

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI
SEGRETARIATO GENERALE

Quadro Comunitario di Sostegno 2000 – 2006 Regioni Obiettivo 1
PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema

Progetto Operativo MiBAC

Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali Indagine sui modelli di gestione

SINTESI PRIMO RAPPORTO

R.T.I. Cles S.r.l. - Ecoter S.r.l. - Consorzio Civita

1. Introduzione

Lo studio s'inquadra tra le attività di supporto previste dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 - Programma Operativo Nazionale "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema"- MISURA 1.2., predisposto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. In

particolare, tale attività ha come obiettivo di migliorare della qualità progettuale relativa all'Asse II (Risorse culturali).

Il Rapporto costituisce la prima fase di una ricerca sulla gestione innovativa dei beni e delle attività culturali, realizzata da RTI Ecoter S.r.l.- Cles S.r.l. – Consorzio Civita.

I beneficiari finali di questo lavoro sono i responsabili degli interventi previsti dall'Asse II, compresi nei POR delle Regioni dell'Ob.1. Migliaia di interventi in tutto il Mezzogiorno, di cui si attende una spesa, oggi programmata, pari a 2,76 milioni di euro (tra UE, settore pubblico, privati).

Nell'Asse II dei POR regionali si esalta, oggi, la capacità di coordinare e realizzare processi di grande complessità amministrativa, istituzionale e tecnica. Nel giro di qualche anno, invece, l'obiettivo fondamentale della programmazione regionale si modificherà inevitabilmente verso la predisposizione dei modelli di gestione dei servizi culturali – collegabili anche al settore turistico e commerciale – da applicare agli interventi realizzati. Appare molto utile, quindi, introdurre subito il tema della gestione, anche se in forma ancora preliminare, proprio per avviare una riflessione, anche a livello locale.

L'elaborazione delle "linee guida" è necessaria per la definizione e lo sviluppo delle varie opzioni esistenti per una gestione innovativa in campo culturale che si snoderanno su un percorso metodologico basato sulle reali necessità del settore nel Mezzogiorno. Si tratterà di soluzioni che possano portare, a parità di spesa, alla massima creazione di lavoro per le popolazioni Meridionali, in situazioni di pari opportunità e di adeguatezza rispetto al grado d'istruzione. Le *guide lines* sono precedute da questo lavoro, caratterizzato da un approccio di tipo operativo e meno teorico, basato sull'analisi di esperienze italiane esistenti. In questo senso, si è proceduto a:

- Individuare alcune *best practice* nella gestione innovativa di singoli beni e attività culturali, anche con la partecipazione dei privati, e che abbiano consolidato la propria attività su un periodo di almeno due-tre anni;
- analizzare le *best practice* di sistemi di gestione complessa, selezionate;
- focalizzare lo studio sui responsabili/proprietari, che sono costituiti per la stragrande maggioranza dei casi da enti locali.

Abbiamo preferito, in questa fase, privilegiare esempi di gestione appartenenti all'area dei servizi pubblici degli Enti Locali territoriali, rinviando al rapporto finale la questione gestionale riguardante il settore statale. Questa scelta è rafforzata dal fatto che gli esempi di innovazione nella gestione in ambito statale sono riferiti all'introduzione dei servizi *ex lege* Ronchey e alla creazione delle Soprintendenze speciali e dei Poli museali.

Un altro aspetto da sottolineare è che i casi presentati sono tutti concentrati nel Centro-Nord. Le sperimentazioni di gestioni innovative, infatti, sono prevalentemente rintracciabili in alcune regioni d'Italia: Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche. Nel Mezzogiorno sono piuttosto rare - si segnala il caso dell'IDIS di Napoli.

Infine, oggetto dell'indagine di questa prima fase sono i musei e le aree archeologiche. L'indagine sulla gestione in altri settori dei beni e delle attività culturali è solo rinviata ai rapporti di ricerca successivi.

Rispetto all'obiettivo finale, quello di definire un elenco dei modelli di gestione disponibili per lo Stato e per gli Enti Locali, evidenziandone le caratteristiche, ciò che va sottolineato, comunque, è che non esiste un modello gestionale migliore degli altri, ma ognuno è consigliabile a seconda degli obiettivi di medio-lungo termine che la struttura museale o l'ente preposto alla sua gestione si pone.

Dovendo dunque individuare la “veste” più appropriata che l’ente culturale dovrà indossare, andranno sviluppate accurate valutazioni in ottica prospettica, soprattutto relativamente ai soggetti che nel tempo andranno coinvolti nelle diverse attività, alle esigenze finanziarie dell’ente, alla garanzia di controllabilità, al profilo fiscale connesso alla forma giuridica, ecc.

2. Il contesto normativo per la gestione dei beni e servizi culturali

Fino agli anni Novanta, le politiche dedicate al settore dei beni culturali erano prevalentemente rivolte all’esercizio delle funzioni di conservazione e di tutela dei beni culturali. Questa attenzione, motivata con l’obiettivo di mantenere integra la risorsa a favore delle generazioni future, rendeva di fatto secondario, l’obiettivo della valorizzazione. Proprio nel corso dei primi anni Novanta si assiste a un cambiamento di rotta nella direzione di una maggiore attenzione verso la gestione dei beni e, allo stesso tempo, di una tendenza al coinvolgimento dei privati, sia *non profit*, che con finalità di lucro. Tra le ragioni che hanno prodotto la tendenza alla sperimentazione di modelli alternativi alla gestione pubblica tradizionale possono essere evidenziate le seguenti:

- necessità di superare la scarsa efficienza ed economicità degli strumenti gestionali classici;
- necessità di introdurre sistemi di controllo di gestione in grado di garantire un corretto monitoraggio dei costi e dei ricavi;
- opportunità di individuare formule di finanziamento alternative e aggiuntive;
- interesse ad allargare lo spettro dei soggetti chiamati a vario titolo a partecipare alle funzioni di valorizzazione del patrimonio;
- affermazione sempre più netta di strategie orientate alla sussidiarietà orizzontale.

In questo quadro si gettano le basi per l’avvio di una completa rivisitazione della normativa, soprattutto in tema di gestione, tesa alla ricerca di forme innovative di collaborazione e coordinamento tra il pubblico e il privato, guidate da criteri di efficienza ed economicità, mantenendo strumenti a garanzia della tutela e della conservazione del patrimonio storico-artistico nazionale. Lo studio ha pertanto analizzato in maniera dettagliata nella sua evoluzione la normativa che disciplina l’ordinamento delle Autonomie Locali, a partire dalla L. 142/90, con particolare attenzione dedicata all’assetto giuridico degli strumenti per la gestione dei servizi pubblici locali. Oltre all’analisi dei compiti e delle funzioni amministrative attribuiti a tali Enti, sono state inquadrare le principali disposizioni in tema di gestione dei beni culturali.

3. Alcune significative esperienze di gestione

Il quadro normativo attuale configura un ampio ventaglio di modelli di gestione ai fini di valorizzazione e di gestione di beni e servizi culturali. La rilevanza delle esperienze analizzate risiede nell’iter amministrativo di realizzazione di un determinato modello, nel particolare contesto culturale a cui tale modello è stato applicato o, ancora, nei risultati raggiunti in termini di fruizione o quantità e qualità dei servizi culturali offerti.

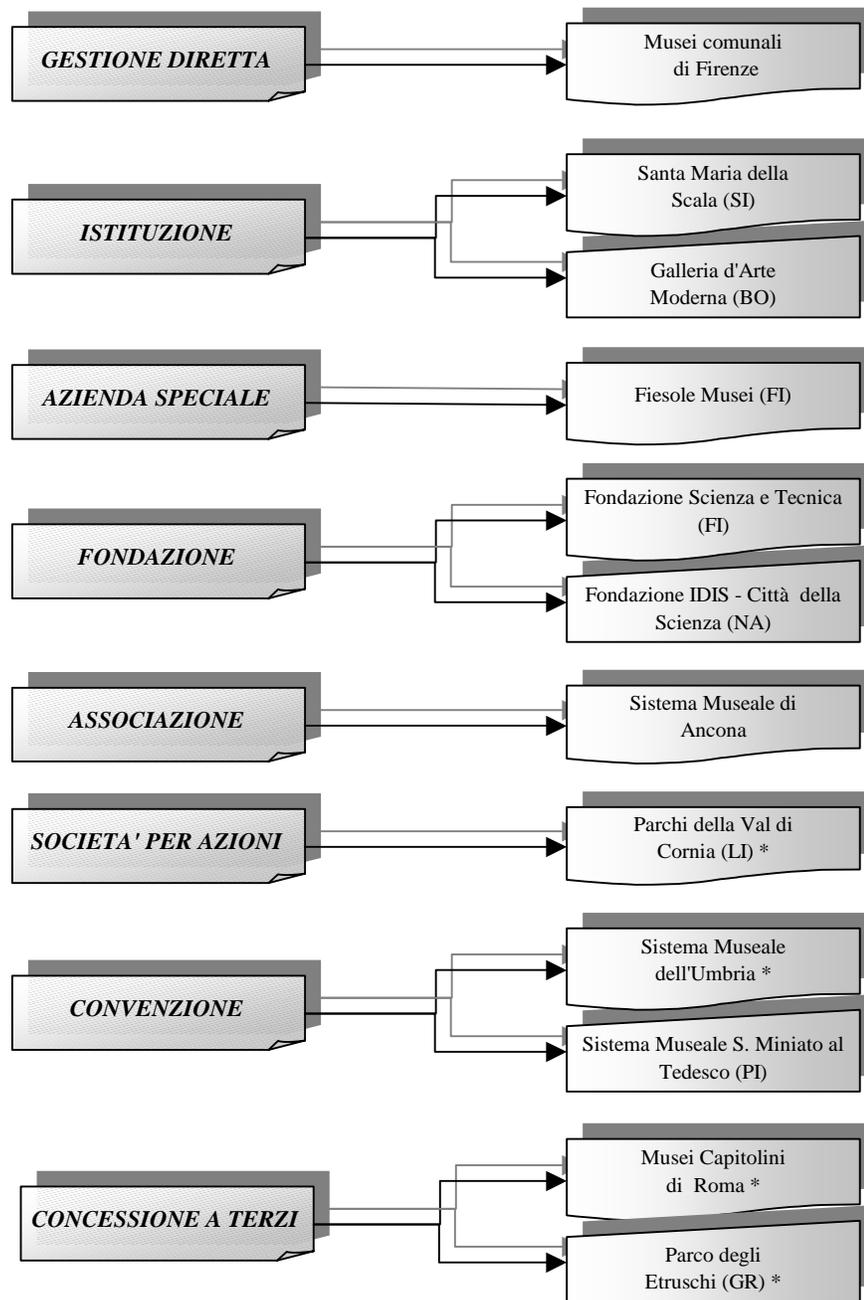
In generale, il tratto comune delle realtà esaminate è che rappresentano esperienze pilota e di successo, indipendentemente dagli elementi di criticità pur rintracciabili nei

vari casi. Per ognuno dei casi presi in esame si descrivono sinteticamente i tratti distintivi, le modalità organizzative prescelte, i temi dominanti e i risultati raggiunti, come anche i punti di debolezza e gli elementi che spingono verso nuove soluzioni organizzative o parziali correttivi delle normative vigenti.

Gli studi di caso riguardano, in particolare, modelli di gestione di beni e servizi culturali di pertinenza delle Amministrazioni locali infatti è in questa sede che più sono stati sperimentati gli strumenti innovativi messi a disposizione dalla legislazione. Sono stati presi in considerazione i casi di gestione di musei, di aree archeologiche e di sistemi integrati che hanno apportato un contributo di innovazione nel settore e che possono essere considerati efficacemente sperimentati.

Complessivamente, lo studio descrive 11 casi di gestione, riportati schematicamente nel grafico 1, con modalità organizzative e funzionali diverse.

Grafico 1 – I casi di



Il primo dei casi esaminati riguarda la *gestione in economia*, e in particolare il sistema dei musei del comune di Firenze.

Per il modello dell'*istituzione* si presentano due casi di gestione piuttosto diversi: il complesso di Santa Maria della Scala a Siena, la Galleria Nazionale d'Arte Moderna di Bologna.

Il sistema dei musei del Comune di Fiesole rappresenta uno dei pochi esempi di applicazione del modello di *azienda speciale* applicato al settore culturale.

Per quanto riguarda il modello della *fondazione*, i casi analizzati riguardano due istituzioni operanti in ambito scientifico.

L'*associazione* è la forma organizzativa scelta per la creazione del Sistema Museale di Ancona.

Particolarmente significativo risulta il caso della *società per azioni* istituita per la gestione dei Parchi della Val di Cornia.

Infine, riguardo alla *convenzione* e alla *concessione a terzi*, strumenti utilizzati per l'affidamento esterno dei servizi culturali, sono descritte quattro esperienze di successo. Per quanto riguarda la *convenzione*, si riportano i casi del sistema di San Miniato e del Sistema Museale della Regione Umbria.

I criteri che hanno determinato la selezione dei casi hanno tenuto conto di esperienze che presentassero una tipologia d'offerta culturale assimilabile alle realtà del Meridione, al fine di garantire sin da questa fase di analisi la replicabilità degli esempi presentati nelle aree Obiettivo 1.

Nel quadro delle esperienze analizzate, un ulteriore livello di analisi particolarmente approfondita ha riguardato la scelta di quattro casi:

- un Museo civico di grandi dimensioni: i Musei Capitolini di Roma;
- un Sistema di aree archeologiche e musei: il Parco degli Etruschi di Sorano, Pitigliano e Scansano;
- un Sistema territoriale gestito attraverso un Spa: i Parchi della Val di Cornia;
- una rete regionale di musei: il Sistema Museale dell'Umbria.

L'elemento che accomuna i 4 casi prescelti riguarda il livello di successo dei modelli di gestione adottati i quali, hanno contribuito alla valorizzazione innovativa del patrimonio culturale e ambientale. Si è inoltre tenuto conto, nella scelta, della necessità di proporre forme organizzative diverse, in grado di rappresentare una quota consistente delle alternative offerte dalla normativa vigente.

4. Principali elementi di riflessione

Attraverso l'attività di analisi sviluppata nel Rapporto qui sintetizzato, si è cercato di fornire, alcuni orientamenti e osservazioni riguardo ai seguenti aspetti:

- cooperazione e coordinamento fra i soggetti dello sviluppo delle attività culturali;
- proprietà dei beni;
- tipologia di beni gestiti;
- fruizione;
- sostenibilità della gestione.

Rispetto al primo punto, nei quattro casi presi in considerazione è sempre presente un attore pubblico capace di gestire processi amministrativi complessi. Il soggetto promotore, attorno al quale si aggrega il consenso sull'iniziativa, è generalmente un Ente pubblico. Nei casi di singoli contenitori, e non di sistemi complessi, il promotore normalmente coincide con il proprietario della risorsa culturale. Tuttavia, non si può generalizzare, nei sistemi culturali complessi la particolarità dei sistemi è che il promotore deve coordinarsi con un numero molto elevato di altri soggetti pubblici e privati.

La *proprietà* dei beni culturali oggetto della gestione, nei casi presi in considerazione, è per la grandissima parte pubblica e in nessuno dei casi la gestione ha comportato il

trasferimento della proprietà (pubblica) ai soggetti gestori, i quali hanno ottenuto la concessione dell'uso o del servizio per un certo numero di anni.

Eccezioni sono tuttavia presenti per il patrimonio appartenente alle Diocesi. Tuttavia, poiché nelle Regioni dell'Ob.1 il patrimonio archeologico è più consistente di quello del Centro-Nord, è possibile affermare che molte gestioni innovative potranno riguardare, sia a livello di singolo contenitore/area, sia a livello di sistema, beni di proprietà statale. Se ne deduce che, al momento di mettere a fuoco, Regione per Regione, le soluzioni gestionali, sarà necessario configurare forme di coinvolgimento diretto e indiretto dello Stato. Questo tema è cruciale, poiché la sostenibilità della gestione, che nel Mezzogiorno può essere garantita soprattutto su un'organizzazione "a sistema", può essere realizzata se e solo se comprende beni di elevata qualità culturale, che potrebbero essere di proprietà dello Stato.

Gli esempi di gestione innovativa mostrano con chiarezza che la *tipologia* dei beni culturali non rappresenta un aspetto problematico anche se i beni gestiti sono diversissimi, e possiamo osservare che se si eccettua il caso ovvio della gestione diretta da parte dei Comuni, non c'è incrocio gestionale tra la fruizione museale (in senso lato) e lo spettacolo dal vivo o l'archivio e la biblioteca.

Un altro tema di grande importanza è l'*attrattività*. Indipendentemente dal settore culturale, agli occhi dell'utenza i beni non sono tutti eguali. I casi esaminati mostrano che i responsabili pubblici hanno scelto coscientemente di affiancare beni di diversa capacità d'attrazione, confidando nella capacità di estendere le potenzialità di visita anche a beni che da soli non avrebbero mai potuto autosostenersi.

Un aspetto di particolare interesse presente in tutti i casi esaminati è il *processo cumulativo* e di aggregazione dei siti e delle aree. Nel Mezzogiorno, i temi dell'attrattore e quello del sussidio incrociato tra beni di diversa attrattività rappresentano elementi fondamentali per il successo del POR, tenendo conto del fatto che qui molti potenziali attrattori sono oggi sconosciuti al grande pubblico.

In termini di *fruizione*, i gusti e i comportamenti del visitatore sono costantemente studiati e monitorati da parte dei soggetti gestori. Si tratta di una novità positiva per il contesto italiano, elemento particolarmente importante per la gestione dei beni culturali, dovendo intensificare i flussi, sia con la vendita di beni e servizi diversi dal biglietto, aumentando la spesa media per visitatore.

L'investimento nel settore culturale, come settore produttivo capace di creare occupazione e reddito aggiuntivo, avrebbe come principale scopo quello di promuovere nuove forme di turismo, come il "turismo culturale" e solo in seconda istanza di sfruttare, soprattutto sotto il profilo finanziario, il bacino d'utenza turistico maturo. Questa osservazione è importante perché anche nei casi di elevata sostenibilità, o addirittura di sufficiente remuneratività, il compito di vigilanza e di promozione del soggetto pubblico non deve venire mai meno.

Il livello di *sostenibilità* della gestione costituisce l'obiettivo esplicito di tutte le gestioni innovative presentate nel rapporto, anche se con alcune difficoltà.

Si può osservare che molti compiti, di tipo gestionale rimangono nelle mani dei responsabili pubblici, mentre, i contributi pubblici sono contenuti, sebbene siano sempre presenti. Il deficit di gestione delle attività culturali è riducibile ma non eliminabile del tutto. L'attuazione di un modello di gestione innovativa produce non è che l'inizio di un lungo viaggio.