



2014

IL CAPITALE CULTURALE

Studies on the Value of Cultural Heritage

JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE

University of Macerata



eum

Il Capitale culturale

Studies on the Value of Cultural Heritage

Vol. 9, 2014

ISSN 2039-2362 (online)

© 2014 eum edizioni università di macerata
Registrazione al Roc n. 735551 del 14/12/2010

Direttore

Massimo Montella

Coordinatore editoriale

Mara Cerquetti

Coordinatore tecnico

Pierluigi Feliciati

Comitato editoriale

Alessio Cavicchi, Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari, Pierluigi Feliciati, Umberto Moscatelli, Enrico Nicosia, Sabina Pavone, Mauro Saracco, Federico Valacchi

Comitato scientifico - Sezione di beni culturali

Giuseppe Capriotti, Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari, Patrizia Dragoni, Andrea Fantin, Pierluigi Feliciati, Maria Teresa Gigliozzi, Susanne Adina Meyer, Massimo Montella, Umberto Moscatelli, Sabina Pavone, Francesco Pirani, Mauro Saracco, Michela Scolaro, Emanuela Stortoni, Federico Valacchi

Comitato scientifico

Michela Addis, Tommy D. Andersson, Alberto Mario Banti, Carla Barbati, Sergio Barile, Nadia Barrella, Marisa Borraccini, Rossella Caffo, Ileana Chirassi Colombo, Rosanna Cioffi, Caterina Cirelli, Alan Clarke, Claudine Cohen, Lucia Corrain, Giuseppe Cruciani, Girolamo Cusimano, Fiorella Dallari, Stefano Della Torre, Maria del Mar Gonzalez Chacon, Maurizio De Vita, Michela Di Macco, Fabio Donato, Rolando Dondarini, Andrea Emiliani, Gaetano Maria Golinelli, Xavier Greffe, Alberto Grohmann, Susan Hazan, Joel Heuillon, Lutz Klinkhammer, Emanuele Invernizzi, Federico Marazzi, Fabio Mariano, Raffaella Morselli, Olena Motuzenko, Giuliano Pinto, Marco Pizzo, Edouard Pommier, Carlo Pongetti,

Adriano Prosperi, Bernardino Quattrococchi, Mauro Renna, Orietta Rossi Pinelli, Roberto Sani, Girolamo Sciuolo, Mislav Simunic, Simonetta Stopponi, Michele Tamma, Frank Vermeulen, Stefano Vitali

Web

<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult>

e-mail

icc@unimc.it

Editore

eum edizioni università di macerata, Centro direzionale, via Carducci 63/a - 62100 Macerata
tel (39) 733 258 6081
fax (39) 733 258 6086
<http://eum.unimc.it>
info.ceum@unimc.it

Layout editor

Cinzia De Santis

Progetto grafico

+crocevia / studio grafico



Rivista accreditata AIDEA



Rivista riconosciuta CUNSTA

Rivista riconosciuta SISMED

L'innovazione dell'amministrazione dei beni culturali in Italia: caratteristiche e criticità

Mariateresa Nacci*

Abstract

L'articolo si apre con l'analisi di un fenomeno internazionale di riforma della pubblica amministrazione, conosciuto come *New Public Management*, che ha trovato ampia diffusione soprattutto nei paesi anglosassoni e che ha, con le sue logiche, innescato un processo di grandi cambiamenti anche nel settore dei beni culturali, interessandone la normativa, l'organizzazione delle strutture e i modelli di gestione. Dopo una breve disamina sulle novità che il fenomeno ha introdotto *in primis* nel Regno Unito, l'attenzione viene focalizzata sul ritardo con cui in Italia è stato intrapreso questo percorso, e su come alcune importanti occasioni di innovazione nel settore dei beni culturali si siano trasformate in occasioni perse. Il contributo termina con alcune riflessioni sui motivi del ritardo e sui possibili interventi utili a migliorare una situazione di lentezza che si presenta stabile, consolidata e purtroppo strutturale.

* Mariateresa Nacci, Dottore in Management dei Beni Culturali, Università di Macerata, e-mail: mariateresa.nacci@libero.it.

The paper starts with an analysis of an international phenomenon of public administration reform, known as *New Public Management*, which has found widespread use, especially in Anglo-Saxon countries and that has, with its logic, triggered a process of great change even in the field of cultural heritage, affecting legislation, organization and management models. After a short discussion on the innovations that first of all the phenomenon has introduced in United Kingdom, the attention is focused on the delay wherewith in Italy the new way has started, and how some important opportunities for innovation in the field of cultural heritage have been transformed into missed opportunities. The essay concludes with some reflections on the reasons for the delay and any possible useful intervention to improve a situation of slowness that is stable, consolidated and unfortunately structural.

1. *Il New Public Management: dalla pubblica amministrazione all'amministrazione dei musei*

Dopo un decennio di intenso sviluppo economico, nel corso degli anni '70 l'Europa è travagliata da una serie di crisi – rinvenibili nella recessione causata dalle crisi petrolifere che producono enormi deficit fiscali – e fenomeni di terrorismo¹. La situazione in generale influisce negativamente sul tenore di vita dei cittadini occidentali, ma il suo effetto più importante consiste nel rendere sempre più difficile la sostenibilità del *Welfare State*, un complesso e solido sistema di assistenza sociale che, nato nel Regno Unito e ben presto adottato dai governi di tutta l'Europa occidentale, ha risposto ai problemi della ricostruzione post-bellica favorendo un maggior intervento dello Stato nella vita pubblica².

Allo stesso tempo, in diversi paesi dell'OCSE le amministrazioni pubbliche, accusate di incompetenza, inefficienza e corruzione, diventano oggetto di profonde trasformazioni riguardanti il funzionamento interno e il loro ruolo all'interno del contesto socio-economico³. Un'espressione chiave si fa largo nel dibattito internazionale: *reinventing government*, nel senso di «reinventare il governo della pubblica amministrazione»⁴. È soprattutto l'urgenza di contenere e ridurre la spesa pubblica, unita all'incalzante pressione dei cittadini e delle forze attive nella società al fine di poter usufruire di servizi qualitativamente migliori, a reputare necessaria una riforma amministrativa. A sottolineare tale esigenza contribuisce l'opinione che il settore privato sia intrinsecamente più efficiente del settore pubblico, che il pubblico impiego goda di troppi privilegi, e che lo Stato sia troppo grande e troppo interventista⁵.

¹ Cepiku 2006, p. 59; Onnis, Crippa 2012, p. 204.

² Onnis, Crippa 2012, p. 216.

³ Bonollo 2012, p. 11.

⁴ Capocchi 2002, p. 540.

⁵ Bonollo 2012, p. 12.

Solo negli anni '80 si intravede uno spiraglio per il superamento della crisi economica generale e l'avvio di una nuova fase di sviluppo: si abbandonano le vecchie politiche economiche limitando gli interventi statali, così da lasciare alle imprese la libertà di prosperare senza troppi vincoli e interventi dall'alto. Il nuovo principio guida è «meno Stato nell'economia»⁶. In virtù di una nuova concezione di management pubblico, i singoli Stati introducono nelle proprie amministrazioni pubbliche principi, logiche di governo e strumenti tipici del management privato.

Si fa così strada un processo innovativo, diffusosi all'inizio solo nei paesi sviluppati – in particolare quelli anglosassoni –, ma destinato a diventare anno dopo anno un fenomeno mondiale, il *New Public Management*⁷. Considerato un pensiero manageriale o, in senso più ampio, un sistema di pensieri basato su idee nate nel settore privato e importate in quello pubblico, il fenomeno si interroga non su quale debba essere il ruolo dello Stato, ma su come realizzare una buona amministrazione, in grado di migliorare le *performances* dei sistemi amministrativi pubblici⁸. A tale scopo vengono introdotti dei principi fondamentali quali il decentramento amministrativo, l'adozione di modelli gestionali tipici del settore privato, l'uso di nuove tecnologie nelle pubbliche amministrazioni per snellire le procedure burocratiche, il ripensamento dei tradizionali sistemi di bilancio e di rendicontazione al fine di soddisfare le esigenze di *accountability* e di comunicare in modo chiaro e trasparente il proprio operato nei confronti di tutti gli *stakeholders*, nonché nuovi sistemi di valutazione e controllo delle *performances* e di comunicazione all'interno e all'esterno dell'amministrazione pubblica⁹.

Nonostante la grande rivoluzione amministrativa comportata da tali principi, già nel corso degli anni '90 nei diversi contesti nazionali cominciano ad emergere alcune criticità¹⁰. Dopo l'avvio e la concreta applicazione dei programmi di riforma affiora «l'esigenza di collocare il processo di trasformazione delle amministrazioni pubbliche nel contesto più ampio della ridefinizione del ruolo e delle funzioni dello Stato»¹¹. Si assiste, così, ad una evoluzione del *New Public Management* verso le logiche di *Public Governance*, che promuovono quelle azioni volte ad affinare la capacità di *governance* dell'operatore pubblico¹². La *Public Governance* esprime l'esigenza di allargare il consenso sociale attraverso l'introduzione di meccanismi e prassi che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini all'azione pubblica, in un contesto di trasparenza amministrativa, attribuendo chiaramente la responsabilità delle decisioni e delle azioni ai

⁶ Onnis, Crippa 2012, p. 261.

⁷ Hinna 2009, p. 51.

⁸ Hinna, Monteduro 2012, p. 105.

⁹ Borgonovi, Ongaro 2002, pp. 99-110.

¹⁰ Bonollo 2012, p. 17.

¹¹ Ivi, p. 20.

¹² Meneguzzo 1995, p. 505; Mercurio, Martinez 2010, p. 20.

vari attori coinvolti¹³. Una *good governance*, pertanto, sarà quella che vede ciascuna amministrazione pubblica sviluppare le proprie capacità di governo, perfezionando le funzioni e gli strumenti di indirizzo, di coordinamento e di controllo, per migliorare il livello di efficienza e di efficacia nella sfera pubblica, e per coordinare l'attività di una pluralità di soggetti, pubblici e privati¹⁴.

In questa profonda trasformazione vengono coinvolte anche le organizzazioni del comparto culturale, da un lato, perché esse stesse organizzazioni pubbliche, o articolazioni di queste; dall'altro, perché fortemente dipendenti dai finanziamenti e dalle vicende di tutto il settore pubblico¹⁵. La rapida evoluzione del contesto sociale, economico, giuridico-istituzionale, il mutamento della domanda di cultura, la diffusione dell'*information technology* (che ha cambiato profondamente l'architettura sia dei servizi di *front office* – progettazione di sale per esperienze interattive, accoglienza, ristoro, bookshop –, sia dei servizi di *back office*), la riduzione del supporto statale al settore culturale e la carenza di servizi rivolti ai visitatori hanno sollecitato sempre più la ricerca di nuovi assetti organizzativi e gestionali anche dei musei, come di tutti i servizi pubblici¹⁶. Una gestione che si rivelasse efficace ed efficiente è risultata doverosa soprattutto perché necessaria alla valorizzazione e alla utilizzazione del patrimonio da parte dei cittadini per soddisfare «il diritto sociale alla cultura»¹⁷, ma anche per una esigenza di *accountability* nei confronti dell'erario e, dunque, dei cittadini che lo sostengono. Fra tutti i beni a destinazione pubblica, infatti, i primi chiamati a questo obbligo verso i cittadini sono proprio gli istituti culturali, tra i quali i musei, in quanto istituzionalmente deputati dagli Stati alla valorizzazione oltre che alla tutela del patrimonio, e tenuti ad agire come «centri di azione culturale e sociale, servizi sociali di natura personale e momenti dinamici di diffusione attiva della cultura»¹⁸. Si cerca, pertanto, di promuovere l'integrazione tra cultura umanistica e cultura manageriale al fine di poter «rinnovare i percorsi evolutivi dei musei, rafforzando la loro capacità di essere vettori di produzione culturale»¹⁹. La conseguente introduzione di strumenti e strategie economico-aziendali (analisi della domanda, politiche tariffarie, misurazione delle *performances*, attenzione alla qualità e all'efficienza dei servizi, orientamento

¹³ Hinna 2009, p. 70.

¹⁴ Bonollo 2012, p. 21.

¹⁵ Zan 1999, p. 3.

¹⁶ Dainelli 2007, p. 9.

¹⁷ Montella 2003, p. 267.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Chirieleison 2002, p. XXI. Allo stesso tempo, si tratta anche di superare le forti resistenze umanistiche nei confronti dell'adozione per il settore culturale di paradigmi economici: nel costruttivo confronto fra attori di diversa estrazione culturale (i *professionals* del settore culturale e gli esperti di management) occorre «chiarire agli uni la plausibile nozione di impresa e agli altri l'irrinunciabile *mission* pubblica del museo», per far sì che tutti condividano i medesimi valori strategici e l'accettazione del possibile binomio fra azienda e museo (Montella 2003, pp. 274-275).

al consumatore) dà vita al cosiddetto fenomeno della «managerializzazione» dei musei²⁰.

A partire da questi presupposti, il presente lavoro, dopo aver tracciato le principali caratteristiche del modello manageriale introdotto nel Regno Unito – tra i primi a promuovere la riforma nel settore culturale –, focalizzerà più ampiamente l'attenzione sull'analisi delle peculiarità e delle criticità del processo di innovazione avviato in Italia.

2. L'avvio della riforma del settore dei beni culturali: il modello inglese

Il paese europeo in cui il *New Public Management* ha trovato più ampia diffusione, innescando un processo di grandi cambiamenti anche nel settore dei beni culturali, è stato il Regno Unito, considerato ben presto «leader mondiale della riforma»²¹. È da almeno 30 anni che nella nazione si parla di management dei musei, ossia da quando un preciso orientamento di *policy* del governo conservatore di Margareth Thatcher ha esposto le istituzioni museali, come mai prima di allora, a pressioni di natura politica, economica e sociale che hanno mutato completamente i contesti in cui esse operavano²². Alla luce del nuovo clima politico e di una situazione economica non favorevole – caratterizzata dall'enfasi sulla riduzione dell'interventismo statale e della spesa pubblica – il governo, dal 1979, ha avviato nei confronti dei musei e di altre istituzioni culturali una politica finalizzata a lasciare spazio alla managerialità, a ridurre gli sprechi e costringere gli enti pubblici o semi-pubblici a esplorare tutte le possibilità di finanziamento offerte dalla società civile, nonché ad introdurre il decentramento²³.

Le linee principali della politica conservatrice possono essere così riassunte:

a) *Riduzione del sostegno economico pubblico*. Nei confronti dei musei nazionali è stato assunto un nuovo approccio, il *plural funding*, secondo cui il governo, che tradizionalmente si assumeva tutti gli oneri derivanti dal mantenimento degli istituti di sua competenza, ha stabilito un limite al proprio contributo economico, lasciando ai singoli istituti il compito di colmare il disavanzo ricorrendo ad altre fonti di finanziamento²⁴. Essendo finanziati direttamente dal governo centrale, i musei hanno particolarmente avvertito la

²⁰ Zan 1999, p. 3; Dainelli 2007, p. 12.

²¹ Borgonovi, Ongaro 2002, p. 137.

²² Moore 1994, p. 1; Zan 1999, p. 4.

²³ Diani 1992, p. 139; Sani 1994, p. 114.

²⁴ Sani 1994, pp. 116-117. Non si può parlare in senso stretto di una riduzione delle risorse accordate ai musei da parte delle autorità pubbliche, ma di certo di una minore disponibilità di queste ultime ad accollarsene comunque i costi di gestione (Diani 1992, p. 139).

riduzione dei finanziamenti a loro rivolti²⁵, che li ha costretti a passare da una logica di «assistenzialismo» ad una di «imprenditorialità culturale»²⁶.

b) *Accentuazione del decentramento delle responsabilità gestionali ai singoli musei e loro crescente scorporamento dalla pubblica amministrazione.* Per realizzare tale proposito, è stato predisposto il trasferimento delle competenze statali, delle collezioni e della manutenzione degli edifici che ospitano i musei ai *Board of Trustees*²⁷, o semplicemente *Trustees*, dei singoli musei, organi nominati e che operano per conto del governo, la cui originaria funzione si risolveva nel garantire la tutela delle collezioni e nel tracciare nelle linee generali i piani di sviluppo del museo²⁸. L'acquisizione di nuove competenze, da un lato, ha modificato notevolmente il ruolo dei *Trustees* – caratterizzato ormai non tanto dallo svolgimento di mansioni prettamente scientifiche, quanto dalla gestione delle risorse e dal reperimento dei finanziamenti –; dall'altro, riflette un cambiamento nella logica del management museale da una concezione di tipo intellettuale e di ricerca ad una più operativa e commerciale, che cerchi di valorizzare «il potenziale economico insito nei musei, sia in termini di attrazione del pubblico che in termini di interesse suscetibile in potenziali sponsor»²⁹. Il passaggio di tutti i musei nazionali sotto la nuova gestione autonoma e decentrata dei *Trustees* ha permesso all'amministrazione centrale contemporaneamente di liberarsi di responsabilità dirette, ma di mantenere comunque su tali organi poteri di coordinamento e controllo³⁰. La sostanziale autonomia dei *Trustees* è garantita anche dallo storico principio dell'*arm's lenght*, a cui tutta la politica del settore culturale e museale inglese è ispirata, e in base al quale occorre operare alla “distanza di almeno un braccio” dal governo per potersi assicurare libertà di azione nelle decisioni quotidiane (compresa l'allocazione dei fondi), ma anche per evitare che funzionari ministeriali privi di un *background* nel settore artistico interferiscano nella determinazione delle regole³¹.

²⁵ Il ruolo, non solo finanziario, dell'intervento pubblico nella gestione dei beni e dei servizi culturali resta determinante anche nei paesi, come il Regno Unito, dove esso per tradizione o per più recenti politiche pubbliche, tende ad essere contenuto (Sani 1994, pp. 114-115).

²⁶ Moore 1994, p. 1.

²⁷ Angioni 1998, p. 68. I *Trustees* hanno essenzialmente e storicamente due funzioni: a. rappresentare gli interessi del pubblico dinanzi al direttore e ai suoi colleghi, garantendo che qualunque azione intrapresa sia svolta a vantaggio dei beneficiari (ossia il pubblico inglese, presente e/o futuro); b. rappresentare il museo dinanzi al governo (i *Trustees* sono liberi di combattere per le grandi cause museali quali l'ingresso libero, un finanziamento adeguato, etc.). Non esistono criteri evidenti di selezione per l'incarico (che dura dai 5 ai 7 anni), se non competenze di tipo artistico e tecnico, o l'appartenenza a particolari gruppi sociali (artisti, illustri accademici, avvocati o ambasciatori, esponenti della finanza o dell'industria, collezionisti); una volta nominati, i *Trustees*, sono totalmente indipendenti dal governo, da cui non possono essere rimossi (Mac Gregor 1996, pp. 120-123). Inoltre, non hanno compiti amministrativi diretti, che spettano ai direttori e allo staff tecnico del museo (Diani 1992, p. 132).

²⁸ Diani 1992, pp. 132-133.

²⁹ Ivi, p. 140; Cofrancesco 1999, p. 191.

³⁰ Diani 1992, p. 142.

³¹ Saltini 2003, pp. 544-545; Maresca Compagna, Sani 2008, p. 18.

c) *Maggiore spazio all'imprenditorialità economica e all'autonomia delle istituzioni culturali (nella filosofia del self help)*. Dal 1985 è stato permesso ai musei di trattenere tutte le entrate che sono in grado di generare, così da avere una gestione finanziaria più flessibile e rispondente ai bisogni del momento e incentivare le attività commerciali³². Per incoraggiare le organizzazioni culturali ad esplorare con più determinazione il campo dei potenziali finanziatori, è stato introdotto nel 1984 il *Business Sponsorship Incentive Scheme* (BSIS), secondo cui il governo premia alcune delle organizzazioni che sono riuscite a reperire uno sponsor per la prima volta, dando loro l'equivalente della sponsorizzazione³³.

d) *Contrazione della politica di acquisizione, a vantaggio della tutela del patrimonio già disponibile*. Piuttosto che su nuove acquisizioni, l'orientamento del governo conservatore è stato quello di concentrare le risorse disponibili sulla migliore conservazione e valorizzazione del patrimonio già disponibile. Il congelamento del fondo destinato agli acquisti (bloccato dal 1985) ha permesso di impiegare le risorse nel miglioramento della gestione ordinaria: attività di catalogazione, manutenzione degli edifici, restauri³⁴.

I musei hanno risposto alle sfide lanciate dal governo sia adottando e mettendo in pratica queste categorie di incentivi, sia introducendo delle novità, quali:

- *forme di riorganizzazione del lavoro*: con l'aiuto di consulenti ed esperti di organizzazione, i musei hanno provveduto ad una razionalizzazione dell'esistente, eliminando sprechi di ogni natura o sovrapposizioni di ambiti lavorativi; è stato necessario rivedere le risorse a disposizione, il carico di lavoro, i tempi e i costi di interi dipartimenti, e ridisegnare la struttura organizzativa³⁵;
- *nuove professionalità*: le figure professionali tradizionali (dal personale di sorveglianza ai direttori) hanno dovuto modificare i propri ruoli e le proprie competenze alla luce dei nuovi compiti e del nuovo profilo assunto dai musei, per essere affiancati anche da nuovi specialisti (esperti di turismo, di economia e finanza) provenienti dall'esterno, dimostrando sia una notevole flessibilità del mercato del lavoro inglese che un positivo interscambio di professionisti fra settori diversi³⁶. In un caso, quello del *British Museum*, l'introduzione di una nuova figura professionale non ha generato gli effetti sperati: nel 1999, per ovviare ai problemi di gestione interna, il Direttore scientifico viene affiancato da un *Managing Director*³⁷. Esperto di finanza a cui non era richiesta alcuna precedente esperienza museale, il prescelto avrebbe dovuto avere l'ultima parola in

³² Sani 1994, p. 117.

³³ Ivi, p. 118.

³⁴ Diani 1992, pp. 140-141.

³⁵ Sani 1994, p. 119.

³⁶ Ivi, p. 122.

³⁷ Zan 2003, p. 90.

tutte le questioni relative al budget e alle spese, salvo poi scoprire che nella zona grigia al confine delle rispettive responsabilità, i due condirettori rischiavano una pericolosa quanto ingiustificata sovrapposizione di compiti³⁸. L'introduzione della nuova carica di *Managing Director* nell'aprile del 1999, nella persona di Suzanna Taverne, ha così contribuito ad «ampliare ulteriormente la già affollata tecno-struttura manageriale del museo»³⁹. A decretare fallimentare la loro compresenza è intervenuta anche la stampa, ribattezzando senza mezzi termini il *British* come «un mostro a due teste»⁴⁰. Ben presto, constatata l'evidente insostenibilità, la nuova configurazione duale dell'istituto ha lasciato spazio all'idea di ricomporre in una le due cariche di Direttore e *Managing Director*. La Taverne – che, oltre ad assumere la gestione finanziaria del museo e la responsabilità per la pianificazione futura, aveva in serbo grandi progetti per la struttura⁴¹ – si è mostrata disponibile a ricoprire entrambi i ruoli, ma un preciso orientamento dei *Trustees* ha optato per il ritorno ad un unico direttore con *background* artistico⁴². A soli due anni dalla nomina, il neo *Managing Director* – con un grande interesse per il mondo dell'arte, ma all'attivo una brillante carriera da banchiere – ha deciso di dare le dimissioni e, con la fine anticipata del suo mandato, la precedente struttura manageriale con un unico direttore è stata ripristinata⁴³;

- *biglietto di ingresso*: nella maggior parte dei musei nazionali, la possibilità di tale introduzione ha suscitato indignazione nel pubblico e notevoli resistenze da parte degli stessi operatori del settore⁴⁴. Non c'è stato direttore, associazione culturale o visitatore che, dopo essere stato interpellato, non si sia espresso negativamente in merito. Fin dalla loro nascita, infatti, le istituzioni museali inglesi si sono contraddistinte per la forte valenza educativa e l'impegno ad operare come strumenti di diffusione della cultura: dimostrazione ne era appunto la gratuità dell'accesso che, pur riguardando ormai pochi musei nazionali, li ha differenziati da quasi tutti gli altri istituti europei⁴⁵. Nel *British Museum*, a far emergere seriamente la necessità di un biglietto di ingresso è stato, nel 1996, il Rapporto Edwards: un resoconto sulle pratiche gestionali del museo svolto

³⁸ Bailey 1999, p. 58.

³⁹ Zan 2003, p. 90.

⁴⁰ Ivi, p. 94.

⁴¹ Suzanna Taverne ha lanciato un vasto programma per il museo: migliorare la segnaletica, gli espositori, i servizi per i visitatori ed estendere gli orari di apertura (progetti che si prefiggeva di concludere entro il 2003, in occasione del 250° Anniversario dell'apertura del Museo). Ha anche introdotto un sistema di sviluppo del personale, di formazione, valutazione e premi nei confronti dei dipendenti (*The challenges and rewards of running a major international arts institution* 2001).

⁴² Zan 2003, p. 42.

⁴³ *Museum pieces* 2001.

⁴⁴ Sani 1994, p. 116.

⁴⁵ *Ibidem*.

da un ex dirigente del Tesoro, Andrew Edwards, su richiesta interna del *Board of Trustees*⁴⁶. A fronte della riduzione dei finanziamenti pubblici e delle sempre più crescenti spese di gestione ordinaria, l'introduzione del biglietto, quale nuova fonte di entrate, sembrava impossibile da evitare⁴⁷. Tuttavia, è stata fortemente scoraggiata anche dalle esperienze negative di altri musei nazionali⁴⁸. Nel caso del *British*, il «disperato tentativo di mantenere il libero ingresso (principio fondatore del museo da 243 anni)», ha spinto i *Trustees* a considerare piuttosto «un drastico piano di licenziamento (anch'esso fortemente caldeggiato dal Rapporto Edwards) di un quinto degli oltre 1000 dipendenti»⁴⁹. Nel periodo successivo alla pubblicazione del Rapporto, comunque, tali drastici cambiamenti non si sono verificati: il biglietto di ingresso non è stato introdotto, il personale non è stato ridotto e il museo non ha dichiarato la bancarotta⁵⁰.

La managerializzazione dei musei inglesi ha posto, inoltre, molta enfasi su due ambiti in cui il Regno Unito aveva già saputo distinguersi: l'introduzione di sistemi di misurazione delle *performances* e di standard di qualità e il ricorso a nuove forme di rendicontazione della gestione museale.

Per quanto riguarda il primo punto, la nazione vanta in Europa il sistema di accreditamento di più lunga durata, nonché maggiormente collaudato, rappresentando un modello di riferimento per tutti i paesi che successivamente ne hanno adottato uno: il *Registration Scheme* (sostituito nel 2004 dall'*Accreditation Scheme*)⁵¹. Al suo interno, la *Museums Association* ha proposto alcune linee guida per la misurazione delle *performances* dei musei, suggerendo di dividere gli indicatori in quattro macro-aree (collezione, comunicazione, gestione, servizi esterni), proponendo per ognuna di queste una lista di possibili indicatori e la relativa misurazione, che rende lo schema, data la sua completezza e flessibilità, adattabile in altri paesi europei⁵².

Quanto al sistema di rendicontazione, a livello internazionale, e nel mondo anglosassone, lo strumento di *reporting* più utilizzato dai musei per favorire lo sviluppo, la diffusione e il consolidamento di una cultura dell'*accountability*⁵³ nei confronti di tutti gli *stakeholders*, è rappresentato dall'*Annual Report*, «un documento che riassume in forma strutturata informazioni storiche

⁴⁶ Zan 2003, p. 75.

⁴⁷ Ivi, p. 79.

⁴⁸ Il *Natural History Museum* ha visto diminuire il numero di visitatori da 2,5 a 1,4 milioni nell'arco dello stesso anno, i visitatori del *National Museum and Galleries of Wales* sono diminuiti addirittura del 60%, e a sua volta il *Victoria and Albert Museum* ha visto una diminuzione da 1,7 a 1,2 milioni dopo aver introdotto una libera offerta (Zan 2003, p. 76).

⁴⁹ Ivi, p. 85.

⁵⁰ Ivi, p. 87.

⁵¹ Maresca Compagna, Sani 2008, p. 21.

⁵² Bagdadli 1997, pp. 202-203.

⁵³ Sibilio Parri 2007, p. 56.

e prospettiche sulla vita del museo»⁵⁴. Inoltre, la maggiore propensione, rispetto ad altri paesi, a rendere disponibili *on line* i documenti economico-finanziari dell'ente identifica i musei nazionali inglesi come i più sensibili alla rendicontazione e alla comunicazione⁵⁵.

Il caso del Regno Unito risulta interessante dal punto di vista del *metodo*: dietro le sue politiche si è riscontrata una visione, un disegno, e soprattutto una strategia per la loro attuazione, sia nel settore della pubblica amministrazione che in quello culturale⁵⁶. Un *metodo* in cui si ritrovano mirabilmente integrati alcuni elementi propri del sistema inglese: la tradizionale cultura anglosassone del *public interest*, lo spazio dato al confronto e alla opinione pubblica, il senso etico dell'agire pubblico, una forte e radicata cultura e pratica della misurazione dello stato di salute dell'amministrazione e del livello qualitativo dei servizi, una forte tensione al coinvolgimento degli *stakeholders*, una cultura gestionale improntata all'idea del *trial and error* (procedere per tentativi ed errori) che comporta una propensione alla sperimentazione critica e pragmatica di nuove formule istituzionali e gestionali nella erogazione dei servizi pubblici⁵⁷. Tali elementi hanno contribuito a definire un modello a cui guardare con interesse, un percorso di cambiamento ben definito, ricco di spunti di riflessione per altri paesi, sia negli aspetti positivi che in quelli critici.

Rispetto a questi ultimi, non c'è esempio migliore del *British Museum* per evidenziare la natura problematica dei tentativi di estendere l'approccio manageriale a musei e associazioni similari⁵⁸. Una delle debolezze del processo di diffusione del management ha riguardato la gestione delle risorse umane: nel *British*, di fronte alla necessità di recuperare nuove entrate, si è opposta resistenza all'introduzione del biglietto di ingresso, ma non alla possibilità di ridurre il personale (in una presunta situazione di *overstaffing*)⁵⁹. Quello che è sembrato mancare è «una nozione di centralità delle persone»⁶⁰, a cui si è unita anche una mancata attribuzione di importanza al personale diffusasi con l'introduzione di una nuova cultura contabile nel settore pubblico e nella letteratura del *New Public Management*⁶¹. La situazione si è risolta senza alcun licenziamento immediato, ma l'annuncio, pochi anni dopo, di una nuova e radicale ristrutturazione delle risorse umane ha suscitato la reazione dei rappresentanti sindacali, che hanno messo sotto accusa il Ministero, i *Trustees* e il complessivo processo manageriale: il primo, in quanto principale

⁵⁴ Solima 2009, p. 501.

⁵⁵ Capocchi 2002, p. 551; Sibilio Parri 2011, p. 97.

⁵⁶ De Magistris *et al.* 2004, p. 204.

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Zan 2003, p. 41.

⁵⁹ Ivi, p. 85.

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ Zan 2003, p. 86.

responsabile della progressiva riduzione di finanziamenti al museo; e i secondi, per aver intrapreso una serie di grandi progetti immobiliari senza aver procurato le risorse necessarie ma, soprattutto, per la totale mancanza di pianificazione che li ha portati a rendersi conto, solo in un secondo momento, di non godere di risorse addizionali per far fronte ai costi di gestione corrente⁶².

Complessivamente, analizzando l'amministrazione del *British* a qualche anno di distanza, possiamo concludere che la retorica manageriale sia stata introdotta con successo, come si evince dal Piano Triennale⁶³, dall'introduzione dell'*Annual Report* e dalla spinta all'efficienza che ha portato alla realizzazione di piani di investimento e di diminuzione dei costi e all'implementazione del controllo di gestione e di un sistema di contabilità per il controllo delle spese⁶⁴.

3. *Un difficile percorso di innovazione: il caso italiano*

3.1 *Le caratteristiche della riforma*

In Italia, solo a partire dagli anni '90 – con circa un decennio di ritardo rispetto agli altri paesi sviluppati – è stata avviata, con esiti più o meno apprezzabili, una serie di manovre per rispondere alle nuove e crescenti esigenze di miglioramento e modernizzazione dell'amministrazione pubblica⁶⁵. L'introduzione dei principi legati al *New Public Management*, con ritmi ed intensità del tutto nuovi per la pubblica amministrazione italiana, ha rappresentato un momento di forte rottura con il passato, dovuto all'allontanamento dello Stato dalla gestione di alcuni grandi servizi e alla nascita di enti di regolazione indipendenti dall'esecutivo, portando a ridisegnare il completo assetto organizzativo degli apparati pubblici⁶⁶.

Uno degli elementi di maggiore innovazione è stato l'introduzione del principio di sussidiarietà, espresso dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"⁶⁷. Nota anche come Bassanini 1, la L. 59/1997 favorisce il decentramento delle competenze amministrative a favore del sistema delle

⁶² Per una maggiore disamina sull'argomento si veda Zan 2003, pp. 86-94.

⁶³ Il Piano Triennale si prefigge ben sei obiettivi per la rigenerazione del museo: apertura, apprendimento e intraprendenza, eccellenza, condivisione delle capacità, riconoscimento da parte del pubblico ed efficacia.

⁶⁴ Zan 2003, p. 89.

⁶⁵ Mercurio, Martinez 2010, p. 28.

⁶⁶ Hinna 2009, p. 42.

⁶⁷ Casetta 2010, p. 60.

autonomie territoriali⁶⁸. Secondo il principio di sussidiarietà, tali competenze, attribuite all'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (il Comune), possono essere trasferite al livello di governo territorialmente superiore soltanto nell'ipotesi in cui il primo non riesca a curare gli interessi ad esso affidati⁶⁹. Il principio, inoltre, oltre che in senso "verticale" (relativamente, cioè, alla distribuzione delle competenze tra centro e periferia), può essere declinato in senso "orizzontale" (nei rapporti tra poteri pubblici e organizzazioni della società)⁷⁰. In questo modo, con la revisione delle relazioni fra pubblico e privato, la cura degli interessi pubblici come competenza esclusiva della pubblica amministrazione viene meno.

La ventata di ottimismo legata all'introduzione di nuove norme e principi ha, ben presto, lasciato il posto ad un certo scetticismo sulla capacità delle pubbliche amministrazioni italiane di rendere effettivamente concreti i cambiamenti necessari⁷¹. L'innovazione giuridica non si è tradotta in innovazione gestionale, e l'effettiva implementazione dei nuovi principi di ordinamento e organizzazione della macchina statale ha fatto registrare un *gap*⁷². Il processo di riforme è sembrato lontano dall'essere compiuto e, pertanto, il settore pubblico risulta ancora caratterizzato da interventi parziali e molteplici incongruenze, distante da un modello istituzionale e amministrativo davvero coerente⁷³. La pubblica amministrazione presenta un quadro contraddittorio fra ritardi nell'applicazione del *New Public Management* a livello centrale e applicazioni pilota a livello locale, caratterizzate dall'adozione di logiche post manageriali e coerenti con le linee di evoluzione della *Public Governance*⁷⁴.

Di riflesso, la cultura dominante dei musei pubblici ha portato con sé gli stessi problemi riscontrati nelle pubbliche amministrazioni: una scarsa attenzione al servizio e al cliente, scarso orientamento all'innovazione, una rigidità dovuta al rispetto di regole e procedure che nel tempo hanno sostituito valori e obiettivi, ma, anche, il ritardo con cui il fenomeno del *New Public Management* ha influenzato la gestione del patrimonio culturale, coinvolgendo con i suoi principi i musei solo dopo la metà degli anni '90⁷⁵. Per i musei statali il processo di riforma è stato prima avviato sul piano normativo e ha riguardato:

- *previsione di soprintendenze "autonome" o "speciali"*, il cui progetto pilota è stato l'istituzione della Soprintendenza autonoma di Pompei, dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria (escluse le spese per il personale). Tale modello ha ispirato l'attribuzione

⁶⁸ Barbati *et al.* 2006, p. 108.

⁶⁹ Casetta 2010, p. 60.

⁷⁰ Ivi, p. 62.

⁷¹ De Magistris, Gioioso 2005, p. 276.

⁷² Hinna 2009, p. 61.

⁷³ Pavan, Reginato 2004, pp. 512-515.

⁷⁴ Meneguzzo 2006, pp. 52-61.

⁷⁵ Bagdadli 1997, p. 94; Monteduro 2004, p. 218.

di autonomia alle quattro “soprintendenze speciali” per i “Poli museali” di Venezia, Roma, Firenze e Napoli (istituite con il Decreto Ministeriale 11 dicembre 2001);

- *decentramento verso gli enti locali*, oggetto di una serie di normative quali il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59” e la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”. Riprendendo i principi espressi dalla L. 59/1997, il D.Lgs. 112/1998 ha dato avvio al dibattito relativo al ruolo degli enti territoriali nel settore culturale. In particolare, la gestione di beni e attività culturali è regolata dall’articolo 150 secondo cui,

una commissione paritetica, composta da cinque rappresentanti del Ministero per i beni culturali e ambientali e da cinque rappresentanti degli enti territoriali designati dalla Conferenza unificata, individua, ai sensi dell’articolo 17, comma 131, della legge 15 maggio 1997, n. 127, i musei o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni.

Nonostante i presupposti, il trasferimento della gestione dei musei statali a questi Enti decentrati ha subito una fase di “stallo”, per la difficoltà di raccordare i diversi livelli istituzionali in termini di competenza e di responsabilità. Con la L. 3/2001 la questione dell’assetto delle competenze, anche nel settore dei beni culturali acquista nuovo spessore, esprimendosi principalmente nel mutamento dei criteri di riparto della potestà legislativa: con la riscrittura dell’articolo 117 Cost., la competenza legislativa in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali viene attribuita alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, l. s), mentre la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali diviene una materia di legislazione concorrente Stato/Regione (art. 117, c. 3)⁷⁶. Con riferimento alla tutela viene introdotto un ulteriore elemento di flessibilità: l’articolo 118, con cui tra l’altro è stato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà a tutti i livelli di governo, prevede che la legge statale possa disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni⁷⁷;

- *costituzione di fondazioni, associazioni e società partecipate dal Ministero*, una facoltà prevista dal D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, “Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”, secondo cui «il Ministero ai fini di un più efficace esercizio delle sue funzioni e, in particolare, per la valorizzazione

⁷⁶ Barbati *et al.* 2006, pp. 101-103.

⁷⁷ Ivi, p. 107.

dei beni culturali e ambientali può costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società»⁷⁸;

- *esternalizzazioni ai privati*: la L. 14 gennaio 1993, n. 4 (cosiddetta legge Ronchey) ha previsto la possibilità di affidare ad imprese la gestione dei servizi aggiuntivi al pubblico, dietro il pagamento di un canone di concessione. La L. 28 dicembre 2001, n. 448, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge finanziaria 2002), ha sancito la possibilità di esternalizzare anche tutto l’insieme di attività che ha come obiettivo il miglioramento della fruizione pubblica e la valorizzazione dei beni culturali dello Stato (*global service*). Il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, ha previsto per i *servizi al pubblico* (art. 117) la possibilità della gestione in forma *diretta* o *indiretta*, ossia la concessione a terzi. I criteri per la scelta delle due forme di gestione sono regolati dall’articolo 115 del D.Lgs. 42/2004, che disciplina come gestire le attività di valorizzazione dei beni culturali di pertinenza pubblica⁷⁹. Le «forme di gestione» riguardano il complesso delle misure organizzative, procedurali e finanziarie attraverso le quali «i diversi soggetti, pubblici e privati, pongono in essere o collaborano all’esercizio di attività riconducibili all’ambito della valorizzazione»⁸⁰. La possibilità da parte delle amministrazioni di ricorrere alla gestione *indiretta*, «al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali»⁸¹, dimostra come anche in materia di forme di gestione sia stato recepito il principio di sussidiarietà, in questo caso “orizzontale”.

3.2 *Le occasioni mancate*

Dopo la spinta generale al cambiamento e alle riforme, la completa realizzazione delle ambiziose iniziative degli anni ’90 ha incontrato notevoli ostacoli. Le diverse riforme, anche se perfette da un punto di vista dottrinale e teorico, si sono spesso dimostrate incapaci di reggere dal punto di vista applicativo e di incidere nelle organizzazioni preesistenti⁸². Altra criticità è stata l’aggravarsi della crisi economica degli ultimi anni, a causa della quale neanche le strutture centrali deputate alla tutela del patrimonio culturale sono state risparmiate da drastiche riduzioni di finanziamenti⁸³. In generale, la diminuzione della spesa

⁷⁸ Monteduro 2004, p. 219.

⁷⁹ Barbati *et al.* 2006, p. 195.

⁸⁰ Ivi, p. 193.

⁸¹ D.Lgs. 42/2004, art. 115, c. 4.

⁸² Di Paolo 2007, p. 162.

⁸³ Pur avendo una capacità di spesa di 500 milioni di euro annui, nel 2013 il Ministero ne ha avuti solo 90 per tutelare tutto il paesaggio e il patrimonio (circa 277 centri di spesa). Secondo

pubblica per la cultura ha messo a rischio la sostenibilità e lo sviluppo del settore culturale, particolarmente dipendente dai finanziamenti pubblici⁸⁴. Per effetto della crescente influenza del *New Public Management*, il rinnovamento delle pubbliche amministrazioni italiane basato su tentativi di razionalizzazione delle gestioni ha aperto nuove problematiche: mancanza di chiare linee di indirizzo, di condivisione di orientamenti e valori e di programmazione delle attività di gestione. Il sistema paese aveva tra le mani la possibilità di cambiare radicalmente le sorti della gestione del patrimonio culturale, ma la sua ripetuta incapacità di reagire alle crisi economiche e politiche ha finito per ripercuotersi negativamente sul settore culturale, trasformando, una dopo l'altra, quelle iniziative in occasioni mancate, le quali nel processo di innovazione dei beni culturali sono un campanello d'allarme.

3.2.1 *La mancata autonomia e managerializzazione dei siti di interesse culturale: Pompei*

La riforma sull'autonomia di Pompei avviata nel 1997, con la L. 8 ottobre 1997, n. 352, "Disposizioni sui beni culturali", rappresenta un caso di trasformazione gestionale estremamente rilevante nella storia amministrativa del nostro paese: da un lato, può considerarsi un esempio della trasformazione della pubblica amministrazione in senso manageriale, che stava avvenendo a livello internazionale con il *New Public Management*; dall'altro, una sorta di esperimento amministrativo in vista di cambiamenti più estesi che avrebbero interessato tutta la struttura del Ministero⁸⁵.

La riforma apportava notevoli cambiamenti all'assetto della soprintendenza, prevedendo: l'introduzione di una nuova figura dirigenziale, il *city manager* (ossia un direttore amministrativo che avrebbe dovuto introdurre a Pompei competenze manageriali), la creazione di un Consiglio di amministrazione (composto dal soprintendente, dal *city manager*, e dal funzionario di più elevato grado nella soprintendenza), che avrebbe condiviso il processo decisionale, e il riconoscimento dell'autonomia scientifica, finanziaria e contabile⁸⁶. Tali cambiamenti permettevano alla soprintendenza autonoma di scegliere ed implementare la propria strategia per la conservazione del sito (*domus*, affreschi e mosaici), impiegando, nella quota più ampia possibile, le entrate generate dalla biglietteria, ma anche di rendere i vertici della nuova istituzione autonoma direttamente responsabili per le operazioni e i risultati. Più in particolare,

il Presidente del Fai, Andrea Carandini, «il Ministero è in uno stato comatoso»: non basta non tagliare, urge poter contare su almeno altri 200 milioni e assumere 1000 persone con qualifiche varie entro 3 anni per evitare la chiusura dei musei (Conti 2013, p. 20).

⁸⁴ Domenichini 2013, p. 179.

⁸⁵ Ferri, Zan 2012, p. 11.

⁸⁶ Ivi, p. 3.

sull'esempio inglese, la volontà era quella di una convergenza, seppur lenta e difficoltosa, verso il modello dell'*arm's lenght*, che portava con sé «l'idea di un settore pubblico composto da entità autonome chiamate a rendere conto ai vari ministeri»⁸⁷.

Dopo ben 10 anni, è stata definitivamente archiviata l'idea iniziale di tale possibile "convergenza", ponendo seri dubbi sulla capacità gestionale di Pompei e, di riflesso, della pubblica amministrazione italiana, verso quel modello⁸⁸. La riforma, infatti, mostrava fin dall'inizio forti limiti e contraddizioni, tra cui: una mancanza di chiari criteri per la selezione del *city manager*; una debolezza nell'assetto del Consiglio di amministrazione, causata da un lato dal ristretto numero di componenti e, dall'altro, dalla diversità dei principi sottostanti la loro selezione; l'impossibilità per la soprintendenza di gestire le risorse umane che, di fatto, essendo escluse dalle variabili soggette al cambiamento al momento della riforma, restavano una competenza ministeriale⁸⁹; una forte resistenza da parte del Ministero nel garantire l'autonomia contabile promessa dalla riforma. L'esclusione della gestione diretta delle risorse umane, con conseguente impossibilità di azione profonda sull'organizzazione del lavoro e con sistemi di bilancio e amministrazione ben lontani da quelli che ci si poteva attendere in un processo di emancipazione dall'amministrazione ministeriale, rappresenta forse l'aspetto più stridente della riforma.

Nel corso degli anni, una serie di eventi ha contribuito a minare ulteriormente le basi del processo di autonomia della soprintendenza. Nel 2007, la figura del *city manager* è stata abolita definitivamente «all'interno di un processo di riduzione delle posizioni dirigenziali del Ministero»⁹⁰. Nel 2008, proseguendo tale processo, il Ministro dell'Interno decide di unire la soprintendenza di Pompei con quella di Napoli, in modo da avere un unico soprintendente. La fusione, però, si dimostra rovinosa, soprattutto per Pompei: il deficit in cui versa la soprintendenza napoletana spinge a dirottare sul capoluogo regionale tutte le risorse generate da Pompei⁹¹. Ma è nel luglio del 2008 che la storia dell'autonomia di Pompei giunge alla sua conclusione. Il Presidente del Consiglio, su richiesta del MiBAC, del Prefetto di Napoli e della Regione Campania, nomina un commissario delegato per far fronte ad una situazione di emergenza da cui il sito archeologico sembrava essere interessato⁹². Si provvede allora alla confisca delle risorse della soprintendenza (circa 40 milioni di euro) per attuare i progetti proposti dal commissario delegato, che finisce così per sostituirsi al potere decisionale del Consiglio di amministrazione. E Pompei, a

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Ferri, Zan 2012, p. 11.

⁸⁹ Ivi, p. 7.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Ferri, Zan 2012, p. 4.

sua volta, finisce col perdere – non dal punto di vista legale, ma nella realtà dei fatti – lo status di soprintendenza autonoma.

La storia di Pompei, che può essere considerata una grande occasione mancata nell'evoluzione gestionale del settore culturale, dimostra l'incapacità o la mancanza di volontà da parte dello Stato nel supportare il processo di decentralizzazione in modo coerente e continuo negli anni: al contrario, si è verificato un progressivo rinvigorimento del sistema amministrativo centralistico, che invece si sperava di aver superato proprio grazie al processo di managerializzazione⁹³. Ci si aspettava, inoltre, che l'ente divenuto autonomo spiegasse, giustificasse e si assumesse la responsabilità dei progetti implementati e delle risorse utilizzate, insomma che si dimostrasse *accountable*⁹⁴. In realtà, nel corso degli anni non è stato elaborato alcun rapporto sullo stato di avanzamento o sul grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati nel piano iniziale⁹⁵. In sostanza, i progressi fatti per la creazione di uno strumento di conoscenza del sito archeologico di Pompei (cartografie, Gis) non sono stati accompagnati da un parallelo sforzo in termini di pianificazione e *reporting*, elementi fondamentali del discorso manageriale, che non hanno trovato applicazione⁹⁶.

Allo stato attuale, la questione della soprintendenza autonoma non sembra ancora aver trovato pace. Il D.L. 8 agosto 2013, n. 91, conosciuto anche come Decreto “Valore Cultura”, recante “Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo”, convertito con modificazioni dalla L. 7 ottobre 2013, n. 112, ha stabilito che la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei venga divisa in due uffici: sono così nate la Soprintendenza speciale di Pompei, Ercolano e Stabia, e quella di Napoli (non speciale, e per questo non dotata di autonomia organizzativa e contabile)⁹⁷. Promesse di autonomia sono state fatte anche all'Unità Grande Pompei – centrale di coordinamento creata, in attuazione del Grande Progetto Pompei⁹⁸, «al fine di consentire il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei comuni interessati dal piano di gestione del sito Unesco»⁹⁹ – a cui sono stati assicurati autonomia contabile e amministrativa, propri mezzi e personale. Come auspicato dal D.L. 91/2013, la struttura dell'Unità deve essere disegnata dallo stesso decreto che deve dare forma all'ufficio del Grande Progetto, i cui responsabili (direttore generale di progetto

⁹³ Ivi, p. 11.

⁹⁴ Ivi, p. 2.

⁹⁵ Ivi, p. 12.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Cherchi 2014, p. 16.

⁹⁸ Nell'aprile 2012, il Governo italiano e la Commissione Europea hanno presentato il Grande Progetto Pompei, frutto di un lavoro congiunto (e cofinanziato con 105 milioni di euro) che, con lo scopo di arrestare il degrado e riportare il sito archeologico a migliori condizioni di conservazione, rappresenta un programma straordinario ed urgente di interventi conservativi, di prevenzione, manutenzione e restauro da compiersi entro il 2015 (<<http://www.pompeisites.org>>).

⁹⁹ D.L. 8 agosto 2013, n. 91, c. 4 (<<http://www.beniculturali.it/mibac>>).

e vice direttore) dovranno essere pronti a dialogare con il soprintendente. Un dialogo a tre che si spera possa essere proficuo, non solo per la freschezza delle nomine, e per il bene di un sito archeologico di valore inestimabile che rischia di essere eliminato dalla lista dei patrimoni dell'umanità, ma soprattutto perché nella storia di Pompei l'accoppiata soprintendente e commissario (o *city manager*, come venivano chiamati, prima di essere definiti direttori generali, «gli “esterni” che hanno cercato di fermare il degrado di Pompei»¹⁰⁰) non ha sempre portato a dei risultati positivi.

3.2.2 Il D.M. 10 maggio 2001

Come per tutti gli altri paesi europei, l'esperienza inglese del *Registration Scheme* si è rivelata fondamentale anche per l'Italia: con il D.M. 10 maggio 2001 è stato introdotto l'*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e gli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*¹⁰¹. Conquistatosi fra gli addetti ai lavori «il nomignolo confidenziale di “standard” *tout court*»¹⁰², il D.M. rappresenta il risultato più concreto e durevole delle azioni messe in moto dall'art. 150 del D.Lgs. 112/1998, riguardante il trasferimento della gestione di beni e attività culturali dallo Stato ad altri soggetti sul territorio. Il rispetto di criteri e standard da parte dei musei statali viene posto come una condizione necessaria per il loro trasferimento a regioni ed enti locali, anche se i criteri hanno dimostrato di essere stati pensati per tutte le realtà museali (anche musei di proprietà degli enti locali o di soggetti privati)¹⁰³.

Il D.M. ha segnato un momento estremamente importante per i musei italiani, sia perché è stato prodotto in un clima di straordinaria concertazione fra livelli istituzionali¹⁰⁴, sia perché, costituendo un «punto di riferimento tecnico ineludibile», è riuscito a raccogliere in un unico corpo linee-guida e standard specifici su: regole e risorse indispensabili per far funzionare il museo dal punto di vista istituzionale e organizzativo (regolamento, bilancio, strutture, personale); processi da attivare, norme tecniche in materia di sicurezza, conservazione, catalogazione e ordinamento delle collezioni; politiche e servizi per l'utenza, comunicazione all'interno e all'esterno del museo, promozione, rapporti con il territorio¹⁰⁵. Analogamente all'esperienza inglese, il modello italiano degli standard assume diverse valenze riconducibili a due elementi essenziali¹⁰⁶: da

¹⁰⁰ Cherchi 2014, p. 17.

¹⁰¹ Maresca Compagna, Sani 2008, p. 177.

¹⁰² Maresca Compagna 2005, p. 11.

¹⁰³ Monteduro 2004, p. 232.

¹⁰⁴ Il processo di implementazione degli standard ha realizzato di fatto una collaborazione ed una condivisione di informazioni ed obiettivi strategici fra Stato, Regioni ed enti locali, che doveva sfociare in un Accordo istituzionale (Monteduro 2004, p. 232).

¹⁰⁵ Maresca Compagna, Sani 2008, p. 177.

¹⁰⁶ Monteduro 2004, p. 232.

un lato, gli standard si pongono come strumento di auto-diagnosi e di auto-miglioramento con riferimento ad importanti dimensioni qualitative di ogni museo; dall'altro, sono uno strumento in grado di incrementare il livello di *accountability* del museo nei confronti dei governi di riferimento (Ministero, Regioni, enti locali), ma anche verso eventuali finanziatori e donatori privati, oltre che dei cittadini stessi. Il dovere di *accountability*, nel caso dei musei pubblici, è più forte nei confronti dei cittadini che ne sostengono già il costo di conservazione e gestione attraverso le imposte che versano allo Stato.

Inizialmente sviluppato per supportare il decentramento della gestione museale, il D.M. del 2001 è diventato un *benchmark* del settore culturale, promuovendo il miglioramento e lo sviluppo dei musei italiani, e può essere considerato il primo atto in Italia che applica gli strumenti delle imprese alla gestione museale, attraverso indicatori di misurazione delle *performances* e della qualità dei servizi.

Nonostante questa ulteriore conferma, il D.M. del 2001 dal momento della sua emanazione non fu mai veramente attuato, sia perché richiedeva diversi passaggi normativi e organizzativi per potersi tradurre in un vero e proprio sistema di accreditamento della qualità, sia perché, a dispetto della legge, la gestione degli istituti non è mai stata trasferita agli enti territoriali: il valore normativo del D.M. era limitato ai soli beni statali da trasferire agli enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 150 del D.Lgs. 112/1998 sul decentramento amministrativo, ma il Ministero non volle trasferire agli enti locali alcun bene statale e, per chiudere la questione, nel 2004 l'art. 184 del Codice dei beni culturali ha abrogato definitivamente l'art. 150 del D.Lgs. 112/1998¹⁰⁷. Nell'attuazione degli standard ci si aspettava anche di veder enfatizzato, come è accaduto nell'esperienza britannica, l'aspetto della rendicontazione periodica alla collettività sul livello di *performances* qualitative raggiunte, al fine di accentuare le valenze di *accountability* già implicite nel sistema, ma neanche questo aspetto è stato realizzato¹⁰⁸. Pur avendo trovato molto spazio negli atti delle Regioni e nella cultura degli addetti (diverse regioni hanno avviato comunque dei processi, più o meno formalizzati, di riconoscimento dei musei locali o di interesse locale, in cui, tra l'altro, il rispetto degli standard si pone come prerequisito per l'accesso ai finanziamenti pubblici)¹⁰⁹, la sua mancata

¹⁰⁷ Garlandini 2010, pp. 21-22.

¹⁰⁸ Monteduro 2004, p. 232.

¹⁰⁹ In Italia, 9 regioni hanno definito standard minimi per il riconoscimento dei musei e attivato processi di verifica, prevalentemente tramite processi di autovalutazione. Gli strumenti adottati (leggi regionali, delibere, piani di sviluppo) e gli stadi di applicazione non sono identici: solo la Lombardia ha completato un vero e proprio sistema di accreditamento; le altre regioni hanno attivato procedure più flessibili e graduali, ma quasi tutte si sono orientate verso l'individuazione di requisiti minimi con lo scopo di portare il maggior numero possibile di istituzioni ad un miglioramento continuo. Facendo un bilancio complessivo si rileva una situazione "a macchia di leopardo", che vede le regioni meridionali (eccetto Sardegna e Campania) del tutto assenti (Maresca Compagna 2010, pp. 295-296).

applicazione in modo completo e generalizzato ha fatto del decreto un'altra occasione che il settore culturale italiano si è lasciato sfuggire.

3.2.3 *La Commissione Ministeriale del 2006*

Con decreto ministeriale 1° dicembre 2006 è stata istituita dal Ministro Rutelli una Commissione nazionale, conosciuta come Commissione Montella, con lo scopo di dare attuazione all'articolo 114 del Codice, aggiornare il D.M. del 2001 e trasformare le misure proposte in fatti. A distanza di quattro anni dal D.M. del 2001, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 114, infatti, ha richiamato l'esigenza di definire e aggiornare periodicamente «i livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione sui beni di pertinenza pubblica», portando alla ribalta il problema della individuazione di criteri a livello nazionale, che devono essere condivisi fra Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali (nella forma della “intesa”), ed individuati anche con il concorso delle università¹¹⁰. Tutto questo, inoltre, si intrecciava con il dibattito sulle competenze Stato-Regioni-Autonomie locali che ha trovato nella Riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 3/2001) una precisa definizione¹¹¹. A tal proposito, il documento finale della Commissione rappresenta un contributo serio e approfondito¹¹². L'idea di partenza era di ripetere l'esperienza del D.M. del 2001 riprendendone il metodo di lavoro e i contenuti e cercando di «misurarsi con i motivi per i quali non si fa quel che tutti dicono che va fatto»¹¹³: si è ripartiti, perciò, dal decreto stesso per trovare il modo di renderlo effettivo e far sì che si realizzasse qualche buona prassi. In quest'ottica, la Commissione si è concentrata su una serie di tematiche, tra cui¹¹⁴:

- a) i livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione, relativamente ai musei e ad altri istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica¹¹⁵;
- b) l'utilità di aggiornare il D.M. del 2001 e di sviluppare processi di autovalutazione e di accreditamento: il problema di tale decreto era il fatto di essere nato su iniziativa di alcune regioni e di non aver avuto un evidente impegno da parte del Ministero, portando ad una applicazione parziale e riduttiva delle sue disposizioni. Riconoscendo la validità del D.M. del 2001 riguardo ai processi di miglioramento della qualità

¹¹⁰ Maresca Compagna, Sani 2008, p. 177.

¹¹¹ Barbati *et al.* 2006, p. 101.

¹¹² Garlandini 2010, p. 21.

¹¹³ Montella, Dragoni 2010, p. 178.

¹¹⁴ Garlandini 2010, pp. 21-40.

¹¹⁵ Per ragioni di tempo e di opportunità, la Commissione ha focalizzato la sua attenzione principalmente sull'ambito dei musei. Gli altri istituti e luoghi sono rimasti fuori dall'approfondimento, ma il metodo utilizzato ha certamente creato un effetto di eco anche per le altre strutture (biblioteche e archivi *in primis*) (Pinna 2010, pp. 163-164).

- dei musei, la Commissione ha proposto l'aggiornamento del decreto alla luce di 9 anni di esperienza maturata, e la creazione di processi di valutazione (o almeno di autovalutazione)¹¹⁶, certificazione della qualità, e accreditamento su scala nazionale;
- c) i musei e la sussidiarietà: la Commissione ha affrontato il problema della cooperazione tra le istituzioni, i piani integrati di valorizzazione territoriale, l'esternalizzazione delle attività, i servizi aggiuntivi, di accoglienza, con lo scopo di promuovere un sistema integrato di tutela e valorizzazione dei beni culturali e dei territori, che l'ICOM ha pienamente condiviso¹¹⁷;
- d) funzioni, competenze, percorsi formativi e modalità di qualificazione delle figure professionali: la Commissione, prendendo in considerazione la Carta delle professioni museali (promossa dall'ICOM e dalla Conferenza permanente delle associazioni museali), ha delineato 5 principali figure professionali: direttore, conservatore, responsabile dei servizi educativi, responsabile dei servizi di custodia e accoglienza, responsabile della sicurezza, a cui si aggiungono due collaboratori, educatore museale e operatore dei servizi di custodia e accoglienza. Anche se continua a mancare in Italia una offerta formativa adeguata per coloro che lavorano nei musei, su base professionale o volontaria, l'ufficializzazione di tali figure in un documento nazionale rappresenta un passo positivo verso il loro riconoscimento pubblico¹¹⁸.

Il lavoro della Commissione è iniziato con l'analisi dello stato dell'arte e la «ricognizione e armonizzazione di elaborazioni teoriche e buone pratiche sperimentate dal Ministero, dalle Regioni, dagli Enti locali e da imprese, e si è sviluppato anche attraverso incontri e *focus group* con soggetti interessati e con portatori di esperienze utili e competenze»¹¹⁹. La cooperazione, quale «criterio ordinatore sia dei rapporti tra livelli istituzionali che nella integrazione tra il settore dei beni culturali e quelli delle confinanti politiche pubbliche»¹²⁰, è stato il *leitmotiv* di tutte le indicazioni formulate dalla Commissione.

¹¹⁶ La Commissione ha ribadito l'utilità dell'autovalutazione delle prestazioni, quale «punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo», proponendo di estenderla a tutte le regioni. Sarebbe opportuno anche avere ispezioni/sopralluoghi e verifiche da parte degli organi tecnici di stato-regioni, per ovviare ai problemi della mancanza di personale qualificato e della attendibilità delle risposte. L'autovalutazione deve basarsi su elementi comuni su tutto il territorio nazionale e sulla creazione di un organismo tecnico (un Osservatorio o una Commissione paritetica) rappresentativo dei diversi livelli istituzionali e delle istanze tecnico-scientifiche, incaricato di aggiornare gli standard e le linee guida, di monitorarne l'applicazione, di costruire una banca dati nazionale relativa a tutti i musei italiani, alimentata dalle informazioni oggi non confrontabili tra i musei di regioni diverse (Maresca Compagna 2010, pp. 299-301; Maresca Compagna, Sani 2008, p. 178).

¹¹⁷ Garlandini 2010, p. 40.

¹¹⁸ Ivi, p. 37.

¹¹⁹ Montella, Dragoni 2010, p. 211.

¹²⁰ *Ibidem*.

Anche l'elaborazione delle tematiche, ad opera di appositi gruppi di studio, denominati "Sottocommissioni", è avvenuta in modo fortemente integrato sotto il profilo sostanziale e metodologico. Di seguito, gli argomenti affrontati dalle cinque Sottocommissioni: livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione per i musei e altri istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica; processi di produzione del valore; funzioni, competenze, percorsi formativi e modalità di accreditamento degli addetti; programmazione e gestione delle attività di valorizzazione ("i servizi aggiuntivi"); istituti e territorio.

Le indicazioni della Commissione Montella potevano rappresentare la soluzione di molti problemi, ma occorre ricordare che ai sensi dell'art. 114 del Codice il documento finale elaborato dalla Commissione avrebbe dovuto essere trasmesso alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali per essere poi condiviso e adottato con decreto ministeriale: l'esito atteso era quello di un nuovo decreto ministeriale di aggiornamento dell'*Atto di indirizzo*. Nel 2007 la Commissione ha presentato una sintesi dei lavori, da cui emergono le linee di intervento proposte, alcune delle quali immediatamente traducibili in un testo normativo¹²¹. La precoce fine della legislatura e le elezioni anticipate non hanno permesso l'approvazione formale di tale documento che, ironia della sorte, ha avuto lo stesso destino del D.M. del 2001¹²². Con i suoi presupposti, l'esperienza della Commissione Montella poteva rappresentare la via italiana al *New Public Management* e, pertanto, costituisce il punto da cui certamente poter e dover ripartire, anche per colmare le notevoli differenze esistenti fra le diverse aree geografiche del nostro paese rispetto all'adozione e alla diffusione di strumenti e di buone pratiche per il riconoscimento dei musei.

3.2.4 *Il tortuoso percorso della "sussidiarietà orizzontale"*

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ammette e incentiva nella gestione dei beni culturali il coinvolgimento dei privati (tramite esternalizzazioni o *outsourcing*), quale espressione sia del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione¹²³, sia della *Public Governance*, che (al pari del *New Public Management*) considera l'esternalizzazione un importante strumento di modernizzazione¹²⁴.

Per la gestione delle attività di valorizzazione, e dunque dei servizi al pubblico previsti all'art. 117, il Codice, all'art. 115, accanto alla gestione *diretta* (per mezzo di strutture organizzative interne o in forma consortile pubblica), prevede, come già ricordato (*supra*, § 3.1), anche la gestione *indiretta* (tramite concessione a terzi, anche in forma congiunta e integrata).

¹²¹ Pinna 2010, p. 163.

¹²² Garlandini 2010, pp. 21-22.

¹²³ Fidone 2012, p. 2.

¹²⁴ Cepiku 2006, p. 74.

I servizi al pubblico¹²⁵, o servizi aggiuntivi (come formulati dalla L. 4/1993 che li ha introdotti nel nostro ordinamento), rappresentano un settore in cui è fondamentale il rapporto tra pubblico e privato: non è un caso che, ogni qual volta si affrontino questioni relative all'importanza da dare ai privati nelle attività riguardanti i beni culturali, sia automatico il ricorso ai servizi aggiuntivi presso i musei. Il successo dei servizi al pubblico, sebbene parziale e non esente da critiche e problematiche, è uno dei pochi elementi positivi di un settore che fa grande fatica a modificarsi ed innovare¹²⁶. Tuttavia, l'ammissibilità dell'intervento dei privati nel settore risulta fortemente condizionata dal quadro normativo vigente e, soprattutto a livello di musei statali, si sono verificati problemi nell'organizzazione dei servizi, con un aumento della conflittualità con i concessionari¹²⁷. Tali disfunzioni sono state oggetto di studio anche della Commissione Montella, che ha dato vita ad una apposita Sottocommissione per individuarne criticità e possibili soluzioni¹²⁸.

Recependo in parte le indicazioni della Sottocommissione, ma soprattutto per dare attuazione all'art. 14 del D.L. 1 ottobre 2007, n. 159¹²⁹, il Decreto emanato dal MiBAC in data 29 maggio 2008 detta nuove regole sulle modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso istituti e luoghi della cultura statali. Il D.M. del 2008 si distingue per:

- lo specifico e innovativo ruolo che viene riconosciuto al concessionario privato, considerato partner delle istituzioni culturali e attore dell'organizzazione dei servizi museali (il privato può proporre annualmente progetti migliorativi dei servizi prestati);

¹²⁵ All'art. 117 del Codice, la rubrica «Servizi aggiuntivi» è stata sostituita dalla seguente «Servizi per il pubblico» in seguito all'approvazione del Decreto Legislativo 26 marzo 2008, n. 62 «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali».

¹²⁶ Leon 2012, p. 25.

¹²⁷ Fidone 2012, p. 2.

¹²⁸ La Sottocommissione si è occupata dei servizi di accoglienza e di ospitalità, avanzando nuovi principi e strumenti per dare maggiore efficienza al settore dei servizi museali, tra cui la ridefinizione dei ruoli tra diversi attori istituzionali ed economici, differenziazioni delle attività, flessibilità nelle soluzioni organizzative concrete, rafforzamento del ruolo regolativo pubblico a fronte di garanzie di gestione al privato in caso di esternalizzazione, ricorso a modelli di cooperazione, apertura a possibili sperimentazioni (Piperata 2008).

¹²⁹ Il D.L. 159/2007, convertito in L. 222/2007, si è posto l'obiettivo di assicurare efficienza ed efficacia nella gestione ed erogazione dei servizi aggiuntivi e una maggiore razionalizzazione delle risorse disponibili. Riprendendo una soluzione già avanzata nella Circolare ministeriale 5 ottobre 2005, n. 131, «Nuovi bandi di gara per l'aggiudicazione integrata dei servizi aggiuntivi, di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Indicazioni operative», viene prevista una gestione integrata delle attività ad un unico concessionario. La circolare non escludeva in termini assoluti la possibilità di frammentare ed affidare a terzi in maniera separata i singoli servizi, ma la considerava l'*extrema ratio* a cui ricorrere solo in caso di fallito esperimento delle gare per l'affidamento integrato (Piperata 2008).

- la possibilità di sperimentare un dialogo competitivo per la selezione del concessionario (coinvolgendo i privati già al momento della definizione del progetto di gestione, in casi particolarmente complessi)¹³⁰.

Il D.M. si è sforzato di cercare un punto di equilibrio tra le aspirazioni del privato e il necessario ruolo del pubblico nella programmazione e regolazione dell'offerta culturale. Nell'organizzazione dei servizi, il D.M. avanza la possibilità di gestire le attività di assistenza culturale e di ospitalità in forma integrata con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria, in modo da semplificare notevolmente i rapporti contrattuali, concentrare in un unico capo di imputazione le responsabilità, e facilitare il complesso processo di esternalizzazione.

Nonostante questi passi avanti nel coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi, la circolare ministeriale del 23 marzo 2009, n. 49, recante le “Linee guida in materia di affidamento in concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico”, ha fatto registrare una involuzione: la circolare segna la fine dell'affidamento integrato ai privati dei servizi aggiuntivi, per bandire invece delle gare che prevedono la “parcellizzazione delle gestioni”. Perciò, per uno stesso polo museale viene organizzata una gara *ad hoc* per ogni singolo servizio, nella convinzione che questo possa introdurre, soprattutto nei grandi siti, maggiore professionalità e maggiore concorrenza (da un lato per attirare anche concorrenti stranieri, dall'altro per avvicinare l'Italia ai musei di tutto il mondo che funzionano con affidamenti separati)¹³¹. Di queste idee si è fatto promotore Mario Resca, allora direttore della Valorizzazione al MiBAC, secondo il quale la parcellizzazione delle gare, che si presta meglio ai siti più grandi e famosi (mentre per quelli piccoli è preferibile la gestione integrata, in modo da abbattere i costi), avrebbe permesso di evitare la concentrazione dei concessionari, incoraggiando l'“apertura del mercato” dominato da pochi¹³². Il principio sottostante i nuovi bandi di gara, dunque, avrebbe dovuto favorire la concorrenza tra potenziali concessionari e permettere anche agli operatori (italiani o stranieri) che non hanno mai svolto in passato attività nell'ambito dei beni culturali di poter partecipare alle gare ognuno con le sue diverse specificità e, ove necessario, anche attraverso le ATI (associazioni temporanee di imprese)¹³³.

Sono state ben 23 le gare presentate dal MiBAC nel 2010 per assegnare le concessioni secondo le nuove regole, ma una dopo l'altra le gare si sono completamente arenate: gli errori e le incongruenze dei requisiti hanno reso impossibile la partecipazione delle imprese private, costringendole a ricorrere al Tar. In diverse regioni italiane una lunga serie di sentenze, che hanno dato ragione ai ricorrenti, ha così demolito il nuovo impianto di affidamento dei servizi aggiuntivi¹³⁴.

¹³⁰ Piperata 2008.

¹³¹ Cherchi 2010.

¹³² *Ibidem*; Osser 2012.

¹³³ Pirrelli 2010.

¹³⁴ Cherchi 2012.

Analizzando i punti critici e i difetti di un'operazione (costata ben centomila euro di consulenza) miseramente fallita, innanzitutto, va rilevato che le procedure di gara sono state indette sulla base di un unico modello predisposto dal Ministero senza alcuna differenziazione legata alle caratteristiche dei singoli siti, in termini di dimensioni, localizzazione geografica, stato dei luoghi, etc. Inoltre, il ruolo del concessionario rimaneva, come accade ancora oggi, sostanzialmente invariato rispetto a quello risultante dalla legge Ronchey, senza alcuna forma di autonomia del privato rispetto alle scelte gestionali del sito (gli orari di apertura sono decisi dal MiBAC spesso in modo non razionale, ovvero senza considerare e rispettare le specificità proprie di ogni singola struttura museale, il prezzo del biglietto è deciso dallo Stato senza consultare i concessionari, che non possono far leva su politiche di prezzo¹³⁵). Infine, i requisiti dei bandi risultavano «irragionevoli e illegittimi», come ha sostenuto persino l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (importi troppo onerosi per i partecipanti alla gara e obbligo per il vincitore di assumere i lavoratori già in attività nelle realtà culturali)¹³⁶. Il «metodo disaggregato per evitare la concentrazione dei concessionari»¹³⁷ è stato forse l'errore n. 1, doveva «aprire il mercato» dominato da pochi, ma ha ottenuto l'effetto opposto, tanto che pochissime sono state le imprese concorrenti per ogni sito. Nelle intenzioni del MiBAC, le nuove gare avrebbero dovuto fare del concessionario «un partner del museo» a cui riservare formule premianti per il suo contributo alla sostenibilità dei siti culturali; al contrario, «i concessionari sarebbero stati ridotti al rango di impiegati»¹³⁸, sostiene Patrizia Asproni presidente di Confcultura (associazione che raggruppa buona parte dei gestori privati dei servizi aggiuntivi). Con le gare disaggregate, inoltre,

non è possibile bilanciare tra loro spese e ricavi dei diversi servizi, e le imprese non possono investire per migliorare i servizi, anche perché la durata della concessione è di soli 6 anni (prima erano 12), troppo pochi per recuperare un serio investimento¹³⁹.

Del malcontento dei privati circa le nuove regole di concessione si è fatta portavoce Confcultura che, considerando il MiBAC «obsoleto», ha avanzato «proposte shock per l'Italia, ma applicate in molti Paesi stranieri»¹⁴⁰, come il riconoscimento della *capacità decisionale* dei concessionari (circa orari, personale, prezzi, etc.) in accordo e con il controllo delle Soprintendenze in una vera *partnership*. Il MiBAC, dal canto suo, ha dovuto fare un triste *mea*

¹³⁵ Uno degli elementi che ha reso ambigua l'autonomia della soprintendenza di Pompei, riguardava il fatto che non era chiaro se la soprintendenza potesse modificare i prezzi dei biglietti (Ferri, Zan 2012, p. 3).

¹³⁶ Osser 2012.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

culpa e impegnarsi in un lavoro (ad oggi non ancora concluso) di riscrittura delle linee guida sui servizi aggiuntivi, nella speranza che la futura formulazione vada incontro alle richieste delle imprese (bandi di gara che permettano una buona gestione) e che venga impostata una reale collaborazione fra pubblico e privato tale da permettere il superamento del grave stallo delle concessioni ormai scadute da anni. Soprattutto per le condizioni in cui versa il patrimonio culturale italiano (riduzione delle risorse pubbliche, scarsa disponibilità di tecnologie e di *know how* da parte delle Pubbliche Amministrazioni), è difficile immaginare che le politiche per i beni culturali possano essere portate avanti escludendo qualsiasi coinvolgimento dei privati¹⁴¹.

La questione delle concessioni avrebbe permesso sia di mettere in pratica un principio importante come quello della sussidiarietà orizzontale, sia di incentivare una collaborazione pubblico-privato come auspicato dai principi della *Public Governance*, secondo cui individui e/o entità pubbliche e private affrontano le questioni di interesse collettivo con forme di cooperazione reciproca e di partenariato¹⁴².

4. Conclusioni

In Italia, il settore dei beni culturali non è l'unico ad aver incontrato significativi ritardi e criticità di realizzazione; in realtà «il ritardo è una caratteristica strutturale dell'economia pubblica italiana e di tutto il comparto infrastrutturale»¹⁴³. Secondo Alessandro Leon, a determinare tale rallentamento non sarebbero i tempi tecnici di realizzazione degli interventi, ma la *governance* interistituzionale (conflitto di competenze tra centro e periferia), le complessità procedurali dovute anche ad una eccessiva burocrazia e la carenza e la discontinuità del finanziamento pubblico¹⁴⁴. Rispetto al conflitto di competenze, l'Italia sembra aver legiferato in materia di *New Public Management* lasciando spazi vuoti nella creazione e nell'individuazione delle forme di coordinamento tra i vari enti¹⁴⁵. Pertanto, come previsto dai principi della *Public Governance*, si rendono necessarie «modalità innovative di programmazione e gestione delle aziende pubbliche centrate sullo sviluppo della capacità di *governance*»¹⁴⁶, volte alla realizzazione di nuove forme di cooperazione pubblico-privato e di nuove modalità di interazione con la società civile. Di conseguenza, gli enti locali dovrebbero implementare la capacità di “fare rete”, sia con gli altri

¹⁴¹ Piperata 2008.

¹⁴² Bonollo 2012, p. 22.

¹⁴³ Leon 2012, p. 31.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ Di Paolo 2007, p. 160.

¹⁴⁶ Hinna 2009, p. 64.

enti territoriali, sia con soggetti economici diversi che insistono sulla stessa comunità¹⁴⁷.

Nel settore dei beni culturali, il cuore del problema consiste nell'esigenza di modificare le politiche e i modelli di gestione dei beni e delle attività culturali in modo da renderli più efficaci, efficienti e capaci di adattarsi ad un nuovo contesto, in cui la collaborazione e co-partecipazione di pubblico, privato e terzo settore diventa fondamentale¹⁴⁸. Per non restare un miraggio, tale coinvolgimento dei privati nelle attività di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale deve basarsi su una maggiore condivisione di indirizzi e strategie fra tutti gli attori coinvolti, evitando che le sovrapposizioni di compiti fra i diversi livelli di governo possano rendere complessa la gestione e ritardarne l'innovazione¹⁴⁹. Allo stesso tempo, se è vero che la scelta dei privati da coinvolgere deve necessariamente essere molto severa, sarebbe anche opportuno «mettere il privato affidabile nelle condizioni di offrire un suo contributo progettuale»¹⁵⁰, lasciando che, in quanto consapevole e dotato di conoscenze, possa svolgere un'azione sussidiaria a quella statale. Considerando le sorti oggettivamente critiche in cui versano le casse statali, il contributo dei privati può consistere anche nella loro co-partecipazione al finanziamento del settore culturale¹⁵¹. L'apporto dei privati, però – dato che le nostre leggi fiscali, al contrario di altri Paesi, al momento non sono fatte per incoraggiarli –, non può avvenire se non c'è uno sforzo basilare da parte dello Stato. Sarebbe necessario, allora, scacciare la visione di pubblico e privato in contrapposizione in quanto, «dovendosi avvalere l'uno dell'altro, occorre dialogo e complementarietà»¹⁵².

Il settore pubblico in Italia si caratterizza anche per la sua debole funzione di indirizzo e per l'eccessiva burocrazia che, rendendo la *governance* delle varie iniziative più complessa, si manifesta nella stratificazione di norme e decreti che tendono ad aumentare i vincoli per l'attività operativa e a favorire il ritardo dell'innovazione gestionale¹⁵³. Sarebbe utile, seguendo le migliori prassi

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Domenichini 2013, p. 177.

¹⁴⁹ Beretta, Migliardi 2012, p. 22.

¹⁵⁰ Conti 2013, p. 20.

¹⁵¹ Domenichini 2013, p. 184.

¹⁵² Conti 2013, p. 20. Il dialogo fra le istituzioni è stata la formula vincente delle politiche per i beni culturali del Regno Unito: se in Italia lo Stato esercita in via esclusiva la funzione della tutela, oltre la Manica esso svolge un ruolo indiretto ma non totalmente assente, vista la necessità di creare tutte le condizioni affinché i soggetti privati possano esercitare efficacemente le proprie funzioni (Pellizzari 2010, p. 18). Con la loro preponderante presenza, i privati gestiscono, finanziano e collaborano alla formulazione delle politiche culturali, sviluppando una vera e propria amministrazione e gestione dei beni. A tali soggetti, infatti, si deve la realizzazione di molte attività di tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali, come l'estensione della protezione al “contesto ambientale” di collocazione dei beni culturali protetti, nonché all'individuazione delle *conservation areas*. Il quadro che ne risulta concorre a creare una logica di tutela «capillare ed articolata» (Mezzetti 1995, pp. 415-416).

¹⁵³ Beretta, Migliardi 2012, p. 27.

straniere, una semplificazione della normativa in materia e il rafforzamento di una regia comune fra gli attori coinvolti, a cui garantire l'autonomia nella gestione diretta delle attività¹⁵⁴.

La condivisione di indirizzi e strategie tra i diversi organi di governo, si rintraccia anche nell'art. 114 del D.Lgs. 42/2004 che prevede l'adozione di "livelli minimi uniformi" attraverso un decreto ministeriale, sulla base di una "intesa", ovvero il livello più alto di concertazione, fra Stato, Regioni e Autonomie¹⁵⁵. Tale "intesa" comporta la costruzione di un sistema di norme condiviso, obbligatoria per le materie di legislazione concorrente come la valorizzazione, ma importante anche per le attività relative alla tutela, per le quali, al fine di garantirne l'esercizio unitario, occorre definire standard minimi che siano condivisi e possibilmente co-decisi dai soggetti che devono applicarli o dai loro rappresentanti. La "condivisione di norme" è la sola a poter produrre risultati fecondi e duraturi, come ha dimostrato anche l'esperienza del D.M. 2001 il quale, «realizzando un coordinamento nazionale tecnico e scientifico unitariamente elaborato da tecnici del ministero, degli enti locali, delle università»¹⁵⁶, ha preparato un terreno comune fra Stato, Regioni ed Enti locali e, pur non avendo forza di costrizione, ha inciso sul sistema museale italiano più di tante leggi¹⁵⁷. A sua volta, la Commissione Montella, individuando obiettivi facilmente condivisibili e attuabili nel breve e medio periodo, avrebbe dato forza operativa «ad un impianto organizzativo cooperativo [...] che ottenga la coesione sociale e culturale nel rispetto delle diversità istituzionali e territoriali»¹⁵⁸, ma avrebbe anche permesso «la conoscenza condivisa, a più fini indispensabile, della quantità, delle caratteristiche e delle condizioni dei musei pubblici»¹⁵⁹.

Potrebbero essere queste le strade da percorrere per rendere più efficace ed efficiente la gestione del settore culturale, «uno dei più sofferenti e bisognosi (soprattutto alla luce delle occasioni mancate) di interventi a livello di organizzazione e di *governance*»¹⁶⁰.

¹⁵⁴ Domenichini 2013, p. 184.

¹⁵⁵ Maresca Compagna 2010, p. 299.

¹⁵⁶ Montella, Dragoni 2010, p. 208.

¹⁵⁷ Maresca Compagna 2010, p. 299.

¹⁵⁸ Montella, Dragoni 2010, p. 207.

¹⁵⁹ Ivi, p. 208.

¹⁶⁰ Domenichini 2013, p. 179.

Riferimenti bibliografici / References

- Angioni M. (1998), *La privatizzazione tutta speciale degli olandesi: i nuovi diritti e le nuove responsabilità dei musei*, «Il giornale dell'arte», n. 162, pp. 68-69.
- Bagdadli S. (1997), *Il museo come azienda*, Milano: Etas.
- Barbati C., Cammelli M., Sciuolo G. (2006), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna: Il Mulino.
- Bailey M. (1999), *Il British avrà un Managing Director*, «Il giornale dell'arte», n. 174, 59, pp. 58-59.
- Beretta E., Migliardi A. (2012), *Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale*, «Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)», luglio, n. 126.
- Bonollo E. (2012), *La rendicontazione della regione. Verso una nuova informativa economico finanziaria e sociale*, Milano: Franco Angeli.
- Borgonovi E., Ongaro E. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano: Bocconi Editore (ed. or. Pollit C., Bourckaert G., *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford: University Press, 2000).
- Bravo A., Foa A., Scaraffia L. (2000), *I fili della memoria. Uomini e donne nella storia dal 1650 al 1900*, vol. 2, Roma-Bari: Laterza.
- Capocchi A. (2002), *Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna*, «Azienda Pubblica», n. 4/5, pp. 539-559.
- Casetta E. (2010), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè.
- Cepiku D. (2006), *L'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche: teorie, pratiche ed esperienze a livello internazionale*, Roma: Aracne.
- Cherchi A. (2010), *Musei, lo spezzatino dei servizi*, «Il Sole 24 ore», 10 maggio.
- Cherchi A. (2012), *I Tar bloccano le gare per i servizi nei musei*, «Il Sole 24 ore», 30 gennaio.
- Cherchi A. (2014), *Pompei, un progetto in salita*, «Il Sole 24 ore», 6 gennaio, pp. 16-17; anche in <<http://www.ilsole24ore.com/art//2014-01-06/pompei-progetto-salita.html>>, 20.01.2014.
- Chirieleison C. (2002), *La gestione strategica dei musei*, Milano: Giuffrè.
- Cofrancesco G. (1999), *Aspetti diacronici e sincronici nella disciplina britannica di tutela del cultural heritage*, in *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, a cura di G. Cofrancesco, Roma: Istituto Poligrafico dello Stato, pp. 177-198.
- Conti P. (2013), *Meno tasse ai privati che investono in cultura*, «Corriere della Sera», 12 maggio, p. 20.
- Dainelli F. (2007), *Il sistema di programmazione e controllo del museo*, Milano: Franco Angeli.
- De Magistris V., Ongaro E., Valotti G. (2004), *La governance in Europa. Il Regno Unito*, Formez, Ufficio Stampa ed editoria, Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle comunicazioni.

- De Magistris V., Gioioso G. (2005), *Nuovi profili di accountability nelle PA – teoria e strumenti*, Formez, Ufficio Stampa ed editoria, Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle comunicazioni.
- Diani M. (1992), *La politica dei beni culturali in Gran Bretagna*, in *Le politiche dei beni culturali in Europa*, a cura di L. Bobbio, Bologna: Il Mulino, pp. 117-148.
- Di Paolo A. (2007), *L'introduzione del New Public Management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell'Amministrazione pubblica italiana*, «Economia pubblica», n. 3/4, pp. 155-179.
- Domenichini G. (2013), *Il difficile rapporto tra cultura e mercato in Italia. Note a margine della ricerca* Le attività e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale, «Il capitale culturale», VI, pp. 175-189.
- Ferri P., Zan L. (2012), *Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, «Aedon», n. 1-2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/zan.htm>, 26.01.2014.
- Fidone G. (2012), *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, «Aedon», n. 1-2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/fidone.htm>, 26.01.2014.
- Garlandini A. (2010), *I musei italiani per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in Montella, Dragoni 2010, pp. 19-42.
- Hinna A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma: Carocci.
- Hinna L., Monteduro F. (2012), *Lezioni di economia aziendale*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Leon A.F. (2012), *La lenta modernizzazione dei beni culturali: cause e conseguenze*, «Economia della cultura», XXII, numero speciale marzo 2012, pp. 23-34.
- Mac Gregor N. (1996), *Il modello anglosassone del trust: vantaggi e svantaggi*, in *L'Azienda museo*, a cura di A. Roncaccioli, Padova: Cedam, pp. 119-124.
- Maresca Compagna A. (2005), *Strumenti di valutazione per i musei italiani. Esperienze a confronto*, Roma: Gangemi Editore.
- Maresca Compagna A., Sani M. (2008), *Musei di qualità. I sistemi di accreditamento dei musei d'Europa*, Roma: Gangemi Editore.
- Maresca Compagna A. (2010), *Livelli minimi uniformi: i musei italiani verso un sistema di regole condivise?*, in Montella, Dragoni 2010, pp. 290-301.
- Meneguzzo M. (1995), *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, «Azienda pubblica», n. 3, pp. 491-510.
- Meneguzzo M. (2006), *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*, a cura di M. Meneguzzo, D. Cepiku, E. Di Filippo, Roma: Aracne.

- Mercurio R., Martinez M. (2010), *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, Milano: Franco Angeli.
- Mezzetti L. (1995), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento britannico*, in *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, a cura di L. Mezzetti, Padova: Cedam, pp. 353-416.
- Monteduro F. (2004), *L'accountability delle aziende culturali: l'esperienza di Italia e Regno Unito*, in *Misurare e comunicare i risultati. L'accountability del museo*, a cura di B. Sibilio Parri, Milano: Franco Angeli, pp. 215-236.
- Montella M. (2003), *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Milano: Mondadori Electa.
- Montella M., Dragoni P., a cura di (2010), *Musei e valorizzazione dei beni culturali*, Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione, Bologna: Clueb.
- Moore K. (1994), *Museum management*, London-New York: Routledge.
- Museum pieces* (2001), «The Economist», September 13th 2001, <<http://www.economist.com/node/780664>>, 04.06.2014.
- Onnis M., Crippa L. (2012), *Orizzonti dell'uomo. Il Novecento e il mondo attuale*. Vol. 3, Torino: Loescher.
- Osser E. (2012), *Paralisi delle concessioni in tutta Italia. A difesa del settore è Confcultura, che reclama un «Ministero della Cultura»*, «Il giornale dell'Arte», n. 316, gennaio.
- Pavan A., Reginato E. (2004), *Programmazione e controllo nello Stato e nelle amministrazioni pubbliche*, Milano: Giuffrè.
- Pellizzari S. (2010), *Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, «Aedon», n. 1, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2010/1/pellizzari.htm>>, 01.02.2014.
- Pinna A. (2010), *Musei e valorizzazione. Dall'«Atto di indirizzo» sugli standard museali a oggi*, in Montella, Dragoni 2010, pp. 130-170.
- Piperata G. (2008), *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, «Aedon», n. 2.
- Pirrelli M. (2010), *Musei, 23 gare per i servizi e tante criticità*, «Il Sole 24 ore», 24 gennaio.
- Saltini S. (2003), *I meccanismi delle decisioni pubbliche*, «Economia della cultura», n. 4, pp. 543-548.
- Sani M. (1994), *Musei come imprese e nuove professioni culturali: tendenze in atto in Italia e Gran Bretagna*, in *Nuove imprese e nuove professioni nell'organizzazione della cultura*, a cura di E. Minardi, Milano: Franco Angeli, pp. 113-130.
- Sibilio Parri B. (2001), *Strumenti di accountability dei musei: esperienze e proposte*, in *Economia, cultura, territorio*, Atti della giornata di studio (Fermo, Facoltà di Beni Culturali, 7 dicembre 2010), a cura di M. Montella, M. Cerquetti, Macerata: eum, pp. 87-98.

- Sibilio Parri B., a cura di (2007), *Responsabilità e performance nei musei*, Milano: Franco Angeli.
- Solima L. (2009), *Nuove metriche per comunicare il museo*, «Economia della cultura», vol. XIX n. 4, pp. 499-511.
- The challenges and rewards of running a major international arts institution* (2001), «Floreat Domus», 7, <<http://www.balliol.ox.ac.uk>>, 04.06.2014.
- Zan L. (1999), *Conservazione e innovazione nei musei italiani: management e processi di cambiamento*, Milano: Etas.
- Zan L. (2003), *Economia dei musei e retorica del management*, Milano: Mondadori.

JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE
University of Macerata

Direttore / Editor
Massimo Montella

Texts by

Annalisa Banzi, Elisa Bonacini, Giuseppe Capriotti,
Elisa Carrara, Fabiola Cogliandro, Raffaella Folgieri,
Giacomo Manetti, Massimo Montella, Mariateresa Nacci,
Francesco Pirani, Alberto Predieri, Barbara Sibilio Parri

<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/index>

