culturali viene formalizzata per la prima volta con la legge n.163 del 30 aprile 1985, che ha previsto la costituzione del FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) e del relativo Osservatorio Nazionale presso il Ministero competente (allora Ministero del turismo e dello Spettacolo).

Da normativa, sono tre i compiti attribuiti all'osservatorio nazionale: i) ricostruzione esaustiva dell'offerta tramite raccolta sistematica di dati; ii) monitoraggio della spesa pubblica erogata da tutti i livelli di governo, a partire dai fondi FUS; iii) elaborazione di indagini e documenti di approfondimento (ad esempio sui consumi) per fornire raccomandazioni per le politiche di settore (Scheda 12).

##### Scheda 12. Il ruolo degli osservatori tematici

Gli osservatori nascono di solito quali strumenti di supporto alle politiche istituzionali in un determinato settore tematico. A livello funzionale l'osservatorio si connota quindi come organismo che, attraverso un monitoraggio e una catalogazione delle situazioni esistenti e un percorso di valutazione delle stesse, permette l'individuazione di politiche in grado di rispondere ai fabbisogni effettivi delle imprese e delle istituzioni pubbliche, nonché di favorire la crescita di nuove competenze professionali nel settore di riferimento.

Sono due i livelli di attività svolte:

- un primo livello, che adotta i metodi dell'indagine statistica, e che può essere qualificato in sintesi come lavoro di "monitoraggio periodico";
- un secondo livello di attività rappresentato da tutte le altre specifiche azioni, differenziate per tematiche e metodologie, riassumibili nella sostanza nel lavoro di "studi tematici e di approfondimento".

Per essere efficace, un sistema di osservatori tematici territoriali deve agire all'interno di un sistema condiviso di metodologie e indicatori. Le difficoltà in questo senso, però, sono notevoli, soprattutto in ambito culturale, e vanno dalla definizione stessa di cultura alle criticità che riguardano le fonti di dati, soprattutto in alcuni sub-settori.

Gli Osservatori Culturali e dello Spettacolo attivi oggi nel nostro paese sono nella maggioranza espressione di esigenze di studio e monitoraggio da parte di singole istituzioni pubbliche. Il bisogno primario ricorrente che caratterizza la nascita degli osservatori si situa infatti nell'esigenza, da parte dell'amministrazione competente, di individuare e valutare le politiche di settore.

Fonte: elaborazioni su S. Ortolani (2006), Gli osservatori della cultura e dello Spettacolo in Italia e in Europa: modelli, attività e relazioni con gli organismi ufficiali di statistica, MIBAC

A partire dagli anni '90, a seguito di un primo decentramento di funzioni alle Regioni, nascono anche alcuni osservatori regionali, più spesso dedicati all'intero settore culturale, piuttosto che al solo comparto dello spettacolo. Le esperienze pionieristiche sono tre: nel 1996 nasce ufficialmente l'Osservatorio Culturale della Lombardia, quale emanazione degli uffici regionali; nel 1998 si aggiunge l'Osservatorio Culturale del Piemonte, nato dalla *partnership* pubblico-privata tra Regione e Fondazione Fitzcarraldo; nel 1999 viene istituito anche l'Osservatorio dello Spettacolo dell'Emilia-Romagna, di competenza regionale e affidato ad Ater (Associazione Teatri Emilia-Romagna).

Nuove iniziative si aggiungeranno a partire dagli anni 2000, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha mantenuto la tutela dei beni culturali tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, ma ha posto le attività di promozione e valorizzazione degli stessi tra le materie a legislazione concorrente Stato-Regioni.

Nel triennio 2007-2009 viene inoltre finanziato, dal Mibact e dalle 19 regioni e province autonome aderenti, il progetto ORMA (Osservatorio Risorse e Mercati dell'Arte), finalizzato a favorire il raccordo e la collaborazione tra l'osservatorio nazionale dello spettacolo e i suoi omologhi regionali (Scheda 13). Scaduto il triennio di cooperazione, tuttavia, la rete degli osservatori non riesce ad affermarsi.

L'ultimo atto in materia è costituito dal progetto di legge "Istituzione del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo", presentato nel febbraio 2019 e ancora in fase di approvazione. Oggetto della proposta è ancora una volta l'istituzione di un "Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo, allo scopo di favorire il dialogo e la cooperazione fra l'osservatorio dello spettacolo costituito presso il MIBACT e gli osservatori regionali dello spettacolo, al fine di fornire al legislatore uno strumento di monitoraggio sul settore". Il progetto di legge, inoltre, enuncia i principi generali in materia di spettacolo dal vivo (che in gran parte ricalcano quelli già vigenti) e prevede la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dello spettacolo, sul modello di quelli dei settori sanitario e sociale.

Il tema della rete degli osservatori, infine, è stato al centro di un approfondimento dell'ultima edizione della conferenza ArtLab, tenutasi a Bergamo dal 22 al 25 settembre scorsi.

Il progetto, attivo fra 2007 e 2009, nasce dalle esigenze di conoscenza del settore dello spettacolo dal vivo e del cinema da parte delle amministrazioni regionali, in un periodo segnato da profonde trasformazioni istituzionali e organizzative, nonché dal progressivo accrescimento del ruolo delle Regioni nel governo e nel sostegno al settore.

E' finanziato dal Mibact e dalle 19 Regioni e Province Autonome aderenti, coordinato da Fondazione Fitzcarraldo, Fondazione Ater Emilia-Romagna e Società Ecom Progetti di Roma, che hanno costituito un'associazione temporanea di impresa (ATI).

Gli Osservatori, e dunque anche la loro rete di coordinamento, nascono come strumenti di servizio a sostegno dell'azione di governo, sedi di raccolta ed elaborazione dati, di analisi e ricerca, per valutare gli andamenti del settore e consentire una programmazione degli interventi pubblici più efficace, nuove strategie e nuove politiche. Si possono pertanto individuare tre ambiti prioritari di intervento:

- a) il monitoraggio permanente dello spettacolo, quale attività indispensabile per stabilire ordini di grandezza confrontabili tra regioni, con particolare attenzione alle dinamiche del pubblico, alla spesa per lo spettacolo e alle ricadute occupazionali;
- b) gli approfondimenti *ad hoc* da effettuarsi in funzione delle esigenze di conoscenza specifiche delle amministrazioni, tra cui figurano in primo luogo i criteri di valutazione delle attività utilizzati ai fini dell'erogazione dei contributi, la configurazione giuridica e i modelli organizzativi, le indagini sul pubblico effettivo e potenziale, quelle sui pubblici dei settori emergenti, ecc. ;
- c) la divulgazione dei risultati conseguiti in sedi di confronto allargato.

Sono obiettivi specifici nell'ambito del quadro generale sopra indicato:

- i) la predisposizione di strumenti informativi comuni sulla base di un approccio metodologico condiviso;
- ii) l'individuazione di strumenti modulabili in rapporto a situazioni organizzative, strutturali e dimensionali diverse.

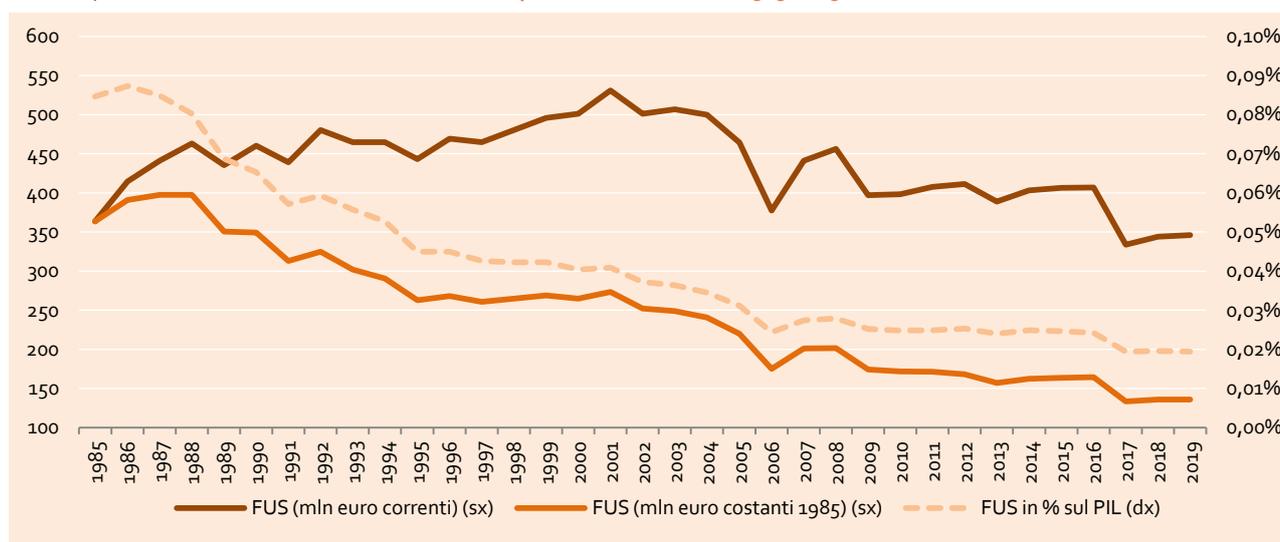
In particolare, appare indispensabile l'adozione di una metodologia condivisa, che implica la definizione di protocolli comuni di rilevazione, di elaborazione e valutazione dei dati e delle informazioni, tali da consentire affidabili attività di confronto e scambio.

Fonte: elaborazioni su Fondazione Fitzcarraldo- Progetto ORMA - Abstract

### 3.2 I modelli di riferimento

A differenza di quanto accadeva nel 1985, anno di istituzione del FUS e dell'Osservatorio nazionale collegato, quando ben poche erano le informazioni standardizzate sul settore e i primi osservatori regionali costituiti agivano come veri e propri pionieri, il contesto odierno può potenzialmente avvalersi di una pluralità di esperienze ormai consolidate e basarsi su una raccolta dati più organizzata, anche se ancora dispersa tra molti soggetti diversi e poco costante nel tempo.

Grafico 14. Evoluzione del FUS in milioni di euro correnti, costanti e in % sul PIL. 1985\_2019



Fonte: Osservatorio dello Spettacolo - MIBACT

Esistono alcune fonti statistiche ufficiali, inquadrare all'interno di specifici protocolli, come è il caso delle informazioni prodotte periodicamente da Eurostat in tema di occupazione, imprese, commercio di beni e servizi, partecipazione, spesa delle famiglie e del settore pubblico<sup>3</sup>. Vi sono le rilevazioni dedicate effettuate da Istat, quali l'indagine sui

<sup>3</sup> Si veda <https://ec.europa.eu/eurostat/web/culture/data/database>

musei e le istituzioni similari, quella sulle biblioteche e quella sull'editoria e i livelli di lettura, cui si sommano rilevazioni più generali che coprono però anche i settori culturali, quali gli archivi sull'attività di imprese (Asia Imprese e Unità Locali), istituzioni (Asia istituzioni pubbliche) e soggetti non profit (Censimento delle istituzioni non profit), o quello su ore lavorate, retribuzioni e costo del lavoro (Registro RACLI).

Sono presenti anche dati raccolti e elaborati da altri enti, come le informazioni raccolte tramite l'Osservatorio dello Spettacolo SIAE su eventi, spettatori e incassi; tramite l'INPS relativamente ai lavoratori dello spettacolo (gestione ex-ENPALS), tramite il Ministero della cultura nello svolgimento delle sue funzioni (rilevazioni sui musei statali, sulle biblioteche nazionali o anche il monitoraggio sull'erogazione delle risorse FUS, come riportato nel Grafico 14), o anche tramite fondazioni di settore (si pensi al monitoraggio delle imprese culturali e creative curato dalla Fondazione Symbola in collaborazione con Unioncamere).

All'elenco citato si devono aggiungere tutte le informazioni a carattere amministrativo raccolte dalle Regioni nell'esercizio della loro funzione di valorizzazione del settore, ormai pluridecennale, nonché quelle ricavate dalle indagini *ad hoc* condotte dagli osservatori regionali, anch'essi ormai in attività da anni. Molto importanti sono anche alcuni archivi amministrativi, non necessariamente dedicati, ma che coprono anche i settori culturali, tra i quali l'esempio più importante è senz'altro costituito dall'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie dei rapporti di lavoro.

Il contesto attuale è dunque caratterizzato da una ricca disponibilità di informazioni, il cui difetto principale è da individuarsi nella bassa confrontabilità nello spazio e nel tempo. La sfida odierna sta dunque nell'unificare e rendere comparabili le molteplici letture disponibili.

### 3.3 Alcune riflessioni

La costruzione di una rete di osservatori dedicati al tema della cultura (di cui lo spettacolo costituisce solo una delle componenti) pone due tipi di sfide, una metodologica e l'altra di *governance*.

La sfida metodologica attiene all'individuazione delle informazioni ritenute indispensabili per la conoscenza del settore e alle modalità, necessariamente concordate e standardizzate, di rilevazione delle stesse. In proposito sembra utile riprendere la proposta di un sistema a *step* successivi avanzata in relazione alla costruzione di un conto satellite della cultura. E' bene partire, anche in questo caso, dai settori meglio definiti e su cui sono più ricche le informazioni ufficiali più sistematiche. Una ricostruzione univoca di occupazione, reddito e livelli di consumo per gli ambiti più facilmente individuabili è comunque un risultato importante. Una volta consolidato questo nucleo informativo centrale, è poi possibile ampliarlo "agganciandovi" segmenti aggiuntivi di informazioni, derivanti da dati amministrativi regionali o da indagini locali *ad hoc*.

La soluzione alla questione di *governance* è la conseguenza del metodo di lavoro proposto. Si potrebbe adottare un sistema "a cerchi concentrici", basato su un nucleo ristretto di informazioni e metodologie comuni a tutti i partecipanti, cui poi ciascuno può aggiungere in autonomia espansioni e approfondimenti che mantengano la coerenza con la parte comune. Compiti specifici della rete degli osservatori sarebbero dunque quelli di raccogliere dati in modo omogeneo, programmare indagini di approfondimento, costruire scenari, simulare impatti di shock esogeni, valutare le politiche settoriali, monitorare l'evoluzione dell'offerta e degli stili di consumo, misurare gli effetti trasversali della cultura, quale estensione degli investimenti in istruzione e formazione.

#### Osservatorio regionale della Cultura

Nota 2/2021



Regione Toscana

Le Note dell'Osservatorio sono a cura di IRPET e REGIONE TOSCANA. Responsabile del progetto: Sabrina Iommi. L'autore di questo numero è: Sabrina Iommi (IRPET).