

Prefazione

Il sistema dei beni culturali tra centralizzazione e decentramento

di Luca Zan

1. Best practices e worst practices

La ricerca empirica non è sempre ben accolta nelle discipline manageriali (in Italia ancor meno che all'estero). Soprattutto la ricerca sul campo, specie se di natura qualitativa (e ancor più se utilizza forme di osservazione partecipante) lascia lo studioso in una difficile situazione: “che gli frega” a qualcuno di leggere il frutto delle tue osservazioni? Che cosa gli racconti? Come selezionare i mille significati di innumerevoli situazioni prese in considerazione?

Una comunità di studiosi viziata epistemologicamente dall'illusione di una pretesa di generalizzazione o da una tendenza alla modellizzazione quando non addirittura da velleità precettistiche – come la comunità internazionale degli studiosi di management – nei fatti non dimostra un grande interesse a capire l'evoluzione di un pezzo di storia istituzionale, verosimilmente un pezzo “piccolo”, che richiede comunque troppo tempo di ricerca (in periodi di *publish or perish*), che facilmente verrà bollata come “descrittiva”, e che ha il grosso vizio di non prestarsi a essere rivenduta e applicata ad altri contesti. Un vero attentato all'identità genericista di buona parte della letteratura manageriale (l'esperto di settore da noi è infatti una rarità).

Nel caso dei beni culturali il problema è più grave: di fronte al genericismo superficiale di molti esperti di management, gli stessi *professionals* perdono l'occasione di prendere seriamente in considerazione il management come corpo di conoscenze che potrebbero essere utili nello svolgimento diretto dei loro compiti curatoriali e affini, con due diverse opzioni: il radicale arroccamento e rifiuto; l'acritica acquisizione della parte più futile e metodologicamente inconsistente della retorica manageriale. A questo proposito non mi lascio sfuggire l'ennesima occasione di fare riferimento all'ingenuità del termine *mission*, o a tutto quell'armamentario un po' delirante di premi e riconoscimenti così tanto di moda nella pubblica amministrazione, incluso l'imman-

cabile riferimento alle *best practices*: anzi comunico fin da ora l'intenzione di occuparmi di *worst practice* (trovando peraltro in questo libro già del buon materiale).

L'estensione del discorso economico-aziendale al campo dei beni culturali sembra confermare una sorta di maledizione, una difficoltà di fondo al trasferimento in forme intelligenti di un bagaglio di nozioni e approcci che pure potrebbero introdurre prospettive assolutamente interessanti (anche in campo storico, se è concesso un rimando alla nostra ricerca sull'Arsenale di Venezia tra '500 e '600: Zan, Rossi, Zambon 2006); ovvero in campi inusuali come la ricerca sulla modernizzazione della pubblica amministrazione connessa nella gestione dei beni culturali in Cina (Zan 2005a). Sembra quasi di essere in presenza di uno strano filtro, che trattiene le nozioni più "grosse" (più interessanti, più problematiche, a maggiore valore conoscitivo e interpretativo), lasciando passare solo piccoli granelli di conoscenza manageriale, o meglio pulviscoli di retorica del management.

Applicare il management (come campo di conoscenze) non è dunque facile, soprattutto in un paese con un dibattito polarizzato tra giuristi e professionals, con una buona dose di arroganza disciplinare, entrambi con forti limiti di conoscenza rispetto a discipline di management, gestione o scienza dell'amministrazione, responsabili di un dibattito che non entra nel merito per buona parte.

Da questo punto di vista il libro di Sara Bonini Baraldi è una eccezione: inevitabilmente faticoso, "troppo tecnico" (come ci si sente talora dire dagli editori culturali, più spesso interessati al mero "dibattito politico"), ma certo meno inutile dei troppi libelli che in tema ripetono posizioni acquisite, non cercando una comprensione pluridisciplinare e multidimensionale, magari sporcandosi le mani con la ricerca empirica.

Senza esagerazione, l'intera vicenda della riforma del Ministero (e all'interno di questa la vicenda dei poli museali) è sconcertante, in fondo impossibile da narrarsi a un collega straniero (provate a spiegarla a un inglese, o anche a un burocrate – in senso tecnico e con accezione positiva – francese, per non dire a un americano: vi rideranno dietro, probabilmente pensando che abbiate seri problemi di lingua!). Addirittura, nel caso dei poli museali, l'oggetto stesso di studio è spesso sembrato volatilizzarsi e evaporare, in una altalena di soluzioni annunciate o bisbigliate e poi regolarmente smentite, in un susseguirsi che aumentava invece di ridurre l'incertezza (i poli avranno autonomia; no, saranno trasformati in fondazioni; no, saranno mantenuti; e così via). L'incredibile – e inconcepibile in altri contesti, ad esempio di imprese private – esperienza del controllo di gestione nei poli, così come nel resto del Ministero, che questo libro descrive è di per sé un altro bell'esempio di *worst practices*, con direttori amministrativi e soprintendenti mandati allo sbaraglio in un

processo di riforma mal concepito. (Un bel capitolo nel libro delle *worst practices* potrebbe riguardare il ruolo delle società di consulenza internazionali nei processi di cattivo trasferimento delle conoscenze manageriali nel comparto dei beni culturali: in questo volume ne ritroviamo una già incontrata nella non brillante esperienza del British Museum, anche qui con approcci più che discutibili).

Ci si può chiedere quanto le faticose vicende in questione siano in sé così complesse e quanto sia dovuto al particolare approccio utilizzato nell'esperienza italiana che ha giocato un ruolo particolare. Ora non c'è dubbio che una intelligente (e parsimoniosa) applicazione delle logiche del management inteso come corpo di conoscenze sia difficile: ma errori simili non sono inevitabili, il fallimento non è ineluttabile. L'esperienza francese – alla quale questo volume dedica alcune pagine interessanti – non è così critica, pur essendo in presenza di una situazione simile alla nostra in termini di peso e ruolo diretto dello Stato. A differenza che da noi però, esiste già all'interno della amministrazione dei beni culturali una forte conoscenza di scienze dell'amministrazione (con funzionari formati nelle migliori scuole) che riesce a filtrare le esigenze di cambiamento e contestualizzarle alla gestione dei beni culturali senza soluzioni pasticciate o ingenuie.

Ma in aggiunta, c'è forse un problema più sottile e controverso e più generale, vale a dire la conflittualità del processo di managerializzazione rispetto a dinamiche di sostanziale – e probabilmente crescente – *giuridificazione* del nostro sistema, che rischia di generare veri e propri mostri organizzativi (tema in parte presente nella letteratura di *New Public Management*, non particolarmente presente nel dibattito italiano, ma discusso a fondo nelle pagine di questo volume). Le crescenti domande di soluzioni manageriali non liberano i nostri manager pubblici dalla costrizione di lavorare per leggi e regolamenti (mai come nel caso dei beni culturali si incontrano "dirigenti" che hanno una tale forma mentale, pervasa da leggi e norme più che da questioni e principi delle scienze dell'organizzazione), con una doppia serie di logiche d'azione (manageriale e giuridica) oltre a quella professionale, da cui ci si libera in un modo solo: "uscendo" dal settore pubblico.

(Una nota a margine: mentre i processi di outsourcing ed esternalizzazione nel settore privato sono connessi a complessi e cruciali processi di gestione delle conoscenze e dei costi di transazione, il settore pubblico – certamente in Italia – prende a prestito le stesse terminologie per finalità assolutamente diverse, e in fondo molto più semplici: appunto liberarsi dai "lacci e laccioli" delle regole dell'amministrazione pubblica. Non vorrei essere uno storico delle istituzioni economiche del futuro: come potrà comprendere i processi di trasformazione di questi decenni?).

Lasciando il lettore al “gravoso” compito di leggere il libro (il management non è mai divertente, al massimo è interessante e importante, ma si ride poco), mi riservo nelle pagine che seguono di svolgere una serie di considerazioni sul dibattito nostrano – facendo ampio riferimento alle evidenze empiriche anche del lavoro di Sara Bonini Baraldi – nella direzione delle esigenze di cambiamento e delle ragioni (delle “razionalità”) che a un cambiamento generico si oppongono nel settore dei beni culturali¹. Più specificatamente il tema è quello dell’accentramento/decentramento, visto nella prospettiva dello studio di management.

2. La tradizione italiana nei beni culturali e le ragioni della centralizzazione

La centralizzazione – o piuttosto il “grado” di accentramento di un sistema – è il risultato di complessi processi nazionali, politici e amministrativi: è un prodotto della storia amministrativa, che differisce da paese a paese. Da questo punto di vista è impossibile comprendere la tradizione del Ministero italiano per i beni culturali senza considerare la storia dello stato unitario dal 1861. Si tratta di un modello difficilmente esportabile (ma spesso neanche solo concepibile) in altri paesi attualmente caratterizzati da marcati processi di decentramento (come gli Stati Uniti o la Cina, pur con le enormi differenze).

Il coinvolgimento dello Stato nel sostegno e nella promozione della cultura e del patrimonio artistico è segnato da forti tensioni tra passato, presente e futuro (Girard 1996). Nonostante il contesto generale, le sue diverse origini e gli “accidenti” storici, l’accentramento dell’amministrazione del patrimonio culturale italiano ha le proprie ragioni e una propria logica anche in senso organizzativo/gestionale: segnatamente il modo specifico in cui tratta due degli aspetti più controversi, il controllo professionale e le esternalità economiche. Aspetti sui quali vale la pena di soffermarsi, seppur velocemente.

2.1. Centralizzazione e controllo professionale

La straordinaria ricchezza del patrimonio culturale italiano (per tutti cfr. Emiliani 1978; Paolucci 1996, 1998; Settis 2002) a partire dall’immancabile riferimento al “museo diffuso” è spiegabile ad un primo livello come fenomeno puramente storico, di “produzione” artistica e monumentale legata al ruolo

¹ Queste considerazioni riprendono il contributo di chi scrive al paper in lingua inglese Zan, Bonini Baraldi, Gordon 2007.

del nostro paese nella storia occidentale (un’antica cultura civica legata alle istituzioni che, dall’Etruria e dalla Magna Grecia fino all’impero romano, ha continuato ad esistere sotto le dominazioni arabe, bizantine, longobarde, normanne e del Sacro romano impero, dal Rinascimento al Barocco e oltre). Ma esiste anche una spiegazione più interessante, come sottolinea efficacemente Settis, per la quale la ragione della grandezza del patrimonio italiano «deve moltissimo alla cultura della conservazione sviluppatasi negli antichi Stati preunitari e poi nell’Italia unita» (2002, p. 5). Ancora: «[N]el nostro paese si è elaborata negli ultimi secoli una cultura della conservazione molto attenta e molto sofisticata, che ha valorizzato i singoli monumenti, grandi e piccoli, come parte di un insieme incardinato nel territorio, di una rete ricca di significati identitari, nella quale il valore di ogni singolo monumento od oggetto d’arte risulta non dal suo isolamento, ma dal suo innestarsi in un vitale contesto. È questa cultura che ha in primo luogo garantito in Italia la conservazione dei monumenti in misura maggiore che altrove» (2002, p. 15).

Come sostiene Settis (2002, p. 5), «la nostra cultura della conservazione è stata, e in certa misura è ancora, la più ricca e avanzata del mondo, e (...) implica una forte, marcata, prioritaria attenzione dello Stato verso il patrimonio culturale, inteso come proprietà di tutti i cittadini». L’Italia è di certo uno dei pochi paesi al mondo in cui la conservazione del patrimonio culturale compare tra i principi fondamentali della Costituzione come un dovere dello Stato. Inoltre, come è spiegato in questo volume, la nozione di “beni culturali” è un costrutto legale, i beni culturali sono perciò definiti *ex lege*.

È in questo contesto che si deve inquadrare l’odierno sistema di amministrazione dei beni culturali, basato sul forte ruolo dell’amministrazione centrale (il Ministero) e del suo complesso apparato locale (le soprintendenze).

Gli osservatori stranieri tendono a sottovalutare la realtà cruciale dell’obbligo per i dirigenti di fare direttamente riferimento al Ministero centrale, elemento caratterizzante la tradizione della Soprintendenza sia con connotazioni negative (come regole superate per gestire il personale e i dipendenti di alto livello), che più positive (come indipendenza dai rapporti col potere e con le lobby locali). Ad esempio alcuni colleghi cinesi tendono a usare il termine italiano “soprintendenza” per fare riferimento alle loro strutture periferiche di tutela e conservazione. Sfortunatamente in Cina, il responsabile locale della tutela (a livello di municipalità o provincia) dipende dalla stessa amministrazione locale (dal sindaco o dal direttore della Provincia), per cui viene meno la funzione di filtro professionale indipendente nelle e dalle dinamiche locali: se un sindaco avesse velleità speculative, opporvi resistenza potrebbe costare il posto di lavoro o la carriera.

Ciò che emerge da questo quadro è che mentre la gestione dei siti archeologici e dei musei nazionali potrebbe ben essere trasferita a livelli amministra-

tivi decentrati (con la dovuta cautela) con qualche vantaggio operativo, un certo tipo di centralizzazione (il controllo professionale attraverso un insieme complesso di regole amministrative) costituisce ancora un aspetto positivo nella tutela, elemento di forza per la conservazione del variegato patrimonio culturale italiano nei secoli.

2.2. Centralizzazione, esternalità e finanziamenti incrociati

Un altro importante ordine di ragioni in favore di un alto grado di centralizzazione del sistema è la mancanza di profittabilità nella grande maggioranza dei musei e delle istituzioni culturali presi individualmente. Nonostante possano esserci eccezioni (soprattutto nei paesi in via di sviluppo, con costi locali ma ricavi in linea con il potere d'acquisto occidentale: Zan 2005b), un'istituzione in grado di autofinanziarsi non può che essere considerata un'estrema rarità.

In tale situazione l'accentramento può giocare un duplice ruolo:

- fungendo da *clearinghouse*, da stanza di compensazione per ridistribuire le risorse dalle istituzioni più ricche a quelle più povere, aiutando così situazioni in sviluppo (il mercato non riconosce ancora il valore di siti minori rispetto ad attrazioni più famose) o di riconoscimento del valore non economico (ad esempio l'identità di una piccola comunità);
- mitigando il fenomeno di "fallimento di mercato" associato all'esistenza diffusa di esternalità positive (ovvero effetti economici positivi dove il patrimonio culturale ha un effetto causale benefico su altre parti dell'economia). Ciò avviene spesso con il turismo culturale: per esempio, i turisti che visitano Pompei spendono in maniera consistente all'interno dell'economia locale (per trasporto, alloggio, ristoro, shopping, ecc.), rispetto al valore relativamente basso del biglietto d'entrata che va a diretto beneficio del sito archeologico. Senza dubbio il patrimonio culturale (monumenti, chiese, musei, addirittura le strade di città come Firenze, Roma, Venezia, ecc.) è una delle ragioni principali per cui i turisti visitano l'Italia. E d'altra parte, come noto, anche visto in termini puramente economici il turismo costituisce un business molto importante per il paese nel suo insieme.

3. Centralizzare o decentralizzare: questo è il dilemma

Sfortunatamente se il "mercato" da parte sua fallisce, ciò non comporta automaticamente che l'organizzazione (o lo Stato, in questo caso) abbia sorte migliori. In questo contesto, separare "bambino e acqua sporca" – come sug-

gerisce Settis (2002) – non è così semplice (l'interfaccia tra i due elementi non è così netta).

3.1. Il "fallimento dell'organizzazione" e la spinta al decentramento

La questione del fallimento dell'organizzazione è in effetti un tema generale della riforma del settore pubblico in tutto il mondo, con profonde esigenze di modernizzazione che ha poco senso liquidare come questione marginale. Piaccia o non piaccia, il vento (freddino, a dire il vero) del *New Public Management* soffia in buona parte del pianeta, con l'imperativo delle "tre E" (efficienza, efficacia, economizzazione) e i suoi slogan un po' ossessivi in tema di *value for money* per tatcheriani di destra e sinistra (letteratura curiosa questa, forse più interessante nei suoi contributi critici piuttosto che nelle posizioni dei sostenitori).

Il tema interessa i servizi pubblici a livello planetario (World Bank 2005) ed il nostro paese in generale, coinvolgendo in questo senso "anche" il tema dei beni culturali. Certo restano alcune peculiarità per quanto riguarda i beni culturali, e la varietà di interventi – dall'outsourcing alla privatizzazione – hanno qui significati assolutamente particolari che è indispensabile comprendere.

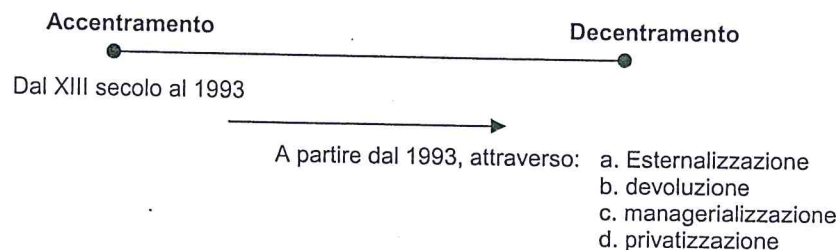
Su questo però a mio avviso interviene un altro elemento, vale a dire l'enorme pervasività nel nostro paese del concetto di valenza "pubblica" (per cui ad esempio una università statale è "pubblica" in molteplici sensi: non solo non esistono finalità di lucro, ma tutto il personale è "dipendente pubblico", le risorse finanziarie seguono la logica della "finanza pubblica", i test di ammissione a corsi con numero programmato sono a tutti gli effetti "concorsi pubblici" ecc.). Dalla pervasività della nozione di pubblico deriva una pressione (altrettanto debordante) ad abbandonare una tale condizione, ad "uscire dal pubblico", con una varietà di forme che molto facilmente risultano ambigue e confuse nel loro potenziale significato (di de-pubblicizzazione o di "uscita dal pubblico" per quanto riguarda questo o quest'altro aspetto in particolare).

3.2. Centralizzazione e decentramento: un quadro d'insieme

Entrambe le posizioni, quella che difende l'istanza dell'intervento centrale dello Stato italiano nel patrimonio culturale e quella che sostiene l'esigenza di nuove strutture e di un maggiore decentramento hanno proprie seducenti ar-

gomentazioni. È opportuno allora distinguere chiaramente il tipo di ragionamento che seguono le due opposte posizioni, concentrandosi sulla logica interna e sulle ragioni del loro discorso.

Fig. 1 - La trasformazione del sistema dei beni culturali italiano



La questione “centralizzazione o decentramento” riguarda fondamentalmente regole, norme e standard. Al di là dei commenti sulla proliferazione normativa, bisogna distinguere tra i diversi tipi di norme, separando in due livelli ciò che spesso è ambiguamente percepito come una categoria monolitica (sia nel dibattito, che in fig. 1): l’accentramento. Il quadro che proponiamo (fig. 2) distingue tra due diversi tipi di accentramento:

- da una parte ci sono norme professionali specifiche per i curatori, che riguardano protocolli e modelli di conservazione, di amministrazione, ecc. Tanto più alto è il grado di centralizzazione, quanto più forte è il controllo professionale sui processi, sui siti e sugli oggetti. Ci riferiremo a questo aspetto distinguendo tra alto e basso grado di accentramento professionale;
- dall’altra parte ci sono norme che si riferiscono ad aspetti amministrativi in genere, riflettendo in gran parte la storia amministrativa del paese, senza che siano specifiche dei beni culturali (ad esempio: le modalità di trattamento dei dipendenti pubblici; i sistemi contabili della pubblica amministrazione; le procedure amministrative, e così via). Distingueremo in questo caso tra alto e basso grado di accentramento organizzativo in termini di responsabilità amministrative (ossia di gestione di singoli enti all’interno del sistema amministrativo globale, e della associata nozione di *accountability*).

Fig. 2 - Accentramento e decentramento: un quadro d’insieme

		controllo professionale (grado di centralizzazione)	
		alta	bassa
responsabilità amministrativa (accountability)	accentramento organizzativo	cella 1	cella 2
	decentramento organizzativo	cella 3	cella 4

Queste due distinte dimensioni analitiche non sono necessariamente collegate, ma la tendenza all’inerzia organizzativa nella pubblica amministrazione e le difficoltà nel comprendere la differenziazione (à la Lawrence & Lorsch 1967) tendono ad intrecciarle più del dovuto. Settis si focalizza sulla prima dimensione (la centralizzazione professionale) sottovalutando in una certa misura il bisogno di cambiamento nella seconda dimensione. D’altra parte, la concentrazione di molti dei riformatori sull’elemento generale (il decentramento amministrativo) corre il rischio di ignorare la base fondamentale dello sviluppo nell’ambito del patrimonio culturale, mettendolo in pericolo con la negazione del valore della centralizzazione professionale.

Prima di esplicitare e di condividere preferenze, comunque, vale la pena di tentare una valutazione più robusta delle diverse soluzioni che emergono dal dibattito per districare le varie logiche nascoste sotto l’ombrello della “privatizzazione” nella prospettiva degli studi di management.

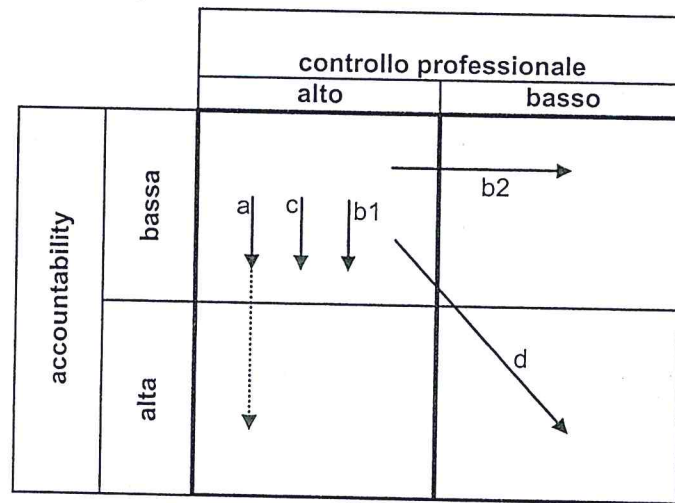
È significativo notare come il termine “decentramento” (nell’accezione usata in queste pagine) assuma un significato più ampio rispetto a quello comunemente inteso nella letteratura giuridica, sia come decentramento dall’apparato centrale (il Ministero) agli enti locali, che all’interno dell’apparato ministeriale tra diverse amministrazioni (direzioni generali, direzioni regionali, soprintendenze, musei e così via). L’intento è quello di evidenziare le connotazioni organizzative del decentramento: da questo punto di vista le iniziative legislative sul decentramento istituzionale e amministrativo (devolution e managerializzazione), sommate ad iniziative di esternalizzazione e privatizzazio-

ne, possono riflettere un livello più o meno significativo di decentramento a seconda del suo impatto organizzativo.

3.3. La valutazione delle diverse soluzioni

Ripercorrendo la recente storia degli sconnessi cambiamenti relativi ai beni culturali (con un misto di – e una confusione tra – outsourcing, devolution, managerializzazione e privatizzazione, come discusso nel secondo capitolo del presente volume), è istruttivo tracciare le diverse traiettorie delle varie proposte di riforma, a partire dalla situazione iniziale, che si colloca indubbiamente nella prima cella della matrice, con alto livello di accentramento professionale e amministrativo (fig. 3).

Fig. 3 - Una valutazione della trasformazione del settore dei beni culturali in Italia



a) Esternalizzazione

L'esternalizzazione (outsourcing) può costituire uno strumento importante nella trasformazione del settore, offrendo flessibilità e controllo sulle risorse, e superando in certa misura le rigide regole del settore pubblico in termini di personale, risorse finanziarie, e sistemi amministrativo-contabili che rendono spesso un incubo la gestione quotidiana nel settore pubblico italiano. In tale

quadro dunque, l'esternalizzazione diminuisce il grado di accentramento amministrativo (aumentando ciò che si compra nel mercato rispetto a quanto si produce internamente, secondo una logica di *make or buy*).

Esistono diversi livelli ai quali si può applicare questa logica. Quando questa è applicata semplicemente ai "servizi aggiuntivi" (punto di partenza con la Legge Ronchey), rischi e benefici sono più bassi. Quando invece essa è costruita all'interno di soluzioni più radicali (ovverosia dove ci si serva di un gestore esterno generale, come nel caso di successo dei Musei civici di Venezia, o quando si conducano cambiamenti nello status istituzionale, come nel caso della trasformazione del Museo egizio di Torino in fondazione: Zan 2003), i benefici del decentramento amministrativo sono più alti (si veda la linea tratteggiata in fig. 3).

Allo stesso tempo sono più alti anche i rischi di controllo dei processi esternalizzati, come è generalmente riconosciuto dalla letteratura. Riferendosi in particolare ai beni culturali, si tratta principalmente di rischi collegati alla perdita di controllo professionale (che si può ancora evitare con norme generali, ad esempio riguardanti la conservazione/manutenzione/gli usi consentiti dei beni, e con regolamenti da introdurre specificatamente nei contratti con le parti esterne, o negli statuti dei nuovi enti). Inoltre, può esserci un certo rischio di perdita di coerenza interna delle soluzioni da un punto di vista di logica manageriale (il che comunque ha poco a che fare con questioni autosufficienza economica, salvo eccezioni, quanto piuttosto con responsabilità economiche e amministrative).

b) Devoluzione

Il dibattito sulla devolution mette in luce l'estrema lontananza da qualsiasi interesse specificamente manageriale. Si tratta di una sorta di decentramento geografico, piuttosto che organizzativo, in linea con questioni più generali e comuni nel dibattito politico italiano (riforma dell'amministrazione centrale, federalismo, ecc.). Si potrebbe osservare che in chiave economico-organizzativa il decentramento territoriale – che può avere significati molto diversi in paesi di diversa dimensione e tradizione – è forse molto meno cruciale nel caso dell'Italia (oltre al timore che tutto il processo finisca per essere più costoso e meno efficiente, come è stato sostenuto).

Ciò che è pericolosamente assente è una seria discussione su che cosa succederà quando/se i musei nazionali saranno/fossero trasferiti agli enti locali. L'intero dibattito sembra non tenere conto dei limiti emersi dalla ricerca sui musei civici italiani, i quali sono generalmente meno costretti nelle maglie della burocrazia statale, mostrando però di avere ancora serie pecche in termi-

ni di mancanza di autonomia e di *accountability* (Zan 1999, 2002, 2003). Se questo è vero, la *devolution* come soluzione possibile aggiunge poco o nulla al miglioramento delle condizioni manageriali, spostando marginalmente verso il basso il grado di decentramento organizzativo (b1 in fig. 3).

Si aumenta qui il rischio dal punto di vista professionale senza il controbilanciamento di alcun beneficio sostanziale. Il trasferimento di autorità da "un" centro, che perlomeno ha una tradizione di professionalismo, a "numerosi" periferie (le Regioni), dove non esistono simili meccanismi di sviluppo del controllo professionale, appare azzardato. Un risultato non voluto potrebbe essere una diminuzione del livello di efficacia dal punto di vista curatoriale, senza per questo ottenere aumenti di efficienza. Ad esempio, regole consolidate per la conservazione e la cura potrebbero facilmente essere aggirate, o per equivocate dimostrazioni di sciovinismo locale, o per inappropriato sfruttamento economico (b2).

c) Managerializzazione

L'introduzione di una nuova cultura e di nuovi strumenti operativi orientati al modello manageriale privato all'interno dell'amministrazione pubblica ("managerializzazione") ha sollevato seri problemi nell'esperienza italiana. Forme di *accountability* continuano ad essere difficili da raggiungere nella riforma del Ministero (l'incompiuta riforma di Pompei ne è un esempio lampante, non risolta neanche per i poli museali), mentre finora per quel che riguarda i musei civici la realtà è quella di un "falso managerialismo", un meccanismo focalizzato sulla retorica degli obiettivi senza alcuna seria discussione sulle risorse (Zan 2003). In entrambi i casi, quello della Soprintendenza autonoma di Pompei e quello dei musei civici, ci sono notevoli ostacoli nella gestione dell'innovazione, nella relazione con i visitatori, e complessivamente nelle attività quotidiane. Sembra ancora impossibile per tali istituzioni pubbliche rivendicare un ruolo diretto: a) nella selezione del personale; b) nella definizione della composizione di background, conoscenze e competenze disponibili (per esempio l'impossibilità di assumere esperti di marketing o di controllo di gestione) e c) nella vera e propria organizzazione del lavoro.

«Quali spazi restano all'interno di questo "modello" per una logica manageriale? Certo qualche grado di libertà esiste; ma l'equazione "obiettivi \Rightarrow risorse \Rightarrow azione \Rightarrow risultati" ne esce profondamente condizionata dal non poter agire in via diretta su una parte significativa delle risorse (il personale, e il suo adeguamento quali-quantitativo in aumento o in decremento, o verosimilmente con le due variazioni congiuntamente in relazione a diverse classi di professionalità richieste), lasciando in fondo poco più che un significato di

flessibilità della spesa e di reperimento di risorse finanziarie ulteriori, e forse di un maggior orientamento al cliente» (Zan 2003, p. 102).

La situazione nel resto del Ministero è addirittura peggiore, visto il tortuoso processo di riforma dei Poli museali descritti in questo volume, e il fatto che, tralasciando le eccezioni dei Poli, le rimanenti soprintendenze sono ancora condannate al loro precedente disegno organizzativo e istituzionale disfunzionale.

d) Privatizzazione

La privatizzazione in senso stretto (vendita dei beni a privati) si pone come la negazione del valore pubblico dei beni culturali, volta a distruggere la tradizione della cura e della conservazione (la vera ragione per cui l'Italia è così ricca di beni culturali). Come dimostra Settis, il valore pubblico dei monumenti e dell'arte è un elemento che per secoli è sempre andato al di là della proprietà privata. La privatizzazione costituisce un serio attacco a questa logica, e indebolisce gravemente ogni forma di controllo professionale sui criteri (standard, usi consentiti, ecc.) volti a mantenere la natura di "bene pubblico" del patrimonio culturale.

Esiste comunque un aspetto molto più sottile e insidioso di questa politica, che riduce il controllo professionale indebolendo nei fatti la capacità di intervento mediante il taglio delle risorse alle soprintendenze, pur senza modificare nella forma i ruoli tradizionali del soprintendente. Ciò è quanto è successo negli ultimi anni, come è stato osservato e criticato da museologi e curatori (*The Art Newspaper* 2001), al di là di (in parallelo a) tentativi di vendita vera e propria del patrimonio.

4. Considerazioni conclusive

Lo schema proposto circa il grado di accentramento/decentramento del sistema dovrebbe aiutare ad aumentare la comprensione del significato organizzativo-istituzionale di varie soluzioni emerse in modo spesso confuso nel dibattito. Al di là della privatizzazione in senso stretto (cioè il trasferimento della proprietà dal pubblico al privato), un cambiamento relativamente semplice nella logica di riforma sarebbe comunque preservare lo status e la proprietà pubblica dei beni (vendere una collezione resta infatti un "crimine" dal punto di vista del discorso curatoriale). Da questo punto di vista il termine francese *désétatisation* (Van Hemel e Wielen 1997) fornisce una descrizione migliore del fenomeno (quello che con un po' di imbarazzo viene definito «publicly

owned and privately run» da qualche documento della World Bank), andando a significare un'uscita mirata dal settore pubblico, riducendo le regole e l'eccessiva regolamentazione che caratterizza la pubblica amministrazione, spesso con conseguenze impreviste o inattese. Tale processo di "decentramento organizzativo" mantiene ancora robusti standard professionali di controllo centrale (cella 3 in fig. 3).

Le vie per raggiungere praticamente questo obiettivo dipendono sempre dal contesto e dalle tradizioni istituzionali di ogni paese. Mentre lo status legale della "fondazione di gestione" può essere visto nel nostro paese come una soluzione, si tratta pur sempre della variante italiana di un fenomeno di carattere ben più generale, con molteplici forme diverse in numerosi contesti (World Bank 2005).

Una questione in particolare richiede la massima attenzione, qualunque siano il grado e le forme del decentramento amministrativo (dall'outsourcing all'aperta privatizzazione). Si tratta della necessità di prendere nella dovuta considerazione il ruolo di competenze professionali accentrate, valutando allo stesso tempo le condizioni operative del contesto. Da questo punto di vista non si possono ignorare alcuni difetti organizzativi radicati nella professione curatoriale italiana, che prima o poi andrebbero risolti. Ad esempio, con riferimento all'organizzazione ministeriale, i soprintendenti hanno un background in archeologia, architettura o storia dell'arte, e solitamente cominciano a lavorare in Soprintendenza come primo impiego, immediatamente dopo la laurea. Aspetti positivi di questa realtà (conoscenza approfondita del Ministero e delle sue funzioni, vera vocazione e forte motivazione, supportate dalla grande rete del sistema di conoscenze professionali nel Ministero) si accompagnano d'altra parte ad aspetti negativi: la mancanza di esperienza professionale in contesti diversi e la propensione a forme di provincialismo organizzativo, la mancanza di opportunità di fertilizzazione incrociata delle conoscenze, delle competenze e dell'esperienza, e la non confrontabilità diretta con colleghi di altre strutture organizzative o nazionali; nessuna attività di formazione – e in particolare nessuna formazione in campo manageriale – è prevista nel corso di una carriera interamente incentrata su competenze professionali (e talvolta assistita da lobbying e protezione politica per lo sviluppo della carriera).

Nel tentativo di dare un senso all'intricato ginepraio della riforma dei beni culturali in Italia negli ultimi anni, forse il maggior pericolo risiede nella mancanza di comprensione degli approcci multidimensionali, i quali devono essere interdisciplinari e più pragmatici. Mentre il dibattito pubblico assume spesso le forme di una battaglia politica tra "sinistra" e "destra", il vero problema sembra risiedere nelle impostazioni e caratterizzazioni disciplinari di due delle più forti dimensioni del discorso italiano sui beni culturali: quella professionale e quella legale. Entrambe faticano a cogliere la natura multidi-

dimensionale delle questioni di management, anche con riferimento alla gestione di organizzazioni come musei, soprintendenze ecc., con il bisogno simultaneo di centralizzazione "e" decentramento riferiti a diversi elementi e dimensioni identificate (il tema di fondo di queste riflessioni). La *désétatisation* può offrire una soluzione (una risposta multidimensionale in sé) che conserva ancora i fondamenti del bene culturale come "bene pubblico", senza condannare Soprintendenti e curatori ad essere vittime delle rigidità estrema delle regole dell'amministrazione pubblica nostrana. Serve una soluzione di compromesso accettabile nell'abbandonare un numero sostanzioso di obblighi imposti agli enti pubblici mantenendo al tempo stesso viva l'etica del "bene pubblico" nel patrimonio culturale.

Parallelamente, poiché la trasformazione di alcuni importanti musei statali francesi in *établissements publics* dotati di autonomia sta portando in questi anni a risultati decisamente interessanti, con il quinto capitolo l'attenzione si sposterà all'estero: la pur breve analisi del sistema francese consentirà infatti di aprire una finestra sulle modalità di gestione del cambiamento in altri paesi suggerendo soluzioni compatibili con le specificità del contesto continentale.

Infine, sulla base del quadro teorico proposto e dei fenomeni analizzati, il sesto capitolo tenterà una valutazione della riforma del settore dei beni culturali dal punto di vista manageriale, evidenziando alcune delle cause che hanno influito sulla scarsa efficacia del processo e le principali implicazioni operative.

presente lavoro attraverso un approccio di tipo processuale (cfr. nota metodologica). Tale approccio, attraverso un'approfondita analisi sul campo delle organizzazioni studiate, ha infatti permesso di evidenziare lo scostamento esistente tra previsioni normative e loro impatto organizzativo.

2. La riforma del settore dei beni culturali dagli anni Novanta ad oggi

Il capitolo intende ricostruire i principali interventi normativi che hanno contribuito a modificare l'assetto del settore dei beni culturali dagli anni Novanta ad oggi. Nel primo paragrafo verranno ricordate e commentate le principali norme che hanno riguardato l'identificazione e la definizione delle funzioni esercitabili sui beni culturali nonché la loro ripartizione tra i diversi attori del sistema (esternalizzazioni, devolution, privatizzazioni). Nel secondo paragrafo verranno invece brevemente riassunti gli interventi normativi che hanno modificato la struttura organizzativa interna del Ministero tentando una fotografia del funzionamento dell'apparato ministeriale al momento dell'analisi e della stesura del lavoro.

Tale ricostruzione risponde ad una duplice finalità. In primo luogo facilita la comprensione del contesto in cui la successiva analisi si inserisce: senza la comprensione delle funzioni esercitabili sui beni culturali e della macrostruttura organizzativa dell'amministrazione a cui tali funzioni sono attribuite (il Ministero), si renderebbe infatti impossibile la successiva discussione sugli interventi che hanno riguardato le amministrazioni di diretta amministrazione (le soprintendenze). Inoltre, poiché emerge in modo forte la disordinata proliferazione normativa che ha caratterizzato il settore nell'ultimo decennio, essa contribuisce ad introdurre il discorso relativo al problema della "giuridificazione" con particolare riguardo al processo di traduzione normativa.

1. Elementi di decentramento nella normativa di riforma dei beni culturali¹

1.1. Le “funzioni” rilevanti e la loro definizione normativa: tutela, valorizzazione, gestione

I beni culturali sono una costruzione giuridica. Il “codice dei beni culturali e del paesaggio”, ultimo riferimento normativo di ampio respiro in tema di patrimonio culturale², definisce beni culturali tutte «le cose mobili e immobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà» (art. 2, comma 2). Sono dunque beni culturali solo quelli positivamente individuati dalla legge.

I beni culturali così individuati possono essere di proprietà pubblica (dello Stato, regioni o di enti locali) o privata (cittadini, imprese, ecc.). Siano essi di proprietà pubblica o privata, i beni culturali sono *beni funzionali all'interesse pubblico* (della crescita intellettuale della popolazione). In quanto tali essi vengono sottratti al diritto comune (cioè al diritto privato, che regola la convivenza tra le persone) ed assoggettati ad uno specifico regime pubblico (che regola l'azione dell'amministrazione pubblica e i rapporti tra amministrazione e cittadini; Serra 1999)³.

Sui beni culturali sono distinguibili diverse forme di intervento. Il significato e la rilevanza di ciascuna tipologia d'intervento non è però sempre stato chiaro, e tuttora molte sono le sovrapposizioni di significato nonché i conseguenti dubbi di attribuzione tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica e con i soggetti privati.

Sulla base della legge 1089 del 1939, punto di riferimento ed identificazione professionale per gli esperti di beni culturali, l'unica funzione esplicitamente riconosciuta dalla normativa esercitabile sui beni culturali era quella

di *tutela*, il cui significato includeva al suo interno le attività successivamente riconosciute di conservazione, valorizzazione, gestione, fruizione ecc. (D'Alessio 1992; Bobbio 1992). Le funzioni di *gestione* e *valorizzazione* dei beni culturali sono state infatti scorporate nella normativa dalla funzione di tutela solamente nel 1998 con il decreto legislativo 112 del 31 marzo⁴.

In base alla definizione stabilita dal codice del 2004, la *tutela* «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione» (art. 3). Le tipologie di azioni che rientrano nella funzione di tutela sono: l'individuazione dei beni tramite la verifica e la dichiarazione con l'apposizione del vincolo, la vigilanza per assicurarne l'esistenza e lo stato di conservazione, la protezione e la conservazione anche tramite l'esecuzione di interventi di restauro, e la regolazione della circolazione in ambito nazionale ed internazionale.

Il codice dedica inoltre il titolo II alle funzioni di “fruizione e valorizzazione”, dove per *valorizzazione* si intendono le attività «dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale ed assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa (la valorizzazione) comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale» (art. 6)⁵.

Il codice sembra dunque recepire pienamente la distinzione fra tutela, valorizzazione e fruizione che la normativa degli anni Novanta aveva stabilito. Nel farlo esso si scontra però con uno scoglio insormontabile: l'impossibilità di distinguere pienamente e non forzatamente tra concetti ed azioni che, essendo tra loro strettamente collegate ed interdipendenti, rivelano confini ambigui ed infinite sfumature.

⁴ Ad eccezione di un primo passo in questo senso per quanto riguarda la funzione di valorizzazione riscontrabile nel DPR 3 dicembre 1975 n. 805.

⁵ Le attività di valorizzazione sono quelle che hanno subito i maggiori cambiamenti dalla revisione del codice tramite il D.Lgs. 156/2006. In base al nuovo articolo 6: «1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. 2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. 3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale» (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. “Codice dei beni culturali e del paesaggio, e successive modificazioni”).

¹ Il presente capitolo deve molto all'attenta revisione effettuata dalla prof.ssa Angela Serra, esperta di diritto dei beni culturali, alla quale vanno i più sentiti ringraziamenti.

² La prima versione del codice (D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) è stata successivamente modificata dal D.Lgs. n. 156 del 24 marzo 2006, che ne ha integrato e parzialmente rivisto i contenuti. Poiché il passaggio dalla prima alla seconda versione appare di per sé rilevante in relazione al fenomeno della proliferazione normativa e poiché il dibattito emerso dalla prima versione del codice ci sembra fondamentale per la comprensione e la valutazione delle successive modifiche, nel presente testo si riporteranno e commenteranno le previsioni dettate dal codice nella versione del 2004. Ad ogni modo, a fini di completezza dell'esposizione, laddove rilevanti si riporteranno in nota anche le successive modifiche introdotte con il D.Lgs. 156/2006.

³ Sulla nozione legislativa di “bene culturale” si veda anche Pitruzzella (2000).

L'irrigidimento di una terminologia intrinsecamente ambigua in formule rigide porta a due conseguenze problematiche.

Dalla definizione sorge innanzi tutto un problema di attribuzione e sovrapposizione di competenze. L'irrigidimento normativo di concetti fragili e non facilmente distinguibili, come quelli di tutela e valorizzazione, ha infatti dato il via ad un interminabile, poiché intrinsecamente irrisolvibile, quanto "vuoto" dibattito sul significato dell'uno e dell'altro, con conseguenti notevoli problematiche in termini di attribuzioni di competenze ai diversi livelli dell'amministrazione pubblica (Stato, regioni e enti locali). Come sostiene Settis infatti, «tutela, fruizione, valorizzazione sono un *continuum* che non si può tagliare a fette» se non «creando un dannoso spazio di sovrapposizione» fra le stesse. Le definizioni risultano perciò «quasi coincidenti, in cui la delimitazione di competenze si gioca su una sottile linea di confine: lo Stato *individua* e la Regione *promuove*, lo Stato *garantisce* e la Regione *assicura*» (Settis 2004). La questione non è banale, poiché si pone alla base di qualsiasi modello istituzionale-organizzativo per lo svolgimento delle funzioni stesse.

Il secondo aspetto problematico, altrettanto rilevante in termini manageriali, riguarda la definizione e la rilevanza assunta nella normativa dall'attività di gestione. In base al codice le attività di valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica possono essere gestite in forma diretta o in forma indiretta (art. 115): la gestione in forma diretta «è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e provviste di idoneo personale tecnico» (art. 115 comma 2); mentre la gestione in forma indiretta «è attuata tramite l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni associazioni, consorzi, società di capitali, o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono, oppure tramite concessione a terzi» (art. 115 comma 3)⁶. Al di là delle modalità di applicazione del-

le due forme di gestione, al momento non ancora attuate (l'unico caso di gestione in forma indiretta è quello della Fondazione Museo Egizio di Torino), ciò che stupisce è l'incapacità del codice di prevedere una vera e propria attività di "gestione", che è concepita solamente in termini di "forme di gestione" *ai fini della valorizzazione*, come se l'attività di tutela, ed in generale il funzionamento di una qualsiasi struttura organizzativa complessa, non avesse bisogno di essere gestita.

Sono questi gli effetti del recepimento normativo, e dunque di non esperti dal punto di vista curatoriale e manageriale, di termini irrimediabilmente ambigui e complessi, cioè suscettibili di diverse interpretazioni e significati. Un primo aspetto del problema della giuridificazione riguarda allora la volontà di tradurre in un linguaggio inadeguato, poiché caratterizzato da una notevole rigidità, concetti che trovano in una notevole apertura il loro elemento di forza: sia il termine "tutela" che "gestione" fondano infatti il loro significato sulla pratica, mutando parzialmente contenuto in base alle esigenze reali in continua trasformazione. Irrigidirli in una formula giuridica significa renderli inadeguati alla realtà, realtà che deve essere poi inutilmente ed infinitamente "rincorsa", come fin da subito ci si è resi conto, con nuove definizioni e nuove leggi. E se da tale osservazione emerge in modo forte l'impermeabilità del comparto giuridico a concetti derivati da altre discipline, il cui significato viene indebolito e ricondotto ai minimi termini, non si può ignorare il ruolo del discorso manageriale, che non è stato in grado di comunicare in termini sostantivi (e non solamente di retorica) i contenuti più interessanti del proprio pensiero (cfr. cap. 6).

Parallelamente alla *definizione* delle diverse funzioni esercitabili sui beni culturali, la riforma ha affrontato la questione della distribuzione di tali funzioni tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti nel settore. Il sistema delineato dalla normativa sembra orientare il settore verso un maggiore grado di de-

⁶ L'articolo 115 è stato successivamente modificato dal D.Lgs. 156/2006. Con la nuova versione «viene ribadita l'alternativa fra la gestione in forma diretta e quella in forma indiretta. Se ne precisano però i contorni: la prima è svolta da parte degli stessi enti titolari dei beni, eventualmente anche in forma consortile pubblica, attraverso strutture dotate di autonomia (art. 115, comma 2). La seconda è attuata tramite la concessione a terzi, selezionati mediante procedure di evidenza pubblica (art. 115, comma 3). Rispetto al passato le variazioni sono rappresentate dalla considerazione, come gestione diretta, di quella attuata in forma consortile pubblica (in precedenza qualificata come indiretta) e soprattutto dalla menzione, come gestione indiretta, solo di quella attuata tramite concessione a terzi (mentre in precedenza veniva indicato anche il ricorso a soggetti costituiti o partecipati in misura prevalente dall'amministrazione titolare dei beni, cfr. l'originario art. 115, commi 2 e 3). A ben vedere (...) il vero dato di diversità che si cela dietro tali variazioni sta nell'estensione dei casi di affidamento delle attività di valorizzazione mediante procedura ad evidenza pubblica. In particolare, poi, è venuta meno per province e comuni la preclusione del ricorso alla concessione a terzi, in precedenza sancita dall'art. 115, comma 6» (Sciullo 2006, p. 2). Come afferma

Sciullo «la novità introdotta – che si cela dietro la nuova dicotomia gestione diretta/indiretta – potrebbe essere riassunta in un'«apertura alla concorrenza» delle attività di valorizzazione (e in particolare dei servizi culturali), la gestione diretta o l'affidamento senza gara risultando ammesso soltanto nei casi in cui il soggetto pubblico provveda a svolgere l'attività con la propria organizzazione o la gestisca con altri soggetti pubblici in forma consortile pubblica. Nello stesso segno può essere altresì letta l'estensione agli enti locali della possibilità di utilizzo della concessione a terzi» (Sciullo 2006, p. 3). Inoltre «veramente nuovo è il divieto che gli organi preposti istituzionalmente alla tutela partecipino alla gestione di tali soggetti (art. 116, comma 1, terzo periodo)» (Sciullo 2006, p. 2) cioè degli «organi di gestione dei soggetti giuridici appositamente costituiti per elaborare piani di valorizzazione. (...) Viceversa, restano nella sostanza invariate la previsione (...) per la quale i beni culturali conferiti o concessi in uso rimangono assoggettati al regime loro proprio e in particolare alla tutela esercitata dal Mibac (art. 116, primo periodo)» (Sciullo 2006, p. 3).

centramento, ampliando lo spazio e le funzioni di diversi attori, pubblici e privati, presenti nel settore⁷.

¹ Le principali direzioni intraprese in questo senso sono:

- la ricerca di nuove modalità di gestione attraverso il conferimento a soggetti privati di funzioni ausiliarie o di gestione diretta dei beni (outsourcing);
- la revisione della ripartizione di competenze tra Stato ed autonomie locali (devolution);
- la possibilità di vendere il patrimonio culturale di proprietà dello stato anche a imprese e privati cittadini (privatizzazione);
- una generale modernizzazione, razionalizzazione e riorganizzazione dell'amministrazione statale principalmente attraverso il conferimento di maggiore autonomia ad alcuni degli organi ministeriali di gestione diretta (managerializzazione).

Dopo una rapida ricostruzione delle norme⁸ e del dibattito relativi ai primi tre processi, orientati al ridimensionamento del ruolo ministeriale attraverso l'apertura di diverse funzioni e titolarità a soggetti precedentemente estranei al settore, il testo si concentrerà sui molteplici aspetti e sulle diverse implicazioni del fenomeno di managerializzazione che ha caratterizzato l'apparato ministeriale.

1.2. Beni culturali e settore privato: esternalizzazione

Il grado di apertura del settore dei beni culturali ai soggetti privati è notevolmente mutato nel corso degli ultimi dieci/quindici anni. Nelle parole di Bruti Liberati «sino ai primi anni Novanta, il Ministero per i beni culturali e ambientali appariva (...) piuttosto incline alla chiusura (se non alla diffidenza) nei confronti dello spirito d'iniziativa e dell'apporto collaborativo dei privati» ai quali si rivolgeva principalmente per lo svolgimento di alcuni compiti tec-

⁷ Se è vero che le direzioni dalla riforma, a livello normativo, vedono l'introduzione di importanti elementi di decentramento (in ottemperanza al principio cardine di sussidiarietà introdotto dalla normativa negli anni '70 prima e '90 poi), è però vero che tale processo ha modificato solo parzialmente la struttura del sistema e non ha avuto nella realtà un impatto rilevante (Zan, Bonini Baraldi e Gordon 2007).

⁸ Per un approfondimento della riforma del Ministero in termini più prettamente giuridici si vedano in particolare Cammelli (1996, 2002) e Scialoja (2001); ai quali il paragrafo 2.1 del presente lavoro è ispirato per la struttura di fondo, nonché i numerosi articoli pubblicati da vari autori sulla rivista *Aedon* dal 1998 a oggi.

nici (es. inventariazione e catalogazione restauro) o per la sponsorizzazione di iniziative specifiche. Ciò che era assente era «la disponibilità a coinvolgere direttamente i privati nella gestione o valorizzazione di beni culturali e nello svolgimento di altre attività culturali di competenza del Ministero» (Bruti Liberati 1999, p. 3). Nell'ultimo decennio sono state però emanate alcune disposizioni significative che hanno aperto la via all'esternalizzazione di alcune funzioni storicamente riservate all'intervento pubblico (cfr. tab. 2).

Il primo passo in questo senso è senza dubbio costituito dall'emanazione nel 1992 della famosa "legge Ronchey" che «apre per la prima volta a soggetti esterni l'offerta di servizi aggiuntivi» (Cammelli 2002, p. 269) quali i servizi editoriali e di vendita di riproduzioni, i servizi di caffetteria, la ristorazione, il guardaroba e la vendita di altri beni correlati all'informazione museale. Tale norma è stata poi seguita da interventi sempre più significativi fino a prevedere che a soggetti privati possa venire affidata non solo l'organizzazione di mostre e l'attività scientifica, ma anche la stessa gestione di musei o altri beni culturali tramite il "conferimento in uso" di beni statali secondo diversi modelli gestionali quali ad esempio la Fondazione e l'Istituzione (Scialoja 2001; Cammelli 2002). In particolare l'art. 10 del D.Lgs. 368 ha riconosciuto espressamente la possibilità di esternalizzare i compiti e le funzioni del Ministero stipulando accordi con amministrazioni pubbliche e con soggetti privati, oppure costituendo o partecipando ad associazioni, fondazioni o società, secondo modalità e criteri definiti con regolamento⁹.

⁹ L'art. 10 del D.Lgs. 368/1998 è stato successivamente abrogato e ricompreso nell'art. 115 della nuova versione del codice. Con la nuova versione, in particolare con l'articolo 112: «Si è proceduto alla riscrittura delle disposizioni in materia di valorizzazione dei beni culturali, razionalizzando e potenziando gli strumenti giuridici relativi e facendo chiarezza sui modi di coinvolgimento delle risorse private. In termini sintetici, mentre le scelte strategiche concernenti gli obiettivi della valorizzazione restano ai soggetti pubblici proprietari dei beni, i privati possono intervenire sia nella programmazione (esclusivamente i soggetti giuridici senza fini di lucro, ad esempio le fondazioni), sia nella concreta gestione delle attività di valorizzazione (imprese). La prima fase (e cioè individuazione degli obiettivi e delle strategie) prevede il raccordo diretto tra Stato, Regioni e autonomie locali, che ne sono i titolari esclusivi; mentre, in relazione alla seconda fase (quella della pianificazione), gli enti interessati possono anche ricorrere alla costituzione di un apposito soggetto giuridico, cui affidare l'elaborazione dei piani strategici di valorizzazione culturale e il loro sviluppo, dove c'è la possibilità di intervento delle fondazioni (senza fini di lucro). Per l'ultima fase, quella attuativa della valorizzazione, quando non è svolta direttamente dalle amministrazioni attraverso le proprie strutture interne, è previsto l'affidamento in concessione a terzi, con i sistemi dell'evidenza pubblica (le gare d'appalto;...)» (Ufficio legislativo MiBAC 2006). Secondo l'opinione di Scialoja però, con la nuova versione del codice «non è incoraggiata la collaborazione pubblico-privato. La non previsione dei privati (neanche di quelli no profit) nella definizione delle strategie di valorizzazione (art. 112, comma 4) e la non previsione dei privati profit fra quanti possono partecipare ai soggetti appositamente costituiti per la elaborazione e lo sviluppo di piani di valorizzazione (art. 112, comma 8), ancor prima che soffrire di un pre-giudizio "culturale", si pongono in antitesi con quel principio di

Con la formula della “gestione indiretta” prevista dal codice (attuata «tramite l’affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali»), a cui gli enti pubblici territoriali devono ricorrere ordinariamente e lo Stato «previa valutazione comparativa dei livelli di efficienza ed efficacia», la gestione dei beni culturali dello Stato da parte dei privati viene infine sancita come la modalità abituale e prioritaria (o perlomeno una modalità che deve necessariamente essere presa in considerazione come alternativa al modello pubblico), rovesciando il modello storicamente costituito in cui l’apparato pubblico svolgeva tale funzione in via esclusiva¹⁰.

Questa tipologia di interventi va dunque nella direzione del reperimento delle risorse rinvenibili sul mercato e di una riduzione della gestione diretta delle attività da parte dei poteri pubblici. Secondo molti le ragioni di una tale apertura sono valide e molteplici: l’esigenza di una gestione più moderna ed efficiente dei beni culturali e di una maggiore valorizzazione degli stessi nonché la sempre maggiore consapevolezza dei limiti in questo senso dell’apparato ministeriale (Bruti Liberati 1999).

Le azioni di esternalizzazione non sono però esenti da dubbi e critiche di notevole portata. Gli oppositori di tali interventi sostengono infatti che essi derivino da una certa “ossessione del modello americano” o più in generale di “quello che si fa all’estero”, che pur non essendo di per sé negativo, se fatto in modo superficiale e acritico finisce non solo con l’oscurare del tutto il “modello Italia”, quello che esso ha di specifico, di migliore degli altri, ma anche di sottovalutare importanti differenze: «sfatiamo il mito che con i biglietti e con i servizi aggiuntivi un grande museo possa sopravvivere – dichiara Settis – tutti i

integrare gli interventi, a ragione menzionato dall’art. 112, comma 4. Viene da domandarsi, infatti, se l’integrazione della politica di valorizzazione con altre politiche territoriali (delle infrastrutture e dei settori produttivi) – ad es., per la creazione di distretti culturali – possa davvero prescindere dal coinvolgimento anche di attori economici» (Sciullo 2006, p. 10).

¹⁰ Con la revisione del codice «la gestione diretta riguarderebbe le ipotesi in cui i servizi culturali non presenterebbero un prevalente rilevanza economica, mentre quella indiretta supporrebbe l’opposta configurazione» (Sciullo 2006, p. 1). Infatti «Nell’art. 115 possono indicarsi come principi:

- la possibilità che il servizio culturale sia organizzato come servizio “a rilevanza economica” (la “concessione a terzi” di cui al comma 3 è forma tradizionale di gestione per servizi di tale natura) oppure come servizio “senza rilevanza economica” (secondo la prevalente configurazione, che l’art. 113-bis, comma 3, Tuel riprendeva). La possibilità comunque trova fondamento nell’autonomia organizzativa di regioni e enti locali (artt. 114, comma 2, e 117, commi 4 e 6, Cost.);
- la possibilità della gestione in forma diretta o indiretta (ex comma 2 e 3), quando il servizio culturale sia organizzato come servizio “privo di rilevanza economica”;
- nel caso di gestione in forma diretta, necessità che la struttura preposta sia dotata di autonomia scientifica, organizzativa ecc. e provvista di idoneo personale tecnico (ex comma 2)» (Sciullo 2006, p. 9).

musei del mondo sono in forte passività. I grandi musei americani sopravvivono perché hanno un grande capitale alle spalle, frutto di donazioni private, che investito in borsa permette di coprire le ingenti spese di gestione. Anche negli episodi più felici americani non si riesce mai con gli introiti del museo a coprire più del 20-25 per cento delle spese. Questo è il modello americano che si vorrebbe importare in Italia. E non credo francamente che gli Uffizi abbiano 7 miliardi di dollari investiti da qualche parte...» (Settis 2002).

1.3. Beni culturali ed enti territoriali: devolution

Un altro insieme di norme che ha modificato (o avrebbe dovuto modificare) notevolmente l’assetto dell’amministrazione pubblica statale preposta ai beni culturali, e che ha suscitato un notevole dibattito, riguarda la cosiddetta “devolution”, cioè il conferimento di alcune funzioni storicamente riservate allo Stato alle regioni e agli enti locali (cfr. tab. 2).

Tale processo ha preso il via con il trasferimento della gestione dei musei alle autonomie territoriali (regioni, province, comuni), processo già parzialmente avviato dalla normativa negli anni 70 e rinvigorito negli anni 90 principalmente grazie al D.Lgs. 112/98¹¹ denominato “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”. L’art. 150 del D.Lgs. 112 prevedeva infatti che *l’attività di gestione dei musei* o di altri beni culturali, in base alla rilevanza nazionale o locale, potesse essere trasferita agli enti locali, annunciando l’istituzione di una apposita commissione allo scopo di individuare «i musei o altri beni statali la cui gestione rimane allo stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni»¹².

Il principio di sussidiarietà è un principio forte: esso implica che tutti i musei statali vadano assegnati alla gestione dei comuni o delle province, e che per lasciare la gestione di un bene allo Stato bisognerà dimostrare che l’ente locale non è in grado di occuparsene adeguatamente. La mappa complessiva della dislocazione delle funzioni vedeva in genere riservati alla regione i compiti di programmazione, coordinamento, indirizzo e promozione dei musei, come pure la definizione degli standard per i relativi servizi e dei profili professionali del personale addetto. Agli enti locali risultavano rimessi compiti gestionali per i musei di proprietà e per quelli che verranno trasferiti. Le critiche a questo de-

¹¹ Successivamente modificato dal D.Lgs. 156/2006 di riforma del Codice di Beni Culturali e del Paesaggio.

¹² Un interessante dibattito sul D.Lgs. 112 è reperibile sul n. 1/1998 della rivista *Aedon* che comprende contributi di numerosi giuristi tra cui Cammelli, Sciullo, Jalla, Chiti, Bobbio e Ainis.

creto sono state numerose e hanno toccato diversi aspetti della riforma spesso ricollegandosi al più ampio problema del decentramento locale e del modello "federalista". In particolare è stato sottolineato come nel passaggio a livello locale non sia detto che il grado di efficienza dei musei o di altri beni (es. aree archeologiche) ci guadagni, non almeno quando l'efficienza del comune o della regione subentrante sia minore di quella dello Stato: sarebbe forse stato più utile valorizzarne l'autonomia, la non-dipendenza da un'autorità esterna, centrale o locale che sia (Bobbio 1998; Zan 2003)¹³.

Ulteriori questioni legate alla delega di poteri e funzioni ad amministrazioni geograficamente dislocate sul territorio, seppur all'interno dell'amministrazione statale, emergono dalla lettura dell'articolo 7 del decreto 368/98, articolo di creazione delle "soprintendenze regionali", nuova interfaccia tra le soprintendenze di settore presenti sul territorio e l'amministrazione centrale del Ministero. Al di là di una generale confusione sulla distribuzione di competenze (che ha portato più volte alla rettifica della struttura delle soprintendenze regionali, fino alla loro trasformazione in "direzioni regionali" con il nuovo regolamento), il necessario drenaggio di risorse dalle preesistenti soprintendenze di settore, ed il pericoloso potenziale per un aumento degli *steps* burocratici, ciò che significativamente viene a galla seppur in modo meno evidente è la problematica frammentazione dell'unità tra *professionals* che emerge quando un soprintendente regionale con una specifica identità professionale (ad es. un architetto) è posto gerarchicamente sopra ai vari soprintendenti di settore appartenenti a diversi gruppi (architetti, archeologi, storici dell'arte, ecc.) la cui presenza non può che essere percepita come de-specializzante (se non "incompetente") in relazione allo specifico settore.

Ma l'innovazione principale in termini di devolution, per ora unicamente "sulla carta", riguarda l'attribuzione delle funzioni di tutela prevista dal nuovo

¹³ In relazione alle modalità di gestione a cui l'ente locale può fare ricorso, va inoltre ricordato che con la versione del codice approvata nel 2006 «l'ente anzitutto potrà configurare il servizio "privo di rilevanza economica" oppure "a rilevanza economica". Nel primo caso la scelta della forma di gestione potrà cadere fra quelle che sulla base del Tuel o del codice civile risultano idonee allo svolgimento di un servizio configurato con tale carattere (si pensi in particolare all'istituzione, al consorzio, all'associazione, alla fondazione pura e a quella di partecipazione). (...) Nel secondo caso (servizio "a rilevanza economica") dovrà tener conto della connessione sussistente tra l'art. 115 del Codice e l'art. 113 del Tuel. Dall'art. 113, comma 3, del Tuel si desume che un servizio con tale carattere può essere gestito solo da una società di capitali (a capitale privato, misto o pubblico), individuata in base a procedura di evidenza pubblica (lett. a)) oppure, a certe condizioni, direttamente dall'ente (lett. b) e c)). L'art. 115, comma 3, del Codice, nello stabilire per la scelta del terzo la procedura ad evidenza pubblica pone, sotto questo profilo, una deroga alla previsione del Tuel. Ne deriva che come soggetto gestore del servizio culturale non potrà che fare ricorso a "terzi", intesi come società di capitali (quale che sia la composizione dei soci), in ogni caso scelti con procedura ad evidenza pubblica» (Sciullo 2006, p. 10).

Codice. Esse infatti «sono attribuite al Ministero, che le esercita direttamente» o, e qui sta l'importante novità introdotta dal codice, «ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento» (art. 4 comma 1).

Se fino all'emanazione del codice uno dei capisaldi della normativa sul settore dei beni culturali era l'attribuzione della funzione di tutela al solo apparato statale, con le nuove norme sembra aprirsi un notevole varco al ruolo di regioni ed enti locali. La possibilità di conferire alle regioni le funzioni di tutela, secondo alcuni autorevoli pareri, comporterebbe però la rottura dell'unitarietà che, come più volte richiamato come fondamentale dalla stessa Corte Costituzionale, deve caratterizzare la tutela in Italia: «come possa garantirsi il carattere unitario della tutela in Italia mediante devoluzione a venti regioni diverse, è un vero mistero» (Settis 2004).

1.4. Privatizzazione

Una delle innovazioni più dibattute della riforma riguarda la possibilità da parte dello Stato, pur nel rispetto di alcuni vincoli, di vendere il patrimonio culturale italiano (cfr. tab. 2).

Come spiega uno dei più rinomati giornali dedicati al mondo dei beni culturali a livello internazionale: «*last month the Italian parliament passed a bill put forward by the Italian Minister of Economics, Giulio Tremonti, to help reduce the public debt. In force from this month it sets up two share-holding companies: the first, Patrimonio dello Stato s.p.a (State heritage plc), will take over the ownership and exploitation, and even the eventual sale, of government property; and the "Infrastrutture s.p.a" (Infrastructures plc), whose task it will be to assist the financing of public works undertaken by Berlusconi's government (possibly including the new bridge over the Straits of Messina), using private capital as well as public funds. Everything that at present belongs to the State-land, public buildings, monuments, museums, archives, libraries, estimated by the Ministry of the Economy to be worth c2000 billion-can now be transferred to the first company "to be turned to better advantage, managed or alienated. It may also be transferred to the second company, so that together they become a gigantic property company"*»¹⁴ (The Arts Newspaper 2002).

¹⁴ «Il mese scorso il parlamento italiano ha approvato una legge proposta dal Ministero Italiano Giulio Tremonti, al fine di aiutare la riduzione del debito pubblico: grazie a tale legge verranno costituite due share-holding companies: la prima, la *Patrimonio dello Stato spa*, otterrà la proprietà e la possibilità di sfruttamento, fino all'eventuale vendita, del patrimonio dello Stato; e la *Infrastrutture spa*, la cui funzione sarà quella di sostenere il finanziamento dei lavori pubblici

È dunque un'azione che passa da un concetto, già dibattuto, di "valorizzazione economica" ad un concetto di mero "sfruttamento economico" nel senso più bieco: come commenta il Professor Settis «il valore venale del patrimonio culturale, anziché essere un argomento per attirare sulla sua gestione e tutela nuovi e maggiori investimenti, è diventato esso stesso qualcosa da investire per altri fini, una risorsa da spremere e da sfruttare per altri scopi (per esempio, per ricavare denaro per nuove opere pubbliche)» (Settis 2002, p. 39).

L'emanazione della legge, che curiosamente non ha alcun obiettivo di riforma amministrativa del settore, ma semplicemente il fine macroeconomico di ridurre il debito pubblico (Murphy 2003; Darlington 2002) ha aperto uno dei più agguerriti dibattiti presenti sulla stampa nazionale ed internazionale. «*Urbani insists the government has no intention of including the Trevi fountain or Colosseum in its fire sale, but critics say he should have made that clearer in the vaguely-worded decree*»¹⁵ (Darlington 2002), in particolare per ciò che concerne il ruolo del Ministro e delle soprintendenze. Si afferma che la mancanza di una qualsiasi lista dei beni culturali presenti sul territorio, aprirà la porta alla cessione di importanti oggetti e monumenti. In particolare in base alla prima versione della norma ai Soprintendenti veniva infatti chiesto di valutare in un breve periodo (120 giorni) se il bene che doveva essere alienato possedeva o meno un valore storico artistico. Ma la situazione di cronica carenza di personale di tali istituzioni unita alla regola del "silenzio assenso" ha fatto pensare alla concreta possibilità che molti beni di valore potessero sfuggire al procedimento di garanzia così come era stato ideato¹⁶.

Secondo l'opinione di molti (tra cui in particolare quella di Salvatore Settis, oggi consulente del governo) non è tanto la distruzione del patrimonio, quella che si intravedeva, quanto quella "della secolare cultura della conservazione messa a punto dagli Italiani per generazioni e generazioni, sul piano istituzionale e su quello della coscienza civile" (Settis 2002, p. 6). Ciò avreb-

be potuto portare, nel lungo periodo, ad un indebolimento del controllo professionale basato sulla centralizzazione, vista come una delle principali ragioni delle immense dimensioni e valore del patrimonio culturale italiano, con un impatto indiretto sulla tradizione di tutela del paese e dunque sulla conservazione del patrimonio culturale nel suo insieme (indifferentemente pubblico o privato). Al di là dei giudizi di valore e delle singole opinioni espresse dai diversi portatori di interesse, è questo della privatizzazione uno dei temi più rilevanti del dibattito politico-amministrativo che ha dominato la discussione pubblica più recente sulla gestione dei beni culturali e nei confronti del quale lo stesso esperto di management non può restare indifferente.

intrapresi dal governo Berlusconi (incluso possibilmente anche il ponte sullo Stretto di Messina), utilizzando fondi sia pubblici che privati. Tutto ciò che al giorno d'oggi costituisce patrimonio dello Stato, edifici pubblici, monumenti, musei, archivi, biblioteche, stimati per 2000 miliardi dal Ministro dell'Economia, possono essere ora trasferiti alla prima società al fine di essere meglio utilizzati, gestiti, o alienati. Possono essere anche trasferiti alla seconda società, cosicché le due insieme diventino una società dall'enorme patrimonio» (trad. propria).

¹⁵ «Urbani insiste che il governo non ha intenzione di includere la Fontana di Trevi o il Colosseo nelle vendite, ma i critici sostengono che ciò avrebbe dovuto essere reso più chiaro nel decreto dalla parole ambigue» (trad. propria).

¹⁶ In risposta all'acre dibattito, la nuova versione dell'art. 12 del Codice abolisce infine il silenzio assenso per l'esito della verifica, e quindi per l'alienabilità dei beni. Inoltre con gli articoli 53 e seguenti è prevista un'alienabilità "controllata", prevedendo l'esistenza di diverse categorie di beni inalienabili (cfr. Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. "Codice dei beni culturali e del paesaggio, e successive modificazioni").

Tab. 2 – Principali interventi di decentramento del settore: funzioni, esternalizzazione, devolution e privatizzazione*

Anno	Normativa	Nome	Interventi e innovazioni principali	Implicazioni
1993	Legge 4 del 14 gen. (conversione del Decreto legge 433 del 14 nov. 1992)	Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali "Legge Ronchey"	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilità di affidare in concessione i servizi aggiuntivi dei musei e dei beni culturali dello Stato 	<ul style="list-style-type: none"> • Apre per la prima volta a soggetti esterni la gestione dei servizi aggiuntivi
1997	Legge 78 del 25 marzo	"Soppressione della tassa d'ingresso ai musei statali"	- Soppressione tassa e introduzione biglietto d'ingresso (art. 100)	- Si sottolineano gli aspetti legati alla fruizione
1998	D.Lgs. 368 del 20 ottobre	"Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali"	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilità di creare Istituzioni e fondazioni per la gestione dei beni culturali (Art. 10) ➢ Creazione delle soprintendenze regionali (art. 7) 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilità di esternalizzare attività di gestione dei beni culturali ➢ Decentramento territoriale all'interno dell'amministrazione statale
1998	D.Lgs. 112 del 31 mar.	"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e Enti locali". Capo V: Beni culturali	<ul style="list-style-type: none"> - Definizione dei "beni culturali" e delle funzioni "tutela", "valorizzazione", "gestione" (art. 148) ➢ Possibilità di trasferire l'attività di gestione di musei e beni a regioni e enti locali (art. 150) 	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizzazione e gestione scorporate per la prima volta da "tutela" ➢ Eventuale trasferimento dell'attività di gestione e valorizzazione (ma non di tutela) a enti locali
1999	Legge 490 del 29 ott.	"Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali"	- Riprende la nuova definizione di museo come "struttura" e non come "collezione d'oggetti" (art. 99)	- Si sottolineano gli aspetti legati alla gestione e alla fruizione
2000	DPR 441 del 29 dic.	"Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali"	<ul style="list-style-type: none"> - Recepimento distinzione tra "tutela" e "fruizione e valorizzazione" - Distinzione della gestione ai fini della valorizzazione ➢ La funzione di tutela è attribuita al Ministero, che la esercita direttamente o può conferire l'esercizio alle regioni tramite forme di intesa e coordinamento* 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficoltà a definire i confini delle varie funzioni e la loro attribuzione - Incapacità di concepire la gestione in senso più lato ➢ Per la prima volta la funzione di tutela, storicamente riservata allo stato, viene allargata alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali

2002	Legge 112 del 15 giugno	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 15 aprile 2002, n. 63, recante disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di (...) cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Creazione della "Patrimonio Spa" 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Possibilità, sotto alcuni vincoli, di vendere il patrimonio culturale dello stato
2001	Legge 448 del 28 dic.	"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"	<ul style="list-style-type: none"> • Prevede di concedere a "soggetti diversi da quelli statali" la gestione dei servizi per la fruizione e la valorizzazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia le possibilità dell'art. 10 del D.Lgs. 1998 sull'esternalizzazione
2004	D.Lgs. 42 del 22 gen.	"Codice dei beni culturali e del Paesaggio" (modificato dal D.Lgs. 156 del 24 marzo 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Distinzione tra "tutela" (Tit. I) e "valorizzazione e fruizione" (Tit. II) - Identificazione delle "forme di gestione" ai fini della valorizzazione (art. 115) • Prevede la "gestione in forma indiretta" ➢ Viene confermata la possibilità di coinvolgere le regioni nell'attività di tutela 	<ul style="list-style-type: none"> - Recepimento della normativa precedente in termini di funzioni - Attività di gestione non ha autonomia rilevante • La forma indiretta di gestione viene sancita come la modalità abituale e prioritaria in particolare per gli enti locali
2006	D.Lgs. 156 del 24 marzo	"Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali"	<ul style="list-style-type: none"> • Parziale modifica dell'attività di valorizzazione - Modifica nelle modalità di gestione diretta e indiretta ◆ Eliminazione del silenzio-assenso 	<ul style="list-style-type: none"> • viene sancita una nuova ripartizione di competenze tra pubblico e privato in relazione alla valorizzazione ◆ vengono recepite parzialmente le critiche alla "vendita" del patrimonio

Fonte: elaborazione propria

* La presente tabella non vuole essere esaustiva né in relazione alla totalità delle norme in materia di beni culturali dagli anni Novanta ad oggi, né in relazione alla tipologia di interventi degni di nota introdotti da ciascuna norma: essa si limita a richiamare l'attenzione del lettore da un lato sugli interventi ritenuti più rilevanti in relazione ai fenomeni studiati, dall'altro sulla notevole proliferazione normativa che ha caratterizzato il settore.

• Funzioni; - Esternalizzazione; ➢ Devolution; ◆ Privatizzazione.