

Loris Landriani

**MODELLI DI GESTIONE
PER LE AZIENDE
DEI BENI CULTURALI**

**L'esperienza
delle Soprintendenze
"speciali"**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Loris Landriani

**MODELLI DI GESTIONE
PER LE AZIENDE
DEI BENI CULTURALI**

**L'esperienza
delle Soprintendenze
"speciali"**

FrancoAngeli

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*Al Prof. Gennaro Ferrara,
che un giorno mi insegnò il buon uso del tempo libero*

Indice

Introduzione	pag.	11
1. I beni culturali	»	19
1.1. Alla ricerca di una definizione	»	19
1.2. Le innovazioni normative	»	22
1.3. La visione economica	»	28
1.4. La prospettiva aziendale	»	34
1.5. Le problematiche “aperte”	»	46
2. Il sistema dei beni culturali	»	55
2.1. Gli attori	»	55
2.1.1. L’organizzazione a livello centrale: il Ministero e le sue Direzioni Generali	»	56
2.1.2. Le Soprintendenze	»	62
2.1.2.1. Le Soprintendenze regionali	»	66
2.1.3. I musei	»	69
2.1.4. Gli altri attori	»	71
2.2. La <i>Governance</i> del sistema	»	73
2.3. I modelli gestionali	»	81
2.4. Le forme organizzative	»	92
3. L’analisi economico-aziendale delle Soprintendenze ai Poli Museali	»	103
3.1. L’istituzione delle Soprintendenze “speciali”	»	103
3.2. La visione economico-aziendale	»	109
3.3. <i>Governance</i> ed organizzazione	»	119
3.4. I profili contabili e di controllo: cenni e rinvio	»	127
3.5. I limiti nell’autonomia delle Soprintendenze speciali	»	135

4. Il sistema informativo delle Soprintendenze ai Poli Museali di <i>Luigi Lepore</i>	pag.	141
4.1. Il Sistema informativo della Soprintendenza speciale	»	141
4.2. Contabilità finanziaria e sistema di bilancio delle aziende pubbliche	»	144
4.3. Il processo di riforma dell'amministrazione e della contabilità delle Soprintendenze autonome	»	149
4.3.1. L'autonomia finanziaria e il bilancio di previsione	»	151
4.3.2. Il preventivo finanziario decisionale e gestionale	»	155
4.3.3. Il preventivo economico	»	170
4.3.4. Il bilancio consuntivo	»	174
4.4. I principi contabili e i beni culturali	»	177
4.4.1. La contabilizzazione e la valorizzazione dei beni culturali	»	179
4.5. Il controllo nella Soprintendenza ai Poli Museali	»	187
4.5.1. Una proposta di riclassificazione dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico	»	197
4.5.2. Una proposta di <i>Balanced Scorecard</i>	»	206
5. L'analisi empirica: le Soprintendenze speciali a confronto di <i>Gabriella D'Amore</i>	»	219
5.1. Introduzione	»	219
5.2. Il caso della Soprintendenza Autonoma di Pompei	»	220
5.2.1. L'esperimento di Pompei	»	220
5.2.2. La gestione delle attività	»	221
5.2.3. La struttura organizzativa	»	225
5.2.4. La gestione finanziaria	»	229
5.2.5. Le principali problematiche	»	232
5.3. I Poli Museali	»	234
5.4. Il Polo Museale di Napoli	»	235
5.4.1. L'autonomia	»	235
5.4.2. La gestione delle attività	»	238
5.4.3. La struttura organizzativa	»	240
5.4.4. La gestione finanziaria	»	242
5.5. Il Polo Museale Veneziano	»	243
5.5.1. La gestione delle attività	»	243
5.5.2. La struttura organizzativa	»	246
5.5.3. La gestione finanziaria	»	249
5.5.4. Le principali problematiche	»	252

5.6. Il Polo Museale Fiorentino	pag.	252
5.6.1. La gestione delle attività	»	252
5.6.2. La struttura organizzativa	»	257
5.6.3. Le principali problematiche	»	259
5.7. Il Polo Museale Romano	»	260
5.7.1. La gestione delle attività	»	260
5.7.2. La struttura organizzativa	»	265
5.7.3. Le principali problematiche	»	267
Conclusioni	»	269
Bibliografia	»	281

Introduzione

*“Ci solleveremo dalle tenebre dell’ignoranza,
ci accorgeremo d’essere creature di grande intelligenza e abilità.
Saremo liberi! Impareremo a volare!”*

Richard Bach (1977)

Questo lavoro nasce dalla considerazione che la risorsa più grande (e quindi meritevole di attenzione e studio) che possiede il nostro paese è l’immenso patrimonio culturale, variamente configurabile come artistico, storico, ambientale, paesaggistico, religioso, ecc.

La fonte di questa analisi è da ritenersi qualificata, si tratta infatti dell’UNESCO, le cui stime collocano l’Italia al primo posto nel mondo tra i paesi che detengono i beni iscritti nella speciale lista del “patrimonio dell’umanità”, che l’ente si prefigge di tutelare.

Alla luce di ciò, vista anche l’enfasi posta in alcuni fasi sia dai provvedimenti normativi che parlavano di “giacimenti all’aria aperta”, sia da autorevoli studiosi come il Prof. Settis¹ che fanno riferimento al “modello Italiano”, come *mix* di formazione e tutela del nostro patrimonio, c’è da chiedersi come mai si tratti probabilmente della risorsa maggiore che abbiamo ed al tempo stesso della meno utilizzata in termini economici e non solo.

Una risposta sola sembra azzardata quanto limitata, per cui l’obiettivo è qui di porne diverse, riflettendo a tutto tondo sul mondo dei beni culturali, ma ponendo in prima istanza le “ragioni” della dottrina economico-aziendale.

¹ Il Prof. Settis è uno storico dell’arte, già Direttore della Scuola Normale di Pisa e Presidente del Consiglio Superiore dei beni culturali, cioè il massimo organismo consultivo del Ministero dei Beni Culturali. Direttore del Getty Museum di New York, è stato consulente per più anni dei vari ministri ai beni culturali, nonché autore di diverse pubblicazioni scientifiche sul tema. Nonostante la sua sia una prospettiva diversa dalla nostra ed anzi, a volte, fortemente contrapposta (il Prof. Settis è, infatti, un oppositore delle Soprintendenze speciali, l’oggetto del nostro studio), le sue opere recenti sono prese qui in ampia considerazione proprio perché ritenute vicine, almeno nei richiami ideali, alle tematiche aziendali.

Troppo spesso ci capita infatti di leggere anche a caratteri forti sulla stampa nazionale “il museo non è un’azienda” (La Repubblica, 11 ottobre 2006, pag. 55, a pagina intera), la “cultura non è merce”, “l’arte non si vende”, ecc. Superando per un attimo il contenuto ideologico di tali affermazioni, ci sembra però che uno dei campi in cui le discipline aziendali facciano più fatica a farsi “accettare” dagli operatori del settore sia proprio il comparto dei beni culturali, dominato invece da storici dell’arte, architetti, urbanisti, archeologi, ecc.

La contrapposizione più rilevante non è solo nell’ambito delle comunità scientifiche, che spesso “sconfinano” nel bene e nel male alla ricerca di nuovi fisiologici e vitali spazi, bensì sul piano strettamente culturale (si scusi la ripetizione), poiché i primi sembrano qualificarsi quasi esclusivamente per l’attenzione alla tutela dei beni, ponendo quindi in secondo piano le ragioni della fruizione e della valorizzazione, mentre gli aziendalisti colgono a pieno le esigenze sistemiche avvertite dal settore, legando assieme, in un circolo virtuoso, le diverse attività che qualificano i beni culturali, che solo se viste insieme possono creare “valore”.

Si ritiene in merito pertanto che uno dei principali problemi del settore, sia a livello scientifico che operativo, sia proprio la mancanza di interdisciplinarietà e di proficuo confronto con la dottrina aziendale. Tale esigenza, invero, è avvertita da tutta la pubblica amministrazione, le cui logiche, sostanzialmente, si ritrovano anche nei beni culturali. La differenza risiede probabilmente nella diversa tempistica del generale processo di “managerializzazione” avviato in Italia agli inizi degli anni ’90, che ha visto invece il sistema dei beni culturali protagonisti con molto ritardo di questo percorso, ancora oggi fortemente limitato e contraddittorio.

Più in generale le politiche pubbliche a supporto dell’arte e della cultura sono alquanto recenti in Italia a differenza di altri paesi europei ed inoltre spesso legate ad emergenze o singoli eventi e non a piani strategici di ampio respiro. Ciò è vero non solo dal punto di vista delle risorse erogate ma anche in altri contesti direttamente legati alla valorizzazione dei beni culturali, come la formazione, il turismo, gli investimenti infrastrutturali.

In tal senso, invece, maggiore spazio è occupato dalle scienze economiche e giuridiche: le prime che hanno qualificato la categoria di beni culturali tra i beni pubblici, giustificando così il ruolo e l’intervento dello Stato, nonché le difficoltà legate alla “profittabilità” degli investimenti nel settore; le seconde che sono state molto impegnate vista la proliferazione dei provvedimenti intervenuti nel merito.

C’è da ritenere, a parer di chi scrive, che la prospettiva aziendalista non solo sia meritevole di pari dignità ma anzi possa contribuire, quantomeno nel dibattito, a ri-orientare la gestione dei beni culturali verso i noti

paradigmi di autonomia, sistematicità ed economicità. Tali requisiti, principi o condizioni aziendali, che dir si voglia, vanno in primo luogo qualificati nello specifico contesto proprio perché si ritiene che siano tra i principali problemi ed equivoci che attualmente attanagliano il settore.

Essi si ritroveranno pertanto in maniera trasversale nei primi quattro capitoli e, con riferimenti empirici, anche nell'ultimo.

La via prescelta per affermare tali "valori" è però parzialmente diversa da quella che suole ritrovarsi nella grande maggioranza della letteratura che, per dirla in breve, è focalizzata fortemente sui musei o meglio sull'azienda-museo.

Ci sembra, invece, che nella realtà esistano diverse possibili configurazioni aziendali anche negli altri istituti che costituiscono i numerosi attori in campo e che quindi, come tali, meritino di essere indagati. Se infatti i caratteri di "aziendalità" di un museo sono ormai condivisi tra gli studiosi e pian piano anche tra gli operatori, minori od assenti risultano i contributi verso altre forme di espressione dell'arte o di gestione dei beni culturali. In merito c'è da osservare che questo graduale processo è stato anche favorito dalle normative che hanno introdotto, ad esempio, l'obbligo di programmazione e rendicontazione (bilancio dunque, ma anche *budget*) per le istituzioni museali, nonché margini di autonomia sempre maggiori (soprattutto nella gestione del personale), a fronte della scarsità di risorse di provenienza pubblica che ha imposto la ricerca di maggiori economie interne, di efficienza, efficacia, orientamento al mercato ed alla clientela.

La ricerca quindi si è rivolta ad un istituto che riveste un ruolo primario nel settore: la Soprintendenza.

Tale termine merita però una necessaria qualificazione, poiché, in Italia, ne esistono diverse decine di tipologie qualificabili: sia per attività ed oggetto di tutela (soprintendenza ai beni culturali, paesaggistici, archeologici, ambientali, storici, artistici, archivistici, librari, demo-etno-antropologici); che per competenza territoriale (Soprintendenze centrali, regionali e speciali).

Proprio queste ultime rappresentano l'oggetto specifico della presente ricerca.

Le ragioni di tale scelta sono state essenzialmente due:

- in primo luogo, una considerazione di natura pragmatica, legata all'eccessiva numerosità e disomogeneità delle soprintendenze italiane che ne rendeva complessa l'analisi nonché difficilmente estendibili i risultati;

- in secondo luogo, l'osservazione della qualificazione delle condizioni di "aziendalità" che in tali istituti appare particolarmente ampia, soprattutto nel dettato normativo che le ha istituite.

Il D.Lgs.11/01 recita infatti testualmente: "sono istituite le Soprintendenze speciali con autonomia scientifica, organizzativa, gestionale e finanziaria" in merito allo svolgimento dell'attività istituzionale ed inoltre, più avanti, assegna loro i compiti di tutela e valorizzazione di particolari territori di assoluta rilevanza per il patrimonio in essi presente: Venezia, Firenze, Roma e Napoli, attraverso le attività di coordinamento delle istituzioni culturali che già insistono sul medesimo territorio. In precedenza la legge 352/1997 aveva già "promosso" al rango di Soprintendenza speciale per le peculiarità territoriali quella di Pompei, per cui, nel presente lavoro, si considerano alla stessa stregua le cinque realtà enunciate, che nel frattempo sono divenute quattro, a seguito dell'accorpamento della Soprintendenza Archeologica di Napoli e Pompei².

Non foss'altro per le intenzioni del legislatore (autonomia e sistematicità), ci sembra che ci siano le premesse per un'analisi aziendale, volta però più che a stabilire il presunto grado di "aziendalità", ad osservare e qualificare "le condizioni di vita e le manifestazioni di esistenza" di tali istituti nel loro "ordine strettamente economico", nonché ad ipotizzare e verificare l'utilità di tale approccio per migliorare la gestione dei beni culturali.

L'obiettivo non è quindi stabilire se le cinque Soprintendenze speciali analizzate sono aziende o meno, ma come la *vision* aziendale può contribuire a sciogliere alcuni snodi critici legati alla gestione di questi istituti nell'ottica di guidarne i processi di creazione di valore.

Fissato l'obiettivo e l'oggetto, ci "resta" da precisare il metodo o meglio la metodologia.

In coerenza alle scienze aziendali ed a quelle sociali più in generale, anche in questo caso si è optato per un approccio misto, induttivo/deduttivo: l'analisi della letteratura è stata quindi integrata con lo studio di casi significativi.

Rispetto al primo punto, le fonti utilizzate, vista la penuria di riferimenti specifici, hanno riguardato sia la letteratura generale delle aziende pubbliche che quella settoriale dei beni culturali, ivi compresa anche quella di natura economica e giuridica. Si ritiene infatti che alcune tematiche affrontate, seppur rivestano un ruolo in funzione dei contesti di ana-

² In verità il Ministero aveva già provveduto, dopo Pompei, all'istituzione della Soprintendenza autonoma dei beni archeologici di Roma: D.M. del 22/05/2001.

lisi, ritrovino significative linee guida e proficui riferimenti nella dottrina aziendale più generale riferita alle aziende ed alle pubbliche amministrazioni. Essa è stata opportunamente poi integrata con le argomentazioni proposte essenzialmente in termini di azienda-museo, poiché le Soprintendenze speciali, come vedremo, anche dette Poli Museali, coordinano diversi musei ed altre istituzioni simili, presenti su di un medesimo territorio.

Per quanto riguarda invece l'analisi empirica si potrebbe obiettare che l'universo disponibile riguarda solo cinque casi (ormai quattro), per cui risulta ben poco significativo. Inoltre l'analisi, per mancanza di supporto informativo, ha riguardato nello specifico la Soprintendenza di Pompei, ora accorpata con la Soprintendenza Archeologica di Napoli, a cui si è aggiunto un confronto critico tra le altre esperienze di Roma, Firenze, Napoli e Venezia.

L'analisi è stata condotta attraverso fonti primarie e secondarie: interviste dirette o tramite questionario, allegato in appendice, ai Soprintendenti e Dirigenti Amministrativi, nonché a funzionari del Ministero dei Beni Culturali, più materiale reperito attraverso *internet*, studi precedenti, riviste specializzate.

Come precisato si tratta quindi un primo, timido, approccio a tali problematiche che ha potuto però aver già modo di verificare quanti siano i problemi strutturali e la distanza culturale presente.

Il lavoro è organizzato su cinque capitoli:

- nel primo, si chiariscono le diverse visuali (economiche, giuridiche ed aziendali) del sistema dei beni culturali, evidenziandone le problematiche ancora “aperte”;
- nel secondo, si precisano ruoli e competenze dei diversi e numerosi attori, descrivendo il modello di *governance* vigente e le diverse modalità di gestione delle aziende dei beni culturali, di cui le Soprintendenze speciali costituiscono un interessante esperimento sotto il profilo della ricerca di economicità, autonomia, gestione delle risorse finanziarie ed umane, rapporto pubblico/privato;
- nel terzo, ci si focalizza invece sulle peculiarità gestionali delle Soprintendenze speciali nell'ottica aziendale, proprio a partire dal ruolo svolto nelle tematiche critiche prima evidenziate;
- nel quarto, invece, il *focus* è sulle tematiche contabili e del controllo. Si affrontano quindi i regolamenti contabili e gli schemi di bilancio obbligatori, basati ancora sulla contabilità finanziaria, con tutti i limiti connessi. Dopo una breve panoramica sulle opportunità offerte dai principi contabili internazionali per il settore specifico, si ipotizzano

possibilità modalità di riclassificazione dei bilanci, sfruttando le capacità informative dell'analisi per indici. Infine ci si focalizza sul sistema di controllo, ipotizzando uno schema innovativo di *reporting* sul modello della *balanced scorecard*;

- nel quinto, infine, ci si è dedicati all'analisi empirica.

Alla fine di un lavoro, anche se magari insoddisfatti per i risultati, si è sempre ottimisti sulle future possibilità di ricerca che si genereranno dall'offrire dei primi spunti al dibattito su un tema così complesso, ampio e delicato, ma altresì rilevante per lo sviluppo economico del nostro paese.

In quest'enfasi, desidero allora ringraziare molti colleghi ed amici del Dipartimento di Studi Aziendali che mi sono stati vicini da sempre ed in particolare il Prof. Alessandro Scaletti, prodigo di buoni consigli da una vita, il dott. Luigi Lepore e la dott.ssa Gabriella D'Amore che sono autori di due capitoli e con cui ho condiviso lunghe riflessioni su questo ed altro, la sempre preziosa dott.ssa Sabrina Pisano, senza di cui questo libro non sarebbe mai stato pubblicato e l'ultima arrivata, la dott.ssa Rossella Romano, che ancora tanta strada farà.

Ma un sincera riconoscenza va anche a tutti quelli che non sono qui menzionati solo per ragioni di spazio, ma che condividono con me la passione quotidiana per la piccola-grande Università Parthenope.

In primo luogo a chi, attraverso il suo contributo scientifico, ha stimolato in me l'interesse per i beni culturali ed ha saputo offrirmi un esempio ed una guida, nell'ottica del miglioramento continuo, come ama dire lui stesso, il Prof. Federico Alvino.

Ringrazio inoltre il Prof. Stefano Pozzoli con cui ho l'onore di lavorare e di confrontarmi sui temi dell'azienda pubblica da diversi anni e che non mi ha mai fatto mancare il suo sostegno.

Nello specifico, un doveroso ringraziamento è rivolto ai diversi Dirigenti delle Soprintendenze Speciali (la dott.ssa Lantieri della Soprintendenza di Roma, la dott.ssa Tecce della Soprintendenza di Napoli, il dott. Barbato della Soprintendenza di Pompei), al dott. D'Angelo ed all'Avv. Tarasco del Ministero dei Beni Culturali, che hanno apportato un contributo essenziale a queste prime considerazioni sul tema, offrendo un continuo supporto e confronto sui diversi spunti raccolti ed ipotizzati, nonché sui miei numerosi dubbi.

Grazie ad Anna, la mia principessa, che tanti anni fa ha collaborato con me in questi studi per poi cambiare percorso, senza mai perdere la strada comune.

Grazie a Rosaria, Renato e Luca, la mia "vecchia" famiglia e grazie ad Annarita, che presto me ne darà una "nuova".

Resta ferma la mia assoluta responsabilità per i limiti e gli errori del presente lavoro.

Loris Landriani
Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

1. I beni culturali

1.1. Alla ricerca di una definizione

La definizione di bene culturale non è facile da stabilire, al contempo una sua ricerca, anche semplicemente esplorativa, potrebbe risultare utile al fine di meglio precisarne alcune caratteristiche direttamente collegabili poi alle modalità gestionali, che qui si vogliono indagare degli stessi.

L'aggettivo culturale può in effetti risultare alquanto "elastico" (Mussari, 1999), facendo così prevalere, come spesso accade ai termini che si "volgarizzano", l'approssimazione (Bellinati, 1994).

Storicamente, ma vedremo come quest'approccio è stato ripreso, con le dovute differenze, anche più di recente, i beni culturali venivano considerati elementi dell'ambiente, sicché solo successivamente si è presa coscienza dell'importanza della loro conservazione. Il bene culturale, in sostanza, secondo tale visione, si definisce tale, quando una generazione si pone il problema dell'eredità che verrà tramandata alle generazioni future (Lichfield, 1988).

Il concetto di bene culturale appare evidentemente connesso con il concetto di "cultura", ma ciò non risolve l'individuazione dei caratteri dello stesso, bensì rinvia alla riflessione antropologica. In questa prospettiva, il termine cultura è la rappresentazione di tutte le manifestazioni umane, condivise da un gruppo e trasmesse ad un altro.

La cultura si può dunque assimilare, oggi, al concetto di civiltà e ne definisce l'universo delle espressioni (Bellinati, 1994). Di conseguenza, il bene culturale è un prodotto dell'uomo ed il patrimonio culturale è l'insieme di tali prodotti di una determinata società, in un determinato ambito e spazio temporale.

Il "valore" del bene culturale, in questa visione, dipende non dalla sua qualità, in quanto esso può riguardare l'alta creatività come la semplice