



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea
magistrale
in Economia e
Gestione delle Arti e
delle Attività Culturali

Tesi di Laurea

Le declinazioni dell'autonomia nel sistema museale italiano

Relatore

Prof. Fabrizio Panozzo

Laureando

Mirko Marchitelli
Matricola 875572

Anno Accademico

2019 / 2020

*“Conoscerai un grande dolore e nel dolore sarai felice.
Eccoti il mio insegnamento: nel dolore cerca la felicità.”*

- Fëdor Michajlovic Dostoevskij

PREMESSA.....	6
1. STORIA DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'	11
1.1 IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NEL TESTO COSTITUZIONALE DEL 1948	15
1.2 IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NEGLI ANNI '90.....	19
1.3 LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.....	28
1.4 ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA	34
2. IL MUSEO DAL PUNTO DI VISTA AZIENDALE	36
2.1 LE ORIGINI DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	38
2.1.1 IL NPM COME PUNTO DI VISTA.....	40
2.1.2. IL NPM IN ITALIA	44
2.2 IL MUSEO COME AZIENDA	49
2.2.1 LE CONDIZIONI DI AZIENDALITÀ DEI MUSEI	51
3. STORIA DELL'AUTONOMIA MUSEALE IN ITALIA	66
3.1 L'ESPERIENZA DI POMPEI: PROVE DI AUTONOMIA	67
3.2 LA SITUAZIONE A POMPEI PRIMA DELL'AUTONOMIA: 1982-1996.....	69
3.3 LA RIFORMA DEL 1997	73
3.4 IL COMMISSARIAMENTO DEL 2008	80
4. LA RIFORMA DEL 2014.....	85
4.1 IL CONTESTO PRE-RIFORMA	85
4.2 LE ELABORAZIONI DELLA COMMISSIONE D'ALBERTI.....	91
4.3 IL CONTENUTO DELLA RIFORMA.....	96
4.3.1. LE DIREZIONI GENERALI	97
4.3.2. I MUSEI DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE.....	101
4.3.3. IL CONCETTO DI AUTONOMIA NELLA RIFORMA.....	107
4.4 LA NOMINA DEI "SUPER DIRETTORI"	116
4.5 LA QUESTIONE DEL PERSONALE.....	120
5. I RISULTATI DELL'AUTONOMIA E IL SISTEMA MUSEALE NAZIONALE.....	124
5.1 I NUMERI	124
5.2 LE DOMENICHE GRATUITE	131
5.3 AUTONOMIA COME AZIONE.....	133
5.3.1 BIGLIETTI E ORARI D'APERTURA	134
5.3.2 ACCESSIBILITÀ E TERRITORIO.....	139
5.3.3. ATTIVITÀ SCIENTIFICA.....	143
5.3.4. COMUNICAZIONE E PROMOZIONE	145

5.4	L'AUTONOMIA CHE MANCA	148
5.5	IL SISTEMA MUSEALE NAZIONALE	152
5.5.1	ATTI D'INDIRIZZO E PROCESSO DI ACCREDITAMENTO.....	152
5.5.2	LA TRADUZIONE REGIONALE DEL PROCESSO DI ACCREDITAMENTO	157
5.5.3	IL SISTEMA MUSEALE NAZIONALE E L'AUTONOMIA REGIONALE.....	162
	CONCLUSIONI.....	173
	BIBLIOGRAFIA	178
	RIFERIMENTI NORMATIVI.....	184
	SITOGRAFIA.....	185

PREMESSA

L'Italia ha sempre conservato una posizione di assoluto rilievo a livello mondiale nel dibattito legato alle pratiche di tutela del patrimonio culturale e alle attività di studio e ricerca su di esso. Viste come potenzialità, esse hanno permesso al nostro Paese di conservare un posto di assoluto rilievo all'interno del dibattito culturale continentale e mondiale.

All'interno della nostra Penisola, però, un dibattito spesso polarizzato dal punto di vista del solo interesse storico-artistico ha permesso che si creasse una membrana istituzionale in grado di respingere, o procrastinare significativamente, alcune leve di cambiamento che hanno permesso ad altri Paesi di modificare e ottimizzare la propria offerta culturale e lo sviluppo legato al proprio patrimonio.

Ogni istanza di cambiamento in Italia ha pagato lo scotto di un contesto culturale poco incline alla modernizzazione, se non nel campo della tutela, e sovente legato alla mera retorica. A questo riguardo sono numerosissimi gli esempi di figure, dalla politica al campo giuridico, caratterizzate da un pensiero box to box, incentrato cioè sulla categorizzazione delle attività, senza interrogarsi eccessivamente su quali fossero le attività in questione e, particolarmente, sulle varie modalità in cui queste attività potessero essere condotte e implementate.

A tale riguardo va sottolineato come questo pericolo si sia presentato più volte anche all'interno di questo stesso lavoro, spostando più volte l'asse dell'analisi dal reale, dal contingente, al "legiferato" e al retorico.

La comunicazione è certamente un aspetto fondamentale della pratica museale ma, più in generale, di tutti gli aspetti legati alla vita culturale di una nazione. Ciononostante, non di rado, si scontano incompatibilità palesi tra il campo manageriale e il campo giuridico. E se è vero che essi non possono non comunicare per una corretta gestione del nostro patrimonio culturale, è altresì vero che la membrana di cui sopra ha fatto in modo che la visione giuridica, sempre più rigorosa e generale (del resto non potrebbe essere altrimenti), prevalesse sul linguaggio manageriale, legato alle attività analizzate direttamente sul campo e legato a concetti dissacranti quali efficacia, efficienza ed economicità.

Questa incomunicabilità presunta ha fatto in modo che l'intero comparto museale dovesse muoversi all'interno di una zona grigia, poco capace di coglierne le reali richieste e le reali opportunità.

Non di rado, ciò va detto, lo stesso dibattito manageriale, soprattutto in Italia, ha dimostrato il proprio carattere parco di spunti, appiattendosi spesso le interazioni su una questione meramente economica.

Proprio tale aspetto cerca di essere scongiurato e, per quanto possibile, stigmatizzato all'interno di questo studio. Non si può ignorare l'importanza delle risorse economico-finanziarie per istituzioni complesse come i musei, ma il focus sull'autonomia serve proprio per eludere il pericolo di soffermarsi solo sulle cifre. Non è un'iperbole affermare che in Italia i soldi per la cultura ci sono, anche se in calo rispetto alla spesa totale, e che la vera difficoltà delle istituzioni consta nella loro capacità di spesa. Molto spesso esse non riescono a spendere e a far fruttare tutte le finanze che riescono a raccogliere nei più svariati modi (contributi ministeriali, finanziamenti europei, crowdfunding, fundraising, ecc.).

Affinché le stesse risorse finanziarie diventino efficacemente funzionali e profittevoli risulta necessaria, secondo l'opinione di chi scrive, una struttura solida, formata da persone competenti e azioni chiaramente delineate e attribuite, in grado di procedere insieme verso un obiettivo unico che, nel caso del nostro patrimonio culturale, non può non essere l'arricchimento dell'umanità tutta.

Per il giurista più rigido che osteggi a oltranza l'utilizzo di termini quali management, accountability et similia, per motivazioni di formazione o per semplice derivazione linguistica, si sottolinea come il perseguimento di un obiettivo, anche il più "storico-artistico" possibile, prevede una serie di azioni che, quando trovano in una o più figure una guida in grado di organizzarle, si parla di management.

Quasi che un curatore stesso, nella propria attività di creazione e realizzazione di esposizioni, secondo precise logiche e secondo obiettivi precisi, non sia esso stesso definibile come tale.

Alla pericolosità del rigido linguaggio giuridico e al carattere inerte del dibattito sulle sole risorse finanziarie, si aggiunge il pericolo, forse anche l'opportunità, di un dibattito

che sembra essersi dimenticato di quanto successo negli ultimi anni. Se molto è stato scritto e detto al momento del conferimento dell'autonomia alle istituzioni museali di rilevanza nazionale, in sede di discussione e di prima implementazione poi, tra il 2014 e il 2015, manca un report unico e coordinato dei risultati che questo cambiamento ha apportato.

Pochi sparuti interventi dei direttori che sono stati il fulcro portante della riforma, qualche dichiarazione del Ministro, ma nessun vero e proprio compendio scritto che possa servire come quaderno dei risultati (da questo punto di vista i documenti prodotti dalla Direzione Generale Musei, con particolare riferimento al Vademecum per i Direttori dei musei, non costituiscono nessuno sviluppo in ambito valutativo, seppur siano sicuramente utili come materiale di studio introduttivo).

Questa mancanza fa sì che molto sia ancora da studiare e da dire, motivo in più per avventurarsi in studi come questo.

Nei primi tre capitoli vengono poste tre diverse introduzioni, in un certo senso, al discorso dell'autonomia.

Nel primo capitolo viene affrontata la questione della sussidiarietà e di come, nel corso della storia sempre più recente, lo Stato abbia implementato percorsi di conferimento di determinate competenze a enti territoriali sempre più vicini alla dimensione del cittadino. Un particolare focus, nel caso italiano, merita il periodo a cavallo la fine del XX secolo e l'inizio del terzo millennio. All'interno di questo periodo, come vedremo, il comparto museale ha subito alcuni cambiamenti, spesso meno incisivi di quanto si sarebbe desiderato.

Nel secondo capitolo si prende in considerazione, da un punto di vista manageriale, la definizione di autonomia quale condizione necessaria di operatività di un'azienda. Nel caso del comparto culturale, il fine economico viene sostituito dalla definizione sempre più allargata ed estendibile di fine culturale, variamente coniugato e perseguito a seconda dell'istituzione, o del contesto, presi in considerazione.

Il terzo capitolo, a sua volta, considera in particolare la storia dell'autonomia museale in Italia. Essa si affaccia nel dibattito politico-culturale già a partire dagli anni '60, con le conclusioni della commissione Franceschini, e trova, sempre a cavallo tra fine '900 e

inizi anni 2000 i primi esperimenti pratici, con risultati che si vorrebbe poter definire come ondivaghi o contingenti, ma che non si sbaglierebbe nel definire mestamente come fallimentari.

Il quarto capitolo considera, in particolare, il processo che ha portato al cambiamento del comparto museale nel 2014 e nel periodo subito successivo, a opera del Ministro Dario Franceschini. Un'analisi dei documenti giuridici risulta doverosa e opportuna, coadiuvata da una visione manageriale e, come già accennato, fortemente incentrata sulle attività e sulle azioni.

Al fine della lettura va sottolineato come nei due capitoli appena citati, l'attenzione si concentri sulle singole istituzioni dotate di autonomia. Più precisamente, si è scelto di non considerare, se non in maniera contestuale, le varie esperienze dei Poli Museali, con il precipuo obiettivo di concentrarsi su centri puntuali dotati di autonomia, per poterne analizzare più agevolmente la realtà, senza (doversi focalizzare su altri problemi che sono più caratterizzanti delle reti museali e che meriterebbero uno studio proprio).

Nell'ultimo capitolo ci si avvale delle osservazioni che sono state maturate durante tutto il corso del testo e si cerca di tirare delle conclusioni sul carattere dell'autonomia effettivamente operante nelle istituzioni museali italiane e nel funzionamento regionale delle istanze di accreditamento al neonato Sistema Museale Nazionale (in virtù delle loro prerogative sussidiarie derivanti dalla riforma del titolo V della Costituzione). Conclusioni che non hanno in nessun modo l'ardire di risultare categoriche e imprescindibili; si scrive, anzi, con la speranza di giungere ad elaborare conclusioni le più aperte possibili, con la volontà di proseguire il percorso di ricerca partendo dagli spunti lasciati da questo primo umile tentativo. Come si evince dal titolo del presente studio, si cerca di separare il concetto di autonomia tra la propria declinazione legislativo-retorica e quella manageriale, concentrandosi su quest'ultima.

A tal fine, nonostante possa apparire come una contraddizione in termini, non è possibile prescindere dal linguaggio legislativo e dallo studio, talvolta anche pedante, delle fonti normative, proprio perché si accennava alla preponderanza del linguaggio

giuridico nel contesto italiano: un'azione di studio slegata dal contesto trattato sarebbe risultata pleonastica e illegittima dal punto di vista metodologico¹².

¹ Si ringrazia il professor Fabrizio Panozzo per la disponibilità e per gli spunti forniti costantemente durante tutto il lavoro di tesi. La sua esigenza e la sua volontà di scavare sino a raggiungere le ragioni dei processi saranno un punto di riferimento che manterrò durante tutta la mia attività lavorativa e/o accademica.

² Questo lavoro di tesi non sarebbe stato possibile senza la preziosa collaborazione di alcuni esperti del settore, nominato in ordine alfabetico per regione: la dott.ssa Ragozzino (Basilicata), dott.ssa Galloni (Emilia-Romagna), dott.ssa Zanone (Marche), dott.ssa Spada (Molise), dott.ssa Gasparrelli (Puglia), dott. Ferrari e dott.ssa Baroncini (Toscana), dott.ssa Batassa (Umbria). Le informazioni fornitemi sono sempre state precise e hanno dimostrato che le istituzioni sanno essere un'importante controparte dialettica in un percorso di studi volto a indagare le potenzialità del settore culturale italiano. Particolare menzione merita l'apporto del dott. Ferrari, direttore del settore Cultura e Ricerca della regione Toscana; la sua disponibilità e la sua schiettezza, oltre alla sua giovane età, permettono di sperare che qualcosa possa essere fatto per svecchiare e aiutare lo sviluppo del nostro enorme patrimonio nazionale.

1. STORIA DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

La storia dello Stato italiano, di recente formazione, rappresenta un perfetto incrocio tra centralismo e decentramento. Il loro dinamico comporsi ha caratterizzato la storia istituzionale della nazione e rappresenta oggi una caratteristica del governo del nostro Paese.

Lo stesso processo di unificazione del Paese, culminato nel 1861 con la famosa unità, è stato un processo da un lato *bottom up*, con l'azione di privati cittadini in forma individuale o associata (basti pensare alla celeberrima spedizione dei mille guidati da Garibaldi) e, dall'altro lato, dalla spinta di una casata, quella Savoia, dal punto di vista diplomatico e politico (Rosa, Verga, 1998).

Questa bidirezionalità ha condotto, una volta ottenuta l'unità, a modelli ibridi di amministrazione che prevedevano, e prevedono tutt'ora, una forte presenza centralistica dello Stato e del suo apparato, coadiuvato dall'attività di entità sempre più piccole fino alle autonomie locali.

In una logica di cooperazione tra diversi livelli territoriali, a partire dalla fine del ventennio fascista, con la composizione del testo costituzionale, l'attenzione verso il principio di sussidiarietà ha goduto di attenzione via via maggiore.

Sin da prima, in realtà, l'attenzione per la sussidiarietà e la sua traduzione procedurale aveva imperniato alcune opere capitali della dottrina cattolica.

Nel 1891, Papa Leone XIII promulgò una famosissima enciclica dal titolo "*Rerum Novarum*", con la quale per la prima volta un pontefice si esprimeva sulle questioni sociali rilevanti del proprio tempo. Egli scriveva così: "*Certo, se qualche famiglia si trova per avventura in sì gravi ristrettezze che da sé stessa non le è affatto possibile uscirne [...]. Similmente in caso di gravi discordie nelle relazioni scambievoli tra i membri di una famiglia, intervenga lo Stato e renda a ciascuno il suo, poiché questo non è usurpare i diritti dei cittadini, ma assicurarli e tutelarli secondo la retta giustizia. Qui però deve arrestarsi lo Stato [...]*" (Magnani, 2007).

In queste poche frasi si esplica la visione di un organo statale che svolge essenzialmente una funzione suppletiva, necessaria solo nel caso di gravi inadempienze di entità territoriali più piccole. L'origine dottrinale della fonte permette di considerare la famiglia come nucleo di base dell'attività sociale.

In un'ottica più prettamente politica, l'idea di sussidiarietà affonda le proprie radici nella dialettica filosofica sin dall'esperienza dell'Antica Grecia. Aristotele, tra i primi, aveva individuato nella struttura della città-stato greca una forma di sussidiarietà tra la sfera collettiva, la *polis* appunto, e la sfera individuale dell'uomo, cosiddetta *oikos*, e aveva posto in relazione le due sfere cercando di interpretarne e carpirne la relazione gerarchica, qualora ne esistesse una (Magnani, 2007).

Se il principio di sussidiarietà ha sempre mantenuto, in maniera sostanziale, il proprio concetto di fondo che poggia sul rapporto tra due o più entità equipresenti nella vita dell'individuo, e del cittadino in particolare, ciò che è sempre stata fonte di dibattito nel corso della storia era proprio l'individuazione di queste diverse sfere della vita cittadina.

Del resto, la sussidiarietà era ed è sempre stata una questione sociale, legata alla possibilità di avvicinare il cittadino al livello governativo e territoriale a lui più vicino (non deve, quindi, neanche sorprendere come sia Aristotele, dopo un periodo di tirannide ad Atene, ad affrontare il tema all'interno di un panorama di democrazia diretta, *unicum* storico) (Aristotele, IV secolo a.C.).

Altre eminenti personalità del dibattito filosofico, e di quello filosofico-politico in particolare, si sono occupate del rapporto che intercorre tra lo Stato e il cittadino, analizzando tutti i passaggi istituzionali che si frappongono tra le due estremità.

La stessa teoria della sussidiarietà aristotelica, in un periodo in cui gli scritti aristotelici vengono riscoperti e profusamente studiati, viene recuperata da Tommaso D'Aquino che pone come fondamento del potere politico dello Stato, e dei corpi statali intermedi, la natura sociale e dialogica dell'uomo (anche questa una reminiscenza aristotelica).

L'Aquinate quindi, esattamente come farà il pontefice sopracitato alla fine del XIX secolo, attribuisce allo Stato un potere d'intervento ben contrastato dall'individualità dell'essere umano, vero elemento legittimante delle sovrastrutture politiche costruite durante la storia. Egli, nel *De Regno*, affida allo Stato il compito di *“correggere, se trova qualcosa in disordine; supplire se ci sono mancanze; perfezionare se qualcosa di meglio può essere*

fatto” (Magnani, 2007). In quest’ultimo passaggio sembra possibile, quasi con azzardo, individuare un primo principio di quella sussidiarietà circolare mai costituzionalmente istituita, ma più volte invocata come soluzione e come giusto compromesso per l’evoluzione di alcune fasi di stallo nel corso della storia del nostro Paese. Il contributo dell’Aquinata, quindi, consiste nell’aver individuato, forse per primo, una formula di cosiddetto *diritto positivo*, poiché non impone allo Stato cosa non fare ma, al contrario, individua le possibilità d’azione dello stesso, pur se sempre calate all’interno di una visione antropocentrica del mondo; visione che vede la figura umana e la sua dignità come base di tutti i rapporti sociali e, nel caso di specie, rappresenterà la base dello sviluppo della dottrina ecclesiastica. All’uomo sono riconosciute dignità, libertà, *autonomia* e responsabilità.

Quest’ultima viene ulteriormente sviluppata dalla teoria sociologico-politica di Johannes Althusius, filosofo calvinista vissuto a cavallo tra XVI e XVII secolo. Egli individuava la società come un patto tra uomini, implicito o esplicito, e conferiva allo Stato il compito di vigilare e tutelare la sfera d’autonomia dell’agire individuale. Egli si differenzia in maniera importante dagli studiosi precedenti perché, sostanzialmente, introduce il concetto di *sussidiarietà verticale*. Se l’attenzione di Aristotele prima, e degli aristotelici poi, si era concentrata sulla dicotomia Stato/individuo, nella specificità dei rapporti tra le organizzazioni governative e le libere associazioni di privati cittadini (quali corporazioni o, più semplicemente, la famiglia), lo studioso tedesco anticipa i temi principali del dibattito federalista; lo Stato è chiamato a intervenire se, e solo se, la sua ingerenza risulti più efficace ed efficiente di un qualsiasi livello di governo al di sotto di esso. In questo modo si delinea un principio di sussidiarietà che ben si accorda con l’etimologia latina del termine che individuava due caratteri (uno *suppletivo* e uno più legato all’aiuto donato) (Treccani, 2020).

A cavallo tra il 1600 e il 1700, più o meno, possiamo già incontrare teorizzazioni di entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà, per come lo conosciamo noi oggi:

- una direzione “verticale” che individua i rapporti tra sfere di governo sempre più concentriche e vicine al cittadino.

- una direzione orizzontale che attiene ai rapporti tra la sfera pubblica e quella privata, più sviluppata dagli studiosi aristotelici-tomisti.

Il dibattito sulla sussidiarietà, in secoli che vedono l'avvicinarsi di regni assolutistici e rivoluzioni di stampo democratico-repubblicano, diventa sempre più preminente. In un periodo fondamentale per la storia dell'uomo, i primi anni '30 del XX secolo, periodo che vede seriamente messa a repentaglio l'autonomia e la dignità dell'uomo, un altro importante contributo giunge, ancora, dalla sfera ecclesiastica.

Il 15 maggio del 1931 Papa Pio XI promulga l'enciclica *Quadragesimo Anno*, con la quale conferma e ripropone quanto scritto nella *Rerum Novarum*, rinnovando l'intervento ecclesiastico all'interno della sfera sociale (Pio XI, 1931).

Pochi anni dopo, benché "accuratamente pianificato" dall'incuria dei regnanti europei e dalla follia di alcuni mitomani, il secondo conflitto mondiale sconvolse il mondo e determinò un cambiamento fondamentale nel modo di intendere la libertà individuale.

La guerra, oltre alla distruzione, aveva portato con sé il confronto con altre popolazioni, prima ritenute sempre troppo lontane, e aveva posto un serio accento sulla problematica del potere conferito allo Stato e, più precisamente, sul potere conferito agli uomini di governo. All'interno dell'esperienza bellica, gli Stati europei poterono esperire la struttura federalista americana, riproposta poi in Germania.

Tutte le costituzioni che nacquero in seguito all'esperienza della guerra si guardarono bene dal lasciare spiragli centralisti e optarono in maniera decisa verso soluzioni sempre più decentraliste.

In alcuni casi, come quello italiano, una forte componente retorica non permise un superamento di una certa ambiguità di fondo, dettata da forte istanze di cambiamento che si confrontarono con modelli riproposti e quasi pedissequamente prelevati dal periodo fascista.

1.1 IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NEL TESTO COSTITUZIONALE DEL 1948

La vera consacrazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano è avvenuta solamente nel 1997, con la cosiddetta "legge Bassanini 1". Nonostante ciò, sin dal testo originale del 1948, i padri costituenti avevano riconosciuto l'importanza del principio stesso, in un'ottica di decentramento.

L'art. 5 della Costituzione riporta: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*. Non si può certamente ignorare come tra i servizi di competenza statale, in un'accezione collettiva, rientrino quelli legati al patrimonio culturale, a prescindere dall'assetto proprietario dello stesso, in ossequio al diritto alla cultura più volte richiamato nella legislazione nazionale e comunitaria (Carcione, 2013. Repetto, 2016).

Su questi due principi di base si costruisce il Titolo V della Costituzione che, dall'art. 114 all'art. 133, si occupa di Regioni, Province e Comuni.

All'art. 116 sono individuate le regioni a statuto speciale.

Con l'art. 117, invece, il legislatore prevede la possibilità per le regioni di emanare norme legislative, con le conseguenti responsabilità amministrative, nei seguenti campi:

"- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

- circoscrizioni comunali;

- polizia locale urbana e rurale;

- *fiere e mercati;*
- *beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;*
- *istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;*
- *musei e biblioteche di enti locali;*
- *urbanistica;*
- *turismo ed industria alberghiera;*
- *tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;*
- *viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;*
- *navigazione e porti lacuali;*
- *acque minerali e termali;*
- *cave e torbiere;*
- *caccia;*
- *pesca nelle acque interne;*
- *agricoltura e foreste;*
- *artigianato.*

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.”

I musei di enti locali, insieme alle biblioteche, rappresentano oggetto di sussidiarietà, così come il generico termine *turismo* che, oggigiorno, non può essere disgiunto dall’offerta culturale del Paese.

Nonostante le previsioni costituzionali che, per la verità, non accennano mai direttamente al principio di sussidiarietà ma lo contemplanò implicitamente quando,

com'è normale che sia all'interno di uno Stato che non è di stampo federalista, prevede lo spostamento di alcuni poteri "verso il basso" agli enti locali sempre più vicini al cittadino, per circa 40 anni queste sono state costantemente disattese e aggirate dalle politiche statali (D'Atena, 1994. D'Atena, 2001).

In questo dibattito va inclusa l'annosa questione della dicotomia tutela/valorizzazione. La prima ha sempre fatto parte delle prerogative di esclusiva competenza statale. Come questa prerogativa dovesse convivere con la competenza regionale sui musei e le biblioteche degli enti locali non è mai stato di facile individuazione.

Quasi 40 anni dopo, il 15 ottobre del 1985, a Strasburgo, si concludono i lavori per la stesura e l'approvazione della Carta Europea dell'Autonomia Locale, resa esecutiva in Italia solo nel 1989. Essa dichiara solennemente nel preambolo che *"considerando che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa; convinti che è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile"* la Comunità Europea si impegna a riconoscere l'autonomia locale e, per quanto possibile, essa deve essere riconosciuta anche all'interno dei vari testi costituzionali. (D'Atena, 2001).

All'interno del testo, all'art. 4 co. 3, si legge come *"L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia"*(Cassese, 1995).

La terminologia che richiama i principi di efficacia ed efficienza rappresenta un interessante esempio di come la terminologia più propriamente economico-aziendale entri nel linguaggio legislativo. Questa attività di "traduzione" può essere considerata alla luce del doppio significato che l'azione di traduzione può avere: *"Volgere in un'altra lingua, diversa da quella originale [...]Condurre da un luogo in un altro, soprattutto carcerati"* (Treccani, 2020). Il passaggio di un termine da un ambito in cui è stato coniato a un altro può non essere neutro e, come vedremo, può assumere una valenza più retorica che pratica, subendo una forte azione di decontestualizzazione; sarà questo il caso della retorica manageriale che subirà spesso azioni di "traduzione" volte, più o

meno inconsciamente, a delegittimarne la portata (Panozzo, 2000. Adinolfi, 2005. Bonini Baraldi, 2007. Zan – Bonini Baraldi – Ferri – Luisiani – Mariani, 2011. Rebora, 2018).

Al contrario rispetto alla direzionalità impressa dal testo costituzionale italiano, la legislazione comunitaria si muove in una direzione *bottom up* che statuisce la primarietà d’iniziativa per gli enti locali più vicini ai cittadini (nominalmente i Comuni, nel caso comunitario i singoli Stati) e che, solo in caso d’impossibilità di raggiungere i risultati migliori da parte di essi, si prevede l’intervento di un livello territoriale più grande; in questo senso recupera il carattere suppletivo dell’azione statale che era stato presentato dalla letteratura ecclesiastica.

Nasce, così, il moderno principio di sussidiarietà verticale.

L’operazione legislativa europea, all’interno di un clima di rinnovata attenzione alla gestione dei rapporti con i cittadini e dell’amministrazione dello Stato in chiave più “aziendale” (è il periodo in cui fiorisce la teoria del *New Public Management*), porterà a un’importante revisione del testo costituzionale italiano e all’affermazione della sussidiarietà come principio costituzionale in ambito nazionale e comunitario (Den Heyer, 2011. Marchetti, 2018).

1.2 IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NEGLI ANNI '90

All'alba del nuovo decennio, l'8 giugno del 1990, viene approvato il nuovo ordinamento delle autonomie locali (cosiddetta Legge Gava). Essa, all'art. 3, tratta dei rapporti tra le regioni e gli enti locali (province e comuni) e richiama direttamente gli artt. 117-118 della Costituzione statuendo che *"ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province"*.

La vera leva di cambiamento, tuttavia, si ha ancora a livello comunitario.

Il 7 febbraio 1992 viene firmato il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1 gennaio 1993, che stabilisce i tre pilastri dell'Unione Europea (nominalmente CE, GASP e GAI). Esso, conosciuto poi come TUE (Trattato sull'Unione Europea), fissa i parametri di ammissione di nuovi Stati all'interno dell'Unione.

Nel penultimo preambolo si legge come gli Stati siano *"DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà"* (Orsello, 1993. Massa Pinto, 2003. Carrer - Rossi, 2012).

Questa solenne dichiarazione viene ribadita all'art. 1 co. 2 (ex art. A co. 2), dove si riporta l'importanza del nuovo trattato in quanto *"segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini"* (Carrer - Rossi 2012).

Questo principio basilare di azione e governo dell'Unione viene ulteriormente specificato all'interno dell'art. 5 (ex art. 3B), nel quale si sancisce che *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la*

Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”.

Rispetto a una prima dichiarazione di tipo più solenne, l'articolo appena citato individua un carattere più dinamico e flessibile del principio riconoscendo, ancora una volta, la preponderanza dell'iniziativa statale e assegnando alla Comunità, e alla sua azione, precisi limiti costituzionali.

Tale approccio sarà una delle maggiori leve d'innovazione portate in campo dalla rivoluzione che si otterrà in Italia con la riforma del titolo V della Costituzione, di cui si parlerà in seguito.

Nel testo di questo articolo risulta fondamentale l'enfasi posta sui risultati dell'azione prevista, vero requisito necessario per un eventuale spostamento dell'azione a un livello territoriale più grande. Da questo punto di vista la sussidiarietà perde il suo carattere statico di mero requisito procedurale e assume il profilo dinamico di un principio legato ai risultati ottenuti e a quelli ottenibili (Rescigno, 2002).

Oltre una lettura pedissequa del testo legislativo, il Trattato di Maastricht fonda la propria importanza sul ruolo centrale che il cittadino riveste e su come le orbite governative debbano essere le più prossime a lui, al fine di favorire il dialogo e il confronto (Carrer - Rossi, 2012).

In Italia, con le fisiologiche lungaggini politico-burocratiche, la sussidiarietà ottiene rinnovata attenzione nel 1997, con la legge n. 59 sulla *"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"*, cosiddetta "Legge Bassanini 1" all'interno di un progetto di federalismo a Costituzione invariata (Castiello, 1998. Cammelli - Falcon - Malo, 1998).

All'art. 1 della prima legge Bassanini si legge come *"Ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di*

cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”.

Un primo richiamo ufficiale al “principio di sussidiarietà” che trova corpo nell’art. 4 della stessa legge dove, citando l’art. 117 della Costituzione, *“le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali”.*

Il conferimento delle funzioni in oggetto avviene nell’osservanza di alcuni principi, citati al co. 3 dello stesso articolo, tra cui spicca come primo:

“a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”.

A una sola direzione verticale della sussidiarietà finora richiamata ne viene affiancata una orizzontale, che individua come controparti sociali le famiglie, le associazioni e le comunità. A un criterio territoriale, inoltre, si aggiunge un criterio funzionale che trova riverbero nei principi di efficienza ed economicità richiamati alla lettera c) dello stesso comma. In ultimo si segnala il richiamo al principio di autonomia organizzativa e regolamentare, con la conseguente responsabilità attribuita agli enti locali, art. 4 co. 3 lett. l (Carrer - Rossi 2012)

Una differenza sostanziale nell'interpretazione del principio di sussidiarietà riguarda l'obiettivo: nel Trattato di Maastricht esso si riferisce ad azioni previste alla luce del raggiungimento di determinati obiettivi mentre nella legislazione italiana esso viene a fondare un principio procedurale che ha come oggetto la competenza come entità più astratta e meno individuabile. Di fatti, il carattere di principio dello stesso fa sì che esso risulti, e debba risultare, adattabile alle diverse specificità del rapporto con i cittadini e dei servizi a essi offerti (Rescigno, 2002).

La legge Bassanini 1 prese questo nome curioso poiché parte di un *corpus* di leggi che presero lo stesso nome della figura emanante con numerazione progressiva. In particolare, nel 1998, il d. lgs. n. 112 prese in considerazione le funzioni in capo ai beni culturali e la loro ripartizione tra lo Stato e gli altri enti territoriali. All'art. 149 veniva riportato che: *"1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono riservate allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali la cui disciplina generale è contenuta nella legge 1 giugno 1939, n. 1089, e nel decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, e loro successive modifiche e integrazioni.*

2. *Lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali.*

3. *Sono riservate allo Stato, in particolare, le seguenti funzioni e compiti:*

a) apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati;

b) autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico;

c) controllo sulla circolazione e sull'esportazione dei beni di interesse storico o artistico ed esercizio del diritto di prelazione;

d) occupazione d'urgenza, concessioni e autorizzazioni per ricerche archeologiche;

e) espropriazione di beni mobili e immobili di interesse storico o artistico;

f) conservazione degli archivi degli Stati italiani preunitari, dei documenti degli organi giudiziari e amministrativi dello Stato non più occorrenti alle necessità ordinarie di servizio, di tutti gli altri archivi o documenti di cui lo Stato abbia la disponibilità in forza di

legge o di altro titolo;

g) vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e sugli archivi privati di notevole interesse storico, nonché le competenze in materia di consultabilità dei documenti archivistici;

h) le ulteriori competenze previste dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, e da altre leggi riconducibili al concetto di tutela di cui all'articolo 148 del presente decreto legislativo.

4. *Spettano altresì allo Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, le seguenti funzioni e compiti:*

a) il controllo sulle esportazioni, ai sensi del regolamento CEE n. 3911/1992 del Consiglio del 9 dicembre 1992 e successive modificazioni;

b) le attività dirette al recupero dei beni culturali usciti illegittimamente dal territorio nazionale, in attuazione della direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993;

c) la prevenzione e repressione di reati contro il patrimonio culturale e la raccolta e coordinamento delle informazioni relative;

d) le funzioni relative a scuole e istituti nazionali di preparazione professionale operanti nel settore dei beni culturali nonché la determinazione dei criteri generali sulla formazione professionale e l'aggiornamento del personale tecnico-scientifico, ferma restando l'autonomia delle università;

e) la definizione, anche con la cooperazione delle regioni, delle metodologie comuni da seguire nelle attività di catalogazione, anche al fine di garantire l'integrazione in rete delle banche dati regionali e la raccolta ed elaborazione dei dati a livello nazionale;

f) la definizione, anche con la cooperazione delle regioni, delle metodologie comuni da seguire nell'attività tecnico-scientifica di restauro. [...]6. Restano riservate allo Stato le funzioni e i compiti statali in materia di beni ambientali di cui all'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312”.

Con particolare riferimento alle attività di gestione (individuata all'art. 148 lett. d) come “ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione”), l'art. 150 prevede nei coo. 5-6-7 che: “5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato ai sensi dell'articolo 7 della legge

15 marzo 1997, n. 59, si provvede al trasferimento alle regioni, alle province o ai comuni della gestione dei musei o altri beni culturali indicati nell'elenco di cui al comma 2 del presente articolo, nonché all'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire e loro ripartizione tra le regioni e tra regioni, province e comuni.

6. Con proprio decreto il Ministro per i beni culturali e ambientali definisce i criteri tecnico- scientifici e gli standard minimi da osservare nell'esercizio delle attività trasferite, in modo da garantire un adeguato livello di fruizione collettiva dei beni, la loro sicurezza e la prevenzione dei rischi. Con apposito protocollo tra il Ministro per i beni culturali e ambientali e l'ente locale cui è trasferita la gestione possono essere individuate ulteriori attività da trasferire.

7. Le regioni provvedono, con proprie norme, alla organizzazione, al funzionamento ed al sostegno dei musei o degli altri beni culturali la cui gestione è stata trasferita ai sensi del presente decreto legislativo”.

Una prima lettura della legislazione permette di sottolineare la separazione delle funzioni di tutela e gestione: la prima rimane una competenza esclusivamente statale mentre la seconda viene “devoluta” alle regioni (Meschino, 1998).

L'art. 152 individua le misure di coordinamento riguardanti la valorizzazione, individuata come “ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione” all'art. 148 lett. e), e statuisce che: “1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c),

della legge 15 marzo 1997, n. 59, la valorizzazione viene di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 del presente decreto legislativo

Per le regioni a statuto speciale le norme di attuazione possono prevedere forme di cooperazione anche mediante l'istituzione di organismi analoghi a quello di cui al predetto articolo 154" (Marini, 2002).

Le stesse misure di cooperazione, sia per regioni a statuto normale che per regioni a statuto speciale, sono previste dall'art. 153 per le attività di promozione, definita come "ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali" (Mancini, 2004).

Quella che era prima definibile come una scissione diviene ora una tripartizione:

- tutela di competenza esclusiva statale
- gestione di competenza regionale
- valorizzazione di competenza concorrente.

Una divisione del genere, anche condotta alla luce di un'impossibilità di condurre tutte queste azioni in maniera univoca secondo principi di efficacia ed efficienza, richiederebbe una forte implementazione dei meccanismi di coordinamento, oltre a un'ideologica fiducia tra enti nettamente superiore rispetto a quanto dimostrato.

Agli artt. 154-155 viene istituita la commissione per i beni culturali e le attività culturali e, in particolare all'art. 155 co. 1, vengono definite le sue funzioni: *"Ciascuna commissione, ai fini della definizione del programma nazionale e di quello regionale, istruisce e formula una proposta di piano pluriennale e annuale di valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle relative attività, perseguendo lo scopo di armonizzazione e coordinamento, nel territorio regionale, delle iniziative dello Stato, della regione, degli enti locali e di altri possibili soggetti pubblici e privati".*

In ultimo è interessante un primo tentativo di distinzione tra beni culturali e attività culturali, definiti rispettivamente alla lett. a) e lett. f) dell'art 148, secondo cui i primi sono individuati quali *"quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge"*

mentre le attività culturali sono quelle *“rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte”* (Nardella, 2002).

1.3 LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Il 18 ottobre del 2001, con l'emanazione della legge n.3 per apportare *“Modifiche al titolo quinto della seconda parte della Costituzione”*, il governo apportò uno degli interventi più sostanziali in materia costituzionale, andando a sancire il carattere di principio costituzionale del principio di sussidiarietà, in precedenza affermato solo attraverso riforme a Costituzione invariata (La Monica, 2016).

Il rinnovato art. 114, primo del Titolo V della Costituzione italiana, afferma che *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*. Sin dal primo comma del primo articolo si intuisce la portata della riforma: il semplice ordine di elencazione dei vari livelli territoriali attribuisce priorità ai Comuni, ovvero al livello governativo-territoriale più vicino ai cittadini (Carrer - Rossi, 2012).

All'art. 117 vengono individuati gli ambiti di esclusiva competenza statale. Il comma 1 equipara la potestà legislativa esercitata dallo Stato con quella a carattere regionale nell'ossequioso rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (Groppi - 2001).

Al comma 2 vengono individuate le competenze statali:

“a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”*

Al pari delle materie di esclusiva competenza statale, il comma 3 individua le materia di cosiddetta *legislazione* concorrente:

“rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;

commercio con l'estero;

tutela e sicurezza del lavoro;

istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;

professioni;

ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;

tutela della salute;

alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio;

porti e aeroporti civili;

grandi reti di trasporto e di navigazione;

ordinamento della comunicazione;

produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;

previdenza complementare e integrativa;

armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;

casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;

enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”

Secondo una longeva tradizione giuridica, la tutela dei beni culturali rimane materia di esclusiva competenza statale mentre le attività di valorizzazione e promozione delle attività culturali vengono inglobate all'interno delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni. La terminologia utilizzata sembra riprendere quella utilizzata, e sottolineata in precedenza, nel d. lgs. 112/1998. Confrontando i due testi colpisce l'assenza, nel testo del 2001, della menzione delle attività di gestione. In dottrina questa manchevolezza è stata interpretata ambiguamente: per alcuni essa sottintende un'afferenza delle attività di gestione all'interno di quelle di valorizzazione, quindi di competenza regionale; da altri è stata sottolineata l'aporia nel separare l'attività di gestione da quella di tutela a competenza statale (Nardella, 2002).

Il comma 3 dell'art. 117 rappresenta uno dei nodi più innovativi della revisione operata. Esso afferma che *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*. Se in precedenza il carattere residuale era affidato alla legislazione statale, con norme che andavano ad individuare precisamente le materie di competenza regionale, ora le materie di competenza precisamente individuate sono quelle a panaggio statale e la competenza residuale, con la sua importanza, viene attribuita alle Regioni (Mancini, 2014).

Lo stesso articolo individua la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni anche nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva. I livelli sub-statali inferiori, Città Metropolitane, Province e Comuni, *“hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*.

In ultimo, riguardo l'art. 117, esso conferisce alle Regioni la possibilità di concludere accordi con altri Stati o con enti territoriali interni ad altri Stati, secondo i limiti sanciti dalle leggi del governo italiano.

Uno degli articoli di maggiore portata riformista nel nuovo testo è l'art. 116. Il comma 3, in particolare, sancisce che *“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119”*.

Le previsioni previste in questo passaggio sono molto importanti, in particolare per l'ambito individuato alla lett. s) dell'articolo 117, inerente alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Quello che è stato definito come *regionalismo differenziato* viene applicato alla materia della tutela dei beni culturali, che con questa revisione, supera, seppur in via teorica, la rigida assegnazione alla legislazione esclusiva statale. Di fatti viene riconosciuta la possibilità di attribuire diversi gradi di autonomia nelle attività di tutela dei beni culturali. Affinché questa autonomia possa essere conferita deve essere espletato un procedimento che permetta forme di intesa “forte”. La Regione, sentito il parere degli enti locali sub-regionali, propone un accordo allo Stato e deve ottenere l'approvazione della legge a maggioranza assoluta delle due Camere (Falcon, 2011. Mancini, 2014).

In una materia così importante e così bisognosa di forti competenze tecnico-amministrative, questo strumento di decentramento permette di graduare l'attribuzione di autonomia a seconda del grado di efficienza ed efficacia dimostrato dagli strumenti regionali. Di conseguenza, alcune Regioni potrebbero far parte di un processo di accompagnamento più pregnante, al fine di sviluppare le proprie competenze e il proprio personale di servizio, in grado di tutelare e salvaguardare le peculiarità e le caratteristiche idiosincratiche del patrimonio regionale. Allo stesso modo, Regioni già in possesso di particolari competenze sarebbero un perfetto esempio di *best practices* che funga da riferimento per le altre Regioni, oltre a essere punto di riferimento, come da lunga tradizione in campo internazionale, per quanto riguarda la tutela del patrimonio culturale.

Il principio di sussidiarietà, e la sua continua teorizzazione nel corso della storia, motivo per cui è importante ricostruirla, consta proprio in questo: individuare modalità in

grado di difendere le caratteristiche dei cittadini e delle loro comunità, seppur nel quadro di principi che devono rivestire un interesse nazionale e comunitario.

Il primo comma dell'art. 118 conferma la nuova direzione in astratto dell'*ascensore della sussidiarietà* (Bin - Pitruzzella, 2001). In questo modo si inverte la tradizione giuridica che andava a sottrarre competenze agli enti territoriali sub-statali a favore del legislatore statale. L'articolo statuisce che, affinché vi sia il conferimento dell'esercizio di particolari attività dai Comuni ad enti territoriali più grandi, esso deve essere debitamente motivato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (Carinci, 2006) nel caso di palese mancanza di legittimità legislativa, in ossequio alle norme e ai trattati internazionali o alla legislazione comunitaria, o quando viene minacciata la tutela dei livelli essenziali nelle prestazioni afferenti ai diritti civili e sociali, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 123 co. 3).

Il comma 3 ribadisce la possibilità di coordinamento tra Stato e Regioni in alcune materie individuate al secondo comma dell'art. 117, tra cui materie di tutela dei beni culturali. Questa ripetizione nasce dalla volontà di evitare sovrapposizioni legislative tra il livello statale e regionale.

L'ultimo comma dell'art. 118 richiama il principio di sussidiarietà orizzontale (Rescigno, 2002), per il quale "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". In questo modo si sancisce la moderna collaborazione tra il settore privato, che sussidia l'ambito pubblico con la propria flessibilità e la propria capacità di innovazione, e il settore pubblico, che favorisce sempre più l'ingresso del settore privato all'interno dei propri meccanismi gestionali.

1.4 ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA

L'intento della riforma del Titolo V della Costituzione era quello di sancire la preminenza costituzionale del principio di sussidiarietà come fondamento dell'azione governativa negli Stati contemporanei, oltre che nell'erogazione dei servizi. Questa revisione del testo costituzionale ha anche permesso di superare, per lo meno in linea teorica, la solita *impasse* che nasceva dalla necessità del consenso del governo sulle leggi regionali. Ciò significava che una singola legge poteva rimanere nel limbo delle discussioni parlamentari per aspetti secondari del testo, o anche per motivi più linguistici che sostanziali. La riforma del Titolo V sancisce la necessità di una discussione tra il livello statale e quello regionale, senza però andare ad inficiare l'operatività della legge (Falcon, 2011).

L'individuazione dello strumento del *regionalismo differenziato* trova la propria *ratio* alla luce del valore dell'equità, valore per cui non tutti devono avere gli stessi vantaggi ma tutti devono essere messi nelle condizioni di ottenere gli stessi risultati (Vandelli, 2011).

De Siervo (2011) lamenta l'inefficienza dello strumento di riforma non per una lacunosità nella sua stesura, anche se sicuramente vi sono delle parti fin troppo ancorate allo *status quo* che non permettono l'auspicata intraprendenza regionale (l'autore fa particolare riferimento alla mancanza di organi e meccanismi di raccordo o norme transitorie), ma per un contesto politico che non ha permesso un'adeguata attività legislativa né a livello governativo né a livello regionale. Il periodo conseguente alla riforma, caratterizzato da difficoltà politico-economiche, ha favorito, in aperto contrasto con quanto previsto dalla riforma, azioni legislative fortemente manovrate in senso centralista.

Da un punto di vista culturale, la mancata menzione dell'attività di gestione rappresenta una regressione rispetto alla legislazione di soli 3 anni prima. Tutela e valorizzazione sono i due processi che hanno goduto di maggior attenzione all'interno della legislazione

italiana.

La prima, e la sua permanente appartenenza statale, rispecchia a pieno la ritrosia che la legislazione italiana ha più volte dimostrato nel “cedere” i centri di costo più importanti all’interno della propria attività. La stessa logica sarà perpetuata dal Ministero nel conferire l’autonomia senza concedere potere di gestione sulle risorse umane.

Se la componente residuale delle attività di competenza regionale è stata accolta con entusiasmo, gli anni successivi alla riforma hanno dimostrato la forza d’attrazione della sfera statale che spesso ha utilizzato i principi di interesse nazionale o di necessità d’esercizio unitario per poter legiferare in prima persona su questioni altrimenti demandate alla competenza regionale (Falcon, 2011).

La mancata menzione dell’attività di gestione, con le problematiche relative alla sua attribuzione, è sicuramente l’aspetto più rilevante all’interno della sfera dei beni culturali; sicuramente l’aspetto più interessante visto l’intento di questo studio.

L’attività di gestione non è “un’attività-fine” ma “un’attività-mezzo”. La stessa tutela necessita di una gestione di risorse, di personale, di risorse economico-finanziarie e così via.

Rimuovere questa attività da un testo legislativo significa, da un punto di vista legale, non individuare il diretto responsabile di un’attività che non può in nessun modo essere assegnata alla tutela o alla valorizzazione, ma che caratterizza entrambe in modo pregnante. Da un punto di vista pratico, non conoscere con certezza l’assegnazione di un’attività così importante impedisce significativamente l’implementazione di efficaci meccanismi di coordinamento tra diversi centri di responsabilità e inficia la comunicazione tra le diverse realtà territoriali impegnate nel prendersi cura dei beni culturali.

Le riforme sopra analizzate, inoltre, vanno contestualizzate in periodi che hanno sempre visto altre riforme statali volte a rafforzare il carattere centralista del Ministero dei Beni Culturali, creando non poche difficoltà interpretative al diritto costituzionale vivente.

In un periodo in cui le istanze del *New Public Management* si facevano sempre più strada nella pubblica amministrazione, la legislazione italiana sembrava inglobarne la sola componente retorica invocando modifiche spesso disattese dalla prassi governativa.

2. IL MUSEO DAL PUNTO DI VISTA AZIENDALE

All'interno di questo capitolo, attraverso una breve trattazione delle riforme della pubblica amministrazione occorse a partire dagli anni '70 e delle logiche a esse sottese, si arriverà a definire il carattere aziendale dell'istituzione museale.

Il dibattito che, grazie all'avvento degli studi sul *New Public Management*, ha inteso la pubblica amministrazione come un'azienda di erogazione di servizi, cd. settore terziario, ha continuato ad animarsi nel corso del tempo, investendo i diversi ambiti d'operatività della sfera pubblica.

In questo campo rientra, senz'ombra di dubbio, la dialettica legata al diritto alla cultura (Repetto, 2016). Il museo è stato lungamente inteso come appendice, quasi liminare, dell'organismo ministeriale. Lungamente inteso come mero ufficio periferico, all'interno di una politica ministeriale fortemente concentrata sull'aspetto della tutela del patrimonio artistico, il museo, in quanto istituto di valorizzazione, ha sempre patito una mancanza totale di autonomia.

A questa mancanza si aggiungeva una visione ben precisa sulla direzione e sul tipo di figure che dovessero essere chiamate a dirigere il settore culturale italiano: l'implementazione di logiche gestionali all'interno della gestione dei beni culturali era stata più volte invocata nel dibattito, sin dai lavori della celeberrima commissione Franceschini del 1964, senza trovare un effettivo riscontro nella prassi governativa del settore. La visione principale rimaneva, e in un certo senso rimane, quella che vede figure di formazione puramente umanistica alla guida dei musei e degli istituti culturali.

Visione perdurante, questa, che è stata più volte messa in discussione all'interno di un dibattito che ha concentrato la propria attenzione sulla necessità di inserire logiche manageriali non solo nel settore culturali, ma in tutti i settori di appartenenza pubblica. Il processo di "aziendalizzazione" dello Stato (Borgonovi, 2005), iniziato in Italia in ritardo rispetto ai contesti anglosassoni, ha investito proficuamente il settore museale portando alla luce principi necessari per il "buon andamento" (Spasiano, 2011) dell'intera macchina statale e del settore culturale in particolare. Il dibattito che, come vedremo, e come già visto in parte nel capitolo precedente, ha trovato eco diretta nella proliferazione legislativa degli anni '90, ha portato alla luce la necessità di improntare l'attività museale anche a principi di efficacia, efficienza ed economicità (3E), concetti cari alla disciplina aziendale.

L'attenzione al settore privato e alle grandi realtà dell'imprenditoria sarà un importante volano di cambiamento per la pubblica amministrazione e per l'idea di governo, idea che vede la definitiva separazione tra le azioni politiche e quelle amministrative.

A questo proposito, affrontando i concetti legati al *New Public Management*, si sottolineerà l'importanza di leggere questo come un fenomeno aperto e come esso sia intrinsecamente legato al contesto al cui interno viene calato. All'interno di questa trattazione, si comprende come il contesto italiano abbia fortemente influenzato le tempistiche riformistiche e l'effettiva efficacia dell'azione riformistica (a questo proposito, l'esempio del principio di sussidiarietà, uno dei concetti fondamentali degli anni '90, è estremamente calzante).

2.1 LE ORIGINI DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Hood (1991) è stato il primo a dare un nome all'ondata di riforme della pubblica amministrazione che, partendo dai Paesi Anglosassoni, aveva investito anche i Paesi dell'Europa Continentale a partire dagli anni '70.

I fattori che avevano condotto alla necessità di implementare strategie riformistiche all'interno delle pubbliche amministrazioni erano molteplici.

L'intera umanità usciva dalla seconda guerra mondiale con la necessità di ricostruire i propri Stati, con le spese belliche che spesso avevano prosciugato i conti della nazioni provocando forti crisi finanziarie (Pollitt – Bouckaert, 2000).

Per far fronte alla difficile situazione finanziaria spesso lo Stato aveva dovuto assumere posizioni fortemente centraliste, data l'inabilità del settore privato di ripartire autonomamente per tornare a servire propriamente i bisogni dei cittadini. In particolare, negli Stati impegnati in prima linea nella campagna bellica erano state implementate politiche di accompagnamento costante della vita del cittadino da parte dell'azione governativa, secondo una politica "*from the cradle to the grave*" (Beveridge, 1942. Osborne – McLaughlin, 2002). Questa azione, nata oltre manica con la forte azione della Thatcher, prese il nome di *Welfare State* (Larbi, 1999. Lynn Jr., 2006).

L'accompagnamento del cittadino durante tutta la sua vita, insieme alla necessità di soddisfare tutti i suoi bisogni, portava lo Stato a caricarsi di spese importanti che, intorno agli anni '70 iniziarono a far scricchiolare la macchina statale. Le esose spese di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini portarono alla luce le inefficienze dell'organizzazione statale nell'erogazione di servizi (Nacci, 2014).

A queste tematiche si aggiunse un peso sempre maggiore dell'azione di globalizzazione che, con l'abbattimento delle frontiere e la creazione di un mercato sempre più unico,

aveva accelerato i ritmi concorrenziali in tutto il mondo (Pratt, 2006). Inevitabilmente, l'allargamento del contesto d'osservazione al mercato unitario contribuì alla crescita di quella parte del dibattito che iniziava a vedere il *Welfare State* come un meccanismo di elefantiaica dimensione, sempre meno in grado di assecondare i ritmi della soddisfazione del cittadino e il sul bisogno di un'erogazione efficace ed efficiente dei servizi.

A questo si aggiungeva la crescente diffidenza verso i procedimenti burocratici che, soprattutto in alcune realtà particolari quale quella italiana, appesantivano notevolmente l'interazione tra il cittadino e la controparte governativa.

Diverse realtà nazionali erano uscite dal conflitto mondiale con diverso slancio e non a caso il primo tentativo di riforma della pubblica amministrazione in senso manageriale si ebbe in contesto anglosassone.

Il dibattito sul *New Public Management* (d'ora in poi NPM), nato intorno agli anni '90, un decennio dopo le prime azioni governative in Inghilterra, in piena contemporaneità con importanti azioni riformistiche in territorio italiano, ha a lungo dibattuto sulla natura delle riforme che afferiscono a questa corrente riformistica.

Prima di passare a definire brevemente i caratteri fondamentali delle riforme implementate tra gli anni '70 e proseguite per il resto del XX secolo, è necessario sottolineare il carattere "aperto" del NPM. Esso viene inteso come un punto di vista (Barzelay, 2002) da cui leggere alcuni caratteri comuni di un fenomeno che in Italia è stato più volte tradotto con l'espressione di "*economia aziendale applicata alla pubblica amministrazione*" (Borgonovi, 2018).

2.1.1 IL NPM COME PUNTO DI VISTA

In linea generale, il NPM nasce come consacrazione della pervasività del settore privato all'interno dell'azione della pubblica amministrazione. L'attenzione alle dinamiche del settore privato e imprenditoriale aveva determinato un cambiamento, più o meno profondo, all'interno delle logiche di gestione dei servizi pubblici.

Nonostante il carattere adattivo delle riforme del NPM, a seconda del contesto d'azione, alcuni caratteri comuni sono stati riconosciuti nel dibattito manageriale. Su tutti, si fa riferimento alla classificazione fatta da Ghunam (2001), diretto recepimento del lavoro di Hood (1991) e di Aucoin (1990).

- “1. Hands-on professional management (i.e., free to manage) in the public sector;*
- 2. Explicit standards and measures of performance;*
- 3. Greater emphasis on output controls rather than on procedures;*
- 4. Shift to disaggregation of units in the public sector (i.e., breaking up of formerly monolithic units and creating manageable units);*
- 5. Shift to greater competition in public sector;*
- 6. Stress on private sector styles of management practice; and*
- 7. Stress on greater discipline and parsimony in resource use.”*

In primis, grande importanza ha acquisito la figura del dirigente. Egli diviene sempre meno una figura pescata all'interno dello stesso settore pubblico; al contrario, il NPM prevede la possibilità di affidare la direzione dei servizi pubblici a manager professionisti in grado di gestire efficacemente tali prodotti. Da questo punto di vista, si guardava con speranza all'elasticità del settore privato che permetteva ai dirigenti l'implementazione di strategie volte al miglioramento delle performance delle imprese.

Tale elasticità era agli antipodi rispetto al carattere fortemente burocratico e centralista di alcune costruzioni statali, ove tutte le procedure erano strettamente regolate dagli organi superiori, denotando un forte distacco tra la sfera governativa e il livello dei cittadini.

Per rendere un'azione più efficace è necessario predisporre degli espliciti standard di qualità e di misurazione. Questo aspetto, esattamente come quello riguardante l'acquisizione di competenze manageriali dal settore privato, sarà di preminente importanza nelle riforme che investiranno il settore museale. Misurare delle *performances* significa porsi degli obiettivi, di breve e di lungo termine, permettendo un'azione costante di controllo sulle procedure. Una comparazione finale tra gli obiettivi prestabiliti e quelli effettivamente raggiunti permette la valutazione di eventuali scostamenti, portando in luce le potenzialità ancora inesprese del servizio in questione e gli aspetti dove, invece, si stanno ottenendo risultati in linea con le aspettative o addirittura superiori.

Questa azione di controllo si accompagna a un'inevitabile *shift* d'attenzione dal carattere procedurale delle azioni ai risultati ottenuti. L'attenzione alle procedure e alla loro mera legittimità, tipico aspetto di sistemi statali fortemente burocratizzati (Pollitt – Van Thiel – Homburg, 2007), si oppone alla rinnovata centralità dei risultati: i risultati ottenuti permettono effettivamente considerazioni di efficacia ed efficienza circa l'erogazione dei servizi pubblici, superando la sola questione di legittimità che, da un punto di vista legislativo, non prende minimamente in considerazione il contenuto delle azioni.

Il punto 4., in diretta corrispondenza con quanto trattato nel capitolo precedente, permette di contestualizzare il processo di decentramento (Bonini Baraldi – Zan – Gordon, 2007) che in Italia ha trovato forte implementazione a partire dal 1997 sino alla riforma del Titolo V del 2001. Interessante la considerazione di Ghunam (2001) sulla creazione di unità operative e manageriali. Una logica di scorporamento degli organi centrali, in realtà già presente in uno stato come quello italiano fortemente decentralizzato e diversificato, si può ampliare ai compiti in capo a ciascuna amministrazione. Posizionare i compiti, e gli organi a essi preposti, sempre più vicino al cittadino che ne fruisce, aumentandone le possibilità d'interazione effettiva con l'amministrazione, permette di sviluppare concretamente le potenzialità dell'ente erogatore.

Da questo punto di vista, Toonen (2001) individua una componente fondamentale delle nuove riforme nell'orientamento alla soddisfazione del "cliente", in questo caso il cittadino (Metallo - Cuomo, 2000). Tra le logiche private che la pubblica amministrazione dovrebbe assimilare all'interno della propria azione d'erogazione di servizi, vi rientra una prospettiva di *customer-based view* che, se implementata attraverso efficienti vettori di comunicazione, permette di basare la propria attività sulle reali esigenze della popolazione (Lynn Jr., 2006). La visione del cittadino come cliente sarà alla base anche di numerose critiche mosse nel corso del tempo all'orientamento generale del NPM, reo di aver recidivamente trascurato l'importanza della partecipazione politica del cittadino, relegato al solo ruolo di utente di servizi.

Soddisfare la domanda di un settore di mercato, in ambito privato, significa caratterizzare la propria offerta al fine di superare la concorrenza delle altre imprese. In quest'ottica, unitamente all'impellente necessità di ridurre la spesa pubblica da parte degli Stati, essi devono guardarsi dalla concorrenza delle imprese private nell'erogazione degli stessi servizi. Alle crisi finanziarie occorse nel corso degli anni, si sono aggiunte le politiche comunitarie che hanno impedito agli stati aderenti di contrarre debiti pubblici incontrollati, forzando un'azione di razionalizzazione della spesa da parte delle pubbliche amministrazioni.

Queste necessità si collegano direttamente agli ultimi due punti sottolineati dall'autore indiano. Competere con i privati significa anche imitarne alcune pratiche, soprattutto quelle più fruttifere, oltre a recepirne le istanze più in generale in un'ottica di migliore resa dei servizi pubblici. Le pratiche manageriali del settore privato, per essere considerabili efficaci, partono dalla necessità di un'allocazione corretta e parsimoniosa delle risorse necessarie. La dialettica sulle risorse è sempre alla base della corretta azione di governo, sia essa in ambito pubblico o in ambito privato. Se le risorse finanziarie, come si è poc'anzi sottolineato, sono soggette a contrazioni costanti, con tassi di decrescita più o meno elevati, le risorse umane sono l'altro punto nodale dell'azione della pubblica amministrazione.

Secondo questa onnipresente compresenza tra risorse finanziarie e risorse umane, si ben comprende come sia possibile, e anzi naturale, dibattere di pubblica amministrazione in termini aziendali. Nello specifico del settore culturale, invece, altre

considerazioni riguardo alla natura delle risorse e alla priorità d'allocazione saranno necessarie.

Con particolare attenzione alle risorse umane, Stark (2002) ha individuato nel NPM un carattere di sicura novità ma non una radicale rivoluzione. La natura dell'impiego pubblico, spesso argomento fondamentale della dialettica politica e anche di quella popolare, non è trascurabile per comprendere le differenze di risultati ottenute dalle diverse ventate riformistiche nei diversi contesti nazionali. Da questo punto di vista, il dibattito manageriale ha più volte sottolineato la necessità di superare la staticità della contrattualistica pubblica per arrivare alla formulazione di contratti di tipo privato basati sulle *performances* ottenute dai vari dipendenti.

La natura dei contratti pubblici, e la sua incidenza sui risultati di gestione delle istituzioni museali, ha trovato eco nelle parole dell'ex direttore della Reggia di Caserta, Mauro Felicori (Barrera – Gennari Santoni – Felicori – Casini – Lampis, 2018). Come richiamato nel prosieguo del testo, larga parte del settore culturale ha esultato per le nuove modalità di nomina dei direttori dei musei autonomi (in seguito alla riforma Franceschini del 2014, cui si dedica il capitolo 4). A questo entusiasmo non ha fatto seguito, se non in minima parte, un dibattito sulla natura delle altre figure presenti all'interno dell'organico museale. C'è da dire, anzi, che in tempi di COVID-19, ma sin dall'avvento dell'ex ministro Bonisoli (successore di Franceschini), che il dibattito sembra essere transitato dalla figura apicale del direttore alla figura del custode, forse prima interfaccia vera e propria dell'istituzione con il fruitore. Il dibattito sembra aver sorvolato, se non per la rinnovata attenzione a figure specializzate in settore quali *fundraising* e sponsorizzazioni, il resto delle figure poste all'interno delle due estremità prese in considerazione. Come si vedrà subito di seguito, la scarsa formazione di gran parte del personale pubblico italiano, unitamente a una povera politica premiale prevista all'interno della contrattualistica pubblica, hanno sicuramente condizionato l'effettiva portata delle riforme della pubblica amministrazione italiana, ivi compreso il settore culturale.

2.1.2. IL NPM IN ITALIA

In seguito al secondo conflitto mondiale, la situazione politica italiana è dominata da tra grandi partiti (Partito Socialista, DC e il Partito Comunista) che hanno fatto coalizione per permettere la ripresa del Paese e la stesura del testo costituzionale.

Nel sistema italiano i partiti sono sempre stati più di semplici attori del dibattito politico, rendendosi pervasivi protagonisti della vita dei cittadini (dalla ricerca di posti di lavoro, sino all'erogazione delle pensioni), portando alla luce logiche di affiliazione spesso debordanti rispetto alla sola ideologia politica.

Prime importanti manifestazioni di insoddisfazione dei cittadini verso la propria classe politica si sono verificate a cavallo tra la fine degli anni '60 (con le proteste studentesche) e gli anni '70 (con il terrorismo).

La decisiva spinta verso il cambiamento degli assetti istituzionali italiani è avvenuta nei primi anni '90 con lo scandalo di "Tangentopoli" (Morlino – Tarchi, 1996) che ha portato alla luce della ribalta la dilagante corruzione presente all'interno della classe politica del Paese; classe che aveva visto la perdita di un partito comunista sempre più debole e sempre più legato al solo carisma di alcune figure e al loro perenne ricordo.

La *querelle* giudiziaria che ha visto coinvolti i capi della DC ha portato alla disfatta elettorale del partito e alla coeva ascesa di Berlusconi, imprenditore che assunse il potere dimostrando, ancora una volta, la forte ascendenza che le istanze del settore privato potevano esercitare sul sistema pubblico.

La caduta della Democrazia Cristiana comportava, per lo meno apparentemente, la caduta del sistema clientelare e burocratico che la forte preminenza partitica aveva creato in Italia sin dai tempi successivi alla guerra. Un esempio di importanti ripercussioni dovute al processo citato è il cambiamento operato a livello elettorale: dal sistema

proporzionale, che non permetteva una forte maggioranza in grado di imprimere una forte direzionalità al programma riformistico del Paese, si passò a un sistema maggioritario.

Alle enormi difficoltà derivanti dall'immensa struttura pubblica del Paese, si aggiungeva la sempre imperante questione della diversità sostanziale tra il Nord e il Sud; questa palese disparità trovava ulteriori ripercussioni nelle considerazioni sul personale pubblico che vedevano la grande maggioranza di impiegati provenienti dalle regioni meridionali del Paese (Pollitt – Van Thiel - Homburg, 2007. Pollitt – Bouckaert, 2000). Il carattere poco dinamico dell'impiego pubblico, già sottolineato in precedenza, sfavoriva comportamenti dei lavoratori volti al raggiungimento di obiettivi specifici o a un loro maggior impegno all'interno delle proprie mansioni. Osserva, a riguardo, Marinò (2001): *“La determinante principale dei differenziali di performances tra il settore pubblico e quello privato o, meglio, tra il comportamento pubblico e quello privato risiede nei diversi ambienti istituzionali in cui si svolge l'agire umano. Le organizzazioni pubbliche costituiscono ambienti con caratteristiche spiccata-mente differenti da quelle del mercato nei quali l'assenza dello stimolo al profitto, la mancanza di competizione tra le burocrazie pubbliche per l'erogazione dei servizi e la scarsa significatività economica del concetto di prezzo rendono i processi di governo privi al loro interno di adeguati meccanismi di incentivazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità”* (Chirieleison, 2002). Da questo punto di vista fu importante il passaggio che ci fu da uno statuto a un vero e proprio contratto lavorativo; sebbene esso rappresentasse un passaggio più formale che sostanziale.

Alla polarizzazione della provenienza geografica degli impiegati pubblici si aggiunge una disomogeneità di provenienza dal punto di vista della formazione. Come si è già visto, concetto più volte ritrovabile anche in letteratura, la maggior parte della pubblica amministrazione italiana è composta da personale di natura giuridica; gli anni '90 sono, infatti, gli anni in cui vi è una vera e propria esplosione dei corsi di laurea di stampo giuridico.

In una logica di implementazione di concetti manageriali, questo aspetto non risulta di secondaria importanza. La spinta verso l'aziendalizzazione del servizio pubblico svolto dalla macchina amministrativa doveva passare necessariamente dalle personalità giuridiche comportando, inevitabilmente, quel processo di “traduzione” giuridica, già

affrontato, che determina una perdita d'efficacia di alcuni principi fondamentali della corretta azione manageriale (Panozzo, 2000).

Con riferimento alle caratteristiche del pubblico impiego (Cassese 1984), una legiferazione stringente, senza una controparte premiale per gli impiegati pubblici che, una volta ottenuto il proprio posto, potevano ambire a promozioni solo per criteri di anzianità (Pollitt - Van Thiel - Homburg, 2007), comporta un'azione governativa tendenzialmente piatta; un'azione che si sposta dal contesto squisitamente operativo a quello retorico-legislativo (è stato questo il caso, per alcuni versi, della riforma del Titolo V della Costituzione).

Se si è richiamata la fondamentale scissione tra la sfera politica e quella amministrativa, si capisce come, nel caso italiano, questa divisione appaia poco netta e spesso polarizzata dalla parte del dibattito politico; un dibattito sempre presente che però spesso ha portato anche all'immobilismo operativo a causa di una rapida successione di governi con diversi programmi di riforme, spesso contrastanti.

Seguendo la trattazione di Capano (2003), le riforme degli anni '90 in Italia seguirono 4 vie fondamentali.

Un primo grande processo, di cui si parla lungamente nel capitolo sulla sussidiarietà, è stato quello volto a una ricerca di maggior equilibrio tra l'amministrazione centrale dello Stato e le controparti locali. Da questo punto di vista fu improntata una riforma manageriale degli enti locali, volta a conferire loro maggiore autonomia. Con particolare riferimento alle politiche legate alla cultura, si vedrà come questa autonomia regionale si declinerà in tempi recenti, con l'introduzione del Sistema Museale Nazionale, reso effettivamente operativo e omogeneo solo a partire dagli atti del 2018 della Direzione Generale Musei.

Dal punto di vista dell'amministrazione centrale furono previsti forti tagli alla spesa pubblica, con l'individuazione degli sprechi e con la loro eliminazione. In quest'ottica si spiega la diminuzione del numero dei ministri e la razionalizzazione dei contratti dell'impiego pubblico.

Fu ripreso il concetto di separazione tra sfera politica e sfera amministrativa, introducendo contratti di lavoro anche per i dipendenti pubblici e riformando le

posizioni dirigenziali della pubblica amministrazione. Queste figure divenivano più dinamiche, con contratti da 2 a 7 anni. Da un lato, una misura di questo genere favoriva una logica di raggiungimento di risultati; dall'altro, però, legava indissolubilmente l'operato di un dirigente al partito politico governante.

In ultimo, si è proceduto alla semplificazione legislativa dell'azione pubblica, riducendo la mole di leggi presenti (Cassese, 1984).

Si è sottolineata, in precedenza, l'importanza del contesto affinché le logiche sottese alle riforme del NPM risultino più o meno efficaci.

Il contesto italiano, stando alle considerazioni poc'anzi riportate, non aveva i mezzi dialogici e operativi per recepire l'essenza del discorso manageriale. Da questo punto di vista, le riforme promosse negli anni '90 in Italia sembrano aver perso mordente nel corso del tempo, risultando imbrigliate e ammansite dal linguaggio legislativo (Ongaro – Valotti, 2008), quasi che, riprendendo le parole di Cammelli (1996), le riforme si scindessero *“in due livelli tra loro non comunicanti: una superficie, esposta ad un incessante susseguirsi di modifiche per lo più formali, e il profondo corpo degli apparati, sostanzialmente immoto ed estraneo ad ogni processo di innovazione”*

Nel campo di nostra competenza, quello culturale, alcune valutazioni sono possibili. Da un lato, come si dimostrerà durante la trattazione dell'esperienza pompeiana, ha portato riforme contenutisticamente importanti che non si sono tradotte, però, in azioni operative coerenti e innovative. Da un punto di vista del dibattito, invece, la ventata manageriale portata dal NPM ha permesso di abbandonare, almeno per ciò che riguarda una parte della dottrina, le reticenze circa la qualifica di un museo come di un'azienda. In quest'ottica si è potuti tornare a parlare di un'offerta culturale improntata non solo a principi di correttezza scientifica, ma anche di efficacia ed efficienza gestionali, oltre che di economicità.

La visione della fruizione culturale come di un servizio da fornire ai cittadini ha fortemente spinto la politica e il dibattito verso una legittimazione dell'istituzione museale, superando l'imperante visione del museo come mero ufficio periferico.

Proprio come le pubbliche amministrazioni, a causa della globalizzazione, si sono ritrovate in un contesto sempre più competitivo, allo stesso modo il settore museale

italiano si è trovato a dover competere con i musei stranieri, oltre che con gli altri prodotti intesi a soddisfare i bisogni dei cittadini e l'occupazione del loro tempo libero. Affinché un museo riceva la meritata attenzione e fruizione da parte dei cittadini, diviene fondamentale che la sua attività sia ispirata alle 3E richiamate in precedenza e che si connoti come unica dal punto di vista culturale.

Nei paragrafi successivi, quindi, si affronterà brevemente il tema del museo-azienda, guidati dal magistrale lavoro di Chirieleison (2002). Si sottolineerà, in particolare, l'importanza dell'autonomia come condizione aziendale e come principio guida dell'azione sia scientifica che gestionale e di valorizzazione; considerazioni che poi continueranno nei capitoli successivi con la descrizione delle conseguenze dell'autonomia conferita ad alcune istituzioni museale italiane.

2.2 IL MUSEO COME AZIENDA

“Il termine «azienda» viene usato in molti contesti, in modo proprio ed improprio; oggi sempre più di sovente esso vale ad esprimere un’attesa di rigore gestionale o amministrativo e di ordine organizzativo, il riferimento a criteri di efficienza ed efficacia che sottintendono un’istituzione dove è marcata la tendenza ad evitare le interferenze di aspetti impropri nella gestione e soluzione dei problemi. Quando si parla di Stato come azienda o di «aziendalizzazione» della pubblica amministrazione in molti casi lo si fa per esorcizzare i fantasmi dello spreco di risorse, della mancanza di controlli efficaci sull’attività economica svolta, del clientelismo, degli stravolgimenti nella visione collettiva dei problemi, di una gestione, insomma, ispirata a criteri che elevano a sistema gli interessi particolari di singole persone o le distorsioni di «un’organizzazione disorganizzata» ispirata al modello burocratico” (Ferraris Franceschi, 1995).

All’interno del processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione, nell’accezione richiamata tramite le parole di Ferraris Franceschi (1995), si colloca un particolare filone di studi che, a partire dagli anni ’90 più intensamente, recependo indicazioni ben precedenti, riflette sistematicamente sul carattere aziendale dell’istituzione museale.

La dottrina manageriale si è ben guardata dal fornire definizioni precise e perentorie dello strumento aziendale conservandone, come sottolineato anche per il NPM, il carattere più squisitamente versatile. Proprio grazie a questa versatilità di fondo del concetto di azienda, si è iniziato ad abbandonare la secolare visione del settore culturale come di un iperuranio che non dovesse rispondere a nessuna logica di efficacia ed efficienza nella propria gestione.

Al contrario, cogliendo le potenzialità di un settore che, soprattutto in Italia, gode di caratteristiche assolutamente peculiari, si è virato decisamente nella direzione di sfruttarne la componente più economico-occupazionale.

Ciò non dovrebbe sorprendere alla luce degli incessanti discorsi politici che decantano il nostro Paese come il più denso di patrimonio culturale, sottolineandone un primato nel mondo. Sorprende, invece, la storica reticenza che il dibattito storico-artistico, coadiuvato da quello politico, ha sempre conservato nel permettere un'osmosi tra il settore culturale e il campo delle conoscenze manageriali.

Durante la ventata riformistica del NPM, anche se non in misura totale, anche il settore museale ha visto l'ingresso, anche deciso, di istanze manageriali. Da questo momento in poi, infatti, si è iniziato a dibattere della produzione culturale come di un aspetto della produzione della macchina chiamata "Pubblica amministrazione", mettendone in luce gli aspetti legati alle più vistose inefficienze.

Con particolare riferimento ai musei statali, erogatori di un servizio per la collettività, se ne sottolineerà l'afferenza alla categoria di azienda pubblica, analizzando in dettaglio le condizioni che accomunano le due categorie, con rinnovata attenzione al concetto di autonomia aziendale e alla sua applicabilità in campo museale.

2.2.1 LE CONDIZIONI DI AZIENDALITÀ DEI MUSEI

Nei paragrafi seguenti si sottolineerà, sullo spunto dello studio condotto da Chirieleison (2002), l'aderenza più o meno profonda che sussiste l'istituto museale e l'istituto aziendale.

Quest'ultimo viene inteso, seguendo quanto scritto da Giannessi (1979), come *“unità elementare dell'ordine economico-generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo”*.

La definizione appena citata è interessante perché, in un primo luogo, permette di sgomberare ulteriormente il campo dal pericolo di una sovrapposizione di concetti legislativi e manageriali; pericolo che si cerca di evitare durante tutto il lavoro. Considerare il museo come azienda significa, innanzitutto, prendere in considerazione l'aspetto operativo, legato alla quotidianità e assolutamente lontano dalla logica legislativa. Se l'attività del Ministero indica la direzione di marcia dei musei statali, approfondirne l'aspetto aziendale significa indagarne il cammino, studiarne i movimenti per capire la velocità e la modalità con cui essi si muovono nella direzione indicata.

Come vedremo, soprattutto nella trattazione legata all'autonomia dell'azienda-museo, il Ministero, la pubblica amministrazione più in astratto, si pone in una posizione ambivalente rispetto al campo delle *“forze interne ed esterne”* richiamato da Giannessi. Da un lato, lo Stato è a tutti gli effetti il soggetto proprietario dei musei statali e, in quanto tale, ne raccoglie i dividendi, intesi in senso sempre socio-culturale. Alla luce di questo, quindi, è sicuramente considerabile una forza interna. Dall'altra parte, però, non sfugge la sua attività esterna, di regolatore delle forze ambientali che limitano, in un

certo senso, le azioni delle singole istituzioni museali. Un esempio su tutti, in questo senso, riguarda la funzione legislativa che l'apparato ministeriale, oltre a quello statale, conservano, con particolare riferimento alle funzioni di tutela e alle questioni del personale.

Non sfugge come una posizione così ambivalente, e ambigua, possa essere foriera di protezione istituzionale, da un lato, e di ingerenza operativa, dall'altro.

Nel tentativo di chiarire questa particolare composizione dei musei statali italiani, si tratterà un breve resoconto di quelli che vengono considerati i fattori necessari affinché un istituto possa essere considerato un'azienda. Essi verranno calati all'interno del settore museale, cercando di enuclearne le applicazioni e il grado di pervasività all'interno della gestione museale italiana.

I fattori presi in considerazione sono i seguenti:

- Carattere volto a perdurare nel tempo;
- Equilibrio economico;
- Ordine e sistematicità;
- Autonomia.

Il carattere perdurante nel tempo.

Una prima caratteristica fondamentale di un sistema aziendale è il suo carattere perdurante nel tempo, la sua validità cronologica (Masini, 1970).

Il sistema di operazioni che connota l'esistenza dell'istituto aziendale deve mirare a mantenere una continuità cronologica in grado di esaltarne la durata nel tempo. Ciò significa che, salvo particolari strategie, l'azienda si connota per una visione a lungo termine della propria azione, scoraggiando comportamenti opportunistici.

Per essere durevoli bisogna essere stabili e bisogna costantemente incontrare e recepire le richieste del settore di mercato in cui si opera. Questa tematica, in particolare nell'ultimo periodo, rappresenta una questione sempre più cogente per gli istituti museali.

Essi, storicamente, sono definibili come istituti durevoli: nati dalle prime collezioni private e soggetti a un lento ma costante processo di evoluzione nel corso dei secoli, essi conservano manufatti ben più longevi delle stesse nazioni cui appartengono.

Se, ad una prima lettura, il carattere perdurante nel tempo degli istituti museali ne rappresenta un sicuro attributo positivo, bisogna scongiurare dei pericoli nella lettura di questa visione, specialmente quando il carattere perdurante può condurre ad atteggiamenti inerti.

L'azione continua e duratura dei musei permette un sicuro passaggio di conoscenze e civiltà alle generazioni future, vero obiettivo di tutto il sistema culturale. Da un'altra parte, però, si scontra con alcune tematiche legate al contesto italiano e a quello del pubblico impiego, in particolare.

Per anni, come già richiamato, la visione del comparto museale non poteva contemplare in alcun modo la dialettica del settore manageriale. Questo perché, permettendo considerazioni di tipo economico-organizzativo, si rischiava di mettere in luce le inefficienze del sistema museale e del sistema pubblico di rimando.

La rinuncia a logiche manageriale, unitamente alla certezza del carattere perdurante dell'istituzione museale, hanno spesso inibito iniziative gestionali in grado di rinnovare e sviluppare le stesse istituzioni artistiche.

Lo stesso percorso ha sempre seguito il pubblico impiego, con la costante mancanza di premialità e di incentivi legati ai risultati. Se la carriera viene intesa come un museo, la totale noncuranza verso istanze lavorative legate al raggiungimento di obiettivi e a principi di efficacia ed efficienza, insieme a una certezza legata al carattere del posto di lavoro ottenuto (il famoso "posto fisso"), ha finito per compromettere, forse irrimediabilmente, l'iniziativa lavorativa all'interno del pubblico impiego. Il carattere perdurante, insomma, si è trasformato in inerzia.

Allo stesso modo, non è un'iperbole affermare che alcune istituzioni museali, anche di grande blasone, hanno mantenuto un carattere inerziale nella propria attività di presidio del territorio e del comparto artistico, anche alla luce del primato da sempre assegnato alle attività di tutela e, di conseguenza, all'oligopolio gestionale che per anni è appartenuto ai soli storici dell'arte.

Essere inerti significa, inoltre, soprattutto in ambito pubblico, dover ricorrere a coperture straordinarie di buchi di bilancio (termine improprio vista la mancanza di questo documento per diversi decenni). Un'azione di risanamento coatto dei conti museali che non ha favorito in nessun modo l'innovazione e la spinta verso un sistema d'offerta culturale più efficiente e in linea con la domanda culturale, in costante aumento negli ultimi decenni. Risanamenti dei bilanci che, spesso, sono stati condotti in contesti dialettici con chiare asimmetrie informative che non hanno giovato né alle casse ministeriali né, tantomeno, alle finanze delle diverse istituzioni museali. Al contrario, le logiche di rimborso delle spese (reali o fittizie) sostenute, con i conseguenti interventi a copertura, ha sempre favorito logiche clientelari legate alla quantità delle voci d'uscita da coprire, senza badare alla qualità e alla coerenza delle stesse.

Se da un lato, quindi, non è pensabile immaginare un museo che chiuda (ed è per questo che l'eventuale azione di salvataggio da parte dello Stato deve rimanere una possibilità, purché non diventi una costante), è anche vero che la certezza ha prodotto nel tempo un certo appiattimento operativo che non ha fatto altro che aumentare l'abisso che separa le grandi istituzioni museali, che possono anche sopravvivere senza grosse rivoluzioni data la loro fama mondiale, dalla grande maggioranza delle realtà museali italiane che, proprio come nel comparto industriale, sono di piccole-medie dimensioni.

Pensare al museo come a un'istituzione perdurante, e possibilmente eterna, è sicuramente un aspetto positivo: il carattere perdurante, però, deve essere visto come una serie di brevi e medi periodi in cui raggiungere, o tendere al raggiungimento, determinati risultati, propedeutici al dinamismo del museo anche in chiave futura. Se il fine del museo è la trasmissione culturale a tutta la società, con particolare riferimento alle generazioni future, è altresì vero che bisogna consegnare loro un museo, e una concezione di cultura più in generale, dinamico.

Equilibrio economico.

“Il fine dell'equilibrio economico nel tempo non è però una caratteristica delle aziende private «lucrative», ma è anche l'esigenza fondamentale delle aziende pubbliche perché

nessun organismo può esistere se nel tempo non raggiunge un equilibrio tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta” (Anselmi, 1990).

Le istanze di perduranza nel tempo si coniugano, inscindibilmente, con le logiche economiche legate all’attività di conduzione dell’istituto aziendale. Il profitto, demone spesso evocato dagli esperti di storia dell’arte come vero avversario da sconfiggere, rappresenta la sicura finalità delle imprese *for-profit*, per l’appunto.

Una lettura più analitica, invece, individua l’equilibrio economico non solo come finalità da constatare in sede di bilancio consuntivo; al contrario, il principio di equilibrio economico rappresenta un *modus operandi* che si deve perseguire durante tutte le fasi di vita dell’attività museale.

In prima istanza, perseguire un costante equilibrio tra voci d’entrata e voci d’uscita significa scoraggiare le logiche di risanamento economico che sono state richiamate nel paragrafo precedente. Alle ragioni d’ingerenza economica si uniscono anche considerazioni che riguardano l’autonomia d’azione della stessa istituzione.

Perseguire un costante equilibrio economico, inoltre, permette una contrattazione con le diverse parti della filiera economica in una posizione più stabile, se non di forza. A questo proposito, vista la costante concomitanza tra i disegni di legge di riforma dell’apparato ministeriale e la previsione di meccanismi legislativi d’incentivo verso le donazioni da parte di soggetti giuridici privati, presentare la propria attività in condizioni economiche equilibrate significa avere un’immagine più rassicurante verso l’interlocutore privato, con tutte le possibili conseguenze positive derivanti.

Operare in condizioni di scarso equilibrio economico, ovviamente, scoraggia attività lungimiranti poiché pone in evidenza sempre questioni legate a criteri emergenziali, non permette di pensare alle potenzialità perché risulta necessario concentrarsi sulle urgenze. Questo carattere, che può essere visto come opposto alla logica opportunistica, anche se spesso ne condivide le logiche di fondo (una visione a brevissimo raggio temporale che non riesce a oltrepassare i confini delle proprie mura istituzionali), mina la crescita dell’istituzione culturale.

Il costante equilibrio economico permette la pianificazione delle attività anche a lungo termine, permette una corretta allocazione delle risorse (senza la necessità di

polarizzare questa attività a causa di buchi o inefficienze economiche) e, nel migliore dei casi, permette anche una politica di gestione delle risorse umane in grado di valorizzare le specificità e le competenze del personale, oltre a porre l'istituzione museale che opera correttamente come uno spot dinamico in cui il mercato del lavoro può trovare un ottimo punto di passaggio.

L'equilibrio economico si persegue tramite obiettivi, anche di carattere economico. Gli obiettivi si delineano sia a livello ministeriale sia a livello museale. Gli obiettivi, inoltre, devono poter essere misurabili, anche dal punto di vista economico. Per raggiungere i propri obiettivi, compreso quello quotidiano dell'equilibrio economico, è necessario che tutte le parti interessate stiano remando nella stessa direzione.

Per raggiungere, mantenere e sviluppare ulteriormente obiettivi di equilibrio economico è necessaria una corretta attività di *management*. Per i motivi di cui sopra, tutti i musei hanno bisogno di un puntuale centro di gestione, in grado di garantirne la sopravvivenza e lo sviluppo attivo.

Ordine e sistematicità.

Le operazioni che avvengono all'interno dell'istituto aziendale si configurano come una precisa successione all'interno di un'unità (Onida, 1970). La continuità d'azione, e quindi anche un certo grado di prevedibilità garantito dalla ripetizione delle azioni, permettono all'azienda di governare al meglio le operazioni. Questa continuità è alla base della possibilità, per un museo, di perdurare nel corso del tempo. La longevità viene garantita da una continua e codificata azione di gestione e di offerta culturale, e dalla continua ricerca di un equilibrio tra le forze esterne, più contestuali, e le spinte endogene all'azienda.

Quest'ultima caratteristica fa parte dei tipi di ordine che individua Giannessi (1969). L'ordine combinatorio, appunto, equilibra l'azione delle forze interne al sistema aziendale e delle forze esterne e contestuali.

L'ordine compositivo riguarda, invece, il carattere di sistematicità che si configura tra le diverse operazioni espletate dall'azienda. Questo aspetto si traduce nel preciso rapporto di causa-effetto che lega tutte le azioni, da quelle di *back office* a quelle di *front office*. Il rapporto sistemico permette all'azienda di configurarsi come una grande unità, al cui interno vi è una precisa successione cronologica, e ragionevole, di eventi ed operazioni, finalizzate al raggiungimento della propria missione.

Il terzo tipo di ordine, quello combinatorio, fa particolare riferimento ai fattori produttivi e il loro dinamico combinarsi. I principali fattori produttivi all'interno di un'istituzione museale sono i beni culturali, vero patrimonio imprescindibile dell'istituzione, e le risorse umane, con un ruolo sempre crescente degli apparati tecnologici.

Come vedremo nel paragrafo successivo, questi fattori produttivi devono essere in grado di produrre offerta culturale in maniera efficace ed efficiente, tramite l'azione di un contesto in grado di assicurare autonomia operativa alla realtà museale.

Un dinamico combinarsi dei fattori produttivi, come detto poc'anzi, che fa parte delle tre caratteristiche che D'Ippolito (1954) assegna al sistema aziendale, con particolare riferimento a quello museale. Egli individua il museo come un sistema:

- aperto;
- dinamico;
- organico.

Queste tre caratteristiche saranno lungamente richiamate nel corso del testo; qui vi si accenna brevemente.

Un museo aperto significa un museo che funge da presidio sociale, abbandonando il proprio carattere di contenitore vetusto e impolverato; assumendo, anzi, la funzione di incubatore di contenuti sociali e culturali. Un museo che si apre alla propria società, al proprio territorio. Da un punto di vista più pragmatico, un museo aperto è un museo che amplia i propri orari di apertura, che ricerca nuovi profili di visitatori, che studia possibilità d'attrazione per pubblici sempre più variegati.

Un museo anche dinamico, un museo in grado di rispondere alle istanze di cambiamento dell'ambiente in cui si trova o del contesto al cui interno opera. Quindi un'istituzione sì secolare, profondamente radicata nel tessuto sociale del proprio territorio, ma non immobile. Al contrario, spesso si parla dell'offerta museale come un qualcosa di difficilmente rivoluzionabile dato il carattere persistente dei beni culturali presenti in una collezione. Ciò che deve cambiare, allora, dinamicamente è proprio la narrazione che si costruisce intorno al patrimonio disponibile. Narrazione che inizia ancor prima dell'ingresso fisico del visitatore nell'edificio o nel sito e che, in linea teorica, non si arresta mai una volta espletato il primo percorso di visita.

All'apertura e al dinamismo si lega il carattere organico del museo. In primo luogo, un'organicità con l'ambiente di riferimento: aprirsi significa permettere alla stessa aria che pervade il territorio di entrare nelle proprie sale. Ecco, quindi, che il museo non deve risultare "terzo" rispetto al territorio ma, al contrario, ne deve rappresentare un preciso simbolo d'identificazione e di accrescimento culturale. Un secondo aspetto del carattere organico riguarda la composizione interna del "corpo" del museo: una complessa costruzione di organi diversi, deputati a diverse funzioni, con lo scopo unico di assicurare la migliore azione di presidio culturale da parte dell'istituzione. Anche in questa dialettica diverrà fondamentale l'autonomia garantita al museo *in toto* e alle singole unità separatamente, puntando molto sulla costituzione di efficaci meccanismi di coordinamento. Un ultimo aspetto di organicità, in diretta connessione con quanto detto rispetto al carattere dinamico, riguarda l'esistenza del museo in quanto essere vivente; essere vivente aperto ai cambiamenti dell'ambiente. Una creatura vivente che, esattamente come tutte le altre, segue un proprio percorso di evoluzione legato alle necessità di sopravvivenza e all'efficientamento di determinate funzioni.

Autonomia.

"[...] nello specifico, esistono due ordini di condizioni che devono essere realizzati affinché un'azienda possa essere autonoma, ossia da un lato le condizioni soggettive connesse alla massima libertà di volere possibile del soggetto economico nello svolgimento della sua attività gestionale, e dall'altro le condizioni oggettive rappresentative dell'azienda rispetto

alla necessità che essa disponga di un patrimonio e una capacità di produrre reddito adeguati a renderla autosufficiente da un punto di vista economico, finanziario e patrimoniale” (Giannessi, 1982).

La condizione di equilibrio tra forze esogene ed endogene si rende necessaria anche per garantire l'autonomia dell'azienda, del museo nel caso di specie. Le forze esogene, interne, riguardano le condizioni soggettive e sono le azioni propedeutiche allo svolgimento dell'attività gestionale. Un esempio di condizioni soggettive viene dato da Saraceno (1961): “[...] *libertà d'azione delle persone cui è data responsabilità patrimoniale e amministrativa, capacità di stare in giudizio, possibilità di finanziarsi autonomamente, libertà di decisione nei riguardi del personale (nell'ambito, s'intende, delle norme generali che regolano tali rapporti), rilevazione corretta di costi e risultati di esercizio, queste sono le manifestazioni principali di tale autonomia [...]*”

Le condizioni soggettive individuate si connettono direttamente alla massima libertà di volere possibile. Proprio dal punto di vista della volontà possibile, Chirieleison (2002) individua quattro tipi di autonomia di volere:

- 1) Autonomia ambientale;
- 2) Determinazione dei fini;
- 3) Autonomia organizzativa;
- 4) Autonomia decisionale.

L'autonomia ambientale si collega direttamente al rapporto che il museo dovrebbe intrattenere con gli altri enti culturali, specialmente con i livelli di governo superiori. In quest'ottica, queste altre realtà fanno parte delle forze esterne con cui bisogna mantenere l'equilibrio e cui bisogna garantire un rapporto d'indipendenza reciproca. Durante tutto il testo si sottolineerà come l'indipendenza, e quindi l'autonomia, non è mai stato un valore da ricercare all'interno della gestione dei beni culturali. Al contrario, durante tutti i governi si sono alternate politiche che conservavano lo scopo di fondo di fidelizzare la gestione dei servizi pubblici, ivi compresi i servizi culturali. Come abbiamo già visto, la riforma portata in campo dal *New Public Management*, seppur fallace, è risultata preziosa per sensibilizzare la pubblica amministrazione sulla necessità di garantire margini d'autonomia operativa sempre più ampi alle istituzioni museali: dalla sacrosanta autonomia in ambito scientifico, alla rinnovata autonomia in ambito

gestionale, fino al perdurante accento posto sulle questioni finanziarie e sulla necessità di permettere la ricerca di ulteriori mezzi di finanziamento visto il perdurante stato di crisi delle casse pubbliche.

Bisogna scongiurare un pericolo d'interpretazione possibile: un rapporto d'indipendenza non inibisce, in nessun caso, relazioni di mutuo interesse in grado di giovare alle diverse parti. Al contrario, si può affermare che un'indipendenza effettivamente realizzata permette una ricerca più analitica delle collaborazioni strategiche.

All'indipendenza verso le sfere del governo, e verso la loro azione spesso accentratrice, bisogna contrapporre anche un'autonomia rispetto al mondo dei privati. Anch'essi, infatti, rappresentano un prezioso strumento di crescita e sviluppo, soprattutto se inserito in un progetto più grande di crescita del territorio, ma non si può ignorare il pericolo per cui un'attività costante di finanziamento e di dipendenza da parte del soggetto pubblico verso quello privato si trasformi in un tentativo, in una certa misura anche lecito, di ingerenza nell'attività gestionale dell'ente culturale.

All'indipendenza nella conduzione dell'attività gestionale si lega, in maniera inscindibile, l'autonomia nella determinazione dei fini dell'azienda. Se i fini di un museo sono sostanzialmente definiti, dalla legislazione e dalla costante attività dell'ICOM, e se al Ministero spetta giustamente l'esercizio dell'attività d'indirizzo, è altresì vero che la traduzione operativa degli scopi museali deve essere demandata all'istituzione stessa. In primo luogo perché è lecito aspettarsi che una gestione più vicina al museo da governare, un po' come avviene per il principio di sussidiarietà, sia più in grado di recepirne le necessità e di individuarne gli obiettivi reali; obiettivi che devono essere in linea con la *mission* del museo ma anche con il suo andamento recente, in modo tale da scongiurare casi di obiettivi irraggiungibili che finiscono con il frustrare il personale e non permettono di cogliere realmente la portata operativa del museo stesso. A maggior ragione, alla luce dell'importanza che le misurazioni delle *performances* (si parlerà a breve di quelle puramente economiche) riveste nella neonata disciplina aziendale applicata alla pubblica amministrazione. Una misurazione effettiva ed efficace dei risultati ottenuti non può prescindere da una corretta determinazione dei fini, degli obiettivi e delle aspettative.

Un'azione di determinazione dei propri fini e dei propri obiettivi che avviene all'interno degli uffici della stessa istituzioni culturale, senza un'imposizione *top-down* da parte di organi di governo o organi regionali, permette anche di mantenere quel carattere dinamico nell'eventualità di un cambiamento da dover operare. È evidente che determinare degli obiettivi non può essere un'azione statica; deve, anzi, mantenere un'elasticità che le permetta di modificare e modificarsi in corso d'opera, per rispondere al meglio alle pressioni ambientali. Chiedere un grado di elasticità di questo tipo ad organi governativi di livello regionale o sovraregionale risulterebbe anacronistico e impensabile: per questo motivo la determinazione dei fini fa parte dell'autonomia di volere che dovrebbe connaturare l'azione gestionale dei dirigenti culturali.

Una terza componente, forse quella più spinosa, riguarda l'aspetto organizzativo. Come sottolineato più volte all'interno del testo, questo aspetto richiama direttamente la dialettica legata al personale e al personale pubblico in particolare. Le considerazioni sulla scarsa efficienza dell'impiego pubblico sono già state presentate; qui è necessario richiamare, si vedrà più lungamente nel corso della trattazione, come la riserva di gestione delle risorse umane, da sempre mantenuta a livello ministeriale, non ha favorito in nessun modo la crescita e lo sviluppo di veri spazi d'autonomia all'interno delle istituzioni culturali statali. Il personale è, e continua ad essere, di natura pubblica, ministeriale e pertanto legato a logiche di impiego fisso e di bassissima premialità. Più volte si è sottolineata l'importanza del fattore umano come vero contraltare patrimoniale della collezione di un museo. Qui bisogna rimarcare ancora una volta la preziosità.

Se la collezione conserva un carattere statico, è proprio il fattore umano che ruota attorno ad essa e che ne garantisce un'offerta sempre più variegata e interattiva con il pubblico. Abbiamo scritto in precedenza della necessità di un museo aperto e dinamico. Il dinamismo è conferito dall'azione umana, dal personale che compone la catena sociale che effettivamente opera all'interno del museo.

Una catena sociale straordinariamente variegata che rappresenta una ricchezza. Ricchezza di cui un museo autonomo dovrebbe disporre, non perché sia necessario esautorare completamente l'apparato ministeriale dei propri poteri. Al contrario!

La determinazione degli obiettivi, la misurazione delle *performances*, le attività di esposizione, tutela, conservazione, l'interazione con il pubblico e con le sfere di governo, la dialettica con il territorio e con tutto il settore. Tutte queste dinamiche conservano due e due soli elementi comuni: la collezione e il personale.

È pensabile, piuttosto, un museo “fuori dal museo” come spazio fisico. È più pensabile una soluzione di questo tipo, ma non è assolutamente immaginabile un museo senza persone che riempiono le sale e persone che riempiono il “meccanismo” di funzionamento. Ed è proprio questa attività di “riempimento” e di presidio delle attività museali che può trarre estremo giovamento dall'autonomia organizzativa.

Spesso le considerazioni sulle risorse umane sono solite fermarsi a superficiali analisi organigrammatiche; ciò che conta, invece, non sono solo le competenze. Esse sono fondamentali, ed è da esse che poi prendono il via una serie di relazioni ad alto tasso di partecipazione che permettono al museo di migliorare qualsiasi aspetto della propria vita. Non poter disporre delle decisioni riguardanti le risorse umane significa avere un pedale bloccato, significa dover spingere con un piede sul terreno e quindi perdere il senso d'utilizzo della bicicletta.

Non poter disporre delle risorse umane e della loro gestione significa, in sostanza, non poter continuare l'effettiva azione di rinnovamento del museo. Un rinnovamento che, come vedremo, è già avvenuto in parte ma che non può fermarsi, e che per continuare ha bisogno che entri finalmente in gioco anche il fattore umano e che le politiche del lavoro culturale diventino anch'esse aperte, organiche e dinamiche.

A tutti questi aspetti legati all'autonomia di volere fa da corollario la capacità decisionale che si esplica in tutti questi aspetti e che permette, sostanzialmente, di individuare un centro di responsabilità nel museo intero e nel centro di gestione più in particolare. Responsabilizzazione che rappresenta un altro degli aspetti fondamentali legati alla ventata riformistica degli anni '90 e che comporta importanti considerazioni di trasparenza e *accountability*. Individuare centri puntuali di responsabilità significa permettere a tutte le parti sociali, dal governo ai singoli cittadini, di avere contezza dei propri interlocutori e di sveltire le pratiche relazionali tra i diversi ambiti.

Affidare una responsabilità significa, teoricamente, garantire una contrattualistica che sia cosciente dell'importanza degli incarichi affidati e che preveda meccanismi d'incentivo o di sanzione a seconda dei risultati effettivamente conseguiti.

All'interno di questa logica appare evidente come sia impossibile responsabilizzare una persona, o un ufficio, che non abbia l'autonomia decisionale legata alle proprie azioni. Chi mai si prenderebbe la responsabilità di decisioni e azioni che non ha potuto prendere in autonomia?

“Le proposte economico-aziendali scaturiscono dall'esigenza di riprendere a seguire i principi dell'autosufficienza economica, legati all'autonomia.[...] È vano, infatti, invocare principi e criteri di economicità se non si premette l'autonomia delle singole aziende e dei gruppi, dalla quale deriva la possibilità di calcolare i risultati di gestione e la responsabilità dei manager” (Anselmi, 1995).

Alle condizioni soggettive, con particolare riferimento alle parole di Anselmi (1995) e alle logiche di responsabilizzazione dei dirigenti e di misurazione delle *performances*, si aggiungono e intersecano le questioni oggettive. Esse presumono considerazioni di tipo economico, finanziario e patrimoniale.

Partendo da quest'ultimo, il patrimonio di un'istituzione museale è sicuramente rappresentato dalla collezione di cui dispone. A questo si unisce, spesso e volentieri, lo stesso edificio in cui è ospitato il museo: il più delle volte si tratta di edifici che sono nati con altre finalità o che sono dei veri e propri beni culturali loro stessi. Altro tipo di patrimonio, di cui si è parlato lungamente, è il patrimonio umano rappresentato dalla successione delle figure che rendono possibile l'azione del museo.

Dal punto di vista economico, oltre alla pressione già citata nel ricercare condizioni di equilibrio economico sia come fine che come mezzo di conduzione dell'attività gestionale, si pongono importanti questioni contabili. Nelle parole di Monti (2002): *“Livelli efficaci di efficienza-efficacia gestionale sono conseguibili se l'autonomia tecnico-scientifica, generalmente attribuita a tutti i musei pubblici, viene accompagnata ad un elevato grado di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile che includa l'abbandono di una rendicontazione meramente amministrativa, tipica nei musei-ufficio, e l'adozione di una contabilità economica e patrimoniale”.*

Una contabilità meramente finanziaria non permette di considerare tutti gli aspetti legati al flusso economico che vede come fulcro il museo. Una contabilità solamente finanziaria, *modus operandi* della pubblica amministrazione, fungerà da ostacolo per la corretta implementazione di novità legislative che saranno analizzate nel capitolo che tratta dell'esperienza della Soprintendenza Speciale di Pompei. Tra gli ostacoli di natura contabile non si potrà ignorare la discrasia che non permetteva agli allora dirigenti di Pompei di mettere a bilancio le spese riguardanti il personale, data l'imperante controllo dell'apparato ministeriale su questa importante leva.

L'autosufficienza economica, invocata da Anselmi (1995), si realizza attraverso una corretta azione di autofinanziamento. L'autofinanziamento parte da leve strategiche quali la determinazione dei prezzi del biglietto d'ingresso, con la possibilità di poter prevedere esenzioni e sconti per particolari categorie di utenti, sino ad arrivare all'intessitura di relazioni con i soggetti pubblici e privati del territorio. A queste si aggiungono possibilità ulteriori determinate da un'efficiente politica di gestione delle risorse umane, cosa auspicabile ma non possibile dato il controllo ministeriale e, ancora, progredita modalità di utilizzo di un marchio di eccellenza in grado di patrocinare e valorizzare alcune produzioni locali di particolare pregio (azione che, come vedremo, sarà possibile nella realtà della Reggia di Caserta).

Tutte queste azioni che favorirebbero la sopravvivenza, e una sopravvivenza attiva e dinamica, dell'istituzione museale sono possibili solo se si garantisce una libertà d'azione al museo. I tentativi di concedere autonomia alle realtà museali del nostro Paese saranno diversi, come vedremo, e spesso si risolveranno in operazioni riformistiche a corto raggio o addirittura "zoppe" (Zan, 1999).

Spesso il legislatore non sarà in grado di operare una visione d'insieme; e laddove sia stata possibile non c'è da sorprendersi se si dovesse constatare una mancanza di volontà nel conferire un'autonomia totale.

L'ultimo tentativo di riforma, quello operato dal Ministro Franceschini, cui è dedicato il capitolo 4 del presente studio, è sicuramente un'operazione che ha il pregio di aver colto e introiettato gli sbagli dei tentativi precedenti. Anch'essa, però, appare tutt'ora incompleta e monca.

Parlare di un museo come di un'azienda non è più ormai una bestemmia. Nella pratica empirica, però, nessun museo può davvero definirsi tale, poiché mancano alcune condizioni basilari sottintese al corretto operare di un istituto aziendale. Queste lacune sono dovute, probabilmente, a una duplice azione a forbice: da una parte una generale reticenza dell'apparato statale a conferire poteri sempre più grandi a centri dirigenziali periferici (e, da questo punto di vista, si veda come il processo di decentramento verso le regioni sia risultato sensibilmente diverso tra la legge cartacea e la pratica empirica), dall'altra parte una mancanza di consapevolezza dello stesso sistema museale che spesso, pur partendo da spunti interessanti, è incorso nell'errore di appiattare il proprio dibattito su questioni meramente economiche e legate alle risorse da ottenere, senza improntare una dialettica più generale sulle condizioni di base necessarie alle corrette azioni di gestione museale.

3.STORIA DELL'AUTONOMIA MUSEALE IN ITALIA

Nei capitoli che seguono si tratterà brevemente la storia dell'autonomia museali in Italia.

Come accennato in fase di premessa, si sceglie di trattare solo le dinamiche legate ai centri puntuali d'autonomia, lasciando ad altri lavori di ricerca l'analisi sulle esperienze dei Poli Museali che, in quanto reti di musei, richiedono una trattazione dedicata.

L'attuazione di sistemi autonomi nella gestione delle risorse museali nasce sempre, nel caso italiano, dall'iniziativa legislativa dell'organo ministeriale, solitamente in diretta congiunzione con cause contingenti.

Un'analisi sequenziale delle riforme e dei loro risultati permetterà di evidenziarne gli aspetti comuni e le differenze, cercando di cogliere gli elementi di continuità nella politica culturale dei diversi schieramenti succedutisi e su come essi siano stati in grado di assimilare le istanze delle correnti di pensiero e delle contingenze passate.

Nel capitolo presente si tratterà dell'esperienza della Soprintendenza Archeologica di Pompei.

3.1 L'ESPERIENZA DI POMPEI: PROVE DI AUTONOMIA

“In attesa della riorganizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali e al fine di incentivare l'attività di tutela, conservazione e fruizione pubblica del patrimonio archeologico, la soprintendenza di Pompei è dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria per quanto concerne l'attività istituzionale, con esclusione delle spese per il personale.”

L'art. 9 co. 1¹ della legge dell'8 ottobre 1997 n. 352, fortemente voluto dall'allora Ministro Walter Veltroni (Ferri, Zan,2012), alla luce della grave situazione di degrado nella quale versava il sito archeologico di Pompei, conferiva alla soprintendenza archeologica di Pompei autonomia gestionale, scientifica, finanziaria e contabile.

Come anticipato nella disamina del titolo V della Costituzione, il maggior centro di costo per il Ministero e per lo stesso Parco Archeologico, le spese del personale, vengono lasciate in capo all'amministrazione centrale.

Questo conferimento rappresentava un “esperimento amministrativo” (Ferri – Zan,2012) che, di lì a poco, si sarebbe tradotto nel conferimento di autonomia anche alla soprintendenza archeologica della città di Roma e ai poli museali di Napoli, Firenze e Venezia.

A questo carattere sperimentale si sostituì, sin da subito, un carattere puramente strumentale che individuava la misura di legge come la miglior soluzione alla situazione di grave degrado di cui soffriva il sito archeologico più importante d'Italia; nelle parole di Giuseppe Gherpelli, primo *city manager* (termine sul quale si tornerà meglio dopo), si capisce la crucialità di un territorio come quello del sito pompeiano: *“la soprintendenza di Pompei rappresenta uno spaccato fra i più complessi e ricchi di caratteri dell'insieme costituito dagli organismi periferici del ministero : in essa, nella sua storia relativamente breve, si sono intrecciati un po' tutti i temi della gestione dei beni culturali del nostro paese, e si può affermare che vi si sono accumulate quasi tutte le difficoltà e le contraddizioni di cui soffre l'amministrazione del patrimonio culturale italiano”*

(Gherpelli, 1999).

Questa riforma non sorprende all'interno del contesto in cui era calata: da una parte un'azione sistematica di autonomia concessa a importanti enti museali dei Paesi anglosassoni (ex. British Museum) (Zan, Paciello, 1998) , alla luce di un alleggerimento degli impianti centralisti statali europei, dall'altra la costante, e sempre più pervasiva, mutuazione di pratiche manageriali dal settore privato al settore pubblico, nota con il termine di "*New Public Management*" (Ferri, Zan, 2012).

La riforma fu una risposta precisa alla mobilitazione che il personale tecnico del sito, carente a dire la verità, riuscì a creare intorno al palese stato fatiscente della gran parte del sito archeologico.

Come si vedrà anche nel capitolo successivo, spesso le riforme di questo tipo sono nate all'interno di situazioni di difficoltà legate al particolare stato di alcune realtà culturali (caratterizzate da particolari situazioni di degrado o dalla necessità di efficientare i flussi turistici nelle città d'arte) o a particolari congiunture economiche.

3.2 LA SITUAZIONE A POMPEI PRIMA DELL'AUTONOMIA: 1982-1996

Come tutte le soprintendenze prima delle più recenti riforme, la soprintendenza di Pompei si occupava di tutte le attività correlate al patrimonio culturale di cui era titolare: tutela del territorio (attività cruciale data la vastità dell'area archeologica, estesa per circa 49 ettari, e la varietà culturale presente al suo interno) (Longobardi, Mandara, 1996-2000), attività di ricerca (nel '700 questo sito vide nascere quella che poi sarà la moderna disciplina archeologica)(Zan, Paciello 1998), attività di manutenzione, conservazione e restauro, fruizione.

Negli anni precedenti alla riforma del 1997, le attività sopracitate avevano goduto di un basso grado di coordinamento e di una mancanza di continuità, con un'azione volta alla ricerca e allo scavo che sovrastava nettamente le attività legate al restauro. Questo stato delle cose aveva portato la superficie visitabile a diminuire drasticamente rispetto al passato non garantendo, però, una qualità di visita adeguata.

Nel 1997 Pompei era il museo italiano più visitato al mondo con oltre 2 milioni di visitatori. Tale dato risultava in costante crescita sin dal 1994, pur non coadiuvato da recensioni positive circa l'esperienza di visita presso il Parco Archeologico. Lo stesso personale della soprintendenza, all'interno della mobilitazione che poi portò alla riforma del 1997, lamentava grosse carenze igieniche e incuria verso il patrimonio presente scrivendo come *"Fusti di ginestre e di ailanti... giunti al diametro di 30 centimetri, documentati fotograficamente in situ e ora, dopo la bonifica, conservati come reperto... testimoniano botanicamente di un abbandono ultratrentennale nella lotta alle erbe infestanti»*.

Un dato in crescita non correlato all'implementazione o alla pianificazione di sistemi integrati di offerta culturale, una delle storiche carenze dell'attività della Soprintendenza, quanto alla storica fama del sito. Dal punto di vista quantitativo, oltre che qualitativo, Maiuri (1997), uno dei collaboratori nella stesura del Piano per Pompei, scriveva di un passaggio da 64 edifici visitabili (nel 1956) al numero di 16 edifici, tra ville e domus, esperibili nel 1997.

Questa incresciosa mancanza di attenzione alla qualità della visita a Pompei era stata determinata da numerosi fattori occorsi durante la più recente storia del sito.

Alla citata mancanza di programmazione pluriennali circa le attività si univa una mancanza di coscienza delle reali necessità del sito, con attività di scavo che assorbivano gran parte delle risorse e non permettevano un'efficacia azione di tutela e conservazione del patrimonio già emerso. Un'ulteriore fattore, sempre più aggravatosi negli anni della gestione della Soprintendenza, riguardava la cogente questione del personale.

Nell'attenta analisi che Zan e Paciello (1998) hanno condotto, è palese la totale mancanza di cognizione delle reali necessità organiche dell'apparato gestionale, con una conseguente disomogeneità nella distribuzione degli incarichi e delle mansioni, quasi al limite del ridicolo.

Un esempio chiaro e semplice della stortura occupazionale all'interno della Soprintendenza riguarda il numero di custodi: 423 nel 1997, con 228 addetti ad altre occupazioni, di cui ben 87 unità operaie e solo 77 figure tecniche, con oltre 120 figure amministrative. Un sorriso amaro strappa il dato sulla presenza di 34 dattilografi all'interno delle figure amministrative: dattilografi presenti sicuramente in eccesso rispetto alla quantità necessaria in un'epoca in cui, nel resto del mondo, si muovevano i primi decisi passi verso la digitalizzazione che ora è parte fondamentale della gestione del patrimonio culturale. In particolare, l'esiguo numero di maestranze specializzate richiede, quasi intrinsecamente, il ricorso a servizi esterni di restauro: questo, oltre a rappresentare una fonte di costo non secondaria, impedisce alla Soprintendenza di formare, e soprattutto trattenere, personale competente, e magari giovane, al proprio interno.

Altri fattori che determinava un desolante stato dell'arte erano "*la miseria intellettuale*" (Bettini, 1998) più volte lamentata sulla carta stampata, e il concorso di fattori naturali che avevano causato tragedie quali il terremoto del 1980 (D'Agostino, 2014).

Catastrofi naturali che, se da un lato, avevano contribuito alla notorietà e alla suggestione creata dal sito, dall'altro non favorivano un'azione di tutela dello stesso, soprattutto se in concorso con quello che viene ritenuto il maggior fattore di degrado per il sito: l'assurda composizione del personale.

Un personale con basso grado di specializzazione e competenza, poco dinamico nella propria composizione e assolutamente non nella posizione per poter garantire al sito, e

alla Soprintendenza, un patrimonio di *know-how* utile alla creazione di attività di gestione virtuose e a lungo termine.

Anche nel caso di semplici supporti alla visita, come in un'ottica di collaborazione con gli istituti scolastici, al fine di armonizzare i flussi dei visitatori e permettere una conoscenza più ampia dell'intera area archeologica, la Soprintendenza doveva necessariamente ricorrere al conferimento di questi servizi a esterni.

In una realtà enorme come quella pompeiana, con 23 comuni insistenti nell'area circumvesuviana e con la gestione di 4 aree archeologiche (Pompei, Ercolano, Oplontis e Stabia), questo ricorso alle competenze esterne diveniva impervio e sicuramente molto costoso.

Un problema analogo a quello manutentivo si poneva: se da una parte l'esternalizzazione di determinati servizi, fondamentale nel mondo del museo contemporaneo, conferisce indubbi vantaggi, è altresì vero che questo conferimento dovrebbe limitarsi, per quanto possibile, ad attività più commerciali (servizi di ristorazione, bookshop, ecc.) piuttosto che concentrarsi su attività che quotidianamente incidono sulla qualità intellettuale della visita; tutto ciò al solo fine di poter creare un patrimonio di conoscenze e competenze condivise all'interno dell'organico stabile della Soprintendenza, patrimonio che potrebbe solo giovare alle prestazioni della macchina gestionale e dell'area archeologica più in generale. Si può quindi tracciare un primo assetto delle problematiche che hanno indotto il Ministro dei beni culturali a varare una legge mai emanata prima, seppur più volte invocata (Casini, 2016).

Tirando le somme dei problemi che affliggevano la realtà pompeiana prima del 1997, i giudizi negativi riguardo le esperienze a Pompei potevano essere ricondotti a:

- a) In primis, una situazione di degrado e incuria accumulati nel corso del tempo, ben prima della creazione della Soprintendenza archeologica avvenuta nel 1981 con la legge n. 456;
- b) Il carattere "aperto" del patrimonio culturale da preservare e valorizzare: aperto sia alla visita sia, soprattutto, all'azione costante di agenti di degrado, non ultimo l'eclatante evento del terremoto del 1980, calamità che scatenò l'attenzione del governo sul sito e che, sicuramente, accelerò il dibattito politico-economico per la creazione della Soprintendenza. Un criterio emergenziale che rischia di accelerare dei processi da un punto di vista meramente formale-legislativo, perdendone di vista la qualità e la

consistenza all'interno del settore di riferimento (a questo proposito ci si chiede come mai un'azione del genere sia stata possibile solo in seguito a una grande calamità nonostante si conoscessero bene le potenzialità del sito e l'importanza di cui esso ha sempre goduto all'interno del panorama culturale mondiale);

- c) Il susseguirsi di campagne di scavo, encomiabili dal punto di vista scientifico, che sembrano aver spostato l'attenzione dalla funzione di conservazione e valorizzazione del patrimonio già emerso ed esposto. Invero, non è mai auspicabile un'attività preponderante rispetto alle altre quanto, piuttosto, un equilibrio tra le attività di tutela, ricerca e valorizzazione;
- d) All'interno della Soprintendenza archeologica spiccava l'assenza di personale tecnico in grado di fornire prestazioni di alto contenuto specialistico. L'allarmante squilibrio occupazionale tra figure con competenze generiche, quali custodi e operai, e figure con competenze tecniche non può non essere uno dei fattori che ha portato alla necessità di ricorrere al conferimento di alcuni servizi a esterni, con le conseguenze più volte richiamate sulla possibilità di costruire una progettualità intellettuale all'interno della Soprintendenza stessa.
- e) Una mancanza di conoscenza riguardo lo stato delle risorse disponibili, siano esse umane o economiche. Più volte nel corso del dibattito sulla storia di Pompei sono emerse difficoltà nel mappare le risorse occupazionali a disposizione della Soprintendenza, difficoltà lamentate anche dagli stessi *city manager* (Gherpelli, 1999). Solo Zan e Paciello, con un magistrale lavoro di ricerca, hanno ricostruito il tessuto occupazionale e operativo della Soprintendenza. Una mancanza di conoscenza, e quindi coscienza, delle risorse getta ombre e dubbi sulle attività e sui risultati che è lecito aspettarsi dalle prestazioni di un'azienda di servizi come un parco archeologico.

3.3 LA RIFORMA DEL 1997

Nel 1997 la situazione di Pompei divenne preminente questione nazionale e internazionale. Il degrado, documentato da numerosi studi e dichiarazioni della Soprintendenza, aveva raggiunto livelli insostenibili che minavano quotidianamente la buona riuscita delle visite presso l'area. Si rese necessario, dunque, un forte intervento ministeriale atto a ripristinare gli standard di performance presso il sito archeologico.

In un periodo in cui già la spesa pubblica per il patrimonio culturale iniziava a subire tagli, il ministero intravide la giusta modalità d'aiuto nel conferimento di autonomia gestionale, operativa, finanziaria e contabile alla Soprintendenza di Pompei. Con questo proposito si intervenne tramite la legge n.375 dell'8 ottobre 1997.

Il comma 2 della legge suddetta prevedeva la creazione di un consiglio d'amministrazione composto da 3 figure:

- 1) Il soprintendente in carica, presidente del consiglio stesso;
- 2) Il neoistituito direttore amministrativo;
- 3) Il funzionario più alto in grado in servizio presso la Soprintendenza, appartenente all'ex carriera direttiva.

Questo consiglio nasceva con la volontà di equilibrare le decisioni prese al suo interno secondo un processo collaborativo e integrato.

L'autonomia finanziaria dichiarata nel testo legislativo si concretizza, secondo quanto dichiarato dal comma 8, nella possibilità di trattenere sia le somme attribuite alla Soprintendenza dal Ministero sia tutte le entrate esterne. L'intento era chiaro: snellire le somme immesse in capitale da parte dell'amministrazione pubblica lasciando la possibilità alla Soprintendenza di poter introitare le entrate da biglietteria, oltre alle voci d'entrata dovute alle concessioni dei servizi esterni.

Lo stesso passaggio cita la presenza di un "bilancio della Soprintendenza". A tal proposito l'autonomia contabile prevede la creazione di un collegio di revisori composto, anch'esso, di 3 unità: 2 funzionari del Ministero dei beni culturali e 1

funzionario del Ministero del Tesoro che assume la veste di presidente del collegio. La creazione di un bilancio, come si vedrà anche nella riforma del 2014, non è un passaggio da sottovalutare: in linea teorica, un bilancio richiede competenza nella stesura e permette di misurare i propri risultati economici sia all'interno del proprio contesto d'azione sia, soprattutto, in un contesto cronologico con le proprie performance del passato. Esso fornisce una base sulla quale concertare le azioni di gestione del futuro; permette di individuare le aree che rappresentano punti di forza della gestione corrente e quelle che, invece, necessitano un ulteriore sviluppo.

Al comma 5 è prevista la creazione di un organo consultivo, formato da Soprintendente, Direttore amministrativo, un rappresentante della provincia, un rappresentante della Regione e tutti i sindaci delle città dell'area. Quest'organo nasce con la volontà di non sradicare l'attività scientifica del parco dal territorio d'appartenenza ma, al contrario, dalla volontà di meglio contestualizzare la presenza della risorsa pompeiana come volano di crescita per le realtà culturali e territoriali contigue, anche alla luce della vastità dell'area interessata richiamata in precedenza. Altra attività fondamentale del comitato riguarda l'equilibrio da ricerca tra le attività di tutela e quelle di scavo, la cui disomogeneità aveva contribuito alla situazione di degrado.

Dal punto di vista gestionale l'autonomia si concretizza nella creazione della figura del direttore amministrativo, figura ricopribile anche da figure esterne all'amministrazione, come previsto dal comma 7. Il mandato dura 5 anni e rappresenta, nella figura istituita e nella durata del suo incarico, una prima vera apertura del mondo ministeriale al mondo del management privato (Bonini Baraldi, Santagati, Zan, 2018).

“Per particolari esigenze connesse al perseguimento delle finalità di cui al presente articolo, il Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il soprintendente e previa comunicazione al Consiglio dei ministri, può affidare le funzioni di cui al comma 6 ad un soggetto estraneo all'amministrazione, con contratto di diritto privato di durata non superiore a cinque anni, rinnovabile. Il relativo trattamento economico è determinato dal Ministro per i beni culturali e ambientali, d'intesa con il Ministro del tesoro, in misure non inferiore allo stipendio iniziale di dirigente dello Stato e con una indennità comprensiva del trattamento accessorio che compete ai dirigenti dello Stato.”

Individuare una figura di questo genere, come vedremo, solleverà non poche

problematiche circa la trasparenza dell'azione amministrativa. Un aspetto positivo riguarda la contingentazione temporale che viene data all'incarico: porre una fine al mandato, oltre ad esulare dalle solite pratiche pubbliche di contratti a tempo indeterminato, permette di individuare una temporalità dei risultati di gestione che ci si attende. Tale questione, il periodo di tempo in cui si aspetta di conseguire dei risultati, è un aspetto fondamentale della dialettica gestionale privata e permette di comunicare efficacemente e in maniera trasparente con la collettività e con gli esperti, anch'essi adesso in grado di maturare delle aspettative reali e concrete circa la gestione del parco archeologico.

Al comma 13 il decreto prevede un credito di imposta del 30% per soggetti titolari di reddito d'impresa che decidono di donare denaro per sostenere le attività di manutenzione, protezione e restauro delle aree archeologiche del sito pompeiano. *Modus operandi*, quello di concertare il conferimento di autonomia con la previsione di meccanismi di incentivo indiretto volti a incoraggiare le donazioni private nel campo culturale. Nel 2014, contiguamente alla riforma che verrà analizzata nel prossimo capitolo, il cosiddetto "Art bonus" rappresenterà un incentivo per le donazioni private che conserverà lo stesso meccanismo di credito d'imposta, con percentuali maggiori. Oltre le previsioni legislative, però, bisogna chiedersi se effettivamente il contesto permetta ai privati, se non ai più abbienti, di donare per istituzioni culturali e se, le stesse, siano in grado di dialogare efficacemente con le realtà del mondo privato. In linea con quanto detto prima, tale misura puntava ad aggiungere voci d'entrate che sarebbe stato possibile trattenere da parte della Soprintendenza.

I tratti salienti della legge, qui sopra richiamati, hanno sicuramente movimentato il dibattito museologico e manageriale. Alcuni contributi si sono lasciati trascinare dall'etichetta dell'autonomia, fenomeno che si tenta di scongiurare e di smitizzare proprio in questa sede; altri si sono interrogati sulle vere potenzialità di questa misura comunque storica per il mondo della cultura italiana.

Il testo della legge, con particolare attenzione all'art.9 riguardo al conferimento straordinario di autonomia alla Soprintendenza Archeologica di Pompei, presenta un certo grado di vaghezza che solleva non pochi dubbi sull'effettiva portata della rivoluzione in questione.

In primis, come già richiamato, il Ministero si riservava la gestione del personale e delle

spese ad esso correlate (Bonini Baraldi – Santagati - Zan, 2018). Se questo possa apparire, a prima lettura, un vantaggio economico non trascurabile per la Soprintendenza, in realtà non permetteva una sostanziale modifica di uno dei difetti strutturali che avevano portato Pompei a una tale situazione di degrado. All'impossibilità di modificare una pianta organica ai limiti dell'assurdo si accompagnava la mancanza, nel proprio bilancio, della propria maggior fonte di spesa: 2/3 delle proprie spese venivano assunte, come già in precedenza, dal Ministero. In parole povere, una corretta e illuminata attività manageriale, qualora avesse individuato forme intelligenti di collaborazioni in grado di permettere un risparmio di spesa, non ne avrebbe tratto vantaggio alcuno. Al contrario, le spese per le procedure di gara avrebbero appesantito il solo bilancio della Soprintendenza mentre il risparmio di spesa, in quanto afferente al personale, sarebbe stato a solo vantaggio ministeriale (Ferri - Zan, 2012).

A questa immobilità riorganizzativa si aggiungeva una mancanza di chiarezza circa il grado di autonomia di cui poteva effettivamente godere la Soprintendenza; se è vero che essa poteva godere degli introiti dalla vendita dei biglietti, catalogabili come entrate esterne rispetto ai finanziamenti ministeriali, è altresì vero che non si è mai stati in grado di stabilire se la Soprintendenza avesse voce in capitolo riguardo il prezzo stesso dei biglietti. Questo campo decisionale, fondamentale nella riforma del 2014 e nei risultati da essa conseguiti, non riguarda la sola sfera economica: è indubbio come la componente del prezzo rappresenti anche una leva promozionale e comunicativa per una realtà istituzionale. In questo modo, venivano impediti azioni virtuose di dialogo con il territorio, con particolari categorie di utenti e con la collettività in genere.

Altra importante lacuna di quella che è stata definita “una riforma zoppa” (Zan, 1999) riguardava la selezione del direttore amministrativo: nel corso degli anni non sono mai stati esplicitati i criteri di selezione di questa figura. Questa assenza di chiarezza ha portato alla successione di personalità con diversi orientamenti, non favorendo una continuità d'azione d'importanza capitale nell'esercizio di funzioni così delicate. Un'enfasi legislativa sulla trasparenza procedurale che non ha trovato adeguata corrispondenza nell'azione amministrativa e che, letta in confronto con l'eco mediatica sollevata da alcune nomine susseguite alla riforma del 2014, sottolinea una paradossale componente del dibattito italiano: mancanza di trasparenza che ha sollevato critiche a

posteriori ma che non ha intralciato la successione di nomine spesso ispirate da un'ottica perdurante di riparto di alcune funzioni all'interno del settore pubblico. La posizione era stata ricoperta dal 1998 al 2001 da Giuseppe Gherpelli, dimessosi nel 2001 "per stanchezza". Dal 2001 al 2004 è stato *city manager* Giovanni Longobardi, generale dell'aeronautica in pensione. Dal 2004 al 2008 il ruolo è stato conferito a Luigi Crimaco, un archeologo. Risulta palese una mancanza di continuità che, come già accennato, fa propendere il giudizio verso una preoccupante mancanza di trasparenza, unita a un'indispensabile appartenenza politica (questo è stato un requisito che tutte le personalità succedutosi alla carica di *city manager* hanno avuto rispetto al contemporaneo governo.

La costituzione di un consiglio d'amministrazione, come quella di un collegio dei revisori, rappresenterebbe di per sé un ottimo segnale nell'ottica di una gestione autonoma del patrimonio pompeiano. Se si va oltre la retorica, però, si intuisce come la struttura dei due organi risulti fallace: 3 sole figure sembrano essere un numero troppo esiguo per prendere decisioni di importanza rilevante. Figure che, tra l'altro, scontano un *background* occupazionale e dirigenziale ben diverso che, qualora non si fosse previsto un meccanismo di comunicazione unico ed efficace, porterebbe inevitabilmente alla stasi decisionale, più dovuta da differenti modalità d'approccio che da vere e proprie diversità di vedute. Se agevolare il processo decisionale a livello quotidiano sia il vero scopo del conferimento di autonomia, nel caso di Pompei, come sottolineato da più studi a riguardo, si è ottenuto un rischio esattamente contrario: l'impossibilità di decidere e di disporre delle proprie risorse.

Ulteriore punto di perplessità riguardo questa riforma riguardava il conferimento, alla Soprintendenza, di un proprio bilancio. Anche questa, di per sé, è un'indubbia iniezione di autonomia, e sicuramente un'azione di questo tipo ha favorito il superamento di un dibattito stantio che etichettava il bilancio come un documento di sola natura economica, ignorandone volontariamente la componente dinamica in grado di esprimere anche componenti qualitative (soprattutto nei documenti integrativi) altrimenti difficilmente comunicabili all'esterno. Tuttavia, addentrandosi in discorsi più strettamente legislativi, si apprende come il bilancio di cui la Soprintendenza disponesse fosse solo di tipo finanziario. Questa apparente sottigliezza, in realtà, non permetteva alla Soprintendenza di rilevare, e comunicare al pubblico, i propri risultati di gestione

(risultati che sono visibili all'interno di un rendiconto puramente economico) (Ferrarese, 2018).

Oltre alle lacune appena analizzate, il dibattito culturale intorno all'esperienza di Pompei ha permesso di evidenziarne alcune indubbe positività.

Il Ministero, nel conferimento dell'autonomia finanziaria alla Soprintendenza Archeologica di Pompei, non ha effettuato un taglio netto delle risorse ma ha previsto un illuminato piano triennale di contrazione dei fondi destinati alla stessa. Dal 1998, primo anno operativo dell'esperimento pompeiano, i fondi sono calati progressivamente fino a diventare sostanzialmente nulli (sempre escluse le spese per il personale) nel 2000. Durante questo periodo la Soprintendenza ha potuto provvedere, con i giusti tempi organizzativi e burocratici, alla creazione di un proprio fondo andando a contrattare la soluzione di maggior vantaggio con partner privati e trovando tale collaborazione nella Compagnia di San Paolo Torino s.p.a.

Sempre all'interno della sfera economica, la possibilità di disporre di entrate proprie ha permesso una programmazione che andasse a coprire tutto l'anno solare. Prima, invece, i finanziamenti ministeriali confluivano nelle casse della Soprintendenza intorno alla metà del mese di luglio. In questo modo la Soprintendenza ha disposto piani che andassero a coprire attività ed eventi dal 1 gennaio al 31 dicembre, alleggerendo sensibilmente gli iter burocratici per l'approvazione di progetti. Quella che prima è stata individuata come lacuna, l'esiguità del numero di componenti del CdA, può essere letta anche come una positività sotto questo aspetto: con soli 3 membri componenti era possibile indire riunioni con sole 48 ore di anticipo, abbattendo i tempi e le documentazioni necessarie per la riunione di gruppi con organici più consistenti.

Così come per l'aspetto finanziario, data l'assenza delle procedure burocratiche ministeriali, la Soprintendenza ha potuto provvedere a stipulare accordi con singoli privati per l'affidamento di servizi accessori alla visita conseguendo importanti risparmi finanziari; somme che sono state reinvestite nelle attività di tutela e valorizzazione e nell'implementazione dei servizi forniti ai visitatori (Guzzo, 2003).

Ultimo aspetto positivo, non per importanza, riguarda la possibilità e l'agilità che la Soprintendenza ha avuto nello stipulare accordi con istituti universitari, italiani e internazionali, e istituti di ricerca. Azione che sarebbe risultata più efficace se inglobata

all'interno di una politica di gestione del personale più vicina alle reali esigenze del parco archeologico.

3.4 IL COMMISSARIAMENTO DEL 2008

Nel 2007, l'allora Ministro per i Beni e le Attività Culturali Rutelli, appartenente al governo di centro-sinistra, abolì la posizione di *city manager* (direttore amministrativo) nella Soprintendenza archeologica di Pompei.

Un anno più tardi, il 4 luglio del 2008, il Presidente del consiglio dei Ministri dichiarava lo stato di emergenza (Ferri - Zan, 2012) all'interno dell'area archeologica di Pompei, Bondi. Con la successiva ordinanza n. 3692 dell'11 luglio 2008 venivano imposti *"Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei"* (Fioritto, 2009), consistenti nella diretta nomina di un commissario scelto dallo stesso Presidente del consiglio.

Di fatti, all'art. 1 comma 1 afferma che *"Il Prefetto Renato Profili è nominato Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei."*

La figura del Commissario, come del resto il linguaggio utilizzato per la stesura dell'ordinanza, denotano un certo grado di urgenza, solitamente riservato a gravi catastrofi naturali che hanno danneggiato ingentemente intere porzioni di territorio (basti pensare all'alluvione di Firenze o al terremoto nel territorio de L'Aquila).

Nel caso di Pompei però, il ricorso al commissariamento si rese necessario, secondo gli allora responsabili della cultura italiana, per un manifesto degrado certificato dalla stampa nazionale e internazionale.

Il carattere fatiscente sottolineato dalla carta stampata non si doveva a nessuna catastrofe naturale (come fu nel 1980 per il terremoto che colpì la stessa zona e che determinò, sostanzialmente, la necessità di istituire una Soprintendenza che si occupasse esclusivamente, o quasi, del territorio dell'area di scavo) bensì, secondo quanto riportato dall'ordinanza, da una *"paralisi delle attività finalizzate alla tutela dell'ingente patrimonio storico-artistico presente sull'area archeologica di Pompei"*.

Sul come si fosse arrivati a questa paralisi, e se essa fosse effettivamente una così grave mancanza da parte della sfera amministrativa della Soprintendenza autonoma, si è a

lungo dibattuto e si è riscontrato un concorso di colpa tra le lacune di una riforma "zoppa", manchevole in alcuni fondamentali attributi di un'amministrazione decentrata ed efficace, e alcune operazioni del Ministero che hanno ulteriormente indebolito la situazione finanziaria, e la forza istituzionale, della Soprintendenza.

Nel 2003, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 240 del 29 maggio, fu emanato un "Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale". Con questo decreto, attuato dal 2006, veniva disposto un prelievo da parte del Ministero del 30% rispetto al reddito prodotto dalle più importanti istituzioni culturali italiane, in modo tale da ridistribuire questo "gettito" alle istituzioni che non sono in grado di autosostentarsi.

Questa misura di legge determinò, sostanzialmente, quello che Guzzo (2003) definì "l'abbonamento" annuale al bancomat della soprintendenza". A partire dal 2006 il Ministero prelevò dal fondo della Soprintendenza istituito presso la Compagnia di San Paolo prima 7 milioni di euro (2006), poi 5,7 (2007) e 4 (2008) milioni di euro.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fondi propri (entrate biglietteria)	9,84	9,90	15,06	16,77	19,14	19,78	20,77	22,62	25,02	27,38	23,28
Fondi ministeriali - lavori	2,97	1,49	3,17	3,25	1,66	0,00	0,21	0,05	0,04	0,19	0,04
Fondi ministeriali - dipendenti	2,46	8,22	5,87	4,85	4,89	4,64	4,22	4,69	3,36	2,22	4,74
Fondi regionali valorizzazione	0,00	0,00	1,03	0,00	0,26	1,07	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondi regionali lavori	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,10	4,15	3,49	12,25
Partite di giro non evidenziate	0,15	0,02	0,27	0,98	0,82	0,88	0,87	0,75	1,05	1,00	7,16
<i>Totale accertamenti "lordi"</i>	<i>15,41</i>	<i>19,63</i>	<i>25,40</i>	<i>25,85</i>	<i>26,77</i>	<i>26,37</i>	<i>26,56</i>	<i>28,21</i>	<i>33,62</i>	<i>34,28</i>	<i>47,47</i>
Trasferimento Ministero ex legge 51/2006	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-7,04	-4,04
Totale accertamenti "netti"	15,41	19,63	25,40	25,85	26,77	26,37	26,56	28,21	26,58	28,55	48,44
Spese aggiuntive per il personale	2,73	2,60	5,80	5,17	4,78	5,57	4,93	6,21	3,43	3,19	6,06
Spese per il funzionamento	3,23	3,23	5,59	6,26	7,45	8,04	6,27	7,21	6,66	6,57	7,96
Contributo ENAP	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0,83	0,07	0,08	0,00	0,00	0,00
Errore di quadratura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Totale spese correnti corrette</i>	<i>5,96</i>	<i>5,92</i>	<i>11,39</i>	<i>11,44</i>	<i>12,23</i>	<i>14,44</i>	<i>11,27</i>	<i>13,50</i>	<i>10,09</i>	<i>9,76</i>	<i>14,02</i>
Manutenzione straordinaria	0,23	2,23	3,46	4,41	1,93	1,66	8,88	8,00	13,02	9,35	2,88
Restauri	0,14	1,19	0,67	3,78	0,24	0,52	10,60	3,54	8,23	0,66	1,87
Attrezzature	0,20	0,15	0,16	0,13	0,20	0,28	0,21	0,28	0,11	0,08	0,39
Progettazioni	0,00	0,00	1,00	0,87	1,34	1,50	1,49	2,65	0,70	0,90	0,78
Edifici e terreni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,00	0,00	0,20
Scavi	0,00	0,00	0,03	0,04	1,05	3,20	2,61	4,24	2,27	2,20	0,96
Errore di quadratura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,09	0,00	0,00	0,00
<i>Totale spese in conto capitale</i>	<i>0,57</i>	<i>3,57</i>	<i>5,31</i>	<i>9,23</i>	<i>4,76</i>	<i>7,17</i>	<i>24,38</i>	<i>18,62</i>	<i>24,33</i>	<i>13,19</i>	<i>7,08</i>
Partite di giro non evidenziate	0,00	0,02	0,27	0,98	0,82	0,88	0,87	0,75	0,93	1,00	7,16
Totale impegni	6,53	9,51	16,98	21,65	17,81	22,48	36,52	32,87	35,35	23,95	28,25
Risultato di gestione	8,88	10,13	8,42	4,21	8,95	3,88	-9,95	-4,66	-8,77	4,59	20,18
Prelievi straordinari	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-30,0	0,0	-40,0
Risultato di gestione cumulado	8,88	19,01	27,43	31,64	40,59	44,47	34,52	29,86	-8,91	-4,32	-24,1

TABELLA 1 - BILANCI SOPRINTENDENZA POMPEI 1998-2008 (FONTE: FERR-ZAN 2012)

In concomitanza con il primo prelievo del 2006, l'allora Ministro Buttiglione prelevò, in via del tutto straordinaria, 30 milioni di euro dal conto della Soprintendenza per finanziare progetti esterni rispetto a quelli operanti all'interno dell'area archeologica.

A partire dal 2006, quindi, la Soprintendenza fu periodicamente soggetta a prelievo di denaro dalle proprie casse da parte del Ministro di turno. Tale *modus operandi* del

Ministero non era incluso nella riforma iniziale del 1997; si può ben capire, dunque, come esso abbia rappresentato un elemento fortemente destabilizzante per gli equilibri economici e gestionali della Soprintendenza.

Perdendo queste somme di denaro essa perdeva capacità di spesa per le primarie attività di tutela e valorizzazione, con queste ultime in sensibile aumento nel periodo compreso tra il 2004 e il 2008 denotando un rinnovato dinamismo dell'attività della Soprintendenza.

Tipologia di attività	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Edilizia (edifici non storici)	0,05	1,77	0,13	0,45	2,78	0,38	4,60	9,23	2,47	21,87
Restauri	0,00	0,71	0,06	0,78	1,08	2,57	1,71	8,20	2,54	17,64
Scavi	0,00	0,00	0,08	0,99	1,54	0,53	1,88	1,94	0,63	7,58
Messa in sicurezza	0,07	0,06	0,00	0,28	0,26	0,36	0,51	0,10	3,26	4,89
Impianti	0,03	0,02	0,20	0,38	0,15	0,05	0,36	0,14	0,26	1,60
Altro	0,38	0,85	0,33	0,54	1,51	1,89	0,77	0,86	0,39	7,51
Totale	0,53	3,41	0,79	3,43	7,31	5,77	9,83	20,47	9,56	61,09

TABELLA 2 – BANDI DI GARA ASSEGNATI 1999-2007 (FONTE: ZAN – FERRI 2012)

Quella incapacità di spesa, che era stato uno degli elementi individuati come possibili conseguenze negative del testo della riforma del 1997, si era realizzata con 10 anni di ritardo; consapevolmente perpetrata e ottenuta dal Ministero. La Soprintendenza di Pompei viveva un *dietrofront* politico, non insolito per la verità, che partiva da una situazione centralizzata prima del 1997, procedeva per un decentramento sperimentale dal 1997 e si concludeva nel 2006, sebbene poi si sia protratto sino al 2008 con costanti perdite d'azione da parte dei principali attori del sistema autonomo di Pompei, con un grado di centralizzazione ancor più forte rispetto alla situazione pre-riforma.

A questi prelievi si è poi aggiunto il maxi prelievo avvenuto nel 2008, in concomitanza con la dichiarazione di commissariamento della Soprintendenza, per l'ammontare di 40 milioni di euro. In altre circostanze le procedure di commissariamento sono state accompagnate da ingenti dotazioni di fondi, cosa che non è accaduta nel caso campano.

Nello stesso anno, il Ministero decise per l'accorpamento della Soprintendenza di Pompei con quella di Napoli. Quest'ultima era in straordinaria difficoltà economica, con il risultato che Pompei divenne anche sportello di prelievo per quest'ulteriore istituto (Bonini Baraldi – Santagati - Zan, 2018).

Il degrado attestato dalla stampa era sicuramente reale: i servizi per i visitatori risultavano ancora lacunosi e le aree di scavo erano soggette a restauri che sembravano essere infiniti. Eppure, la Soprintendenza autonoma si era mossa nel rispetto delle linee

guida individuate dal Piano per Pompei del 1997: i progetti che non erano stati terminati erano stati lanciati o, per lo meno, approvati.

Un esempio dei risultati riportati dall'autonomia conferita alla Soprintendenza è stata l'apertura di un terzo accesso all'area degli scavi, al fine di redistribuire in maniera meno dannosa i flussi di visitatori. Un altro successo si era ottenuto dal punto di vista dell'estensione della parte visitabile: nel 1997 era percorribile il 14% dell'area scavata mentre nel 2008 si poteva visitare il 31% dell'area archeologica (Ferri - Zan, 2012), questo nonostante si era deciso di rallentare l'attività frenetica di scavo per favorire una concentrazione delle risorse sulle attività di manutenzione: risorse evidentemente ben spese visti i risultati ottenuti.

I problemi che determinavano il degrado che portò alla decisione del commissariamento erano problemi endemici, ben radicati già dal periodo antecedente al conferimento dell'autonomia, e forse anche antecedente alla creazione della Soprintendenza stessa. Il patrimonio di Pompei, per sua stessa natura, sarà sempre esposto all'aria aperta e ai conseguenti agenti di degrado (e guai se così non fosse); lavori di restauro si rendono continuamente necessari e, quasi per natura, costantemente insufficienti: pretendere di giudicare lavori che riguardano un'area così estesa e così duratura nell'arco di un decennio risulta, a chi scrive, una forzatura alla luce della necessità di fornire risultati che non potrebbero mai rappresentare, se non in una minima parte, la realtà dei fatti.

L'abusivismo che regnava sovrano all'interno dell'area archeologica sarebbe, di per sé, un elemento estirpabile: come farlo, però, senza poter mettere mano alla struttura organizzativa del personale, in modo tale da integrarlo con conoscenze ben superiori rispetto a quelle possedute dagli abusivi, resta una questione che desta non poche perplessità.

In ultimo si segnala come si sia voluto porre rimedio a una situazione di poca trasparenza, in riferimento alla selezione dei *city manager*, ricorrendo a uno strumento che, per sua natura, non contempla la necessità di maggior chiarezza: il commissario è scelto dal Presidente del consiglio, o dal Ministro quando delegato a farlo, in maniera libera. Se destava perplessità la successione delle figure, e delle competenze, che si erano avvicinate alla carica di direttore amministrativo della Soprintendenza Archeologica di Pompei, non si può essere neanche convinti dell'elenco di

professionalità che si sono succedute come commissari, con 3 figure diverse che si sono rapidamente succedute sino a quando la Corte dei Conti, nel 2010, non ha giudicato come illecita l'intera procedura di commissariamento.

La figura del commissario ha l'obiettivo di risolvere, o contenere, una situazione di emergenza. Nel caso specifico di Pompei, discorso allargabile a tutta la sfera del patrimonio archeologico, una soluzione al problema non può prescindere da un attento studio delle cause del degrado: individuare le cause e agire sugli agenti scatenanti è alla base del successo dell'operazione di ripristino delle migliori condizioni. Le persone che sono state nominate a commissario avevano le competenze necessarie per affrontare i problemi di Pompei? Questi problemi erano imputabili più alla natura e alla specificità del caso preso in esame o a una cattiva gestione? Nel caso di una cattiva gestione, essa è imputabile alla Soprintendenza autonoma o a un'incerta azione del Ministero che non ha permesso una totale libertà d'azione alla Soprintendenza autonoma di Pompei?

Parere di chi scrive è che alcuni segnali di miglioramento della situazione fossero ravvisabili nella realtà di Pompei nel 2006. Segnali che sono stati frettolosamente ritenuti insufficienti, senza troppo discutere sulle cause di una tale insufficienza e sulla loro reale origine, e che hanno portato a decisioni illegittime costituzionalmente e improntate a una visione ancora conservatrice dell'apparato centrale del Ministero.

La situazione d'autonomia verrà ripristinata, e implementata, nel 2014, con indubbi vantaggi per la situazione di Pompei.

4. LA RIFORMA DEL 2014

4.1 IL CONTESTO PRE-RIFORMA

Sono state già sottolineate le lacune che avevano permeato i primi tentativi di riforma intorno alla fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio.

La soluzione trovata per Pompei si era rivelata fallimentare e, allo stesso modo, le esperienze dei Poli Museali erano state caratterizzate da forti ingerenze degli apparati ministeriali.

Tutto ciò aveva corroborato la tesi di quella parte della letteratura (Bonini Baraldi, Zan e al) che ritrovava nel panorama italiano, e nell'accezione che lo stesso aveva conferito all'espressione "processo di managerializzazione" un uso spesso più retorico ed etichettante che pragmatico (Bonini Baraldi, 2007).

Le lacune che gli esperimenti susseguitisi a Pompei e poi nei Poli museali trovavano come "mal comune denominatore" il *modus operandi* con cui le stesse riforme venivano implementate: esse nascevano, in buona sostanza, da un'azione di imposizione di un progetto riformistico stilato in termini giuridici, lontani non poco dalla sostanza del discorso manageriale (Panozzo 2000, Bonini Baraldi). Ciò che era mancato alle prime riforme era, quindi, l'apporto delle figure che sarebbero state poi responsabili dell'implementazione degli stessi contenuti riformistici. A questo riguardo si sottolinea come una riforma dai contenuti simili, in un altro contesto nazionale, era stata in grado di produrre risultati ben più esaltanti grazie a un'impostazione della discussione che non prevedeva l'apporto di sole figure giuridiche, ma la compartecipazione di un vario spettro di professioni partecipanti alla formazione dell'offerta culturale della nazione. In Italia figure di matrice manageriale ed economica potevano avere accesso ai musei solo in qualità di visitatori, o per attività di studio personale, ma in nessun modo un dibattito fortemente polarizzato in senso conservativo, con non poca colpa delle istituzioni, permetteva un allargamento di vedute in ottica di valorizzazione e corretta gestione delle istituzioni culturali (la composizione del personale riscontrata a Pompei al momento della riforma del 1997 è un sicuro indicatore di come queste professionalità

fossero pressoché inesistenti in ambito museale, nonostante le loro competenze risultassero più che mai necessarie).

Il legame stretto tra la cultura e la politica, in quanto espressioni della società e dello spirito di una nazione, si traduce in Italia nella forte discontinuità che il comparto della cultura si trova a dover fronteggiare, in diretta reciprocità con il fitto avvicinarsi di compagini politiche al governo, ciascuna con le proprie istanze di riforma.

All'instabilità della situazione politica si accompagna, nel periodo che precede la riforma del 2014, una fortissima instabilità economica che determina cambiamenti importanti sia nella vita delle famiglie sia, soprattutto, nelle politiche economiche di Paesi dimostratisi poco virtuosi nelle politiche economiche precedenti, al cui interno è possibile annoverare l'Italia.

A fine 2011, dopo lo scoppio della crisi economica tra 2008 e 2009, con enormi ripercussioni per l'economia globale, ritornava prepotente la tematica del contenimento della spesa pubblica e, l'anno seguente, veniva approvato il *fiscal compact* che imponeva ai governi di non contrarre ulteriore debito pubblico in maniera indiscriminata.

Non essendo praticabile, in Italia, una soluzione di inasprimento della pressione fiscale al fine di finanziare lo sviluppo, scongiurando un'improvvisa scomparsa dell'intervento statale in alcuni ambiti fondamentali quali la previdenza sociale, una soluzione mediana trovava strada: le misure di *spending review*.

Secondo tale modalità era necessario razionalizzare le spese in capo all'amministrazione pubblica, cercando di eliminare gli sprechi e le aporie³.

Il 6 luglio del 2012, con il d. lgs. n. 95, si sottolineava *“la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni, nell'ambito dell'azione del Governo volta all'analisi ed alla revisione della spesa pubblica, per la razionalizzazione della stessa, attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini, nonché per garantire il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti e degli apparati pubblici”*.

Tra le misure più importanti il decreto stabiliva all'art. 2 la *“riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni”*, all'art. 5 riduzioni che di spesa per le

pubbliche amministrazioni e, in particolare, all'art. 7 le spese sostenute dai vari Ministeri e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. All'art. 14, infine, venivano disposte riduzione di spese di personale.

L'allora Ministro Massimo Bray, in recepimento a quanto riportato dal decreto sopracitato, avviò i lavori della famosa Commissione D'Alberti⁴, presieduta dall'omonimo professor Marco D'Alberti, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Roma "Sapienza" (altri membri: Presidente della Fondazione "La Biennale" di Venezia, Paolo Baratta; dal professor Massimo Bergami, Ordinario di Organizzazione aziendale presso l'Università di Bologna; dal Soprintendente per i beni archeologici della Calabria, Simonetta Bonomi; dalla professoressa Rita Borioni, Esperta di politiche culturali; dal professor Lorenzo Casini, Professore Diritto Amministrativo presso l'Università di Roma "Sapienza"; dal direttore Storico dell'Arte, della Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici di Milano e della Lombardia distaccato presso la Soprintendenza di Venezia con il ruolo di Direttore delle Gallerie dell'Accademia, Matteo Ceriana; dalla Direttrice del Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto - Mart, Cristina Collu, dal professor Yves Gaudemet, Università di Parigi 2 - Panthèon Assas; dal direttore della Biblioteca del Monumento Nazionale dei Girolamini, Mauro Giancaspro; dalla dottoressa Maria Pia Guermandi dell'Istituto beni culturali Regione Emilia Romagna; dalla Dott.ssa Monica Grossi, Soprintendente archivistico per la Sardegna; dal Presidente Federturismo di Confindustria, Renzo Iorio; da Angelo Lalli, Professore Diritto Amministrativo presso l'Università di Roma "Sapienza"; da Riccardo Luna, Esperto di nuove tecnologie; dal professor Tomaso Montanari, Professore Storia dell'Arte presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II; da Marino Ottavio Perassi, Avvocato Generale della Banca d'Italia; dal Segretario Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Antonia Pasqua Recchia; dal Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Umbria, Francesco Scoppola e dalla Soprintendente della Soprintendenza archivistica della Toscana, Diana Toccafondi.

Questa Commissione nasceva dalla volontà precipua di scongiurare altri fenomeni di cambiamenti *top-down*, lontani dalla logica e dalla *forma mentis* delle personalità che poi si sarebbero rese effettive fautrici del cambiamento, qualora improntato.

In fase introduttiva la Commissione si pronunciava favorevolmente sulla possibilità di ottimizzare le spese del Ministero approntando, in particolare, una politica di stretta collaborazione con il settore privato, ben consci dell'impossibilità di sostenere il sistema culturale solo tramite finanziamenti pubblici. All'interno di questa attività di collaborazione, ferma restando la plurisecolare priorità pubblica sulle attività di tutela, il contributo dell'attività privata, soprattutto nei campi della gestione e della valorizzazione, diventava *"non solo possibile, ma auspicabile"*.

All'interno di una revisione della situazione ministeriale, la Commissione sottolineò alcune disfunzioni cui le riforme passate non solo non avevano posto rimedio ma cui avevano anche contribuito.

Le linee di comando erano troppe e troppo spesso dettate da sovrapposizioni di competenze tra gli organi centrali e organi periferici.

Nelle direzioni generali mancava una mentalità che guardasse a politiche di innovazione, informatizzazione e formazione continua del personale. A queste si aggiungevano delle discrasie determinate da un'attività legislativa miope o poco conscia delle effettive competenze in capo al Ministero⁵. Un esempio di tale miopia viene dal nome stesso del Ministero, più volte cambiato, che non ha mai preso in considerazione formale la possibilità di includere i beni paesaggistici, rendendoli categoria formalmente negletta nel corso del tempo, come gli archivi e le biblioteche.

Altra importante discrasia, alla luce dell'importanza dell'intervento privato richiamata in stessa sede di commissione, riguardava il mancato allineamento legislativo tra fonti quali il Codice dei Contratti Pubblici, il Codice dei Beni Culturali e il Testo Unico degli Enti Locali. Non di rado una eccessiva burocrazia o il recepimento di informazioni e direttive spesso divergenti, oltre alla mancanza di sostanziali incentivi fiscali, hanno scoraggiato l'intervento privato nel settore culturale. A questo proposito, brevemente, si richiama un'interessante riflessione del Direttore della Fondazione Museo Egizio di Torino, il quale ha aggiunto motivazioni di carattere più culturale, sottolineando come in Paesi come quelli Anglosassoni si senta maggiormente, da parte della popolazione, un senso di gratitudine verso le istituzioni, siano esse politiche e culturali, che hanno concorso a determinare la formazione del singolo individuo: questo senso di gratitudine

spesso si traduce nella volontà di restituire, sotto diverse forme fiscali, qualcosa al proprio contesto territoriale.

Sovrapporre acriticamente i modelli di finanziamento alla cultura nelle diverse realtà nazionali è un'operazione sicuramente da scongiurare. La nostra tradizione ci porta a concepire una preponderanza dell'intervento pubblico che deve probabilmente vedersi ridimensionata, ma non rovesciata. Ciononostante, tra i tanti doveri che il settore pubblico detiene, vi è quello di attirare l'iniziativa privata come mezzo di innovazione e di ulteriore finanziamento al solo scopo di accelerare lo sviluppo della nostra cultura. Ovunque vi sia il termine museo le dimensioni pubblico e private sono chiamate a convivere, a coadiuvarsi e a valorizzarsi reciprocamente. Tutti i musei privati devono mantenere una dimensione pubblica ed è oramai auspicabile una dimensione privata, se ne discuterà meglio in seguito, in ogni museo pubblico.

Tra le contraddizioni e le difficoltà si aggiungeva un'assoluta negligenza dal punto di vista della gestione delle risorse umane negli anni precedenti. Non si aveva alcuna contezza della composizione organica degli uffici presenti sul territorio nazionale. Le attività di formazione erano spesso bloccate e non favorivano la creazione e l'implementazione di competenze specifiche nel settore culturale.

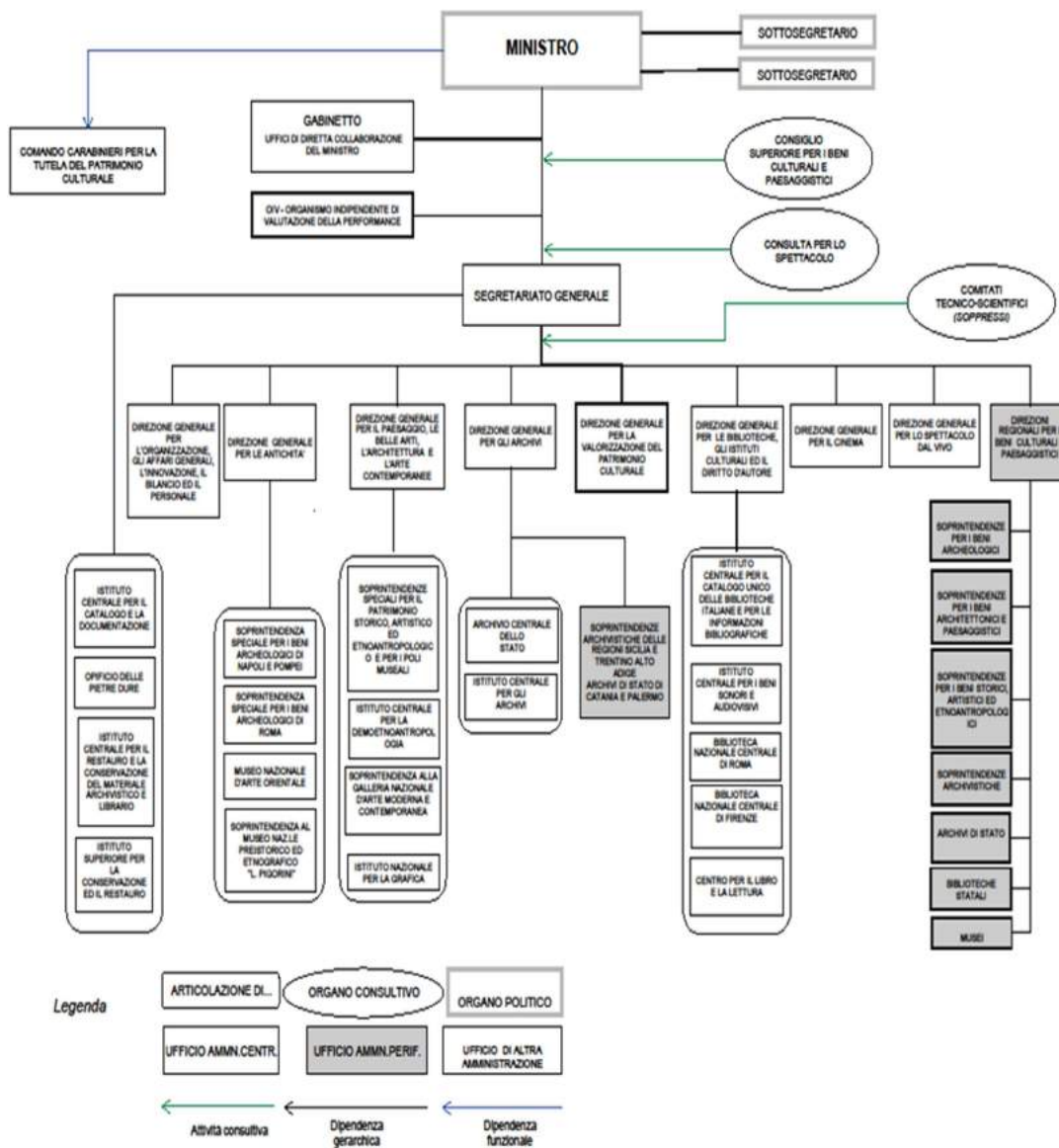


TABELLA 1 - L'ORGANIGRAMMA AI TEMPI DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE (FONTE: ALLEGATO A "COMMISSIONE PER IL RILANCIO DEI BENI CULTURALI E DEL TURISMO E PER LA RIFORMA DEL MINISTERO IN BASE ALLA DISCIPLINA SULLA REVISIONE DELLA SPESA. RELAZIONE FINALE")

4.2 LE ELABORAZIONI DELLA COMMISSIONE D'ALBERTI

Alcune delle istanze sopra richiamate trovavano risposta nelle osservazioni finali della Commissione; osservazione che, come vedremo, risulteranno prodromiche per i lavori del successivo governo Franceschini.

In continuità con le parole utilizzate all'interno delle misure di *spending review*, la Commissione proponeva come primo punto una forte "razionalizzazione della struttura centrale del Ministero". Ad esso dovevano essere affidati compiti di direzione, programmazione, indirizzo e coordinamento.

Funzioni cosiddette "strumentali e orizzontali" trovavano particolare rilievo all'interno del testo. La formazione continua del personale veniva individuato come un settore che doveva essere nettamente implementato rispetto allo stato delle cose. Ancora una volta, nonostante il settore giuridico non avesse riconosciuto a più riprese la centralità delle risorse umane se non in una dimensione puramente retorica, il comparto storico-artistico, con il prezioso ausilio di grandi direttori italiani, sottolineava l'importanza strategica della competenza delle persone chiamate a gestire, conservare, esporre e tutelare il nostro patrimonio culturale. Un sistema incentrato su competenze orizzontali è un sistema che si prefigura come agile, incline al cambiamento e in grado di adottare azioni strategiche foriere di vantaggi per l'organizzazione come unità e per il sistema Italia *in toto*. Triste sarà vedere come, ancora una volta, queste importanti istanze di cambiamento si fermeranno sulla carta stampata o in alcune discussioni parlamentari, ma su questo si dirà in seguito.

Altre funzioni a carattere strumentale sono quelle di innovazione, intesa non solo in chiave digitale. Un dibattito fortemente incentrato sulla preponderanza della tutela non

avrebbe potuto mai favorire un sistema rivolto all'incentivazione della creatività, intesa come fattore di innovazione e di conseguente progresso sociale.

Ancora, il ruolo dell'organizzazione intesa anche come importanza della reciprocità delle relazioni. In un Paese ormai fortemente decentrato, più o meno realmente, l'interscambio tra le istituzioni di diversa dimensione e tra le stesse e il settore privato, oltre che con la generalità della popolazione, non può non essere incentivato.

In ultimo, è necessario rafforzare la dimensione di controllo. Una corretta attività di indirizzo, coadiuvata a posteriori da un'efficace attività di controllo dei risultati e della comunicazione degli stessi, senza mai perdere di vista la legittimità e il grado di obsolescenza dei processi necessari al loro raggiungimento, rappresentano *conditio sine qua non* per l'ottimizzazione delle risorse culturali di qualsiasi sistema nazionale. In diretta prosecuzione di quanto appena affermato, la Commissione auspicava la *"creazione di un'apposita Unità preposta al controllo e alla pianificazione amministrativa, al cui interno includere specifiche professionalità di competenza legislativa civile e commerciale"*. Alle altre competenze necessarie per una corretta attività di controllo e pianificazione non viene fatto alcun cenno.

"1) Con riferimento agli Istituti culturali operanti sul territorio, è emersa con forza l'idea di conferire ad essi un'ampia autonomia tecnico-scientifica e gestionale, prendendo spunto anche dall'assetto delle strutture periferiche dell'amministrazione francese che si occupano di beni culturali: ciò nella convinzione che le strutture operanti sul territorio siano i migliori presidi della tutela e della conservazione del patrimonio culturale e che vadano salvaguardate al massimo le capacità dei corpi tecnici, spesso sacrificate nelle amministrazioni pubbliche italiane. Con particolare riferimento ai Musei, è auspicabile che la loro autonomia si estenda, quanto più possibile, anche alla definizione degli orari di apertura e dei prezzi dei biglietti. Ovviamente, la maggiore autonomia deve essere affiancata da una maggiore trasparenza: ad esempio, tutti i Musei dovrebbero realizzare un report annuale che dia una panoramica delle attività svolte e mostri come le risorse siano state impiegate, rendendo anche disponibili gli elenchi delle acquisizioni, l'illustrazione delle mostre, delle attività educative, didattiche e di ricerca." (Commissione D'Alberti, 2013).

Alcune particolari osservazioni sono necessarie alla luce di quanto appena riportato. Con questo punto, l'intento modernizzante della Commissione diviene palese. Gli Istituti centrali richiamati non vengono elencati e non viene neanche fatto cenno ad alcuni criteri che potrebbero servire per l'individuazione delle istituzioni che potrebbero ricevere l'autonomia in questione.

Il successivo richiamo alle attività di tutela e conservazione farebbe pensare alle Soprintendenze come maggiori indiziati per la proposta in questione. Ancora una volta, nonostante il termine autonomia possa tradire una spinta riformistica, gli entusiasmi vanno contenuti in quanto viene fatta sola menzione delle attività di tutela e conservazione, come da tradizione italiana.

Pur senza nominarlo direttamente, è evidente un'ottica sussidiaria nella realizzazione di questi propositi ed, in particolare, essa è *in nuce* "nella convinzione che le strutture operanti sul territorio siano i migliori presidi della tutela e della conservazione del patrimonio culturale". La priorità spetta, dunque, alle attività e alle risorse da destinare agli enti operanti nel contesto strettamente territoriale, in pieno contatto con la realtà considerata.

Le risorse umane, ancora, trovano menzione. Oltre la questione della formazione, affrontata già in precedenza, si reclama una tutela maggiore per le professionalità di specifico carattere tecnico, spesso male assortite e poco valorizzate all'interno degli organici pubblici.

La seconda parte del dettato si concentra in particolare sulle istituzioni museali. Viene quindi scongiurato il pericolo poc'anzi richiamato; musei e soprintendenze hanno la stessa dignità all'interno dei lavori della Commissione.

L'autonomia tecnico-scientifica e gestionale, già prevista per gli istituti di tutela, nel caso dei Musei, dovrebbe estendersi ad azioni più legate alla contingenza e alla quotidianità. Dal punto di vista economico, in capo alla direzione del museo dovrebbero essere rimesse scelte riguardanti il prezzo del biglietto d'ingresso e gli orari di apertura della sede museale.

Oltre a considerazioni di carattere economico, ivi si afferma la potestà decisionale che la dirigenza, di qualsiasi natura, dovrebbe poter avere su attività legate a dinamiche di accessibilità della sede museale.

Delineare i prezzi dei biglietti e gli orari di apertura può essere una leva importante per implementare l'offerta culturale della sede, favorendo l'ottimizzazione delle risorse, nominalmente le opere presenti in sede e le professionalità a disposizione. Se il museo deve essere un'istituzione dinamica al centro della società in cui vive, e del territorio in cui si radica, decisioni di questa importanza non possono non essere cruciali all'interno delle politiche gestionali di ciascun museo. Come si vedrà in seguito, queste leve verranno utilizzate efficacemente all'interno di azioni di corretta gestione implementate a seguito della Riforma Franceschini del 2014.

“n) Quanto al personale, oltre al problema centrale della formazione, emerge la necessità di una migliore dislocazione territoriale e di valutazioni dei risultati che siano legate soprattutto alla realizzazione di specifici programmi di attività.” (Commissione D'Alberti, 2013).

Viene ribadita la necessità di mappare il personale a disposizione del Ministero. La dislocazione territoriale dello stesso, anche alla luce degli esempi citati in altri passaggi di questo testo, è un elemento cruciale per la corretta gestione delle risorse umane e per la conseguente valorizzazione ottimale delle risorse culturali.

In ultimo, ulteriore corroborazione trova la dialettica ministeriale più recente, legata alla volontà di spostare l'accento del discorso di *accountability* da un piano meramente processuale a un piano legato ai risultati di gestione e alla loro corretta comunicazione favorendo, come già richiamato al punto l), una maggiore trasparenza istituzionale.

Autonomia d'azione e di gestione si lega a una comunicazione più trasparente e, soprattutto, date le esperienze passate, a una comunicazione più costante e strutturata (non poche volte le parole bilancio o report sono state inserite in testi legislativi, senza un effettivo riscontro dal punto di vista documentario da parte delle istituzioni). La Commissione, a tal riguardo, indica sia i contenuti (attività, anche didattiche e di ricerca, e risorse) che dovrebbero comporre il testo del report sia la frequenza con cui esso dovrebbe essere redatto, quasi fosse un bilancio di esercizio di una impresa del settore privato.

Con riferimento alle soluzioni dettate dalle politiche di *spending review*, la Commissione individuava la coerenza di tagli della spesa concentrati sugli apparati centrali, vista la volontà della stessa di proporre una maggiore autonomia per gli organi periferici del Ministero, oltre che in formale continuità con le politiche di decentramento intraprese dallo stesso.

Queste istanze verranno riprese, nonostante l'avvicendamento politico alla guida del Paese, dal ministero Franceschini, nominato all'interno del governo di centro-sinistra.

4.3 IL CONTENUTO DELLA RIFORMA

“Visto il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e in particolare l'articolo 2, commi 1, lettera a), 5, 10 e 10-ter;[...]Visto il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 9 agosto 2013 di istituzione della «Commissione per il rilancio dei beni culturali e il turismo e per la riforma del Ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa», con il compito, tra l'altro, di «identificare le linee di modernizzazione del Ministero e di tutti gli enti vigilati, con riguardo alle competenze, alle articolazione delle strutture centrali e periferiche, alla innovazione delle procedure, in base alla disciplina sulla revisione della spesa»; Vista la relazione finale della predetta Commissione, presentata al Ministro in data 31 ottobre 2013;”, il 29 agosto del 2014 trovava emanazione il d. lgs. numero 171, recante il “Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”.

I richiami diretti in sede d'introduzione del decreto legislativo pongono le basi, anche al lettore meno addentro alla questione, affinché possano essere desumibili e pronosticabili i contenuti maggiori del testo.

A tal fine, i lavori della Commissione risultano fondamentali.

4.3.1. LE DIREZIONI GENERALI

Essa aveva sancito il successo del modello delle Direzioni Generali; su questa falsa riga il decreto determina la conferma delle Direzioni preesistenti e la creazione di nuovi uffici centrali. Tra queste nuove realtà, particolare menzione merita la Direzione Generale Musei.

“[...] cura il coordinamento con le Regioni e con gli altri enti pubblici e privati interessati ed offre il necessario sostegno tecnico-amministrativo per l'elaborazione dei criteri di gestione, anche integrata, delle attività di valorizzazione, ai sensi degli articoli 112 e 115 del Codice; elabora linee guida, in conformità con i più elevati standard internazionali, per la individuazione delle forme di gestione delle attività di valorizzazione, ai sensi dell'articolo 115 del Codice; [...]”

Essa nasce con il precipuo obiettivo di coordinare il sistemi delle istituzioni museali statali, esercitandovi poteri di direzione, controllo, indirizzo e coordinamento. La sola composizione linguistica del testo permette di sottolineare come questa Direzione vada a rilevare i compiti prima direttamente in capo al Ministro. Avviene, quindi, un'ulteriore devoluzione da parte dell'organo ministeriale verso altri organi più periferici, sebbene sempre annoverati tra gli organi centrali.

Di particolare importanza, inoltre, è la diretta menzione degli standard internazionali. Oltre a rappresentare un documento di capitale importanza per l'intera attività di gestione museale, la loro comparsa all'interno di un documento ministeriale rappresenta una svolta non solo lessicale. Se, in tempi precedenti, l'ambito internazionale rappresentava un contesto retorico all'interno del quale affermare la primarietà e la forza del patrimonio culturale italiano, ora lo stesso contesto assume un'importanza diversa, meno marginale e più legata all'importazione di buone pratiche, secondo una logica di *benchmarking* tra le istituzioni museali italiane e le realtà estere.

Alla luce di quanto appena affermato, all'articolo 20 co. 2 lett. h) si statuisce che la Direzione deve provvedere costantemente al monitoraggio e all'aggiornamento dei *“livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione [...]”*. Tutti i compiti assegnati a questo nuovo organo sottendono un carattere dinamico, legato a una gestione dinamica calata all'interno di una società sempre più fluida, con il precipuo intento di considerare il museo sempre meno come un contenitore e sempre più come un sistema d'offerta culturale integrato con le richieste del territorio, della società e del contesto museale tutto.

Una Direzione completamente dedicata alla realtà museale, sebbene solo concentrata sui musei statali (tralasciando le entità museali appartenenti ad altri enti pubblici, la maggior parte di quelli presenti su territorio italiano), sancisce un ulteriore passo in avanti all'interno di quel processo di *“istituzionalizzazione”* del museo che, venendo slegato dalla Soprintendenza, assume dignità propria e perde la qualifica di mero ufficio del Ministero.

Con la separazione tra gli enti museali, di qualsiasi natura, e le Soprintendenze, si scinde ulteriormente, da un punto di vista formale, la competenza tra materie di valorizzazione e materie di tutela. In questo caso, una divisione del genere sembra opportuna nella speranza di scongiurare ulteriori fenomeni di sovrapposizioni di competenze e di conseguenti indicazioni divergenti provenienti da più voci. Dividere per uniformare, per permettere una dialettica più agile, sembra essere l'intento della riforma; dialettica più agile sia all'interno dell'intero comparto museale sia tra questo e il resto della realtà culturale italiana.

Altre importanti istanze raccolte dal testo della Commissione D'Alberti, già sottolineate in precedenza, riguardano le attività *“orizzontali”*. In tal senso, trovano istituzioni Direzioni Generali di importanza strategica quali quella denominata *“Direzione Generale Organizzazione”* e quella dedicata alle attività di educazione e ricerca.

La prima assume compiti importanti riguardanti il trattamento del personale, dalle relazioni sindacali sino ai processi di reclutamento, assunzioni e valutazioni dello stesso. Se questo istituto appaia una importante innovazione, vedremo come in realtà sembra rappresentare un grosso freno al completamento della riforma, almeno per il punto di

vista che si assume durante la scrittura di questo testo: l'ottica dei musei dotati di autonomia speciale.

Alla seconda, invece, vengono assegnati compiti di formazione continua del personale. In particolare, secondo l'art. 13 co. 2 lett. d) *“promuove e organizza periodici corsi di formazione per il personale del Ministero; cura, d'intesa con le direzioni generali competenti, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale del Ministero, e a tale fine: coordina le attività di formazione; definisce i piani di formazione, sulla base dei dati forniti dalle strutture centrali e periferiche del Ministero tramite appositi prospetti informativi; pianifica, progetta e gestisce i corsi di formazione e valuta l'efficacia degli interventi formativi; cura i rapporti con le università e con enti e organismi di formazione; gestisce la banca dati della formazione; [...]”*. Anche in questo caso, a un primo sguardo l'importanza sembra sostanziale. Eppure, non si può non sospettare che la formazione continua assuma, ancora una volta, una valenza retorica ben superiore rispetto all'eventuale traduzione pratica. Alcune osservazioni, che verranno meglio strutturate in seguito, si rendono necessarie.

Un'attività così strategica come quella di formazione del personale può essere condotta in maniera organica e uniforme all'interno dell'intero panorama nazionale? Secondo un'ottica *top-down* sicuramente sì. Il personale afferente al Ministero deve rispettare gli stessi limiti giuridici nel corso di svolgimento di qualsiasi professione esso sia chiamato a espletare. Conservando la rigidità del linguaggio giuridico, l'attività di formazione deve sicuramente rispettare alcuni canoni uniformi in tutto il territorio nazionale, anche al fine di una comparazione dell'operato dei professionisti del comparto culturale. Se si provasse a rovesciare il punto di visione, però, si potrebbe criticare fortemente questa visione. Immaginiamo la posizione di un direttore di un museo dotato di autonomia speciale, di cui si parlerà nelle prossime pagine. Secondo una visione intrecciata tra istanze di sussidiarietà e logiche di attività manageriale, un direttore davvero “autonomo” non dovrebbe essere in grado di determinare le reali necessità, siano esse dettate da vere e proprie lacune o siano esse l'opportunità per occupare una forte posizione all'interno del contesto sociale, formative del personale che egli sarebbe chiamato a gestire (come si vedrà, il condizionale è d'obbligo)? Secondo quest'ottica, un'attività fortemente centralizzata di formazione di un personale la cui gestione rimane

in capo ad organi centrali del Ministero rappresenta un ostacolo e rischia di essere poco conscia delle reali necessità formative delle diverse realtà territoriali presidiate.

Alle rinnovate esigenze di trasparenza della gestione, unitamente alle istanze di razionalizzazione della spesa, rispondono i compiti assegnati alla Direzione Generale Bilancio. Essa, tra le attività previste all'art. 24 co. 2, "g) *provvede al censimento delle attività delle strutture centrali e periferiche del Ministero, con riguardo al numero di procedimenti e di atti, alla dotazione di personale e alle risorse, nonché a indicatori di impatto relativi all'efficacia, all'efficienza e all'economicità delle funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale; a tal fine riceve dalle strutture centrali e periferiche, per via telematica e sulla base di appositi standard, gli atti adottati e ogni altra informazione richiesta;[...]*". Con particolare riferimento ai musei dotati di autonomia speciale, individuati all'art. 30 dello stesso decreto, la Direzione Generale Bilancio "t) *cura gli adempimenti relativi al riequilibrio finanziario*". La dialettica relativa alla comunicazione dei risultati e, in questo caso, all'approvazione da parte del Ministero degli stessi, trova un'ulteriore istituzionalizzazione all'interno delle mansioni assegnate a questo ufficio centrale.

Torna di competenza del Ministero della Cultura la questione del Turismo, e difficilmente si potrebbe un'assegnazione diversa della competenza (anche se altre compagini politiche avranno idee divergenti a riguardo). Oltre alla "T" aggiunta nella propria nomenclatura, il Ministero si dota di una Direzione Generale specificatamente dedicata alla programmazione e al coordinamento dell'offerta turistica nazionale. Si tenga a mente la questione turistica, anche in diretto collegamento con gli istituti dotati di autonomia che si elencheranno subito di seguito, senza decontestualizzare queste istituzioni rispetto al territorio ove sono ubicate.

4.3.2. I MUSEI DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE

Il capo V del decreto è dedicato agli istituti centrali e agli istituti con finalità particolari.

I primi sono individuati tramite apposito elenco all'art. 30 co. 1:

- a) l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione;*
- b) l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane;*
- c) l'Opificio delle pietre dure;*
- d) l'Istituto centrale per la demotnoantropologia;*
- e) l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario;*
- f) l'Istituto centrale per gli archivi;*
- g) l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi;*
- h) l'Istituto centrale per la grafica, che subentra all'Istituto nazionale per la grafica."*

In diretta ripresa con le istanze riformistiche di fine anni '90, la Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia (a partire dal 1 gennaio 2016) e alla Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma ricevono autonomia speciale in quanto uffici di livello dirigenziale generale.

Per lo stesso criterio, cioè l'essere uffici di livello dirigenziale generale, con l'aggiunta del criterio del "rilevante interesse nazionale", vengono dotati di autonomia i seguenti musei:

- 1) la Galleria Borghese;*
- 2) la Galleria degli Uffizi;*

- 3) la Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma;
- 4) le Gallerie dell'Accademia di Venezia;
- 5) il Museo di Capodimonte;
- 6) la Pinacoteca di Brera;
- 7) la Reggia di Caserta; [...]".

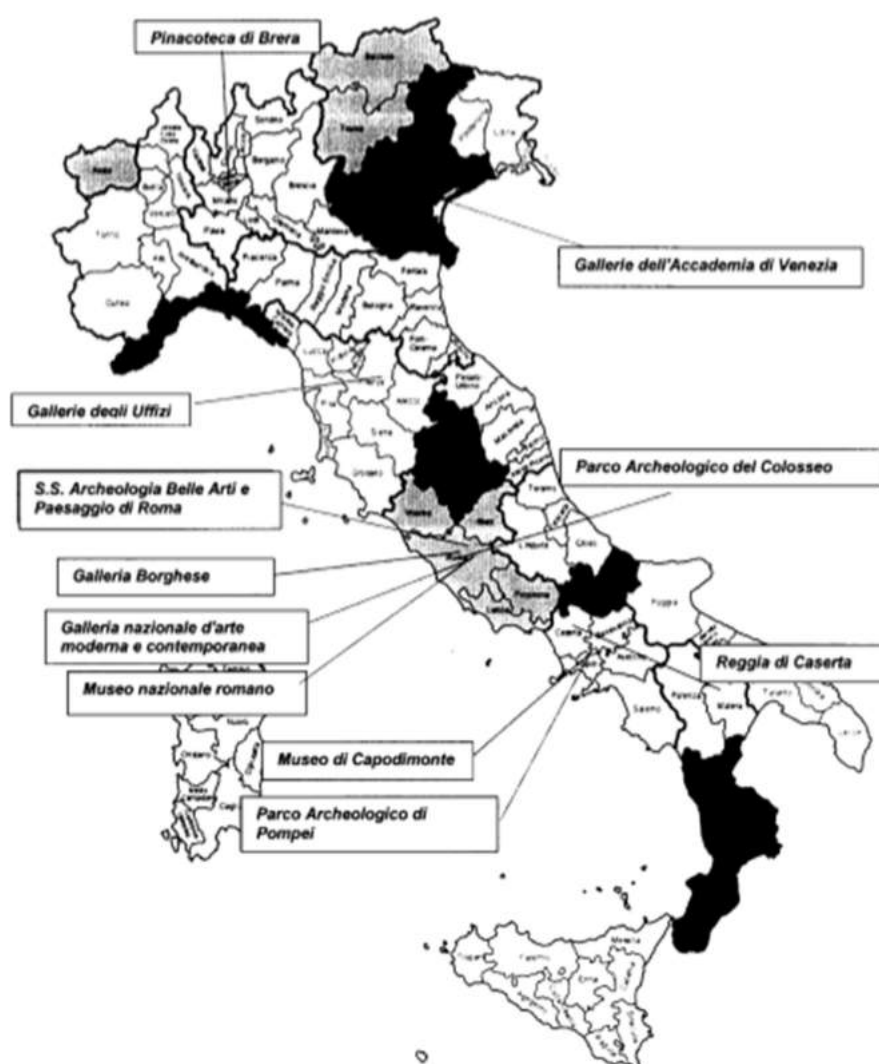


FIGURA 1 - DISPOSIZIONE GEOGRAFICA ISTITUTI DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE DI LIVELLO DIRIGENZIALE GENERALE – ANNO 2018 (FONTE: MIBACT. “DIRETTIVA GENERALE PER L’AZIONE AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE – ANNO 2018”)

Il comma 4 dell’art. 30, in aggiunta, afferma che, sempre secondo principi di invarianza della spesa pubblica, sarà possibile dotare altri musei di autonomia speciale, sebbene non venga fatta menzione alcuna dei requisiti necessari per ottenere lo status di museo

autonomo. Lo stesso criterio sopracitato del “rilevante interesse nazionale” non trova nessuna spiegazione o standardizzazione, rendendo difficile la comprensione dei criteri di assegnazione. Non è illegittimo pensare che un primo censimento sia stato fatto alla luce dei dati più eclatanti, legati alle entrate e ai numeri dei visitatori annui.

Agli uffici di livello dirigenziale generale, si aggiungono i musei con qualifica di livello dirigenziale non generale:

- “1) la Galleria dell'Accademia di Firenze;*
- 2) la Galleria Estense di Modena;*
- 3) la Galleria Nazionale d'arte antica di Roma;*
- 4) il Museo Nazionale del Bargello;*
- 5) il Museo Archeologico Nazionale di Napoli;*
- 6) il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria;*
- 7) il Museo Archeologico Nazionale di Taranto;*
- 8) Paestum;*
- 9) il Palazzo Ducale di Mantova;*
- 10) il Palazzo Reale di Genova;*
- 11) il Polo Reale di Torino.”*

Lo stesso comma 4 sopracitato afferma che *“possono essere assegnati ai musei di cui al comma 3 ulteriori istituti o luoghi della cultura”*. Siano essi di livello dirigenziale generale o no, in diverse occasioni i musei autonomi perdono il loro carattere puntuale e assumono una funzione di forte coordinamento tra realtà territoriali compresenti. Le realtà museali autonome, quindi, si compongono di conseguenza:

1. Galleria Borghese: Galleria Borghese - Roma
2. Gallerie degli Uffizi: Cappella Palatina (Palazzo Pitti) – Firenze, Gabinetto Disegni e Stampe – Firenze, Galleria d'Arte Moderna (Palazzo Pitti) – Firenze, Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano – Firenze, Galleria del Costume (Palazzo Pitti) – Firenze, Galleria

Palatina e Appartamenti monumentali di Palazzo Pitti – Firenze, Giardino di Boboli – Firenze, Giardino delle Scuderie reali e pagliere – Firenze, Museo degli Argenti (Palazzo Pitti) – Firenze, Museo delle Carrozze (Palazzo Pitti) – Firenze, Museo delle Porcellane (Palazzo Pitti) - Firenze

3. . Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma: Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea - Roma

4. Gallerie dell'Accademia di Venezia: Gallerie dell'Accademia - Venezia

5. Museo di Capodimonte: Museo di Capodimonte – Napoli, Parco di Capodimonte - Napoli

6. Pinacoteca di Brera: Pinacoteca di Brera – Milano, Biblioteca Braidense – Milano

7 Reggia di Caserta: Acquedotto Carolino – Caserta, Giardino all'Inglese – Caserta, Oasi di San Silvestro – Caserta, Palazzo Reale – Caserta, Parco del Palazzo Reale - Caserta

8. Galleria dell'Accademia di Firenze: Galleria dell'Accademia e Museo degli Strumenti Musicali - Firenze Galleria Nazionale delle Marche (4): Galleria Nazionale delle Marche - Urbino

9. Galleria Estense di Modena: Galleria Estense – Modena, Museo Lapidario Estense – Modena, Palazzo Ducale - Sassuolo (Modena)

10. Gallerie Nazionali d'arte antica di Roma: Galleria Nazionale d'arte antica in Palazzo Barberini – Roma, Galleria Nazionale d'arte antica in Palazzo Corsini - Roma

11. Museo Nazionale del Bargello: Cappelle Medicee – Firenze, Chiesa e Museo di Orsanmichele – Firenze, Museo della Casa Fiorentina Antica - Palazzo Davanzati – Firenze, Museo di Casa Martelli – Firenze, Museo Nazionale del Bargello - Firenze

12. Museo Archeologico Nazionale di Napoli: Museo Archeologico Nazionale - Napoli Museo Archeologico

13. Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria: Museo Archeologico Nazionale - Reggio Calabria

14. Nazionale di Taranto: Museo Archeologico Nazionale - Taranto

15. Parco archeologico di Paestum: Area Archeologica di Paestum - Capaccio (Salerno), Area Archeologica e Museo Narrante di Foce Sele - Capaccio (Salerno), Museo Archeologico Nazionale di Paestum - Capaccio (Salerno)

16. Palazzo Ducale di Mantova: Museo di Palazzo Ducale - Mantova

17. Palazzo Reale di Genova: Galleria di Palazzo Reale - Genova

18. Polo Reale di Torino: Armeria Reale – Torino, Biblioteca Reale – Torino, Cappella della SS. Sindone – Torino, Galleria Sabauda – Torino, Giardini Reali – Torino, Museo Archeologico – Torino, Palazzo Reale – Torino, Spazio espositivo di Palazzo Chiabrese – Torino.

Di lì a poco, l'8 maggio 2015, anche la Galleria Nazionale delle Marche e la Galleria Nazionale dell'Umbria si sarebbero viste riconosciute autonomia, attuando repentinamente quanto previsto al comma 4 circa la possibilità di integrare ulteriori realtà museali all'interno della famiglia dei musei autonomi.

Con il decreto legislativo del 23 gennaio 2016, ai primi 20 musei dotati di autonomia speciale si aggiungono altre 10 realtà:

“a) quale ufficio di livello dirigenziale generale periferico [...]:

1) Il Museo Nazionale Romano

b) quali uffici di livello dirigenziale non centrale periferici:

1) Il Complesso Monumentale della Pilotta;

2) Il Museo della Civiltà, con sede a Roma Eur;

3) il Museo Nazionale Etrusco di Villa Giulia;

4) il Museo storico e il Parco del Castello di Miramare;

5) il Parco Archeologico dei Campi Flegrei;

6) il Parco Archeologico dell'Appia Antica;

7) il Parco Archeologico di Ercolano;

8) il Parco Archeologico di Ostia Antica;

9) Villa Adriana e Villa D'Este.”

Nel corso del 2019, altri 7 istituti hanno ottenuto autonomia speciale:

1) il museo del Vittoriano e Palazzo Venezia;

2) la Pinacoteca Nazionale di Bologna;

3) Museo Nazionale d'Abruzzo;

4) Museo Archeologico Nazionale di Cagliari;

5) Palazzo Reale di Napoli;

6) Museo Nazionale di Matera;

7) Parco Archeologico di Sibari.

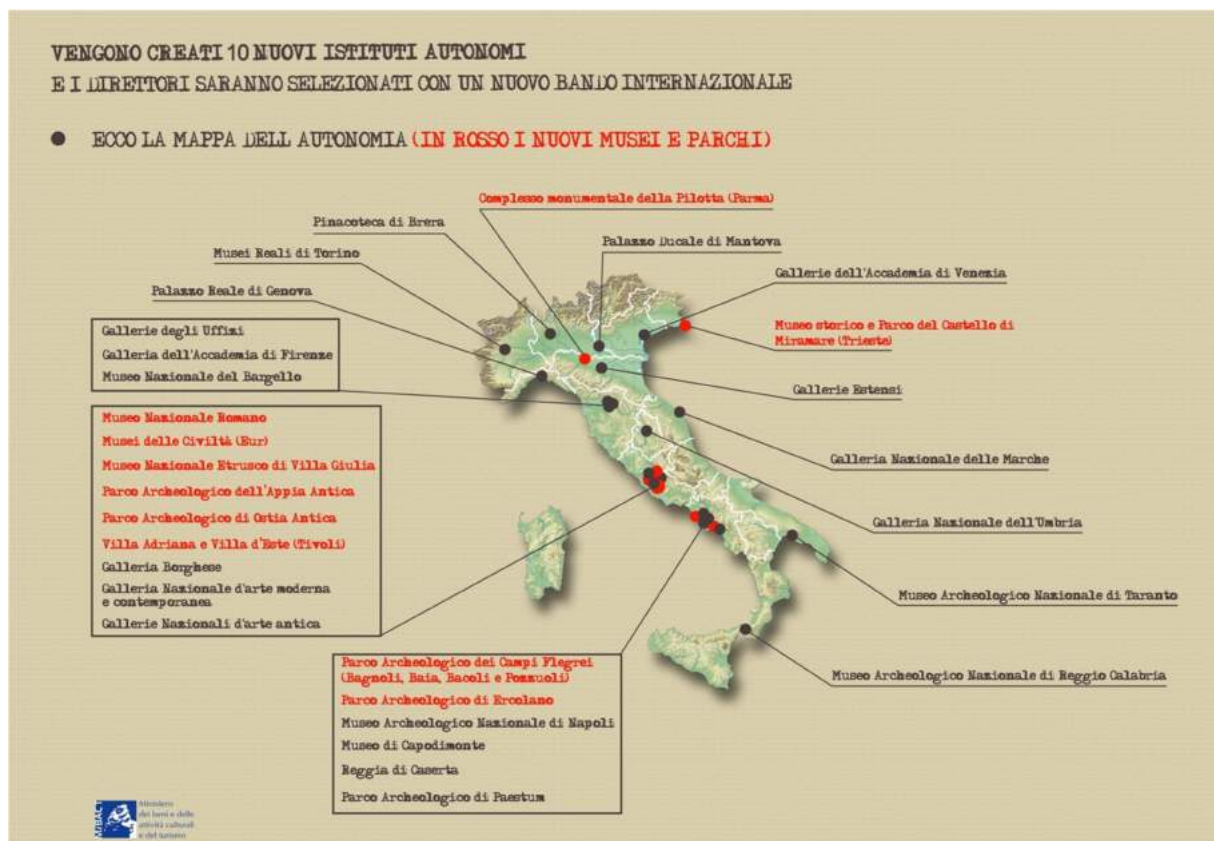


FIGURA 2 – DISTRIBUZIONE DEI MUSEI E DEI PARCHI ARCHEOLOGICI NAZIONALI (FONTE: CULTORA)

Interessante risulta la composizione dell'elenco delle realtà dotate di autonomia speciale e, in particolare, la composizione cronologica delle attribuzioni.

Semberebbe, da questo punto di vista, che la riforma si sia dimostrata tanto di successo da poter allargare le attribuzioni di autonomia a istituti quali i parchi archeologici dotati di enormi potenzialità storico-artistiche ma spesso, tranne alcune illustri eccezioni, più difficili da amministrare in termini di economicità, efficacia ed efficienza.

4.3.3. IL CONCETTO DI AUTONOMIA NELLA RIFORMA

Il decreto legislativo del 23 dicembre 2014, in diretta integrazione con il decreto-legge n.83 richiamato nel paragrafo precedente, riporta indicazioni circa l'organizzazione e il funzionamento dei musei statali.

In prima istanza viene richiamata la definizione di museo delineata dall'ICOM (International Council of Museums), organo senza potestà legislativa che opera attivamente e significativamente a livello internazionale.

“Il museo è una istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. E' aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica.” (ICOM).

Ancora una volta, non per un semplice esercizio di retorica, si richiama l'importanza che il termine istituzione riveste all'interno di questa definizione: istituzione in quanto *“Organismo o ente finalizzato a scopi o compiti specifici”*, non più semplice ufficio ausiliare delle attività del Ministero.

Il Museo, secondo l'art. 2, conduce la propria attività nel rispetto dei *“principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza, pubblicità e responsabilità di rendiconto (accountability)”*.

Tutti i musei statali, autonomi e non, sono dotati di documenti fondamentali quali lo statuto e un bilancio. Il primo è un documento costitutivo, recante indicazioni della missione e dell'organizzazione del museo, redatto in conformità con l'atto di indirizzo sugli standard di funzionamento e sviluppo internazionali approvati nel 2001.

Con lo scopo di facilitare lo svolgimento della professione di direttore museale, con particolare riguardo per le figure provenienti da paesi stranieri o da settori diversi da quello culturale, o ancora dipendenti dell'amministrazione pubblica appartenenti ad altri settori, la Direzione Generale Musei, adempiendo correttamente alle proprie funzioni di indirizzo e coordinamento ha stilato un *Vademecum* utile alla gestione di un'istituzione museale. Pur non avendo carattere cogente, esso si prefigge di uniformare il terreno sotto i piedi dei nuovi direttori (specie quelli destinati agli istituti di nuova creazione o di rinnovata gestione) aggregando documenti e fac-simile di documentazioni utili, nella speranza di snellire il lavoro burocratico del direttore. A questo proposito, tra i primi documenti, appare un primo esempio di statuto (Allegato A), presentato sotto forma di testo direttamente compilabile, comprensivo di tutti i richiami alle leggi e alle azioni necessarie per espletare il processo di adozione dello stesso.

All'art. 4 di questo stesso documento viene fatta menzione dei compiti del direttore. Si cercherà, in seguito, di incrociare questi compiti con quelli previsti in altri termini di legge, ed ancora con la realtà cogente e pratica delle istituzioni museali. In ultimo, questa analisi incrociata servirà da base per sottolineare l'efficacia, o l'inefficacia, di alcune azioni dirigenziali rese possibili grazie all'implementazione dell'autonomia.

Per quanto riguarda il bilancio, invece, esso costituisce un documento di natura contabile redatto con la finalità di presentare i piani di programmazione e i risultati economico-finanziari ottenuti dal museo. Nel caso specifico dei musei dotati di autonomia speciale, come per lo statuto, esso passa attraverso l'approvazione del Consiglio d'Amministrazione. Non essendovi alcuna indicazione a riguardo, è possibile ipotizzare che il documento di bilancio sia parte integrante dell'attività di *reporting* annuale prevista per i musei autonomi e che la presentazione della documentazione complessiva possa avvenire contemporaneamente.

Con riferimento al *Vademecum*, nel capitolo 4 vengono elencate le fonti a carattere normativo e non propedeutiche alla relazione e alla presentazione del bilancio. In allegato, inoltre, è presente un fac-simile di richiesta di autorizzazione all'esercizio provvisorio. Particolare enfasi viene data alla tempistica di presentazione del bilancio: il bilancio di previsione deve essere deliberato non oltre il 31 ottobre dell'anno precedente, mentre il conto consuntivo deve essere presentato entro il 30 aprile, a chiusura dell'esercizio finanziario.

Statuto e bilancio, quindi, si possono definire come i documenti alla base della nuova realtà museale italiana. Essi sono trasversali e necessari per tutti i musei, anche se poi, a seconda della natura del museo in considerazione, risentono di un tasso d'incidenza variabile (basti pensare alla differenze che ci può essere tra il bilancio di un museo autonomo e il bilancio di un museo statale parte di un Polo Regionale).

Da una parte, con lo statuto, si riafferma il diritto all'identità di ciascun museo della penisola, sia esso aggregato o autonomo, e con il bilancio si oltrepassano le colonne d'Ercole del dibattito scientifico sulla legittimità di valutazioni economiche all'interno dei musei. Non solo esse sono legittime; devono altresì essere pubbliche, pubblicabili e valutabili sia per confronto interno sia, e forse soprattutto, all'interno di un contesto internazionale.

Il capo II del d. lgs. n. 83 prevede *“disposizioni specifiche sui musei dotati di autonomia speciale”*.

A essi è riconosciuta autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa.

Il conferimento di autonomia si traduce nella creazione dei seguenti organi:

- “a) il Direttore;*
- b) il Consiglio di amministrazione;*
- c) il Comitato scientifico;*
- d) il Collegio dei revisori dei conti.”*

Il direttore.

Snodo fondamentale della riforma e della dialettica a essa relativa trova sostanza nella figura del direttore di museo. Come vedremo in seguito, numerosi dibattiti e vicissitudini sono occorsi in seguito alla pubblicazione delle modalità di reclutamento degli stessi.

Il d. lgs. elenca quelli che sono i compiti in capo al Direttore.

In diretta congruenza con quanto riportato nella relazione finale della Commissione, il Direttore ha facoltà, in coordinamento con la Direzione Generale Musei, di decidere l'importo del biglietto d'ingresso e di intervenire sull'organizzazione degli orari di apertura. Vedremo in seguito che queste leve sono state efficacemente utilizzate in una specifica realtà, determinando vantaggi socio-economici per l'istituzione, per il territorio e per il movimento del turismo mondiale.

In particolare, all'art. 35 co. 4 del d. lgs. n. 171/2014, lett. b), il Direttore *“cura il progetto culturale del museo, facendone un luogo vitale, inclusivo, capace di promuovere lo sviluppo della cultura”*. Il museo come luogo vitale e inclusivo, agile se volessimo utilizzare una terminologia già adoperata in precedenza.

Una figura, quella del Direttore, che deve essere dotata di competenze “orizzontali” e trasversali, in grado di poter decidere e consigliare su questioni riguardanti la gestione economica, quella comunicativa e quella storico-artistico, solo per citare alcuni dei campi in cui il Direttore è chiamato a intervenire. Egli *“programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione del museo, ivi inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, [...]”*. Attorno a queste funzioni si svilupperà il dibattito circa il campo cui il Direttore debba appartenere; un dibattito che vedrà scontrarsi “museali” e “gestionali”. Cercare la soluzione in una delle due fazioni sarebbe un'azione avventata ed inutile; si può anticipare, ma si vedrà con la semplice presentazione di alcune pratiche virtuose di gestione, come non si possa prescindere dalla presenza di entrambe le componenti, determinando la necessità di ricerca una figura a cui il dibattito scientifico italiano non era totalmente preparato.

Altro passaggio critico della riforma, non poco dibattuto, riguarda il rapporto tra territorio e museo. Nominalmente, tra i compiti del direttore, vi è quello di curare, e anzi intensificare, il rapporto con il territorio di appartenenza per mezzo di attività finalizzate alla collaborazione con gli utenti e con le altre realtà presenti nel territorio. Conferire poteri, più o meno estesi, a figure professionali non necessariamente appartenenti al territorio o alla realtà museale che si trovano a governare. In questo modo si affaccia il pericolo che i direttori risultino poco consci del territorio in cui operano e di come esso interagisca con l'istituzione culturale.

Questo, invero, sembra essere un pericolo non eliminabile, per lo meno non eliminabile rinunciando ad altri aspetti altrettanto fondamentali della riforma stessa. Selezionare il direttore di un museo autonomo sulla base della sua conoscenza del territorio, o della sua esperienza in esso, risulta essere difficilmente applicabile senza compromettere questioni di parità e di legittimità. Inoltre, uno degli obiettivi, come si vedrà, di questa riforma era quello di ampliare gli argini del campo da cui poter pescare figure in grado di adempiere ai compiti assegnati ai direttori dei musei autonomi.

Questa riforma, sia per sua natura sia per il dibattito che ne è conseguito, ha finito per assumere un forte carattere “personalistico”, cioè fortemente legata alla figura e alla persona del direttore. Questa figura è chiamata a rafforzare il rapporto con il territorio, secondo le proprie competenze e le proprie possibilità, ed è compito del Ministero, in quanto ente vigilante, oltre che degli enti pubblici a vari livelli, far sì che il territorio sia messo nelle condizioni migliori per trarre vantaggio dalla presenza di istituzioni di rilevante interesse nazionale, proprio come lo stesso museo (e vedremo come ciò sarà reso possibile in una realtà particolare salita anche agli onori della cronaca) dovrà essere pronto ad aprire le proprie porte, se non a rimuoverle totalmente, per favorire l’ingresso della società e del territorio al proprio interno.

Altra questione cogente riguarda la possibilità conferita al Direttore di poter scegliere circa la politica dei prestiti delle opere d’arte appartenenti all’istituzione governata. A tal proposito sono stati sollevati polveroni mediatici circa alcune decisioni. Si pensi al caso de “L’Uomo Vitruviano” di Leonardo, opera in deposito (si sottolinea questa espressione) alle Gallerie Dell’Accademia di Venezia. All’interno di una fitta politica di diplomazia culturale instauratasi tra Francia e Italia, nel 2019 il rientrante Ministro Dario Franceschini firma un *memorandum of understanding* con il museo del Louvre per il prestito del celeberrimo disegno leonardesco, all’interno di una più grande operazione d’interscambio d’opere d’arte tra le due nazioni, in previsione delle celebrazioni dei 500 anni dalla morte di due grandi artisti italiani: Raffaello (festeggiato nel 2020) e lo stesso artista toscano (festeggiato nel 2019). L’associazione *Italia Nostra* si era ferocemente opposta alla decisione, facendo ricorso al TAR del Veneto e ottenendo, in data 8 ottobre 2019, una sospensione del prestito (in precedenza la direttrice delle Gallerie, Paola Marini, nel frattempo andata in pensione, si era espressa negativamente sulla possibilità di prestito pur sottolineando come l’opera non fosse escludibile dalle opere passibili di

uscire dalla sede veneziana per prendere parte ad esposizioni temporanee). Il ricorso muoveva dal carattere di rilievo assoluto che l'opera rivestiva all'interno della collezione lagunare. Ciò, invero, ha trovato riscontro negativo da parte della Tribunale Arbitrale Regionale del Veneto che, in data 16 ottobre 2019, ha ufficialmente respinto il ricorso dell'associazione in quanto privo di elementi di fondatezza. Come testimoniato dalle stesse Gallerie, il disegno, dato il suo arrivo relativamente recente in laguna (1822) e data la sua collocazione fuori dalla collezione esposta, se non per sporadici eventi, non costituiva parte del fondo identitario della collezione e, una volta assicurate e verificate le condizioni di sicurezza all'interno delle operazioni di trasporto ed esposizione, poteva essere ceduta in prestito.

A prescindere dall'esito dell'operazione, nonostante si debba sottolineare che le motivazioni del ricorso presentato appaiano sinistramente vicine alle origini campanilistiche e patriottiche, per non dire discriminanti, delle critiche ricevute dal bando per la selezione dei grandi direttori (di cui si parlerà a breve), si devono sottolineare le difficili condizioni in cui il prestito era avvenuto. In particolare, singolare appare il contesto nel quale la direttrice pensionaria non era stata sostituita, se non tramite avocazione dal segretario regionale del Mibac (la T era scomparsa insieme alla coalizione di governo promotrice della riforma, che sarebbe tornata di lì a poco). Il *memorandum* è stato firmato dallo stesso ministro Franceschini, sconfessando in parte le competenze che lo stesso aveva riservato alla figura del direttore.

Questa breve trattazione per sottolineare come l'efficacia dell'operato dirigenziale non possa prescindere, come già scritto in precedenza, da un contesto politico e territoriale coeso. E queste non sono competenze che spettano al direttore, ma a noi come opinione pubblica, alla politica e alla nostra società tutta.

Sulla questione dei prestiti torna anche il *Vademecum* predisponendo un fac-simile per la richiesta di concessione temporanea in suo delle opere ed elencando anche due esempi amministrativi di riferimento, relativi alla Pinacoteca di Brera e al MARTA.

Il consiglio d'amministrazione.

Il consiglio d'amministrazione è chiamato a coadiuvare l'attività del Direttore, parte dello stesso in qualità di presidente.

Il CdA ha funzioni di discussione e approvazione di qualsiasi questione gli sia sottoposta, con particolare riferimento all'approvazione del bilancio, della carte dei servizi e dei programmi annuali e pluriennali di attività.

Esso è composto da quattro membri, oltre il Direttore-Presidente, designati dal Ministero di concerto con altri ministeri quali il MIUR e il ministero delle finanze.

I membri rimangono in carica per 5 anni e possono essere riconfermati una sola volta, per un totale di 10 anni di attività nella stessa istituzione. Essi devono essere *“scelti tra esperti di chiara fama nel settore del patrimonio culturale”*.

Quest'ultima espressione suscita alcune perplessità sulla composizione del consiglio. In primis va sottolineata la perplessità che suscita la decisione di dare la presidenza del CdA allo stesso Direttore del museo. In questo senso potrebbe corrersi il pericolo che le politiche e le decisioni prese dalla direzione del museo non siano frutto di una dialettica maturata in seno agli organi disposti dalla riforma ma, piuttosto, l'azione autoritaria di una figura in grado di proporre e adottare le proprie idee senza un'effettiva controparte manageriale.

Altra questione riguarda l'interdisciplinarietà presente all'interno del CdA, questione sollevata anche dalla dott.ssa Flaminia Gennari Santoni, Direttore delle Gallerie Nazionali d'Arte Antica di Palazzo Barberini e Galleria Corsini a Roma.

In realtà essa sembra essai esigua. Viene fatta menzione del settore patrimonio culturale, sì, ma il pericolo è che questa espressione venga interpretata come un'azione di scelta tra sole figure di competenza storico-artistica con la possibilità di creare un duplice pericolo: sbilanciare la composizione di un organo importante come il CdA e, dall'altra parte, con l'assegnazione delle poltrone a soli storici dell'arte, favorire una disturbante sovrapposizione di competenze e di opinione con un altro organo previsto dalla riforma che si analizza subito di seguito: il comitato scientifico.

Il comitato scientifico.

Il Comitato Scientifico svolge funzione consultiva in ambito scientifico e coadiuva l'attività del Direttore in alcuni campi d'importanza strategica quali le politiche di prestito e le eventuali modifiche statutarie da apportare o da abrogare.

Ha, inoltre, potere proponente e aiuta il Direttore nella predisposizione dei piani di attività annuali e pluriennali.

Anch'esso è presieduto dal Direttore (per cui le perplessità di cui sopra si rinnovano) ed è composto da un membro designato dal MiBACT, uno designato dal "Consiglio Superiore dei Beni Culturali e Paesaggistici", un ulteriore membro designato dalla Regione e un membro designato dal Comune ove l'istituzione si ubica.

In questo senso, questo comitato rappresenta un'interfaccia importante tra le diverse realtà territoriali interessate dall'attività dell'istituzione culturale.

I membri sono scelti tra professori universitari afferenti al settore di attività del museo o, comunque, tra esperti di comprovata qualifica scientifica nei settori della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale.

Anche in questo caso, ciascun membro resta in carica per 5 anni e può essere confermato una sola volta.

Il collegio dei revisori dei conti.

Come per il Comitato Scientifico, anche il Collegio dei Revisori dei Conti ha diritto di intervenire sulle questioni statutarie del museo.

Esso vigila sulla corretta tenuta delle scritture contabili e sull'andamento della gestione economica, finanziarie e patrimoniale da parte del Direttore.

È composto da 3 membri:

- un funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze con funzioni di presidente;

- due membri supplenti.

Ciascun membro è scelto tra gli iscritti al registro dei revisori dei contabili e rimane in carica per tre anni e può essere confermato una sola volta.

4.4 LA NOMINA DEI “SUPER DIRETTORI”

“Un passo storico per l'Italia e i suoi musei che colma anni di ritardi, che completa il percorso di riforma del ministero e che pone le basi per una modernizzazione del nostro sistema museale”

Con queste parole il Ministro commenta la pubblicazione del bando per la selezione delle figure dirigenziali dei primi 20 musei autonomi.

Il carattere di adeguamento della riforma agli standard internazionali trova diretta conseguenza, dunque, nella scelta delle modalità di reclutamento e scelta dei direttori dei nuovi musei autonomi.

Si opta per una selezione di procedura pubblica, un *unicum* all'interno della storia dell'assegnazione di cariche dirigenziali nel MiBACT.

La sola scelta di questa modalità fortifica la convinzione che la riforma si muova davvero in una direzione innovativa. Scostandosi dalle precedenti modalità di spartizione delle cariche all'interno del Ministero stesso, con criteri spesso poco chiari e per nulla intesi in un'ottica di totale trasparenza, l'amministrazione culturale del nostro Paese supera gli argini del settore pubblici e i confini nazionali per ricercare le competenze necessarie sul mercato del lavoro.

Se la riforma ha comunque subito i limiti di un approccio *top-down*, dovuto anche a cause esterne legate alle contingenze politico-economiche, con questa scelta si prende atto dell'apertura del Ministero a una visione che parta dal basso, dalle reali necessità delle realtà museali, senza ricadere in un'aprioristica determinazione delle figure, ma cercando di trovare le giuste capacità in grado di inserirsi nei diversi contesti.

Tra il gennaio 2015 e il febbraio 2017 vengono emanati i bandi per l'assegnazione di incarichi dirigenziali per un totale di 30 realtà museali autonome.

Il primo di questi, emanato l'8 gennaio 2015, in diretta prosecuzione dei lavori di riforma riguardava 20 realtà museali (Galleria Borghese; Gallerie degli Uffizi; Galleria dell'Accademia di Venezia; Galleria Estense di Modena; Galleria Nazionale delle Marche;

Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma; Gallerie dell'Accademia di Firenze; Gallerie Nazionali d'arte antica di Roma; Museo Archeologico Nazionale di Napoli; Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria; Museo Archeologico Nazionale di Taranto; Museo Nazionale del Bargello; Museo di Capodimonte; Palazzo Ducale di Mantova; Galleria Nazionale dell'Umbria; Palazzo Reale di Genova; Parco archeologico di Paestum; Pinacoteca di Brera; Polo Reale di Torino; Reggia di Caserta).

La domanda deve essere presentata online, tramite apposita sezione del sito del Ministero, entro il 15 febbraio 2015 e deve essere corredata dal *curriculum vitae* e da una lettera di motivazione, redatta in italiano e in inglese.

Tra i requisiti richiesti, oltre ai titoli di studio, vi è una comprovata esperienza professionale in materia di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale, maturata in Italia o all'estero. La commissione valutatrice, composta dall'ing. Paolo Baratta (Presidente della Fondazione La Biennale di Venezia, in qualità di presidente), dal prof. Lorenzo Casini (Professore di Diritto Amministrativo dell'Università di Roma Sapienza), dalla dott.ssa Claudia Ferrazzi (segretario generale dell'Accademia di Francia – Villa Medici di Roma), dal prof. Luca Giuliani (rettore del Wissenschaftskolleg zu Berlin) e dal prof. Nicholas Penny (Direttore della National Gallery di Londra), valuta tra i criteri per la selezione:

“2. specifica esperienza professionale documentata di direzione e/o gestione di musei, comprendente attività di conservazione e valorizzazione delle collezioni, pianificazione delle attività, gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali;

[...]

5. esperienza nell'ideazione e nell'implementazione di progetti di comunicazione;

6. esperienza nell'ideazione e nella progettazione di progetti di fund raising;

[...]

2. capacità di comunicazione nei confronti di tutti gli interlocutori, interni ed esterni all'istituto; [...].”

Le competenze puramente scientifiche non sono sufficienti; è necessario dimostrare esperienza e conoscenza nel campo della gestione delle risorse, siano esse umane o

finanziarie, e nel campo della comunicazione, con particolare riguardo alla dialettica da intrattenere con tutti gli *stakeholders*.

L'esperimento pompeiano aveva portato *in nuce* l'impossibilità di selezionare figure così determinanti all'interno di una politica tutta interna al ministero, senza preoccuparsi, se non retoricamente, di questioni legate alla trasparenza e alla comunicazione costante con la società. Con il carattere pubblico di questo processo di selezione, la lezione dei precedenti esperimenti risulta appresa. Il Ministero si garantisce ampi spazi di scelta e collabora attivamente con la neoistituita Direzione Generale Musei (la quale ha il compito di proporre i nominativi dei dirigenti degli uffici di livello dirigenziale non generale) con il precipuo obiettivo di non schierarsi a favore di un direttore puramente "umanista" o un direttore puramente "manageriale"; al contrario decide per il criterio mediano dell'utilità e della capacità, cercando di modificare le procedure e la mentalità a queste legata.

Le prime selezioni si concludono entro la fine dell'anno e i primi 20 musei autonomi hanno i loro direttori.

Di questi 20, ad eccezione del neo-direttore della Reggia di Caserta Mauro Felicori, ben 19 sono rinomati storici dell'arte, con grande cognizione del patrimonio presente all'interno delle istituzioni che sono chiamati a governare. Il sig. Felicori viene, invece, dall'ambito comunale, essendo stato per anni dirigente del comune di Bologna. Grande eco mediatica suscita la nazionalità dei designati: ben 7 sono direttori stranieri.

Con particolare riferimento alla procedura di selezione del direttore del Palazzo Ducale di Mantova, viene presentato ricorso al TAR del Lazio circa la procedura stessa. Secondo gli impugnanti, la possibilità di conferire l'incarico a una persona straniera non trova legittimità nella legge italiana.

Il TAR, in attesa di procedere al vaglio della documentazione, aveva annullato i processi di nomina dello stesso Palazzo Ducale di Mantova; oltre alle nomine del MArTA, del MANN, delle Gallerie Estensi di Modena e del Museo Archeologico nazionale di Reggio Calabria.

Contro questa decisione lo stesso MiBACT era ricorso in appello.

Con la sentenza n. 9 del 25 giugno 2018, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato si pronuncia in favore delle istanze presentate dal Ministero, sottolineando e ribadendo la legittimità dei processi di selezione e delle nomine effettuate. Secondo i giudici, la cd. "riserva di nazionalità", stabilita tramite il regolamento adottato nel 1994 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in tema di *"accesso dei cittadini degli Stati membri della Unione ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni"* e dal Testo Unico del Pubblico Impiego del 2001, non trova applicazione nel caso di specie in quanto limitata a *"posti di lavoro che implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri o che attengono alla tutela dell'interesse nazionale"*.

Questa norma interna si scontra con il Trattato di Roma e, in particolare, con quanto disposto all'art. 45 riguardo la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea.

Stante la primarietà del diritto comunitario qualora vi sia una legge nazionale che contraddica quanto riportato nei trattati comunitari, la Corte di Giustizia UE prevede la disapplicazione della norma interna in favore delle leggi comunitarie.

I Direttori stranieri, quindi, hanno potuto riprendere la propria occupazione, con il sollievo della parte più modernista del dibattito scientifico che guardava alle realtà internazionali in cui è consuetudine che un candidato straniero, se più meritevole e competente, ottenga incarichi anche di carattere pubblico in amministrazioni di altri Paesi.

Durante il corso di questa incresciosa vicenda, le selezioni per le figure dirigenziali delle altre realtà museali sono continuate regolarmente, garantendo maggior stabilità operativa ai direttori nominati.

4.5 LA QUESTIONE DEL PERSONALE

“Cosa manca? Cosa resta da fare? Primo: occorre una decisione sulla questione del personale. I musei autonomi non gestiscono il personale. “

Con queste parole l'allora direttore della Reggia di Caserta, Mauro Felicori, interviene nel convegno dedicato alla discussione di un primo “bilancio gestionale del nuovo modello organizzativo dei grandi musei dello Stato”, primo e unico per la verità.

Le parole sono chiare, il “peccato originale” (Zan-Bonini Baraldi e Santagati, 2018) della riforma della Soprintendenza speciale di Pompei persiste.

La gestione delle risorse umane rimane in capo al Ministero che governa la contrattualistica legata all'intero personale, rallentando sensibilmente il percorso d'innovazione approntato con la riforma del 2014.

I musei autonomi si trovano a non poter disporre liberamente del proprio personale; il maggior centro di costo di ciascun museo non è gestito dal suo stesso direttore. I processi di reclutamento, assunzione e controllo sono esercitati dagli organi centrali del Ministero.

La lacuna non è trascurabile.

All'interno di un processo più volte votato e ispirato, sulla carta, a principi di efficacia ed efficienza, il processo di ottimizzazione delle risorse non può prescindere dalla selezione di personale altamente competente all'interno dell'istituzione museale governata.

Se i requisiti richiesti all'interno del primo bando di selezione dei grandi direttori entusiasmano, per un certo verso, in quanto a ricerca di competenze più presenti all'interno del mercato privato, improntate a competenze trasversali di carattere gestionale ed economico, senza trascurare la conoscenza storico artistica, ci si chiede perché un direttore “autonomo” non debba avere la parallela possibilità di ricerca determinate competenze, liberamente, all'interno del mercato del lavoro.

La retorica politica e settoriale ha più volte affermato l'importanza della settore culturale, soprattutto per il contesto italiano, come volano di sviluppo sia economico che sociale.

Un settore di sviluppo economico che non ha la possibilità di mobilitare il mercato del lavoro, se non attraverso concorsi pubblici fortemente accentrati che vengono implementati con tempi lunghissimi e che finiscono inevitabilmente per intasare alcuni settori di formazione (basti pensare all'ultimo concorso pubblico del Ministero per personale di vigilanza che ha visto un rapporto tra posti disponibili e domande di partecipazione di 1 a 200), è un settore che non viene messo nelle condizioni di poter operare al meglio.

Una selezione centralizzata del personale non permette alcune innovazioni.

In primis, è lecito sospettare che una selezione avvenuta solo in sede Ministeriale non permetta l'individuazione dei profili davvero funzionali allo stato dell'arte delle istituzioni museali. Un direttore che presidia la propria istituzione, che ne conosce le lacune e le potenzialità, avrebbe gioco facile nell'individuare le competenze necessarie per ottimizzare la resa del museo.

Ancora; all'interno dell'eterno rapporto tra settore culturale e settore dell'istruzione, della formazione accademica in particolare, un processo di reclutamento così centralizzato risulta deleterio anche dal punto di vista dell'offerta formativa. Le istituzioni accademiche si trovano a formare professionisti culturali spesso senza sapere quali possano essere le reali necessità del mercato del settore. Una costante dialettica tra i direttori delle istituzioni museali e le figure accademiche permetterebbe di profilare più nitidamente le competenze di cui la cultura italiana ha bisogno. A ciò si aggiunga che valutazioni di questo tipo aprirebbero praterie sulle possibilità di ulteriore formazione, sul "cosa manca" all'interno del settore culturale italiano, anche in una logica di continuo scambio e confronto con enti accademici internazionali.

Se il bando sopracitato nominava competenze particolari nel campo della comunicazione e del finanziamento collettivo, ci si chiede come mai un direttore non possa implementare unità operative in grado di specializzarsi su aree così determinanti anche per scopi di *accountability* e interazione con il proprio contesto territoriale e sociale.

Da questo punto di vista, il direttore della Fondazione Museo Egizio di Torino ha iniziato, nel 2018, una ricerca di competenze strategiche all'interno del settore del finanziamento collettivo.

Dal punto di vista della trasparenza e della gestione contabile appare contraddittorio la necessità di redazione di un bilancio che non possa contemplare al proprio interno la fonte maggiore di costo per l'organizzazione. È evidente come a una volontà d'innovazione retorica, in questo caso, non sia succeduta l'implementazione degli strumenti necessari per operare in una direzione di reali attività innovative.

All'interno del "piano delle performance" redatto dal Ministero per il biennio in corso (2019-2021), per citare un esempio d'ambito ministeriale, vengono riportati alcuni dati sulla composizione del personale.

L'età media del personale ministeriale, quindi anche del personale dei musei autonomi, è di 56 anni. Questo dato permette alcune considerazioni sulle reali possibilità d'avvio di processi d'innovazione.

Come può una figura di 56 anni essere competente in questioni che riguardano la stretta attualità e che richiedono un'elasticità d'apprendimento importante? Qualora ciò avvenga, non è lecito immaginare che questo sia più classificabile nel campo delle felici eccezioni che della normale prassi?

A maggior ragione, sempre nella lettura dei dati presenti a pagina 6 del piano citato, se si integra il dato che vede una media di ore di formazione per ciascun dipendente di 3,03 ore.

L'importanza della continua formazione del personale, la creazione della Direzione Generale innovazione e ricerca e il dato che persiste è di una media di ore di formazione esperibile in meno di una mattinata.

Non bisogna poi gridare allo scandalo quando si solleva eco mediatica circa le relazioni sindacali burrascose instauratesi tra l'ex direttore Felicori e i sindacati di categoria, quando egli fu nominato direttore della Reggia di Caserta.

Un caso che salì alle onore delle cronache con la semplicistica definizione di un "direttore che lavora troppo". Lo stesso direttore ha lamentato, a più riprese, una

situazione al suo arrivo di estremo isolamento istituzionale e di un substrato professionale poco incentivato (a questo proposito basti sottolineare che la Reggia di Caserta era parte della Soprintendenza di Napoli e che il Soprintendente vi si recava solo alcuni giorni della settimana).

La questione del personale, quindi, appare fondamentale.

All'interno della "cassetta degli attrezzi" di un qualsiasi manager non può non esserci la gestione delle risorse umane, con tutti i processi ad essa correlati.

Un'occasione mancata più volte nel corso delle riforme tentate all'interno del Ministero (Nacci, 2014).

"La prima delle questioni chiave per il futuro" secondo Felicori, parere condiviso da chi scrive.

5. I RISULTATI DELL'AUTONOMIA E IL SISTEMA MUSEALE NAZIONALE

5.1 I NUMERI

Il lungo processo di implementazione di *accountability* sui risultati avviato dall'amministrazione, centrale e periferica, del settore culturale trova riscontro costante nella pubblicazione di dati numerici propedeutici alla valutazione delle performance delle singole realtà museali autonomi e del sistema museale statale *in toto*.

Con particolare riferimento agli istituti dotati di autonomia speciale, si presentano alcuni dati desunti dalle pubblicazioni annuali dei rapporti FederCultura unitamente alle pubblicazioni della sezione statistica della Direzione Generale Bilancio.

I dati ministeriali, in particolare, si fermano al 2018; con tutta probabilità la presentazione dei dati relativi al 2019 ha subito una battuta d'arresto in seguito all'emergenza COVID-19.

Si può concordare con Mauro Felicori quando afferma che la riforma Franceschini ha vinto. Il numero dei visitatori negli istituti autonomi presenta un trend di costante crescita, con valori percentuali anche sorprendenti con riguardo alla situazione pre-riforma.

In una prima presentazione dei dati della riforma, tenutasi all'Aula ottagonale delle Terme di Diocleziano il 13 novembre del 2017, sono stati stilati i numeri analizzando il periodo di tempo compreso tra il 2013 e il 2016 e l'andamento dei 30 istituti autonomi operanti in quel periodo.

VISITATORI	2013	2014	2015	2016	2013-2016 %	Trend 2017*
Colosseo	5.897.321	6.489.431	6.910.968	6.697.939	+13,6	+10,2
Pompei	2.556.981	2.799.595	3.135.466	3.505.422	+37,1	+5,4
Gallerie degli Uffizi	3.387.171	3.587.014	3.679.001	3.365.302	-0,6	+14,6
Galleria dell'Accademia di Firenze	1.257.261	1.335.741	1.415.397	1.461.185	+16,2	+11,3
Reggia di Caserta	439.813	428.139	497.197	683.070	+55,3	+23,3
Museo Nazionale del Bargello	599.611	643.149	661.559	632.443	+5,5	+3,4
Galleria Borghese	498.477	508.788	506.442	524.785	+5,3	+7,7
Museo Archeologico Nazionale di Napoli	308.331	350.433	381.632	452.431	+46,7	+19,9
Parco Archeologico di Paestum	259.787	280.503	300.343	383.172	+47,5	+16,8
Palazzo Ducale di Mantova	163.595	206.051	243.740	363.173	+122,0	+0,3
Pinacoteca di Brera	249.579	269.805	322.372	343.173	+37,5	+12,7
Musei Reali di Torino	243.333	277.858	307.357	314.195	+29,1	+20,5
Gallerie dell'Accademia di Venezia	325.026	272.191	286.821	311.645	-4,1	+83,2
Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria	11.522	195.998	164.076	210.598	+1727,8	+3,5
Galleria Nazionale delle Marche	162.448	165.903	191.829	195.816	+20,5	-16,2
Museo di Capodimonte	116.627 (Parco: 909.171)	126.254 (Parco: 960.501)	144.692 (Parco: 974.531)	191.923 (Parco: 1.007.564)	+64,6	+55
Gallerie Nazionali d'Arte Antica di Roma	143.637	136.604	155.292	146.933	+2,3	+7,4
Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma	132.315	147.092	136.935	135.218	+2,2	+84
Gallerie Estensi	30.699	48.881	113.122	109.768	+257,6	-11,1
Palazzo Reale di Genova	68.023	79.601	94.865	102.209	+50,3	+4,7
Museo Archeologico Nazionale di Taranto	27.167	47.856	55.411	82.319	+203	-0,1
Galleria Nazionale dell'Umbria	61.327	64.440	68.713	66.087	+7,8	-17,6
Totale	17.849.222	19.421.828	20.747.761	21.287.621	+19,3	+11

TABELLA 2 - (FONTE: UFFICIO STATISTICA MIBACT - ANNO 2017)

In alcuni casi i dati riportati sono impressionanti, si veda in particolare il caso del Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria che ha visto crescere i propri visitatori con un valore percentuale superiore ai 1000 punti. Questo dato invita a riflettere anche alla luce del contesto territoriale in cui si trova a operare il museo. Così come gli altri musei del Mezzogiorno, i valori sono in crescita anche nei periodi successivi, come vedremo, e questo fa ben sperare anche alla luce di un'autonomia di ripartenza da parte della cultura di questi territori.

Una crescita percentuale media di poco inferiore ai 20 punti sottolinea un primo aspetto vincente della riforma; i musei hanno attirato più visitatori.

Alcune prime indicazioni, corroborate successivamente con altri dati statistici, sono individuabili.

I dati numerici vanno analizzati alla luce di un contesto più ampio, dove un *trend* di crescita del numero dei visitatori non deve solo essere interpretato, anche se sicuramente ne rappresenta una componente non trascurabile, come possibilità di incrementare i ricavi economici delle varie istituzioni. Vedremo come essi sono effettivamente in crescita, giovando all'attività quotidiana, annuale e pluriennale di pianificazione e realizzazione delle attività scientifiche del museo.

Aumentare il numero dei visitatori, però, significa soprattutto aumentare la possibilità che, tra essi, qualcuno torni a casa arricchito dall'esperienza di fruizione museale. È questa la prima finalità di riforme come questa e, più in generale, della costante attività del sistema museale: arricchire la società.

I numeri, in questo senso, sono importanti perché permettono di applicare ragionamenti logico-deduttivi e rappresentano un *benchmarking* cronologico cui i musei possono rivolgersi per analizzare l'andamento della propria attività all'interno del loro contesto sociale.

Visionare numeri in crescita non significa certamente che tutti i visitatori, o tutti i nuovi visitatori, siano arricchiti dall'esperienza museale, e sentano la voglia di tornare per ripetere l'esperienza (che è poi la logica alla base del turismo e del turismo culturale in particolare).

Vuol dire, però, potersi permettere una certa dose di ottimismo, nella misura in cui effettivamente la società e il movimento del turismo sembrano meglio accogliere l'attività di un'istituzione ora più agile e in grado di recepirne le istanze.

In senso strettamente logico, permette di ragionare in una logica di probabilità matematica, supponendo che con il crescere del numero dei visitatori cresca il numero delle persone arricchite.

Nello stesso periodo di osservazione, l'intero sistema museale italiano e le realtà dei parchi archeologici e dei monumenti conserva lo stesso trend di crescita con percentuali medie simili a quelle degli istituti dotati di autonomia speciale.

In difficoltà, purtroppo, altri settori che anche in fasi successive hanno lamentato la mancanza di attenzione istituzionale e l'esiguità degli strumenti destinati in loro favore.

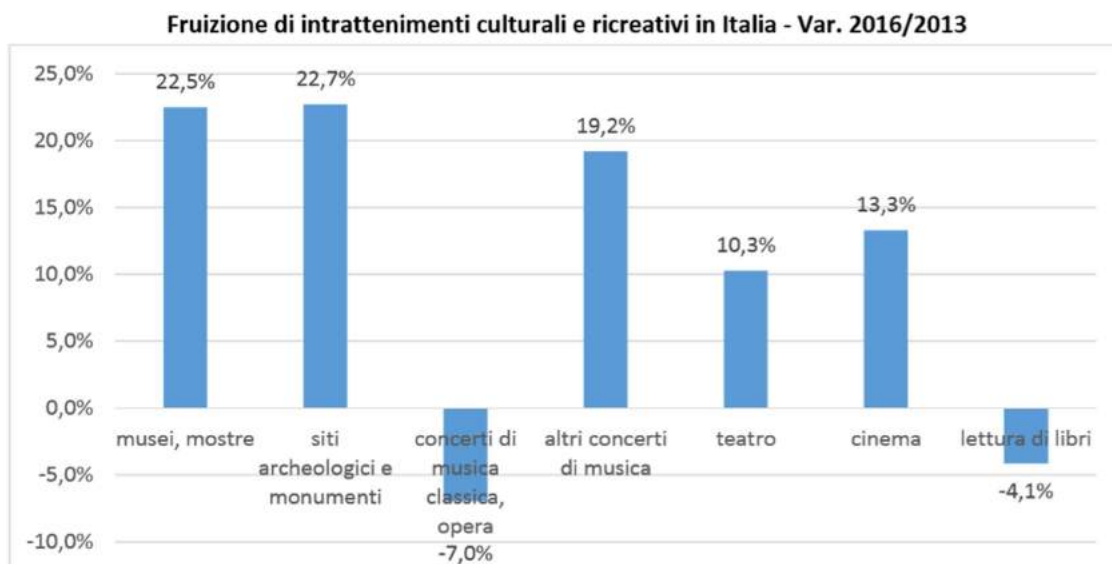


FIGURA 3 - (FONTE: RAPPORTO FEDERCULTURE - ANNO 2017)

Nel periodo compreso tra l'inizio della riforma e il 2016, l'incidenza dei musei autonomi sul totale dei visitatori del sistema museale italiano si è mantenuta attorno al 17-18%, con una produzione di introiti lordi per un quarto del totale.

Ciascun istituto reso autonomo incrementa i propri introiti sensibilmente, come riportato nei dati seguenti.

INTROITI (IN EURO)	2013	2014	2015	2016	2013-2016 %	Trend 2017*
Colosseo	40.716.406	42.562.307	45.777.542	45.439.271	+11,6	+9,3
Pompei	21.269.185	22.545.289	25.255.920	28.531.040	+34,1	+5,1
Gallerie degli Uffizi	14.963.926	15.450.980	18.007.012	18.486.666	+23,5	+15,1
Galleria dell'Accademia di Firenze	6.609.748	6.914.422	8.723.008	9.139.456	+38,3	+11,8
Galleria Borghese	3.193.709	3.218.949	3.355.542	4.153.627	+30,1	+57,4
Reggia di Caserta	1.759.919	2.289.572	2.739.601	4.112.306	+133,7	+27,1
Gallerie dell'Accademia di Venezia	1.834.320	1.603.056	1.676.220	2.085.618	+13,7	+205,8
Museo Archeologico Nazionale di Napoli	1.063.513	1.333.581	1.527.652	1.905.012	+79,1	+73
Pinacoteca di Brera	826.800	882.866	1.037.312	1.812.604	+119,2	+16,6
Museo Nazionale del Bargello	1.224.602	1.294.444	1.381.675	1.634.007	+33,4	+61
Parco Archeologico di Paestum	796.660	938.897	1.100.490	1.621.821	+103,6	+20,8
Palazzo Ducale di Mantova	495.820	685.314	1.069.791	1.564.997	+215,6	+11,6
Musei Reali di Torino	1.011.773	1.108.638	1.146.598	1.125.684	+11,3	+13,3
Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria	17.701	433.548	351.453	731.972	+4.035,2	+2,6
Galleria Nazionale delle Marche	366.540	409.676	498.071	699.518	+90,8	-5,7
Museo e Parco di Capodimonte	304.318	347.183	402.652	613.194	+101,5	+29,8
Gallerie Nazionali d'Arte Antica di Roma	462.826	475.717	544.016	514.195	+11,1	+41,8
Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma - Roma	395.106	337.767	430.708	414.616	+4,9	+182,1
Galleria Nazionale dell'Umbria	156.976	193.927	235.874	286.297	+82,4	-26,1
Palazzo Reale di Genova	98.579	119.728	146.733	224.230	+127,5	-2,5
Museo Archeologico Nazionale di Taranto	29.764	73.639	109.921	176.369	+492,6	+23,5
Gallerie Estensi	25.580	43.414	96.854	120.674	+371,8	+17,4
Totale	97.623.768	103.262.912	115.614.642	125.393.172	+28,4	+14,5

TABELLA 3 - (FONTE: UFFICIO STATISTICA MIBACT - ANNO 2017)

I dati di crescita previsti anche per l'anno 2017 nella precedente tabella sono confermati dalle pubblicazioni successive (virgola) con l'ufficio statistica della Direzione Generale Bilancio che attesta un numero totale di visitatori superiore ai 26 milioni di unità.

Tra i dati elaborati, particolare attenzione merita l'analisi fatta da Federculture riguardo la capacità di autofinanziamento degli istituti dotati di autonomia speciale. Nello specifico questa indagine viene condotta attraverso l'analisi dei bilanci di un campione rappresentativo dei più grandi musei italiani.

Un campione di 7 musei autonomi ha prodotto i seguenti risultati.

Musei statali autonomi - Indice di autonomia (in migliaia di euro)

Anno 2017								
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	TOTALI
Ricavi da vendite e prestazioni e altri ricavi	3.509	214	24.795	2.113	5.189	3.934	721	40.476
Contributo in conto esercizio	4.980	2.395	3.103	409	972	924	1.040	13.823
Totale proventi	8.489	2.609	27.898	2.522	6.161	4.858	1.761	54.299
Entrate prestazioni/ entrate totali	41%	8%	89%	84%	84%	81%	41%	75%
Contributo in c.e./ entrate totali	59%	92%	11%	16%	16%	19%	59%	25%

TABELLA 4 - (FONTE: RAPPORTO FEDERCULTURE - ANNO 2018)

In media, le prestazioni delle istituzioni considerate, e le entrate direttamente derivanti da esse, hanno un'incidenza del 75 % sul totale delle entrate delle stesse. Un dato percentuale sicuramente interessante, reso possibile dall'azione congiunta del Ministero, in sede legislativa, con il conferimento della possibilità di trattenere le entrate proprie e dall'azione virtuosa dei direttori tramite l'utilizzo della leva del prezzo dei biglietti d'entrata.

Questa analisi va, in un certo senso, smitizzata nella misura in cui è lecito sospettare che questa indagine sia stata condotta prendendo in considerazione le più grandi istituzioni italiane, probabilmente anche le più profittevoli.

Da questo punto di vista, una delle critiche mosse alla riforma è stata quella di aver separato il comparto museale, creando una distanza tra i musei cosiddetti di "serie a" e il resto dei musei. Questo criterio residuale è stato spesso imputato anche alla scelta di creare i Poli Museali Regionali e alle logiche circa l'individuazione dei musei che vi avrebbero trovato ospitalità. I musei autonomi sarebbero stati resi tali anche perché "super musei", in grado di autofinanziarsi grazie alla propria immagine e alla propria storia. Queste critiche sono state in parte sconfessate dalle scelte d'inclusione di istituti meno profittevoli in una seconda fase della riforma, includendo parchi archeologici meno noti al grande pubblico.

I notevoli risultati sul versante del numero delle visite continua anche negli anni successivi. Nel 2018 il totale dei visitatori dei musei autonomi supera la soglia dei 30 milioni di unità (30.557.496 visitatori).

Alla costante crescita del numero dei visitatori si affianca la crescita degli introiti al lordo delle spese di concessione dei servizi di biglietteria, laddove concessi a soggetti esterni.

Durante quest'anno, in particolare, il numero dei visitatori dei musei autonomi supera la metà del totale dei visitatori dei musei statali italiani, registrando una crescita percentuale media nel numero dei fruitori del 14,8%, contro una crescita media del sistema museale statale del 10%.

In sintesi, i dati relativi alla fruizione dei musei statali, e i conseguenti introiti derivanti dalle performance, sono in crescita costante sin dall'avvio della riforma.

Tra i musei statali, i musei dotati di autonomia speciale fungono da locomotiva di crescita con tassi sempre superiori rispetto alla media degli altri musei statali.

5.2 LE DOMENICHE GRATUITE

Una breve ma significativa menzione merita l'iniziativa ministeriale delle domeniche gratuite.

All'interno della riforma e del conferimento dell'autonomia ai musei, come anche sottolineato nella disamina del bando di selezione delle figure dirigenziali, grande enfasi è stata data all'aspetto delle campagne di comunicazione di questi istituti.

Alcuni di essi potevano già definirsi all'avanguardia da questo punto di vista, altri non ne erano minimamente provvisti.

Dotare il museo di autonomia ha reso possibile l'implementazione di strategie personalizzate di comunicazione, con particolare riferimento al rapporto con il territorio d'appartenenza e con gli altri istituti di cultura.

Lo stesso Ministero si è reso protagonista di azioni di promozione e comunicazione mai pensate prima: tra queste anche le "domeniche gratuite".

L'insieme dei musei statali ha rinunciato a qualsiasi politica di prezzo o di agevolazioni per la prima domenica del mese. In questo modo si è cercato di avvicinare i visitatori, con particolare riferimento ai cittadini delle realtà territoriali ospitanti, ai vari siti e musei.

I risultati sono stati presentati, contigualmente a quelli relativi ai primi musei autonomi, al convegno già citato tenutosi presso le Terme di Diocleziano nel 2017.

	2014	2015	2016	2017	
<i>Domenica</i>	<i>Tot Visitatori</i>	<i>Tot Visitatori</i>	<i>Tot Visitatori</i>	<i>Tot Visitatori</i>	<i>Tot Visitatori Complessivo</i>
<i>gennaio</i>		311.332	265.416	64.737	641.485
<i>febbraio</i>		171.660	196.109	214.284	582.053
<i>marzo</i>		337.328	218.803	255.963	812.094
<i>aprile</i>		326.744	376.881	344.255	1.047.880
<i>maggio</i>		435.837	291.962	380.129	1.107.928
<i>giugno</i>		271.375	321.493	352.643	945.511
<i>luglio</i>	190.155	242.378	262.552	284.474	979.559
<i>agosto</i>	234.513	247.994	266.545	265.052	1.014.104
<i>settembre</i>	261.362	316.250	281.917	342.062	1.201.591
<i>ottobre</i>	296.086	326.960	302.571	360.624	1.286.241
<i>novembre</i>	259.732	258.285	244.671		762.688
<i>dicembre</i>	312.596	279.704	184.782		777.082
<i>Tot Complessivo</i>	1.554.444	3.525.847	3.213.702	2.864.223	11.158.216

TABELLA 5 - (FONTE: RAPPORTO FEDERCULTURE - ANNO 2018)

I dati riportati sottolineano l'importanza delle azioni di promozione e comunicazione con il contesto territoriale, basti pensare all'importanza che la gratuità dell'accesso ha sempre avuto nel dibattito anglosassone.

All'interno dell'aumento del numero dei visitatori dal 2013 al 2018, parte importante ha rivestito l'attività promozionale condotta tramite le domeniche gratuite.

Un museo apre le proprie porte alla collettività e lo fa per comunicare la propria identità in quanto soggetto dinamico calato all'interno della realtà territoriale che vive.

Nel capitolo seguente si presenteranno altre azioni di promozione, nate dall'iniziativa di alcuni dirigenti, che hanno favorito la creazione di un giudizio positivo sugli esiti della riforma Franceschini.

5.3 AUTONOMIA COME AZIONE

In questo paragrafo si presenteranno alcune azioni di management che sono state possibili grazie al conferimento dell'autonomia e che hanno giovato alle istituzioni coinvolte, ai territori in cui esse operano e al sistema museale italiano tutto, ponendosi come esempi di *best practices* su cui costruire un rapporto più dinamico e aperto tra l'istituzione museale e la società.

Tale trattazione prenderà spunto dalle riflessioni fatte sulle opportunità e sulle criticità dei contenuti della riforma del 2014, con particolare riferimento a due realtà culturali italiane molto note: le Gallerie degli Uffizi e la Reggia di Caserta.

Le prime sono salite tristemente agli onori della cronaca a causa dello spregevole dibattito scatenato sulla nomina a direttore del tedesco Eike Schmidt (uno dei maggiori esperti mondiali di scultura fiorentina rinascimentale e barocca).

La seconda non ha mai abbandonato una dimensione mediatica legata all'avvento del direttore Mauro Felicori il cui mandato, durato 3 anni, è stato accompagnato da polemiche riguardo alla sua formazione (l'unico non "museale" dei primi 20 direttori, nonostante vantasse nel proprio *curriculum* la direzione dell'Istituzione Musei Civici di Bologna tra il 2008 e il 2011).

Polemiche che non si sono placate nemmeno durante il suo operato, fortemente improntato alla valorizzazione del territorio e alle politiche di comunicazione e marketing.

5.3.1 BIGLIETTI E ORARI D'APERTURA

Un primo aspetto riguarda le politiche di decisione sui prezzi dei biglietti e sugli orari di apertura delle sedi museali. A questo proposito si richiama l'esperienza dell'attuale direttore delle Gallerie degli Uffizi di Firenze, Eike Schmidt.

Tra le realtà museali presenti all'interno del museo autonomo degli Uffizi figura Palazzo Pitti, storico palazzo fiorentino.

Il direttore, dopo aver superato le polemiche riguardo alla sua nazionalità, ha approntato politiche di prezzo dei biglietti volte all'ottimizzazione degli orari di visita al Palazzo.

Ha verificato che nell'orario mattutino, approssimativamente nella fascia oraria che va dalle ore 8 alle ore 10, l'afflusso dei visitatori era nettamente minore rispetto alle altre ore del giorno.

Ha deciso, quindi, di applicare uno sconto del 50% per tutti i biglietti acquistati prima delle 8.59 e per tutti coloro che accedono all'edificio in orario compreso tra le 8.15 e le 9.25 (<https://www.uffizi.it/avvisi/pitti-sconto-mattino>).

Questo sconto è, inoltre, cumulabile con quello previsto per le visite in bassa stagione, promozione valida per il periodo compreso tra il primo novembre fino alla fine di febbraio. In una città come quella di Firenze, città d'arte e meta di enormi flussi turistici, si è sempre discusso circa soluzioni in grado di "destagionalizzare" il turismo, rendendolo più intelligente e più sostenibile per il tessuto cittadino (problematiche comuni ad altre città d'arte italiane). Decisioni di questo tipo vanno sicuramente nella direzione di un'intelligente azione di coordinamento con la realtà territoriale e con le richieste della controparte politica.

Altre politiche di prezzo volte alla cura dell'esperienza di fruizione, sempre all'interno della realtà fiorentina, permettono di comperare un biglietto unico valido per 3 giorni (estesi a 4 qualora vi sia di mezzo il lunedì, giorno di chiusura) e che permette di visitare liberamente tutti i musei: Uffizi, Giardino di Boboli, Palazzo Pitti e anche l'Opificio delle Pietre Dure. Questo stesso *format* è soggetto a promozione durante la bassa stagione.

Sulla stessa falsa riga si inserisce la creazione del biglietto “*PassePartout. Abbonamento annuale*”. Secondo questa modalità, è possibile sottoscrivere una tessera con validità annuale che permette di avere accesso illimitato al museo o palazzo d’interesse per i 365 giorni successivi al primo ingresso, con un prezzo diverso per ogni museo che fa parte dell’istituto autonomo degli Uffizi. È previsto, inoltre, un abbonamento “formato famiglia” che, a un prezzo leggermente più alto, permette a due adulti e un numero illimitato di bambini i vantaggi di cui sopra.

Non sorprende quest’ultima formula alla luce della costante attenzione che la virtuosa direzione di Schmidt ha sempre prestato alle età più giovani, improntando allestimenti specificamente pensati per interessare maggiormente i bambini, in una dialettica di costante dialogo e collaborazione con gli istituti scolastici della città e dintorni.

Si segnala, inoltre, come, alla luce dell’attuale emergenza legata al COVID-19, gli abbonamenti in corso siano stati congelati e riprenderanno dal momento in cui potrà essere garantita la visita in sicurezza delle realtà museali fiorentine.



FIGURA 4 - (FONTE: SITO UFFICIALE GALLERIE DEGLI UFFIZI - <https://www.uffizi.it/pagine/tessere-annuali>)

Iniziativa analoga è stata avviata a fine 2019 presso il Parco Archeologico di Pompei con il nome di “Pompei365”. Tramite questa iniziativa è possibile comprare una tessera nominativa e non trasferibile (ma acquistabile come regalo per terze persone) che permette l’accesso illimitato ai siti parte del parco per un anno intero dalla data di emissione del particolare biglietto.

Questa forma di agevolazione è partita come risposta a una petizione firmata dai cittadini e dagli appassionati d'archeologia, fatta pervenire alla direzione del Parco, che ha deciso di mantenere il nome dell'iniziativa proposto dalla collettività.

Io lo metterei prima – Il direttore del Parco Archeologico di Pompei, Massimo Osanna, accoglie il lancio dell'iniziativa, con partenza dal 1 gennaio 2020, con queste parole:

“L’abbonamento assieme all’iniziativa delle domeniche gratuite, introdotta dal Mibact, sono mirati ad ampliare le possibilità di visita al sito e avvicinare ogni categoria di utente a questo patrimonio unico che è a portata di mano, ma va riscoperto e fruito sempre al meglio.”

Un’azione, quest’ultima, nata dalle istanze dei fruitori, reali e potenziali, che permette di cogliere le potenzialità di un impianto museale dinamico, autonomo, in grado di recepire e adeguare le proprie attività alle richieste del territorio e degli appassionati. Un bene culturale parte integrante della realtà; non un patrimonio da amministrare dall’alto ma come un’opportunità di gestione e fruizione partecipate e partecipative.



FIGURA 5 – (FONTE: SITO UFFICIALE PARCO ARCHEOLOGICO POMPEI - [h http://pompeisites.org/comunicati/arriva-pompei-365-labbonamento-per-visitare-pompei-ogni-volta-che-vuoi/](http://pompeisites.org/comunicati/arriva-pompei-365-labbonamento-per-visitare-pompei-ogni-volta-che-vuoi/))

Un'altra iniziativa degna di nota, per quanto riguarda l'ottimizzazione degli orari di apertura delle sedi autonome, è stata implementata dall'allora direttore della Reggia di Caserta, Mauro Felicori, quando, tra fine 2017 e inizio 2018, dichiarò di voler aprire il

palazzo vanvitelliano anche di martedì, giorno di regolare chiusura, con la formula dei “Martedì della Reggia”.

Con il favore dei sindacati dei lavoratori, studiò una formula che avrebbe permesso un contatto anche con le realtà culturali del territorio.

Il martedì, previo pagamento di un affitto, la Reggia diventava “teatro” di visite guidate particolari, tenute dalla compagnia teatrale “Il Demiurgo”, diretta da Franco Nappi.

Il Palazzo veniva aperto solo per le visite guidate condotte dalla compagnia di teatranti che si impegnava a raccontare la storia della sede con il contributo di ballerini e musicisti. In questo modo la Reggia trovava modo di vivere anche quando sarebbe dovuta essere chiusa, anzi, con una modalità in grado di esaltarne le caratteristiche e la componente storico-artistica.

Oltre a essere fonte di arricchimento straordinario per la Reggia, dato il canone d'affitto, alla compagnia veniva lasciato il diritto di introitare i ricavi derivanti dagli ingressi, con il prezzo del biglietto che restava immutato rispetto ai normali giorni di visita.

Un'iniziativa in grado di far dialogare la Reggia con il proprio territorio e con le realtà culturali operanti in esso. Un martedì che permetteva alla Reggia di essere vissuta, restituita alla sua funzione originale.

Quest'ultima una tematica che è sempre stata a cuore del direttore Felicori, la cui decisione di aprire ad eventi privati, nel sacrosanto rispetto della sicurezza degli edifici e delle decorazioni, sollevò un grande polverone mediatico. Egli era reo, secondo una parte consistente della “dottrina”, di aver profanato la sacralità di uno spazio destinato alla sola fruizione, minacciando gravemente la sicurezza e la conservazione della Reggia.

Un bene culturale che viene restituito alla sua funzione originaria, che viene reso vivo e vitale, disponibile alla consapevole partecipazione della cittadinanza. Questo era impensabile per la “dottrina”; si sottolinea un velo d'ironia nelle virgolette perché lo stesso dott. Felicori, a più riprese, a ironizzato, non senza una vena di malinconia, sulla casta della storia dell'arte italiana e su come essa veda il comparto dei beni culturali cui va sacrificata una parte della ricchezza dei cittadini (IRPEF) e che non deve essere profanato da istanze gestionali o economiche.

La triste vicenda del pensionamento forzato di Felicori in quanto dipendente comunale, avvenuto il 31 ottobre del 2018, nonostante il suo contratto come direttore della Reggia di Caserta fosse in vigore per un altro anno, getta delle ombre sulla reale volontà di prosecuzione e coerente implementazione della riforma. Ci si domanda se quella “dottrina” non sia ancora la compagine forte all’interno della componente culturale e dirigenziale del nostro Paese, e se questa riforma non sia servita effettivamente ad eliminare una *forma mentis* che vede i beni culturali come una reliquia e non come una testimonianza esperibile e foriera di sviluppo socio-economico.

5.3.2 ACCESSIBILITÀ E TERRITORIO

Dato il carattere di rilevante interesse nazionale delle istituzioni culturali rese autonome, non secondaria risulta la dialettica legata all'accessibilità e alla sostenibilità delle visite.

Nei grandi musei, soprattutto, le ore di coda possono diventare inesorabili, spossando il fruitore e incidendo pesantemente sui giudizi globali dell'esperienza di visita.

Per ovviare a questi problemi, con particolare cognizione della situazione presente nella realtà delle Gallerie degli Uffizi e del Corridoio Vasariano, il direttore Schmidt ha avviato una proficua collaborazione con il dipartimento Disim (Dipartimento di Ingegneria e Scienze dell'Informazione e Matematica) dell'Università degli Studi dell'Aquila.

Con la sottoscrizione di un accordo quadro in data 13 maggio 2016 (rep. 27/2016), venivano avviati studi da parte del dipartimento di informatica, diretti dal prof. Henry Muccini, con il precipuo obiettivo di elaborare modalità di emissione dei biglietti e di controllo dei flussi al fine di eliminare le code, *“partendo dal collezionamento e dall'analisi di dati statistici, al fine di realizzare un modello matematico di analisi dei tempi di attesa per l'ingresso alla Galleria delle Statue e delle Pitture”*, come riportato dalla determina n. 179 del 28 maggio 2018.

Quest'ultima determinava la fine di un primo processo di collaborazione, culminato con la realizzazione di un sistema di prenotazione dei biglietti presso i chioschi interattivi presenti sotto il loggiato delle Gallerie.

L'elaborazione si basa su una complessa azione di analisi incrociata di dati quali la durata media della visita, il monitoraggio del flusso giornaliero, reale e pronosticato, e anche da dati relativi alle condizioni meteo della giornata. In questo modo, grazie al tagliando emesso dai chioschi a seguito di queste analisi, si accede comodamente alle Gallerie nell'orario prenotato, con un'attesa massima di 5 minuti.

I risultati di questa prima sperimentazione sono stati accolti positivamente sia dall'utenza, contribuendo all'aumento del numero di visitatori annui delle Gallerie, sia dallo stesso direttore.

Si è deciso, quindi, di continuare il progetto di collaborazione, con l'ulteriore obiettivo di aumentare la sostenibilità delle operazioni di prenotazione. Sulla stessa falsa riga, a inizio 2020, è stato lanciato un ulteriore sistema; tramite tale implementazione le operazioni di prenotazione possono essere svolte comodamente da remoto, senza la necessità di recarsi fisicamente al chiosco interattivo.

In questo modo la razionalizzazione non riguarda solo i flussi dei visitatori ma anche le persone fisiche presenti nell'area del museo, con particolare riferimento alle vicissitudini del terrorismo internazionale, che hanno sicuramente impresso un'accelerata all'elaborazione di quest'ulteriore *upgrade*.

Un'azione intelligente e necessaria volta al miglioramento delle relazioni con il pubblico, con l'obiettivo di scongiurare un approccio turistico "*one shot*", in diretta correlazione con le campagne di abbonamento annuale esaminate in precedenza.

Con la volontà, inoltre, di non fermarsi ai primi risultati positivi ma di migliorare sempre, costantemente, la visita del fruitore, con un occhio di riguardo per le innovazioni tecnologiche e digitali e anche per l'interazione di carattere domestico; con la possibilità di prenotazione tramite *smartphone*, come con alcune campagne di comunicazione di cui si parlerà in seguito, le Gallerie arrivano a casa del fruitore, in qualsiasi momento, proponendosi come esperienza turistica a tutto tondo.

Algoritmo che, stando alle recentissime dichiarazioni del direttore, potrebbe servire anche a scaglionare ulteriormente l'afflusso e la compresenza dei visitatori all'interno delle sale in tempi di pandemia, con la speranza che le istituzioni culturali possano riprendere il proprio cammino.

Questioni di accessibilità, strettamente legate alla necessità di aumentare la visibilità dell'istituzione culturale di competenza e, soprattutto, alla volontà di reclamizzare le potenzialità del territorio ove si insiste fisicamente; queste alcune delle questioni più importanti per l'ex direttore della Reggia di Caserta, Mauro Felicori.

Egli ha dichiarato più volte di essersi personalmente recato a Roma, sia dal Ministero dei trasporti sia dalla società delle autostrade, per richiedere l'implementazione di sistemi di trasporto diretti alla città di Caserta e per reclamare una maggior presenza di segnaletica autostradale per l'accesso alla Reggia.

All'interno di questa dialettica con le istituzioni, unitamente alla collaborazione con Fondazione FS, è nato il progetto del "Reggia Express": un treno storico che collega Napoli a Caserta composto da carrozze e locomotiva d'epoca. Ancora una volta, come sottolineato nel caso degli Uffizi, un'istituzione culturale che "non aspetta" i visitatori ma che li va a prendere, li attira in maniera propositiva.

Innovazioni che non si fermano al rapporto tra l'istituzione e l'esterno, ma che investono sensibilmente l'interno stesso della Reggia. Se le attività di restauro approntate sono sicuramente importanti, ma sono tra le attività scientifiche statutarie cui un direttore è chiamato, ciò che continua a sorprendere sono gli *escamotages* ideati dal direttore e dal personale per differenziare l'esperienza di visita al sito. Un altro esempio in questo senso sono gli open bus partiti a luglio 2018, creati per collegare le estremità più lontane del sito e specificamente attrezzati per l'accesso delle persone diversamente abili.

In quest'ottica, promuovere l'accesso alla Reggia di Caserta, combattere per ottenere migliori collegamenti ferroviari tra Roma/Napoli e la città intera, rappresenta un'attività gestionale che difficilmente si può considerare limitatamente all'interno delle mura della sede vanvitelliana. Al contrario, il direttore culturale si rende portavoce delle istanze, più o meno dichiarate, di un territorio spesso considerato difficile.

Se la riforma è stata criticata per la volontà di sradicare l'istituzione culturale dal proprio territorio, e si ribadisce come questo pericolo sussista sempre e un'azione come quella di Felicori non possa essere elevata a carattere generale per difendere le istanze riformistiche, in realtà figure come quella dell'ex direttore della Reggia di Caserta non hanno solo giovato all'istituzione culturale (con variazioni percentuali di afflusso dei visitatori sempre intorno ai 23 punti annui) ma alla realtà casertana tutta, anche tramite il lancio di *hashtag* quali "#fiduciacaserta" e "#neidintornidellareggia".

Il rapporto con il territorio, nel caso dell'istituzione campana, che, come già accennato in precedenza, si è tradotto nella volontà del direttore di restituire il Palazzo e il parco al suo uso originario. In questo senso, oltre al già citato caso dei "Martedì della Reggia", alcuni spazi contigui alla Reggia sono stati ripresi in senso imprenditoriale.

È il caso della vigna di San Silvestro. Esercitando il proprio potere di stazione appaltante, il direttore Felicori ha emesso un bando per il recupero e l'utilizzazione degli spazi della

Vigna di San Silvestro, dove, ai tempi dei Borbone, veniva prodotto un vino denominato “Pallagrello”.

Il bando ha visto prevalere un’azienda di secolare tradizione nel campo della viticoltura, rinnovata internamente dall’avvento di una generazione giovane di imprenditori, che aveva già partecipato ad attività di recupero di orti e frutteti storici in territorio campano.

Un’operazione, questa, che comprende potenzialità comunicative, economiche, promozionali e capaci di rivitalizzare la Reggia e il suo rapporto con il territorio e con le eccellenze regionali.

Dialettica attiva tra istituzione ed eccellenze territoriali che ha portato il dott. Felicori ha firmare un accordo con il Consorzio di tutela della mozzarella di bufala campana Dop affinché esso potesse stabilirsi all’interno dell’area delle cavallerizze reali della Reggia. Queste erano uno spazio che versava da tempo in stato di degrado e d’incuria amministrativa nonostante fosse stato soggetto a un precedente restauro costato diversi milioni di euro.

Un accordo che rallegrò tutte le parti coinvolte.

“la combinazione della mozzarella con la Reggia ci consente di raccontare il territorio, che è fatto di altri beni culturali, di eccellenze dell’industria alimentare e dell’agricoltura. Non solo, ma con il contributo del Consorzio, riapriremo il Teatro di Corte per piccoli concerti e per le visite” – Mauro Felicori, ex direttore della Reggia di Caserta – 2 luglio 2016

“Questo progetto sarà il nuovo biglietto da visita del Consorzio, ed è la testimonianza che ormai si è voltato pagina rispetto all’immagine che di questo territorio e di questo prodotto si è fatto ingiustamente nel passato”. – Domenico Raimondo, presidente del consorzio di tutela della mozzarella di bufala campana Dop – 2 luglio 2016.

5.3.3. ATTIVITÀ SCIENTIFICA

Le attività principali che un museo è tenuto ad espletare, con riferimento a quelle elencate nella definizione fornita dall'ICOM, possono risentire fortemente del buon operato di un direttore all'interno di un'istituzione autonoma.

Le istituzioni culturali italiane, di qualsiasi tipo e località, hanno la possibilità di disporre di un'eredità culturale assolutamente unica, anche se non sempre celebre. Disporre sapientemente delle risorse artistiche di un museo è pratica in cui l'Italia si è sempre distinta per la quantità e la qualità delle attività prodotte.

Una direzione di carattere non solo squisitamente scientifico ma anche economico-gestionale, in grado di indirizzare liberamente la propria attività secondo corretti principi di efficacia ed efficienza, di carattere sia storico-artistico che gestionale, volta anche all'ottimizzazione delle risorse di cui non si è in immediata disponibilità.

È ancora il caso delle Gallerie degli Uffizi che, il 29 maggio 2019, hanno inaugurato un'importante esposizione di pittura fiorentina e veneta del '500 nelle sale del primo piano con capolavori senza tempo come "La Venere di Urbino" di Tiziano.

Un totale di 14 sale completamente riallestite; 105 opere di cui più di un terzo erano a deposito.

Depositi che sono stati anche rimaneggiati architettonicamente per ricavare ulteriori spazi dedicati alle attività espositive.

Tramite questa rivoluzionaria attività espositiva si è quindi potuto mostrare al pubblico opere altrimenti nascoste alla vista; che rimangono affastellate all'interno dei depositi museali e che non vengono lette come risorse ed opportunità al pari delle di quelle generalmente esposte.

Ciò che è stato fatto con l'esposizione degli Uffizi, ma più in generale con tutte le pagine web delle istituzioni dotate di autonomia speciale che si sono munite di un link in cui è sempre consultabile l'elenco dei beni temporaneamente interdetti all'esposizione,

rappresenta un ulteriore tassello positivo all'interno del giudizio complessivo sulla riforma e sull'autonomia per i musei. Operazioni, entrambe, che servono per ridare dignità a manufatti che altrimenti rischierebbero di scomparire dai percorsi e dalla trasmissione intergenerazionale della cultura del nostro Paese.

Allo stesso modo, un'altra grande partita si gioca sul versante del digitale e dell'attività scientifica condotta tramite mezzi telematici, a maggior ragione alla luce della corrente situazione globale di pandemia.

In quest'ottica rivestono un'importanza capitale operazioni come quella avviata dalla collaborazione tra la direzione della Reggia di Caserta e il COSME (Centro-Osservatorio sul Mezzogiorno d'Europa). Questa *partnership* ha permesso di rendere disponibile un patrimonio digitale di 80.000 immagini relative a documenti d'archivio, su un'operazione totale che comprende 300.000 documenti.

Operazione di digitalizzazione che continua tutt'ora e si pone ancora più al centro di un'attività museale che guarda al contingente. Un'attività scientifica e operativa che non può più prescindere da una visione programmatica rivolta al futuro.

Spostare l'asse delle decisioni dal centro alla periferia, permettendo alle istituzioni di avere una figura dirigenziale concentrata e vicina a ciò che avviene nella realtà stessa, dà la possibilità di dilatare l'asse dell'attività decisionale.

In questo senso, attività gestionali lungimiranti, hanno consentito di disporre di una riserva di attività digitali in grado di sopperire, seppur parzialmente, alla chiusura determinata dall'emergenza COVID-19.

Ne sono un esempio i tour virtuali che sono stati organizzati presso il Parco Archeologico di Pompei con la guida speciale del direttore Massimo Osanna. Una situazione che contribuisce a ripensare al progresso digitale non solo come un volano di ulteriore attività comunicativa, come vedremo di seguito, ma come vera e propria piattaforma parallela in grado di arrivare a miliardi di utenti e potenziali fruitori.

Un museo dinamico deve iniziare a immaginare un patrimonio dinamico in grado di "smaterializzarsi" e uscire dalle pareti dell'edificio museale, non solo in caso di situazioni emergenziali ma come prassi di buone attività volte a un effettivo sviluppo del settore.

5.3.4. COMUNICAZIONE E PROMOZIONE

Il settore che più ha risentito del conferimento dell'autonomia e dell'iniziativa dei nuovi direttori, insieme a quello legato alle prestazioni riguardanti il numero dei visitatori e le entrate economiche, è sicuramente quello legato alle attività di comunicazione e di promozione dell'offerta culturale predisposta dalle diverse istituzioni autonome.

Tutte le realtà hanno notevolmente implementato la propria presenza su mezzi di comunicazione sempre più cruciali: i social network.

La pagina instagram della Reggia di Caserta, ad esempio, ha goduto di immediata fama in quanto è riuscita ad attirare più di 33.000 *follower*, potendo così condividere informazioni utili alla visita e mantenendo un filo diretto costante con i propri visitatori sulle nuove attività svolte a corte.

Lo stesso direttore Felicori si era dotato di un indirizzo mail e di una pagina Facebook tramite i quali era in contatto diretto con i visitatori, recependone in prima persona le recensioni, insieme al personale competente in materia, circa le esperienze di fruizione e le critiche per poter migliorare la propria offerta al pubblico.

Le Gallerie degli Uffizi godono di un bacino d'utenza di quasi mezzo milione di *follower*, potendo curare quotidianamente le proprie relazioni con il pubblico e gli appassionati. I dati aggiornati a giugno 2020 parlano degli Uffizi come del museo con più follower al mondo tra Instagram e Tik Tok (fonte: Artribune) nonostante la colpevole mancanza di un ufficio marketing (ufficio, invece, felicemente presente nella realtà di Pompei).

In un periodo di distanziamento forzato, inoltre, queste pagine social sono diventate cruciali nel mantenere le relazioni con il pubblico; esperimento particolarmente riuscito in questo senso è quello degli "Uffizi Decameron", un *format* in cui le pagine ufficiali delle Gallerie raccontano online le storie e le curiosità legate ai grandi capolavori presenti nella collezione.

Un'iniziativa, questa, che si arricchisce con una sezione specificamente dedicata alle opere di Raffaello nel cinquecentesimo anniversario della sua morte.

All'interno di questo palinsesto è anche presente una sezione intitolata "La mia sala", una serie di piccoli tour virtuali delle Gallerie tenuti dal personale di sala, principale e prima interfaccia del museo con i propri visitatori.

Occasione, prendendo spunto dalle parole del direttore Schmidt riportate sul sito ufficiale del museo, per non dimenticare anche la finalità di diletto che i musei sono chiamati ad espletare all'interno della loro complessa attività istituzionale.

In quest'ottica è notizia recentissima (29/04/2020) l'approdo degli Uffizi su Tik Tok, piattaforma social di origini cinesi che va per la maggiore tra i giovanissimi, con la volontà di raccontare le proprie opere con il preciso obiettivo di rileggerli in chiave comica.

Insomma, un'attività comunicativa che non dimentica nessuna fascia dell'utenza reale o potenziale e che rende un museo, sia in condizioni normali sia in condizioni di eccezionalità, una realtà potenzialmente sempre raggiungibile dal fruitore.

Sull'importanza delle attività di marketing, e specificamente sulla necessità di fare marketing fuori dai confini regionali e nazionali, si è sempre espresso il direttore Felicori.

Attento alle dinamiche del turismo mondiale e a come poterle recepire all'interno di una dinamica collaborativa internazionale, si è sempre reso sostenitore di iniziative volte a valorizzare le possibilità di effettivo utilizzo degli spazi vanvitelliani nella convinzione di poterne trarre vantaggi socio-economici per la realtà culturale e per il territorio tutto.

In questo senso ha sostenuto attivamente il progetto di creazione di una scuola di canottaggio con sede negli spazi esterni della Reggia e si è reso materiale fautore, insieme a Davide Tizzano e a Roberta Reisino, Presidente dell'associazione Reali Canottieri Reggia di Caserta, del progetto denominato "Reggia Challenge Cup".

Esso consiste in una gara che viene svolta nei primi giorni di giugno e che vede impegnate due compagini di canottieri che si sfidano all'interno della Fontana dei

Delfini, stupendo corso d'acqua che scorre per circa 350 metri all'interno dei giardini della Reggia.

L'apice della manifestazione si è raggiunto durante la quarta edizione, svoltasi tra il 9 e il 10 giugno del 2018, in cui si sono dati battaglia gli schieramenti delle Università di Oxford e Cambridge alla presenza di più di 3000 spettatori.

Questa occasione, oltre a permettere il diletto della cittadinanza e delle scuole del territorio, ha permesso alla Reggia di ottenere importanti collaborazioni internazionali con i due celebri istituti britannici.

Lo stesso Felicori, insieme all'incessante attività di comunicazione, ha firmato nel 2017 un regolamento con il quale si permetteva la cessione del marchio "Reggia di Caserta" allo scopo di accrescere la visibilità e le potenzialità del Monumento, per sostenere i prodotti di qualità e supportare l'innovazione e la produzione d'eccellenza.

Prodotti d'eccellenza che potevano derivare dall'attività di soggetti pubblici o privati, aziende, enti, associazioni, produttori di beni, artigiani, operatori turistici ed esercenti operanti nei settori quali prodotti alimentari e non alimentari particolari (includere bevande); prodotti agricoli, orticoli, geologici e forestali particolari (inclusi pietre, granaglie, sementi, piante e fiori); prodotti d'arte peculiari; prodotti artigianali peculiari; manifatture; piatti tipici.

Il prezzo per la concessione d'uso del marchio varia in base al fatturato annuo; l'accordo di concessione ha durata al massimo quinquennale ed è soggetto a eventuale rinnovo.

5.4 L'AUTONOMIA CHE MANCA

Tutte le azioni che si sono analizzate derivano da un fattore comune: l'iniziativa personale di una figura parte dell'organigramma dell'istituzione.

La fase di avviamento della riforma si è solidamente poggiata sulla figura del direttore che, in alcuni casi, ha fatto anche da parafulmini per le polemiche che forse erano più dirette al sistema che alla singola carica o personalità.

La figura del direttore, con tutte le dinamiche relative all'individuazione delle persone competenti e alle azioni da essi intraprese, è divenuta la cartina di tornasole per leggere ed interpretare la riforma e i suoi effetti.

Ciò è sufficiente?

No. Il pericolo che la riforma continui a essere legata alle figure apicali delle varie istituzioni deve essere scongiurato.

La riforma ha bisogno di progredire per "spersonalizzare" le attività implementate e per fare questo lo *step* successivo può sembrare paradossale: conferire ulteriore autonomia operativa agli stessi

I direttori hanno bisogno di poter disporre liberamente delle politiche legate al personale e alla gestione delle risorse umane (Landriani, 2012).

Queste figure devono poter scegliere la squadra di persone con cui collaborare, con lo scopo di rendere sempre più partecipativo il meccanismo alla base dell'innovazione prodotta dalle *best practices* come quelle sopra citate.

Una programmazione reticolare, basata sulla continua collaborazione di figure e personale selezionato appositamente, sulla base delle competenze ritenute più funzionali, in seguito alle analisi condotte all'interno della stessa istituzione dal direttore stesso e dai suoi collaboratori.

Bisogna aprire anche i musei al mercato privato degli operatori culturali affinché siano esaltate le competenze necessarie a rendere l'innovazione museale una felice consuetudine. In questo senso sono importanti alcune attività di pubblica evidenza

condotte dai grandi musei autonomi. Tutti i direttori, come già sottolineato, hanno sollevato a varie riprese la questione del personale e della gestione a esso connesso. Le Gallerie degli Uffizi, ad esempio, hanno predisposto un organigramma, consultabile pubblicamente, che permette di monitorare la differenza tra “organico previsto” ed “organico effettivo”.

AGGIORNATA AL 01/06/2019		SECONDA AREA				TERZA AREA												
GALLERIE DEGLI UFFIZI	PRIMA AREA	AMMINIST RATIVO GESTIONA LE	TECNICO	VOLANZ A	FUNZ AMMINIST RATIVO	FUNZ ARCHEOL OGIO	FUNZ ARCHEOT TO	FUNZ BIBLIOTE CARIO	FUNZ BIOLOGO	FUNZ DIAGNOST A	FUNZ INGEGNE RE	FUNZ INFORMAT ICO	FUNZ PROMOZI ONE	FUNZ RESTAUR ATORE	FUNZ STORICO ARTE	FUNZ/TEC NOLOGIE	TOTALE	
ORGANICO PREVISTO	5	25	23	325	5	1	5	2	1	1	1	1	2	4	12	2	415	
organico effettivo comprensivo dei distacchi IN e comandi IN	5	39	22	260	4	1	5	2	0	1	0	1	2	4	11	2	359	
situazione in eccesso o carenza: (scrivere la differenza in più o in meno)	0	14	-1	-65	-1	0	0	0	-1	0	-1	0	0	0	-1	0	-56	

TABELLA 6 - DOTAZIONE ORGANICA AGGIORNATA AL 01/06/2019 (FONTE: SITO UFFIZI/DOTAZIONE ORGANICA).

CONSULTABILE LIBERAMENTE SU https://trasparenza.uffizi.it/pagina68_dotazione-organica.html.

Come si è dimostrato, l'autonomia ha contribuito positivamente ad avviare o rinforzare percorsi d'innovazione all'interno di istituzioni culturali che, secondo ordini di grandezza diversi, godevano già di una certa solidità strutturale.

Affinché il mondo dei beni culturali venga legittimato come settore di sviluppo economico del nostro Paese, come retoricamente ribadito a più riprese da politici di ogni colore, è necessario che il correlato mondo del lavoro sia reso dinamico e rispondente alle reali esigenze del patrimonio culturale, da un lato, e alla domanda culturale della popolazione dall'altro.

Un'apertura di questo tipo, come già sottolineato con riferimento alla figura del direttore, permetterebbe di valorizzare e sviluppare i tanti percorsi accademici prodromici all'entrata nel mondo del lavoro culturale, sempre più condotti sulla base di esigenze rilevate empiricamente e meno propensi allo studio della mera elaborazione teorica.

In questo modo si potrà anche porre fine all'annoso dibattito tra "museali" e "gestionali"; dibattito che sicuramente continuerà ma che sarebbe bene, per quanto possibile nella sfera dell'azione gestionale pratica, delegittimare.

Tale dibattito "non deve" avere soluzione perché la contrapposizione alla base non sussiste; la realtà ha dimostrato l'effettiva presenza di figure in grado di comprendere entrambe le competenze, e le nomine previste dalla riforma hanno confermato quanto già prevedibile in questo senso.

Il museo ha bisogno di museali e gestionali senza alcuna alternanza tra le due figure. La gestione dovrebbe essere demandata a chi possiede spiccate competenze gestionali e costui deve saper collaborare in completa sintonia con la squadra competente in campo squisitamente storico-artistico.

Tutti devono possedere cognizione di tutto, al fine di favorire un processo di controllo che avvenga sia durante sia dopo l'implementazione delle azioni; ma le competenze che più volte sono state presentate come alternative non lo sono affatto.

Un esempio virtuoso nel panorama italiano, a tal riguardo, è rappresentato dalla Fondazione Museo Egizio di Torino il cui direttore, Christian Greco, data la natura dello stesso ente, può disporre della gestione delle risorse umane.

Dal suo arrivo nell'istituzione, avvenuto ad aprile del 2014, ha applicato virtuose politiche di assunzioni che gli hanno permesso di aumentare il numero di curatori presenti da 1 a 18 unità nel giro di 4 anni.

Nel 2018, durante una conferenza tenuta presso la Fondazione Golinelli di Bologna, ha dichiarato di aver avviato le procedure di selezione per figure con specifiche competenze nel campo del *fundraising* e del *crowdfunding*, spiegando come sarebbe bene che competenze di questo tipo fossero prese in carico da specifiche "unità operative" (richiamando, non a caso, un linguaggio di natura aziendale) in grado di concentrarsi sulla virtuosa conduzione di attività che risultano sempre più strategiche all'interno del nuovo contesto economico e culturale in cui musei si trovano a dover operare.

La stessa Fondazione di Bologna, qualche giorno dopo aver ospitato il direttore di origini vicentine, ha ospitato il direttore Mauro Felicori, bolognese di nascita, che ha

sottolineato come sarebbe stato in grado di assumere 30 persone per la Reggia se avesse potuto indirizzare parte dei ricavi ottenuti nei processi relativi al personale.

E allora, da studente universitario, si riflette sull'analogia che sembra legare il dibattito legato alle risorse economiche con quello legato alla mobilità del lavoro. Sembra quasi di poter traslare il discorso che Tarasco (2019) conduce sulle risorse economiche in campo culturale. Egli afferma che "i soldi ci sono" e che ciò che manca è la capacità di spesa per le singole istituzioni e per la pubblica amministrazione tutta.

Allo stesso modo si può dire che l'opportunità di lavoro vi siano e vi sia lo spazio per poter inventare ancora professioni nuove in campo culturale: mancano gli strumenti. Manca la consapevolezza della necessità di avere un mercato libero in grado di valorizzare, secondo principi di meritocrazia e competenza, le specificità delle figure che abitano il mondo culturale. Libero dalle estenuanti tempistiche dell'assunzione pubblica; libero dalle attese spasmodiche di concorsi che spesso finiscono per bloccare un *turnover* occupazionale necessario allo sviluppo del Paese.

Un passo, in questo senso, è richiesto al Ministero. Ed è un passo indietro.

Un passo indietro necessario per un ulteriore slancio in avanti.

5.5 IL SISTEMA MUSEALE NAZIONALE

5.5.1 ATTI D'INDIRIZZO E PROCESSO DI ACCREDITAMENTO

Il 18 ottobre del 2001, come già osservato nel primo capitolo, veniva approvata la riforma del titolo V della Costituzione Italiana.

Il giorno dopo (Garlandini, 2004), il 19 ottobre, veniva emanato un documento ministeriale intitolato "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei". Questo documento si inseriva nella dialettica della riforma manageriale della pubblica amministrazione e in una visione sempre più aziendalistica della produzione culturale, entrambi argomenti trattati nel secondo capitolo, in ottemperanza con quanto previsto dall'art. 150 del decreto legislativo 112 del 1998, decreto attuativo delle leggi Bassanini.

Il termine "standard" sottolinea, inoltre, la rinnovata attenzione all'aspetto della misurazione delle performance di un istituto pubblico, misurazione necessaria in un'ottica di sviluppo delle proprie potenzialità, principio richiamato sia dal documento suddetto sia, soprattutto, dall'articolo 9 della Costituzione Italiana. Dal punto di vista squisitamente lessicale, il termine anglofono rappresenta una *new entry* nella legislazione italiana. In fase introduttiva, infatti, si legge nello stesso testo: *"Si noterà che, mentre la dizione «criteri tecnico-scientifici» è mutuata da una terminologia ricorrente a tutti i livelli nei documenti normativi e operativi sulla tutela, il lemma «standard» desunto dall'inglese, comparso in precedenza in ambito di legislazione regionale, viene introdotto per la prima volta in un atto legislativo dello Stato italiano. Ad esso, tanto nei dizionari specialistici quanto nel parlare comune, si annette il significato primario di unità di misura «prescelta da un'autorità, da una consuetudine o per unanime consenso», cui si rapportano significati quali modello, esempio, campione, criterio, norma, principio, parametro, grado, livello."* (Atti d'indirizzo, 2001).

La terminologia utilizzata è interessante poiché denota l'attenzione posta verso la predominanza dell'aspetto conservativo sul resto delle dinamiche legate alla presenza diffusa dei beni culturali sul nostro territorio, punto richiamato più volte nel corso del testo. Il testo nasce come risultato di un percorso d'osservazione empirica e sistematica, volto ad equilibrare l'assegnazione delle risorse e, più in generale, la centralità della questione economico-gestionale dei musei, e dei musei di proprietà pubblica in particolare. In quest'ottica l'ultima parola richiamata dalla definizione poc'anzi citata risulta di particolare rilevanza. Questo documento nasce con la precipua finalità di individuare un livello comune, sia esso reale o potenziale, cui tutti i musei presenti sul territorio italiano devono ambire per essere riconosciuti o per avere accesso a determinate risorse.

Questo significato "selettivo" del termine standard, più o meno presente come vedremo, ricorre più volte nel dibattito museale. A tal proposito Roberto Ferrari, direttore della sezione Cultura e Ricerca della regione Toscana, in un'intervista ad AgCult dell'agosto 2018, parla della necessità di coniugare l'individuazione di livelli minimi di qualità per determinati servizi con l'accesso a determinate entità di risorse. A questo proposito, l'esperienza anglosassone è assoluta pioniera con le esperienze del *UK Museum Accreditation Scheme* e dell'*Accreditation Program* condotto dall'*American Alliance of Museums*. L'intervista in considerazione verrà richiamata anche in seguito, in quanto succedanea alla creazione del Sistema Museale Nazionale, avvenuta ufficialmente solo nel 2018. In questa sede, però, è importante richiamare le aspettative che il dibattito museale associa all'istituzione di standard e criteri minimi di rendimento. Nel caso del documento emanato nel 2001, invece, non si tentava nessun approccio competitivo di questo tipo.

L'evocato superamento di una logica conservatrice nell'attività di conduzione gestionale degli istituti museali (che, proprio in questo documento, trovano un'ulteriore testimonianza della volontà di superare la loro forma di *museo-ufficio*), trova nella prassi e nella stessa traduzione degli standard individuati un importante freno. Si legge nel testo: "*Se infatti ad esempio gli adempimenti in ordine alla conservazione, alla sicurezza e alla prevenzione del rischio, anche alla luce della normativa vigente, sono da intendere come ineludibili, si propongono invece delle linee-guida per aspetti quale la promozione, la valorizzazione, o l'attivazione di programmi a carattere territoriale, evidentemente*

soggette a essere intraprese a seconda delle opportunità e risorse presenti nelle diverse situazioni. Ciò non destituisce tuttavia di efficacia le linee-guida stesse, che assumono valore di standard laddove il museo o il sistema di musei decida di impegnarsi in quei campi. In sintesi, le norme contenute nella definizione degli standard sono di due tipi: obbligatorie, da seguire cioè in ogni caso; volontarie, da seguire nei casi in cui si attivino in tutto o in parte i settori cui esse si riferiscono, disciplinandoli.”. Nominalmente, gli standard di carattere obbligatorio sono quelli che trovano già una legislazione precedente in stato avanzato, quindi tutti gli aspetti che riguardano la tutela e la conservazione. Le attività più propriamente di sviluppo, promozione e valorizzazione, con una menzione ancor più sottolineabile per le attività di sviluppo territoriale, non sono obbligatorie. Sono, anzi, volontarie e sono rimesse alla volontà d’impegno delle singole istituzioni o dei loro sistemi d’aggregazione. Quest’ultimo aspetto, la dinamica relazionale con il territorio d’appartenenza, sarà un tema fondamentale dell’attività ministeriale sino a tempi recentissimi.

In questa logica, la flessibilità concessa all’aspetto dello sviluppo territoriale non deve sorprendere. La straordinaria diversità della cultura materiale e immateriale italiana non permetterebbe un’azione centralistica volta all’omologazione. Al contrario, in una logica di valorizzazione della peculiarità culturale delle singole istituzioni, e dei complessi territoriali in cui sono inserite, è importante che queste attività trovino centri puntuali di gestione proprio nelle stesse istituzioni, secondo un’impostazione sussidiaria dell’attività di connessione territoriale tra museo e cittadinanza. Allo stesso tempo, come vedremo di seguito, l’emanazione di *standard* si pone in una visione di coordinamento della diversità, affinché essa non si trasformi in frammentazione. Difatti prevedere dei livelli minimi di *performances* significa implementare una logica di messa in rete del sistema museale italiano, lavorando sulle condizioni operative delle singole istituzioni e, di conseguenza, porre un’attenzione sempre crescente sui meccanismi di coordinamento tra esse. L’idiosincratia densità di capitale culturale presente sul nostro territorio fa sì che le maglie di questa rete siano sempre più fitte.

La necessità di coordinamento si inserisce, a sua volta, in una dialettica regionale fortemente radicata nel territorio italiano, basti pensare alla particolare coincidenza temporale tra la riforma del Titolo V e l’emanazione degli atti d’indirizzo. Le prerogative regionali sulla valorizzazione dei beni culturali si uniscono, quindi, alle istanze del

documento ministeriale e determinano la necessità di individuare le corrette forme di accreditamento, qui inteso nella definizione che ne fornisce Garlandini (2004): *“In termini generali si ha un accreditamento quando una istituzione pubblica, in questo caso la Regione, riconosce formalmente la capacità di un soggetto autonomo di svolgere un servizio pubblico in modo appropriato, efficace ed efficiente. L'accreditamento non è quindi né l'autorizzazione ad esercitare un servizio pubblico, né una certificazione di conformità delle procedure di erogazione di tale servizio. Accreditarne un servizio vuol dire in sostanza riconoscerne un predeterminato livello di qualità, indipendentemente dalle modalità di esercizio.”* Questo particolare processo, nato su scala regionale, si amplierà all'intero panorama nazionale solo nel 2018, determinando ulteriori riflessioni sull'aspetto del coordinamento tra le diverse realtà regionali.

La particolarità, nel caso di specie delle istituzioni museali, risiede nel carattere non autonomo che esse avevano durante questo periodo di grande cambiamento. Mancanza di autonomia che, come si vedrà nel prosieguo del testo, perdura nella grande maggioranza dei casi anche allo stato attuale.

Il testo recante gli atti d'indirizzo del 2001, brevemente, si struttura in 8 ambiti, ritenuti i campi d'azione fondamentali dell'azione di gestione e valorizzazione delle raccolte museali. Essi sono:

I Status Giuridico;

II Assetto finanziario;

III Strutture;

IV Personale;

V Sicurezza;

VI Gestione delle collezioni;

VII Rapporti con il pubblico e relativi servizi;

VIII Rapporti con il territorio.

La trattazione di ciascun ambito si esplica attraverso una prima fase di premessa, che cerca di raccogliere il discorso delle iniziative, legislative e non, precedenti alla

discussione e all'approvazione del testo, seguita da una seconda parte denominata "norma tecnica" in cui si cerca di tradurre la generalità dell'ambito in sottocategorie di obiettivi da raggiungere.

Una struttura molto simile sarà caratteristica anche degli standard di *performances* individuati nel 2018 dalla Direzione Generale Musei.

In questa parte si sottolineerà come, la mancanza di univocità da parte del testo, insieme alla sua connotazione ambivalente tra obbligatorietà e volontarietà, ha determinato un processo di traduzione regionale del contenuto del testo, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, prodromico allo sviluppo dei futuri sistemi di misurazione delle *performances* in ambito museale.

5.5.2 LA TRADUZIONE REGIONALE DEL PROCESSO DI ACCREDITAMENTO

Il recepimento del documento contenente gli Atti di Indirizzo, con la conseguente tendenza alla creazione di una “cultura della gestione” (Atti d’indirizzo, 2001), ha proceduto con velocità eterogenee a seconda delle regioni. Alcune, di cui si parlerà di seguito, si sono mosse con estrema prontezza, recependo i contenuti della norma e mobilitandosi per creare il proprio sistema museale regionale. Altre, invece, hanno dimostrato una maggiore inerzia nella conduzione di queste azioni, determinando una necessità di accettazione degli standard emanati dalla Direzione Generale Musei nel 2018; standard nati, a loro volta, dall’attenzione ministeriale verso le istanze regionali più avanzate e con la fondamentale collaborazione degli esperti del settore quali i responsabili ICOM.

Se regioni come la Lombardia, con la Delibera della Giunta regionale n. 11643, o il Veneto, con la Delibera della Giunta n. 2863, hanno mostrato un forte impegno nella ricezione e nell’adeguamento della propria normativa regionale alle istanze settoriali e nazionali, un costante punto di riferimento e interfaccia di confronto è stata la regione Emilia Romagna.

Già nel 2000, la legislazione regionale aveva riconosciuto la necessità di emanare standard con riguardo alle prestazioni degli addetti alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali. In diretta continuità con quanto disposto dall’art. 3 della legge regionale 18 del 2000, lettera g), che introduce tra le funzioni della regione quella per cui *“individua, con il concorso degli organismi statali, internazionali, degli Enti locali e delle organizzazioni professionali, gli standard per la gestione di beni e istituti culturali, anche per quanto concerne il rapporto con gli utenti, la professionalità e le competenze specialistiche bibliotecarie, archivistiche e museali degli operatori;”*, nel 2003 ha emanato la delibera della giunta regionale n. 83, contenente *“Standard e obiettivi di qualità per biblioteche, archivi storici e musei”*.

Questo documento rappresenta la risposta regionale al documento nazionale del 2001. Esso si struttura similmente al precedente, ne riprende i temi e lo cita testualmente in alcune parti. È il frutto del lavoro di un’apposita Commissione consultiva per la

definizione degli obiettivi di qualità della quale fanno parte gli Assessori alla Cultura delle Amministrazioni Provinciali, la Confederazione Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna, i responsabili del settore Cultura della Province, le Soprintendenze statali competenti, le organizzazioni professionali attive nell'ambito dei beni culturali, e una rappresentanza dei responsabili degli istituti culturali. Anche questo documento, quindi, nasce da un'azione di discussione partecipata.

Il documento nasce dalla consapevolezza di una forte eterogeneità che caratterizza la situazione regionale e si pone due obiettivi: permettere alle situazioni più svantaggiate di recuperare il *gap* con le altre istituzioni e, dall'altra parte, permettere al livello medio dell'offerta culturale regionale di salire, anche trainato da particolari attrattori culturali (basti pensare a città come Bologna o Ravenna). Da questo punto di vista, la straordinaria presenza di siti definiti come patrimoni mondiali dell'Unesco, che vede l'Italia come capofila a livello mondiale, fa sì che in quasi tutte le realtà regionali vi sia una polarizzazione dei flussi turistici. Questa diversità, come richiamato anche in precedenza, costituisce una risorsa che il sistema di accreditamento nazionale, anche se declinato in chiave regionale, permette di valorizzare. Altre regioni (Toscana, Lombardia, Piemonte, Campania e Calabria) si sono mosse richiamando direttamente il documento del 2001 e deliberandone l'applicazione sussidiaria. Una traduzione strettamente regionale del documento non si è mai resa particolarmente necessaria: come abbiamo visto, esso non prevede nessun meccanismo premiale o competitivo, prevede solo per una parte dei compiti mandatori e come tale rappresentava una prudente base di partenza nell'attività di misurazione delle *performances* delle gestioni museali regionali. È anche pensabile che, a quel tempo, il dibattito regionale non fosse pronto ad un'importante attività interpretativa della norma.

Il fine con cui si è mossa sempre l'attività d'emanazione di criteri tecnico-scientifici volti a costituire livelli minimi di rendimento dei musei e dei servizi a essi connessi, è quello di rispettare la diversità dello sterminato patrimonio culturale nazionale pur nell'omogeneità di processi che, soprattutto dato il loro carattere di evidenza pubblica, devono essere svolti su piattaforme che ne permettano un confronto sistematico, con la volontà di esaltare *best practices* e di sottolineare mancanze d'efficienza.

Nel caso dell'attenta attività della regione Emilia Romagna, così come nella successiva attività della Direzione Generale Musei, è necessario sottolineare un allarmante ritardo tra le procedure legislative e la loro traduzione in ambito operativo.

La delibera della giunta regionale, infatti, ha trovato applicazione solo a partire dal 2007 e ha portato, nel 2009-2010, all'accreditamento di ben 137 istituti museali, cui è stato conferito l'attestato di qualità, su un totale di 546 musei presenti sul territorio regionale. Il titolo dura un triennio e viene assegnato *"Per dare visibilità e per premiare le istituzioni virtuose che si erano impegnate al fine di garantire tutti i requisiti previsti dalla Direttiva regionale"* (Sito Ibc).

Nel caso della Regione Veneto, invece, si è preferito *"procedere ad una fase propedeutica al recepimento di standard minimi per una ottimale gestione museale"* (D.G.R. 2863/2003). Questa fase propedeutica è composta da 4 passaggi:

"a) costituzione e funzionamento di quattro gruppi di lavoro a base volontaria di operatori di diversa estrazione ed elevata professionalità, che si sono assunti il compito di esaminare, assieme a dirigenti e funzionari della Direzione Cultura, le implicazioni e le possibili modalità di attuazione sussidiaria dei diversi ambiti dell'Atto di indirizzo;

b) convocazione di periodiche riunioni plenarie dei quattro gruppi, di cui la più rilevante, anche perché aperta all'apporto degli operatori esterni a ciascun gruppo di lavoro, ha coinciso con una sezione della VI Conferenza regionale dei Musei svoltasi il 23 e 24 settembre 2002 a Rovigo;

c) programmazione di una serie di seminari di approfondimento organizzata con la collaborazione tecnica della Fondazione CUOA;

d) completamento, a cura del nostro Ufficio Musei, di una considerevole raccolta ed analisi della normativa delle Regioni italiane in materia di musei e beni culturali, nell'ambito dei lavori della Conferenza dei Presidenti delle Regioni."

A seguito di questa prima fase, con la delibera della giunta regionale, è stato avviato un processo di tre fasi, volto all'adeguamento, allo sviluppo e al miglioramento dei musei veneti. Le tre fasi si suddividono così:

“1. Fase di adeguamento - Indicazione degli standard minimi gestionali perché si dia luogo ad una corretta e universalmente riconoscibile definizione di "museo"; - Comunicazione tramite circolare a tutti i musei veneti del presente atto; - Raccolta dell'adesione volontaria degli istituti che intendono aderire al processo di accoglimento del recepimento degli standard minimi entro sei mesi; - Indicazione del recepimento degli standard minimi entro un periodo massimo di tre anni.

2. Fase di sviluppo - Definizione di schede di autovalutazione per il riscontro dell'adeguamento agli standard minimi; - Raccolta ed elaborazione dei dati emersi dalla analisi delle schede di autovalutazione; - Revisione del processo classificatorio dei musei sulla base sia della rispondenza a oggettivi parametri di qualità gestionale sia della rilevanza del museo in ambito territoriale secondo i dati emersi dalle schede di autovalutazione; - Verifica, sulla base dei dati raccolti, della possibilità di avviare azioni di concertazione tra Regione, Province, Comuni e Comunità montane allo scopo di analizzare modi e contenuti per lo sviluppo e la promozione dei sistemi museali e delle reti museali; - Attività formativa per il personale dei musei, delle amministrazioni pubbliche e degli enti proprietari e gestionali allo scopo di sviluppare la conoscenza dei processi di adeguamento agli standard minimi.

3. Fase di miglioramento - Definizione delle modalità di classificazione dei musei; - Individuazione di nuovi criteri di distribuzione dei contributi regionali sulla base della rispondenza alla classificazione e della presentazione di adeguati progetti attestanti il processo di miglioramento continuo.”

Tale processo sarebbe dovuto durare almeno 3 anni, necessari per l'espletamento di tutte le fasi (in particolare, la fase di sviluppo veniva indicata di durata biennale). La lentezza applicativa, così come lo stesso ritardo di 4 anni ravvisato tra quanto disposto nel 2014, con la riforma dei musei, e l'effettivo avvio del Sistema Museale Nazionale, avvenuto solo nel 2018, si devono alla questione della necessità di un'attività di mappatura che la nuova politica gestionale museale ha sollevato. In quest'ottica si comprende ulteriormente la prudenza con cui le regioni hanno accolto le istanze della legislazione nazionale.

Oltre a costituire un *unicum* per la sua attività legislativa, la Regione Emilia-Romagna si è resa anche fulcro centrale di una collaborazione con altre realtà regionali, tramite

l'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali. Essa ha avviato un innovativo programma di gemellaggio con la Regione Puglia, nell'ambito di AGIRE POR, strumento attuativo del Programma Operativo nazionale PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013, cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con la finalità di attuare un trasferimento di conoscenze nell'ambito degli standard museali. Questo programma ha visto l'organizzazione di workshop e laboratori, conclusasi a metà 2015.

Questo gemellaggio ha raccolto le considerazioni del Tavolo tecnico MiBACT – Regioni sui livelli minimi della valorizzazione, coordinato dalla DG-Valorizzazione, istituito nel 2012 per aggiornare e integrare i requisiti e gli obiettivi di qualità individuati dall'Atto d'indirizzo del 2001, e ha permesso alle due regioni di collaborare attivamente e di *“intraprendere un percorso condiviso di riflessione e di crescita delle amministrazioni coinvolte (nazionali e regionali), conscie di dover essere al passo con la strategia Europa 2020 e con la prossima programmazione dei Fondi Strutturali Europei. Attivare, quindi, un meccanismo in cui le regole e le linee guida d'intervento sugli standard minimi mirino a favorire l'investimento in cultura, intesa quale strumento di sviluppo locale e regionale, di inclusione sociale, di rigenerazione urbana, di sviluppo rurale e occupazionale, di promozione della creatività e di nuovi processi innovativi, così come emerge dagli orientamenti della Commissione Europea sulle politiche di coesione nel 2014-2020.”* (Sito Ibc).

5.5.3 IL SISTEMA MUSEALE NAZIONALE E L'AUTONOMIA REGIONALE

Nel periodo intercorso tra i primi Atti d'Indirizzo del 2001 (Marchi, 2001. Sciullo, 2001) e la più recente emanazione dei minimi livelli uniformi di qualità dei servizi museali (2018), le regioni, grazie alla loro prerogativa sussidiaria sulle attività legate alla valorizzazione, hanno intrapreso percorsi diversi di accreditamento dei propri musei. All'onorevole menzione dell'Emilia Romagna (139 musei accreditati) si aggiungono regioni quali la Toscana (62 musei accreditati), il Piemonte (24 musei accreditati), la Calabria e la Campania. Queste regioni hanno visto la propria intraprendenza premiata a partire dal 21 febbraio 2018, data di emanazione dei livelli minimi.

Il documento nasce, come già citato, dalla ricezione delle diverse istanze regionali e dalla necessità di proseguire l'operazione di efficientamento della gestione museale italiana operata con la riforma Franceschini.

Quest'ultima aveva annunciato la nascita di un Sistema Museale Nazionale, facente capo alla Direzione Generale Musei, in grado di coordinare le diverse realtà museali italiane con diverse finalità, tra cui: *“c) favorire la promozione dello sviluppo della cultura, in particolare, attraverso la predisposizione di un sistema di accreditamento nazionale, nel rispetto delle autonomie regionali e provinciali, nonché delle specificità delle diverse tipologie di museo o luogo della cultura [...]”*.

Esattamente come accaduto nel 2001, la necessità di coordinamento delle diverse istituzioni si è tradotta nella precipua volontà di individuare livelli minimi in grado di omogeneizzare l'attività museale in tutta la Penisola. Essi nascono dalla collaborazione con la Commissione Casini, istituita nel 2015, e rappresentano il vero strumento di attivazione del Sistema Museale Nazionale.

La struttura del documento recupera quella del documento di inizio millennio, aggiungendo una visione verso gli obiettivi da raggiungere. I livelli minimi prendono in considerazione 3 macroambiti:

- organizzazione (1. Status giuridico, 2. Contabilità e finanze, 3. Struttura, 4. Attività, 5. Personale);

- collezioni (1. Monitoraggio periodico dello stato conservativo del patrimonio, 2. Gestione e controllo formalizzati delle procedure di movimentazione, 3. Incremento del patrimonio, 4. Registrazione e documentazione del patrimonio, 5. Esposizione permanente, 6. Esposizione temporanea, 7. Programmi e attività di studio e di ricerca, 8. Organizzazione dei depositi);

- comunicazione e rapporti con il territorio (1. Rapporti con il pubblico e comunicazione, 2. Rapporti con il territorio e gli stakeholder).

Il carattere partecipativo del processo di discussione dei livelli minimi, avvenuto tramite il lavoro congiunto del Ministero, delle Regioni, degli Enti locali e di ICOM, con il contributo di docenti universitari, funzionari pubblici ed esperti del settore museale e della gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, ha permesso di ottenere un documento ben cosciente della situazione corrente, proiettato verso il futuro. Al contrario del documento del 2001, dove vi erano standard obbligatori e altri volontari, in questo caso la differenza tra “livelli minimi” e “obiettivi di miglioramento” fa sì che ogni istituzione museale debba interpretare la parte sinistra del documento, destinata ai primi, come un punto di partenza e non come un punto di arrivo. Si può dire, anzi, che la parte più importante del documento è data proprio dal carattere di previsione che esso comprende, favorendo l'attività delle istituzioni all'interno di un panorama notevolmente cambiato dall'inevitabile, ma spesso procrastinato, recepimento delle istanze autonomistiche del settore museale.

Da questo punto di vista è interessante il contributo della Regione Lombardia. Essa ha redatto una tavola sinottica che mette a confronto il documento del 2018 con quello del 2001, cercando di porre attenzione alle novità intervenute in questo lasso di tempo. Se non si è impegnata ad implementare un'applicazione personale dei documenti del 2001, ha cercato di mettere a sistema le istanze riformistiche di inizio millennio con quelle più recenti, con la finalità di analizzare lo stato dell'arte della gestione museale italiana in forma sistemica, cercando di sottolineare i risultati raggiunti e individuando i rapporti causali tra le azioni intraprese e le persistenti inefficienze.

In modo ancora diverso ha agito il Friuli Venezia Giulia; la regione a statuto speciale ha legiferato nella direzione di un sistema museale nazionale e ha aspettato che i requisiti minimi fossero individuati a livello ministeriale e li ha recepiti integralmente al proprio interno. I livelli minimi previsti dalla legge regionale 23/2015 sono risultati molto simili a quelli poi emanati nel 2018, denotando un ottimo stato del dibattito tecnico regionale.

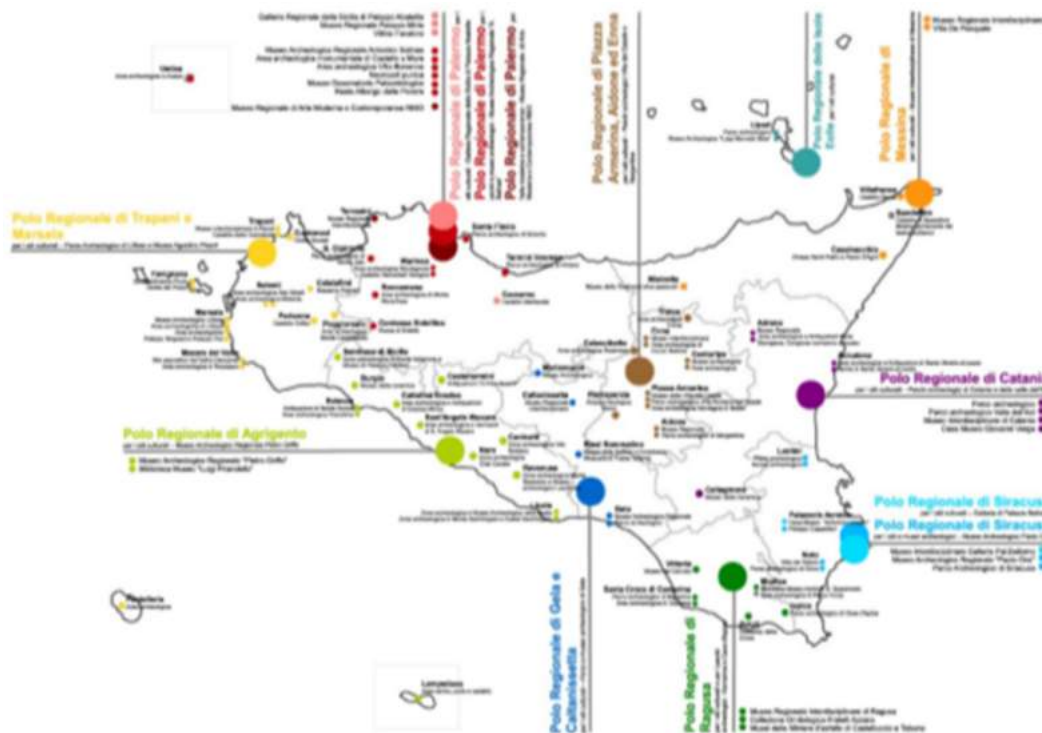
L'approvazione e la creazione di un Sistema Museale Nazionale, diretto discendente dei sistemi museali regionali ha rinnovato l'attenzione sul processo di accreditamento.

Tale processo viene svolto a 3 velocità, a seconda delle regioni prese in considerazione o della natura delle istituzioni museali considerate. Una prima modalità, disciplinata dall'art. 4 co. 1 del d.m. 113/2018, prevede l'accredimento automatico per alcune regioni che sono già provviste di sistemi di accreditamento e di standard minimi comparabili a quelli emanati dalla Direzione Generale Musei. Queste regioni (Emilia Romagna, Toscana, Piemonte, Lombardia, Campania e Calabria) devono presentare la propria istanza alla DG Musei e vedranno i propri musei accreditati automaticamente. Questo primo processo, quindi, premia l'attivismo di alcune regioni che, come visto in precedenza, sin dall'emanazione dei primi documenti che prevedevano la creazione di sistema museali regionali, si sono mosse in diretta continuità con le volontà ministeriali, anticipando a volte istanze poi generalizzate alla realtà nazionale.

Le regioni che non hanno avuto accesso all'accredimento automatico devono nominare una Commissione che si occupa dell'istruttoria di accreditamento. Essa riveste particolare importanza nel caso dei musei di appartenenza non statale (art. 6 co. 1). Questo organismo è composto dal direttore del Polo Museale Regionale, ove presente, e da un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI.

Particolare, a questo proposito, risulta la situazione della Regione Sicilia. Essa è l'unica regione italiana che non ha nessun museo statale sul proprio territorio. La regione possiede ben 7 siti patrimonio dell'Unesco e la sua straordinaria ricchezza culturale si traduce in una ramificazione degli organi di governo del patrimonio artistico; da questo punto di vista, ben 13 sono i Poli Museali presenti sul territorio siculo. In quest'ottica, è necessario integrare l'intera offerta culturale regionale intorno agli attrattori mondiali, permettendo di implementare campagne di comunicazione e cercando di abbassare la pressione finanziaria incombente su musei di piccole e medie dimensioni. La stessa

funzionalità è prevista anche per il Sistema Museale Nazionale, che nasce anche con lo scopo di *“favorire la generazione di economie di scala, inclusa la prestazione condivisa di servizi e competenze professionali tra gli istituti che fanno parte del Sistema”* (Sito DG Musei).



FONTE: SEMINARIO DI INTRODUZIONE AL SISTEMA DI ACCREDITAMENTO DEGLI STANDARD DI QUALITÀ DEI LUOGHI DI CULTURA SICILIANI (PALERMO-CATANIA 5 E 6 DICEMBRE 2016. ROBERTO GARUFI).

Negli anni subito seguenti alla riforma Franceschini, tra 2014 e 2017, *“i musei statali sono cresciuti del 23%, quasi del 24, è esattamente il doppio della misura della crescita dei turisti, quindi significa che metà della gente che affolla oggi i musei sono italiani, gli incassi sono cresciuti del 40% e nessun settore economico o sociale al mondo cresce del 40% in 3 anni, non in Europa e non in altri Paesi del mondo e nel 2018 incredibilmente si è assistito ad un altro 5% di crescita. Oggi un settore economico o sociale che cresce del 5% è un settore molto incoraggiante, che può dare risposta alle esigenze di occupazione e di crescita culturale, su cui vale la pena lavorare e sacrificarsi e appunto, per quanto riguarda la parte politico amministrativa, investire risorse.”*(Lampis, 2019).

Per far fronte a questa particolare densità di presidi culturali, sin dal 2016, la regione ha avviato un'importante attività d'orientamento verso la creazione di un sistema museale

regionale. Questa operazione si è scontrata, però, con alcune criticità, tra cui *“La mancata prosecuzione nel tempo di significativi esempi di Reti tematiche o territoriali e la discontinua permanenza nell’incarico di figure professionali prioritarie”*.

Nel caso dei musei statali, non appartenenti alle regioni dotate di accreditamento automatico, l’istanza viene accolta dalla DG Musei (art. 6 co. 4).

Per tutti i musei l’accreditamento al Sistema Museale Nazionale avviene solo tramite autovalutazione, con la presentazione del questionario compilato da parte del direttore dell’istituzione con un punteggio sopra i 6 punti. Esso viene calcolato sulla base di dati normalizzati relativi ai livelli minimi indicati nel documento del 2018. Qualora il punteggio sia minore di 6, il museo non viene accreditato al Sistema ma viene collegato a esso, con la speranza di avviarne un processo di crescita che possa portare in breve all’istanza di accreditamento.

I dati con i punteggi dei singoli musei vengono inviati alla Commissione istituita presso la DG Musei che si occupa delle procedure di accreditamento (art. 3). Essa è presieduta dal Direttore Generale Musei ed è composta anche dal Presidente del Comitato tecnico-scientifico per i musei e l’economia della cultura, da 4 rappresentanti designati dal Ministro, da 6 rappresentanti designati dalla Conferenza unificata e da 2 rappresentanti designati da ICOM Italia.

Essa ha un potere di correzione per un valore di 0.07 sul valore finale normalizzato del questionario di autovalutazione. I risultati devono affluire alla Commissione nel periodo compreso tra il 1 novembre di un anno e il 1 marzo dell’anno successivo. In rispetto delle autonomie regionali, i questionari di autovalutazione sono predisposti dal settore cultura di ciascuna regione. Se in un primo momento, dato il carattere nuovo, e sperimentale in un certo senso, dell’attività sistemica dei musei e dell’emanazione di documenti recanti livelli di prestazione, un forte adattamento alle istanze regionali poteva sembrare necessario (anche se, come si è già sottolineato, il documento conservava un carattere estremamente adattabile a diverse configurazioni); la creazione del Sistema Museale Nazionale e la rinnovata attenzione agli standard di performance rappresentano un coronamento dal percorso intrapreso dal ministero in costante dialogo con le diverse regioni e con gli esperti del settore, oltre che con le associazioni di categoria.

Il fatto che questo documento sia un atto quasi finale, fa sì che esso richieda meno adattamento da parte di ciascuna regione e possa, al contrario, essere recepito integralmente da tutte le realtà italiane. A questo proposito è significativo l'andamento plurimo previsto per il processo di accreditamento, procedura che mantiene forte coscienza delle diversità regionali pur cercando di armonizzarle. Ciononostante, le differenze regionali persistono e anche palesemente. I diversi questionari di autovalutazione sono, per l'appunto, diversi da regione a regione. Regioni con criteri d'accredimento decisamente più selettivi rispetto ad altri (ad esempio la regione Toscana), hanno la possibilità di inserire in piattaforma solo i musei che sono accreditati a livello regionale: ciò determina una quantità di musei presenti minore rispetto ad altre regioni che presentano maglie di selezione più lasche, senza che il cittadino abbia accesso alle motivazioni alla base di queste diverse densità. Le grosse lacune attualmente presenti sono 2. La prima si lega direttamente al discorso appena affrontato: alcune regioni, avendo piani di finanziamento collegati all'eventuale accreditamento al sistema museale regionale, presentano criteri ben più selettivi. A livello nazionale, al contrario, non è prevista logica premiale che colleghi l'accredimento a determinate risorse. Questa enorme differenza di vedute può determinare confusione e sovrapposizioni indesiderate di criteri diversi. La seconda lacuna riguarda il processo di autovalutazione delle diverse istituzioni museali: i livelli minimi di qualità dei servizi non indicano che ciascun ambito presente nel documento deve ottenere una votazione minima di 6 per poi avere accesso all'accredimento. Anzi, il punteggio di 6 è raggiungibile tramite una composizione di aspetti presenti nel documento del 2018. I pericoli legati a queste logiche sono facilmente intuibili: una visione a corto raggio che porti a ignorare i LUQV che non si ritengono soddisfatti all'interno della propria realtà museale o un esercizio di fantasiosa composizione dei risultati pur di ottenere il punteggio minimo (questo anche perché in alcuni casi le commissioni regionali si fidano ciecamente dei questionari consegnati loro dai musei, senza necessità di un controllo. Risulta chiaro come questo controllo puntuale e sistematico risulti a sua volta più difficile se declinato su scala nazionale).

In un'ottica di abbattimento delle lungaggini burocratiche sia le attività degli organismi regionali sia l'accredimento e la comunicazione tra i diversi istituti museali avverrà tramite piattaforma digitale, il cui accesso è riservato ai possessori di cittadinanza digitale. All'interno della necessità di continuo potenziamento degli strumenti di

coordinamento si inserisce la scelta di rinunciare alle relazioni meramente formali del passato, e si sceglie di esaltare la rinnovata concezione autonoma degli istituti museali con la volontà di collegare i diversi istituti, siano essi contigui o estremamente lontani. Porre le basi per un sano confronto, oltre ad esaltare le singolarità e a determinare un sicuro aumento del livello concorrenziale, con ricadute positive sull'intera offerta culturale nazionale, permette di combattere ulteriormente lo *star system* che ha inghiottito parte delle istituzioni culturali del nostro Paese (Frey, 1998); se le polemiche per l'assegnazione di autonomia a particolari musei di rilevante interesse nazionale sono sembrate lecite, la predisposizione della piattaforma d'utilizzo del Sistema Museale Nazionale ne sancisce ulteriormente il ruolo di guida, di costante punto di riferimento, e non solo di attrattore. A questa opportunità si unisce l'esaltazione di aggregazioni che rifuggano il mero criterio della contiguità territoriale e che siano in grado, al contrario, di attivare partnership tematiche in grado di incrociarsi oltre i confini regionali.

È interessante, allora, approfondire le modalità con cui alcune regioni hanno affrontato il periodo di passaggio tra l'emanazione degli standard minimi (febbraio 2018) e l'effettivo funzionamento della piattaforma AgID (giugno 2020). Attraverso alcune interviste telefoniche tenute con alcuni responsabili delle regioni richiamate nella tabella seguente, si è cercato di sottolinearne il cammino di adeguamento ai criteri imposti dalla creazione del SMN, cercando di recepirne indirettamente il "tono del discorso". Così come permane l'eterno dibattito tra storici dell'arte e manageriali nella gestione dei singoli musei, anche a livello regionale diviene impossibile non notare alcune differenze tra regioni che prestano particolare attenzione alle attività di conservazione del proprio patrimonio (tra le regioni intervistate è sicuramente il caso del Molise) e altre regioni che sembrano sempre più attente alla valorizzazione delle proprie risorse (spiccano l'Umbria e la Toscana).

Nonostante le diversità sopra richiamate tra regioni che si sono attivate subito dopo l'emanazione degli atti d'indirizzo del 2001 e regioni che hanno seguito iter più lunghi e laboriosi, questa differenziazione non si ripercuote pedissequamente nella dialettica di recepimento delle istanze del SMN. Il processo è pressoché agli inizi, si aspetta ancora in realtà la disponibilità effettiva all'accesso sulla piattaforma della DG Musei (attualmente le regioni sono impegnate in un periodo di prova) e si nutrono lecite speranze riguardo le funzionalità di questo strumento; ciononostante bisogna sottolineare una inerzia

gestionale che sembra ricalcare, seppur con dimensioni ampliate, la logica d'appiattimento che determinati dibattiti sulle risorse museali incontrano.

Iter post D.M. 113/2018	MOLISE	UMBRIA	MARCHE	EMILIA-ROMAGNA	TOSCANA
Accreditamento	Diretto	Tramite Organismo (ex art. 5)	Tramite Organismo (ex art. 5)	Automatico (ex art. 4)	Tramite Organismo (ex art.5)
Delibera GR	/	LR n. 6 08/2018	DGR 978 07/2018	DGR 1450 09/2018	LR N. 78 12/2019
Tempi	/	Qualche mese	Qualche mese	Qualche mese	Più di un anno
“Riconoscimento”	/	No	No	Sì	Sì
Seminari	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Mappatura	Sì	Sì	Sì	Precedente	Precedente
Altri strumenti	Protocolli d'intesa	Card regionale, accordi di valorizzazione	/	Piazza virtuale, Musei di qualità	Sistema di finanziamento, sottosistemi museali

Nella tabella si sono riportate sinteticamente alcune indicazioni fornite dalle persone intervistate, la cui disponibilità va menzionata e lodata anche in questa sede. In particolare, leggendo i documenti normativi regionali di recepimento dei livelli minimi di qualità si è cercato di capire se il termine “riconoscimento” venisse utilizzato al posto, o contigualmente, di quello di “accreditamento”. Anche ai non esperti del settore non sfugge come una tale giustapposizione, soprattutto all’interno della rigidità linguistica con cui ha sempre operato la legislazione italiana, possa essere foriera di possibili controversie legali future. Si è indagato, inoltre, sulle attività che le diverse regioni hanno improntato: in questo senso è doveroso sottolineare come nessuna regione, a eccezione dell’Emilia Romagna e della Toscana, avesse predisposto un’attività di mappatura e censimento delle proprie realtà museali; attività che si è resa necessaria dopo la nascita del Sistema Museale Nazionale. Interessanti sono gli strumenti che alcune regioni hanno disposto, o hanno in progetto di approvare, per favorire l’attività d’integrazione del sistema museale regionale con quello su scala nazionale. A questo proposito un bell’esempio è rappresentato dalla regione Umbria che sta pensando di dotarsi di una card regionale valida per i propri musei, uno strumento che permette di fidelizzare e di allungare il periodo di relazione con i diversi clienti e che si pone in

diretta continuità con la forte impronta di esaltazione della località che il governo regionale della cultura sta cercando di implementare, utilizzando la piattaforma del SMN come una vetrina e una piazza di confronto. Un'ultima, ma importante, considerazione merita la differenza di tempistiche nel recepimento regionale dei livelli minimi. Ci sono regioni, anche se non menzionate in tabella, che hanno provveduto a questo solo nei primissimi mesi del 2020; se si contestualizza questa attività all'interno del periodo di pandemia globale che è occorso, si può ben immaginare che scarto si sia andato a creare tra le attività di queste regioni "ritardatarie" e quelle che si sono mosse con anticipo. Per quasi tutte, comunque, permane il recentissimo avvio di attività seminariali volte ad incontrare le realtà museali regionali. Anche in questi casi spiccano realtà regionali che rendono consultabili tutti i materiali riguardanti questi incontri (esempio in fonte è l'Emilia Romagna che, tramite il sito lbc, ha reso disponibili i materiali con cui ha tenuto incontri in tutte le province della regione).

Le differenze, come già richiamato in precedenza, non solo sono lecite ma anche auspicabili, oltre che naturali. Ciò su cui è necessario soffermarsi, però, riguarda la natura e la causa di queste differenze. Se questa indagine viene condotta con uno sguardo verso il futuro, si comprende come determinate vedute così differenti e agli antipodi, in determinati casi, non facciano bene all'implementazione del progetto SMN. Una declinazione assolutamente propria delle prerogative regionali in materia di valorizzazione dei beni culturali è augurata dalla legislazione e corroborata dalla prassi. Come si evince dalla tabella, però, vi sono regioni che non dimostrano lo stesso attivismo. È necessario sottolineare come, durante alcune telefonate, i responsabili della DR Musei si siano lamentati di una mancanza di dialettica con gli organi regionali, al contrario di altri che ne hanno sottolineato l'attività e i risultati. A queste differenze fa sicuramente da base la perdurante lentezza di determinate iniziative: basti pensare al caso della piattaforma digitale annunciata nel 2014 e ancora non esperibile dai singoli musei mentre si scrive. Alle differenze tra le diverse regioni si aggiunge l'onnipresente differenza tra campo normativo e campo operativo, più volte richiamata nel corso del testo. A tale proposito, riportando le parole del Direttore Cultura e Ricerca della regione Toscana, Robert Ferrari, di cui si lodano e si ringraziano la schiettezza e la disponibilità, si può dire che *"sulle carte sono successe cose, nella realtà non è successo niente"*. Questo costante disallineamento tra i due campi finisce per disilludere chi lavora a questi processi e chi, incaricato di condurre importanti azioni operative per migliorare la

fruizione dei beni culturali di ciascuna regione, preferisce operare in maniera autonoma piuttosto che affidarsi al sistema statale e ministeriale.

Il progetto è ambizioso e imponente; alle ricorrenti frenate della procedura pubblica si è aggiunta, purtroppo, la pandemia globale che ha rallentato, se non bloccato, determinati processi. Proprio in periodi così critici, così come in periodi di sviluppo e floridità, la messa a sistema dei musei rappresenta un fronte comune, una risorsa per ripartire e per continuare sulla strada della sburocratizzazione e dell'autonomia operativa ma rimane necessaria, e forse anche propedeutica, un'attività di armonizzazione delle differenze regionali. Si ribadisce come esse debbano sussistere ma all'interno di uno stesso panorama operativo: al contrario è da condannare la realtà empirica che vede alcune regioni presenti e attive e altre inerti di fronte ai più grandi processi su scala nazionale. L'ambizione, però, deve sempre associarsi ad obiettivi chiari e concisi, in grado di migliorare la realtà museale, non solo quella normativa. Alla luce delle diverse lacune sollevate si ritiene che questa associazione, soprattutto nel caso del Sistema Museale Nazionale, non sia sempre presente, determinando e favorendo lo sviluppo di ulteriori differenze tra le realtà regionali italiane. A questo si aggiunge l'attività di alcune regioni che hanno capito come una logica premiale, come strumento operativo di autonomia sia museale che regionale, non può non essere presente nel caso in cui processi di accreditamento vengano implementati. A livello nazionale, invece, questa consapevolezza non sembra esserci.

CONCLUSIONI

Il lento ma costante mutamento del museo-ufficio in museo-istituzione è sempre stato legato inscindibilmente al dibattito legato all'autonomia del museo stesso.

Ciò che è sempre stata una prerogativa scientifica diviene ora una necessaria condizione operativa in tutti i campi della vita museale. Non è possibile richiamare la fondamentale importanza della funzione di istituzioni culturali quali i musei senza garantirne l'autonomia operativa.

Il lungo tragitto, passato per processi di sperimentazione che hanno condotto a risultati non sempre positivi, ha trovato nuovo punto d'arrivo/di partenza nella riforma del 2014. Essa ha avuto il merito di riconoscere e sancire la necessità d'autonomia dei musei. Nel contempo, secondo un preciso disegno cautelativo, ha deciso di disporre l'autonomia di grandi musei che presentavano condizioni economico-gestionali già favorevoli. Questo primo criterio ha pian piano visto le proprie maglie allargarsi fino ad implementarsi, nel corso degli anni, a realtà meno profittevoli economicamente e poste in aree del Paese non soggette necessariamente a *overtourism*.

Le risposte che la riforma ha ottenuto dai primi anni di attività di queste istituzioni autonome sono inequivocabilmente positive ed incoraggianti. I numeri sono risultati in costante crescita, sino alla sfortunata contingenza della pandemia di COVID-19, sia dal punto di vista dei visitatori sia dal punto di vista economico-finanziario.

In alcuni casi i risultati sono stati più che eccezionali, con particolare riferimento alla condizione di alcune istituzioni museali calate in territorio non sempre facili, come la Reggia di Caserta o il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria.

Altri tipi di *performances*, non racchiudibili in meri dati numerici, sottolineano l'attivazione di importanti programmi di coordinamento tra il museo e il territorio che vive. L'autonomia ha permesso ai diversi istituti di attivare un dialogo sempre più dinamico con la propria realtà di riferimento rafforzando, in alcuni casi, la forza economico-turistica del territorio circostante.

Alcuni strumenti che la riforma ha messo a disposizione dei direttori hanno ottenuto un riscontro diretto e assolutamente auspicabile: si cita, a titolo d'esempio, l'attenta politica

di *pricing* che Eike Schmidt, direttore degli Uffici, ha potuto attuare per prevenire congestionamenti e per favorire una destagionalizzazione degli ingressi al museo. Quest'obiettivo, in particolare, era sempre stato al centro della dialettica ministeriale con particolare riferimento a contesti territoriali spesso sfiniti dall'accesso di un grande flusso turistico, senza la necessità di lavorare sul vero profilo qualitativo della loro offerta culturale (riferimento diretto possono essere le realtà che divennero poli nel 2001 come Roma, Firenze e Venezia).

Tutte queste azioni che hanno migliorato le *performances* delle singole realtà museali, e del sistema museale italiano intero, sono state possibili grazie all'attività dei direttori scelti con il primo bando ad evidenza pubblica, favorendo l'emersione dal mercato del lavoro di figure ibride, in grado di fronteggiare pressioni manageriali e favorire la corretta conduzione di attività scientifiche.

Se, da un lato, la "personalizzazione" del processo riformistico si è resa ineludibile, dato il forte accento sulla responsabilizzazione e sull'*accountability* che ha guidato il processo di avvicinamento alla stessa riforma, dall'altro bisogna ammettere come questo criterio debba essere rapidamente introitato e superato.

L'individuazione della figura del dirigente come di un centro di responsabilità delle attività che vengono implementate sotto il suo mandato deve continuare a costituire un punto fermo dell'approccio manageriale oramai necessario alla conduzione di un museo. Al contrario, però, si deve spezzare la logica d'attribuzione delle singole iniziative alle stesse figure.

Per sfuggire alla personalizzazione delle iniziative museali, pericolo che porta con sé il pericolo ancora peggiore che la forza propulsiva e innovativa vada via con la scadenza nel mandato del direttore in questione, diviene necessario poter disporre dell'autonomia sulle restanti figure che compongono il tessuto umano del museo. Insieme alla collezione esposta, il personale che opera all'interno dell'istituzione museale ne rappresenta la più importante componente patrimoniale.

In quanto tale, rappresenta una leva strategica per il management e, quindi, rappresenta un indiscusso volano di crescita se amministrato in maniera corretta. Da questo punto di vista, il carattere episodico e spesso farraginoso delle assunzioni ministeriali, unico modo in cui vengono delineati gli organigrammi dei musei, non rappresenta un

meccanismo in grado di favorire la crescita del settore, poiché obsoleto se confrontato con il dinamismo proprio di tutti i settori economici della società contemporanea.

Per favorire questa crescita, permettendo al mercato del lavoro culturale in Italia di conformarsi ai mercati esteri, è necessario che i direttori possano disporre della gestione delle risorse umane, con la precipua finalità di dotare il museo di un organico semi-permanente in grado di rispondere prontamente alle istanze della domanda culturale. Profili del genere, per quanto possa sembrare pleonastico, sembrano essere presenti in fasce del mercato occupazionale ben inferiori rispetto a quelle che connotano gli attuali organici ministeriali (età media 55 anni).

Tutti i direttori della riforma hanno sottolineato la necessità di disporre delle politiche sul personale, oltre a individuare un grosso problema allo sviluppo del settore culturale nel carattere inerziale e scarsamente premiale della contrattualistica pubblica.

Una corretta attività di reperimento e assunzione delle necessarie figure lavorative, propedeutiche allo sviluppo e non solo alla sopravvivenza, può essere condotta solo a un livello vicino alla realtà culturale in cui queste figure si andrebbero a inserire. Meglio ancora se questo livello fosse esattamente lo stesso.

Un cambiamento che sia frutto di una corretta e innovativa gestione di alcuni fattori è sicuramente auspicabile, e ravvisato nel caso dei grandi musei italiani. Allo stesso tempo, però, non è un cambiamento totale. È un cambiamento parziale, monco. Bisogna mettere a disposizione degli agenti di cambiamento tutte gli strumenti che, in condizioni più o meno mutate, ne possano favorire l'attività.

La riforma, quindi, ha ancora spazi di crescita. La prima questione futura, al netto delle enormi problematiche create dalla pandemia COVID-19, è rappresentata dalla modifica delle logiche ministeriali legate alla gestione delle risorse umane.

In questo percorso di cambiamento un ruolo fondamentale, in uno stato come quello italiano, è giocato dalle Regioni e dalle loro prerogative sussidiarie affermate dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Esse si distinguono per la diversa importanza data alle diverse compagini dell'eterno dibattito tra tutela e valorizzazione che, in una logica allargata all'ambito gestionale, si può tradurre in "conservazione vs management". Molto del futuro di importanti progetti culturali in Italia, su tutti il Sistema Museale

Nazionale, passa dall'attività e dall'implementazione degli uffici regionali. Nel corso del testo, purtroppo, si è cercato di sottolineare come persistano differenze che non riguardano solamente i livelli di conduzione di determinate attività (differenze dovute a diverse contingenze e come tali assolutamente lecite) ma come manchi, in alcuni casi, un avvio vero e proprio di attività che in altre regioni, invece, sono in uno stato avanzato di sviluppo. In quest'ottica le differenze sono sicuramente meno giustificabili: caso particolare riguarda l'accreditamento al SMN che vede alcune regioni assolutamente attive nella dialettica con il ministero mentre vi sono altre realtà che risultano irraggiungibili anche da parte degli stessi organi ministeriali periferici preposti al dialogo con loro. A queste differenze fa spesso eco la lungaggine burocratica, uno dei veri *leitmotive* della pubblica amministrazione italiana, che ha occupato 6 anni per prevedere l'implementazione della piattaforma necessaria al funzionamento del SMN (piattaforma necessaria soprattutto per le regioni che si sono affidate agli strumenti ministeriali in quanto prive di sistemi di accreditamento regionale pregressi). Se queste sono le condizioni di partenza, con processi che avvengono a diverse velocità e con la pubblica amministrazione che non sempre funge da catalizzatore di determinati processi, le differenze finiscono per acuirsi sino a determinare un vero e proprio iato tra regioni *conservative* e regioni *manageriali*.

Affinché le differenze non diventino frammentazione, come richiamato nei testi ministeriali, bisogna esaltare la diversità: la diversità, però, deve essere circostanziata all'interno di diversi livelli di sviluppo per essere giustificabile; una diversità che vede una forte presenza contrapposta a una totale assenza risulta meno valorizzabile e, come tale, foriera di ulteriori *gap* tra le diverse realtà del nostro Paese.

BIBLIOGRAFIA

Adinolfi P. (2005), *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.

Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il «percorso aziendale»*, Giappichelli Editore, Torino.

Aucoin P. (1990), *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, in *Governance*, vol. 3, Issue 2.

Barrera P., Gennari Santoni F., Felicori M., Casini L., Lampis A. (2018), *Musei autonomi e Sistema nazionale dei Musei: un primo bilancio di gestione*, atti di convegno in collaborazione con AEC tenutosi il 24 gennaio 2018 a Roma, in *Economia della Cultura*, Il Mulino, fascicolo 1-2, marzo-giugno, Bologna.

Barzelay M. (2002), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press.

Bettini, M., (1998), *Lo strazio di Pompei*, in *La Repubblica*, 17 gennaio.

Beveridge, W. (1948), *Voluntary Action*, Allen and Unwin, Londra.

Bin R., Pitruzzella G. (2001), *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino.

Bonini Baraldi S. (2007), *La riforma del Ministero tra "giuridificazione" e "managerializzazione"*, in *Aedon*, Il Mulino, fascicolo 1, giugno, Bologna.

Bonomi A., Della Puppa F., Masiero R. (2016), *La società circolare. Fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, DeriveApprodi Editore, Roma.

Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea Editore, Milano.

Borgonovi E. (2018), *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista italiana di Public Management*, vol. 1, n. 1, Roma.

Cammelli M. (1996), *Ossimori istituzionali, l'instabile immobilità dell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon*, Il Mulino, n.3, Bologna.

Cammelli M., Falcon G., Malo M. (1998), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997: il commento*, Il Mulino, Bologna.

Capano G. (2003), *Administrative traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. Italian administrative reforms during the 1990s*, in *Public Administration*, 81.

- Carcione M. (2013), *La garanzia dei diritti culturali: Recepimento delle norme internazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura*, in Polis Working Papers, n. 210, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Alessandria.
- Carinci F. (2006), *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in Argomenti di Diritto del Lavoro, La Tribuna Editore, n. 6, Milano.
- Carrer M., Rossi S. (2012), *La sussidiarietà: metamorfosi e trasformazione*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, n. 2, giugno, Bologna.
- Casini L. (2016), *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in Aedon, Il Mulino, fascicolo 3, settembre-dicembre, Bologna.
- Cassese S. (1995), *La nuova Costituzione economica*, Laterza Editore, Bari.
- Castiello F. (1998), *Il nuovo modello di amministrazione nella legge n. 241/90 e nelle leggi Bassanini n. 59/97 e n. 127/97: aggiornato con la giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato al 31 dicembre 1997*, Maggioli Editore, Rimini.
- Chirieleison C. (2002), *La gestione strategica dei musei*, Giuffrè Editore, Milano.
- Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa – relazione finale (2013).
- D'Agostino S. (2014), *Pompei, dal terremoto del 1980 a oggi: costi e strategie*, in Economia della Cultura, Il Mulino, n. 3-4, agosto-dicembre, Bologna.
- D'Atena A. (1994), *Federalismo e regionalismo in Europa*, A. Giuffrè Editore, Milano.
- D'Atena A. (2001), *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, fascicolo 1, aprile, Bologna.
- D'Atena A., Groppi T., Olivetti M. (2001), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo 5*, Giappichelli Editore, Torino.
- D'Ippolito T. (1954), *L'azienda. Prime nozioni di economia aziendale e di ragioneria*, Abbaco Editore, Palermo.
- De Siervo U. (2011), *Conclusioni*, in Le Regioni, Il Mulino, fascicolo 2-3, marzo-giugno, Bologna.
- Den Heyer G. (2011), *New Public Management; A strategy for democratic police reform and transitioning and developing countries*, Policing: An International Journal of Public Strategies & Management, Vol 34(3).
- Falcon G. (2011), *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in Le Regioni, Il Mulino, fascicolo 2-3, marzo-giugno, Bologna.

- Ferrarese P. (2018), *Registrazioni contabili e redazione del bilancio*, Cafoscarina Editrice, Venezia.
- Ferri P., Zan L. (2012), *Pompei dieci anni dopo: ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, in Aedon, Il Mulino, fascicolo 1-2, giugno-settembre, Bologna.
- Fioritto A. (2009), *I commissari straordinari per la gestione dei beni culturali*, in Aedon, Il Mulino, fascicolo 2, settembre, Bologna.
- Franceschi Ferraris R. (1995), *L'azienda: forme, aspetti, caratteri e criteri discriminanti*, in Cavalieri E., Franceschi Ferraris R., Ranalli F., «Appunti di economia aziendale», vol. 1, Edizioni Kappa, Roma.
- Frey B. S. (1998), *Superstar museums: an economic analysis*, in Journal Of Cultural Economics, Springer, n. 22.
- Garlandini A. (2004), *Il nuovo ruolo delle regioni e i musei: l'esperienza della Lombardia*, in Lares, Casa Editrice Leo S. Olschki s.r.l., vol. 70, n. 1, gennaio-aprile.
- Gherpelli G. (1999), *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in Aedon, Il Mulino, fascicolo 1, giugno, Bologna.
- Ghunam B. S. (2011), *New public management: theory and practice*, Indian journal of public administration, vol. 47, no. 4, ottobre-dicembre.
- Giannessi E. (1969), *Considerazioni critiche intorno al concetto di azienda*, in AA.VV., «Scritti in onore di Giordano Dell'Amore», Saggi di discipline aziendali e sociali, vol. I, Giuffrè Editore, Milano.
- Giannessi E. (1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini Editore, Pisa.
- Giannessi E. (1982), *L'equazione del fabbisogno di finanziamento nelle aziende di produzione e le possibili vie della sua evoluzione*, Giuffrè Editore, Milano.
- Guzzo P. G. (2003), *Pompei 1998-2003: l'esperimento dell'autonomia*, Electa Editore, Milano.
- Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, in Public Administration, vol. 69(1).
- La Monica D. (2016), *Assetti di tutela: centro e periferie, musei e soprintendenze*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, Studi di teoria e ricerca sociale, fascicolo 1, Milano.
- Lampis A. (2019), *Il Sistema nazionale dei musei: esempio di volano economico, palestra di leadership e snodo di collaborazione tra Stato e regioni*, in Arts+Economics, CBS Associati srl, n. 6, ottobre, Milano.

- Landriani L. (2012), *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali, L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, FrancoAngeli Editore, Milano.
- Larbi A. G. (1999), *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Discussion Paper No. 112, September.
- Leziroli G. (2000), *Dalla Legge Siccardi alla Legge Bassanini: itinerario storico e giuridico su vicende e problemi dell'istituto autorizzativo in materia ecclesiastica*, Giappichelli Editore, Torino.
- Lynn Jr. E. L. (2006), *Public Management: Old and New*, Routledge Taylor & Francis Group.
- Magnani C. (2007), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, G. Giappichelli Editore, Torino.
- Mancini M. (2004), *La ripartizione delle competenze in materia di "beni culturali" nel "nuovo" Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, in Studi Senesi, vol. 2.
- Mancini M. (2014), *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in Ricerche Giuridiche, Edizione Ca' Foscari, vol. 3, n. 1, giugno, Venezia.
- Marchi G. (2001), *Criteri e standard per la gestione dei musei*, in Aedon, Il Mulino, fascicolo 2, Bologna.
- Marini F. S. (2002), *Lo Statuto costituzionale dei beni culturali*, A. Giuffrè Editore, Milano.
- Marinò L. (2001), *Dinamiche competitive ed equilibrio economico nelle aziende sanitarie*, Giuffrè Editore, Milano.
- Masini C. (1970), *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino.
- Massa Pinto I. (2003), *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Jovene Editore, Napoli.
- McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (2002), *New public management. Current trends and future prospects*, Routledge Taylor & Francis Group.
- Meschino M. (1998), *Beni e attività culturali nel d. lg. 112/1998: una proposta di lettura*, in Aedon, Il Mulino, fascicolo 1, giugno, Bologna.
- Metallo G., Cuomo M.T. (2000), *La customer satisfaction come strumento relazionale e di ascolto per una nuova pubblica amministrazione*, in Micro & Macro Marketing, Padova.
- Ministero per i beni Culturali e Ambientali, Soprintendenza Archeologica di Pompei, e World Monuments Fund (1997), *Un Piano per Pompei. Piano programma per la conservazione e la gestione del patrimonio storico-archeologico della città antica*.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali (2018), *Vademecum per i direttori dei Poli museali e degli Istituti dotati di autonomia speciale*, Direzione Generale Musei, Roma.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali (2019), *Piano delle performance 2019-2021*.

Monti A. (2002), *Politiche di sviluppo dell'offerta culturale. «Standard» di qualità e autonomia finanziaria per la gestione dei musei pubblici*, in Studi e Note di Economia, n. 1.

Morlino L., Tarchi M. (1996), *The dissatisfied society: the roots of political change in Italy*, European Journal of Political Research, vol. 30, n.1.

Nacci M. (2014), *L'innovazione dell'amministrazione dei beni culturali in Italia: caratteristiche e criticità*, in Il Capitale culturale, Edizioni Università di Macerata, IX, Macerata.

Nardella D. (2002), *I beni e le attività culturali tra Stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Diritto Pubblico, Il Mulino, fascicolo 2, maggio-agosto, Bologna.

Ongaro E., Valotti, G. (2008), *Public Management Reform in Italy: Explaining the Implementation Gap*, in International Journal of Public Sector Management, 21:2.

Orsello G. P. (1993), *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Istituto italiano di studi legislativi, Roma.

Panozzo F. (2000), *Management by decree. Paradoxes in the reform of the Italian Public Sector*, in Scandinavian Journal of Management, Vol. 16 I. 4.

Papa Leone XIII (1891), *Rerum Novarum*.

Papa Pio XI (1931), *Quadragesimo Anno*.

Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University press.

Pollitt C., Van Thiel S., Homburg V. (2007), *New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan.

Pratt D. (2006), *New Public Management, Globalization, and Public Administration Reform*, in *Fairness, Globalization, and Public Institutions. East Asia and Beyond*, Jim Dator, Dick Pratt and Yongseok Seo (a cura di), University of Hawai'i Press.

Rebora G. (2018), *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in Rivista Italiana di Public Management, Vol. 1, n. 1, Roma.

Rebora G. (2018), *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in Rivista italiana di Public Management, vol. 1, n. 1, Roma.

Repetto G. (2016), *Il diritto alla cultura*, Convegno Annuale "Cos'è un diritto fondamentale?" Gruppo di Pisa, Cassino.

Rescigno G. U. (2002), *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, fascicolo 1, gennaio-aprile, Bologna.

Rosa M., Verga M. (1998), *Storia dell'Età Moderna*, Bruno Mondadori Editore, Milano.

Sciullo G. (2001), *Musei e codecisione delle regole*, in *Aedon*, Il Mulino, fascicolo 2, Bologna.

Spasiano M. R. (2011), *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius Publicum*, report annuale, aprile, Italia.

Stark A. (2002), *What Is the New Public Management?*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, vol. 12, n.1., gennaio.

Toonen T. (2001), *The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration*, in B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge Taylor & Francis Group.

Vandelli L. (2011), *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, Il Mulino, fascicolo 2-3, marzo-giugno, Bologna.

Zan L. (1999), *Autonomia, processi di managerializzazione e rappresentazione delle prestazioni dei musei: l'Archeologico di Bologna*, in *Aedon*, Il Mulino, fascicolo 2, dicembre, Bologna.

Zan L., Bonini Baraldi S., Gordon C. (2007), *Cultural heritage between centralisation and decentralisation*, in *International Journal of Cultural Policy*, Routledge Taylor & Francis Group.

Zan L., Bonini Baraldi S., Santagati M. E. (2018), *Missing HRM: the original sin of museum reforms in Italy*, in *Museum Management and Curatorship*, Routledge Taylor & Francis Group, vol 33(6).

Zan L., Bonini Baraldi S., Ferri P., Lusiani M., Mariani M. M. (2012), *Behind the scenes of public funding for performing arts in Italy: hidden phenomena behind the rethoric of legislation*, *International Journal of Cultural Policy*, vol. 18(1).

Zan L., Paciello L. (1998), *Rilanciare Pompei: anno zero. Le attese verso approcci manageriali e forme moderne di "accountability"*, in *Rivista di studi Pompeiani*, L'Erma di Bretschneider Editore, vol. 9, Roma.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Commissione di studio per l'attivazione del Sistema Museale Nazionale(2017), *Relazione conclusiva*.

Costituzione della Repubblica Italiana, 1948.

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 29 agosto 2014, n. 171.

“Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.”.

Decreto del Presidente della Repubblica del 29 maggio 2003, n. 240. “Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale”.

Decreto legge del 31 maggio 2014, n. 83. “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo.”.

Decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95. “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”.

Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42. “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

Legge dell'8 ottobre 1997, n. 352. “Disposizioni sui beni culturali”.

Ordinanza del Presidente del consiglio dei ministri dell'11 luglio 2008, n. 3292.

“Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei”.

STE n°122, Carta Europea dell'Autonomia Locale.

Trattato sull'Unione Europea.

SITOGRAFIA

<http://pompeisites.org/>.

<https://www.uffizi.it/>.

<http://www.maarc.it/>.

<https://www.reggiadicaserta.beniculturali.it/>.

<http://musei.beniculturali.it/>.

<https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/index.html#&panel1-1>.

<http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>.

<http://www.regione.umbria.it/home>.

<https://agcult.it/>.

<http://www.aedon.mulino.it/>.

<https://www.regione.marche.it/>.

<https://www.regione.emilia-romagna.it/>.

<https://ibc.regione.emilia-romagna.it/>.

