

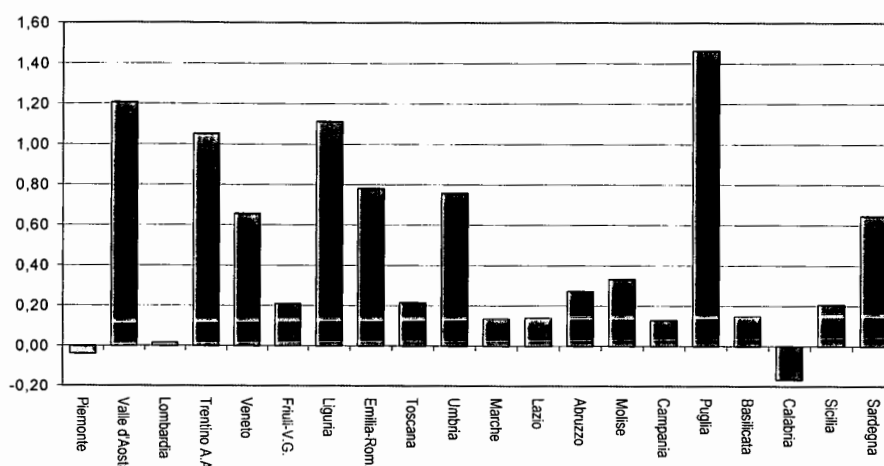
Indagini e studi recenti¹¹ dimostrano che la domanda turistica in generale, e dunque anche quella che si rivolge ad aree protette pur nella specificità delle motivazioni di visita e soggiorno, è molto sensibile alla disponibilità e qualità dei servizi offerti.

Allo scopo di evidenziare come i territori che gravitano attorno alle aree protette siano caratterizzati rispetto al contesto regionale in attività e servizi per il turismo, è stato calcolato un indice di specializzazione (in termini di addetti) dei comuni che sono integralmente o parzialmente interessati.

In tutte le Regioni, ad eccezione del Piemonte, della Lombardia e della Calabria, i territori delle aree protette hanno chiaramente una maggiore concentrazione di attività connesse al turismo rispetto alla media regionale. In Valle d'Aosta, Trentino, Liguria e Puglia la vocazione turistica dei comuni in aree protette è più del doppio della specializzazione regionale (fig. II.4). Guardando alla concentrazione di unità locali invece che dei loro addetti, la situazione rimane in larga parte invariata con l'eccezione dei comuni in aree protette del Molise e del Lazio, che in termini di unità locali risultano leggermente meno specializzate delle corrispondenti Regioni.

¹¹ Si vedano, ad esempio, i contributi al Seminario tematico del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 "Risorse Naturali e Culturali" organizzato dal MEF-DPS-UVAL a Roma il 28 settembre 2005, sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp. Si veda rimanda inoltre al "Rapporto sul Turismo Italiano 2005-2006", Mercury s.r.l., Firenze 2005.

Figura II.4. - SPECIALIZZAZIONE OCCUPAZIONALE DEI COMUNI IN AREE PROTETTE IN ATTIVITA' E SERVIZI PER IL TURISMO¹



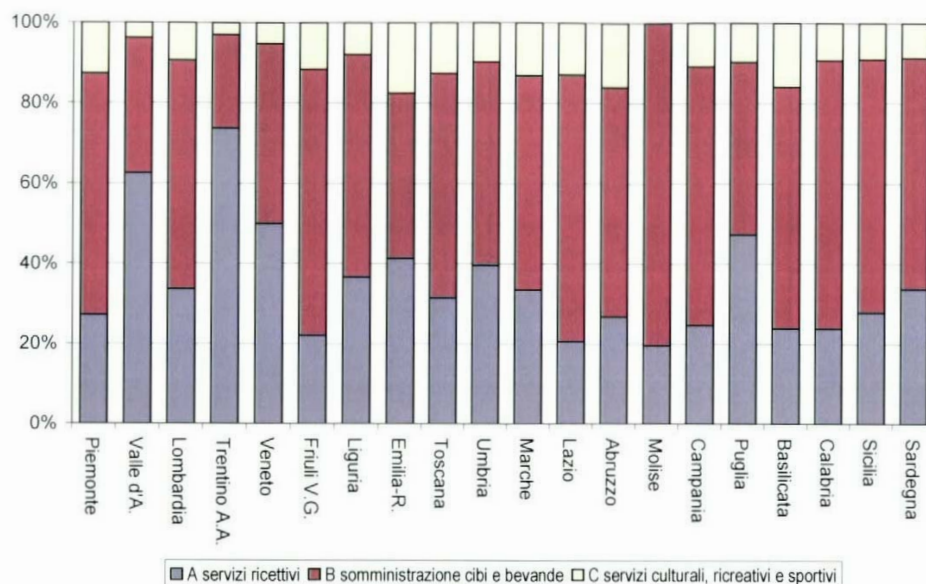
¹ La specializzazione dei comuni in aree protette è calcolata in base alla quota di addetti nelle "attività di interesse" (cfr. oltre) confrontata con la stessa quota a livello regionale. I dati sono relativi al Censimento dell'Industria e dei Servizi (CIS) 2001 e si riferiscono ai comuni che hanno almeno il 10 per cento di superficie in area protetta, escludendo i comuni capoluogo di aree metropolitane. Nel grafico, per meglio evidenziare le Regioni in cui la specializzazione delle aree parco risulta superiore a quella del contesto medio regionale, al rapporto tra quote di addetti nelle aree parco e quella regionale viene sottratto 1. Le categorie di "attività di interesse" prese in esame sono: *A servizi ricettivi*: Alberghi e motel, con ristorante; Alberghi e motel, senza ristorante; Ostelli della gioventù; Rifugi di montagna; Campeggi ed aree attrezzate per roulotte; Villaggi turistici; Colonie, case per ferie e case di riposo (senza cure); Affittacamere, case per vacanze; Agriturismo; Altri esercizi alberghieri complementari; Locazione di beni immobili - *B somministrazione cibi e bevande*: Ristoranti, trattorie, bar, gelaterie ecc.; - *C servizi culturali, ricreativi e sportivi*: Attività delle agenzie di viaggi e turismo; guide e accompagnatori turistici; Noleggio di altri beni per uso personale e domestici; Organizzazione di convegni; Gestione di sale di spettacolo e attività connesse; parchi di divertimento; musei e conservazione dei luoghi; orti botanici e giardini zoologici; Gestione di piscine; Gestione di campi da tennis; Stabilimenti balneari; Stabilimenti idropinici ed idrotermali; Commercio al dettaglio di oggetti d'arte, di culto.

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, CIS 2001.

In termini di composizione dei servizi per il turismo, sebbene la somministrazione di cibi e bevande rappresenti una parte importante di attività nei comuni in aree protette di tutte le Regioni, si possono individuare nove casi in cui almeno il 10 per cento degli addetti sono impiegati in servizi culturali, ricreativi e sportivi. In Molise i territori che gravitano attorno alle aree protette ne sono invece totalmente privi (Fig. II.5).

In generale si osserva un'offerta di servizi molto sbilanciata a favore della ricettività (posti letto) e della somministrazione di cibi e bevande, mentre l'offerta di servizi culturali, ricreativi e sportivi è ancora molto limitata.

Figura II.5. - COMPOSIZIONE DELL'OCCUPAZIONE IN ATTIVITA' E SERVIZI PER IL TURISMO NEI COMUNI IN AREE PROTETTE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, CIS 2001.

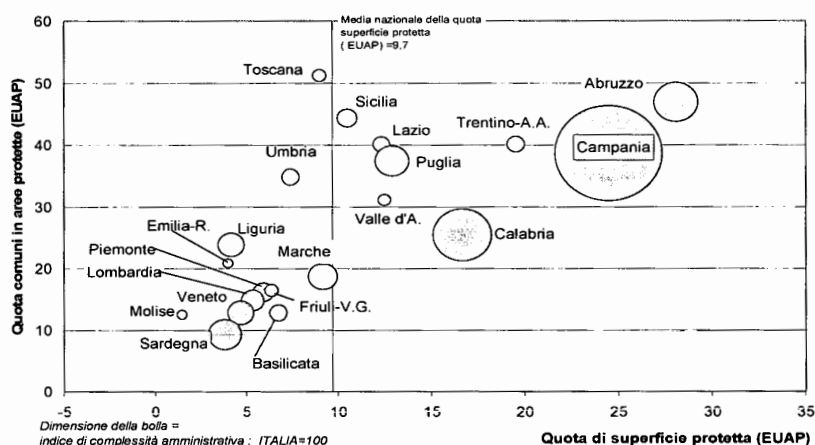
La domanda e il comportamento di consumo dei turisti segnalano con evidenza come la durata della permanenza in una località, così come il livello di spesa turistica sostenuta a livello locale, siano direttamente correlate alle opportunità di intrattenimento. L'ampliamento dei servizi offerti, costituisce, quindi, un fattore determinante per aumentare l'attrattività turistica e le ricadute economiche nelle aree protette.

Un aspetto rilevante per sostenere lo sviluppo locale delle aree protette riguarda la struttura, l'organizzazione e la capacità operativa degli enti preposti alla gestione, in quanto giocano un ruolo fondamentale in termini di creazione e miglioramento dei servizi, indispensabili per sviluppare attività di fruizione compatibili con le aree stesse e rafforzare nel medio-lungo periodo l'interesse delle comunità locali alla cura del territorio. In termini gestionali, il compito di una regione è tanto più difficile quanto maggiore è la quota di superficie da proteggere e quanto maggiore è il numero di unità amministrative - in assoluto e per singola area protetta - coinvolte nella gestione e nelle scelte di programmazione e attuazione degli interventi. Per le Regioni con quota di superficie protetta superiore alla media nazionale, la complessità della sfida può essere molto diversa: si passa da un caso come la Valle d'Aosta, in cui, in base al numero di attori coinvolti per area protetta, la situazione è

Complessità
gestionale e
interventi
realizzati nelle
Regioni
Obiettivo I

valutata cinque volte più semplice che nella media italiana, ad un caso come la Campania - in assoluto il più complesso - cento volte più difficile rispetto a quanto lo è mediamente in Italia, a causa dell'elevato numero di amministrazioni comunali coinvolte. Anche per Abruzzo, Calabria e Sardegna l'indice di complessità amministrativa risulta superiore alla media Italia (fig. II.6).

Figura II.6. - COMPLESSITA' AMMINISTRATIVO-GESTIONALE DELLE AREE PROTETTE PER REGIONE



Nota: il grafico raffigura le Regioni per quota di superficie protetta e quota totale di comuni interessati. L'indice di complessità amministrativo-gestionale è stato calcolato per le singole aree protette in base alla distanza tra il numero di comuni coinvolti e il caso più semplice dal punto di vista amministrativo-gestionale (un solo comune coinvolto). E' stata aggiunta una penale per le aree protette interregionali in quanto sono coinvolte unità amministrative aggiuntive. L'indice regionale è ottenuto come somma delle distanze dal caso più semplice di tutte le aree protette diviso il numero di aree protette di ciascuna regione.

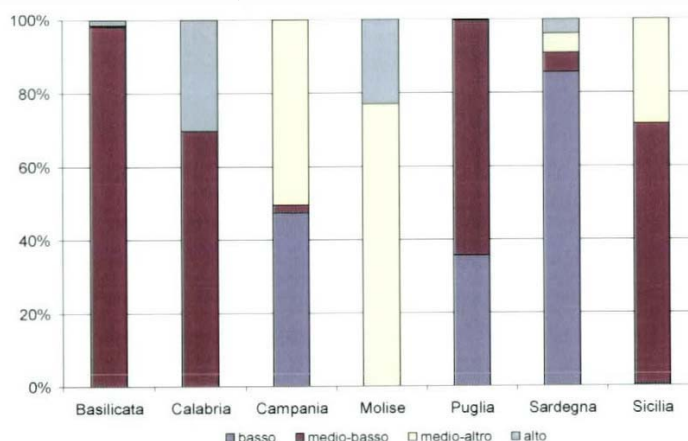
Fonte: elaborazioni DPS su dati EUAP-MATT.

Un'idea dello stato di avanzamento dell'adeguamento normativo delle aree protette è possibile, limitatamente alle Regioni dell'Obiettivo 1, grazie ad una ricognizione sistematica su aspetti normativi, assetti istituzionali e strutture gestionali condotta dalla Rete delle Autorità Ambientali nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)¹². Gli adempimenti monitorati includono l'istituzione dell'ente gestore, l'adozione e approvazione di un piano del parco, di un piano pluriennale economico e sociale, la nomina degli organi gestionali e amministrativi. A fine 2004, la Sardegna appare particolarmente in ritardo a causa delle difficoltà riscontrate dal Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, che copre la più grande quota di superficie protetta della regione (mentre altri parchi nazionali sardi hanno uno stato più avanzato, ma minore estensione). La Puglia e la Campania registrano entrambe una quota non trascurabile di superficie protetta con avanzamento

¹² La ricognizione è realizzata dal Gruppo Rete Ecologica che opera nell'ambito delle Rete delle Autorità Ambientali del QCS Regioni Obiettivo 1 - 2000-2006.

normativo insoddisfacente, ma la seconda presenta al contempo una quota pari a circa il 50 per cento del totale con un avanzamento medio-alto (fig. II.7).

Figura II.7. SUPERFICIE PROTETTA PER STATO DI AVANZAMENTO DEGLI ADEMPIMENTI NORMATIVI E REGIONE AL 31.12.2004 (valori percentuali)



Legenda:

Stato di avanzamento basso: quando il valore dell'indice è inferiore a 50 per cento; *medio-basso:* tra 50 per cento e 75 per cento, *medio-alto:* tra 75 per cento e 90 per cento; *alto:* quando è superiore al 90 per cento.

Nota: l'elaborazione si riferisce alla Rete Natura 2000. Ad ogni area protetta è stato assegnato un punteggio pari a 1 per ciascun adempimento previsto e realizzato entro il 31.12.2004, pari a 0,5 per ciascun adempimento previsto e da realizzare entro il 31.12.2006 e un punteggio pari a 0 altrimenti. La somma dei punteggi è stata divisa dal numero di adempimenti previsti per cento. Lo stato di avanzamento è considerato basso.

Fonte: elaborazioni DPS su dati della Rilevazione Gruppo Rete Ecologica della Rete delle Autorità Ambientali del QCS Regioni Obiettivo 1 – 2000-2006.

Nell'attuale ciclo di programmazione comunitaria le Regioni Obiettivo 1 hanno previsto nei rispettivi Programmi Operativi interventi per la Rete ecologica per circa 865 milioni di euro di risorse pubbliche totali, per aiuti alle imprese, azioni di protezione del patrimonio naturale e culturale, servizi di accompagnamento al turismo nelle aree protette, sistemi di monitoraggio, comunicazione e ricerche di settore. Le politiche intraprese hanno incontrato difficoltà di attuazione, come testimoniano i bassi livelli degli impegni di spesa: al 31 ottobre 2005 erano presenti nel sistema di monitoraggio (MONIT) 697 progetti relativi alla rete ecologica a cui corrispondono circa 219 milioni di euro impegnati e i pagamenti effettuati erano il 15 per cento del costo ammesso a rendicontazione¹³. La maggiore parte dei progetti riguardano servizi di accompagnamento al turismo e azioni di protezione del patrimonio.

¹³ Si consideri che al 31 ottobre 2005 per l'intero Asse 1 "Risorse naturali" i pagamenti effettuati erano pari al 36 per cento del contributo totale.

La lentezza dell'attuazione è in buona parte dovuta al ritardo nella predisposizione degli strumenti di gestione indispensabili per mobilitare e coinvolgere a livello locale gli interessi di imprese e residenti attorno ad obiettivi di tutela delle risorse naturali.

Allo stesso tempo, resta ancora debole l'integrazione delle politiche di valorizzazione e la capacità di sfruttare pienamente le potenzialità di crescita economica delle aree protette, soprattutto in un settore, come quello turistico, ancora troppo appiattito su attività tradizionali e meno orientato, come dovrebbe, al rafforzamento della filiera dei servizi ricreativi, culturali e sportivi.

II.1.2 Valorizzazione, fruizione e gestione delle risorse culturali

Dinamiche
della domanda:
visitatori e
introiti degli
istituti di
antichità e
d'arte

In Italia, nel 2004 il numero dei visitatori ha raggiunto i 36,8 milioni¹⁴, con un aumento del 6,1 per cento rispetto al 2003, mostrando un'accelerazione rispetto agli anni precedenti (tav. II.2).

Fra le quattro regioni nelle quali si concentra l'80 per cento dei visitatori (Lazio, Campania, Toscana e Sicilia), la Toscana vive una situazione di relativa difficoltà nell'attrattività del proprio patrimonio culturale regionale. A fronte di una politica di tariffazione finalizzata a massimizzare gli introiti per lo Stato¹⁵, le dinamiche dei visitatori in Toscana risultano inferiori sia alla media nazionale, sia al Lazio, alla Campania e alla Sicilia; ciò, fra altri fattori, è dovuto a fenomeni di congestione nelle città d'arte toscane e a una situazione complessivamente critica nel turismo.

Un andamento relativamente non positivo nel quinquennio, ma in recente ripresa, emerge per l'Emilia Romagna, il Trentino Alto Adige e la Puglia, mentre in difficoltà resta la valorizzazione del patrimonio culturale statale in Calabria, Sardegna e Molise.

Tavola II.2 - VISITATORI E INTROITI LORDI DA BIGLIETTERIA

	Anno 2004		Visitatori variazioni percentuali		Introiti lordi variazioni percentuali	
	Visitatori totali (milioni)	Totale introiti lordi (milioni di euro)	Variazione totale 2004/2003	Variazione media annua 2000-2004	Variazione 2004/2003	Variazione media annua 2000-2004
Centro-Nord	24,2	64,39	6,5	1,8	5,6	3,5
Mezzogiorno	12,6	37,01	5,3	2,1	7,2	5,3
ITALIA	36,8	101,41	6,1	1,9	6,2	4,2

Fonte: elaborazioni DPS su dati MIBAC-Sistan, Regione Sicilia.

¹⁴ Il numero di visitatori si riferisce al patrimonio statale e al patrimonio della Regione Siciliana.

¹⁵ L'introito lordo per visitatore in Toscana è pari a 3,9 euro, a fronte di una media nazionale di 2,8 euro. La quota dei visitatori non paganti è la più bassa fra le Regioni italiane, pari al 29 per cento del totale dei visitatori contro il 53 per cento nazionale.

Nel confronto fra l'andamento della domanda nelle macroaree geografiche del Mezzogiorno e del Centro-Nord, le differenze sono da imputare principalmente ai diversi andamenti di Campania e Sicilia che, pur decisamente positivi, risultano comunque inferiori alle dinamiche dei visitatori nel Lazio, di eccezionale intensità.

Fra il 2000 e il 2004 l'ammontare degli introiti è cresciuto a tassi significativamente superiori rispetto al numero dei visitatori. Nelle tre regioni dove si concentrano i maggiori flussi di visitatori, ciò è interamente dovuto all'aumento del prezzo medio dei biglietti di ingresso per i visitatori paganti: la quota dei visitatori non paganti nel 2004 è infatti complessivamente aumentata rispetto al 2000 (tav. II.3).

Non si rileva, comunque, una corrispondenza fra variazione della quota di visitatori paganti e variazione dell'ammontare complessivo degli introiti regionali, in quanto tali variabili sono condizionate sia dalle dinamiche dei visitatori totali, sia dal numero di nuovi siti¹⁶. L'analisi non offre inoltre evidenza di un'elasticità del comportamento dei visitatori al prezzo del biglietto¹⁷.

L'introito medio lordo per visitatore pagante è aumentato fra il 2000 e il 2004 in misura significativa in Campania¹⁸, Lazio e, in misura inferiore, in Toscana, mentre in tutte le altre regioni è rimasto stazionario o addirittura in flessione, riflettendo, laddove è aumentata la quota dei paganti, una più articolata modulazione dei prezzi di ingresso in funzione delle diverse fasce di utenza.

¹⁶ La variazione della quota dei visitatori non paganti può dipendere anche dall'apertura al pubblico di siti dove, in coerenza con il regolamento del Ministero dei Beni e le Attività Culturali 507/1997, è previsto l'ingresso gratuito in quegli istituti di arte e cultura i cui introiti siano inferiori alle spese di riscossione. Con esclusione della Sicilia, nel 2004, su un totale di 402 siti aperti al pubblico, 177 risultano gratuiti; tali siti, pari al 44 per cento del totale, rappresentano, nella maggior parte dei casi, realtà "minori", in quanto richiamano solo il 26 per cento del totale dei visitatori, paganti e non paganti, del patrimonio culturale statale.

¹⁷ Fra le Regioni che hanno ridotto la quota relativa dei non paganti, la Sardegna, il Molise e la Calabria hanno subito una riduzione degli introiti (dovuta alla riduzione del numero totale di visitatori), mentre nelle altre Regioni, e in particolare in Basilicata, Puglia e Umbria, si è registrato un aumento degli introiti complessivi. Nelle Province autonome del Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia Giulia, la politica di tariffazione del patrimonio statale applica un modello che prevede l'ingresso a titolo prevalentemente gratuito.

¹⁸ Sull'aumento degli introiti nei siti della Campania pesa in misura significativa l'aumento del costo del biglietto di ingresso al sito di Pompei, passato da 6,20 euro nel 1999 a 10 euro a partire dal 2002.

Tavola II.3 - INTROITI LORDI PER VISITATORE, COMPOSIZIONE PER MACROAREA DEGLI INTROITI E QUOTA DI VISITATORI NON PAGANTI, 2004

	Introito lordo per visitatore nel 2004 (euro)		Composizione percentuale visitatori e introiti lordi 2004		Visitatori non paganti sul totale	
	per visitatore pagante	per visitatore	Visitatori	Introiti lordi	Quota percentuale 2000	Quota percentuale 2004
Centro-Nord	5,64	2,67	65,6	63,5	47,9	52,8
Mezzogiorno	5,76	2,93	34,4	36,5	45,7	49,2
ITALIA	5,69	2,76	100,0	100,0	47,1	51,5

Fonte: elaborazioni DPS su dati MIBAC- Sistan, Regione Sicilia.

Servizi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico

Le attività di valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica possono essere gestite in forma diretta o indiretta¹⁹, quest'ultima attuata tramite: a) affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica competente; b) concessione a terzi.

L'esternalizzazione delle attività per la gestione dei beni culturali risponde a tre principali obiettivi pubblici, di pari importanza e non necessariamente coincidenti:

- il miglioramento della quantità e qualità della fruizione e quindi della piena disponibilità del bene culturale per la collettività;
- il recupero di efficienza delle attività di gestione dell'Amministrazione;
- il contributo alla copertura finanziaria dei costi sostenuti dall'Amministrazione per la tutela e manutenzione del bene.

La recente normativa prevede un complesso di disposizioni volte a favorire la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale attraverso forme indirette, realizzate tramite l'affidamento delle attività a soggetti partecipati dalla Amministrazione (fondazioni, associazioni, società di capitali) oppure mediante concessione a soggetti terzi. Le esperienze realizzate di gestione indiretta sono tuttavia numericamente contenute e tuttora in fase sperimentale²⁰.

I "servizi aggiuntivi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico", così come disciplinati dall'articolo 117 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (d.lgs. 42/2004)²¹, rappresentano l'unica esperienza che, pur con le criticità più avanti

¹⁹ Articolo 115 del d.lgs. 42/2004.

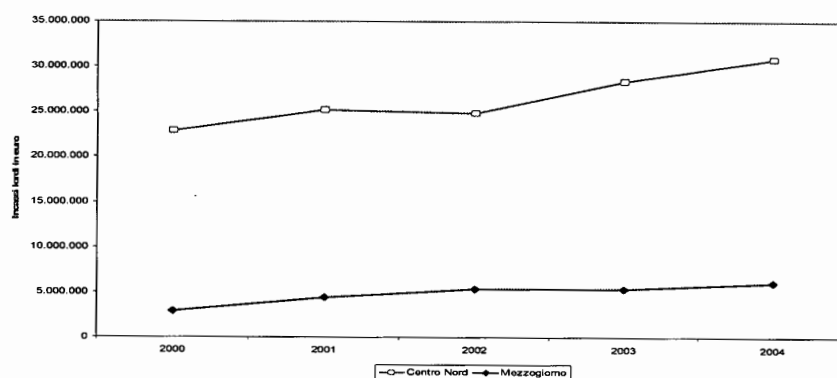
²⁰ Per quanto riguarda la partecipazione del Ministero a associazioni, fondazioni o società finalizzate alla gestione e valorizzazione del patrimonio, l'unica esperienza significativa resta quella del Museo Egizio di Torino. E' rimasta tuttavia non attuata la facoltà del Ministero (legge 368/98) a dare in concessione la gestione complessiva di un bene culturale.

²¹ L'articolo 117 recepisce, con diverse modifiche, l'impianto introdotto per la prima volta agli inizi degli anni 90 con la Legge Ronchey.

analizzate, ha raggiunto un consolidamento significativo nell'affidamento a soggetti privati di attività relative alla gestione e valorizzazione dei beni culturali²².

Il 2004 è significativo per affinare l'interpretazione dell'andamento di un mercato dei servizi di accoglienza che negli anni precedenti mostrava un rallentamento, analogo, ma anticipato di un anno fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno²³ (Fig. II.8). Il dato al 2004 mostra una netta ripresa, che conferma la tendenza in crescita dal 2000, in maniera particolarmente intensa al Mezzogiorno.

Figura II.8 - INCASSI LORDI DA SERVIZI AGGIUNTIVI PER MACROAREA - ANNI 2000-2004



Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Sistan.

Elementi di
criticità

Il dato sul valore degli incassi nasconde, tuttavia, un elemento di criticità già anticipato nel Rapporto Annuale DPS 2004. Nel 2004, per la prima volta dall'anno di "avvio" (1997), il numero dei servizi attivati diminuisce invece di aumentare: a fronte di 6 nuovi servizi attivati, si sono verificati 9 casi in cui il contraente privato non ha manifestato interesse al rinnovo della concessione (Tav. II.4). Mentre il rallentamento negli anni dell'espansione dei servizi aggiuntivi è fisiologico e dovuto anche alla progressiva copertura dei siti storico-artistici ed archeologici²⁴, con un numero di visitatori sufficiente ad attivare una massa critica di domanda, la netta riduzione del 2004 è dovuta a fattori legati alle condizioni di concessione dei servizi stessi e alla difficoltà, da parte dell'operatore privato, di mantenere una convenienza

²² La tipologia di "servizi aggiuntivi" esternalizzabili attualmente prevista dalla Legge è eterogenea e comprende sia attività istituzionali e di manutenzione in capo all'Amministrazione pubblica (biglietteria, servizi di vigilanza, pulizia, ecc.), sia attività di natura commerciale (caffetteria e ristorazione, bookshop, ecc.). Sul piano finanziario, per la Amministrazione ne consegue che le relative convenzioni possono prevedere sia entrate (da concessioni), sia spese.

²³ L'analisi dei servizi aggiuntivi è limitato all'ambito di competenza statale e non include il patrimonio della Regione Siciliana. Si avvale di diverse fonti e degli esiti di una recente e interessante indagine della Corte dei Conti ("Indagine sui servizi di assistenza culturale e d'ospitalità per il pubblico negli istituti e luoghi di cultura dello Stato", Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, dicembre 2005).

²⁴ Lo sviluppo dei servizi aggiuntivi in riferimento a archivi e biblioteche, pure previsto dalla normativa, resta complessivamente poco diffuso e interessa un numero molto contenuto di siti (22 biblioteche e 5 archivi).

finanziaria. Le condizioni di economicità per l'impresa privata sono rese difficili non tanto dalle caratteristiche della domanda²⁵, ma dal grado di flessibilità nelle convenzioni di concessione²⁶ e dai criteri per la definizione di alcuni parametri finanziari, quali, ad esempio, le soglie minime di aggio per i servizi di biglietteria e le modalità di versamento degli introiti nella Tesoreria dello Stato.

Tavola II.4 - ATTIVAZIONE DEI SERVIZI AGGIUNTIVI NEGLI ISTITUTI STATALI, 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Numero di servizi attivati	39	78	137	206	258	300	309	306
Variazione assoluta rispetto all'anno precedente	-	39	59	69	52	42	9	-3
Numero di siti con servizi attivati	13	36	64	82	110	117	124	120
Numero di siti aperti al pubblico	377	386	403	421	435	444	454	458
Percentuale di siti con servizi attivati	3	9	16	19	25	26	27	26

Fonte: elaborazioni DPS su dati Corte dei Conti e MiBAC- Sistan.

Le dinamiche regionali dei servizi aggiuntivi attivati si riferiscono ai siti di interesse storico-artistico ed archeologico, e sono state analizzate tramite la rilevazione dei dati relativi alle somme incassate dai concessionari al lordo dei proventi per l'Amministrazione a titolo di canone e/o *royalties*; a livello aggregato, l'entrata finanziaria per le Soprintendenze derivante dalle attività esternalizzate si attesta sul 15 per cento di tali somme.

Prima di passare ad approfondire le dinamiche regionali di questo particolare settore, è necessario evidenziare, a livello aggregato, il contributo relativo dei servizi aggiuntivi alle entrate finanziarie del Ministero dei Beni e Attività Culturali (MiBAC). I dati rielaborati dalla Corte dei Conti per il 2004 evidenziano infatti come gli introiti da biglietti restino comunque la componente principale delle entrate del Ministero, mentre circa il contributo finanziario dei servizi aggiuntivi resta necessario e da incrementare (tav. II.5).

Valore del
mercato dei
servizi aggiuntivi

²⁵ Fra i servizi venuti meno nel 2004, rientra ad esempio anche il bookshop della Galleria Nazionale di Arte Moderna di Roma, la cui domanda, seppure in flessione, si è mantenuta nel 2004 superiore ai 100.000 visitatori.

²⁶ Con riferimento ad esempio alla disciplina delle proroghe e rinnovi o alle tipologie di servizi esternalizzabili e alla possibilità di integrazione verso il modello del *global service*.

**Tavola II.5 - INTROITI DELL'AMMINISTRAZIONE GENERATI DAI
BIGLIETTI DI INGRESSO E DAI SERVIZI AGGIUNTIVI.
ANNO 2004**

	Introiti (milioni di euro)
Biglietti	30,55
Servizi aggiuntivi	8,24
Totale introiti versati in Tesoreria	38,79
Soprintendenza archeologica di Pompei	20,51
Soprintendenza archeologica di Roma	21,30
Soprintendenza per il polo museale fiorentino	20,86
Totale introiti nei bilanci dei 3 Istituti	62,66
Totale introiti per l'Amministrazione	101,45

Fonte: Corte dei Conti su dati Ragioneria Generale dello Stato e Sistan-MiBAC.

La legge dispone che i proventi dei biglietti d'ingresso e dei servizi aggiuntivi generati nei singoli siti entrino nel bilancio del Ministero beni e attività culturali – tramite la Tesorerie del Ministero dell'Economia – quali “entrate di scopo”, da riassegnare nel rispetto dei vincoli di legge²⁷; fanno eccezione a tale meccanismo le Soprintendenze speciali²⁸, nelle quali tali proventi affluiscono direttamente nel bilancio della Soprintendenza stessa, per contribuire al finanziamento degli interventi di tutela e valorizzazione nei siti di sua competenza. Nel 2004, ad esempio, le entrate del bilancio della Soprintendenza di Pompei si sono composte per l'82 per cento di risorse provenienti dai biglietti di ingresso e dai servizi aggiuntivi, e per il 16 per cento di trasferimenti del Ministero beni e attività culturali²⁹.

Sul totale degli introiti generati per l'Amministrazione dai biglietti e dai servizi aggiuntivi, il 62 per cento si concentra nelle tre Soprintendenze di Roma (21 per cento), Pompei (20 per cento) e del polo museale fiorentino (21 per cento), mentre il rimanente 38 per cento viene versato in Tesoreria.

²⁷ Gli introiti da servizi aggiuntivi sono destinati, in misura non inferiore al 50 per cento, ai siti di provenienza; gli introiti da biglietti di ingresso alle esigenze trasversali dell'Amministrazione.

²⁸ Soprintendenza archeologica di Pompei e, a partire dal 2004, Soprintendenza archeologica di Roma e Soprintendenze speciali dei Poli museali fiorentino, romano, napoletano e veneziano. Le Soprintendenze speciali sono state istituite con decreto Ministeriale 11 dicembre 2001 e godono di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile ai sensi del DPR 441 del 2000. La Soprintendenza speciale di Pompei è istituita in precedenza, ai sensi dell'art. 9 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.

²⁹ I fondi attribuiti alle Soprintendenze speciali dal Ministero beni e attività culturali provengono, come per tutte le altre Soprintendenze, dall'insieme delle risorse ordinarie o aggiuntive destinate alle spese in conto capitale. Le risorse destinate alle spese in conto capitale (investimenti e trasferimenti) del Ministero beni e attività culturali sono: il Fondo Unico per gli Investimenti (FUI), che comprende il 50 per cento delle risorse di cui all'art. 3, comma 83 della legge 662/1996 (fondi Lotto), il rimanente 50 per cento dei fondi Lotto che vengono riassegnati nel corso dell'esercizio dal MEF, parte del FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo), le risorse per l'impiantistica sportiva, i finanziamenti, per lo più a destinazione vincolata, di spostati nell'ambito delle leggi finanziarie o di altri provvedimenti legislativi. Rientrano in queste ultime categorie le risorse derivanti da varie disposizioni di legge, quali la L.289/02, che destina il 3 per cento, poi innalzato al 5 per cento, degli stanziamenti previsti per tutte le Grandi Opere infrastrutturali alla spesa a favore di interventi sui beni e le attività culturali, e le risorse derivanti dal Fondo Aree Sottoutilizzate, ripartite dal CIPE e programmate prevalentemente tramite Accordi di Programma Quadro.

Il regime di autonomia consente significativi guadagni di flessibilità ed efficienza nelle procedure di acquisizione ed utilizzo dei proventi; dall'altra parte, riduce le risorse destinate alle esigenze generali dell'Amministrazione e ai provvedimenti di riequilibrio delle entrate.

Tornando a considerare il valore del mercato dei servizi aggiuntivi, a livello regionale esso riflette la concentrazione della domanda in termini di visitatori. Non emerge tuttavia una corrispondenza diretta fra visitatori e valore degli incassi da servizi aggiuntivi: i comportamenti delle Soprintendenze da una parte, e le strategie di mercato degli operatori del settore dei servizi di accoglienza dall'altra, differenziano infatti significativamente il mercato, evidenziando diverse potenzialità e criticità, nonché un deciso dualismo fra Mezzogiorno e Centro-Nord (tav. II.6).

In Toscana, Campania e Lazio si concentra oltre l'80 per cento dei ricavi da servizi aggiuntivi; è interessante notare come, rispetto al numero dei visitatori, si inverte l'ordine delle tre Regioni e la Toscana, che è solo la terza Regione italiana per numero di visitatori, diviene la prima per incassi da servizi aggiuntivi. La Campania, seconda regione dopo il Lazio per numero di visitatori, con una domanda superiore di 1,2 volte quella della Toscana, scende al terzo posto per incassi da servizi aggiuntivi, con un valore pari a poco più di un terzo di quello registrato in Toscana: il fenomeno è spiegato dalla bassa capacità di consumo che emerge nei siti e nei musei localizzati nelle Regioni meridionali, misurata sia dal valore della spesa media dei clienti dei servizi aggiuntivi, significativamente inferiore rispetto alla media del Centro-Nord, sia dalla bassa propensione alla spesa del complesso dei visitatori.

Per quanto riguarda il grado di espansione dell'offerta di servizi aggiuntivi rispetto alle potenzialità della domanda, le regioni più attive sembrerebbero la Lombardia, la Sardegna e l'Abruzzo; in Umbria e Basilicata, a fronte di un'attivazione dei servizi aggiuntivi relativamente recente (dal 2001 in Umbria e solo dal 2003 in Basilicata), si assiste ad una crescita accelerata sia dell'offerta sia della domanda di servizi aggiuntivi.

Tavola II.6 PROPENSIONE ALLA SPESA PER SERVIZI AGGIUNTIVI ED ENTRATE DELLE SOPRINTENDENZE, 2004

	Numero di scontrini emessi ogni 100 visitatori	Incasso medio per visitatore (euro)	Entrate delle Soprintendenze	
			Milioni di euro	Quota percentuale media su totale incassi
Centro Nord	27	1,28	4,33	14
Mezzogiorno	15	0,75	1,17	19
ITALIA	24	1,14	5,50	15

Fonte: elaborazione DPS su dati Sistan-MIBAC.

Fra Centro-Nord e Mezzogiorno emergono differenze significative anche per quanto riguarda le tipologie di servizi aggiuntivi attivati. Nel Centro Nord è molto diffuso il servizio di prenotazione e prevendita dei biglietti di ingresso, il cui valore, pari a 5,2 milioni di euro, rappresenta in media il 17 per cento dei ricavi da servizi aggiuntivi, con una punta di quasi il 30 per cento in Toscana. Nel Mezzogiorno invece, specificatamente in Campania, il servizio di prevendita ha trovato difficoltà ad affermarsi, mentre relativamente più diffuso è il servizio di audioguide e il servizio *labour intensive* di visite guidate (tav. II.7).

Tavola II.7 COMPOSIZIONE DEGLI INCASSI LORDI PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO E MACROAREA, 2004

	Composizione percentuale degli incassi lordi da servizi aggiuntivi per tipologia di servizio						
	Audioguide	Bookshop Vendita Gadget	Caffetteria	Prenotazione Prevendita	Ristorant e Self-service	Visite Guidate	Totale
Centro Nord	5,0	55,6	13,9	16,7	3,7	5,1	100,0
Mezzogiorno	12,5	50,9	14,5	1,5	5,0	15,6	100,0
ITALIA	6,2	54,8	14,0	14,2	3,9	6,9	100,0
	Composizione percentuale degli incassi lordi da servizi aggiuntivi per macro area geografica						
	Audioguide	Bookshop Vendita Gadget	Caffetteria	Prenotazione Prevendita	Ristorant e Self-service	Visite Guidate	Totale
Centro Nord	67,1	84,8	83,0	98,3	78,8	62,6	83,6
Mezzogiorno	32,9	15,2	17,0	1,7	21,2	37,4	16,4
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione DPS su dati Sistan-MIBAC.

Struttura del mercato dei servizi di fruizione del patrimonio culturale

Una fotografia al 2004 della struttura degli operatori del mercato dei servizi aggiuntivi consente alcune riflessioni sulla cui base trarre indicazioni per il futuro.

Il ricavato per le imprese concessionarie di servizi aggiuntivi è risultato pari nel 2004 a quasi 37 milioni di euro³⁰, generati dall'esercizio di concessioni prevalentemente integrate, ovvero estese a diverse combinazioni delle tipologie di servizi aggiuntivi previste dalla legge.

³⁰ Il valore è approssimato per difetto in quanto in diversi casi il dato relativo ai ricavi non è disponibile.

L'analisi qui presentata si riferisce a 157 concessioni attive in 120 siti³¹; per facilitare l'uso incrociato delle diverse fonti, si è proceduto ad una riaggregazione in 5 classi³² delle diverse tipologie e combinazioni di servizi aggiuntivi attivati³³.

La frequenza delle diverse combinazioni delle cinque principali categorie di servizi aggiuntivi si concentra verso le combinazioni caratterizzate da un maggior grado di integrazione, per consentire semplificazioni amministrative e sinergie aziendali.

I principali elementi che nel 2004 hanno caratterizzato il mercato sono i seguenti:

- oltre l'80 per cento del valore di tale mercato si concentra nelle tre regioni principali (il 36 per cento nella sola Toscana, il 32 per cento nel Lazio e solo il 14 per cento in Campania);
- il 56 per cento del valore degli incassi si concentra nelle Associazioni Temporanee di imprese cui fanno da capofila 2 sole società, in un mercato composto da circa 100 diverse imprese;
- sui 120 siti dove risultano attivate una o più tipologie di servizi aggiuntivi, soltanto in 25 siti risultano attive più di una concessione;
- soltanto 4 imprese capogruppo risultano concessionarie di servizi aggiuntivi in più di una regione, mentre l'impresa capogruppo i cui raggruppamenti raccolgono oltre un terzo del valore degli incassi lordi totali è attiva in un'unica regione;
- la composizione delle Associazioni Temporanee di Imprese evidenzia come su 42 imprese che svolgono funzione di capogruppo, solo 10 si associano con più di due imprese diverse, in combinazioni che tendono a ripetersi.

In sintesi, l'analisi del mercato dei servizi aggiuntivi evidenzia un'estrema concentrazione non solo a livello regionale, ma anche in un numero assai contenuto di imprese, con una forte caratterizzazione locale e regionale e la tendenza verso una sempre maggiore integrazione dei servizi.

Prospettive

In conclusione, l'attivazione dei servizi aggiuntivi conferma una buona capacità di integrare le entrate finanziarie generate dai biglietti di ingresso e mantiene, in base all'analisi delle recenti dinamiche della domanda, una potenzialità di consolidamento ed espansione.

³¹ L'analisi si basa sui dati forniti dal Sistema Statistico Nazionale e dal Ministero dei Beni Culturali.

³² Servizio editoriale e di vendita; audioguide; visite guidate; biglietteria; servizio caffetteria; servizio guardaroba.

³³ L'analisi non include invece i servizi e i relativi incassi generati dall'uso degli spazi per attività temporanee da parte di soggetti terzi privati, dai diritti di fotocoproduzione e dai servizi aggiuntivi attivati negli archivi e nelle biblioteche.

Tuttavia, nel corso degli anni più recenti sono emerse diverse criticità che rendono non ottimale il rapporto fra pubblico e privato e che, da una parte, impediscono il raggiungimento delle condizioni di equilibrio finanziario per gli imprenditori e, dall'altra, rendono insoddisfacente il grado di conseguimento degli obiettivi pubblici, non solo in termini finanziari, ma anche e soprattutto per quanto riguarda la qualità della fruizione e dei servizi resi al pubblico³⁴ e, in prospettiva, della manutenzione del bene.

Le difficoltà del settore sono dovute prevalentemente a fattori di regolamentazione, di capacità della Pubblica Amministrazione e, in parte quale conseguenza a ciò, alle caratteristiche di un mercato fortemente oligopolistico, dove i fattori amministrativi tendono a distorcere le regole della competizione fra imprese e a favorire posizioni dominanti³⁵.

Dal punto di vista dell'Amministrazione, le difficoltà principali sono riconducibili a tre problematiche:

- modalità di esternalizzazione e espletamento delle procedure di gara;
- esercizio della funzione di controllo sui servizi esternalizzati;
- definizione degli standard qualitativi e dei parametri finanziari.

L'attivazione dei servizi aggiuntivi impatta, infatti, anche sull'organizzazione interna delle strutture ministeriali, esigendo competenze e funzioni di tipo innovativo, in particolare per quanto riguarda la stesura dei capitolati di gara³⁶ e la capacità di effettuare controlli per garantire il rispetto degli standard quali/quantitativi previsti dalle concessioni.

Per quanto riguarda le difficoltà degli imprenditori, si rende necessaria un'analisi critica della recente normativa in riferimento ai contenuti dei servizi esternalizzabili e delle condizioni che regolano il rapporto fra pubblico e privato. Su questo punto, è da segnalare, in riferimento ai soli servizi di biglietteria, la recente introduzione di condizioni più favorevoli ai concessionari privati per quanto riguarda sia l'aggio sugli incassi, sia le modalità del versamento al bilancio dello Stato dei proventi relativi dalla vendita dei biglietti.

In prospettiva, il raggiungimento degli obiettivi pubblici, nei confronti dei quali è strumentale il coinvolgimento delle imprese, richiede un netto rafforzamento della

³⁴ Per quanto riguarda la qualità della fruizione, particolarmente delicata è ad esempio la competenza delle risorse umane messe a disposizione dai concessionari dei servizi di visite guidate.

³⁵ Per alcune valutazioni, si rimanda alla già citata indagine della Corte dei Conti.

³⁶ Dall'indagine della Corte dei Conti risulta che oltre il 15 per cento del totale delle gare espletate è andato deserto; inoltre, il 25 per cento circa degli atti di esternalizzazione attivi nel 2004, è stato stipulato a trattativa privata.

capacità e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione e una maggiore comprensione del funzionamento del mercato e dei meccanismi di incentivi da applicare per far convergere interesse pubblico e privato.

RIQUADRO J - CONTABILITÀ AMBIENTALE SU SCALA REGIONALE E POLITICHE DI SVILUPPO

Per favorire la considerazione di criteri di sostenibilità ambientale nell'ambito della programmazione e pianificazione di interventi di sviluppo socio-economico sul territorio è necessario poter disporre di strumenti conoscitivi che consentano di analizzare in modo congiunto sia le criticità ambientali sia i fenomeni economici che costituiscono la "causa" o talvolta la "risposta" alle criticità ambientali stesse.

Questa possibilità è offerta dalla Contabilità Ambientale, branca dell'informazione statistica ufficiale che – grazie alla connessione con i conti economici nazionali, assicurata da un sistema coerente di definizioni e classificazioni – descrive in modo sistematico e comprensivo le interrelazioni tra economia e ambiente attraverso una pluralità di conti, standardizzati in ambito internazionale. Quattro i principali tipi di conti ambientali: i Conti fisici dei flussi di materia a livello di intera economia; i Conti dei flussi di tipo NAMEA (conti economici nazionali integrati con conti fisici ambientali); i Conti delle spese per la tutela dell'ambiente del sistema SERIEE; i conti patrimoniali fisici delle risorse naturali¹. Per l'Italia si dispone di dati di contabilità ambientale, aggiornati annualmente, per un sottoinsieme di conti ambientali. Questi dati, allo stato attuale, restituiscono un'immagine delle pressioni generate e delle risposte dei diversi soggetti economici per l'intero territorio nazionale. Tuttavia, per fornire indicazioni utili per le politiche di sviluppo in un paese in cui la struttura economica, l'avanzamento tecnologico e il patrimonio naturale sono diversificati e disomogenei sul territorio, è importante poter identificare le differenze territoriali nei fenomeni di interazione tra economia e ambiente.

Nel contesto di una prima sperimentazione realizzata nel quadro di un accordo di collaborazione DPS-Istat sono stati prodotti i conti NAMEA delle emissioni atmosferiche della Regione Lazio per l'anno 2000; i dati riguardano le emissioni di dieci inquinanti atmosferici da parte delle diverse attività economiche e di consumo.

Dalla figura J.1 emerge, in particolare, che in Italia per ogni Meuro di valore aggiunto sono state generate in media circa 450 tonnellate di gas ad effetto serra mentre nel Lazio l'intensità di emissione è stata significativamente inferiore (pari a circa 260 tonnellate per Meuro). La migliore efficienza dell'economia laziale in termini di intensità di emissione vale per tutti i principali settori di attività produttiva e, in particolare, per la 'produzione di energia elettrica, gas e acqua' la cui intensità di emissione è pari a meno del 40 per cento della corrispondente media nazionale.

Queste differenze possono essere dovute alla diversa composizione dei settori produttivi ma anche alla diversa eco-efficienza delle tecnologie utilizzate.

¹ Utilizzi e confronti internazionali dei conti ambientali sono stati brevemente descritti nel Rapporto DPS 2003 e 2004.