



Tavolo 3 - LA GESTIONE.

I modelli di gestione dei luoghi della cultura, la qualità dei servizi, monitoraggio e valutazione dell'offerta.

La gestione del patrimonio culturale nel nostro Paese è da tempo oggetto di dibattito, di proposte di modelli giuridici e organizzativi, di analisi economiche. Eppure, è proprio sotto il profilo del confronto con le pratiche aziendali che il settore culturale ha manifestato e manifesta difficoltà molto forti. Diversi i fattori di natura tecnica, politica e culturale paiono oggi ostacolare il legame automatico di consequenzialità tra innovazione normativa e innovazione organizzativa, evidenziando come la prima sia condizione certo necessaria al cambiamento, ma tuttavia non sufficiente per un passaggio da un cambiamento puramente formale ad un cambiamento sostanziale. Nel dibattito sull'innovazione della gestione dei beni e delle attività culturali è quindi sempre più inevitabile una riflessione parallela e non esclusiva tra scelta del modello giuridico e definizione del progetto strategico ed organizzativo di sviluppo.

In questa logica, a partire dall'insieme di regole e opportunità definite dal quadro normativo e regolamentare in materia, il problema teorico e applicativo che ricerca e prassi devono ormai porsi è quello di analizzare il problema della cambiamento e della innovazione delle modalità di gestione dei luoghi della cultura in una logica "contestualità coerente", dove la qualità formale dell'assetto amministrativo è elemento importante ma non unico, necessitando altresì specifiche condizioni che riguardano più complessivamente il sistema di attori e relazioni interne ed esterno alle singole aziende, tali da mantenere sempre alto il livello di attenzione e tensione alla qualità e allo sviluppo attesi. A tale invito, tuttavia, corrisponde un'operazione di non facile attuazione e che, anzi, suggerisce cautela, avendo già la prassi ampiamente dimostrato come i processi di aziendalizzazione avviati attraverso concetti e schemi applicativi elaborati nel settore profit, non producano sempre gli esiti sperati. Spesso, anzi, gli interventi (formativi e di consulenza) hanno portato a "effetti di rigetto", conducendo alla demotivazione e al definitivo allontanamento di queste organizzazioni dalle "tecniche" loro suggerite.

Va infine considerato come, per sua natura, ogni luogo della cultura si contraddistingue per un intenso scambio di conoscenze tra l'interno e l'esterno dei propri confini, nei confronti degli utenti, degli altri operatori culturali, della comunità locale e dei suoi rappresentanti, e addirittura, in senso temporale, prolunga la propria azione verso le generazioni future. Per questo, una riflessione a parte meritano le forme di organizzazione a rete. Sono questi, in effetti, modelli di gestione ormai ampiamente diffusi (anche nel caso italiano) già a partire dalla metà degli anni Novanta, pur assumendo forme e denominazioni diverse in funzione della frequenza, della densità, della tipologia e dell'organizzazione delle relazioni tra i soggetti che le costituiscono. Reti, sistemi, poli museali e distretti culturali, sono termini ormai quindi indissolubilmente legati al tema della valorizzazione del patrimonio culturale del Paese, ma anch'essi non del tutto esplorati dal punto di vista dei dispositivi interni di funzionamento e, quindi, delle condizioni necessarie per il contenimento dei costi, il miglioramento delle qualità e la maggiore efficienza dell'utilizzo dei fattori produttivi.



Se per un verso tutto ciò introduce elementi di complessità nuovi nelle politiche di valorizzazione dei luoghi della cultura, è d'altra parte evidente come il settore dei beni e delle attività culturali potrà in futuro assurgere a protagonista delle politiche territoriali solo a condizione di un'attenta progettazione e gestione capace di intercettare le indicazioni delle politiche culturali più avanzate e, soprattutto, di accrescere la capacità di impostazione strategica e controllo operativo delle risorse, delle attività, in definitiva degli strumenti dell'organizzazione. Dunque, proprio a partire dal rinnovamento delle gestioni, in forma singola o associata, dalle loro modalità di funzionamento interno e dalla qualità delle relazioni che instaurano con l'ambiente di riferimento, che ci si potrà attendere una lenta e durevole crescita del "settore culturale", ponendo le basi per una fecondazione incrociata tra le filiere produttive a essa strettamente connesse e i settori economici tradizionali, ricostruendo un legame che non dovrebbe mai essere trascurato.

Le prime domande che poniamo sul tavolo:

- Quali sono le condizioni per una gestione sostenibile?
- A quali strutture e a quali condizioni dare autonomia?
- Ci sono alternative possibili alla gestione dei servizi in concessione?
- Quale contributo possono apportare i privati alla qualità del sistema museale?
- Sulla quale basi e con quali obiettivi avviare forme di gestione a rete?
- Su quali criteri valutare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle gestioni singole o associate?

Abstract degli interventi

Strumenti giuridici per la gestione dei luoghi della cultura. Lo stato dell'arte.

Angela Serra, Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università degli Studi di Bologna

Premessa. L'importanza del Primo colloquio sulla valorizzazione, organizzato dalla Direzione generale per la valorizzazione del Ministero, assume una luce particolarmente nitida se rapportato alla richiesta di ascolto e dialogo espressi dai Soprintendenti a Padula.

Il gruppo di ricerca che sta supportando la DIREZIONE GENERALE PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE nel compito di elaborare gli aspetti giuridici delle Linee guida per l'individuazione delle migliori forme di gestione dei luoghi della cultura ha innanzitutto interesse a recepire, da quest'occasione, a farsi indicare da coloro che applicano quotidianamente le regole oggetto del nostro studio le criticità del corpus regolativo, le difficoltà che emergono nella sua interpretazione, nella sua applicazione e nelle ricadute sugli aspetti organizzativi e relazionali.

La ricostruzione degli strumenti giuridici offerti dall'attuale quadro normativo è finalizzata alla valutazione delle possibilità di scelta da parte delle amministrazioni di individuare i modelli più idonei per il governo delle proprie funzioni di valorizzazione del patrimonio, sulla base della



conoscenza degli elementi di forza e delle criticità delle esperienze finora condotte rispetto a quanto le norme rendono astrattamente possibile.

Complessità del quadro normativo. Punto di partenza dello studio sugli aspetti giuridici è la descrizione del contesto in cui la disciplina dei beni culturali è generata; carattere principale di tale contesto è la sua complessità, ovvero pluriprovenienza. La potestà normativa in tema di valorizzazione dei beni culturali è, infatti, suddivisa tra una pluralità di soggetti (UE, Stato, Regioni, Enti locali): il quadro normativo che disciplina le modalità di gestione degli istituti e luoghi della cultura diviene così l'insieme delle norme dettate per i beni culturali, unite alle norme dettate per i relativi servizi e per la loro organizzazione. Inoltre, il susseguirsi continuo di interventi normativi rende poco agevole all'operatore anche solo la semplice ricostruzione della disciplina attualmente in vigore.

Si tenterà, nello studio che si sta predisponendo, una valutazione in ordine all'efficacia delle norme disponibili: a fronte di talune disposizioni che potrebbero essere riviste, vi è un notevole apparato normativo che pare adeguato, pur nella sua complessità e a volte mancanza di chiarezza, a rispondere all'esigenza di fornire un'impalcatura regolativa per la messa in atto di strumenti efficaci per la valorizzazione e gestione del patrimonio culturale (pubblico e privato, in un'ottica di integrazione).

La criticità maggiore appare la mancanza di risorse, che si riverbera sull'efficacia stessa degli strumenti, che potrebbero ben funzionare in contesti di minor emergenza economica.

Gli strumenti di gestione. Le "forme di gestione" degli istituti e luoghi della cultura consistono nelle forme organizzative che gli enti possono stabilire di assumere per le attività di valorizzazione dei propri beni culturali. Il tratto fondamentale che imprime caratteristiche specifiche alle forme organizzative risulta essere la funzione dei beni culturali di appartenenza pubblica: ove questi ultimi sono infatti di per sé destinati alla pubblica fruizione, la loro gestione, finalizzata alla fruizione, è qualificata come servizio pubblico - con le note conseguenze di necessità, doverosità, imparzialità, qualità delle prestazioni ecc. -.

La gestione diretta. La gestione attraverso strutture interne alle amministrazioni, di gran lunga prevalente nel dato attuativo, sconta le difficoltà della carenza di risorse e della limitata autonomia consentita dalle norme di organizzazione. L'art. 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio indica diverse fattispecie di "autonomie" come caratteristiche e condizioni della gestione diretta; ben si vede però come esse non trovino lo stesso livello di attuazione. Ove infatti, almeno a livello statale, l'autonomia scientifica pare assicurata per ogni istituto in quanto le relative attività decisionali sono esercitate direttamente dalle soprintendenze, gli altri "tipi" di autonomia risultano normalmente scarsi o inesistenti, stante l'attuale quadro normativo.

Le soluzioni alternative: la gestione indiretta. L'esternalizzazione è oggi disciplinata da un articolo 115 che, in maniera molto netta, sembra permettere solo la via della concessione a terzi. Importanti dubbi permangono sulle modalità per poter percorrere la strada della creazione di organismi "misti" cui affidare lo svolgimento di funzioni inerenti gestione e valorizzazione, essendo venuta meno, letteralmente, la norma di riferimento. Le finalità che fanno guardare agli strumenti di "privatizzazione" della gestione sono innanzitutto la possibilità di privatizzare gli strumenti giuridici a disposizione dell'istituzione, snellendo notevolmente l'operatività della gestione, nonché l'aspetto sostanziale di attrarre capitali dal mondo privato.



Tale strada è stata finora ampiamente percorsa per i servizi strumentali rispetto alla gestione vera e propria, a livello statale, mentre a livello locale le sperimentazioni sono state numerose; essa pone peraltro dubbi in ordine all'applicazione della disciplina di origine comunitaria sulla tutela della concorrenza, difficoltà rilevata dall'Autorità preposta alla tutela del settore.

Ancora: le relazioni tra le istituzioni. L'ordinamento italiano risulta oggi caratterizzato da un pluralismo istituzionale paritario; nello svolgimento delle funzioni relative alla valorizzazione, il principio da seguire per la loro regolazione, la loro programmazione, il loro svolgimento, la loro organizzazione è dunque il principio di cooperazione interistituzionale, cui tutta la disciplina codicistica inerente la valorizzazione è fortemente improntata. Con una disciplina alquanto aperta, così, il Codice invita le amministrazioni a porre in essere un sistema di valorizzazione concordata o congiunta, attraverso la creazione di modelli di *governance* condivisa. Lo strumento giuridico è l'accordo ex art 112, comma 4, attraverso cui si può concordare l'espletamento di attività molto diversificate e atipiche, da interventi di conservazione alla creazione di uffici comuni tra enti o tavoli di concertazione alla creazione di reti e sistemi territoriali finalizzati alla valorizzazione del patrimonio. Alquanto rilevante risulta la possibilità che attraverso tali accordi lo Stato possa "altresì trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti" (art. 102, comma 5). L'applicazione di tale previsione appare capace di realizzare quello che per anni il dibattito sul decentramento delle funzioni amministrative in materia ha auspicato, ossia il trasferimento concordato non tanto della proprietà, quanto della titolarità delle funzioni di gestione, fruizione, valorizzazione di beni culturali statali al livello ritenuto più adeguato al loro svolgimento.

Le reti e i sistemi territoriali. Prendendo spunto dal dato oggettivo della dimensione medio-piccola della maggior parte dei comuni del nostro Paese, cui solitamente corrispondono le dimensioni organizzative e finanziarie dei luoghi e istituti della cultura ad essi afferenti, si affaccia già dagli anni '90 la soluzione della creazione di reti e sistemi di relazione fra strutture pubbliche museali, fra biblioteche, archivi, aree archeologiche rispondente all'esigenza di creare modelli di condivisione delle risorse disponibili sul territorio, risorse che appaiono sempre carenti, siano esse finanziarie, riguardino invece la specializzazione professionale oppure i servizi di supporto alla gestione vera e propria. I limiti strutturali degli enti territoriali, così, diventano il pungolo alla costituzione di reti di relazioni stabili che producano vantaggi di genere organizzativo ed economico. Le tipologie di funzioni su cui una rete può influire variano alquanto, a seconda delle modulazioni organizzative che le esigenze dei singoli territori esprimono; vi sono così reti "leggere" - ad esempio con finalità di genere solo informativo - e reti più strutturate - che possono giungere fino all'aggregazione di funzioni altrimenti svolte dalle singole strutture -. Anche gli strumenti giuridici utilizzabili per la costituzione di reti e sistemi si diversificano, potendo assumere modulazioni varie, dalle aggregazioni di fatto - dovute a buone pratiche e alla ricerca spontanea di soluzioni diverse dall'isolamento - alle reti e sistemi formalmente costituiti attraverso accordi, fino al massimo grado di formalizzazione con l'acquisto della personalità giuridica.

Gli strumenti per la tenuta del nuovo sistema di suddivisione di ruoli e competenze sul patrimonio pubblico. Al cambiamento di ruoli della pubblica amministrazione deve necessariamente corrispondere una nuova modulazione degli strumenti che assicurino



comunque la soddisfazione degli interessi pubblici che le amministrazioni curano. I compiti fondamentali da riservare al soggetto pubblico nelle nuove possibili “geometrie” di suddivisione delle competenze attengono agli aspetti di regolazione, di indirizzo e di controllo sull’operato dei delegatari dei compiti, da declinarsi concretamente in una attenta e calibrata applicazione ai singoli casi degli strumenti giuridici atti a regolare i rapporti tra titolare dei beni e entità diverse che li valorizzano/gestiscono.

Servizi per il pubblico. La ricerca del gruppo di studio analizzerà anche il settore dei servizi per il pubblico, che contribuiscono in misura importante alla valorizzazione del bene culturale, in quanto presentano profili organizzativi di particolare rilevanza. Le forme gestionali consentite, oggi, sono quelle previste dall’art. 115, ma, quanto alla disciplina applicabile, si sconta l’incertezza dovuta al rapido susseguirsi di riforme e della loro caducazione, unitamente alle cautele imposte dall’attenzione data dal giudice a tale categoria di servizi e alla loro qualificazione - che si riverbera sulla disciplina applicabile -, nonché dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, interessata ad un processo di apertura del settore in questione ad una reale concorrenza tra operatori economici.

Casi di studio. In ultimo, la ricerca si comporrà anche dell’analisi di alcuni “casi di studio”, che saranno indagati congiuntamente dal punto di vista economico (ad opera del prof. Valentino) e giuridico. Saranno prese in considerazione realtà di diverse dimensioni e tipologie, a vario titolo “ripetibili” nella generalità delle realtà italiane (tra esse: modello di gestione diretta statale, applicazione dello strumento fondazionale e consortile, costituzione di rete museale strutturata, utilizzo dello strumento societario), al fine di evidenziarne l’efficacia e l’utilità nei diversi contesti, nonché le criticità e le relative possibili soluzioni.

La valorizzazione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Gestione dei servizi per il pubblico: sostenibilità, integrazione nel territorio, prospettive.

Maddalena Ragni, *Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana MiBAC*

Il tema della valorizzazione dei beni culturali nel nostro Paese è come noto un argomento di estrema attualità e continuo dibattito per l’ormai acquisita coscienza di dover parlare di valorizzazione non solo in termini culturali e di promozione della conoscenza, ma anche e soprattutto in termini economici, come possibilità di ricaduta sull’occupazione, sul potenziamento delle attività imprenditoriali, sulla riqualificazione e sviluppo del territorio.

L’articolo 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio indica cosa si intenda per valorizzazione del patrimonio culturale enucleandone con maggiore precisione i relativi contenuti.

Il fine a cui tendono le diverse attività ivi citate di utilizzazione, fruizione pubblica dei beni anche da parte delle persone diversamente abili, gestione nonché supporto agli interventi di conservazione è chiaramente indicato come promozione della conoscenza e sviluppo della cultura.



Le modifiche introdotte nel 2001 al Titolo V della Costituzione, relative alla diversa attribuzione delle competenze in materia di tutela e valorizzazione, assegnata la prima allo Stato, la seconda, alle regioni, ha contribuito a rendere più complesso l'ambito entro il quale le istituzioni si muovono in particolare proprio per quanto attiene alla valorizzazione.

La stretta connessione concettuale riscontrabile tra tutela e valorizzazione e l'oggettiva impossibilità di scinderne gli ambiti operativi hanno fatto sì che in occasione dell'emanazione del Codice dei beni culturali si sia previsto che il Ministero, le regioni e gli enti pubblici territoriali perseguano il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici.

Come e con quali strumenti sia possibile dare attuazione a quanto sopra è esplicitato negli articoli 111 e 112 del Codice stesso dove l'apertura alla definizione di linee strategiche programmatiche di valorizzazione del patrimonio e del territorio vede anche il coinvolgimento dei privati, come per esempio soggetti economici/imprenditoriali o associazioni culturali o di volontariato; merita una citazione particolare il comma 4 dell'art. 112 in base al quale lo Stato, le regioni e gli enti pubblici territoriali procedono alla stipula di accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione.

In ogni caso, anche prescindendo dal percorso che si intende attivare, che si riferisca a forme di gestione diretta o indiretta, o a intese di integrazione istituzionale o agendo ciascuno nell'ambito della propria autonomia, è fuor di dubbio che sempre vada garantito il livello di qualità delle prestazioni rese e del servizio offerto.

I servizi al pubblico occupano in questo contesto un ruolo fondamentale perché è attraverso loro che avviene il primo contatto tra il visitatore e l'istituzione, il loro modo di essere costituisce la prima vera percezione della qualità dell'offerta e rappresentano, nell'ambito delle tante attività di valorizzazione, l'area in cui costantemente operano in maniera congiunta pubblico e privato.

Ed è stato proprio in questo settore che si sono registrate le maggiori difficoltà: i monitoraggi condotti a partire dal 1993, anno in cui con la legge Ronchey sono stati introdotti nei musei e nei luoghi della cultura, a sostegno delle tradizionali attività culturali, alcune tipologie di servizi a carattere commerciale, hanno evidenziato un più facile ricorso alle nuove procedure nelle realtà in cui si concentrano flussi di visitatori superiori almeno alle 150.000 presenze ed una oggettiva criticità, legata sopra tutto alla sostenibilità dei servizi, nel resto del territorio la cui consistenza appare però sul totale predominante, considerato che i siti che si collocano in fasce di visitatori inferiori al limite sopra richiamato sono ben il 92% del sistema museale italiano.

Da quanto sopra deriva l'assoluta necessità per tutte le istituzioni di procedere ad uno studio attento delle singole realtà da valorizzare, analizzandone le caratteristiche e individuando quelle linee di intervento in grado di promuovere, con il concorso di tutti i soggetti interessati, istituzionali e non, la valorizzazione del patrimonio culturale (non solo i beni culturali ma anche il paesaggio) e del territorio stesso.



Le prospettive di un buon esito, in un contesto di crisi economica diffusa e globale, sono inevitabilmente legate alla capacità di progettare strategie di integrazione delle presenze culturali (reti o distretti) per garantire la sostenibilità del sistema, rafforzare il legame identitario delle popolazioni locali con il proprio territorio, presupposto questo peraltro indispensabile per ritrovare la cultura del rispetto e della difesa della conservazione dei beni, e nello stesso tempo prevedere delle ricadute economiche in termini per esempio di riscoperta di antichi mestieri o di avvio e/o potenziamento di nuove attività, valorizzazione economico-turistica dei flussi di visitatori e loro fidelizzazione.

Il “valore” della fruizione culturale. Idee per un nuovo pricing dei luoghi della cultura dello Stato.

Alessandro Hinna, Dipartimento di Economia e Territorio, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

In un dibattito sempre più acceso sulla economia e gestione di beni e attività culturali che si fa sempre più ricco ed eterogeneo alcune “convergenze” sembrano ormai fuori discussione. Tra queste: a) finalmente l’inclusione della cultura tra le determinanti del pensiero economico e del suo ruolo nella teorizzazione così come nella prassi delle politiche del territorio; b) purtroppo la minaccia di uno scenario di risorse economiche sempre più scarse che rischiano nel tempo di inibirne potenzialità e funzioni d’uso. La domanda, come qualcuno direbbe, nasce spontanea: in che modo la cultura può essere esaminata con le categorie dell’analisi economica?

La teoria economica afferma che un bene possiede un valore pari alla somma attualizzata dei benefici che può erogare nel tempo. Questo può essere analizzato distinguendo tra valore dello stock in sé – i beni culturali, dunque la loro conservazione e restauro - e quello dei benefici erogati dai medesimi sotto forma di servizi, e dunque in speciale modo dalla loro fruizione da parte del pubblico. Le difficoltà relative alla quantificazione dei valori suddetti appaiono, a chiunque, immense se non insormontabili. Ad una esigenza di tipo analitico si accompagna l’attenzione sui benefici specifici dei beni culturali, come il valore che discende dall’esistenza in sé del bene (*existence value*), dalla possibilità che la fruizione possa avvenire in futuro (*option value*), o dalla possibilità che ne beneficino le generazioni future (*bequest value*). Talvolta la letteratura li accomuna tutti e tre sotto la medesima denominazione di “valore di preservazione” (*preservation value*). In un quadro, quindi, di generale difficoltà del riconoscimento dei valori culturali, essi rappresentano indubbiamente dei beni pubblici, caratterizzati da particolari “regole” di escludibilità e rivalità che giustificano politiche di intervento pubblico a “compensazione” di ipotesi certe di fallimento del mercato, essenzialmente dovute al fatto che né il meccanismo del prezzo, né quello della domanda, sono capaci da soli di sostenere in modo adeguato la produzione (o la conservazione) di questi beni speciali, né l’erogazione dei servizi ad essi collegati.

Muovendo da queste premesse, e quindi nella consapevolezza che quella della scelta dei prezzi è innanzitutto una scelta di natura “politica” prima che tecnica, che non può seguire ambizioni di piena sostenibilità dei luoghi della cultura ma che, piuttosto, bilancia costi economici e benefici economici e sociali, il MIBAC- Direzione Generale per la Valorizzazione ha



avviato un percorso di analisi, valutazione e riflessione volti ad una interrogazione generale dell'attuale sistema di *pricing* dei luoghi della cultura e delle connesse politiche di gratuità.

Nello specifico, combinando analisi di *benchmarking* su prassi operate in altri contesti nazionali con una analisi puntuale dei costi di gestione complessivamente e puntualmente sostenuti dal Ministero per la gestione dei luoghi della cultura statali, la Direzione Generale sta progressivamente configurando una spaccato ragionato del panorama "gestito", i cui elementi di differenziazione legati a particolare dimensioni di analisi (leggasi prezzi operati, costi sostenuti e visitatori dei luoghi della cultura statali) rappresentano un primo sistema informativo a supporto di possibile modificazione del sistema attualmente in essere.

Tra questi, come era intuibile, la rilevanza assolutamente secondaria della leva del prezzo ai fini di una miglioramento generale e significativo della sostenibilità delle gestioni. Esistono tuttavia spazi di miglioramento significativo per alcune realtà del campione (37 Soprintendenze), sollecitando riflessioni puntuali e, quindi, l'ipotesi di rinnovare il dibattito sul sistema di *pricing* nella direzione di criteri e modelli di scelta puntuali e contingenti a futuro sostegno del sistema di decisioni proprie dell'autonomia strategica ed operativa delle Direzione regionali competenti.

Il lavoro di ricerca e valutazione, per quanto ancora in itinere (sono attualmente in corso indagini campionare sulla disponibilità a pagare dei visitatori), più che nella produzione di ipotesi e tesi comprovate, ha l'obiettivo di affrontare il tema del *pricing* dei luoghi della cultura, evitando di allinearsi a tesi pericolosamente "riduzioniste", essenzialmente riconducibili a obiettivi ipotetici di usare il prezzo quale leva di equilibrio economico delle gestioni o, all'opposto, a ipotesi di assoluta marginalità del prezzo alla contribuzione alla sopravvivenza ed al miglioramento del sistema di gestione dei luoghi della culturale e, quindi, dei servizi da questi erogati.

Il percorso di analisi avviato dalla Direzione generale per la Valorizzazione, in sintesi, è innanzitutto un tentativo di contestualizzazione delle politiche possibili e quindi degli obiettivi effettivamente conseguibili.

Qualità e trasparenza nella organizzazione dei servizi culturali. Il sistema nazionale di monitoraggio e valutazione per i luoghi della cultura dello Stato.

Marcello Minuti, *Struttura s.r.l.*

L'evoluzione del quadro normativo italiano in tema di gestione dei servizi al pubblico nei luoghi della cultura ha segnato un profondo cambiamento di prospettiva negli ultimi vent'anni, favorendo un lento processo di riforma delle prassi (degli operatori) e delle attese (dei visitatori) circa le funzioni e la qualità di musei e luoghi della cultura.

I numerosi interventi normativi e regolamentari hanno accordato sempre maggiore centralità alla qualità della visita, alla soddisfazione dei bisogni del pubblico, ad una gestione orientata all'efficacia della missione culturale e ricreativa nonché all'efficienza dei processi posti in essere per l'erogazione dei servizi, culturali e di accoglienza. I provvedimenti degli ultimi anni, in particolare, hanno sancito l'importanza di un dialogo collaborativo tra il Ministero per i Beni



e le Attività Culturali (nella sua struttura centrale e nelle articolazioni periferiche) e i soggetti gestori dei servizi c.d. aggiuntivi.

Nonostante la previsione normativa e il continuo richiamo all'importanza di un "mercato dei servizi culturali" che promuova l'innalzamento della qualità e stimoli una sana competizione tra gli operatori, i risultati registrati sul campo testimoniano di una situazione nazionale eterogenea, con tendenze non uniformi di miglioramento e crescita.

La lettura dei recenti provvedimenti in tema di servizi al pubblico suggerisce una crescente attenzione al tema dei "risultati" dell'azione dei concessionari e della programmazione settoriale in genere, cui si accompagna però una evidente carenza sul piano delle metodologie di pianificazione, controllo e valutazione a livello sistemico. In altre parole, appare chiara l'esigenza di un quadro organico, di un modello che sappia monitorare, valutare ed offrire elementi informativi salienti per programmare e indirizzare l'azione degli operatori pubblici e privati in tema di servizi al pubblico nei luoghi di cultura.

La Direzione Generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, in questa cornice, ha svolto un analitico lavoro di ricerca e progettazione finalizzato a disegnare un sistema nazionale di monitoraggio e valutazione dei rapporti di concessione dei servizi aggiuntivi. Il lavoro di ricerca e studio ha dato risposte puntuali alla seguente domanda:

Quale sistema di "monitoraggio" può assicurare al contempo i necessari obiettivi di controllo dell'operato dei concessionari, l'utilizzabilità dei suoi elementi informativi come strumento di miglioramento continuo e garantire una rendicontabilità dell'intera "nuova stagione" dei servizi aggiuntivi ai diversi livelli sociali ed istituzionali?

Per rispondere al quesito, il gruppo di lavoro ha da prima introdotto e chiarito taluni *key concepts* del sistema di monitoraggio atteso, estendendone il perimetro fino a ricomprendere i temi dell'*accountability*, del rapporto pubblico-privato e della qualità, cui indissolubilmente il tema del controllo andava per qualificarsi nei contenuti e nel metodo.

La definizione di questi concetti chiave, e degli obiettivi che si intendevano raggiungere attraverso il nuovo sistema, hanno permesso di meglio qualificare e valutare l'attuale sistema di controllo e valutazione dei rapporti di concessione dei servizi aggiuntivi, cogliendo in maniera puntuale i gap (in termini di oggetto, procedure e sistemi) da colmare con la progettazione del nuovo impianto di monitoraggio e valutazione nel comparto dei servizi aggiuntivi.

La fase di progettazione ha sviluppato il "sistema" di monitoraggio e valutazione nei suoi elementi fondamentali : 1) il sistema di *governance*, cioè delle relazioni e dei ruoli; 2) i documenti e i report per la pianificazione, la rendicontazione e la valutazione; 3) i metodi e gli strumenti operativi, per chiarire le modalità attraverso cui operare; 4) i processi e le procedure, identificando le sequenze di azioni e comportamenti da attuare per il corretto funzionamento; 5) le informazioni, per chiarire quali grandezze costituiscono *input* e *output* del sistema; 6) la tecnologia, che identifica mezzi e protocolli da adottare; 7) l'utilizzabilità dei risultati, ai fini della pianificazione e del miglioramento del servizio; 8) i costi del sistema, per valutare costantemente la convenienza del sistema.



Il sistema, in particolare, prevede la rilevazione, misurazione e valutazione dei seguenti ambiti informativi. Ambiti che, se posizionati in un flusso continuo di relazione causa - effetto, sembrano restituire il senso più completo del concetto di valorizzazione:

- i fattori produttivi impiegati per la realizzazione di ciascun servizio (*input*);
- le modalità con cui ciascun servizio viene organizzato al fine della sua erogazione (processi);
- i livelli di erogazione di ciascun servizio, in termini di rappresentazione numerica/quantitativa (*output*);
- le modalità attraverso cui ciascun servizio viene erogato ai destinatari/utenti (modalità)
- le dimensioni quantitative e qualitative della domanda (utenti)
- la capacità di ciascun servizio di generare positivi effetti di mediazione, fruizione, valorizzazione in capo al fruitore diretto (effetti diretti)
- la capacità di ciascun servizio di generare effetti positivi di crescita sociale ed economica nel contesto di riferimento (effetti indiretti)

La puntuale articolazione di tutti questi elementi di analisi disegna oggi un Sistema capace di garantire i diversi obiettivi per cui era stato pensato. Infatti, grazie anche al sistema di monitoraggio, sono poste le basi per:

- garantire, nell'esecuzione dei servizi aggiuntivi, la trasparenza della gestione e il suo corretto ed efficace svolgimento rispetto agli obiettivi dichiarati nel progetto di servizio da parte del concessionario;
- disporre di adeguate informazioni per sostenere un processo di costante miglioramento gestionale, nell'ottica di un dialogo costruttivo tra Amministrazione e Concessionario;
- rendere oggettivamente operante la trasparente ed oggettiva applicazione di penalità e premialità;
- alimentare e potenziare il sistema statistico nazionale sui servizi aggiuntivi culturali.

Il progetto, pensato per avere un risvolto operativo, sta trovando immediata e concreta utilizzabilità nell'ambito delle gare di appalto per la concessione dei servizi aggiuntivi nei luoghi della cultura statali. In particolare, i risultati del lavoro sono confluiti – costituendone elementi portanti – nei documenti di gara predisposti dalla Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale e, in particolare, nell'articolato dedicato al controllo delle performance e della qualità dei servizi. L'effetto applicativo, in particolare, si manifesterà già a partire dai prossimi rapporti concessori attualmente in fase di aggiudicazione.

Si tratta, dobbiamo ammetterlo con una certa consapevolezza, di un intervento particolarmente innovativo, perché sposta le logiche e rinnova i flussi di relazione e informazione tra ente pubblico e soggetto gestore. E, come in tutte le più recenti innovazioni che pongono al centro la "misurazione", il rischio che potrà presentarsi è quello di una crisi da rigetto di un sistema che, in quanto fondato sul controllo, potrà essere percepito dai soggetti coinvolti come strumento formale di pressione al rispetto delle regole. E' invece, a nostro modo di vedere, il ruolo del Sistema come momento di miglioramento gestionale e di trasparenza e conoscenza a poter dare i migliori frutti, nel rafforzamento delle logiche di partenariato tra Ministero e gestori dei servizi.