

Introduzione

Il settore artistico-culturale e le industrie culturali rappresentano un'area significativa dell'attività economica. La presenza dell'elemento creativo od artistico è il carattere distintivo dei beni e servizi prodotti e distribuiti da questo settore. Alcuni beni culturali sono tangibili, quali libri o opere d'arte, altri sono dei servizi intangibili, quali una rappresentazione musicale. Alcuni rappresentano un input nel processo produttivo di altri beni, culturali e non. Altri sono beni finali, di consumo (un CD) o capitali (un quadro), che producono benefici nel tempo; altri ancora, come le rappresentazioni teatrali, sono disponibili solo in un determinato arco temporale.

Il valore intrinseco che caratterizza alcuni beni e servizi culturali sembra richiamare e richiedere, da un lato, l'interesse e un ruolo attivo dell'operatore pubblico che vede in questa area un potenziale spazio di intervento a sostegno e promozione. Dall'altro, l'articolazione, la complessità e la varietà che caratterizza questo settore rendono la definizione dell'intervento particolarmente problematica. Gli obiettivi possono essere molteplici, talvolta parzialmente in conflitto -ad esempio mantenere standard elevati di qualità e diffondere un sempre più ampio accesso- e richiedere la disponibilità di diversi strumenti di policy.

Di seguito verrà presentato in maniera sintetica il contributo che la teoria economica può dare alla comprensione del ruolo e delle modalità di intervento dell'operatore pubblico nel settore qui d'interesse. In particolare, verranno richiamate le principali motivazioni elaborate dalla teoria economica per giustificare l'intervento dell'operatore pubblico nel settore artistico-culturale. Verranno inoltre discusse le principali modalità di intervento a disposizione dell'operatore pubblico, distinguendo tra forme dirette ed indirette di sostegno e valutandone i relativi vantaggi.

Quali motivazioni per l'intervento pubblico?

In linea generale, le possibili giustificazioni dell'intervento pubblico nell'ambito del settore artistico-culturale non differiscono da quelle tradizionali che vengono addotte per motivare l'intervento in altri settori. Un primo ordine di ragioni riguarda l'*efficienza* dell'allocazione delle risorse spontaneamente prodotta dalle forze di mercato, mentre un secondo tipo di argomentazioni ruota intorno al concetto di *equità*.

Dal punto di vista dell'efficienza, i possibili "fallimenti del mercato" - rilevanti al fine di valutare la desiderabilità di un intervento pubblico nel settore artistico-culturale - possono essere classificati nei seguenti cinque gruppi:

1. Mercati non competitivi o non perfettamente competitivi;
2. Rendimenti di scala crescenti;
3. Esternalità;

4. Beni pubblici;
5. Imperfetta informazione.

Il caso dei mercati non competitivi o non perfettamente competitivi fa riferimento al fatto che in alcuni casi coloro che offrono prodotti sul mercato potrebbero agire in condizioni di monopolio ovvero di concorrenza monopolistica. Con specifico riferimento al settore artistico-culturale, ciò sembrerebbe particolarmente rilevante in una prospettiva di mercato locale. Come conseguenza dell'esistenza di mercati imperfettamente competitivi si avrebbe che, in assenza di intervento, il prezzo praticato sarebbe inefficientemente alto e la quantità di beni consumata dalla generalità del pubblico inefficientemente bassa. Tuttavia, ciò che è bene ricordare a tale proposito è che la rilevanza di tale argomentazione a sostegno dell'intervento pubblico è crucialmente legata alla premessa che l'obiettivo di coloro che offrono beni e servizi sul mercato sia quello di massimizzare i profitti. Ciò evidentemente va tenuto particolarmente presente quando si pensa al settore artistico-culturale, poiché in molti casi gli operatori che agiscono in tale ambito sono enti di carattere no-profit. Inoltre, pur essendo vero che in genere è raro il caso di grandi città con più di un teatro dell'opera oppure una compagnia di balletto o un'orchestra sinfonica, esistono ovviamente anche esempi di mercati perfettamente competitivi, basti pensare per esempio al caso delle aste per oggetti artistici. In questa prospettiva, la giustificazione dell'intervento pubblico motivata dall'assenza di competizione potrebbe applicarsi ad alcuni ma non a tutti i segmenti del settore artistico-culturale.

Il caso dei rendimenti di scala crescenti si verifica allorché in corrispondenza dei livelli di produzione corrispondenti alla domanda di mercato il costo medio di produzione decresce in modo continuo. Il fatto che il costo marginale sia inferiore al costo medio di produzione determina a sua volta il fatto che un operatore non potrebbe fissare il prezzo uguale al costo marginale (ciò che secondo la teoria economica sarebbe ottimale al fine della massimizzazione dell'efficienza) senza incorrere in una perdita di bilancio. Situazioni di questo tipo vengono definite come casi di "monopolio naturale". In ambito artistico-culturale, il caso di molti musei può considerarsi paradigmatico di questo tipo di fallimento di mercato. Il perseguimento dell'efficienza precluderebbe a questi soggetti la possibilità di coprire i costi e motiva un intervento da parte dell'operatore pubblico.

La motivazione dell'intervento pubblico legata al concetto di esternalità fa riferimento al fatto che, in alcuni casi, le azioni di un certo soggetto economico possono avere effetti sulle possibilità di consumo e/o produzione di un altro soggetto economico, senza tuttavia che questi effetti siano riflessi nel sistema dei prezzi di mercato, tipici segnali sulla base dei quali i soggetti prendono le proprie decisioni. Data la definizione di esternalità, l'intervento pubblico si giustifica per la

necessità di indurre gli agenti a compiere scelte efficienti, correggendo la discrepanza esistente tra costi/benefici privati e costi/benefici sociali (collettivi). Implicita in tale argomento è la possibilità (riferita soprattutto a scelte aventi carattere discreto) che gli agenti pongano comunque in essere, anche in assenza di uno specifico intervento correttivo pubblico, scelte efficienti nonostante la mancata coincidenza tra costi/benefici privati e costi/benefici sociali. In tal caso l'esternalità viene definita *inframarginale* e sulla sola base di essa l'intervento pubblico non può essere giustificato. Per potere giustificare l'intervento pubblico è necessario che l'esternalità sia *marginale*, sia cioè tale da indurre gli agenti a compiere scelte diverse da quelle che compierebbero qualora fossero costretti a tenere in considerazione costi e benefici sociali. Due tipi di esternalità che sono stati a più riprese proposti in letteratura per giustificare l'intervento pubblico nel settore artistico-culturale sono la preservazione del capitale culturale per le generazioni future e il contributo che l'arte fornisce, in quanto parte di una educazione liberale, alla formazione di una "migliore" collettività. Per quanto riguarda il primo aspetto, è stato sottolineato come la conservazione dell'arte e della cultura rappresentino un beneficio non solo per la generazione chiamata a finanziare in un dato periodo tali tipi di attività ma anche per tutte le generazioni future che, non essendo ancora nate, si trovano nell'impossibilità di far valere le proprie preferenze in merito. Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, accanto a coloro che hanno enfatizzato il ruolo dell'arte - in quanto strumento di apertura all'alterità - nel realizzare una maggiore integrazione sociale nel contesto multiculturale della società contemporanea, va almeno ricordata la posizione di Scitovsky (1983) secondo il quale il consumo di beni artistico-culturali rappresenterebbe per la collettività un modo più efficiente di soddisfare l'esigenza individuale di *stimulation* ed *excitement* rispetto all'esercizio di pratiche socialmente costose quali ad esempio la criminalità o la violenza. Da questo punto di vista, più che di esternalità positiva dell'arte e della cultura si dovrebbe parlare di contributo alla riduzione di esternalità negative generate da altri comportamenti.

Il concetto di esternalità è un concetto particolarmente delicato e che spesso viene impiegato in modo inappropriato fornendo giustificazioni infondate dell'intervento pubblico. Un esempio di questo abuso del termine "esternalità" può essere illustrato utilizzando la distinzione che a volte viene fatta tra esternalità pecuniarie ed esternalità reali. Queste ultime coincidono sostanzialmente con la definizione di esternalità da noi sopra enunciata e trovano dunque fondamento in un tipo preciso di fallimento del mercato. Le prime sono invece al centro degli studi volti a misurare l'impatto economico delle attività artistico-culturali. Tali contributi sono problematici per due ordini di ragioni. Il primo è che, a causa della scarsa attenzione prestata alle possibilità di sostituzione tra beni diversi nel paniere di consumo individuale, essi conducono ad una sistematica sovrastima dell'importanza economica del settore artistico-culturale: gli effetti della scomparsa di

un certo ente o istituzione sono in larga parte di tipo distributivo e solo in minima parte tale evento si traduce in una diminuzione del livello di spesa aggregata e reddito in una certa località. La seconda debolezza è che, sottolineando l'impulso che la spesa effettuata da soggetti non residenti (il cosiddetto "turismo culturale", concettualmente assimilabile dal punto di vista della crescita economica di una determinata area all'esportazione di merci) è in grado di trasmettere allo sviluppo delle economie locali, tali studi catturano in realtà "effetti esterni" che non rappresentano un vero e proprio fallimento del mercato (e dunque non sono a rigore delle vere e proprie esternalità) dal momento che si limitano a cogliere effetti che vengono già pienamente riflessi sul sistema dei prezzi che prevale sul mercato. Come tali, queste malintese esternalità non hanno alcuna rilevanza al fine di giustificare l'interferenza pubblica con i normali processi di mercato ed anzi non fanno che offuscare i veri motivi per cui il settore artistico-culturale rappresenta un settore particolare e richiede una specifica politica pubblica. Si noti inoltre come simili rilievi valgono anche nei confronti degli effetti che l'offerta di beni artistico-culturali eserciterebbe secondo alcuni autori sulle scelte di localizzazione degli individui (disposti ad accettare remunerazioni più basse laddove tali beni fossero disponibili) e delle imprese (in grado di attingere ad una migliore e meno costosa forza-lavoro).

Un'altra motivazione frequentemente addotta per giustificare l'intervento pubblico nel settore artistico-culturale è legata alle idee di bene pubblico e bene collettivo. Tecnicamente un bene si definisce pubblico quando manifesta le due seguenti caratteristiche: il consumo da parte di un individuo non pregiudica la possibilità di consumo dello stesso bene da parte di altri individui (non rivalità); non è possibile (o non è desiderabile perché troppo costoso) escludere un certo soggetto dal godimento dei benefici legati al consumo del bene (non escludibilità). Un bene escludibile ma non rivale viene invece definito bene collettivo. Il problema posto dall'esistenza dei beni pubblici è rappresentato dal fatto che, date le caratteristiche del bene, gli individui non hanno incentivo a manifestare in modo veritiero le proprie preferenze e disponibilità a pagare affinché il bene venga prodotto (problema del free rider). Conseguentemente, in assenza di intervento pubblico, il mercato non produrrà questo tipo di beni (beni pubblici puri) oppure ne produrrà una quantità inefficientemente bassa (beni collettivi). Le invenzioni o, più in generale, i processi di innovazione in campo scientifico, tecnologico o manageriale sono esempi di elementi considerati cruciali per la crescita economica e che però allo stesso tempo contengono in sé elementi di bene pubblico. Così, se l'artefice della scoperta non fosse in grado di ottenere adeguato compenso per la propria attività, gli sforzi per favorire tali processi sarebbero inefficientemente limitati. Da ciò l'esigenza dell'intervento pubblico per favorire il superamento di questo tipo di problemi attraverso l'introduzione di norme volte a tutelare lo sfruttamento economico dei risultati di tali tipi di attività.

Estendendo questo tipo di ragionamento al settore artistico, è stato sostenuto da più parti (Moore, 1968, pp. 121-122; Netzer, 1978, p. 24) come, pur esistendo una legislazione riguardante il copyright di opere musicali, letterarie, ecc., l'assenza di norme volte a tutelare coloro che introducono un principio innovativo – una nuova tecnica pittorica piuttosto che un nuovo stile di danza – rappresenti un freno alla sperimentazione in campo artistico che richiede uno specifico intervento correttivo da parte dell'autorità pubblica. Da questo punto di vista, contrariamente a ciò che accade molto spesso nell'esperienza pratica a causa anche degli incentivi che guidano la scelta politica, l'aiuto pubblico dovrebbe indirizzarsi in special modo verso le manifestazioni più sperimentali del fenomeno artistico piuttosto che beneficiare enti ed organizzazioni ben consolidate, poco propense al rischio e tendenti alla riproposizione di opere legate alla tradizione.

L'imperfetta informazione tra i partecipanti in un dato mercato costituisce un ulteriore motivo spesso avanzato per rendere conto dell'intervento pubblico nell'ambito del settore artistico-culturale. La domanda di prodotti artistico-culturali proveniente da una data collettività dipende in modo rilevante, tra l'altro, dalle preferenze individuali per tali tipi di beni. Il gusto per l'arte è d'altro canto un tipico esempio di "gusto acquisito" che l'individuo sviluppa attraverso il ripetuto contatto con fenomeni appartenenti alla sfera culturale. Il problema che sorge è allora duplice. Da un lato soggetti non informati, nel senso di soggetti inconsapevoli delle possibilità di trarre soddisfazione dalla fruizione di beni di carattere artistico-culturale, non potranno compiere scelte ottimali e dunque una potenziale fonte di benessere verrà loro negata. D'altro canto, coloro che offrono beni e servizi artistico-culturali non saranno in grado di sfruttare pienamente, data la limitatezza della domanda, le possibili economie di scala, con conseguenze negative sui costi unitari di produzione. È stato inoltre rilevato come, a differenza di ciò che accade per altri settori dove simili problemi possono in linea di principio essere superati attraverso attività di promozione pubblicitaria, la limitatezza e segmentazione del mercato per i diversi tipi di prodotti offerti rende tale soluzione impossibile, poiché non profittevole, nel caso del settore artistico-culturale.

Come accennato all'inizio, accanto a motivazioni che fanno riferimento alla sfera dell'efficienza economica, l'intervento pubblico nel settore artistico-culturale è stato sovente invocato richiamandosi a ragioni di carattere equitativo. È stato infatti sostenuto che la diseguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza rappresenti un tale ostacolo all'accesso dei meno abbienti al mondo della cultura da giustificare di per sé un intervento correttivo da parte dell'operatore pubblico, attraverso ad esempio l'introduzione di sussidi al consumo dei beni prodotti dal settore artistico-culturale. Tali impostazioni soffrono tuttavia del problema che, se la ragione del mancato consumo di questi beni da parte dei meno abbienti risiede nella diseguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza, lo strumento attraverso cui intervenire dovrebbe essere l'imposta sul

reddito quale fattore di eliminazione o riduzione nella disuguaglianza della distribuzione, piuttosto che la concessione di sussidi al consumo di un particolare tipo di beni. È infatti opinione largamente condivisa che l'imposta (progressiva) sul reddito rappresenti lo strumento principe per correggere una distribuzione delle risorse tra individui ritenuta socialmente non desiderabile. A tale scopo l'imposizione su merci può al massimo rappresentare un utile complemento. Tra l'altro, da un punto di vista normativo, quello che la teoria ha messo in evidenza è che tale ruolo ancillare dell'imposizione su merci rispetto all'imposta sul reddito richiede che siano tassati ad aliquote relativamente più alte (o sussidiati ad aliquote relativamente più basse) i beni che sono complementari al tempo libero (e si noti che questo è il caso di molti beni prodotti nel settore artistico-culturale) rispetto ai beni complementari al lavoro. In quest'ottica sarebbe quindi difficile giustificare forme di sussidio al consumo dei beni prodotti dal settore artistico-culturale.

Uno specifico ruolo dei sussidi o della fornitura pubblica di beni artistico-culturali per finalità di carattere equitativo può allora essere recuperato soltanto facendo riferimento al concetto di *egualitarismo specifico* introdotto da Tobin (1970). Secondo tale concetto esistono degli ambiti rispetto ai quali la società nel suo complesso manifesta una più spiccata avversione alla disuguaglianza. Così, una società potrebbe ritenere che la riduzione della disuguaglianza nei livelli di consumo di un particolare bene abbia un proprio specifico valore, non riducibile alla pura e semplice redistribuzione del potere di acquisto tra individui diversi.

Una motivazione a parte per l'intervento pubblico nel settore artistico-culturale è quella che si richiama all'idea introdotta da Musgrave (1959, p.13) dell'esistenza dei cosiddetti *beni di merito*. L'esistenza stessa di tale tipo di beni è in realtà un problema dibattuto all'interno della teoria economica e non sono pochi coloro che contestano apertamente la fecondità del riferimento a tale concetto sulla base della sua ambiguità e dell'incoerenza rispetto ai principi su cui si fonda la moderna economia del benessere. In linea generale, un bene di merito può essere descritto come un bene di natura privata, quindi rivale nel consumo ed escludibile, di cui però l'insieme dei consumatori farebbe un consumo troppo limitato a causa del fatto che le preferenze individuali per tale tipo di bene risulterebbero "sbagliate", non riflettendo in modo corretto il beneficio che l'individuo effettivamente trarrebbe dal consumo di tale bene. È evidente dunque che la nozione di "bene di merito" risulta strettamente legata all'idea di paternalismo e si pone in conflitto con uno dei cardini della moderna economia del benessere, il principio della "sovranità del consumatore", secondo il quale le preferenze individuali rappresentano l'unico metro appropriato sulla base del quale valutare il benessere individuale. Un altro inconveniente a più riprese sottolineato è che tale concetto risulterebbe ridondante poiché, ad un più attento esame, ciò che di volta in volta la nozione di bene di merito sembra catturare non si rivela essere altro se non un problema di esternalità, beni

pubblici ovvero asimmetrie informative. Pur con tutte queste note di cautela, la nozione di bene di merito non ha comunque cessato di attrarre l'attenzione degli studiosi e recentemente sembra anzi ripreso l'interesse per la giustificazione dell'intervento pubblico legato all'idea di paternalismo; basti pensare a tale proposito al recente contributo di Thaler e Sustein (2003) in cui gli autori, documentando come un certo grado di paternalismo sia comunque inevitabile, dichiarano incoerente la posizione anti-paternalista e, conciliando due termini apparentemente contraddittori, si sforzano di dimostrare la possibilità di un "paternalismo libertario".

A conclusione di questa rassegna delle principali giustificazioni dell'intervento pubblico nel settore artistico-culturale vale la pena accennare ad un ulteriore argomento spesso avanzato a sostegno dell'intervento pubblico, quello fondato sul cosiddetto "morbo di Baumol-Bowen", così chiamato dal nome dei due autori che per primi ne parlarono nel 1966. In sintesi, ciò che si sostiene è che i costi nel settore delle rappresentazioni artistiche dal vivo tenderanno inesorabilmente a crescere in termini relativi rispetto al resto dell'economia a causa del fatto che la dinamica salariale in questo particolare settore segue quella generale, senza però che si manifestino analoghi incrementi di produttività. L'inflazione da costi che ne deriva provocherebbe, in assenza di intervento pubblico volto a sanare deficit sempre crescenti, una progressiva marginalizzazione del settore dovuta al processo di sostituzione di beni più costosi con beni meno costosi nelle scelte di consumo degli individui. Tuttavia, anche se l'analisi di Baumol e Bowen trovasse riscontro nella realtà, ciò non costituirebbe di per sé motivo sufficiente per giustificare l'intervento pubblico volto a sostenere artificialmente le dimensioni di un certo settore. Infatti, qualora l'intervento pubblico non fosse sorretto da motivazioni diverse, quali quelle esposte in precedenza e che fanno riferimento a casi di fallimento del mercato, meglio sarebbe non distorcere il mercato e lasciare che i prezzi riflettano senza vincoli l'aumento dei costi in termini reali. Inoltre, come la stessa evidenza empirica disponibile sembra confermare, l'esistenza del morbo di Baumol e Bowen non necessariamente implica il declino del settore affetto da tale problema. La ragione è legata al fatto che il progresso tecnico, accanto all'aspetto puramente "tecnologico", presenta anche un altro aspetto, non meno rilevante. Gli aumenti di produttività che esso offre significano possibilità per i singoli individui di avere a disposizione un ammontare, e/o numero, maggiore di beni e servizi, o anche beni e servizi interamente nuovi. Tale caratteristica del progresso tecnico genera a sua volta decisioni autonome che non sono implicite nel primo aspetto. Affinché i miglioramenti tecnologici dispieghino effetti di produzione effettiva, è necessario infatti che al riguardo si verifichino decisioni che concernono la domanda dei singoli beni e servizi. Tale osservazione ci riporta ad uno degli elementi spesso più trascurati dalla teoria economica, vale a dire alla natura essenzialmente evolutiva della composizione dei consumi al crescere del reddito, ciò che in letteratura va sotto il nome di "legge di

Engel". Proprio la dinamica temporale della struttura dei consumi rappresenta la forza potenzialmente in grado di controbilanciare gli effetti messi in evidenza dall'analisi di Baumol e Bowen. Dato l'ordinamento essenzialmente gerarchico della maggior parte dei bisogni umani e la loro tendenza alla saturazione al crescere del reddito, appare infatti ragionevole attendersi che la variazione della struttura dei consumi individuali che accompagna l'aumento della ricchezza in una collettività risulti di per sé un fattore favorevole all'espansione del settore che offre beni e servizi di natura artistico-culturale.

Quali forme per l'intervento pubblico?

Esaurita l'analisi delle motivazioni per l'intervento pubblico, possiamo ora in rassegna le possibili forme che tale intervento può assumere. Accanto all'attività di regolamentazione che rappresenta un dato comune all'esperienza di tutti i paesi, la distinzione fondamentale è tra spesa pubblica diretta e spesa pubblica indiretta. Il primo tipo di intervento, largamente prevalente nell'esperienza dei paesi europei, può a sua volta assumere quattro principali modalità:

- Sussidi ai produttori;
- Sussidi ai consumatori;
- Fornitura diretta di beni e servizi attraverso enti di proprietà pubblica;
- Attività di formazione.

Il secondo tipo di intervento, prevalente nell'esperienza nordamericana, si concreta invece sotto forma di mancate entrate per l'operatore pubblico. Le due principali possibilità sono le seguenti:

- Benefici fiscali per coloro, persone fisiche o giuridiche, che decidono di devolvere parte delle proprie risorse al finanziamento dell'attività di enti (no-profit) che operano nel settore artistico-culturale;
- Benefici fiscali per individui o enti operanti nel settore artistico-culturale.

Attraverso la prima modalità di intervento diretto, il sussidio all'offerta, l'operatore pubblico finanzia l'attività di determinati enti, allentandone in tutto o in parte il vincolo di copertura dei costi. Valutando dapprima tale opzione in rapporto alla principale modalità di intervento indiretto, lo sconto fiscale per coloro che finanziano l'attività di enti no-profit, le questioni più dibattute sono state quelle della stabilità dei flussi di finanziamento e dell'interferenza pubblica con la libertà di espressione nell'arte e nella cultura. Coloro che sostengono la superiorità del primo tipo di intervento hanno posto in evidenza come il diretto finanziamento pubblico isoli le organizzazioni culturali dalla pressione e dagli sforzi legati alla necessità di raccogliere fondi dal settore privato ed in questo modo eviti di distrarre l'attenzione dall'obiettivo di fornire un prodotto di qualità. Inoltre, la supposta maggiore stabilità nel tempo del finanziamento pubblico permetterebbe agli operatori del settore una programmazione di più lungo periodo. Da questo punto di vista l'intervento diretto

consentirebbe di evitare gli effetti deleteri di scadimento qualitativo legati alla commercializzazione della cultura. Coloro che invece sostengono i meriti di quello che potremmo chiamare il “sistema americano”, pur non negando del tutto la validità degli argomenti appena ricordati, richiamano l’attenzione sui benefici legati alla diversificazione delle fonti di finanziamento. Secondo costoro, infatti, proprio tale diversificazione garantirebbe maggiore stabilità, poiché sarebbe in grado di contrastare i tagli di bilancio legati a periodi di sofferenza della finanza pubblica o a scelte diverse compiute dal decisore politico riguardo l’identità dei destinatari dei fondi pubblici. Inoltre, un ulteriore desiderabile effetto della diversificazione delle fonti di finanziamento nascerebbe dal fatto di ridurre la concentrazione del potere di indirizzo nelle scelte artistiche, favorendo in tal modo la libertà di espressione artistica e culturale.

Considerando le modalità di intervento diretto, un interessante dibattito ha visto i propugnatori dell’opportunità di sussidi ai produttori (sussidi dal lato dell’offerta) opporsi a coloro che invece hanno sostenuto i meriti di sussidi ai consumatori (sussidi dal lato della domanda). La seconda posizione appare largamente minoritaria; cionondimeno appare rilevante in questa sede ricordare almeno due dei vantaggi che secondo tali autori sarebbero legati all’impiego di forme di “vouchers”. Il primo è strettamente legato all’idea che uno degli obiettivi primari dell’intervento pubblico sia quello di allargare la platea dei fruitori di beni artistico-culturali. Da questo punto di vista, l’evidenza empirica disponibile è generalmente concorde nel confermare che sussidi dal lato dell’offerta abbiano sì come effetto un abbassamento del prezzo dei biglietti ed un aumento della remunerazione per coloro che sono occupati nel settore, ma siano inefficaci al fine di aumentare il numero di “consumatori”. Sia che la domanda per i beni prodotti dal settore artistico-culturale sia rigida (come spesso risulta dalle stime disponibili) o elastica rispetto al prezzo (come alcuni studi recenti sembrerebbero dimostrare), l’unico effetto dei sussidi dal lato dell’offerta sarebbe, si sostiene, quello (regressivo) di redistribuire a favore delle classi medio-alte. Riorientare l’intervento pubblico dal lato dell’offerta al lato della domanda rappresenterebbe invece un modo più effettivo per soddisfare la finalità dell’allargamento del gruppo dei “consumatori”. Ad una prima fase rappresentata dall’individuazione di uno o più gruppi “obiettivo”, la cui partecipazione si intende stimolare, seguirebbe la distribuzione di buoni spendibili presso istituzioni culturali liberamente scelte dai destinatari dei vouchers, all’interno di una rosa più o meno ampia previamente selezionata dal decisore pubblico. Altri vantaggi di uno schema di questo tipo sarebbero il fatto di permettere al pubblico di influenzare maggiormente il prodotto offerto per meglio adattarlo alle proprie preferenze, di sollevare l’autorità politico-amministrativa dall’onere di scegliere come allocare un certo ammontare di fondi tra enti diversi (rendendola in tal modo meno vulnerabile a fenomeni di lobbying e rent-seeking da parte di coloro che operano nel settore) ed infine di rendere il lato

dell'offerta meno dipendente da scelte discrezionali dell'autorità politico-amministrativa. Si noti come il momento della selezione del gruppo di enti presso cui consentire l'utilizzo del buono rappresenti, nell'ambito di uno schema di questo tipo, un momento decisamente cruciale poiché determina il grado di mercato che caratterizzerà questa soluzione di "quasi-mercato". Al limite, lasciare ai beneficiari del buono completa libertà di scelta avrebbe come esito la pressoché completa concentrazione dei fondi verso le produzioni più popolari (qui inteso nel senso di richiedere una minore educazione al gusto per essere apprezzate) e che meno necessiterebbero di sovvenzioni pubbliche.

Sempre nell'ambito delle modalità di intervento diretto, un discorso a parte merita di essere fatto per quelle che abbiamo definito le spese dirette ad attività di formazione, spese cioè volte a sviluppare negli individui una coscienza artistica e la capacità di compiere scelte consapevoli sul terreno dei prodotti inerenti alla sfera artistico-culturale. Come più volte ricordato, il gusto per l'arte è un gusto in larga misura acquisito e che richiede il sostenimento di specifici costi. Per trovare appagamento nel fenomeno artistico è necessario che l'individuo sia stato "familiarizzato" con questo tipo di esperienza; inoltre, maggiore è la consuetudine con il fenomeno artistico, maggiore è il piacere che si è in grado di ritrarne. Come d'altra parte molti studi testimoniano, una precoce "socializzazione artistica" da parte di un certo individuo è positivamente correlata alla domanda che di questo tipo di beni verrà fatta dallo stesso in età adulta. Date queste premesse e dato che la domanda che gli individui fanno di un certo bene dipende dai prezzi di mercato e dalle preferenze individuali, se uno degli scopi dell'azione pubblica è quello di allargare l'accesso alla sfera artistico-culturale, una naturale alternativa (o complemento) all'utilizzo di forme varie di sussidio è quella di tentare di influenzare le preferenze individuali per renderle più favorevoli alla domanda di beni artistico-culturali. Lo strumento più potente a disposizione dell'autorità pubblica per agire sulle preferenze individuali è senza dubbio il sistema di istruzione, dal momento che la scuola rappresenta l'unico contesto in cui l'incontro con il fenomeno artistico può avere luogo per gran parte di coloro che, usando un'espressione di Bourdieu, non "ereditano" tale possibilità di accesso attraverso l'ambiente familiare in cui si trovano a crescere. Uno degli autori che in passato più vigorosamente hanno difeso la bontà di questa soluzione al problema dell'intervento pubblico a sostegno del settore artistico-culturale è stato l'economista Scitovsky, che già in precedenza abbiamo incontrato a proposito delle supposte esternalità legate a questo particolare settore. In estrema sintesi, egli auspicava che il sistema educativo fosse riformato alla luce di un ribilanciamento tra quelle che lui definiva "production skills", vale a dire le competenze tecnico-scientifiche sulle quali attualmente l'enfasi è posta, e le cosiddette "consumption skills", cioè le competenze trasmesse da un'educazione di tipo umanistico, più adatte ad insegnare come fare un

uso migliore della maggiore ricchezza e quantità di tempo libero oggi disponibili. L'investimento in formazione rispetto ai sussidi consentirebbe, tra l'altro, di evitare (almeno in parte) l'effetto indesiderato di tradursi essenzialmente in un trasferimento di risorse a favore degli "insiders", effetto che, data la riscontrata rigidità della domanda di beni artistico-culturali al prezzo di mercato, inevitabilmente conseguirebbe all'impiego di sussidi.

La questione dei meriti relativi di sussidi ed educazione culturale è stata recentemente ripresa in un articolo di Champarnaud, Ginsburgh e Michel (2002) dove gli autori affrontano il tema del mix ottimale dei due tipi di intervento a partire dall'evidenza empirica offerta da Bergonzi e Smith (1996) secondo cui la congiunta esposizione al fenomeno artistico in ambito scolastico ed in ambito familiare avrebbe effetti superadditivi sulla futura partecipazione dell'individuo in età adulta al consumo di beni e servizi prodotti dal settore artistico-culturale. Tra le conclusioni raggiunte, le seguenti tre appaiono particolarmente interessanti:

- i) l'intervento condotto attraverso il sistema scolastico non dovrebbe sostituire totalmente quello realizzato attraverso l'impiego di sussidi, quando si consideri una situazione ideale in cui l'ammontare complessivo di risorse destinabili al settore artistico-culturale non sia vincolato da ragioni esterne ad un livello inefficientemente basso;
- ii) i sussidi (ai consumatori) dovrebbero preferibilmente essere differenziati per età dei beneficiari ed essere relativamente più generosi nei confronti degli adulti in età lavorativa (tale risultato dipende dall'esternalità positiva che il consumo dei genitori ha sulla domanda da parte dei figli diventati adulti);
- iii) al di sotto di una certa soglia, se i fondi complessivi destinabili al settore artistico-culturale sono vincolati ad un livello inefficientemente basso, l'intervento pubblico dovrebbe trovare espressione esclusivamente attraverso quelle che abbiamo definito attività di formazione, rinunciando completamente allo strumento dei sussidi; in alcuni casi, anzi, parte di tale spesa per attività di formazione potrebbe essere finanziata ricorrendo alla tassazione del consumo di determinati gruppi di individui (anziani in primis).

Si osservi in particolare come le prescrizioni normative descritte al punto ii) e iii), oltre ad enfatizzare la relativa superiorità di politiche di formazione rispetto a politiche di sussidi in situazioni in cui il vincolo di risorse disponibili sia particolarmente stringente, si pongano in netto contrasto con la politica comunemente osservata nell'esperienza di molti paesi.

Concludiamo questa rassegna delle possibili forme che l'intervento pubblico può o dovrebbe assumere con alcuni problemi legati all'azione attraverso attività di formazione evidenziati da un critico (pur simpatetico) di tale soluzione, Charles Fowler (1988). Una prima questione da risolvere

riguarda l'individuazione di quali arti insegnare. Risolta questa, esiste poi il problema di decidere che tipo di curriculum dovrebbe caratterizzare coloro che sono chiamati ad impartire l'insegnamento di tali arti. Un terzo problema riguarda il modo in cui tenere conto delle tradizioni culturali di minoranze etniche eventualmente presenti. Un quarto problema è legato alla scelta se i corsi impartiti debbano porre l'enfasi sul processo di creazione artistica oppure sulla capacità di apprezzamento e valutazione del fenomeno artistico. Infine, l'ultimo delicato problema riguarda il tipo di criterio che dovrebbe essere adottato per valutare la performance degli studenti.

Bibliografia

- 1) Baumol, W. J. e W. G. Bowen (1966), *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York: The Twentieth Century Fund.
- 2) Bergonzi, L. e J. Smith (1996), *Effects of Arts Education on Participation in the Arts*, Santa Ana, California: National Endowment for the Arts.
- 3) Champarnaud, L., Ginsburgh V. e P. Michel (2002), *Can cultural education crowd out arts subsidization?*, CORE Discussion Paper 2002/40.
- 4) Fowler, C. (1988), *Can We Rescue the Arts for America's Children?*, New York: American Council for the Arts.
- 5) Moore, T. G. (1968), *The Economics of the American Theater*, Durham, N.C.: Duke University Press.
- 6) Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- 7) Netzer, D. (1978), *The Subsidized Muse: Public Support for the Arts in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 8) Scitovsky, T. (1983), *Subsidies for the arts: The economic argument*, contained in "Economic Support for the Arts", edited by the Association for Cultural Economics, University of Akron.
- 9) Thaler, R. H. e C. R. Sustain (2003), *Libertarian paternalism*, *American Economic Review* 93, pag. 175-179.
- 10) Tobin, J. (1970), *On limiting the domain of inequality*, *Journal of Law and Economics* 13, pag. 263-277.