



eticaPA

Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it

Reg. Tribunale di Roma n. 160 dell'8 settembre 2015
codice ISSN n. 2499 -1856



In questo numero:

EDITORIALE

Daniela Carlà

Interviste a Walter Veltroni, Dacia Maraini e Lorenzo Casini

a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

FOCUS: POLITICHE PUBBLICHE PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

Interventi su:

VALUTAZIONE E DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

ALTRI CONTRIBUTI

RECENSIONI



SOMMARIO

Editoriale	4
FOCUS: POLITICHE PUBBLICHE PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	15
Intervista a Walter Veltroni	15
<i>a cura di Daniela Carlà e Guido Melis</i>	
Intervista a Dacia Maraini.....	21
<i>a cura di Daniela Carlà e Guido Melis</i>	
Intervista a Lorenzo Casini.....	24
<i>a cura di Daniela Carlà e Guido Melis</i>	
Per una storia dei beni culturali: eredità e innovazione	32
<i>di Guido Melis</i>	
Le incerte vie del governo post-sisma.....	36
<i>di Alberto Clementi</i>	
Cultura e riviste	47
<i>di Valdo Spini</i>	
La società che partecipa: da audience a partner	59
<i>di Madel Crasta</i>	
Cultura e coesione sociale con l'arte e l'architettura contemporanea	62
<i>di Stefania Vannini</i>	
Kalòs kai agathòs. Creatività e buone pratiche tra estetica ed etica.....	66
<i>di Giuseppe Gaeta</i>	
VALUTAZIONE	74
La valutazione al Senato dopo il referendum.....	74
<i>di Nicoletta Stame</i>	
Fatto l'elenco, facciamo i valutatori della PA	77
<i>di Mita Marra</i>	
DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.....	86
I tormenti del lavoro pubblico	86
<i>di Alessandro Bellavista</i>	
La mistificazione del merito.....	90
<i>di Barbara Casagrande</i>	
CONTRIBUTI.....	94
La rendicontazione sociale e il controllo di gestione: strumenti di governance per le scuole autonome.....	94
<i>di Marina Imperato</i>	
Valorizzazione del ruolo dei ricercatori e più autonomia statutaria e gestionale: cosa cambia con il D.lgs. n. 218/2016 negli Enti pubblici di Ricerca	104
<i>di Liana Verzicco</i>	
Presenza in carico dei soggetti vulnerabili ed interventi assistenziali delle amministrazioni territoriali	110



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

di Simona Testana

RECENSIONI	116
Alberto Clementi	
Forme imminenti – Città e innovazione urbana.....	116
<i>di Giuseppe Roma</i>	
Philippe Daverio	
Le stanze dell'armonia – Nei musei dove l'Europa era già unita	119
<i>di Sonia Mecenate</i>	
Piercamillo Davigo	
Il sistema della corruzione.....	121
<i>di Leonella Cappelli</i>	
Numeri Precedenti	123



Editoriale

Il focus di questo numero è sulla storia dell'amministrazione pubblica e sulle politiche dei beni e delle attività culturali. E' stato ideato e coordinato con Guido Melis, tra gli autorevoli componenti del nostro comitato scientifico, autore del pregevole contributo in cui ripercorre la storia dei beni culturali intrecciata alla storia del paese, dalla quale emergono le peculiarità della nostra PA, per coglierne "eredità e innovazione".

E' decisivo che ciascuna amministrazione ripercorra le fasi storiche, valuti le scelte presenti, si proietti nel futuro. Ma ancora più importante è che questo avvenga per l'amministrazione pubblica che gestisce il patrimonio culturale, non solo memoria del passato ma anche eredità del futuro (Lorenzo Casini), da vivere consapevolmente e da consegnare alle future generazioni.

Abbiamo voluto rimarcare la centralità dei beni e delle attività culturali, ma anche contribuire, da una specifica visuale, alla convinzione che le amministrazioni pubbliche siano articolate, con peculiari e settoriali legami tra scelte organizzative e politiche, con dinamiche e sviluppi specifici anche nella dislocazione del potere e nei rapporti con l'utenza. Gli interventi riformatori, sia sul piano organizzativo che nelle politiche, per essere efficaci, non possono forzatamente e indistintamente assimilare e omologare i differenti ambiti dei poteri e delle politiche pubbliche.

Perché concentrarsi sul Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo?

Vi è un legame certo tra il grado di investimento nella cultura e il livello di competitività del paese; investire nella cultura è puntare sul futuro, riannodando i rapporti con la storia collettiva. E' indispensabile per costruire fiducia e partecipazione, con soluzioni non convenzionali, grazie alle nuove tecnologie e alle possibilità, anche nei saperi, di superare i confini tradizionali e ripensarli in relazioni più evolute, ricostruendo anche gli intrecci tra scienza e arte. Sempre a partire dalla consapevolezza della comune storia del paese. I beni e le attività culturali costituiscono davvero, per ampiezza e dilatazione delle tematiche coinvolte, per la specificità del nostro paese, per la molteplicità degli ambiti e dei settori, per le sinergie necessarie, terreno prioritario e privilegiato per l'analisi e per l'intervento.



Il focus è introdotto dalle bellissime interviste a Walter Veltroni, proprio a partire dall'esperienza di 'indimenticato Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo' - che ha scelto significativamente, come Vice Presidente del Consiglio, il Ministero dei Beni culturali, da tanti ritenuto invece marginale - alla grandissima Dacia Maraini, a Lorenzo Casini, autore di importantissimi testi e attualmente anche con un ruolo di forte impegno nell'amministrazione. Invitiamo a leggerle, a riflettere sui suggerimenti, a trarne occasioni per valutare esperienze e scelte effettuate, a ragionare sugli scenari possibili, sulle nuove e diversificate opportunità, così efficacemente intraviste da Madel Crasta. La scelta di Veltroni di trasformare la denominazione da Ministero dei Beni culturali a quella attuale del Mibact non è solo terminologica, ma costituisce un'opzione densa di sviluppi.

Pur con il livello, l'autorevolezza e la vivacità degli interventi, non abbiamo la pretesa di aver affrontato e neppure solo indicato tutti i molteplici ambiti e aspetti della tematica. Tante sono le specificità e le problematiche del cinema, dell'editoria, degli archivi, dei siti, dei musei, del paesaggio. Neppure pensiamo di aver potuto rispondere ai nodi prioritari su come si debba orientare la P.A. rispetto ai quattro principali dilemmi per i beni culturali, efficacemente sintetizzati da Lorenzo Casini e individuati nella relazione tra pubblico e privato, nelle dinamiche tra 'retenzione' e circolazione, tra internalizzazione ed esternalizzazione, tra natura e cultura. Abbiamo voluto solo contribuire al ragionamento sulla specificità dell'amministrazione dei beni culturali, sull'articolazione delle competenze, sul ruolo del pubblico e del privato, sulle problematiche specifiche dei fruitori, e di aver accresciuto anche la nostra sensibilità rispetto al tema in una società democratica, che promuove partecipazione e evoluzione da "audience a partner" (Madel Crasta).

A partire dalle responsabilità - antiche ma con urgenze inedite - rispetto alle emergenze, superando la logica degli interventi episodici: le emergenze irrompono continuamente e gli accadimenti sono ragionevolmente prevedibili, suggerisce Alberto Clementi nel bell'articolo dal titolo esplicito e inequivocabile "Le incerte vie del governo post sisma".

Non a caso le riflessioni di Clementi, vertendo sulla governance del territorio, evocano un modello flessibile che consideri le specificità del territorio, valuti inevitabili errori e non ricominci ogni volta da zero: lo dice a proposito dell'esperienza realizzata nel post sisma, ma si può generalizzare.



La Governance nel settore è sicuramente complicata dalla moltiplicazione e dall'intreccio, peraltro confuso, tra i livelli di governo, dalla straordinaria valenza politica e dalle necessità di competenze specialistiche. Basti pensare, ad esempio, alle sovrintendenze 'deposito' di sapere e di competenze straordinarie per il paese (W. Veltroni) e al dibattito in corso sul loro ruolo, allo straordinario legame con il governo delle grandi città, sul quale pure dovremmo interrogarci, però oltre le contingenze patologiche delle vicende della capitale, per nutrire di idee e programmi una visione di sistema.

Il nostro Paese è avvitato e deve riannodare le fila con il passato, per vivere il presente e proiettarsi con fiducia nel futuro. E' fondamentale. Ma per questo, nella vita pubblica al pari che in quella privata, si ha necessità di imparare ad amarsi. Lo ha affermato Dacia Maraini: amare l'Italia vuol dire innanzitutto amare e curare i beni culturali disseminati, i paesaggi, farne fruire i cittadini, investire sul turismo. Occorre fare tanto, e fare bene: insomma, è indispensabile tanta PA, di qualità e rigorosa. Tanta PA anche per coinvolgere le comunità e attivare sinergie con il privato.

LA PA deve essere punto di riferimento autorevole, assicurare, aumentare le certezze sui tempi, sui modi dei servizi effettuati, sulla sostenibilità delle scelte effettuate. Soprattutto bisogna sentire vicina e presente la PA, imparziale e non distante. Lo vediamo tutti i giorni, e lo abbiamo avvertito con forza dopo il terremoto (Alberto Clementi). Il paese ne ha bisogno, è scoraggiato, vuole allargare il proprio sguardo al futuro e riagganciarlo. Lo può fare solo sentendosi comunità, tutelando e valorizzando – senza scorgere in ciò contraddizione - il proprio patrimonio naturale e culturale. Ed è così che la PA può verificare nel concreto la capacità di esercitare la propria leadership etica.

Vi è bisogno di fatti, di qualità dell'agire amministrativo, ricostruendo il tassello delle competenze e ritrovando ruolo per il pubblico e per il privato, e ordine e coerenza nell'ambito delle competenze pubbliche. Qualche tempo fa Dacia Maraini ha affermato che in Italia potremmo vivere di arte e bellezza ma non ne riconosciamo il valore. Madel Crasta muove dal "nostro specialissimo.... Impasto irripetibile di storia, paesaggio, arte, cibo una fitta trama di luoghi della cultura ad alta densità di significati di relazione fra loro". Senza la regia pubblica e qualificata non è possibile che si attivino i territori, che si coinvolga l'associazionismo, che si attraggano le energie necessarie, tante e diversificate. Occorre promuovere le diversità come elemento costitutivo del patrimonio, ricostruire l'identità, ma un'identità plurale e articolata. Diversità nell'approccio sono indispensabili anche rispetto alle variegate specificità



dell'utenza. Invitiamo a leggere l'innovativo contributo di Stefania Vannini, che apre a prospettive, ancora poco conosciute, e sollecita a riflessioni e azioni consapevoli rispetto all'accessibilità e ai fruitori, ponendo in esplicita relazione cultura e coesione sociale. Stefania Vannini ci racconta le esperienze in corso al MAXXI.

L'amministrazione eticamente orientata partecipa alla leadership etica di cui il paese ha necessità vitale, e l'autorevolezza nell'esercizio dei poteri pubblici, sia nella politica che nell'amministrazione, si esercita e si rafforza anche non sottovalutando la dimensione estetica e le relative correlazioni. Suggestivo il titolo del contributo di Giuseppe Gaeta "Kalos Kai agathos. Creatività e buone pratiche tra estetica ed etica". Suggestivo e denso di prospettive. E' la buona e bella amministrazione quella che evoca, proponendoci una riflessione inusuale sulla valutazione nel settore artistico e dei beni culturali. Muoversi consapevolmente tra la dimensione etica e quella estetica: una sfida?

Non è un'amministrazione pubblica più faticosa, pesante, equidistante (l'imparzialità è il contrario dell'equidistanza) ma la PA presente, vitale, capace di concretezza e di differenziazioni, più leggera e meno piena di orpelli e "normette" inutili perché più orientata, funzionale nei comportamenti, e che condivide con i cittadini senso, valori, obiettivi. E' l'amministrazione pubblica eticamente orientata e ispirata dai principi costituzionali che ha bisogno di meno norme, ma conosciute e riconosciute dalla collettività, e di differenziazioni piuttosto che di omogeneizzanti ma inapplicati reticoli normativi.

Un'amministrazione che per tutelare e valorizzare ha bisogno di tutte le risorse disponibili, di progetti, di tempo.

Recuperare la fiducia dei cittadini vuol dire anche sottrarre le risorse pubbliche al degrado e agli sprechi, soprattutto in ambiti significativi quali quelli di competenza del MIBACT.

La spending review è anche questo, e non solo spegnere le luci negli uffici qualche ora prima.

Giuseppe Roma, profondo conoscitore del paese, che per molto tempo ha diretto il Censis, con il consueto acume fornisce una interessante lettura del recente libro di Alberto Clementi, già autore, per la nostra rivista, di interessanti saggi. Analizza il territorio urbano, considerandolo un territorio intriso di socialità. "Il territorio è occasione per trattare diffusamente i temi della contemporaneità, con una visione ispirata dalle ragioni dell'etica".



Sul territorio urbano, i cui confini si ricostituiscono e in cui si ridisegnano luoghi e forme di coinvolgimento, Giuseppe Roma sviluppa il ragionamento, cogliendo aspetti non scontati e di rilevanza sociale e non a caso intitolando “Le forme imminenti di una società impaurita”.

Giungendo alla conclusione “che il punto di equilibrio rispetto all’obiettiva necessità di ripensare la forma urbana non ci viene dalla dimensione fisica ma da quella etica”: ancora una volta.

L’esercizio della leadership etica nel nostro paese si esercita riconoscendo tra le priorità il preservare le inestimabili opportunità, anche estetiche, nell’arte e nel paesaggio naturale,

Occorre fare convergere tutte le competenze in progetti chiari e condivisi.

L’etica pubblica e il conseguimento degli obiettivi chiari e utili al paese è il terreno effettivo di intersezione interdisciplinare nella pubblica amministrazione, per attivare le risorse utili, utilizzarle al meglio, risponderne al paese.

Troppo a lungo hanno albergato a riguardo equivoci.

Si è talvolta intesa l’interdisciplinarietà con l’accompagnare a giuristi, non più solitari ma perennemente al vertice dell’amministrazione, specialismi e tecnicismi che, svolgendo funzioni strumentali e ancillari, hanno solo rafforzato le logiche preesistenti e non hanno contribuito a interrogarsi sulla nuova direzionalità da imprimere all’agire della pubblica amministrazione.

Sono tematiche di cui discutere con continuità, coinvolgendo competenze differenti e interdisciplinari.

Ci è sembrato coerente anche rimarcare l’importanza delle riviste culturali, come affermato da Valdo Spini, del quale presentiamo riflessioni tra “cultura e riviste”, che “sono qualcosa di più di un quotidiano e di meno di un libro”.

Non è casuale la scelta di valorizzarne la funzione. E non è casuale neppure il nostro proporci come rivista dentro la pubblica amministrazione, per contribuire a riflettere e a stimolare il dialogo, liberandolo dalle coazioni a ripetere.



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

9

La nostra rivista è nata dentro la pubblica amministrazione e si rivolge a tutti gli attori interni alla PA o a essa interessati. E' promossa dall'associazione Nuova EticaPA ma con l'indispensabile libertà di opinioni e di orientamento di chi vi scrive. Si propone anche come occasione, tra le altre, per il confronto tra associazioni e singoli dirigenti che nella PA sentono lo stimolo e la voglia di intervenire sulle tematiche di comune interesse. Abbiamo voluto pubblicare il bel contributo di Barbara Casagrande, che pone questioni in sintonia con "I tormenti del lavoro pubblico" di cui parla Alessandro Bellavista.

Accompagniamo sempre ai contributi le recensioni, sovente redazionali, che corrispondono all'intento di segnalare letture utili o di condividerne l'interpretazione. E' alla redazione, e particolarmente al Comitato di Coordinamento, che dobbiamo l'uscita della rivista, e soprattutto a Roberta Morroni che ne condivide con me la preparazione. Come ci ricorda Valdo Spini "dentro ogni rivista, cartacea oppure on line, c'è un gruppo, quasi sempre di volontariato culturale, che vuole crescere insieme su determinati argomenti e offre i risultati di questa crescita all'opinione pubblica potenzialmente interessata". Valdo Spini, giustamente, ritiene questo processo tanto più necessario oggi, in quanto "siamo di fronte allo sviluppo dell'anti cultura, quella del disprezzo dell'etica pubblica della solidarietà collettiva". Ecco, questo è il senso del nostro impegno collettivo.

Proseguiremo nel dibattito investendo anche altri settori delle politiche pubbliche. In questo numero proponiamo contributi di Simona Testana sul welfare, Marina Imperato sulla scuola, Liana Verzicco sugli enti pubblici di ricerca, settore, quest'ultimo, investito da una riforma normativa per favorire uniformità e semplificazione nella disciplina. Varrà la pena di riparlarne.

Molte tra le questioni prospettate si intrecciano con quelle poste nel focus.

Il delicato e complicato rapporto tra la politica e l'amministrazione pubblica è alla base del nostro ragionamento.

Concordiamo con l'obiettivo di contribuire a rafforzare e migliorare l'operato della dirigenza pubblica. Molto se ne è discusso e se ne continua a discutere. La necessità di migliorare e di innovare è indiscutibile.



La solita ricetta semplificata (immettere percentuali di esterni, cambiandone la posologia, nel perimetro ritenuto paludoso della pubblica amministrazione) non ha funzionato, e non poteva essere diversamente. Occorre il coraggio di affermarlo, individuando modalità più utili e ragionamenti coerenti con le complessità dei problemi, per contaminare le eccellenze del privato con le migliori performance della pubblica amministrazione.

Recentemente Francesco Giavazzi e Giorgio Barberi si sono interrogati - in un libro significativamente intitolato 'ai signori del tempo perso', con l'eloquente sottotitolo "i burocrati che frenano l'Italia e come provare a sconfiggerli" - su che cosa facciano gli ultimi samurai, cioè gli appartenenti alla burocrazia pubblica. Hanno trovato così geniale e prospettico l'interrogativo da dedicarvi un libro intero, per altro denso di esempi considerati decisivi ma che in realtà non attengono spesso alla pubblica amministrazione (si pensi, per esempio, alla parte dedicata al ruolo dei TAR e dei Consiglieri di Stato).

L'analisi è la solita, le ricette pure: il ricorso ai mercati. Ricorre, evocato come un mantra in Italia da tutti sempre in ogni ambito, purché non sia il proprio.

E' l'ottusità dei burocrati che non consente, secondo gli autori, di assumere la medicina (il ricorso alla concorrenza), la stessa medicina che i politici, professori universitari, consulenti (e tassisti?) sembrerebbero sempre ansiosi di far assumere a tutti ma non alla propria categoria o corporazione.

Si trascurano le caratteristiche attuali della politica, il peso delle corporazioni, si mitizza il 'privato', che nella realtà italiana si intreccia invece con le degenerazioni del pubblico. Le debolezze della politica, le difficoltà nel governo, contribuiscono oggi a moltiplicare i rivoli dell'illegalità e della corruzione. Presentiamo con Leonella Cappelli il recente libro del Presidente dell'ANM Piercamillo Davigo. Ne riparleremo, sempre senza attenuanti nell'analisi delle responsabilità della PA, ma anche non censurando l'ovvia considerazione che la corruzione non riguarda mai solo la PA: non potrebbero esistere i corrotti senza i corruttori. Nessuna facile assoluzione, ma rigore e serietà, indispensabili per problemi complessi. La pubblica amministrazione, si è detto di recente, non è abitata da monaci buddisti tibetani, ma neppure da tanti samurai e mandarini e non è in corso la battaglia di Satsuma. Non sono stati utilizzati esempi felicissimi: la realtà è più complessa, più complicati sono pure i rapporti tra pubblico e privato, tra la politica priva della forza dei grandi partiti organizzati e la dirigenza apicale. La priorità dei meccanismi di selezione per questi ultimi va affrontata in modo organico. Gli insuccessi frequenti dei manager privati prestati nella PA dovrebbero definitivamente scoraggiare la semplicistica soluzione di



negare la specificità e la complessità della PA, come condizione (paradossale!) per governarla con efficienza. Tutte le volte che si constata che un manager privato prestato alla PA non ha corrisposto alle aspettative, ci si dovrebbe quanto meno utilmente e umilmente interrogare o sulla bontà della ricetta “più privato nel pubblico” o, quantomeno, sulle capacità di chi ha operato la selezione. Almeno una delle due non funziona. Insomma, è realistico pensare che si possa riproporre l'immissione di qualche manager o esperto dal settore privato come panacea, salvo concludere, dopo evidenti fallimenti, che si è scelto l'esperto sbagliato? L'autocritica, quando c'è, si ferma qui. E se fosse errata proprio l'operazione semplicistica?

Come non interrogarsi, invece, sulle disarticolazioni tradizionali e sulle nuove frontiere del rapporto tra pubblico e privato?

Non è sufficiente che un manager privato occupi un posto nella PA per integrare il meglio tra le due realtà. Va invece svelata la relazione tra la politica debole e la selezione nella pubblica amministrazione di pubblici dirigenti non corrispondenti alle aspettative e ai bisogni dei cittadini, così come disegnato nella costituzione. Vi è troppa arroganza? E i cittadini la percepiscono nei rapporti con la PA? Certo, ma si è arroganti quando non si è all'altezza dei compiti propri, spesso.

L'ultima riforma della dirigenza pubblica è stata bloccata dalla sentenza della Corte Costituzionale, che non ha invece riguardato una parte consistente delle tematiche implicate. Ne continueremo a seguire l'applicazione. Proponiamo i contributi di Alessandro Bellavista “I tormenti del lavoro pubblico” e Barbara Casagrande su “La mistificazione del merito”.

E se provassimo a considerare la sentenza della Corte Costituzionale un'occasione per un confronto serio sulla dirigenza pubblica della Nazione? L'associazionismo della dirigenza pubblica e, anche i singoli dirigenti, devono proporre le proprie posizioni e aprirsi al confronto, senza complessi. Ci spaventa il colpevole assecondare la ricerca del consenso da parte dell'opinione pubblica, che diretta contro la PA e la dirigenza pubblica – a volte a torto e a volte a ragione – rabbia e insoddisfazione, che sono strumentalmente utilizzate per disinvestire sull'intera PA e sulla dimensione pubblica nel suo complesso.



Spesso, anche nel modo con cui si affronta da parte della stampa e dell'opinione pubblica la questione dell'assenteismo, – gravissima, è ovvio! - non vi è il rigore necessario. Alla terminologia 'furbetti del cartellino' si accompagna un atteggiamento quasi affettuoso, sembra di vedere buffetti sulle guance. E' ora invece che dentro l'amministrazione si proceda con il rigore necessario, che implica soprattutto che i comportamenti riprovevoli debbano essere contrastati nell'ambito della stessa amministrazione, lasciando alla giustizia penale il compito che le è proprio.

I dipendenti pubblici hanno il privilegio e l'onore di lavorare per l'amministrazione pubblica, devono amarla e riflettere tale consapevolezza nel rapporto con i cittadini. Non è vero che sono troppi o pagati troppo, anche rispetto agli altri paesi europei. E questo riguarda anche la dirigenza pubblica.

E' superficiale sostenere, ad esempio, che i dipendenti pubblici siano troppi, soprattutto nel sud, e che il rapporto tra dipendenti pubblici e privati nel mezzogiorno sia troppo elevato a vantaggio dei primi, senza notare che questo dipende dal basso tasso di occupazione nel privato.

I dipendenti pubblici, soprattutto la dirigenza, e la politica devono trovare insieme un rinnovato slancio, motivazione e senso di appartenenza alla dimensione pubblica.

Concludiamo sul punto con Walter Veltroni, e non si potrebbe dire meglio. "Ho avuto esperienze di governo e ho capito quanto siano fessi i pregiudizi stereotipati sulla capacità di agire della PA. Bisogna far sentire i dirigenti, funzionari e impiegati coinvolti in qualcosa che li riguarda, che li appassiona, che li coinvolge. Un successo deve essere di tutti, non solo del Ministro o del Sindaco di turno. Mi viene in mente una bella frase di Saint Exupery: se vuoi costruire una barca, non radunare uomini per tagliare legna, dividere i compiti e impartire ordini, ma insegna loro la nostalgia per il mare vasto e infinito. "

Occorrono ulteriori riforme? Il frutto mancato, secondo la definizione di Mochi Sismondi, in occasione del rapporto annuale 2016 di FPA. Ogni legislatura ritiene doveroso cimentarsi con il cosiddetto mito della riforma della PA (Alessandro Bellavista).

Alcuni aspetti della disciplina per la dirigenza evocano interventi ancora da scrivere. Penso, in particolare, al ruolo unico della dirigenza, che nella amministrazione irrazionalmente frastagliata costituirebbe un elemento di razionalizzazione e ingrediente per l'innovazione. Ma non bisogna cedere alla tentazione di procedere subito a nuovi interventi normativi.



Molte parti della recente riforma attendono ora attuazione e valutazione. Concentriamoci su questo.

La valutazione è fondamentale anche nel campo dell'arte e dei beni culturali, come suggerisce in modo argomentato Giuseppe Gaeta, che ne sottolinea la necessità per decidere e effettuare scelte che si trasformano in azioni.

La valutazione è decisiva sia per valutare il comportamento dei singoli che delle politiche. E' fattore di cambiamento e di trasformazione, in quanto pone interrogativi etici e problematiche destrutturanti, destinate però ad aggregare l'innovazione. Credo proprio che la valutazione, in un'ottica di genere – questo aspetto mi pare prioritario - costituisca il veicolo trainante per attrarre innovazione e attuare trasformazioni anche dentro la pubblica amministrazione, scardinando i confini tradizionali del sapere e dell'agire nell'organizzazione interna e nelle relazioni esterne. Declinare in un'ottica di genere è esercizio non consueto ma indispensabile, che riporta obbligatoriamente alla concretezza e alle diversità del vivere e degli individui, che introduce istanze nuove, dirompendi ma anche riaggreganti, che sventaglia l'esercizio dei pubblici poteri in ambiti e con modalità non automaticamente attingibili ai linguaggi conosciuti e alle esperienze già praticate.

Vi è un legame tra l'ottica di genere e il miglioramento della PA, tra valutazione e migliore funzionamento. La lettura di genere contribuisce a svelare parzialità, discriminazioni, il carattere desueto di codici comportamentali e mentali.

Soprattutto, la valutazione introduce consapevolezza. E attorno alla consapevolezza si costruisce una concezione moderna della responsabilità, che non scaturisca da logiche, pure attente, di tipo adempimentale. Non è aumentando il reticolo degli adempimenti che accresce la consapevolezza, ma concentrandosi su obiettivi, finalità, praticando valori condivisi e orientando la strumentazione. L'uso attento e consapevole della valutazione implica capacità di mettersi in gioco e di seguire il cambiamento.

E' quanto abbiamo appreso da Nicoletta Stame, componente del nostro Comitato Scientifico.

Invitiamo a leggere Nicoletta Stame e Mita Marra.



Nicoletta Stame ha opportunamente riflettuto su come l'aver respinto attraverso il voto referendario la proposta di riforma del Senato (che contemplava esplicitamente tra le funzioni del Senato quella della valutazione), non implica affatto che il Parlamento non debba comunque occuparsi di valutazione. Il legislatore, senza gli occhiali della valutazione, è miope o presbite: vede poco e male, e non costruisce un ponte tra le leggi e l'attuazione che ne opera la pubblica amministrazione.

La valutazione aiuta e favorisce anche il dialogo, è per definizione etica e pluralistica, aiuta a 'prenderci cura', a disincrostarne luoghi comuni, a non attingere a stereotipi. Con Giuseppe Gaeta: "lo scopo (e la sfida) è che la valutazione sia liberata presto dello scomodo ruolo del 'convitato di pietra' per incarnare quello, più auspicabile, di facilitare l'accelerazione e l'armonizzazione dei processi di individuazione e di valorizzazione della qualità".

Valutare gli interventi non significa decretarne il fallimento. Bisognerebbe abituarsi a non far coincidere le riflessioni sui temi con interventi aprioristici che ricalcano gli schieramenti politici. Sarebbe bello se di fatto tra le forze politiche ci si accordasse per sottrarre alla strumentalizzazione e alle contingenze l'operato della PA, nell'interesse di tutti. Per i beni e le attività culturali vi è bisogno di tempo.

Sono proprio gli interventi che funzionano che meritano, dopo un'attenta e seria valutazione, sviluppi e proiezioni. Occorre riflettere sulle scelte operate per migliorarne comunque l'efficacia. Come invita Walter Veltroni, con l'auspicio di evitare che chi arriva a governare, sempre e comunque, disfi ciò che è stato fatto prima.

Daniela Carlà

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente l'autrice



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

15

FOCUS: POLITICHE PUBBLICHE PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

Intervista a Walter Veltroni

a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

A Walter Veltroni, indimenticato ministro dei Beni culturali nel 1996-1998, abbiamo chiesto qualche commento sulla sua esperienza ma specialmente qualche idea sul futuro. Gli siamo grati delle sue risposte.

Parliamo un attimo, se ci consente, della sua esperienza di Ministro, nel biennio 1996-98. Può riassumere in poche battute quale fu la sua politica di allora? Quali i fini che si proponeva e i risultati che ritiene di aver raggiunto (e quelli – magari – che non riuscì a realizzare?).

Fu un periodo di grande importanza e voglio leggerlo all'interno di una forte spinta al cambiamento che arrivava con la vittoria dell'Ulivo. Volevamo essere - ed eravamo - il governo del cambiamento e delle riforme: mi son posto con questa stessa prospettiva nel Ministero. Lasciando quel Ministero decidemmo, col Parlamento, anche di cambiargli nome, aggiungendo ai Beni (come era nella tradizione) anche le Attività culturali e dando quindi a questi due mondi una uguale dignità. Il modello era, per me, il Ministero della cultura francese, la più importante esperienza di politica delle arti che un paese europeo avesse conosciuto. Così ho sempre voluto che alla tutela dei Beni culturali si affiancasse anche un'opera di valorizzazione, parola allora poco usata e circondata di diffidenza perché interpretata come una "messa a valore" e quindi una sorta di commercializzazione. Non era questa la mia idea e credo si sia capito. Furono mesi straordinari: con Ciampi e Visco, proprio mentre si tagliava spesa pubblica per l'ingresso in Europa, decidemmo di aumentare tutte le dotazioni per la cultura, considerata giustamente centrale. Scelsi, da Vicepresidente del Consiglio, la cultura e non Ministeri più "autorevoli", perché pensavo che il primo governo di centrosinistra di quella nuova stagione politica dovesse dire con forza che la cultura è l'identità italiana. Riaprimmo, dopo sedici anni, la Galleria Borghese, poi Palazzo Massimo e Palazzo Altemps; avviammo, finanziandoli con una nuova estrazione del lotto, il restauro di Venaria Reale e di altre centinaia di siti archeologici, monumentali e artistici;



demmo autonomia a Pompei e all'area archeologica romana. Sviluppando la Ronchey implementammo la presenza dei servizi nei musei, di cui allungammo l'orario di apertura... Fu una stagione felice per il patrimonio culturale italiano. E, per me, base di questo lavoro erano le Soprintendenze, deposito di sapere e competenza straordinarie per il Paese.

In particolare quale è, oggi, lo stato del rapporto tra pubblico e privato nel campo dei beni culturali? Quali modifiche normative le appaiono necessarie e quali politiche pubbliche attiverrebbe per affrontare questo aspetto?

Su questo specifico aspetto io usai uno strumento varato prima di me dal Ministro Ronchey ma rimasto nel cassetto. Questo permise una sinergia pubblico privato con le concessioni di servizi. Ricordo che con il Sovrintendente Adriano La Regina capovolgemmo il vecchio modo di visitare il Colosseo, i Fori e il Palatino. Credo che strumenti come questo debbano e possano essere aggiornati ma che non vadano fatti passi indietro, allo stesso modo colgo favorevolmente misure come l'Art Bonus che – da un altro punto di vista, quello del mecenatismo e non quello dell'impresa – possono aprire nuovi spunti alla relazione pubblico privato.

Il Ministero ha subito negli anni una vera sequenza di riforme, o presunte tali. Qualcuno dice troppe, e poco coerenti tra loro. Con l'effetto, a noi pare, di una perenne instabilità, un effetto "vertigine" che ha spesso demotivato gli stessi operatori del settore. L'attuale assetto organizzativo, al netto delle riforme recenti, le pare adeguato? Naturalmente ci riferiamo in primo luogo all'assetto (abbastanza confuso) del riparto delle competenze tra amministrazione centrale e poteri territoriali in periferia...

Questo è un vecchio difetto della nostra politica: chi arriva a governare comincia sempre col disfare quello che è stato fatto prima di lui. Certo gli errori vanno corretti ma non credo che la politica della tela di Penelope sia una buona cosa per il Paese. Sulla questione del rapporto amministrazione centrale e poteri territoriali il nostro Paese ha vissuto fasi diverse: il tema di una cessione di poteri dal centro alla periferia è stato fortissimo per molti anni nel decennio Novanta e anche dopo. Io cercai di affrontarlo con la istituzione di figure nuove che avessero poteri in ambito regionale, perché quello era l'ambito su cui si stava modellando la nuova divisione delle attribuzioni amministrative. Ora il tema che si pone è invece quello di una amministrazione centrale che sia insieme forte e flessibile e di nuove regole per quel che riguarda i "poteri concorrenti". Ma questo non è un tema solo di questo settore.



A Walter Veltroni però non possiamo non chiedere del cinema. Quali i problemi aperti? Quali le difficoltà? Quali le buone cose fatte (anche di recente) e quelle che resterebbero da fare?

Anche qui vedo positivamente provvedimenti come la *tax credit* e insieme l'idea di guardare al mondo dell'audiovisivo come ad un mondo composito e complesso ma che non può essere spezzettato in tante parti. La fiction, le serie televisive (o farei meglio a dire multimediali visto che alcune ormai sono prodotte pensando al web e non alla tv) persino i videogiochi attraversano lo stesso immaginario, si contaminano, cercano specificità senza ignorare quello che hanno in comune. Solo affrontando i problemi con questa ampiezza di sguardo si possono cercare delle soluzioni. Quando ero Ministro mi sono battuto perché le tv smettessero di essere jukebox di produzioni straniere, anche di bassa qualità e investissero quote del loro bilancio nella produzione. Grazie ad una norma che inserimmo nella legge Maccanico nacque quella che oggi è la fiorente industria della fiction. In fondo il successo di Montalbano o di The Young Pope nasce da quella scelta.

Il presidente della Biennale Paolo Baratta sostiene da tempo che quell'ente dovrebbe avere una sua più accentuata autonomia (meno burocratica, dice lui), in relazione alle funzioni che svolge. E' un tema che forse andrebbe esteso, e Franceschini infatti lo sta affrontando per i grandi musei. Lei cosa pensa della necessità di introdurre nel mondo delle istituzioni culturali nuovi modelli più autonomi di gestione e amministrazione?

Io credo nell'autonomia delle istituzioni culturali. Quando sono stato Sindaco di Roma ho cercato di dare alle istituzioni nuove che facevamo nascere (il Parco della Musica, il polo culturale costruito attorno a Palaexpo) la dimensione di Fondazioni. Certo la presenza pubblica è fondamentale ma vanno ricercate risorse e idee anche dai privati, vanno scelti manager culturali competenti, organismi dirigenti che non siano fatti con gli equilibri di partito e poi va lasciata loro ampia autonomia di indirizzo culturale.

Poi ci sono "i parenti poveri": biblioteche, archivi di Stato, archivi delle istituzioni regionali e locali, la grande rete mista che popola il territorio. Un panorama vastissimo e spesso poco conosciuto, del quale l'Italia ignora talvolta l'esistenza. Ha qualche idea in proposito? Si può pensare a "mettere in rete" questo variegato lascito del passato con le esigenze di conoscenza e di fruizione proprie del nostro tempo?

Vede, da Sindaco, persino delle biblioteche ho voluto fare un "sistema" ed una rete. Per me non sono "parenti poveri", anzi sono i luoghi dove si formano le competenze di base, si fa crescere il nuovo pubblico della cultura, i nuovi lettori, i nuovi spettatori del teatro e del cinema, i frequentatori dei



musei e dei concerti. Guai dimenticare i componenti di base della cultura, se lo si fa si finisce per pagare pegno col tempo, prosciugando il mondo di chi è in grado di comprendere, amare e vivere la cultura in tutte le sue forme. E mi faccia dire una parola sugli archivi che considero un patrimonio immenso e dimenticato. La conservazione della memoria e la sua diffusione sono sale della democrazia stessa. Il nostro Archivio centrale dello Stato, quelli dei suoni e delle immagini, la meravigliosa esperienza dell'archivio dei diari di Sansepolcro dovrebbero essere una rete unitaria, la banca della memoria. Necessaria, in questo Paese smemorato.

Qui è ovvio chiedereLe una Sua idea sulle virtualità delle nuove tecnologie conoscitive: la cultura in rete, insomma. E il passaggio dagli oggetti (siano essi i documenti o le opere d'arte o quant'altro) alla loro dematerializzazione e riproposta in rete, secondo forme di catalogazione nuove, che ne consentano la navigazione agli utenti del web e magari anche una interlocuzione maggiore tra chi si accosta al bene culturale e il bene stesso. E' un problema enorme. Le pare che in Italia se ne abbia sufficiente consapevolezza? E quanto sono pronte le dirigenze dei beni culturali, in particolare quelle amministrative del Ministero, ad affrontare una tale sfida?

La mia impressione è che abbiamo su questo accumulato un notevole ritardo, ma vedo anche segnali di cambiamento. Da una parte credo che per archivi e biblioteche l'uscita da una dimensione meramente materiale del conservare e consultare, dell'archiviare e del catalogare sarebbe una grande ricchezza. Ma credo che le nuove tecnologie, anche quelle apparentemente lontane dalla cultura come le app o certe forme di realtà virtuale nate magari per giocare o per consumare possano diventare un supporto fondamentale. Mi è capitato di vedere da poco un luogo che mi è molto caro, la Domus Aurea. I grandi lavori di recupero e le prime sperimentali aperture al pubblico iniziarono quando io ero al Collegio Romano e poi in Campidoglio. Ci sono tornato e come sempre sono rimasto affascinato, ma stavolta ho avuto modo di fare una visita virtuale alla Domus come appariva ai tempi di Nerone. Vi assicuro che è una esperienza straordinaria che permette di comprendere con straordinaria vividezza quello che forse solo gli archeologi riuscivano a ricostruire nella loro mente. Una esperienza colta e popolare.

Entra ora in gioco la politica. La sua capacità di leggere in anticipo il futuro e di adeguarvisi. A noi pare che la realtà italiana di oggi mostri segni evidenti di crisi, sia dal punto di vista di una politica che ancora è cieca e ignara dei problemi nuovi, sia da quello di una amministrazione che è vecchia per età anagrafica e per cultura di formazione. Quale dovrebbe essere il rapporto tra politica e



amministrazione e quali le eventuali specificità del loro intervento nel mondo dei beni culturali? Cosa dovrebbe fare la “buona politica” e cosa la “buona amministrazione”?

Credo – l’ho scritto più volte – che ci stiamo avviando in una situazione piena di rischi e di pericoli, una situazione in cui la tenuta stessa dei meccanismi democratici è messa in forse, dove la rabbia rischia di prevalere e dove insieme il malessere di molti rischia di non essere compreso dai gruppi dirigenti. La politica non deve abdicare alla sua funzione che è quella di sempre: comprendere i problemi, cercare risposte avendo a cuore gli interessi di tutti e soprattutto dei più deboli che davanti ai processi innovativi possono essere destabilizzati. Deve farlo anche coinvolgendo e includendo i cittadini nella maniera più larga possibile. Vanno cercati strumenti di condivisione e partecipazione finalizzati a cambiare le cose, perché è sicuro che l’idea di fermare il corso delle cose creando muri e protezioni fasulle non porta da nessuna parte. Cambiare tutti insieme. La politica con un’alta funzione strategica, di indirizzo e di controllo. L’amministrazione, motivata e coinvolta, con la gestione. Ho avuto esperienze di governo e ho capito quanto siano fessi i pregiudizi stereotipati sulla capacità di agire della P.A.. Bisogna far sentire dirigenti, funzionari e impiegati coinvolti in qualcosa che li riguarda, che li appassiona, che li coinvolge. Un successo deve essere di tutti, non solo del Ministro o del Sindaco di turno. Mi viene in mente una bella frase di Saint Exupery: “Se vuoi costruire una barca, non radunare uomini per tagliare legna, dividere i compiti e impartire ordini, ma insegna loro la nostalgia per il mare vasto e infinito”.

Lei ha una lunghissima e approfondita conoscenza del mondo Rai. Quali sono le ragioni che giustificano ancora l’esistenza del servizio pubblico? E quale dovrebbe essere la sua missione? Come vede il futuro della Rai?

Non voglio dare una risposta “teorica” a questa domanda ma farle un esempio pratico legato ad una mia recente esperienza. Ho passato molte settimane chiuso all’interno delle teche Rai per cercare il materiale necessario alla mia recente trasmissione sulla storia dei programmi del servizio pubblico. Ecco, una cosa la so: non ci sarebbe questa Italia se non ci fosse stata la Rai a raccontarla. Certo viviamo in un mondo dove la tv e più in generale il modo di stare davanti alle immagini dei cittadini è molto mutato. Ma l’occhio del servizio pubblico è ancora necessario per leggere e comprendere le cose, per costruire almeno un pezzo dell’immaginario collettivo della nostra “lingua”. La Rai va criticata se non fa il servizio pubblico, se si omologa, se smarrisce il senso di sé. La Rai deve fare qualità che, in una società non dittatoriale, è libertà, ricerca, innovazione, pluralismo culturale. Quando la Rai è se stessa,



cioè la principale industria culturale del Paese, vince. Quando scimmiotta il “pensiero unico” di una tv commerciale convinta che solo abbassando il livello della domanda si possa sopravvivere, perde. Perde se stessa.

Infine la concentrazione editoriale nel tempo dei grandi monopoli. La trasformazione delle librerie luogo di cultura in grandi market dell'editoria di consumo, la relativa crisi delle riviste culturali (se ne occupa validamente una associazione delle riviste, il CRIC, e per essa il suo presidente Valdo Spini), la concorrenza dell'e-book (positiva? problematica?) ... Ci vuole dare una sua opinione?

I fenomeni di concentrazione nel mondo dell'editoria non sono positivi se comprimono la pluralità espressiva di chi scrive come di chi legge. Ma cercherei di guardare a questo problema con uno sguardo più lungo. Il mondo del libro non va osservato più con gli occhi di ieri, lascio ad altri decidere se gli *e-book* fanno bene o male, prendo atto che milioni di persone leggono sui loro *kindle* e che la smaterializzazione del libro può portare a forme editoriali più leggere ed economiche meno legate alla stampa e alla distribuzione. E sono convinto che chi legge davvero finirà sempre per frequentare una libreria. Il problema non è chi legge *e-book*, il problema è chi non legge mai. Mancano anche a me le riviste di cultura, ma credo che il problema per l'editoria, anche per i quotidiani, sia grandissimo. Ma la guerra materiale immateriale, carta contro web, testate tradizionali contro blog, blog contro social non farà vincere nessuno. Il primo che saprà mettere in fila tutti gli strumenti rispettandone le specificità ma facendoli interagire avrà trovato una risposta utile per tutti. Mi faccia dire però una cosa, in conclusione.

Lo dico perché vedo in molte parti del mondo un attacco alla libera stampa. Non solo in Paesi che hanno un'antica tradizione in tal senso. Ma anche nella culla della libera informazione, gli Usa. Un presidente non può decidere quali giornali invitare e quali no a una conferenza stampa e non può attaccarli giudicandoli sulla base della vicinanza alle proprie posizioni politiche. L'informazione e la cultura ancor di più hanno certo bisogno di leggi, istituzioni, industria. Ma hanno bisogno, più di ogni cosa, di libertà. Una parola contro la quale si sono bruciati libri e chiusi organi di stampa. Libertà: parola da non considerare mai ovvia, mai acquisita per sempre.



Intervista a Dacia Maraini

a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

Le chiediamo un giudizio sullo stato del patrimonio culturale in Italia. Non solo i beni artistici e il paesaggio, ma il complesso della cultura italiana in tutte le sue manifestazioni.

Quali sono secondo Lei i punti più dolenti? E quali le responsabilità delle istituzioni?

Tutti sanno che il nostro patrimonio culturale è molto trascurato. A volte in maniera criminale. In effetti, appena c'è da guadagnare dei soldi, gli imprenditori si affidano ad appalti che a loro volta appaltano al più basso prezzo, senza veri controlli e selezioni sul valore del progetto. E a questo punto arrivano la mafia o la camorra o la n'drangheta a succhiare soldi e distruggere il distruttibile.

Come si dovrebbe concepire una politica per la cultura? Ha in mente soluzioni concrete? Parliamo di cose anche piccole da farsi subito.

Investire sui nostri beni, territori, città, architetture, archeologia, musei, eccetera. Ma investire in maniera intelligente, creativa. I musei per esempio dovrebbero essere trasformati in luoghi di divertimento per i bambini. Le bellezze archeologiche potrebbero essere usate anche come teatri e già in qualche parte lo si fa (vedi Villa d'Este, Fori romani, Caracalla, ecc).

Lei ha affermato che in Italia il problema (uno dei problemi) riguarda l'editoria e non la letteratura. Si è anche battuta contro la concentrazione dell'editoria. Vuole esplicitare questa sua posizione?

Non ho detto che l'editoria è un problema. Ho detto che la concentrazione dell'editoria in poche mani è una cosa negativa, un effetto della globalizzazione: il denaro tende a concentrarsi in poche mani e così il potere decisionale. Da una parte ci sono colossi potentissimi e pieni di soldi, dall'altra una miriade di piccoli editori senza potere. Ma che vengono lasciati vivere perché spesso sono loro che scoprono nuovi autori a cui fanno fare la prima uscita in pubblico per vedere come va.

Cosa pensa della scuola italiana? Cosa potrebbe fare la scuola per il nuovo umanesimo, da lei evocato? Programmi, formazione degli insegnanti, metodo dell'insegnamento...

La scuola italiana ha perso fiducia in se stessa. Ha perso la sua sacralità e il suo prestigio. Non so dire di chi sia la colpa, probabilmente una serie di scelte sbagliate che hanno portato verso il basso lo spirito del Paese. Come sempre in Italia, la scuola regge perché esiste una rete di bravi insegnanti, pieni di passione e di generosità, che pur pagati poco e poco apprezzati, lavorano sodo per tenere insieme l'idea di una cultura come crescita e



come dialogo. Succede sempre così da noi: i singoli agiscono bene e con coraggio, ma fuori dalla comunità, ciascuno per conto suo. Bravissime persone, ma spesso poco interessate a un progetto a lunga scadenza. Poco portati a solidarizzare, a pensare in grande e con una visione ampia delle cose.

Le pari opportunità tra i generi ne costituiscono aspetto decisivo?

A scuola, soprattutto nelle elementari, si dovrebbe insegnare la parità di diritti e doveri dei due sessi, l'educazione al rispetto dell'altro e il rifiuto del senso della proprietà legato all'amore. Ma questo non succede. Da quando esiste la Repubblica italiana c'è sempre stato qualcuno che in Parlamento ha proposto corsi di educazione sessuale ovvero, per me, di educazione ai sentimenti e a un rapporto equilibrato e armonioso fra corpo e spirito, ma non è stato mai accettato. I bambini imparano in maniera distorta e convenzionale cosa è il sesso e cosa l'amore attraverso i *social network* e i giochi elettronici. I cui modelli sono vecchi e in genere basati sulla violenza e la sopraffazione.

Etica e politica, un tema che Le è caro.

Etica e politica sono la stessa cosa, non si possono separare, pena l'estraneazione e il degrado spirituale. Quello che purtroppo sta avvenendo, con la distruzione dei valori più rispettosi dell'essere umano.

Da cosa partirebbe oggi? Specificamente nel campo della cultura?

Dalle scuole elementari, il momento più importante della formazione del cittadino. Dai diritti umani e dalle regole che vanno rispettate. Le regole sono fondamentali per una democrazia, aiutano i più deboli. Il nostro Paese spesso sembra odiare e rifiutare ogni regola che non sia la propria.

In passato l'Italia ha spesso trascurato il suo immenso patrimonio artistico. Le chiediamo la sua opinione sulle attuali politiche per i beni culturali messe in moto dal Ministro Franceschini.

Franceschini mi sembra un Ministro attento alla cultura in maniera moderna e fattiva. Ma spesso viene frenato dalle vecchie burocrazie che tengono in mano il sistema dei favoritismi, il sistema dei posti dati per scambi di voti, nella paura di tutto ciò che può togliere loro potere.

Come disegnerebbe oggi ruolo e funzioni delle Università? E degli istituti italiani di cultura?

Le Università sono più chiuse, più arroccate, più reazionarie delle scuole medie e dei licei. Se non si parte da un sistema meritocratico, non si arriverà mai a nulla. In America nelle Università gli studenti danno i voti agli insegnanti e quando ci sono diversi cattivi voti, l'insegnante viene mandato via. E poi un professore che insegna nelle Università inglesi e anche francesi o tedesche, non può occuparsi di altro, deve lavorare a tempo pieno ed essere a disposizione degli studenti. Cosa da noi sconosciuta. Perché da noi uno studente bravo non riesce a fare



carriera mentre appena entra in un sistema meritocratico di un altro Paese fa subito carriera nonostante sia straniero?

Pubblico e privato. Le grandi fondazioni. Come mettere in rete le due cose?

Il pubblico deve prevalere sul privato, ma spesso il nostro pubblico è un privato camuffato. Guardi gli ospedali. In teoria abbiamo un buon sistema di sanità pubblica, ma in pratica chi non ha soldi deve aspettare mesi e mesi per farsi fare una analisi o una radiografia e anni per una operazione. Chi ha soldi si rivolge a una struttura privata e viene accolto subito, anche se gli costa salato e non sa che gli strumenti sono comprati in economia e i medici sono pagati poco e quindi rendono di meno.

La sua vita è testimonianza di libertà al femminile. Quale può essere oggi il ruolo delle politiche della cultura, a partire dalla scuola, per favorire la parità?

La crescita culturale non può riguardare solamente poche persone privilegiate. Solo quando le masse si fanno consapevoli e partecipano, le cose si cambiano. Ma i mezzi di comunicazione di massa oggi sono di basso livello, troppo influenzate dal mercato e finiscono per corrompere il cittadino anziché renderlo autonomo e libero.

E per educare le nuove generazioni alla libertà e al rispetto delle regole?

Per educare le nuove generazioni alla libertà bisogna crederci. Ma non solo teoricamente. Bisogna praticare la libertà di pensiero e di parola e di azione comportandosi da persone responsabili e adulte. Cosa che non sta avvenendo. La responsabilità sembra una cosa poco interessante: si corre per il potere e per il denaro. Guardi gli industriali italiani: quando sono in crisi, portano tutto all'estero, lasciando i nostri operai a spasso. Quando guadagnano, non investono in ricerca e innovazione, ma mettono da parte i soldi nei paradisi fiscali. Naturalmente non tutti, ci sono anche degli industriali virtuosi, come lo era il grande Olivetti, ma è una tendenza che è stata rilevata dagli studiosi. Siamo l'ultimo Paese in Europa per investimenti, ricerca e innovazione. Ora in un regime globalizzato si può crescere solo facendo ricerca, e innovazione.



Intervista a Lorenzo Casini

a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

Lorenzo Casini (1976) è professore ordinario di diritto amministrativo alla Scuola IMT Altissimi Studi di Lucca. Dal 2002 ha insegnato diritto amministrativo, diritto urbanistico e diritto dei beni culturali nella Università di Roma "Sapienza", dove è stato professore associato (2012-2015) e ricercatore (2006-2012). Dal gennaio 2008 è Research Fellow presso l'Institute for International Law and Justice (IILJ) della New York University School of Law, nell'ambito del Global Administrative Law Project. Dall'aprile 2014 è Consigliere giuridico del Ministro dei beni e della attività culturali e del turismo.

Lei è stato in prima linea nella definizione e nella attuazione delle recenti politiche dei beni culturali promosse dal Ministro Franceschini. Quali sono i pregi, a suo avviso, di queste politiche rispetto al passato? E quali gli eventuali difetti da correggere o le cose ancora da realizzare?

Il pregio principale, per restare nei termini della domanda, è stato quello di guardare con attenzione alle numerose proposte di riforma formulate dagli anni Sessanta del XX secolo sino al 2013, da ultimo la Commissione D'Alberti, e finalmente realizzarle: è il caso, ad esempio, del riconoscimento dell'autonomia dei musei statali, chiesta da decenni. Con le riforme avviate nel 2014, l'Italia ha recuperato gran parte del ritardo accumulato negli anni verso il resto del mondo: si pensi al tema del mecenatismo, dove con l'*art-bonus* abbiamo ora un beneficio fiscale all'altezza del nostro patrimonio e in linea con quello di altri Paesi. Ma, soprattutto, il patrimonio culturale ha guadagnato molta più attenzione e il "ceto" di persone che se ne interessano – per citare Massimo Severo Giannini – si è dilatato e sta crescendo, anche grazie ai recenti interventi di riforma.

I difetti, come in ogni cosa, non mancano. Alcuni sono stati corretti in corsa: è il caso della difficile collaborazione tra uffici periferici, che ha portato progressivamente a riconoscere maggior autonomia ai direttori dei musei rispetto a quanto previsto in partenza. Servono inoltre più risorse umane e quelle disponibili andrebbero distribuite meglio. Ma qui non vanno dimenticati i limiti derivanti dalle norme generali sulla Pubblica Amministrazione. Ed ecco, tra le cose ancora da realizzare, oltre alla piena attuazione delle riforme approvate, vi dovrebbe essere prima di tutto quella di riformare in modo profondo l'amministrazione pubblica italiana: il patrimonio culturale e il suo Ministero sono parte di questa.



Più in particolare: qual è la situazione attuale del sistema museale italiano? Quali gli obiettivi raggiunti e quali gli insuccessi?

È certo ancora prematuro parlare di un “sistema” museale nazionale, soprattutto se si guarda ai musei statali (alcune Regioni sono molto più avanti sul punto). Se concentriamo l’attenzione sullo Stato, abbiamo ora finalmente 32 istituti autonomi, tra musei e parchi archeologici, con un direttore, un bilancio, uno statuto. E ci sono 17 poli museali che hanno il compito di mettere a sistema gli altri siti. Il tutto coordinato da una apposita Direzione generale Musei. Dal 2014 ad oggi, quindi, il Ministero ha potuto considerare i propri musei come vere e proprie istituzioni ed è questo il principale obiettivo raggiunto: nell’ordinamento dello Stato italiano, il museo in quanto istituzione ora esiste. Anche la selezione internazionale dei direttori è stata un passo importante, certamente innovativo nel sistema amministrativo italiano, se si pensa che si tratta di incarichi dirigenziali di un Ministero. Inoltre, sono finalmente ripartite, dopo tanti anni, le gare per i c.d. servizi aggiuntivi. È comunque ancora presto per parlare di successi o insuccessi. La riforma dei musei è stata profonda, impegnativa e soprattutto pensata per i prossimi decenni. I musei italiani debbono diventare sempre di più luoghi vivi, al servizio del pubblico e della conoscenza.

Il tema più controverso è, da anni, quello del rapporto tra pubblico e privato. Potrebbe dirci a che punto siamo su questa instabile e mutevole frontiera? Abbiamo bisogno – noi pensiamo – di una alleanza di lungo periodo tra pubblico e privato: quali potrebbero essere a suo avviso i compiti da attribuirsi all’una e all’altra parte e quali le materie di reciproca integrazione?

Il rapporto pubblico-privato, purtroppo, è stato ed è spesso considerato, specialmente nel settore dei beni culturali, in modo per così dire ideologico, se non addirittura “manicheo”: il pubblico visto come moloch inefficiente o come ultimo baluardo del cittadino; il privato come salvatore o come speculatore. Queste visioni producono rilevanti storture sul piano giuridico, come mostra il caso del modello “fondazione”. Per creare o trasformare un ente in una fondazione occorre verificare bene la sussistenza di diversi presupposti, a partire dal tessuto economico-sociale sino ai costi effettivi dell’operazione, soprattutto in termini di personale: il modello fondazione non è buono o cattivo in sé, ma può essere più o meno adatto in base al contesto. Perciò è sbagliato e dannoso opporsi o caldeggiare una privatizzazione o una pubblicizzazione in astratto, se prima non si è verificato tutto questo.



Una collaborazione virtuosa tra pubblico e privato, perciò, richiede molto più impegno rispetto a quanto avvenuto sino ad oggi. Soprattutto, la parte pubblica deve attrezzarsi meglio per poter negoziare o comunque mantenere il ruolo che gli compete, ossia di indirizzo e di controllo del corretto perseguimento dell'interesse pubblico. Se restiamo al settore museale, la riforma del 2014 ha alla base l'idea di rafforzare la parte pubblica, restituendole la capacità di programmare e adottare un piano strategico di sviluppo del museo, per poi rivolgersi al mercato per la fornitura di servizi. Il pubblico – come istituzione – decide di cosa ha bisogno secondo un programma che spetta alla “proprietà”; il privato contribuisce, investendo, all'attuazione di questo programma che, ovviamente, dovrà essere economicamente sostenibile.

Ritiene che occorra, per realizzare la visione che sinora ci ha esposto, un mutamento radicale della legislazione sui beni culturali? E/o un mutamento a fondo dell'attuale modello di organizzazione?

Di mutamenti ne sono avvenuti molti negli ultimi tre anni. Ora inizia la fase del “raccolto”, soprattutto per quanto riguarda le istituzioni museali e i relativi modelli organizzativi. Come ho evidenziato all'inizio, le trasformazioni dovrebbero riguardare la Pubblica Amministrazione in generale, ad esempio con riguardo alla disciplina della dirigenza (su cui è invece fallito l'ennesimo tentativo di riforma): non è un caso che, per poter dare attuazione alla riforma dei musei, è stato necessario introdurre anche forme di selezione pubblica internazionale per individuare i nuovi direttori. Quanto ai modelli organizzativi, anche qui non può prescindere dal contestualizzare il nostro discorso: chi mette in discussione il Ministero, dovrebbe prima porre mano all'articolo 95 della Costituzione e al d.lgs. n. 300 del 1999, e non solo....

Su questo punto vorremmo insistere, anche alla luce del suo libro recente: quali sono stati in passato i modelli di organizzazione (Ministero e periferia) e quali i loro difetti? Dove vanno superati o corretti?

L'amministrazione statale del patrimonio culturale è sempre stata costruita su una fitta rete periferica, con tendenze al “satrapismo” (per citare Grisolia e Bottai). L'istituzione del Ministero, nel 1974, ha cambiato poco le cose, come moltissimi osservarono. I difetti principali e originari di questa amministrazione sono tre: un disallineamento con la disciplina sostanziale, se si considera che già le leggi del 1939 e il coevo riordino delle Soprintendenze non furono coordinate tra loro; un difetto di coordinamento con le riforme amministrative, per cui il settore dei beni culturali ha spesso viaggiato in solitudine o addirittura in controtendenza; un mancato collegamento con la definizione delle



funzioni amministrative, e questo è forse il difetto più grave, se si pensa a quanto ci è voluto per dotare di mezzi, istituti e procedure la funzione di valorizzazione. La riforma del 2014 ha tentato di correggere molte di queste cose, ma pur sempre all'interno del modello Ministero. Altri settori del patrimonio potrebbero forse sperimentare diverse soluzioni: ad esempio gli archivi, con una agenzia amministrativa ad hoc.

Le competenze istituzionali nel settore tra i vari livelli di governo sono ordinate e coerenti? Quali secondo lei i punti di attrito e le soluzioni?

Questa domanda fotografa secoli di storia italiana e richiederebbe una riflessione approfondita. Se si prende la tutela, è difficile immaginare un assetto più coerente di quello attuale, con lo Stato ad avere l'ultima parola. Qualsiasi visione alternativa, anche sostenibile sul piano teorico, scontrerebbe scetticismo sul piano pratico: basti considerare quanto avvenuto con l'abusivismo edilizio. I punti di attrito nascono se l'amministrazione non funziona bene, se eccede nel proprio potere, se non considera le istanze degli altri soggetti pubblici. La evoluzione della disciplina della Conferenza dei servizi o del silenzio-assenso, ad esempio, sono reazioni verso queste inefficienze. Non nascono da interessi astrattamente "politici", ma da richieste concrete di cittadini e di enti locali spesso in contrasto con il Ministero.

La novità dell'attuale fase è l'allargamento al turismo. Come legare strutturalmente politiche per i beni culturali, per le attività culturali e per il turismo?

Anche in questo caso ci vorrà tempo per una piena integrazione. La riforma ha comunque compiuto azioni importanti, ad esempio creando numerosi collegamenti tra la Direzione generale dedicata al turismo e le altre strutture. Il Piano strategico del turismo, approvato in via definitiva nel febbraio 2017, contiene misure concrete in questa direzione. Importante è che vi siano iniziative da entrambi le parti. La creazione di musei autonomi dovrebbe favorire questo processo. Sono stati inoltre previsti interventi per favorire il turismo sostenibile e per migliorare il coordinamento tra politiche culturali e politiche del turismo.

La riforma del Ministero: è presto per dare una valutazione? A che punto siamo?

Sì, è presto. Siamo alla fine delle riforme normative, almeno per l'organizzazione. È in pieno svolgimento la fase attuativa. Gli uffici stanno lentamente entrando a regime secondo il nuovo assetto. I musei sono stati attivati, le Soprintendenze uniche anche. Sono ripartite le gare per i servizi



aggiuntivi. Sono stati aperti importanti cantieri. Tra poco arriveranno i nuovi 500 funzionari. Alla fine di quest'anno e all'inizio del 2018 sarà verosimilmente possibile fare un primo bilancio serio.

Esiste nei beni culturali una tradizione amministrativa che affonda le sue radici in una storia lunga, dell'Otto-Novecento, non certamente priva di pagine virtuose. Lei crede che questo patrimonio di memoria dell'istituzione possa ancora essere utile, e in quali misure, rispetto alla riforma in atto? O costituisce per certi versi un ostacolo all'innovazione?

Direi molto più che utile. La riforma in atto rappresenta il precipitato di quanto teorizzato e sostenuto da quella gloriosa tradizione. Anche perché moltissimi dei problemi su cui dibattevano Grisolia o Giannini sono rimasti gli stessi. Basti ricordare la circolare di Bottai del 1940, con cui i Soprintendenti erano invitati alla piena collaborazione per far funzionare le nuove Soprintendenze settoriali.... Difficilmente la tradizione in sé è un ostacolo all'innovazione, mentre spesso lo sono coloro che proprio della tradizione non sanno mettere in pratica l'insegnamento.

Uno dei temi "caldi" è quello della semplificazione in periferia del reticolo delle Soprintendenze e del concentramento. Non si perdono in tal modo preziose articolazioni sul territorio e competenze specifiche (non generaliste) di alto livello?

La riforma, nel realizzare Soprintendenze uniche, non ha previsto una minore presenza del Ministero sul territorio, anzi. Vi sono Regioni, soprattutto al Nord, dove i presidi sono aumentati. Inoltre, la Soprintendenza unica non richiede dirigenti generalisti, ma altamente qualificati e debitamente formati – e qui si inserisce la neo-istituita Scuola – in quanto le competenze specifiche nel settore dell'archeologia, della storia dell'arte, dell'architettura, per citarne alcune, debbono poter lavorare insieme, non in solitudine o addirittura una contro l'altra. Ma, anche in questo caso, ci vorrà tempo.

La ricostruzione del dopo terremoto ha – come spesso accaduto in passato – inserito una variabile non prevista. Come la state affrontando? Più in generale, come state affrontando i problemi posti dalla tutela del nostro patrimonio? C'è una lezione che si può trarre dall'emergenza?

Gli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 hanno messo a dura prova l'amministrazione, come forse mai era avvenuto negli ultimi anni. Le risposte sono state immediate e la istituzione di un Soprintendente speciale per la ricostruzione post-sisma, effettuata in base a una norma introdotta con il decreto legge *art-bonus* nel 2014, ha certamente aiutato. Sono state previste



risorse finanziarie e umane aggiuntive, in particolare per favorire la progettazione degli interventi di messa in sicurezza.

La lezione che si può trarre è ahimè sempre la stessa, più volte ricordata da Giovanni Urbani, un tempo, e da Bruno Zanardi, oggi: occorre prevenire, realizzando una azione sistematica di manutenzione programmata.

Le politiche pubbliche oggi si sviluppano in una dimensione globalizzata. La normativa internazionale nel settore è adeguata? E la nostra legislazione è coerente con quella normativa?

Il contesto internazionale riproduce, seppur in modo diverso, le complessità che il nostro patrimonio culturale conosce bene e da molto tempo. Dipende perciò dall'ambito che si considera. In termini di tutela, il sistema di protezione mondiale della Convenzione UNESCO del 1972 ha indubbiamente contribuito ad accrescere la consapevolezza dell'umanità verso il patrimonio culturale. Più difficile è adottare misure efficaci con riguardo alle zone a rischio o alla circolazione illecita. Ma la recente pronuncia della Corte penale internazionale contro i reati commessi in Mali e il primo G7 tematico dedicato alla Cultura, che si terrà a Firenze il 30-31 marzo 2017, sono segnali importanti. L'Italia e la sua legislazione rappresentano ancora oggi, in questo settore, un punto di riferimento per tutti i Paesi.

Quali funzioni potrebbero avere gli istituti italiani di cultura all'estero?

Gli istituti italiani di cultura all'estero per fortuna già svolgono un ruolo importante per promuovere la conoscenza del patrimonio culturale all'estero e nel favorire lo sviluppo di questo settore. Queste attività vanno potenziate. Anche per questo l'ultima legge di bilancio ha previsto finanziamenti significativi al riguardo.

I profili costituzionali atti a promuovere tutela e valorizzazione trovano adeguato riscontro nelle nostre politiche pubbliche?

È un tema antico. Una buona parte di uno dei tre volumi che raccolgono gli atti della nota Commissione Franceschini (1964) è costituita dai resoconti parlamentari in cui i Ministri della pubblica istruzione dal dopoguerra agli anni Sessanta lamentavano le condizioni di degrado in cui versava l'amministrazione delle belle arti. Indubbiamente l'Italia non ha ancora investito quanto potrebbe in questo settore. Dal 2014 qualcosa è certamente cambiato, ma ci vorrà ancora tempo.



Il tema della legalità è centrale. Quali i possibili sviluppi? La disciplina sulla circolazione è adeguata? Vede dei punti che necessitano di un intervento più puntuale e quali?

Vedo tre principali sviluppi. Uno è il ripensamento della disciplina dei reati contro il patrimonio culturale: in questa prospettiva va il recente disegno di legge approvato dal Governo, diretto a irrobustire le pene e perfezionare le fattispecie di reato. Il secondo è l'affinamento della normativa sulla circolazione, così da ridurre il rischio di aggiramenti o infrazioni: qui basterebbe adeguarsi agli altri Paesi europei, oltre a snellire i tempi delle procedure. Il terzo, più importante, riguarda la scuola e le prossime generazioni, perché il tema della legalità e della educazione al patrimonio comincia dall'infanzia.

Come si muovono le politiche pubbliche tra conservazione dei beni culturali e tensione alla fruizione pubblica o all'utilizzo? Qual è il punto di equilibrio?

Sono percorsi difficili e spesso irti di ostacoli. Soprattutto se si pensa che nei secoli sono cambiati moltissimo e ancora oggi mutano da Paese a Paese. A Liverpool, ad esempio, nel 2004 la zona del porto mercantile è stata inserita nella lista dei siti UNESCO e, dopo solo qualche anno, a causa di un piano di riqualificazione urbanistica, è stata aggiunta alla lista dei siti in "Danger". Ancora oggi la vicenda non è chiusa, con l'UNESCO che preme sull'autorità locale di Liverpool per preservare l'integrità del sito.

Se guardiamo all'Italia, dove gli esempi sono numerosi, il punto di equilibrio dovrebbe sempre essere quello della ragionevolezza e della proporzionalità. In ogni caso, non è superfluo ricordare che, se non si garantisce la tutela del bene, alla fine nessuno potrà più fruirne.

La domanda che ora le facciamo è – ce ne rendiamo conto – molto impegnativa. Come comporre i differenti interessi che si dipanano a partire dal bene pubblico?

Gli interessi sono molteplici e spesso in contrasto tra loro: conservazione, uso, fruizione, circolazione, ecc. Per comporre questi interessi occorre sia individuare una gerarchia – ovvio che la conservazione fisica dovrà prevalere – sia costruire adeguate soluzioni organizzative o procedurali, ad esempio distribuendo le competenze anche tra diversi soggetti, se necessario. Proprio questa pluralità di interessi, cui si correla strettamente la dialettica tra pubblico e privato, hanno portato John H. Merryman a riconoscere nel settore del patrimonio culturale l'esistenza di un vero e proprio «sistema sociale», in cui «art players» e «art supporters» agiscono a livello sia nazionale, sia internazionale.



Esiste un codice etico per i musei? È utile e attuale?

Sì, è quello adottato dall'International Council of Museums (ICOM). È verificato e aggiornato dall'ICOM ed è strumento molto utile. Il Codice stabilisce gli standard minimi sotto il profilo professionale e gestionale per i musei e il loro personale. Nell'aderire all'ICOM, i membri si impegnano a rispettare il Codice. Ma l'ambito di applicazione del Codice va oltre l'essere membri dell'ICOM, perché molti Paesi, come l'Italia, hanno poi adottato norme che fanno espresso riferimento al Codice. Inoltre, gli atti della riforma dell'organizzazione del Ministero – sia il D.P.C.M. n. 171 del 2014, sia il D.M. 23 dicembre 2014 – hanno previsto un espresso richiamo alla definizione di museo fornita dall'ICOM.

Ereditare il futuro - Dilemmi sul patrimonio culturale è il titolo del suo bellissimo libro recentemente edito dal Mulino, che ricostruisce efficacemente la storia della gestione del patrimonio culturale. Quali i dilemmi ai quali fa riferimento nella ricostruzione, e quali le scelte oggi più urgenti sia sul piano politico che su quello amministrativo? Può fare un elenco secco di temi urgenti?

Grazie! Mi sembra che le vostre domande abbiamo messo in luce anche più dilemmi rispetto a quelli che analizzo nel libro, che riguardano il rapporto pubblico/privato, l'organizzazione di mostre, la circolazione dei beni e la valorizzazione del paesaggio. Mi limito perciò ad un elenco "secco" delle urgenze, come richiesto: rivedere i modelli formativi; avviare procedure rigorose e frequenti di reclutamento; ripartire dalla scuola e investire su di essa; continuare il percorso di riforma, non solo in questo specifico settore, ma in tutta la Pubblica Amministrazione. Soprattutto, dobbiamo ricordare che il patrimonio culturale non è solo memoria del passato, ma è anche la nostra vera eredità del futuro.



Per una storia dei beni culturali: eredità e innovazione

di Guido Melis

“Dagli atri muscosi, dai fori cadenti...”. Quanto ha contato l’eredità rappresentata da quegli atri e da quei fori nel formare l’idea stessa d’Italia, l’identità degli italiani come popolo, non più “volgo disperso che nome non ha”? Moltissimo, certamente. E infatti tra le grandi operazioni di costruzione della nazione messe in atto dagli eredi di Cavour subito dopo il 1861 quella imperniata sui beni della cultura (edifici storici e monumenti, musei, gallerie, scavi archeologici, biblioteche, archivi, accademie e scuole d’arte) ha avuto un peso di prima evidenza, almeno quanto quella, parallela, indirizzata alla valorizzazione del grande lascito linguistico e letterario. Politiche pubbliche ante litteram furono quelle della destra storica, sin dal 1866, l’anno della Terza guerra di indipendenza, quando in tutte le maggiori città italiane furono create le commissioni di belle arti; e poi, l’anno dopo, quando fu istituita la Giunta di belle arti in seno al Consiglio superiore della pubblica istruzione. Seguì la graduale costruzione di un fitto reticolo amministrativo a base provinciale, specificamente preposto alla sorveglianza e alla tutela. Al centro, nel Ministero della pubblica istruzione, una apposita divisione diretta da Giulio Rezasco (un dirigente colto, che fu anche l’autore del primo lessico della burocrazia italiana) ebbe il compito della direzione e del coordinamento. In periferia una rete di commissioni provinciali (su base volontaria, “eroicamente” popolate di eruditi e studiosi locali amanti della cultura) divenne il referente della Giunta consultiva di storia, archeologia e paleografia, istituita provvidamente dal ministro Cesare Correnti. Di lì derivò poi il prestigioso Consiglio centrale di archeologia e belle arti.

Non che negli antichi Stati preunitari fossero mancate le esperienze virtuose, ma erano state episodiche, spesso isolate l’una dall’altra, labili e temporanee. Nasceva adesso nella nuova Italia una sensibilità nuova, diffusa nelle élites colte di ogni regione, per le antichità e le cose d’arte. Era un tassello decisivo del sentirsi collettivamente italiani, e come tale costituiva un mattone essenziale nell’edificio in costruzione della nazione. Nel 1876 Ruggiero Bonghi, istituì la direzione centrale degli scavi e dei musei, attribuendole le competenze della conservazione “delle collezioni, delle vestigia antiche, degli scavi”, e la relativa preparazione del personale (perché occorre erano ormai, in ogni settore, gli specialisti, non bastando più i volenterosi ma inesperti amici dell’arte come nel passato).

La parola “tutela” entrò allora nel lessico del legislatore. Vi entrò vincendo le resistenze di una visione “privatistica” del bene che aveva sino ad allora imperato e che trovava del resto solide basi



nelle leggi del 1865, ispirate alla più rigorosa tutela dei diritti dei proprietari, “ad infera et ad sidera”. E al termine “tutela” si accompagnò un’altra parola chiave, pure inedita: la “vigilanza”. E la “vigilanza” implicava a sua volta un’ulteriore innovazione, quella concernente l’autorità, o “le” autorità (centrali e periferiche) che quella vigilanza dovevano esercitare. Lo Stato, magari ancora timidamente, cominciava ad ingerirsi nella conservazione. E lo faceva – questo era il punto – in nome di un “interesse pubblico”.

Nel 1881 la Direzione degli scavi e musei mutò il nome in Direzione generale delle belle arti. E nacque un apparato ora assai più specialistico e numeroso: 388 posti tra personale tecnico e amministrativo. Giuseppe Fiorelli, uno dei migliori funzionari dell’epoca, fu il capo del nuovo organismo. In periferia operavano dodici commissariati regionali.

Merita un cenno la qualificazione del nuovo personale. Prevalgono i “tecnici”, ossia gli specialisti (il più illustre di loro, poi mitico direttore generale delle belle arti, fu Felice Barnabei). Si realizzava anche la distinzione per competenze: chi storico dell’arte, chi archeologo, chi bibliotecario, chi esperto di antichi documenti. E’ del 1902 (siamo dunque già agli inizi dell’età giolittiana) la prima legge per la conservazione; del 1903 quella sull’esportazione di oggetti di scavo e di altri oggetti di rilevanza archeologica e artistica. La lotta ai predatori di tesori perduti, ai terribili professori tedeschi che mappavano palmo a palmo la campagna per carpirne oggetti e memorie da trasferire nei musei di Berlino, era ormai dichiarata. Il bene, anche quello sepolto eventualmente sotto terra, non apparteneva più al proprietario soltanto ma anche allo Stato, che lo vincolava; il quadro o la statua non erano più alla mercé della sola famiglia patrizia che lo aveva ereditato ma era anche della collettività, e lo Stato non se ne estraniava più. Nel 1907 nacquero le soprintendenze. Nel 1909 venne la legge Rosadi, voluta fortemente da un preveggenete Giolitti.

Sopravvenne la prima guerra mondiale, poi il convulso dopoguerra; ed infine il fascismo. E col fascismo, dopo un periodo di stasi, il ministro Bottai. Prima però, ultimo canto del cigno dello Stato liberale, vi fu la provvidenziale legge del 1922, fortemente voluta da Benedetto Croce, avente per oggetto (ed era la prima volta) le bellezze paesistiche.

Con Bottai la linea della tutela e della vigilanza si potenziò, specie riorganizzando le Soprintendenze, dotate ora di poteri più incisivi e di organici più corposi. La riforma Bottai (1939) centralizzò molte decisioni, prima disperse o disordinatamente divise tra più soggetti, ed estese il raggio dell’intervento pubblico: non più solo le tradizionali “cose culturali”, gli oggetti, ma un



complesso di materie e campi sino ad allora ignorati, quali le “nuove arti” del Novecento, comprese quelle legate alle tecnologie d’avanguardia, e il cinema. La Biennale d’arte di Venezia, sorta nell’Ottocento come soggetto privato, in ambito comunale, fu dotata del rango e dello statuto dell’ente pubblico nazionale. Era la politica della cultura moderna, per quanto inquinata dalla ipoteca propagandistica del regime.

Del progetto di Bottai colpisce l’ampiezza dell’intervento, ma anche la coerenza del disegno, e la qualità della sua traduzione in leggi e in norme secondarie. Sabino Cassese ha ricordato come agisse, non solo da suggeritore sapiente alle spalle del Ministro ma da vero e proprio autore del *drafting* legislativo, il giurista più importante del momento, il presidente del Consiglio di Stato Santi Romano, coadiuvato da un funzionario giovanissimo ma di grande valore, Mario Grisolia. Ma vi era anche il contributo “sul campo” della cosiddetta “covata Bottai”, i giovani e giovanissimi (uno, importantissimo per il ruolo che svolse, fu Giulio Carlo Argan, un altro, Cesare Brandi, cui fu affidato il neocostituito Istituto centrale per il restauro: ma la lista sarebbe lunghissima). Emergevano adesso concetti moderni. Ad esempio l’identificazione dell’oggetto, che da una concezione estetizzante e particolaristica passava ad un’altra, più consapevole della realtà e sensibile ai contesti, agli insiemi: le peculiarità geologiche, le ville, i giardini di impianto storico, l’insieme del paesaggio (“le bellezze naturali considerate come quadri naturali”).

La Costituzione repubblicana, nel 1948, sancì “la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione” (art. 9, c. 2). Ma negli anni prima della ricostruzione del Paese e poi del miracolo economico i beni culturali sembrarono entrare come in un cono d’ombra, marginali e marginalizzati in nome della espansione rapida della industrializzazione e, soprattutto, dell’urbanizzazione (il “sacco delle città” ebbe assai pochi riguardi per le bellezze naturali, paesaggistiche e soprattutto per quelle architettoniche). Bisognò attendere gli anni Sessanta perché, con i primi governi di centro-sinistra, la cultura della tutela, anche grazie ad alcune celebri inchieste giornalistiche sugli scempi compiuti, si facesse finalmente valere. E del 1964-66 infatti è la commissione parlamentare Franceschini, dal nome del suo tenace presidente, che denunciò il malfatto e tracciò le linee per un rilancio virtuoso. Nei suoi atti si trova per la prima volta l’idea di una amministrazione autonoma per i beni culturali. Un ministro, Giovanni Spadolini, la fece propria e la realizzò. Era il 1974.



Il nuovo Ministero doveva essere, almeno nelle speranze dei più virtuosi suoi promotori, un modello “altro” di amministrazione. Un’amministrazione non più burocratica. Un ministero di tecnici e specialisti; e di uomini e donne di cultura. Fu invece da subito una struttura irrisolta. Cambiava l’idea dei beni culturali, ma non cambiava quella dell’amministrazione che doveva presiedervi né quella della formazione di chi a quell’amministrazione doveva dare corpo e gambe.

Dopo Spadolini si susseguirono ben 25 ministri, molti politici di secondo piano del tutto incompetenti, solo episodicamente grandi personalità. E una serie interminabili di riforme interne, spesso ispirate più che a un disegno coerente all’interesse di questo o quel direttore generale o alle mire di questo o quel gruppo politico. Eppure, sebbene costretti ad agire in quel caos, dirigenti illuminati seppero preservare e costruire, ideare e realizzare. E una struttura pure spesso mortificata dal centralismo fu in grado di fronteggiare in provincia (combattendo quasi a mani nude, verrebbe da dire) la vorace aggressione degli speculatori e dei mercanti d’arte e di paesaggi.

Su questo panorama, glorioso per il passato, ancora carico di potenzialità positive per tanti aspetti del presente ma tuttavia denso di criticità, si innesta il riformismo più recente, che va attribuito alla iniziativa del ministro Franceschini.

Molti di noi, usi a non dismettere mai la speranza nelle riforme nonostante i tanti fallimenti, a quella iniziativa guardano con interesse e fiducia. Ci pare che essa si regga finalmente sulla consapevolezza delle grandi trasformazioni che stanno cambiando il mondo contemporaneo: i saperi un tempo a canne d’organo ed ora non più scissi ma intrecciati; l’organizzazione non più gerarchica e burocratica; le professionalità in via di repentina mutazione; l’influenza che la cultura delle reti e delle connessioni sta già potentemente esercitando. Vedremo se il disegno almeno questa volta andrà in porto. E valuteremo il risultato.



Le incerte vie del governo post-sisma

di Alberto Clementi

già preside della Facoltà di Architettura dell'Università di Pescara

Nonostante le ripetute esperienze accumulate nel corso degli ultimi decenni, le calamità sismiche sembrano cogliere ogni volta impreparate le istituzioni di governo del nostro Paese, come se dopo il Belice, l'Irpinia, l'Umbria e le Marche, la Sicilia, il Molise, L'Aquila e l'Emilia Romagna si dovesse ricominciare sempre daccapo.

E' un'inadeguatezza che per la verità riguarda poco la Protezione civile, che dopo aver smaltito i gravi errori fatti a L'Aquila, sembra ora in grado di agire con più efficacia nell'emergenza, anche se l'ultimo sisma del 2016 ha messo a nudo ritardi e difficoltà di coordinamento che si sperava ormai superati. Più ancora questa cronica inadeguatezza sembra manifestarsi drammaticamente nelle fasi cruciali della ricostruzione e dell'accompagnamento alla ripresa economica e sociale dei territori danneggiati, non essendo state ancora messe a punto strategie convincenti e ben collaudate, come dimostra il ricorrente scontento delle comunità colpite.

Ci si compiace spesso di rievocare la lontana vicenda del Friuli nel 1976 come esempio di successo, dovuto soprattutto al protagonismo febbrile dei Comuni e delle comunità locali. Tuttavia le condizioni del contesto sono oggi profondamente mutate, e la specificità e la complessità delle situazioni da affrontare è tale da rendere impraticabile una riproposizione acritica del modello friulano; costringe piuttosto a ricercare continuamente nuove soluzioni più adeguate, da calibrare empiricamente rispetto alle contingenze del contesto.

Al riguardo si fronteggiano fondamentalmente due modelli: quello a *centralità verticale*, imperniato sul primato dello Stato; oppure quello a *prevalenza orizzontale*, che attribuisce un ruolo determinante a Regioni e/o ai Comuni¹. A ben guardare negli ultimi tempi si sono sperimentate soluzioni più articolate, non oppostive ma inclusive, a geometria variabile, nella prospettiva di un nuovo modello di *government partenariale e multiattoriale* che dovrebbe diventare la chiave di volta per le future politiche della ricostruzione. In particolare, con il sisma del 2009 a L'Aquila, si è inaugurata un'interessante *combinazione circolare* tra l'approccio centralistico e quello localistico,

¹ Clementi A., 2011, *Urbanistica e Ricostruzione*, in Clementi A., Fusero P., "Progettare dopo il terremoto", LISt Lab



individuando nuove figure e strutture intermedie per la programmazione e gestione delle politiche pubbliche, ben disegnate nella carta anche se con risultati in gran parte deludenti, per ragioni che sono state finora ben poco indagate².

E' sorprendente peraltro constatare quanto sia scarsa l'accumulazione conoscitiva istituzionale sui temi del *government* post-sisma. Nella colpevole assenza di strutture amministrative e scientifiche deputate ad apprendere criticamente dall'esperienza per sedimentare il sapere acquisito nel tempo, il giudizio sull'efficacia dei modelli messi in opera di volta in volta tende a essere rinviato alla memoria di singole istituzioni e alle opinioni dei singoli esperti. Contano anche - e non poco! - le posizioni espresse dagli organi d'informazione, che riflettono però giudizi molto spesso sommari e approssimativi, talvolta condizionati anche dagli interessi di parte veicolati dalla stampa.

Diventa così impraticabile quell'*approccio riflessivo* che appare indispensabile per impostare al meglio le strategie d'intervento, sfuggendo ai settorialismi distorti delle scienze applicate e degli interessi in gioco, spesso incorporati all'interno di politiche affaristiche che agiscono in modo oscuro e comprensibile solo a posteriori in sede giudiziaria. Non di rado, allora, le innovazioni introdotte per via legislativa rimangono misconosciute e sottovalutate; o, peggio, liquidate sbrigativamente, senza riflettere seriamente sulle loro effettive potenzialità.

Più in generale, si tende a ignorare i robusti fili sotterranei che collegano le successive evoluzioni del quadro normativo, quasi che tacitamente si preferisca rinviare al legislatore il compito di enucleare le cose che hanno funzionato, e perfezionare progressivamente il modello di *government*, trovando al riparo degli sguardi indiscreti le necessarie mediazioni con le parti politiche in gioco.

Invece - questa è la tesi che intendo sostenere - oggi più che mai c'è bisogno di *riflettere criticamente in modo corale, trasparente e preventivo* intorno alla questione chiave dell'assetto di governo più adatto per intraprendere le politiche di ricostruzione nei territori danneggiati da un sisma. E questa riflessione, che dovrà coinvolgere nel confronto una grande varietà di attori e di saperi disciplinari, *va prodotta nel momento giusto*, ancor prima di essere vessata dall'urgenza e dalla drammaticità degli eventi traumatici provocati dal sisma.

² Fontana G., 2016, *Modelli di government. Il caso abruzzese*, in Clementi A., Alberti F., Zazzero E., "Ferrara- Holistic. Prevenire il rischio sismico", Maggioli



L'obiettivo delle note che seguono è di contribuire a questa prospettiva di lavoro, richiamando alcune risultanze che sembrano emergere con più evidenza dalle esperienze degli ultimi anni, dal sisma de L'Aquila a quello più recente di Amatrice-Accumoli-Arquata. Non si vuole affatto perorare un modello ideale con cui si dovrebbe mettere mano in generale alla ricostruzione, anche se è chiaro che in futuro si dovranno concentrare meglio le decisioni strategiche su una figura adeguata, che dovrà anche rispondere delle proprie responsabilità.

Il *modello migliore di government va ricercato ogni volta in funzione della specificità delle condizioni di contesto*, ed è inevitabilmente figlio anche delle contingenze della politica nazionale e dei vincoli comunitari. Ma per praticare al meglio l'approccio di natura *riflessiva, multilivello e interistituzionale* che dovrebbe costituire in ogni caso il sostrato comune ai diversi modelli, c'è bisogno di apprendere criticamente la lezione del passato, studiandola senza pregiudizi di sorta, alla luce degli esiti conseguiti e anche in considerazione delle teorie più avanzate sul ruolo dell'amministrazione pubblica di fronte alle calamità territoriali.

1. Apprendere da L'Aquila

Come tutti sanno, la vicenda de L'Aquila è servita per prendere le distanze dall'approccio all'emergenza praticato in quel frangente da una Protezione Civile "modello Bertolaso" dotata di eccessivi poteri, responsabile di una politica di primo intervento distorta e di fatto deleteria nei confronti della ripresa. Fin dalle battute iniziali sono apparse infatti completamente errate le previsioni di strutturazione e disseminazione delle cosiddette *new towns*, destinate al ricovero urgente degli sfollati con moduli abitativi provvisori. La sistemazione delle famiglie in nuove abitazioni falsamente temporanee, realizzate a tempi di record in aree precedentemente dichiarate inedificabili nel PRG vigente, ha contribuito a distogliere le energie dalla ricostruzione del centro storico, condannandolo allo spopolamento definitivo.

Il fallimento di questa strategia anomala (avallata peraltro dalla convergenza iniziale tra il Presidente del Consiglio allora in carica e il Sindaco, e comunque assai apprezzata dai proprietari delle aree e dalle imprese realizzatrici delle *new towns*, rappresentative delle tecnologie antisismiche più innovative), conferma quanto in letteratura è noto da tempo: e cioè che *l'emergenza non deve assolutamente essere gestita senza curarsi degli effetti a lungo termine provocati dall'azione di pronto intervento; al contrario, deve essere considerata come l'avvio del processo di ricostruzione*. E in ogni caso è bene far ritornare quanto prima possibile gli abitanti e le attività economiche nel centro storico,



prima che con la loro emigrazione si consolidino equilibri insediativi alternativi a lungo termine. C'è da chiedersi come mai a L'Aquila non si sia tenuto conto di questa acquisizione ormai largamente condivisa, e quali interessi abbiano pesato per ricorrere a un diverso approccio, di cui a distanza di tempo appaiono evidenti gli effetti perversi.

Per fortuna questa vicenda appare istruttiva non solo per le sue negatività, ma anche per altri profili d'innovazione di notevole interesse. Nella successiva fase della ricostruzione post emergenziale si è infatti *inventato un modello di government assai avanzato*, memore di esperienze maturate nel corso dei terremoti precedenti, e consapevole al tempo stesso dei nuovi orientamenti affermati in sede comunitaria, a favore di un partenariato orientato ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà delle istituzioni in gioco.

Il "*modello aquilano*" che ha preso corpo in questa circostanza era esplicitamente ispirato al principio della cooperazione multilivello tra le più importanti istituzioni in gioco: il Delegato del Governo, coincidente con la figura del Presidente della Regione, e il Sindaco della città-capoluogo che più ha sofferto del terremoto. Intorno a queste figure stanno gli enti da loro rappresentati (Regione, Comune), il Provveditore alle opere pubbliche e il Soprintendente ai Beni monumentali. Poi i Sindaci degli altri Comuni del cratere.

Sulla carta un modello convincente, che imputa le responsabilità decisionali soprattutto alla collaborazione tra il Delegato del Governo-Presidente della Regione e il Sindaco de L'Aquila, riconosciuto Vice-Commissario. La Cabina di regia così costituita avrebbe dovuto avvalersi sotto il profilo operativo di una Struttura Tecnica di Missione di alto profilo, espressione di una competenza istituzionale derivata dal Ministero delle opere pubbliche, che nel passato aveva sovrinteso alla ricostruzione in varie occasioni utilizzando al meglio lo strumento dei Provveditorati regionali. I 57 Comuni del cratere a loro volta avrebbero dovuto costituirsi in Aree omogenee, realtà sovracomunali in grado di gestire meglio l'istruttoria tecnica dei progetti ammessi a contributo statale e gli altri provvedimenti di rito.

Si tratta di un modello pluralistico condivisibile sulla carta, che però non ha retto alla prova. Dopo un periodo di continue tensioni e di contrapposizioni paralizzanti, il Sindaco ha deposto la sua carica di Vice Commissario ed ha preferito porsi alla testa delle rivendicazioni portate avanti da una popolazione esasperata, che riteneva un proprio diritto decidere autonomamente le regole del gioco, con la prospettiva di massimizzare per quanto possibile il proprio accesso ai fondi pubblici; che mal



sopportava condizionamenti di una struttura istituzionale di governo chiamata a contemperare gli interessi locali con quelli generali (e degli altri Comuni del cratere); e che comunque risultava insofferente ai tetti di spesa per i contributi pubblici destinati alla ricostruzione degli immobili privati, imposti responsabilmente dalla Struttura Tecnica di Missione per arginare lo sfondamento della spesa statale, con riferimento agli standard di legge adottati comunemente per l'edilizia residenziale agevolata.

La crisi del “modello aquilano” è certamente dovuta alle difficoltà di dialogo tra personalità molto diverse e apparentemente irriducibili, come “quel” Governatore e “quel” Sindaco, a loro volta espressione di schieramenti politici alternativi. Però appare soprattutto come la conseguenza di logiche strutturalmente divergenti, e non solo per le appartenenze a partiti contrapposti, quanto per la diversità degli interessi da tutelare: in un caso, il contenimento responsabile della spesa pubblica e il rispetto delle normative comunitarie; nell'altro caso il sostegno alle richieste di risarcimento reclamate dalla popolazione e tradotte di lì a poco nel voto per la nuova elezione a Sindaco. Inoltre, l'esperienza dimostra che quando è in gioco direttamente un potere forte come quello del Comune capoluogo, la Regione stenta ad affermare un proprio ruolo sovraordinato. E le funzioni del Governo centrale, rimesse in capo al Commissario Delegato, si sono rivelate altrettanto insufficienti per mediare queste sotterranee frizioni di ruolo, che finiscono per minare l'azione amministrativa.

Dunque un secondo insegnamento che si può trarre dall'esperienza aquilana è che *quando sono in gioco poteri istituzionali molto forti e tra loro in contrapposizione, diventa difficile praticare il modello virtuoso del government multilivello e multiattoriale*. Così, se in Regioni storicamente forti come l'Umbria, le Marche o l'Emilia Romagna colpite dal sisma, il modello può impennarsi con successo nella figura del Governatore regionale, in quelle più deboli - e soprattutto in concomitanza con la presenza di città forti - diventa complicato far funzionare il partenariato interistituzionale, e vanno trovate altre soluzioni più efficaci. Quando poi sono in gioco diverse Regioni, come nell'ultimo terremoto dell'Italia centrale, allora c'è da dubitare seriamente dell'efficacia di questo modello, e vanno cercate formule di *government* più adatte rispetto al poliarchismo istituzionale.

Un terzo insegnamento riguarda il ritorno alla gestione ordinaria affidata ai Comuni, i quali sono naturalmente destinati a subentrare quanto prima possibile alla gestione commissariale. Ebbene, uno dei maggiori meriti del “modello aquilano” è stato il *nuovo modo d'intendere la ricostruzione e il suo principale strumento di regolazione, il Piano di Ricostruzione*. Il PdR non è stato concepito come un



piano urbanistico tradizionale, a valenza esclusivamente conformativa dei diritti di proprietà del suolo e di regolazione delle modalità d'intervento edilizio. Poiché la ricostruzione non va considerata soltanto un insieme di opere edilizie da realizzare (e di rendite immobiliari da redistribuire), ma ancor più un processo di rilancio dell'economia locale e di rafforzamento della coesione sociale, il piano è stato opportunamente definito dalla L. n. 77 del 2009 (una legge nazionale lungimirante, introdotta appositamente per la ricostruzione in Abruzzo) *come piano a valenza al tempo stesso strategica e conformativa*³. Almeno questa doveva essere l'ispirazione di base della ripianificazione, che purtroppo è stata generalmente tradita dove ha prevalso un approccio professionalizzante nella redazione dei piani.

Inoltre, poiché la questione non riguardava soltanto l'intervento edilizio, ma lo stesso rilancio dell'economia, la scala di riferimento dei piani non poteva che essere una combinazione tra quella locale e quella di area vasta, come appunto è avvenuto con l'istituzione dell'Area Omogenea, una struttura che preludeva concretamente al superamento dell'eccessiva frammentazione dei nostri Comuni ereditata dall'Ottocento.

Ebbene il passaggio delle consegne ai Comuni, sia pure assistiti tecnicamente dall'Ufficio speciale e dagli Uffici territoriali, ha riportato all'indietro la concezione innovativa introdotta dalla legge, penalizzando le politiche di sviluppo locale a favore di quelle edilizie, per le quali i Comuni sono tradizionalmente più attrezzati sia culturalmente che tecnicamente.

Non è una perdita da poco. In gioco c'era non soltanto l'efficacia della ricostruzione pensata come politica organica di sviluppo sociale ed economico più che come sommatoria di singoli interventi di riparazione dei danni fisici al patrimonio abitativo e monumentale. C'era la possibilità di innovare anche la pianificazione urbanistica ordinaria in Italia, reintegrando le valenze strategiche dello sviluppo sostenibile con quelle più tradizionali di disciplina degli assetti insediativi e edilizi. Con il ritorno alla centralità dell'edilizia, il dibattito è scivolato rapidamente all'indietro, come testimonia la proposta di riforma urbanistica presentata dal Ministro Lupi in quegli anni, per fortuna rimasta senza seguito come tante altre proposte di legge urbanistica che giacciono da tempo in Parlamento.

³ Clementi A., Di Venosa M., 2012, *Pianificare la ricostruzione. Sette esperienze dall'Abruzzo*, Marsilio



2. Dopo L'Aquila

Nello schema interpretativo proposto, la vicenda de L'Aquila rappresenta il possibile tornante di una significativa evoluzione del modello di *government* post-sismico nel nostro Paese. Sono state infatti introdotte allora alcune importanti innovazioni nel partenariato istituzionale e nella strumentazione operativa, che non sono state ancora valutate appieno per la loro efficacia e riproponibilità in altri contesti. L'immagine negativa proiettata sulla vicenda aquilana, dovuta in gran parte agli esasperati conflitti interistituzionali e forse anche alle malversazioni di un sistema d'intervento inizialmente orientato al lucro più che a soddisfare le attese della popolazione, distoglie tuttora da un bilancio più equilibrato, in grado di distinguere le innovazioni riuscite da quelle senza esito.

Il successivo terremoto dell'Emilia del 2012 è sembrato comunque riportare l'orologio all'indietro, verso modelli già sperimentati nel passato. La presenza di un Presidente della Regione - al tempo stesso Commissario Delegato - forte e autorevole nei confronti dei Comuni sinistrati, con strutture amministrative che hanno mantenuto intatta la loro efficienza, ha permesso di agire tempestivamente conformandosi a un modello adottato in precedenza, con risultati finali tutto sommato soddisfacenti.

Poiché il terremoto aveva messo in ginocchio la struttura imprenditoriale e produttiva di un territorio altamente industrializzato e proiettato sui mercati internazionali, l'imperativo della rapidità nella ricostruzione dei capannoni ha prevalso politicamente a scapito delle altre necessità, come ad esempio la razionalizzazione delle zone industriali o il contenimento dei costi della ricostruzione con progetti tecnicamente ben fatti (ciò che invece aveva ritardato notevolmente l'attuazione degli interventi in Abruzzo, sottoposti prudentemente alla revisione preventiva di organismi terzi qualificati, come ReLuis per la valutazione tecnica dei progetti e Cineas per la verifica dei costi d'intervento. Invece in Emilia, per semplificare e velocizzare al massimo le procedure, i progetti sono stati asseverati direttamente dagli stessi professionisti incaricati, con risultati facilmente immaginabili). Del resto per la messa in sicurezza delle fabbriche sono stati adoperati i fondi delle assicurazioni, notoriamente più tempestivi di quelli provenienti dalle leggi statali varate ad hoc. Con queste dotazioni, e con l'impiego di tecniche semplificate per il consolidamento delle strutture statiche, in soli tre anni si è completato circa il 90% degli interventi per le aziende biomedicali, uno dei settori più esposti alla concorrenza internazionale.



Sta di fatto che nel caso dell'Emilia la linearità delle relazioni di potere gerarchico della Regione nei confronti degli altri organi di governo insieme alla capacità di far valere le ragioni del territorio emancipandosi dalla subalternità rispetto alle forze politiche nazionali (diversamente da L'Aquila!) hanno favorito l'applicazione aggiornata di un modello messo a punto in precedenti occasioni (Umbria, Marche 1997). Questo modello si è rivelato efficace anche se scarsamente innovativo, in particolare perché ancora una volta separa il rilancio dell'economia locale dalla revisione dei piani urbanistici comunali e dalla ricostruzione fisica dei manufatti.

Le attività di ricostruzione in Emilia, nonostante abbiano seguito sentieri convenzionali e in larga misura già collaudati, sono state comunque rallentate dall'indeterminatezza della base giuridica di riferimento alle procedure amministrative. Anche qui, come nel passato, sono state avanzate numerose critiche per gli eccessi di burocrazia che hanno frenato gli interventi. Ma in realtà ciò che viene imputato genericamente alla burocrazia discende di solito dal mancato perfezionamento delle norme amministrative, una debolezza ricorrente che continua ad inficiare le politiche della ricostruzione nel nostro Paese.

In occasione dell'ultimo terremoto che ha colpito duramente l'Italia centrale si è messo mano finalmente al miglioramento organico dell'impianto normativo, coinvolgendo tra l'altro l'Autorità nazionale anticorruzione da poco istituita, con l'obiettivo di ridurre i rischi di illegittimità o di malversazioni nell'affidamento dei lavori.

La grande estensione dell'area interessata dal sisma del 2016 (in verità quattro terremoti concomitanti) ha subito messo in crisi formule di *government* troppo semplicisticamente derivate dal passato. La complessità della situazione, con quattro Regioni chiamate a coordinare attraverso una visione unitaria le loro politiche di emergenza e ricostruzione, si riflette nella macchinosità del modello organizzativo, che si è appesantito di procedure partenariali laboriose e dagli esiti incerti.

Il governo Renzi si è mosso tempestivamente nominando Vasco Errani come Commissario straordinario per la ricostruzione, con il compito di "operare il coordinamento con le diverse amministrazioni statali in gioco, in raccordo con i presidenti delle quattro Regioni interessate dal sisma (Umbria, Marche, Abruzzo e Lazio) e con i sindaci dei 69 Comuni del cratere, in stretto contatto con l'Autorità nazionale anticorruzione, per definire piani, programmi, risorse e procedure amministrative finalizzate alla ricostruzione degli edifici pubblici e privati, nonché delle infrastrutture" (art.1 D.P.R. del 9.9.2016). A questo scopo, in analogia con il caso aquilano, il Commissario è stato



dotato di una struttura tecnico-amministrativa di supporto, con circa 30 unità a carico dei fondi della Presidenza del Consiglio (curiosamente si è scelto di non attingere al personale già impegnato a L'Aquila, in forza al Ministero delle Infrastrutture e quindi a costo zero per la nuova struttura di missione. Un'ulteriore dimostrazione della coazione a iniziare ogni volta daccapo, con inevitabili sprechi e disfunzioni di cui nessuno sembra portare la responsabilità).

I Presidenti delle Regioni operano come Vicecommissari in stretto raccordo con il Commissario straordinario, rinviando a un'apposita *Cabina di regia* la gestione condivisa del processo. Presso ogni Regione è poi costituito un *Comitato istituzionale* con la partecipazione del Presidente della Regione, dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei Comuni interni al cratere (D.L. n.189 del 2016). Per i temi connessi alla pianificazione urbanistica, alle opere pubbliche e ai beni culturali è prevista una *Conferenza permanente* presieduta dal Commissario straordinario e composta da rappresentanti del MIT, del MiBACT, del Ministero dell'Ambiente, della Regione, degli Enti Parco e dei Comuni territorialmente competenti. Presso ciascuna Regione infine è istituita una *Conferenza regionale* con il vicecommissario, rappresentanti del MiBACT e della struttura che rilascia le autorizzazioni sismiche.

E' in sostanza una riedizione aggiornata ma notevolmente complessificata del modello aquilano, che nel moltiplicare le sedi del partenariato purtroppo sembra aver appreso ben poco dalle difficoltà incontrate allora che, come abbiamo visto, hanno inceppato i meccanismi di funzionalità ritardando oltremodo l'avvio e lo sviluppo dei lavori di ricostruzione.

I pieni poteri attribuiti teoricamente al Commissario delegato si sono dovuti misurare con la forza istituzionale dei Governatori regionali, e soprattutto con la difficoltà di coordinare le attività della Protezione civile con quelle del Commissario.

Ad esempio la Cabina di regia, espressione del partenariato tra i quattro Presidenti di Regione coordinati da un super-commissario, si è rivelata subito alquanto farraginoso, e la macchina organizzativa ha stentato a lungo prima di mettersi in moto. Errani si è visto costretto ben presto a reclamare poteri ancora più incisivi, denunciando pubblicamente (quanto discutibilmente!) gli inammissibili ritardi che hanno fatto completare le prime 18 cassette SAE (Strutture Abitative d'Emergenza) ben sei mesi più tardi, a inverno ormai inoltrato; oppure che stanno prolungando le verifiche di agibilità degli edifici ancora per un altro anno, frenando la programmazione degli interventi a favore dei centri più colpiti.



Il fatto è che con il macchinoso modello di condivisione adottato, dove, perfino per emanare le ordinanze, è necessaria un'intesa preventiva nell'ambito della cabina di regia, è assai elevato il rischio di riprodurre conflitti interistituzionali del tipo di quelli già conosciuti a L'Aquila. E l'azione è destinata a rallentare considerevolmente, generando scontentezze e ostilità che sembrano essere purtroppo una costante nelle vicende della ricostruzione dopo gli ultimi terremoti.

3. Riflessioni conclusive

Il veloce richiamo alle esperienze più recenti o ancora in corso fa capire quanto sia effettivamente problematico impostare il modello di *government* più adatto per la ricostruzione post-sismica nei diversi contesti. Si è ormai acquisito che è opportuno radunare i più importanti attori istituzionali con procedure e strumenti che consentono il loro partenariato attivo, mobilitando ciascuno per le responsabilità e competenze di cui è portatore e costringendolo al confronto con le logiche degli altri attori. Ma tutto ciò non basta.

L'Aquila insegna che aggrovigliate dinamiche istituzionali possono scardinare un assetto dei poteri ben disegnato, per il quale tuttavia è indispensabile la leale collaborazione tra gli attori in gioco. E che dunque è meglio prevedere *meccanismi alternativi di centralizzazione delle responsabilità*, quando le vischiosità interistituzionali si dimostrano eccessive, e i ritardi dell'azione pubblica diventano intollerabili.

Del resto la lezione appresa sul campo induce a pensare per il futuro non una soluzione standard, bensì una varietà di modelli di *governance* che declinano la cooperazione interistituzionale ai vari livelli *in modo flessibile ed evolutivo, adattandosi ogni volta alle condizioni specifiche dei contesti d'intervento*. La flessibilità dovrà riguardare le relazioni tra i poteri verticali e orizzontali, dovendosi trovare volta per volta la loro combinazione più efficace, tenendo conto anche della necessaria evolutività delle politiche dell'emergenza e della ricostruzione. Tutto ciò richiede un approccio articolato, *non un solo modello per la governance, ma una molteplicità di modelli parziali tra loro congruenti*, fatta di una soluzione d'avvio e delle sue varianti programmatiche, con cui operare aggiustamenti di fase a seconda delle difficoltà incontrate sul campo e anche in base alle diverse temporalità dell'azione amministrativa.

Ma qualsiasi soluzione di *governance* disegnata sulla carta rischia di essere ineffettuale se non si prendono in carico i complessi (e per lo più oscuri) rapporti che legano l'azione amministrativa alle dinamiche della politica e alle attese di alcune forze influenti del mondo economico e imprenditoriale.



Sotto questo profilo, le ricerche prodotte sull'argomento appaiono ancora del tutto insufficienti, attardate dalla difficoltà di reperire le informazioni necessarie per risalire alla reale costellazione degli interessi in gioco, e ai loro intrecci con l'azione amministrativa. Le ragioni della crisi del modello aquilano potrebbero allora essere spiegate in modo più calzante, insegnandoci alla fine che non basterà mai il disegno razionale sulla carta dei meccanismi istituzionali e delle leggi che li sanciscono, se poi tutto verrà soverchiato dalle volontà non sempre confessabili della politica e dei partiti nella gestione dell'ingente quantità di risorse messe in gioco dalla ricostruzione.

Ne esce comunque rafforzata la convinzione che la risposta ai ricorrenti terremoti che devastano il nostro Paese non può essere trovata ogni volta ripartendo da zero, confidando poi sulle capacità delle istituzioni, del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali di inventare rapidamente la soluzione appropriata. *Appare indispensabile un'accumulazione istituzionalizzata del sapere, alimentata dalla conoscenza e dalla riflessione critica sulle esperienze fatte.* Si avverte insomma l'urgente necessità di attivare una vera e propria *intelligenza di processo* condivisa tra le istituzioni coinvolte, sia a livello centrale che regionale e locale. Questa struttura interistituzionale dovrebbe accumulare progressivamente - e trasmettere agli interessati - informazioni, conoscenze, modelli di riferimento, linee guida e valutazioni sui temi in gioco, avvalendosi dell'esperienza maturata nelle diverse occasioni.

E' ben difficile immaginare una simile struttura di livello nazionale senza il concorso attivo della Protezione Civile, delle Regioni e soprattutto delle Università, chiamate finalmente a prendere la loro parte di responsabilità nelle politiche di contrasto al rischio sismico.

Sappiamo quanto sia problematico realizzare questo genere di cooperazione istituzionale soprattutto riguardo alla fase preventiva, più volte invocata nel nostro Paese ma rimasta sempre lettera morta.

Tuttavia il ricorrere endemico di queste calamità, in pratica una ogni 4 o 5 anni, ci costringe ormai a cambiare registro, e concentrare finalmente l'attenzione sul modello di *government* con cui affrontare la ricostruzione post-sisma. Non è più tempo di esperimenti affidati al legislatore, con il concorso affrettato e spesso incompetente del Parlamento. In fondo il Giappone insegna che non è impossibile agire velocemente e produttivamente, quale che siano le proporzioni della catastrofe. Perché mai il nostro Paese dovrebbe essere condannato a ripetere ogni volta il calvario di una ricostruzione mal governata?



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Cultura e riviste

di Valdo Spini

Presidente del Coordinamento Riviste Italiane di Cultura (CRIC)

47

Nel 1981 Leonardo Sciascia ha scritto: *le riviste sono finite perché è finito il colloquiare e non ci si incontra più*. Dalla straordinaria sensibilità dello scrittore siciliano veniva messo in luce il tema strutturale della crisi delle riviste di cultura, che va al di là delle stesse conseguenze delle innovazioni tecnologiche, così profonde, che hanno attraversato e stanno attraversando il campo dei media.

Dietro ogni rivista, cartacea oppure *on line*, c'è un gruppo, quasi sempre di volontariato culturale, che vuole crescere insieme su determinati argomenti e offrire i risultati di questa crescita all'opinione pubblica potenzialmente interessata. Le riviste culturali sono quindi un veicolo importantissimo del fare cultura.

Cultura è condivisione del sapere e quanto più diffusa è quella, tanto più ampio è questo. Sviluppare la cultura vuol dire mettere in moto un processo dinamico di carattere democratico perché in grado di promuovere la partecipazione alle nuove conquiste dell'innovazione e dell'invenzione.

Proprio oggi questo processo è tanto più necessario in quanto siamo di fronte allo sviluppo dell'anticultura, quella del disprezzo dell'etica pubblica della solidarietà collettiva, della deresponsabilizzazione, dell'impreparazione, della violenza morale contro i cittadini e le istituzioni.

In un momento di grande frantumazione degli atteggiamenti e degli interessi, in quella che Zygmunt Bauman ha chiamato "la società liquida", la cultura può dare preziosi elementi di coesione sui principi e sui valori in quanto è la cultura stessa che sviluppa il dibattito su di essi.

Il ruolo delle riviste nel XIX e nel XX secolo.

Le riviste hanno influenzato profondamente la cultura, la politica, la scienza anche perché spesso contengono insieme la presenza di vari filoni disciplinari. Così la "Antologia" di Giovan Pietro Vieusseux, la rivista del nostro Risorgimento, pubblicata dal 1821 al 1833, che trattava ampiamente di fenomeni politici, letterari, scientifici ed economici. In un Paese di tradizione idealistica, come l'Italia, spesso le riviste sono state di "Politica e di letteratura". Così nasce "Il Ponte" di Piero Calamandrei, giurista, ma egli stesso letterato, ha come segretario di redazione (poi vicedirettore) uno scrittore



come Corrado Tumiati proprio per curare la parte letteraria. Oppure pensiamo a “Belfagor” di Luigi Russo, si volle chiamare “Rivista di varia umanità”. Questa articolazione composita era anche una reazione alle riviste letterarie, soprattutto quelle dei letterati ermetici destinate consapevolmente solo ad una élite intellettuale. “Solaria” di Alessandro Bonsanti stampava circa 800 copie. Pure, le varie riviste che, dalla “Voce” di Prezzolini in poi, hanno fatto di Firenze una vera e propria capitale delle avanguardie letterarie nel novecento, nonostante lo scarso numero di copie, facevano opinione, esercitavano una profonda influenza sulla élite culturale del tempo. La “Critica” di Benedetto Croce ebbe una grande importanza non solo culturale ma anche politica nel periodo del regime fascista. Ma ancor prima, anche la “Critica Sociale” di Filippo Turati oltrepassò i confini del partito o della corrente di partito. O vogliamo ricordare “l’Unità” di Gaetano Salvemini, la “Rivoluzione Liberale” di Piero Gobetti, “L’ordine Nuovo” di Antonio Gramsci e, nell’esilio francese, i “Quaderni di Giustizia e Libertà”. Faremmo sicuramente torto a chi non nominiamo.

Nel corso della prima repubblica le riviste politiche tout court hanno avuta tanta influenza nella cultura dei rispettivi partiti o movimenti. Pensiamo, nella sinistra, a “Rinascita” o a “Mondo Operaio”, tanto per nominarne due che hanno veramente fatto politica nel loro periodo migliore. Anzi il loro andamento era anche termometro dello stato di salute dei rispettivi partiti e movimenti. Oppure alla fortuna nel ‘68 dei “Quaderni Piacentini”. Ma anche riviste non di partito hanno esercitato grande influenza sulla cultura politica. Pensiamo al “Mulino”, rivista bolognese che ha assunto importanza nazionale.

Le stesse riviste “ufficiali” in campo religioso come le riviste dei gesuiti, la “Civiltà Cattolica” o “Aggiornamenti Sociali” hanno avuto importanza e incisività notevole, e sia pure di nicchia, quelle protestanti, come “Conscientia” di Giuseppe Gangale.

Il ruolo delle riviste nel XXI secolo

La rivista tra libro e quotidiano

Tra gli strumenti dello sviluppo e della diffusione della cultura, la rivista si segnala per una connotazione particolare.

Se collochiamo su di un asse immaginario, il quotidiano, la rivista e il libro, possiamo notare la differenza tra questi tre strumenti. A differenza del **libro**, che, in genere, è il frutto dell’incontro tra l’opera di un autore e l’attività dell’editore, e quindi un rapporto bilaterale, la rivista non è concepibile



senza che abbia alle sue spalle un gruppo, un ambiente, un circolo culturale o universitario. E' un prodotto collettivo.

Questo è un primo fatto che va sottolineato. Proprio per la sua pluralità di composizione, il più delle volte il nucleo dirigente di una rivista lavora a titolo gratuito. Rappresenta cioè un momento di **volontariato culturale e quindi sociale**. Si tratta di un'associazione di persone che vuole diffondere delle idee o farsele, partendo da comuni valori in un processo dialettico di scambio e di discussione. Per avere un'idea della dimensione quantitativa del problema, la Regione Toscana ha provato a fare un censimento delle sue riviste di cultura grandi e piccole, toccando le circa 250 testate.

Ricordiamo anche l'importanza delle riviste studentesche o giovanili, tanto per ricordarne una, la famosa testata del Liceo Parini di Milano, "la Zanzara".

E' dallo stesso humus della rivista che può, del resto, germogliare l'opera individuale, il libro che la stessa rivista può, successivamente, discutere e contribuire a far conoscere criticamente.

All'altro estremo del libro sta **il quotidiano**, che è frutto, come e ancor più della rivista, di un collettivo di energie e di apporti, ma si differenzia da questa per essere vincolato al continuo aggiornamento di fatti e di commenti. Non si può permettere di rimanere invariato per un determinato periodo di tempo come la rivista che, programmaticamente, vuole un certo periodo di sedimentazione e di elaborazione.

Dunque, per quanto riguarda la diffusione della cultura e dell'informazione sul cartaceo, possiamo porre su una linea temporale ideale il quotidiano, la rivista (nelle sue varie periodicità) e il libro. Quest'ultimo per definizione non ha limiti temporali, esempio più noto e significativo, la Bibbia. I numeri delle riviste dovrebbero costituire come una sorta di una serie di anelli con dentro un'anima. Questa persiste, quelli si passano l'un l'altro l'aggiornamento e il cambiamento.

L'avvento del digitale

L'avvento del digitale scombina la tradizionale divisione temporale tra rivista, libro e quotidiano. Il quotidiano, può diventare in Internet un continuo e cangiante susseguirsi di notizie e di commenti. Anche se la fotografia dell'insieme di notizie e di commenti ed immagini che il quotidiano cartaceo deposita giornalmente è essa stessa una notizia con la selezione che viene adoperata ed è qualcosa di cui si potrà fare difficilmente a meno, anche in digitale. Del resto ricordiamocelo, fino ad alcuni decenni fa i principali quotidiani avevano almeno due edizioni, una della mattina e una della



sera, e quindi l'introduzione del quotidiano *on line* in fondo fa riapparire anche questa realtà. In ogni caso la sfida di fronte ai quotidiani cartacei è veramente grande: la si avverte concretamente nella flessione delle vendite. Per quanto riguarda il libro, le nuove tecnologie abbattano il *lag* di tempi di edizione che giocavano a favore della rivista. Nasce e si consolida in editoria l'*instant book* che mutua i tempi del saggio o dell'articolo. Se poi l'*instant book* è frutto dell'opera di più autori ci avviciniamo ancor più alla rivista.

La rivista è sfidata anche in un altro senso. La rivista è sfidata anche dai siti, dai *social network* che possono potenzialmente racchiudere articoli, informazioni, commenti e che possono anche essere gestiti collettivamente come le redazioni di una rivista. Ma la rivista stessa può andare *on line*, cioè essere consultabile via internet. Risparmia in questo modo i costi di spedizione, i costi di stampa, la carta, il magazzinaggio, e quant'altro. Ora dovrebbe essere favorita anche dal nuovo regime dell'Iva. Perde però la sua fisicità, il suo essere oggetto e quindi la individualità del fascicolo in quanto tale, il modo di presentarsi. Elementi tutti questi fondamentali per l'apprezzamento della rivista.

Nel frattempo si assiste con successo ad un'integrazione tra i due tipi di diffusione, quello cartaceo e quello digitale. Intanto perché la fruizione dei numeri arretrati delle riviste (e la loro conservazione) è estremamente funzionale al digitale. Questo consente una catalogazione ed una ricerca che può rendere acquistabile in qualsiasi parte del mondo un singolo articolo della rivista che sia collocata su una piattaforma idonea. Ma questo rende altresì strategica la capacità di una rivista di contenere almeno degli *abstract* nel latino dei nostri tempi che è, lo si voglia o no, l'inglese, o quanto meno delle parole chiave che ne consentano la ricerca in informatica. Mentre quindi il cartaceo può essere determinante per il numero in circolazione della rivista, o per lo studio sociologico e di storia della cultura della rivista in genere, il digitale può dare un respiro nuovo proprio alla presenza delle riviste sul mercato, combattendo anche la piaga della rapina delle fotocopie.

I problemi economici delle riviste

Va sottolineato, in primo luogo, che la situazione della lettura non è in Italia particolarmente rassicurante in termini generali. E' stato ampiamente citato il rapporto del Censis sulla situazione sociale del Paese che ha messo in evidenza come il 39,3% della popolazione italiana non legga né giornali né riviste. Viene da chiedersi quanto del rimanente 60% legga poi le riviste culturali. I dati del Censis dicono genericamente che le pubblicazioni mensili (considerate in generale) raggiungono circa il 18% degli italiani.



Ma a tutto questo si è aggiunta la crisi economica con le sue conseguenze in fatto di consumi. Secondo i dati diffusi dall'Istat, nel 2015 si stima che il **42% delle persone di 6 anni e più** (circa 24 milioni) abbia letto almeno un libro nei 12 mesi precedenti l'intervista per motivi non strettamente scolastici o professionali. Il dato appare stabile rispetto al 2014, dopo la diminuzione iniziata nel 2011. Uno studio sistematico dei dati afferenti alle riviste culturali non esiste e anche questo dovremmo riuscire a strutturarlo.

Guardiamo poi alle difficoltà concrete che oggi incontrano le riviste culturali in particolare, in un quadro economico generale certamente tutt'altro che roseo. **Vi sono almeno quattro fenomeni pesantemente negativi.** Da una parte l'aumento dei costi che pesano sugli abbonamenti, dipendenti dall'aumento delle tariffe postali per il venir meno del contributo dello stato all'azienda delle poste; dall'altra la diminuzione dell'ammontare a disposizione per i contributi alle riviste di alto valore culturale da parte del Ministero, in dipendenza della "stretta" economica e finanziaria. In terzo luogo la contrazione della pubblicità, sia delle aziende che delle banche. Ma, *last but not least*, si manifestano crescenti difficoltà nella distribuzione delle riviste di cultura e nella stessa loro presenza e visibilità all'interno delle librerie commerciali con influenza negativa sulle vendite. Sono tutti elementi che oggi ci pongono gravi problemi, per certe riviste addirittura di sopravvivenza.

Soffermiamoci sul quarto ed ultimo di questi elementi, il più importante, visto che ogni iniziativa editoriale, per quanto supportata dall'ambiente esterno, dovrebbe poi misurarsi col mercato. Anni addietro, si entrava nelle librerie e si vedevano delle belle rastrelliere colme di riviste. Anzi, era una delle attrazioni che ci spingeva ad entrare nelle librerie stesse. Oggi spesso non è più così, per un rapporto costi/ricavi che non incentiva più le librerie a farlo. Questo provoca un impoverimento delle possibilità di acculturazione, in particolare delle giovani generazioni, proprio per il pluralismo dei messaggi che era insito in quel tipo di presentazione.

Naturalmente, le riviste devono anche abituarsi a farsi leggere e a invogliare a farsi comprare, se vogliono influenzare più generalmente la cultura del nostro Paese. E questo forse è il tema più delicato: come non cedere a mode che svilirebbero il valore culturale delle riviste e come al tempo stesso farsi leggere in particolare dalle giovani generazioni.

Non solo, le riviste devono poter comunicare anche col mondo della radiotelevisione. Se prima le riviste con un limitato numero di copie potevano influenzare l'élite culturale del loro tempo, oggi hanno bisogno che radio e televisione parlino di loro.



Alcuni possibili interventi

-Tariffe Postali. Peculiare nella rivista rispetto al libro è il tema della spedizione e del suo costo. Come è noto, alla scadenza della proroga delle tariffe agevolate per le spedizioni di prodotti editoriali in abbonamento postale, avvenuta il 31 marzo 2010, ha fatto seguito l'introduzione di un aumento tariffario di circa il 38% dal 1° settembre 2010, a cui si è aggiunto un ulteriore aumento del 17% medio dal 1° settembre 2011. Il Coordinamento Riviste Italiane di Cultura (CRIC) si è fatto portavoce degli Editori e Direttori delle Riviste italiane di cultura, presso il Governo e il Parlamento, per trovare soluzioni adeguate nella determinazione delle tariffe postali.

-Contributi riviste di alto valore culturale. Sarebbe necessario ripristinare il fondo annuale di circa due milioni di euro destinato ai contributi alle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale che vigeva in precedenza. Questi contributi, istituiti dalla riforma dell'editoria nel 1981, rinnovata dalla legge n. 67/1987 e da allora mai più rivalutati, a partire dal 2005 sono stati progressivamente ridotti, fino al dimezzamento del fondo. Nel gennaio 2011 è sopraggiunto il blocco dei contributi, quando la Direzione generale per i beni librari del Ministero dei beni e delle attività culturali ha comunicato che *"a seguito dei tagli decisi al bilancio dello Stato 2011, i contributi alle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale riguardanti l'annata 2010 non verranno assegnati"*. Successivamente un'assegnazione è stata ripristinata nel 2013 per il 2012. Ora abbiamo la nuova Circolare n.103/2014: *"Norme per l'ammissione ai premi e alle menzioni speciali non accompagnate da apporto economico per pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale"*. Ci auguriamo che si proceda quanto prima agli adempimenti necessari per concedere quei modesti contributi previsti e che le *"menzioni speciali"* non siano un alibi per la restrizione delle risorse.

Incentivi per la collocazione delle riviste sulle piattaforme digitali

Questi sarebbero quanto mai importanti, sia per quanto riguarda la collocazione delle riviste sulle piattaforme digitali, sia per quanto riguarda la digitalizzazione degli archivi delle riviste stesse, in sinergia con quelli delle Fondazioni e istituti culturali del nostro Paese. Si tratta dell'introduzione della cultura nell'agenda digitale italiana.

Le riviste e l'informatica

Come si è detto, quello che cambia i dati di fondo della vicenda delle riviste è l'avvento dell'informatica e del digitale che modificano profondamente la tecnologia della stampa e della



diffusione del pensiero. Nasce e si sviluppa su internet la comunicazione sociale tra singoli individui cui interessa scambiarsi notizie od opinioni intorno a determinati temi o soggetti.

La rivista non può più caratterizzarsi nei termini di prima per la sua (relativa) tempestività temporale e quindi per offrire la novità culturale.

La rivista deve quindi puntare a fascicoli monotematici, che talvolta diventano una collana di numeri monografici, concentrando intelligentemente i contributi più interessanti sul tema di attualità, oppure farsi individuare per un bacino di redattori e collaboratori da cui un pubblico interessato e fedele si aspetta lo sviluppo di un determinato discorso. Questo implica o una grande forza economico-mediatica: una rivista cioè che abbia dietro di sé un potente gruppo editoriale, oppure anche una rivista capace di interpretare, di offrire ruolo e spazio, ad un filone di pensiero del tutto originale, magari un filone politico-culturale che non ha rappresentanza in altri canali mediatici, assolvendo in questo modo ad un'importante funzione di pluralismo.

Peraltro, l'avvento dell'informatica, se da un lato pone alle riviste nuove sfide, dall'altro offre anche delle nuove possibilità. Pensiamo alla facilitazione che ne viene nel lavoro redazionale, anche a livello internazionale. Questo può svolgersi in tempo reale nei più svariati posti del mondo, senza quelle barriere di tempo, di spazio (con i relativi costi) che lo condizionavano precedentemente.

Non solo, uno dei servizi più apprezzati, nell'ambito delle attività stimulate dal CRIC, è quello costituito dalla possibilità di collocare i numeri delle riviste su di una piattaforma digitale comune che consenta alle case editrici di vendere facilmente i singoli articoli dei numeri arretrati a chi li desidera, sfuggendo così anche alla rapina delle fotocopie. In altre parole, senza eliminare il cartaceo, l'avvento del digitale può permettere di alleviare il numero delle copie da stampare, i costi di magazzino e quant'altro. Infatti per le biblioteche il formato elettronico comincia a essere predominante anche per le riviste di scienze sociali e umanistiche. All'estero è una tendenza più marcata, ma anche in Italia è una tendenza chiaramente visibile. La riduzione dei budget induce le biblioteche ad accelerare questo processo. Tutto ciò, peraltro, va visto come una buona opportunità per consolidare la presenza delle riviste italiane nel mondo.

Meno decisamente mi porrei invece dal lato della sostituzione completa del cartaceo con il digitale. La rivista non è un quotidiano: è un periodico, e spesso un periodico trimestrale o quadrimestrale e quindi presenta un altro ritmo di uscita e di colloquio col suo pubblico. Richiede una



considerazione ed una valutazione non solo visiva, ma quasi fisica, oggettuale da parte del suo lettore che la deve soppesare e giudicare nel suo valore complessivo.

In ogni caso sarebbe comunque auspicabile la realizzazione di un portale delle riviste interessate a questa trasformazione su cui il CRIC stesso ha realizzato studi e prototipi.

Il ruolo dell'associazionismo. Il Coordinamento Riviste italiane di cultura

Una delle possibilità di difendere le riviste di cultura è la loro associazione, collettivizzando costi di servizi altrimenti insostenibili. Naturalmente tanto più se questo può avvenire in dialogo e in dialettica con una politica pubblica, che sia nazionale o regionale o locale, che dia la possibilità di incontrare iniziative di mostre, festival, valorizzazione in genere di questo "prodotto". Non intendiamo soltanto piangere miseria, ma altresì qualificare la nostra azione.

E questo ci dà il diritto di dire che il governo centrale dovrebbe promuovere vere e proprie campagne, che colleghino riviste e potenziali lettori, che incentivino l'ammmodernamento tecnologico, l'utilizzazione dell'informatica e del digitale, la traduzione dei contenuti e delle loro sintesi (*abstract*). Ma vi è anche un importante ruolo delle Regioni in proposito, sia singolarmente, sia, lo auspichiamo, nella conferenza Stato-Regioni nel suo complesso attraverso il coordinamento cultura.

Non chiediamo interventi assistenziali, bensì stimoli a proiettarci sul futuro di questo XXI secolo e di questo terzo millennio. **La mancanza di fondi, l'abbiamo detto più volte, non può significare mancanza di strategia.**

Non si può infatti pensare di fare una rivista in modo conformista. Non avrebbe né spazio né cittadinanza. Cultura e critica sono due componenti essenziali delle riviste. Potremmo dire, con qualche presunzione, che *simul stabunt vel simul cadent*. La mancanza di riviste degne di questo nome sarebbe il sintomo di un declino culturale, viceversa la ricchezza e la vivacità di un robusto tessuto di riviste, sarebbe il segnale che qualcosa di nuovo si sta muovendo nella società italiana.

Un numero consistente di case editrici e di riviste (rispettivamente otto e quarantatre per un totale di più di duecento testate, si sono liberamente associate nel CRIC (Coordinamento Riviste Italiane di Cultura). Il CRIC permette di realizzare ad esempio banchi di esposizione/vendita comuni in saloni e fiere dedicate ai libri e alla lettura che le singole riviste non si potrebbero permettere. Si è dotato di un sito www.cric-rivisteculturali.it e di una presenza su facebook.



La prima rassegna delle riviste culturali italiane

Dal 14 al 16 ottobre 2016 si è svolto a Parigi il 26° *Salon de la Revue*, l'iniziativa di cui si parlava prima.

In un ampio e bello spazio al Marais (*Espace Blancs Manteaux*) si svolge ormai **da ventisei anni** un'esposizione vendita di tutte le riviste culturali di lingua francese. Da alcuni anni noi organizziamo come CRIC un banco italiano grazie al fatto che molte riviste italiane si associano con noi e possono parteciparvi pagando una modesta quota. Il Ministero degli esteri in genere ci concede qualche biglietto aereo per chi gestirà lo stand.

L'iniziativa francese è sostenuta in Francia dal *Centre du livre et de la lecture*, a cui ci si è ispirati per l'istituzione del Centro per il libro e la lettura italiano (anche se questo, per ora, si occupa solo di libri e non anche di riviste).

L'iniziativa parigina è frequentata da molti visitatori e così è anche per il nostro banco del CRIC italiano che riscuote un notevole successo di attenzione.

Sarebbe importante realizzare un'iniziativa del genere anche in Italia. L'obiettivo sarebbe quello di permettere alle riviste italiane di poter avere un momento di esposizione che attualmente manca, perché spesso le librerie non hanno un vero interesse economico ad esporle, nonché anche un'occasione di vendita, molto preziosa con i tempi che corrono.

Nel dicembre 2016, abbiamo provato a muoverci in questo senso anche in Italia come CRIC. Nell'ambito della Fiera "Più libri Più liberi" che si svolge a Roma ogni anno, e che l'anno scorso si è svolta dal 7 al 12 dicembre, abbiamo realizzato, con grande sforzo del tutto volontario, la prima Rassegna delle Riviste Italiane di Cultura. Di fatto abbiamo allestito sia un bello spazio di esposizione/vendita delle riviste, comprendente anche un salottino per le presentazioni, nonché quattro tavole rotonde di interesse etico-religioso, con grande successo di pubblico e di frequentatori. Circa quaranta sono state le testate che hanno partecipato. Lo abbiamo potuto fare grazie ad un contributo dell'otto per mille della Chiesa Evangelica Valdese e Metodista. Speriamo che ci siano le condizioni per ripetere questa esperienza anche in questo e nei prossimi anni, ricercando una collaborazione sia con MiBACT che con il Centro per il Libro e la Lettura.



La Rai -Tv

Essenziale è il rapporto delle riviste di cultura con l'attenzione che la Rai Tv dedica e può ulteriormente dedicare alle riviste, in particolare ai numeri monotematici delle stesse. Va sottolineato che le riviste dell'inizio del secolo scorso potevano esercitare un'influenza su una opinione pubblica importante partendo da un ristretto numero di copie; oggi se non si riesce a suscitare l'attenzione di questo mezzo di comunicazione di massa si è esclusi, non solo dallo studio delle riviste, ma anche dalla conoscenza della nostra esistenza.

Esistono già rubriche preziose del servizio pubblico radio televisivo, è necessario sviluppare strumenti di ulteriore rapporto di scambio tra la produzione culturale delle riviste e la possibilità che l'attenzione verso di esse possa essere un momento importante di professionalità giornalistica e di ponte quindi, tra le riviste stesse ed un largo pubblico

L'apprezzamento estero per le riviste italiane.

Guardiamo però anche alle frecce che abbiamo nel nostro arco, agli aspetti positivi di questo settore. Innanzitutto, **le riviste di cultura italiane, ancorché in italiano, godono tuttora di un buon apprezzamento negli abbonamenti delle principali istituzioni bibliotecarie, in particolare universitarie, americane europee ed internazionali.** E' una presenza all'estero che ha delle ricadute generali, che fa bene anche alla nostra economia, non solo alla nostra cultura

Da tale punto di vista, la difesa e il rilancio delle nostre riviste di cultura fa parte della problematica complessiva del rilancio dell'immagine e della capacità competitiva della cultura del nostro Paese. O si punta a fare del nostro Paese una specie di Disneyland del passato di cui fruire in termini turistici, oppure si parte dal nostro rilevante patrimonio culturale per intrecciare sempre di più in modo non provinciale le nostre comunità di studiosi, ricercatori, operatori culturali, con quelle degli altri Paesi. Se si pensa alla prima ipotesi, le riviste italiane di cultura possono essere considerate una sorta di retaggio del XX secolo. Se, invece, com'è doveroso, si pensa alla seconda ipotesi, allora bisogna fare una scelta decisa in questa direzione. Siamo stati in Francia, al Salon de la Revue, con uno stand collettivo del nostro Coordinamento. Abbiamo potuto verificare l'interesse che il nostro stand ha riscosso.



Centro per il Libro e la lettura

Dispiace constatare l'assenza di un punto di riferimento istituzionale con il quale la pubblicistica culturale e la piccola editoria di periodici culturali possa interloquire. Ciò è avvenuto anche in seguito alla costituzione del Centro per il libro e la lettura, che, al momento, non sembra occuparsi delle riviste culturali. Quanto detto sembra contraddire la nozione di "prodotto editoriale" introdotta dalla legge 7 marzo 2001, n. 62, recante "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416". "Per «prodotto editoriale», ai fini di detta legge, si intende "il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico (...)". Tale nozione comprende il "prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto". Alle riviste di cultura dovrebbe pertanto essere assicurato un trattamento analogo a quello riservato ai libri, a seguito del D.P.R. 25 gennaio 2010, n. 34 "Regolamento recante organizzazione e funzionamento del Centro per il libro e la lettura". I periodici culturali dovrebbero pertanto fruire dei benefici derivanti dall'insieme delle attività di promozione istituzionale che sono state demandate al nuovo organismo, fra cui le campagne informative attraverso la televisione, la radio, il cinema, la stampa quotidiana e periodica, internet, per sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti dei prodotti editoriali e della lettura; gli interventi a sostegno della partecipazione alle Fiere internazionali del libro e di sostegno alle traduzioni; la promozione di manifestazioni ed eventi, in Italia e all'estero, volti a diffondere la produzione editoriale italiana e la cultura della lettura in generale, e in particolare la campagna nazionale annuale di promozione della lettura; il sostegno delle iniziative promosse dalle biblioteche, dalle scuole e dalle istituzioni pubbliche e private, con particolare riguardo a quelle rivolte ai giovani; gli incentivi alla distribuzione delle librerie. Naturalmente dobbiamo agire per cambiare questo stato di cose.

In Parlamento e nelle Regioni

Vi è una proposta di legge in Parlamento, A.C. 1504, Giordano ed altri, "Disposizioni per la diffusione del libro su qualsiasi supporto e per la promozione della lettura" che va allargato anche alle riviste e potrebbe costituire l'occasione propizia per affrontare questi temi. Senza contare l'importanza delle leggi regionali sull'argomento come quella approvata a suo tempo dalla Regione Toscana.



Conclusioni

Se non ci si dota di un'adeguata strategia, molte riviste di cultura moriranno o dovranno spostarsi solo sulla piattaforma informatica.

La scomparsa delle riviste sarebbe un grave impoverimento per il nostro Paese, ma non solo, vista l'importanza della cultura italiana nel contesto europeo ed internazionale.

Noi come Coordinamento delle Riviste Italiane di Cultura, un'associazione del tutto volontaria, ma che ci permette di conseguire insieme degli obiettivi altrimenti irraggiungibili per molte piccole riviste, come la partecipazione al salone del Libro di Torino, alla Fiera "Più libri più liberi" di Roma, allo stesso *Salon de la Revue* di Parigi, faremo quanto è in nostro potere per scongiurarlo nel più generale impegno della difesa della cultura italiana che ha visto momenti particolarmente significativi nelle conferenze nazionali dell'Associazione Italiana Istituzioni Culturali (AICI) a Torino nel 2014, a Conversano (Bari) nel 2015 e a Lucca nel 2016. (La prossima è prevista a Trieste nel settembre di questo anno 2017).

Soprattutto vogliamo sviluppare la presenza qualitativa delle riviste nel dibattito culturale, proprio nello spirito di rispondere con i fatti alla diagnosi di Sciascia, del 1981 "le riviste sono morte perché è finito il colloquiare".

Vi sono segnali positivi di inversione di tendenza. Non dobbiamo lasciarli cadere, ma anzi cogliere quest'occasione per svilupparli.

Se si riformano attorno alle riviste nuclei di volontariato culturale, se questi affrontano con metodologie e contenuti nuovi i problemi così complicati della nostra epoca, anche la società politica italiana ne trarrebbe grande giovamento.

Riprendere quindi in un certo senso lo spirito della ricostruzione, quello delle riviste dell'immediato secondo dopoguerra. Dopo la grande crisi finanziaria prima ed economica poi, iniziatasi negli Usa nel 2007 e spostatasi in Europa nel 2008, ci vorrebbe proprio una stagione culturale del genere.



La società che partecipa: da audience a partner

di Madel Crasta

Comitato di direzione di Economia della cultura (Il Mulino); Master "Economia della cultura" Università di Roma Tor Vergata.

Nell'acceso dibattito che accompagna le scelte economiche e gestionali relative alla nostra eredità culturale, rimangono sullo sfondo i caratteri peculiari e le tendenze in atto nella società che con questa eredità interagisce. La stessa dimensione digitale è presente più negli aspetti di recupero delle collezioni storiche che nel cambiamento di logiche e modelli di rappresentazione. Eppure sono caratteri che modificano in profondità e trasversalmente proprio i modi e i luoghi della trasmissione e della circolazione delle conoscenze. In questo senso è davvero necessario soffermarsi sul rapporto fra i beni culturali e il tessuto sociale in cui sono immersi: gli oggetti e i loro significati non sono un mondo a parte, né mai lo sono stati. Nascono dalle relazioni e vivono nel tempo attraverso una rete di relazioni che consente il riconoscimento del loro valore fattuale, simbolico e emozionale. C'è dunque bisogno di politiche culturali, o meglio di politiche tout court, considerando l'eredità culturale non un settore ma la linfa vitale che attraversa l'intero Paese. Nonostante si capisca bene come la questione delle risorse economiche sia diventata cruciale in un Paese strozzato dalla lunga crisi, è ormai evidente come l'inseguimento di risorse economiche assorba tutte le attenzioni, a fronte di risultati sempre e comunque inadeguati. La questione economica non può trovare in sé la risposta, rimanda invece a visioni complessive tutte da reinterpretare in un contesto di forte discontinuità con il secondo Novecento.

Centrale è dunque la necessità di conquistare il riconoscimento e il consenso di larga parte di società (non maggioranza forse ma di sicuro non piccole nicchie) che gli indicatori socioeconomici e l'esperienza ci dicono dotata dei prerequisiti per interagire con l'offerta culturale. Non intellettuali né professionisti del lavoro culturale, ma persone che per scolarità, formazione, capacità di lettura, partecipazione ad eventi ed esperienze, costituiscono potenzialmente la base sociale della domanda culturale. Potenzialmente è la parola chiave, esistono cioè le precondizioni ma l'incontro proficuo con i contenuti stratificati nel passato può non avvenire, come dimostrano le diffuse preoccupazioni sullo stato culturale del Paese. Solo politiche culturali coese e costanti almeno nel medio periodo, possono moltiplicare le occasioni, i luoghi e le capacità d'incontro con contenuti culturali per una collettività che apprende e si relaziona nel 21° secolo. Da parte degli specialisti e curatori del passato occorre empatia per comunicare con linguaggi e sensibilità distanti dalla loro formazione. D'altra parte le



finalità di diffusione della cultura e delle conoscenze sono scritte nei codici etici e negli statuti delle professioni, e delle università, è dunque difficile sottrarsi al lavoro con i propri contemporanei come sono e non come vorremmo che fossero.

Il turismo e i suoi complicati rapporti con tutto l'ambiente dei beni culturali, seppure uniti in unico Ministero, si prestano a esemplificare concretamente la distanza che va colmata uscendo da uno schema oppositivo che non ha sbocchi. Turisti siamo noi, legittimi portatori d'interesse sul patrimonio. Viviamo in una società in cui ognuno è di volta in volta abitante e turista, così come si trova a passare nella quotidianità da un ruolo all'altro – studio, lavoro, famiglia, vita sociale, tempo libero – e si sposta attraverso gli spazi ininterrotti delle città, sempre più metropolitane. Relazioni, molteplicità e simultaneità da cui l'intero circuito dei Beni culturali non può restare escluso, neanche volendolo fortemente, perché è l'humus in cui è immerso e che lo contamina. La "folla" ha la capacità di apprendere, conoscere e rielaborare, dando vita a idee che tengono insieme ciò che è stato con ciò che è in divenire. Da qui nasce l'innovazione sociale nel "La società circolare" di cui parla Aldo Bonomi (DeriveApprodi, 2016), nella quale le tradizionali definizioni di "alto" e "basso" o "verticale" e "orizzontale" non danno conto delle dinamiche reali, dei flussi di idee e progettualità.

In questo contesto gli indirizzi politici sul turismo non saranno a prescindere dagli abitanti dei luoghi, ma faranno parte del processo di coinvolgimento e riappropriazione dei beni da parte della collettività che partecipa. Protagonista è la fisionomia unica del territorio, come conferma la deriva insostenibile di quel turismo esploso in luoghi estraniati dalla loro stessa eredità e trasformati in parchi a tema.

Teniamo conto che il passato diventa sempre più "terra straniera" man mano che si allontana quell'educazione intrisa di classicità che era alla base della formazione delle élites fin quasi alla fine del Novecento. Non è un fenomeno solo italiano, riguarda anzi tutte le folle di viaggiatori che attraversano il mondo connesse come mai prima da comuni fonti d'informazione, dal Web alle edizioni nazionali di Lonely Planet. Oltre gli slogan ormai sfruttati della società della conoscenza, è pur vero che il mondo è attraversato da un flusso ininterrotto di contenuti che ci raggiungono ovunque. **Il nostro specialissimo contenuto è l'impasto irripetibile di storia, paesaggio, arte, cibo e una fitta trama di luoghi della cultura ad alta densità di significati in relazione fra loro.** Penso allora che politica sia incidere sul rapporto fra la cittadinanza, in senso largo, e questa fisionomia così peculiare, non solo per tutti i buoni motivi che sappiamo - la crescita culturale, la coesione sociale, i beni comuni - ma molto concretamente per mettere in grado il Paese di attingere in modo proattivo al patrimonio di



conoscenze, idee e soluzioni, stratificato nella storia e nella memoria. Solo governando questi processi si può sperimentare un rapporto con la dimensione economica che non sia di subalternità e che riconosca alla cultura il ruolo di aggregazione e ispirazione (content provider) del presente. Si fa economia sulla capacità di leggere il passato come un flusso ininterrotto che arriva fino a noi da un'umanità viva a un'altra, non un prodotto cristallizzato che trova spazio solo nelle "teche".

Anche i modelli gestionali e le opzioni organizzative vengono dopo l'individuazione di una strategia, questo spiega perché tante volte i ripetuti cambiamenti gestionali non hanno l'effetto sperato, si struttura e si destruttura senza definire la visione e la missione. Le scienze gestionali insegnano che il modello gestionale è in funzione di una visione, di strategie e obiettivi, non il contrario.

La logica digitale ci porta sconvolgimento e slittamento dei confini, ma c'insegna anche a mettere in relazione senza essere costretti a scelte escludenti. In sostanza spesso è possibile far prevalere la congiunzione "e" piuttosto che la proposizione "o". Non si tratta della terza via ma del ricomporre in nuove relazioni l'offerta culturale, del guardare con uno sguardo diverso le cose di sempre, sfruttando la coesistenza di linguaggi, la complementarità dei contenuti immateriali, le modalità di apprendimento dei cittadini contemporanei. Ugualmente la connettività del digitale ci dà lo strumento per trasformare il coinvolgimento della folla in *crowdfunding* (raccolta collettiva o finanziamento dal basso) a sostegno dei valori sociali del patrimonio culturale. Non perché lo Stato si debba ritirare, anche se questa sembra la via obbligata, ma per dare voce alla corresponsabilità del "popolo" nel gestire la sua eredità. Si attua nel *crowdfunding* uno scambio di valori basato su una relazione di fiducia, informazione e trasparenza, in cui non c'è un pubblico che assiste e fruisce di servizi, ma un protagonista-partner che partecipa perché coinvolto. Già corposa realtà nel mondo, il *crowdfunding* si sta lentamente affermando anche in Italia come confermano i dati della ricerca di Civita "*Il crowdfunding nel settore culturale e creativo*" (Marsilio, 2017), tuttavia ha bisogno di un **maggiore radicamento del patrimonio culturale nella coscienza del tessuto sociale**. Lo si vuole non lo si vuole, questa è, a mio parere, la vera attuale discriminante.

Se questa è la nostra idea di società, i luoghi della cultura di cui l'Italia è disseminata, servono tutti, motivati con obiettivi condivisi e verificabili. La loro diffusione capillare è un'opportunità da cogliere in modo trasversale, evitando improbabili gerarchie d'importanza fra istituzioni o tipologie di beni, perché sono ancora una volta inutilmente conflittuali, un passo indietro rispetto a un'idea di società e di messa in scena del passato, la trama che vogliamo raccontare.



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Cultura e coesione sociale con l'arte e l'architettura contemporanea

di Stefania Vannini

Responsabile Ufficio Public Engagement del MAXXI

62

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani afferma il diritto di ognuno a partecipare alla vita culturale (1948), principio ribadito dalla Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società (2005). A coloro i quali è preclusa questa esperienza è precluso quindi anche l'inserimento nella società. Attraverso il *Public Engagement*, il MAXXI promuove la responsabilità da parte di un'istituzione ad una visione inclusiva e accessibile della cultura, aggregando centri sociali con i quali il museo costruirà relazioni durature, allo scopo di contrastare l'esclusione, stimolando la partecipazione attiva e contribuendo alla formazione di una società consapevole e tollerante. Espressione di questi valori è il progetto **Narrazioni da Museo a Museo**, in corso ormai dal 2014, grazie al quale si valorizza il ruolo sociale del patrimonio dei musei, come veicolo di identità e scambio. Costantemente coinvolti sono i pubblici "ai margini", i migranti, e in particolare i minori non accompagnati del Centro diurno CivicoZero (Save the Children) e quelli del progetto Aver Drom del Centro Astalli, ma anche le persone disabili, che hanno così l'opportunità di sperimentare il MAXXI in maniera accessibile. Le opere d'arte diventano stimolo per le loro interpretazioni, condivise con i visitatori abituali. La cultura diviene così strumento essenziale per avvicinare le differenze, collocando l'individuo al centro di un processo di sviluppo, in linea con la definizione di ICOM (International Council of Museums), del museo come istituzione permanente "al servizio della società". La rete di connessioni, tra soggetti narratori, opere di diverse epoche e linguaggi, istituzioni museali coinvolte, genera inoltre contenuti inediti, nello spirito della convenzione UNESCO (2013), che definisce un "patrimonio nuovo, ricreato, laddove i beni sono visti come un insieme in divenire da rimettere in circolo, da ricostruire nei significati e ricollocare in uno spazio sociale di scambio".

A testimonianza del forte orientamento sociale, il *Public Engagement* è stato quest'anno invitato a Göteborg dal Ministero della Cultura svedese ad un convegno sul dialogo interculturale e sull'inclusione dei migranti nella vita culturale delle istituzioni. Numerose sono infatti le azioni messe in campo soprattutto a favore dei giovani migranti, cercando di inserirsi positivamente nel loro difficile percorso di integrazione nel Paese ospitante. Il MAXXI si fa così interprete di un loro bisogno



profondo: l'uscita da una condizione di marginalità e la ricerca di una propria identità, attraverso la partecipazione alla vita culturale.

Lo sforzo nel quale il PE è al momento particolarmente impegnato è quello di favorire il coinvolgimento diretto di minori non accompagnati insieme ai loro coetanei autoctoni. E' così che il museo, in una prospettiva interculturale, diviene il luogo deputato delle relazioni, promuove l'incontro, lo scambio e la reciprocità tra pubblici diversi, mettendo in dialogo saperi, prospettive e esperienze. Il MAXXI facilita e promuove le competenze relazionali dei diversi gruppi, sempre più indispensabili in un mondo di contatti e scambi crescenti, allo scopo di contribuire a migliorare la società.

Con questi obiettivi è stato appena avviato un *workshop* di coesione sociale dal titolo **Fotografi Per Pura Passione** con Mohamed Keita, Morteza Khaleghi e Loni Mestrji, tre giovani artisti arrivati in Italia da minori da Costa d'Avorio, Afghanistan e Albania e ormai avviati ad un percorso di integrazione attraverso l'esperienza della cultura, nel campo della fotografia, del video e delle arti visive. Con loro un gruppo di minori non accompagnati del centro CivicoZero nel quartiere di San Lorenzo, insieme a un gruppo di studenti del Liceo Tasso di Roma. L'occasione di incontro e scambio è la mostra di fotografia di Letizia Battaglia i cui scatti che ritraggono i bambini della città di Palermo sono spunto per le riflessioni di ognuno sulla condizione dell'infanzia e sul ruolo della donna nei Paesi di origine dei ragazzi.

In occasione di "Illuminiamo il Futuro", iniziativa promossa da Save the Children per contrastare la povertà educativa.

La mostra **PLEASE COME BACK. Il mondo come prigionie?** ha stimolato il *workshop* **Una volta, all'improvviso...**, con l'artista Claudia Losi, *in* collaborazione con la Casa Circondariale di Rebibbia e l'associazione VIC, Volontari in Carcere. Un'opera di Claudia Losi già nelle collezioni del MAXXI, attiva un laboratorio che si può sviluppare in situazioni diverse e che, dopo essere stato dedicato nel 2012 ai bambini del quartiere Flaminio, in questa occasione coinvolge l'immaginario e gli affetti di chi "vive lontano" la propria genitorialità, un gruppo di donne ospitate a Rebibbia femminile. Parole, scrittura, disegno, precedono il lavoro presso la sartoria locale: il racconto della maternità vissuta dal carcere prenderà forma e ogni madre creerà personalmente o vedrà crearsi il suo gioco-dono per riannodare un legame complesso, come quello con il proprio figlio.



E poi il progetto ***NuovaMente al MAXXI: il nostro punto di vista***, che prevede momenti di mediazione culturale del gruppo di persone con disagio mentale della **ASL ROMA1** che frequentano il museo dal 2009. Da un anno prima dell'apertura del MAXXI sono quindi al centro di una formazione permanente che li sostiene nelle funzioni di particolare "guida - mediatore culturale", nel corso di speciali giornate. Per il terzo anno, l'ultimo weekend di marzo, *Lo Spiraglio*, il Filmfestival della salute mentale, tornerà al MAXXI e anche il gruppo del progetto ***NuovaMente al MAXXI*** condividerà con gli utenti degli altri Centri Diurni e con i visitatori del museo, l'esperienza che è alla base del loro speciale rapporto con il MAXXI, ormai tappa sensibile nel loro percorso riabilitativo, stimolo per l'elaborazione del pensiero e espressione dei loro punti di vista.

Nel segno dell'accessibilità, significativi per la vita del museo in quanto proposte permanenti, sono inoltre il progetto ***In Con-Tatto con Nervi e Hadid. Partecipazione e Inclusione con l'Architettura*** realizzato in collaborazione con la Consulta Cittadina Permanente sui problemi delle Persone con Handicap di Roma Capitale e la presenza nella hall del museo del **plastico tattile dell'architettura del MAXXI**, realizzato grazie alla donazione del gruppo Inner Wheel di Rotary Club.

In Con-Tatto con Nervi e Hadid è un percorso inedito che mette in relazione il Palazzetto dello Sport di Pier Luigi Nervi con il MAXXI, due architetture che hanno modificato il paesaggio urbano del quartiere Flaminio. Dopo una passeggiata nel quartiere Flaminio, con l'esplorazione dell'esterno e interno del Palazzetto dello Sport, con l'ausilio di tavole tattili che riproducono documenti dell'archivio Nervi, si prosegue nel MAXXI con una speciale visita dedicata agli aspetti salienti dell'edificio. Un'esperienza corporea, coinvolgente, rivolta a un pubblico non specializzato, con l'obiettivo di comunicare in modo accessibile la ricerca architettonica dell'ingegnere italiano e dell'architetta anglo-irachena, recentemente scomparsa.

Fondamentale tappa nel percorso è quindi la maquette tattile del MAXXI, a disposizione dei visitatori nel foyer, che promuove un'esperienza sensoriale dell'architettura del museo per non vedenti e vedenti, come sempre insieme coinvolti.



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Da due anni inoltre il MAXXI accoglie *Refugee ScART*, un progetto umanitario della *Spiral Foundation Onlus* nato nel 2011, con il patrocinio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) a sostegno di rifugiati arrivati in Italia in cerca di protezione. In un laboratorio artigianale un gruppo di quindici rifugiati crea oggetti fatti interamente di materiali di scarto, di plastica e carta.

Il progetto **MAXXI per REFUGEE ScART, REFUGEE ScART per MAXXI** propone oggetti in vendita presso il bookshop, creati riciclando materiali prodotti dal museo. In questo modo gli scarti sono trasformati in “materia culturale”, apprezzabile e usufruibile nel tempo. L'intero ricavato (100%) torna ai rifugiati, che ne donano una parte al Poliambulatorio di Castel Volturno, via Emergency, aiutando persone ancora più bisognose.



Kalòs kai agathòs. Creatività e buone pratiche tra estetica ed etica.

di Giuseppe Gaeta

Direttore dell'Accademia di Belle Arti di Napoli

“Non esiste in realtà una cosa chiamata arte. Esistono solo gli artisti: uomini che un tempo con terra colorata tracciavano alla meglio le forme del bisonte sulla parete di una caverna e oggi comprano i colori e disegnano gli affissi pubblicitari per le stazioni della metropolitana, e nel corso dei secoli fecero parecchie altre cose.

Non c'è alcun male a definire arte tutte codeste attività, purché si tenga presente che questa parola può significare cose assai diverse a seconda del tempo e del luogo, e ci si renda conto che non esiste l'Arte con la A maiuscola, quell'Arte che oggi è diventata una specie di spauracchio o di feticcio.”⁴

Con questa lapidaria affermazione E. Gombrich apre il suo studio sulla *“Storia universale dell'arte”*, dichiarando nel contempo due verità tanto ovvie quanto troppo spesso ignorate.

In primis, la varietà delle forme, che assume il termine *“Arte”*, in tempi e contesti diversi, è così estesa ed articolata da sfuggire costantemente ad ogni tentativo di irreggimentarla in griglie interpretative o definizioni rigide, capaci il più delle volte di deformarne il significato, magari attraverso l'uso, dice lo stesso autore, di un'enfatica iniziale maiuscola, piuttosto che di restituirne il senso nella sua pienezza.

Il secondo assunto, derivazione quasi sillogica del primo, sposta l'attenzione dal prodotto della conoscenza all'atto che lo produce e riconosce il fondamento della *creatività* in quella componente, quasi indefinibile e squisitamente antropologica, che da sempre connota ogni attività di ricerca umana in tutti i campi della conoscenza, immanente e trascendente, materiale e ideale.

Nell'indagine di tali processi, snodo dialettico del rapporto tra *sapere, fare e saper fare*, è racchiusa la possibilità di individuare un criterio che ci porti a comprendere il significato profondo ed il valore di ogni azione orientata alla scoperta o all'invenzione, sia che essa si sviluppi nell'orizzonte sterminato della *physis*, sia che si addentri nelle infinite articolazioni del *logos*.

Questo scritto, pertanto, parte da due problemi, distinti ma chiaramente interrelati.

Il primo, forse scontato, coincide con la domanda: *“E' possibile valutare oggettivamente cosa è arte?”*

⁴ E. Gombrich, *La storia dell'arte*, Einaudi, Torino, 1973, p.3.



Il secondo, ampiamente dibattuto e tematizzato, tanto da avere assunto un valore apodittico, riguarda la possibilità di procedere ad un accostamento tra Arte e Scienza: questi due concetti, seppure uniti nella prassi dalla comune natura di "attività di ricerca", cioè di atto analitico e conoscitivo, finalizzato alla costruzione di modelli interpretativi, verificabile attraverso dispositivi teorici e pratiche sperimentali, per lunghi periodi della storia dell'Occidente sono stati prima chiaramente distinti e poi nettamente contrapposti.

Come afferma Francesco Maria Battisti, *"Il rapporto tra arte e scienza è sempre stato molto stretto e non è una scoperta di questi giorni, (...). Questo rapporto però è cambiato, perché una parte di quello che viene comunemente chiamato scienza è applicazione tecnologica; interviene nella applicazione tecnologica lo stesso "homo faber" che interviene nell'arte, impegnando la sua intelligenza e la sua fantasia. Un progetto tecnologico integrato, d'altra parte, può impegnare scienziati ed artisti; lo studio dei materiali viene fatto dagli scienziati, la proprietà delle forme estetiche che debbono, ad esempio, costituire la carrozzeria di un'automobile, viene fatto da artisti (il design e l'architettura sono arti). Da questo punto di vista, le nuove generazioni che già vivono in un clima di Tecnocultura, non si pongono più il quesito di una separazione convenzionale tra scienza ed arte"*⁵.

Ora, se ciò che afferma Battisti può essere preso come assunto di partenza, sembra delinearsi una seconda problematica, che riguarda la convergenza tra quelle pratiche che, in campo scientifico e in campo artistico, tendono a posizionarsi nelle aree di intersezione tra la conoscenza pura e il concreto agire empirico, nelle zone opache, ma fertilissime, situate tra *ratio* e *praxis*.

Senza dilungarci nel richiamare la vastissima tradizione di riflessioni incentrate su questa diade, va sottolineato come l'ambito dedicato allo sviluppo ed alla sperimentazione dei saperi logico-empirici, sia divenuto oggi lo spazio preferenziale di confronto tra le differenti Istituzioni di Terzo Livello⁶ (*Università e Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica*).

Infatti, proprio in tali settori dell'Alta Formazione, che appaiono proiettati verso l'innovazione di prodotto e di processo, si confrontano e si intersecano le traiettorie evolutive di Università ed

⁵ F.M. Battisti, *Arte e scienza*, in Archivio Attivo Arte Contemporanea, <http://www.caldarelli.it>

⁶ In Italia con il termine Alta Formazione o Formazione di Terzo Livello ci si riferisce tanto alle Università, quanto alle Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica (AFAM), che ricomprendono al proprio interno le Accademie di Belle Arti, i Conservatori Musicali, gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche, l'Accademia Nazionale di Danza, l'Accademia Nazionale di Arte Drammatica.



Istituzioni Artistiche, sempre più spesso nel segno di una potenziale convergenza, piuttosto che di un'inutile quanto sterile contrapposizione.

Come fu evidenziato alcuni anni orsono dal lavoro della Commissione paritetica CUN/CNAM (*Consiglio Universitario Nazionale/Consiglio Nazionale dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica*) nell'ambito dei lavori preparatori alle proposte di equipollenza tra i titoli di studio dei due comparti⁷, nell'area delle discipline del progetto (il *design*), ad esempio, la suddetta convergenza rappresenta uno sbocco quasi naturale per molte istituzioni. Ma anche in tutti quei settori (*musicologia, restauro, tutela dei beni culturali, paesaggio*), all'interno dei quali le categorie generali si misurano con le prassi esecutive e le motivazioni estetiche interagiscono con quelle pragmatiche, il confronto tende a diventare sempre più serrato e, quando si superano le reciproche propensioni "etnocentriche", estremamente proficuo.

Secondo tale premessa, si può dunque ribadire quanto sopra anticipato, ossia che l'accostamento tra Arte e Scienza, possa essere considerata molto più che un dato conclamato squisitamente teorico: esso può divenire, nel contempo, lo strumento attraverso il quale programmare forme di convergenza tra soggetti ed esperienze affini, ma anche definire modelli comuni in campi strategici, come quello rappresentato oggi dalla "valutazione". Lo scopo comune (e la sfida) è che quest'ultima sia liberata presto dallo scomodo ruolo del "convitato di pietra", per incarnare quello, più auspicabile, di fattore di accelerazione e di armonizzazione dei processi di individuazione e di valorizzazione della qualità, in seno ad un sistema della formazione terziaria, caratterizzato sovente da condizioni di ridondanza asimmetrica.

In effetti, non si può evitare di tenere conto di come la "valutazione", il più delle volte, sia una necessità derivante dall'abbondanza.

In condizioni caratterizzate da un eccesso di offerta diventa necessario operare distinguo e sottolineare differenze, creando, di conseguenza, ordini gerarchici e scale di valori.

Alto/basso, migliore/peggiore, positivo/negativo, utile/disutile, in un sistema bidimensionale tali categorie bastano a collocare l'oggetto preso da noi in esame in una specifica posizione, su un

⁷ In base ai diversi sistemi di classificazione dei titoli sia in ambito europeo (QTE - Quadro dei Titoli Europei), sia in ambito nazionale (QTI - Quadro dei Titoli Italiani), tali istituzioni rilasciano titoli di studio di pari livello (Lauree, Lauree Magistrali e Dottorati di ricerca, nelle Università; Diplomi Accademici di Primo Livello, di Secondo Livello e Corsi di Formazione alla Ricerca, nelle Istituzioni AFAM).



determinato gradino e, soprattutto, a formulare un giudizio al quale ancorare una scelta, da cui eventualmente far scaturire un'azione o, in alternativa, una non-azione.

Valutare qualcosa o qualcuno vuol dire, in sostanza, esaminare e stimare quel qualcosa o quel qualcuno, fino a determinarne il valore e il conseguente controvalore, in maniera tale che questi ultimi ci appaiano, almeno temporaneamente, certi, "oggettivi".

La valutazione così concepita si iscrive, di fatto, in quella che normalmente si definisce "*logica economica*", dove l'elemento, o il parametro, di natura quantitativa, ovvero il "*valore*", assume un ruolo di primaria importanza, in funzione della determinazione del cosiddetto "*valore di scambio*", concetto cardine dell'economia politica, che di solito lo indica appunto attraverso il semplice termine di "*valore*".

Ma valutare va oltre la mera determinazione del valore di qualcosa, poiché la stessa disciplina economica tende a distinguere tra *valore d'uso* e *valore di scambio*, precisando che, mentre il primo, di tipo oggettivo ma anche di tipo qualitativo, si lega strettamente al bisogno ed alla possibilità della reale soddisfazione di tale bisogno, il secondo, di tipo soggettivo e quantitativo, è legato alla misurazione che gli esseri umani fanno del valore dei beni, in funzione del loro inserimento all'interno del dispositivo dello scambio, sotto forma di merci o di moneta.

Non sempre esiste infatti un rapporto fisso fra il valore d'uso ed il valore di scambio, in quanto un bene che possiede un grande valore d'uso può non avere alcun valore di scambio, mentre un bene che ha un enorme valore di scambio può avere scarso valore d'uso (e l'arte, in tal senso, è a dir poco paradigmatica).

Andrebbe chiarito di conseguenza preliminarmente a quale concetto di valore ci si riferisce nell'atto della valutazione, al fine di individuarne le componenti, oggettive o soggettive, qualitative o quantitative, definendone la portata semantica e operativa, in un quadro di riferimento scevro da potenziali ambiguità.

La questione del rapporto tra analisi quantitativa e analisi qualitativa, e la sua connessione con la diade oggettivo/soggettivo (o meglio, con l'antitesi oggettivo vs. soggettivo), non è riducibile a questione di mero nominalismo: è piuttosto il riproporsi dell'antico antagonismo di windelbandiana memoria tra metodo *idiografico* e metodo *nomotetico*, con un recente rinnovato rinvigorismento di quest'ultimo.



Sarebbe naturalmente troppo ingenuo negare il valore del “*quantitativo*”, esaltando la specificità e pertinenza del “*qualitativo*”. L’evoluzione del sistema dei saperi e il loro comune confrontarsi sul terreno definito dal “*pensiero della complessità*” hanno da tempo dimostrato l’inevitabilità di pervenire ad una interpolazione tra dati quantitativi e qualitativi, ai fini di una corretta prassi della ricerca.

Ma come non domandarsi se tale assunto sia sufficiente a fondare un metodo valutativo empiricamente e scientificamente valido, laddove esso non si spinga a valutare più nel profondo la natura dell’oggetto per un’azione di *balancing* dei diversi fattori?

Il problema, in realtà, non è tanto quello di stabilire se esista o meno una relazione diretta tra *quantità* e *qualità* (appare ovvio, infatti, che ciò che non ha consistenza quantitativa non può essere misurato e, dunque, neanche valutato in termini qualitativi), ma di come debba essere articolata tale relazione.

Pertanto, le quantità si possono ponderare, stanti alcune necessarie premesse, con funzione di correttivo:

- a) non sempre la *quantità* corrisponde alla *qualità* (ma questo è un truismo);
- b) non sempre la *quantità* risulta conciliabile con la *qualità* (e questo è già un po’ meno ovvio);
- c) spesso la *quantità* rende difficile il riscontro della *qualità* (la valutazione);
- d) la *quantità*, in alcuni casi specifici, è l’antitesi della *qualità* (condizione limite, ma non troppo).

Tuttavia, all’interno di un sistema specifico, è innegabile che la logica quantitativa possa essere messa a fondamento del principio qualitativo e dunque dell’agire valutativo, supponendo in partenza che almeno i fattori elencati come b), c), d), siano preliminarmente presi in considerazione.

In caso contrario, con tutta probabilità, si rischierebbe di incorrere in alcuni errori specifici del metodo scientifico (*post hoc, ergo propter hoc; ceteris paribus*; fallacia di composizione).

Ciò premesso, abbiamo sempre e comunque l’esigenza di valutare per potere decidere, ovvero per effettuare delle scelte, che si trasformino in azioni e determinino effetti concreti nel reale.

E per far ciò dobbiamo determinare il valore delle poste in gioco e la natura di esse all’interno del dispositivo dello “scambio”.



Se così non fosse non riusciremmo a stabilire quanto valga la pena effettuare lo scambio stesso, il *do ut des*, che è alla base di ogni relazione di mercato, o, estremizzando, di ogni relazione umana, con conseguente effetto di paralisi della decisione e di conseguenza dell'agire.

Peggio ancora sarebbe se venisse a prodursi un effetto di totale *deregulation* dell'azione, (condizione che neanche i più convinti assertori dell'esistenza della "*mano invisibile*" del mercato si sentirebbero oggi di sostenere in maniera radicale).

Valutare, dunque, mira a stabilire il motivo per il quale dovremmo convincerci, o lasciarci convincere, che dal trasferimento bidirezionale e reciproco di entità non necessariamente aventi la stessa natura, possa derivare per noi un vantaggio o almeno un'equivalenza, giammai una perdita; a meno che, la compensazione della perdita non si supponga possa avvenire su un altro piano, in un altro ambito.

Ma alla luce delle considerazioni precedenti sul tema della "*Fallacy*", come possiamo, se non evitare, almeno limitare il rischio di errore? Come possiamo, cioè, pervenire alla formulazione di un giudizio attendibile senza cadere nella trappola delle "*logical fallacies*" sopra menzionate?

Abbiamo detto che è accettabile che, all'interno di un determinato sistema, la valutazione quantitativa possa essere uno strumento idoneo alla valutazione della qualità e che la determinazione del valore, che supponiamo oggettivo, possa essere utilizzata mantenendo tale caratteristica di oggettività sui piani euristico e operativo, fino a determinare scelte e azioni conseguenti, su cui sia possibile operare sul piano previsionale e del monitoraggio.

Previsione e monitoraggio rimandano, in maniera *soft*, a quelle che Popper definiva *congetture* e *confutazioni*, con la differenza sostanziale che, in effetti, la valutazione, così come è attualmente concepita, può più facilmente determinare avanzamenti o arresti, ma meno facilmente arretramenti (confutazione in senso stretto).

E' ovvio che tale ragionamento regge solo qualora si diano per assunti alcuni postulati fondamentali:

- Che tutti i soggetti coinvolti nello scambio siano consapevoli delle condizioni esplicite ed implicite che regoleranno la transazione;
- Che tutti i soggetti coinvolti nello scambio accettino il rischio di un eventuale svantaggio derivante da una non oculata quantificazione preventiva delle poste in gioco.



Inoltre, le valutazioni *ex ante* ed *ex post* non sempre coincidono, poiché l'agire rivela spesso ciò che la *ratio*, da sola, non aveva saputo anticipare o prevedere; ciò avviene in positivo o in negativo, ma avviene.

In senso generale, va ricordato, l'*agire* è di per sé un atto oggettivante; oggettiva cioè l'*intenzione*, trasformandola da *pura ipotesi* a *materica* e irreversibile *realtà*.

Infatti, per quanto ci si sforzi di valutare preventivamente tutte le opzioni possibili, resta pur sempre l'agire a stabilire se la capacità interpretativa e predittiva del nostro strumentario ermeneutico è efficace o meno.

Valutare, implica, per tale motivo, costantemente un'assunzione di responsabilità, basata sul riconoscimento di alcune ineludibili realtà:

- si valuta secondo valori, che si tenti più o meno di oggettivare l'atto valutativo;
- i valori non sono realtà di per sé oggettive, ma fortemente segnate dalla soggettività (singola o plurima, vedi valori collettivi);
- l'atto valutativo secondo valori non è solo una asettica raccolta di dati, ma è esso stesso produttore e riproduttore di valori, è cioè un dispositivo *autogenerativo* e *autorigenerativo*.

Cosa si intende con queste due ultime affermazioni? Ciò che la moderna epistemologia riconosce ormai da tempo:

a) che ogni valutazione che si traduca in ordinamento gerarchizzato di elementi non solo riscontra ma anche istituisce un ordine valoriale;

b) che tale ordine, normalmente espressione di un sistema di relazioni soggiacente, tende ad autoriprodursi, proprio attraverso la reiterazione dell'atto valutativo, che diviene, per dirla antropologicamente, un dispositivo di ricostituzione dell'ordine simbolico e materiale della realtà sociale, secondo i dettami delle forze storicamente prevalenti.



Il rischio, già di per sé significativo in campi tradizionalmente più propensi a confrontarsi con sistemi di misurazione delle performance e di valutazione dei risultati, diventa enorme quando ci si confronta con campi in cui le variabili “*esogene*” sono in molti casi addirittura prevalenti.

Un sistema di valutazione della qualità delle Arti (includendo tra esse anche molte competenze tra quelle che abbiamo chiamato “*saperi del progetto*”), incentrato su indicatori squisitamente bibliometrici, come potrebbe, ad esempio, evitare di considerare le componenti di “mercato”, sicuramente operanti ed altrettanto certamente non prive di influenza, nel determinare la presenza più o meno rilevante di alcuni prodotti artistici o di alcuni autori, in specifici contenitori editoriali o in specifiche rassegne?

Gli studiosi di Economia dell'Arte e di Sociologia dell'Arte si confrontano da anni su tali temi e non hanno ancora prodotto modelli “*oggettivi*”, ma si tralascia nel contesto di questo scritto un approfondimento di merito, per evitare il rischio di un approccio semplicistico.

Tuttavia, il problema esiste e va enunciato, tematizzato; e insieme ad esso molti altri riguardanti le definizioni di *efficacia, valore, spendibilità*.

Certo, bisogna evitare di cadere in un dispositivo di *mise en abîme* della questione, che ne rinvi *ad libitum* la soluzione.

Forse, ciò sarebbe possibile se collettivamente recuperassimo il coraggio di pronunciare nuovamente, seppur con più consapevolezza critica e in un ottica di maggiore rigore, una parola ormai temuta e quasi dimenticata: “*contenuto*”.

Su questo terreno il confronto è appena cominciato e la posta in gioco è altissima. Si tratta del futuro culturale, ma anche socio-economico (ma si fa sempre più fatica a parlarne disgiuntamente), del nostro Paese, forse dell'intero Occidente.

Non ci si può sottrarre dall’“*entrare nel merito*” quando si parla di ricerca: che tocchi a noi valutare o che qualcuno ci valuti, è sempre il famigerato “*contenuto*” a determinare il valore di un prodotto scientifico, di un'opera d'ingegno, di una scoperta, di una produzione artistica o culturale.

E' sempre il “*contenuto*” che, per usare la famosissima formula di Thomas Kuhn, sancirà in ultima istanza, se un prodotto o una teoria confermeranno ancora il paradigma di una scienza “normale” o, piuttosto, apriranno una fase di scienza “straordinaria”, ossia daranno luogo ad una “rivoluzione” della conoscenza.



VALUTAZIONE

La valutazione al Senato dopo il referendum

di Nicoletta Stame

Il no al referendum tra le tante speranze di riforma ha travolto anche il comma 5 del rinnovato articolo 55 della Costituzione che introduceva tra le funzioni del Senato quella della valutazione delle politiche pubbliche.

La cosa è passata inosservata, perché il dibattito intorno al referendum si è focalizzato su tutt'altri problemi, e quando ha riguardato le riforme non si è sentita alcuna voce che sollevasse il tema della valutazione. Segno di quanto poco esso stia a cuore ai politici di ogni parte. Ahimè.

Tuttavia, il fatto che quella norma fosse stata scritta ha costituito comunque una buona occasione per affrontare questo tema, e ha dato luogo ad iniziative e a riflessioni sui bisogni e sulle risorse a cui attingere per realizzare questo compito nuovo per il sistema politico e amministrativo italiano.

Il Laboratorio di Valutazione Democratica, di cui faccio parte, ne aveva tratto spunto per lavorare sulla *capacity building* del Senato, presentando una proposta ispirata alle migliori esperienze in campo internazionale (US, Canada, Australia). Essa riguardava il modo in cui il Senato avrebbe potuto decidere rispetto alle politiche da valutare, la creazione di organismi per la gestione delle valutazioni, il reperimento delle risorse umane, a partire da quelle interne, e la loro formazione. Ma tale proposta non è stata presa in considerazione.

Siamo solo riusciti a portare una significativa testimonianza sul funzionamento della *Program Evaluation Methodology Division* (PEMD) del *General Accounting Office* degli US, quindi di una struttura che svolge valutazioni, elabora strumenti metodologici, dialoga con accademici e professionisti. Nel seminario "Sistemi a valutazione aperta – la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti", svoltosi il 18 maggio 2016 al Senato, organizzato da Etica PA, LVD e Associazione Italiana di Valutazione, il prof. Ray Rist, che è stato vice-presidente della PEMD, ci ha mostrato i vantaggi di avere all'interno del sistema parlamentare un organismo di valutazione composto di esperti multidisciplinari, che lavora su sollecitazione di vari *stakeholder* (Parlamento, partiti, agenzie, singoli



parlamentari), è indipendente ed autorevole (il suo intervento si trova su Nuova Etica Pubblica, maggio 2016 - <http://www.eticapa.it/eticapa/come-funziona-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-negli-stati-uniti/>). Tra l'altro, quell'incontro ha suscitato un interesse a conoscere meglio l'insieme del sistema politico-istituzionale americano in cui si incardina la valutazione, come ha cominciato a fare Giuseppe Beato con lavori che speriamo di poter discutere presto (intanto si veda l'interessante <http://www.eticapa.it/eticapa/il-vero-spoils-system-federale-americano-che-succede-dopo-la-vittoria-di-donald-trump/>).

Le risposte dall'interno del Senato sono state di altro tenore. In effetti, va detto che non sono state delle più entusiaste: molti funzionari mostravano scetticismo nei confronti della riforma, preoccupazione per il loro futuro stato giuridico, e stavano a vedere cosa sarebbe successo al referendum prima di impegnarsi veramente.

Il Senato si è mosso in due direzioni: documentazione su come veniva esercitata la valutazione delle politiche pubbliche in altri Parlamenti; formazione del personale interno. In entrambi questi casi, a mio parere, non si è colta l'occasione per innovare sul piano della gestione pubblica tramite l'uso che avrebbe potuto consentire lo strumento della valutazione.

Per quanto riguarda la documentazione, il Servizio per la Qualità degli Atti Normativi del Senato ha condotto molti studi su come altri Parlamenti hanno introdotto la valutazione. Questi studi, utili da un punto di vista documentario, sono però stati condotti unicamente sulle fonti legislative, senza alcun riferimento alle attività concrete, ai metodi usati, ai risultati delle valutazioni. Si è quindi appreso cosa i vari ordinamenti avrebbero dovuto fare (e non sempre hanno fatto), non quali risultati sono stati ottenuti.

Per quanto riguarda la formazione, si può dire che si sia data per scontata una tendenza attuale, che è quella di ritenere la valutazione delle politiche uguale a valutazione d'impatto, e questa uguale all'analisi con metodo contro-fattuale. In altre parole, una tecnica buona per tutti gli usi. In tal modo, si è eluso tutto il tema - da sempre al centro di ogni sistema di valutazione - della decisione da parte della committenza (in questo caso l'assemblea dei senatori, o una eventuale commissione apposita) sui bisogni di conoscenza, su cosa valutare di conseguenza, su come valutare: problematiche che avrebbero richiesto una più ampia ricognizione su funzioni e approcci della valutazione, e una formazione a un maggiore bagaglio di metodologie valutative e alla loro appropriatezza rispetto agli oggetti della valutazione.



In base a quella impostazione, invece, la formazione dei funzionari interni si è mossa su due unici binari. In primo luogo, corsi di statistica seguiti dai funzionari interni: evidentemente si pensava che questa dovesse essere la principale competenza che mancava, mentre ben poco ci si occupava di acquisire competenze valutative. Quando poi ci si è preoccupati di queste, allora si è impostato un master di valutazione unicamente dedicato al metodo contro-fattuale, ad esclusione di ogni altro scopo, e approccio.

Tuttavia, se una istituzionalizzazione vera e propria della valutazione nel Parlamento è ormai da escludere, almeno fino a una futura stagione di riforme, ciò non significa che siano finite le opportunità per valutare le politiche pubbliche. Tutto il peso di una buona impostazione ricade ora sui *policy-makers*, che possono decidere di far valutare sia politiche in vigore da tempo, sia nuove politiche da varare.

Per quanto riguarda la valutazione di politiche esistenti, quello che viene usato con maggiore frequenza è il metodo delle convenzioni che il Senato può stipulare con istituti di ricerca, Università, fondazioni. Alcune commissioni che intendono svolgere valutazioni sulle politiche di propria competenza hanno cominciato a usare regolarmente questo sistema. Qui si tratta di stimolare le commissioni a chiedere valutazioni, e sarebbe auspicabile che la scelta dell'ente con cui convenzionarsi fosse fatta in base alle necessità delle specifiche politiche da valutare, e quindi alle competenze degli enti convenzionati.

Per quanto riguarda le politiche da varare, si può ricorrere al metodo delle clausole valutative, che richiedano la valutazione o in itinere (per valutare i problemi che sorgono nel corso dell'attuazione di un provvedimento), o ex post (per valutare gli effetti e gli impatti sulla popolazione e sugli organismi beneficiari). Studi su sistemi esistenti di clausole valutative (ad es. in Svizzera e in Svezia) mostrano che spesso esse vengono richieste per motivi di opportunità (non si trova consenso su un provvedimento e si rimanda la decisione di andare a regime a un tempo successivo), mentre occorrerebbe stabilire che esse vengano chieste per determinati tipi di politiche (ad es. programmi molto dispendiosi; programmi che hanno una complessità interistituzionale o multilivello; programmi che riguardano problemi emergenti su cui non esiste una esperienza sufficiente).

Esistono quindi molte vie che il Parlamento, o un suo ramo, può scegliere per dotarsi di uno strumento conoscitivo che può aumentare la sua capacità di affrontare i problemi oggetto delle proprie decisioni. Ma è importante che ciò avvenga apprezzando tutto l'arco delle possibilità offerte da una valutazione adatta ai problemi e alle politiche che li affrontano.



Fatto l'elenco, facciamo i valutatori della PA

di Mita Marra

77

Professore associato di Valutazione delle Politiche Pubbliche e Scienza dell'Amministrazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell'Università di Salerno. Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione dal 2013.

L'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione - recentemente istituito nell'ambito della riforma Madia - è condizione necessaria per la partecipazione alle procedure comparative di nomina degli OIV presso le amministrazioni statali. L'istituzione dell'Elenco intende legare il reclutamento dei valutatori ad un cogente processo di accreditamento e professionalizzazione: l'esperienza di cinque, otto o dodici anni, acquisita e documentata nella misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nella pianificazione, nel controllo di gestione, nella programmazione finanziaria, nel bilancio e nel *risk management* è il requisito professionale per la qualificazione degli aspiranti valutatori degli OIV rispetto ad una delle tre fasce di competenza. La norma stabilisce uno standard centrale per la selezione dei valutatori nei Ministeri e negli altri enti statali che, con tutta probabilità, si estenderà anche alle amministrazioni regionali e locali. L'Elenco mira a garantire una qualificazione professionale più elevata nella valutazione delle performance, finora svolta da professionisti di varia estrazione con metodologie e competenze differenziate e con esiti alquanto deludenti.

Una soluzione al formalismo "adempimentale" e al clientelismo nel reclutamento dei valutatori?

Da quando è stato introdotto l'obbligo di valutazione annuale delle prestazioni dirigenziali secondo il D.lgs. n. 150/2009, le misurazioni effettuate hanno mostrato una modesta differenziazione a seconda del merito, avallando la distribuzione dei massimi incentivi previsti, prevalentemente legati alla produttività individuale. Al fine di evitare malcontento interno e contenziosi con i sindacati e garantire potere d'acquisto ai dipendenti con salari reali ormai erosi dalla crisi e dalle misure di austerità, la valutazione delle performance ha finito per diventare un adempimento formale, talora una procedura confusa con il controllo di gestione. Un crescente scetticismo ha pervaso le percezioni di



manager e politici sull'effettivo contributo della valutazione alla pianificazione strategica e all'organizzazione del lavoro nella PA (Marra, 2015, 2016, 2017).

Gli insoddisfacenti risultati valutativi non sono, a parer mio, una conseguenza inattesa di un sistema di valutazione da "re-ingegnerizzare", ma l'effetto costitutivo - parafrasando Dahler-Larsen (2012, 2016) - di un'interpretazione politico-istituzionale che considera la valutazione alla stregua di uno strumento di controllo, non un'indagine sui risultati dell'azione amministrativa tesa a valorizzare il merito manageriale (Marra, 2017). Al cuore del problema, la carenza di una cultura amministrativa in grado di apprendere dall'analisi dell'esperienza di gestione e di programmazione delle organizzazioni pubbliche e la percezione della valutazione o come punizione o come occasione di distribuzione di denari.

Prima dell'istituzione dell'Elenco, il reclutamento dei valutatori era operato dagli organi politici statali e locali con discrezionalità, in assenza di requisiti di professionalità specificamente versati nel campo metodologico-disciplinare della valutazione. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), in vigore tra il 2010 e il 2014, era chiamata a verificare i curricula degli aspiranti valutatori - esperti di organizzazione, docenti universitari, economisti, statistici, ingegneri, giuristi, sociologi, psicologi, consulenti aziendali e del lavoro, avvocati e commercialisti - per esprimere un parere non vincolante, anche in relazione alla parità di genere. In tal modo, nelle fila degli OIV sono state assunte risorse umane con specializzazioni eterogenee, perlopiù appartenenti a circoli politico-clientelari locali o al mercato del lavoro interno all'amministrazione reclutante (Marra, 2017).

Nel mutato quadro normativo, occorre comprendere se, con l'istituzione dell'Elenco, il reclutamento dei valutatori potrà contare su una migliore selezione degli esperti di valutazione e su un sistema di assunzione meno permeabile al clientelismo. È tutto da verificare se l'Elenco sarà in grado di agire come meccanismo di accreditamento di "eccellenza", (i) riconoscendo effettive competenze valutative, (ii) innescando processi emulativi tra professionisti e (iii) promuovendo nel tempo la professionalizzazione delle funzioni valutative attraverso l'aggiornamento, la formazione, la *peer review* e lo scambio di esperienze e strumenti di analisi e misurazione.

Facendo seguito alla riforma Brunetta, l'Elenco tenta di rafforzare "per legge" il principio fondativo della valutazione, vale a dire, l'autonomia di giudizio e di critica costruttiva sull'operare delle organizzazioni pubbliche. Weberianamente parlando, l'Elenco può accrescere la legittimità politico-



amministrativa della valutazione nell'ambito dell'esecutivo e del sistema amministrativo italiano, puntando sull'oggettiva coerenza dello standard professionale recentemente introdotto. Quest'ultimo rischia, però, di diventare una certificazione autoreferenziale se non si riconoscono e si legittimano non solo gli organi preposti alla verifica delle credenziali degli iscritti, ma anche le competenze valutative effettivamente necessarie alla valutazione e misurazione delle performance amministrative (v. più oltre).

L'Elenco può introdurre anche un elemento simbolico e inter-soggettivo basato sulla credibilità, sulla reputazione professionale e sull'integrità etico-morale degli iscritti: dimensioni rilevanti della professione del valutatore che si costruiscono nella rete di relazioni interpersonali e organizzativo-istituzionali e si alimentano attraverso la comunicazione continua e lo scambio di esperienze, problemi e soluzioni (Luhmann, in Benno, 2016). Nel tempo, l'Elenco potrebbe diventare il luogo virtuale in cui i valutatori possono "ritrovarsi" e "rispecchiarsi", riconoscendo le competenze e le abilità metodologicamente salienti e politicamente utili all'amministrazione. L'Elenco non si ridurrebbe allora ad una mera lista di esperti, ma potrebbe rappresentare una modalità cooperativa di condivisione di conoscenze e comunità di pratiche capaci di risolvere problemi concreti di misurazione di specifiche prestazioni in specifici contesti amministrativi. In buona sostanza, l'Elenco potrebbe funzionare come strumento a supporto dei valutatori senza invadere dall'alto la loro sfera di autonomia, attraverso modalità informali di "auto-governo" alternative al coordinamento centralistico già sperimentato da parte della CIVIT (v. più oltre).

Quis custodiet ipsos custodes?

In barba ad un doveroso requisito di trasparenza, la norma istitutrice dell'Elenco non rimanda ad un elenco di revisori con funzioni di verifica dei curricula né a procedure di revisione tra pari. È, dunque, lecito domandarsi quali competenze posseda chi ha la responsabilità di assegnare gli iscritti alle tre fasce professionali previste. È lecito, inoltre, interrogarsi sullo status politico-istituzionale di chi sovrintende alle operazioni dell'Elenco. Come precedentemente accennato, la legittimità politico-istituzionale e l'*expertise* richiesta agli organi preposti alla "valutazione dei valutatori" iscritti all'Elenco sono questioni da non sottostimare.

Secondo lo schema normativo di prossima emanazione, la riforma Madia assegna il compito di promuovere e coordinare le attività di valutazione e misurazione delle performance amministrative al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), che assume il potere di definire il percorso e



l'organizzazione di un Sistema Nazionale di Valutazione. Con criteri validi per tutta la PA, il DPF dovrebbe garantire il coordinamento delle operazioni di valutazione delle performance amministrative, precedentemente assegnate prima alla CIVIT e poi all'Autorità nazionale per l'anti-corruzione (ANAC). Secondo tale assetto formale, un evidente conflitto di interessi investe l'amministrazione statale - e, in particolare il DFP - che gestisce l'Elenco dei valutatori i quali sono chiamati a valutare le performance della stessa amministrazione statale. Nell'attuale disegno istituzionale, l'indipendenza della funzione di valutazione e dei valutatori che operano nell'ambito dell'esecutivo non è garantita, diversamente dalle precedenti formule di coordinamento legate all'autorità indipendente di CIVIT e ANAC.

Benché l'indipendenza della funzione di valutazione sia una questione politicamente rilevante, più salienti e anche preoccupanti sono le considerazioni sulla natura e sulle modalità organizzative e gestionali con cui il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione si dispiegherà concretamente. Sotto l'egida della CIVIT, l'azione di coordinamento era di natura *soft power* nell'intento di uniformare le procedure di valutazione attraverso meccanismi non legalmente vincolanti. Le linee guida nazionali definivano i passaggi chiave del ciclo della performance con cui ciascuna amministrazione era chiamata a formulare il piano annuale della performance e predisporre il sistema di valutazione interna attraverso graduali processi "adempimentali".

Come era da attendersi, un coordinamento fondato sull'aderenza formale ad un modello organizzativo e procedurale "de-contestualizzato" si è rivelato un fallimento. Nell'eterogeneità degli ambiti amministrativi e in presenza di obiettivi complessi in condizioni di incertezza politica, le linee guida della CIVIT tracciavano percorsi inadeguati ad affrontare le problematiche metodologiche, organizzative e politiche legate, ad esempio, alla valutazione della produttività individuale e del rendimento organizzativo in specifici comparti ed enti. Le linee guida non hanno permesso la socializzazione degli strumenti metodologici valutativi, né il loro adattamento ai contesti, né la diffusione di una cultura genuinamente orientata all'analisi dei risultati e all'apprendimento dall'esperienza dei programmi. La verifica della *compliance* che CIVIT conduceva sul numero di amministrazioni in linea con gli adempimenti richiesti dal ciclo della performance la dice lunga sull'approccio burocratico che ha permeato il coordinamento delle funzioni di valutazione svolto a livello centrale. Per meglio illustrare il punto, riporto, qui di seguito alcuni stralci del "Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2012", finalizzato alla verifica della corretta applicazione dei principi e degli strumenti individuati dal D.lgs. n. 150/2009, in cui CIVIT rilevava che:



[...] il 40% delle Amministrazioni destinarie del D.lgs. n. 150/2009 non ha adempiuto agli obblighi minimi previsti dalla normativa. Per quanto riguarda gli standard di qualità la percentuale di amministrazioni inadempienti è pari al 54%. Inoltre, il numero delle amministrazioni inadempienti è sostanzialmente stabile nel tempo e questo indica che si tratta di una criticità di tipo strutturale. [...] Le amministrazioni totalmente inadempienti - che non hanno adottato nessuno degli strumenti previsti nel 2012 - sono state undici (circa il 14%); si tratta di due enti di ricerca, sei enti parco e tre "altri enti". I dati più rilevanti però riguardano le amministrazioni che sono state parzialmente inadempienti, ossia non hanno adottato - nel 2012 - uno o più degli strumenti previsti. Infatti, dalla relazione emerge che il 30% delle amministrazioni (24 su 80) è inadempiente rispetto al piano della performance. Sono inadempienti: due Ministeri (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali), sei enti di ricerca, sette enti parco e nove "altri enti". Si rileva un peggioramento della situazione rispetto all'anno precedente (nel 2011, le amministrazioni inadempienti erano il 13,6% del totale e tra essi non compariva nessun Ministero). Il 27,5% delle amministrazioni (22 su 80) è inadempiente rispetto al sistema di misurazione e valutazione delle performance. [...] Circa il 54% delle amministrazioni (43 su 80) è inadempiente rispetto all'obbligo di trasmissione alla Commissione degli standard di qualità, anche laddove gli standard siano presenti nella carta dei servizi. Pur permanendo una criticità in termini assoluti, si rileva un miglioramento rispetto all'anno precedente (nel 2011, gli enti inadempienti erano il 67% del totale e tra essi comparivano quattro Ministeri). Va comunque rilevato che, per questo specifico ambito, esistono differenze significative tra le varie amministrazioni [...] (CIVIT, 2012)

L'azione di coordinamento della CIVIT ha avuto, a parer mio, un esito a dir poco paradossale: le linee guida nazionali validavano sistemi di valutazione formalmente "copiati e incollati" a livello locale solo come facciata. Di fatto, regnava l'anarchia in presenza di pratiche valutative le più diverse, quasi esclusivamente incentrate sulla misurazione della produttività degli individui, piuttosto che delle organizzazioni, con scarsa autonomia da ingerenze politiche e gestionali e modesta capacità di direzione nella conduzione delle misurazioni.

Il coordinamento dell'Elenco dei valutatori e più in generale del Sistema nazionale di valutazione rimane, quindi, una questione di cruciale interesse politico-istituzionale che non può



essere risolta - come proposto dalla riforma Madia - con l'istituzione di una Commissione tecnica per la performance con cinque esperti non remunerati chiamati a garantire la regolarità formale delle operazioni di valutazione di tutto il complesso apparato amministrativo nazionale. Come accennato precedentemente, imprescindibile è la legittimità politico-istituzionale degli organi cui sono demandate le funzioni di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione, la loro *expertise* tecnico-metodologica nell'esame delle competenze degli iscritti all'Elenco e nella rilevazione dei bisogni di formazione. Altrettanto rilevanti sono l'autorità amministrativa, la sensibilità istituzionale e la capacità di iniziativa politica nell'intraprendere interventi mirati di costruzione di capacità valutativa a supporto dell'indipendenza degli OIV dislocati nelle amministrazioni statali e locali. Più che una commissione di esperti occorrerebbe una *task force* in grado di intervenire tempestivamente là dove emergono debolezze professionali e organizzative, controversie metodologiche e conflitti politico-amministrativi.

Come si valutano le competenze valutative?

Un'altra questione cruciale legata all'Elenco consiste nel comprendere come si valutano le competenze dei valutatori iscritti se l'unico requisito richiesto è l'esperienza pluriennale nei campi professionali sopra elencati. È noto che le competenze e le conoscenze valutative sono eterogenee e sovente discontinue nel tempo: esse cambiano rispetto ai settori di *policy* e rispetto ai comparti e agli enti e si trasformano nel corso dell'esperienza lavorativa. Oltre alla padronanza delle leggi e dei regolamenti vigenti, i compiti valutativi richiedono cognizioni e capacità di gestione delle risorse umane, analisi finanziaria e di bilancio, verifica della qualità dei servizi pubblici e analisi degli esiti dei programmi attuati dalle amministrazioni. I sistemi, gli strumenti e i metodi di valutazione si affinano nel tempo ma possono anche mutare radicalmente in relazione ai paradigmi teorico-concettuali di riferimento. Ciò ha dirette conseguenze per la formazione e l'aggiornamento professionale dei valutatori iscritti all'Elenco.

Entrando nel merito delle competenze valutative contemplate dalla norma, non si comprende perché non sia esplicitamente apprezzata la capacità di analisi dell'impatto dei programmi che le amministrazioni sono responsabili di attuare. Se un valutatore deve saper valutare le prestazioni dei dirigenti nella gestione e nella pianificazione, non dovrebbe il valutatore saper valutare anche l'esito dei programmi che i manager gestiscono? La distinzione delle competenze di analisi d'impatto e di performance non è utile ad orientare la valutazione verso i risultati concretamente ottenuti dalle



amministrazioni nel perseguimento degli obiettivi strategici pluriennali. Più in generale, separare la valutazione delle politiche dalla misurazione delle prestazioni manageriali e organizzative può accentuare divisioni culturali tra settori disciplinari, circoli professionali e compiti amministrativi che dovrebbero essere invece integrati.

Nella mia esperienza di presidente di un OIV di un medio comune italiano del sud, ho potuto constatare che per valutare le prestazioni del dirigente capo della Ragioneria, ad esempio, occorreva esaminare il bilancio previsionale e consuntivo dell'Ente, i documenti di programmazione, le relazioni di revisione contabile nonché le delibere e le determine rilevanti emanate nell'anno di riferimento e tutte le informazioni di natura quantitativa e qualitativa utili a comprendere i risultati concretamente ottenuti; occorreva inoltre intervistare in profondità il dirigente per verificare la sua "auto-valutazione" e nello stesso tempo audire l'assessore al bilancio e al personale e i dipendenti sottoposti nelle posizioni organizzative apicali con le deleghe all'erogazione degli stipendi del personale, alla riscossione dei tributi e alla verifica dei pagamenti dei fornitori. In altri termini, occorreva mettere in campo competenze di (i) analisi economico-finanziaria della programmazione, (ii) esame giuridico dei regolamenti, (iii) ricerca e analisi qualitativa della documentazione empirica in relazione alla codifica delle interviste e alla disamina di indicatori di impatto dell'azione amministrativa, anche con riferimento alla comunicazione mediatica, (iii) ricostruzione dei processi organizzativi e politici di assunzione delle decisioni. Le competenze valutative arruolate sono evidentemente trasversali alle discipline economico-aziendalistiche nell'analisi della programmazione e dei risultati amministrativi, sociologico-psicologiche nello studio dell'organizzazione e dei rendimenti individuali, politologiche nella ricostruzione dei processi di esercizio del potere, dell'autorità e della responsabilità pubblica. E la multi-disciplinarietà delle competenze valutative chiama in causa capacità di integrazione di altre funzioni di analisi, valutazione e controllo svolte in ambito amministrativo per accrescerne la salienza e l'utilità.

Parcellizzare le funzioni valutative ha, infatti, effetti indesiderabili per la professione del valutatore. Interrogandosi sul futuro della valutazione nel mondo, Stockmann e Meyer (2016) sostengono che la crescente eterogeneità di interessi, valori, bisogni, filosofie e tradizioni esistenti nelle pratiche valutative dei Paesi più avanzati come gli Stati Uniti o il Canada ma anche dei Paesi emergenti dell'America latina e dell'Asia ostacola lo sforzo di unificare il complesso campo disciplinare della valutazione, con l'effetto di indebolire l'identità della professione. Diverse professionalità e diversi bisogni di formazione emergono in relazione alla varietà dei campi delle politiche pubbliche e



dei comparti della pubblica amministrazione e rispetto alle specifiche relazioni che i valutatori intrattengono con l'universo con cui interagiscono. È evidente che la diversità congenita al mondo della valutazione - che è ricchezza e pluralismo di pratiche, metodi, tecniche, approcci e teorie - possa anche contribuire ad aumentare lo scetticismo che permea la professionalizzazione delle funzioni valutative. E lo scetticismo si nutre non solo della resistenza culturale e psicologica alla valutazione, ma anche dell'inerzia che le professioni già consolidate e regolamentate esercitano sui valutatori, limitandone le potenzialità di innovazione in campo professionale e amministrativo. Non è un caso che in Italia la valutazione sia considerata una forma di controllo - di legittimità o di gestione - o come l'analisi previsionale dell'impatto della regolazione, appannaggio di giuristi, aziendalisti, economisti o sociologi che ancora non si riconoscono come valutatori professionisti o si affrettano a qualificarsi come valutatori per cogliere opportunità di lavoro valutativo senza la consapevolezza dell'importanza pubblica e democratica della funzione che sono chiamati a svolgere.

Come ho già sostenuto altrove (Marra, 2015, 2016, 2017), in Italia la valutazione dei programmi è nata nell'alveo dell'analisi economica degli investimenti pubblici, mentre le analisi di performance nell'ambito delle tecniche di gestione manageriale, programmazione e bilancio che pertengono allo studio delle imprese e delle organizzazioni. Stenta ancora a diffondersi la tradizione internazionalmente nota come *program evaluation* (Weiss, 1998), che identifica la valutazione con la ricerca di informazioni di fonte primaria utili ad esaminare la performance e l'esito di interventi multi-obiettivo, multi-sito e multi-attore a vari livelli di giurisdizione. Secondo l'impianto metodologico della *program evaluation*, occorre esplorare la natura, la scala e la velocità del cambiamento emergente sul piano organizzativo, politico-istituzionale e socioeconomico per comprendere se e come esso sia trasferibile in altri contesti. Ebbene le competenze necessarie per condurre siffatte valutazioni sono complementari e condivise tanto nella misurazione delle performance amministrative quanto nell'analisi degli esiti dei programmi pubblici. Richiedono formazione specialistica nelle scienze sociali applicate e esperienza pluriennale, ma anche e soprattutto un *modus pensandi* incline a formulare quesiti valutativi rilevanti e indicatori significativi per apprezzare il rendimento di dipendenti, dirigenti, amministratori e amministrazioni a diversi livelli di governo (Marra, 2015, 2016).



Riferimenti bibliografici

Benno, N. (2016) *Political Legitimacy beyond Weber*, Palsgrave.

Dahler-Larsen, P. (2014) "Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting Beyond Unintended Consequences, in *Public Management Review*, 7(16), 2014, pp. 969-986.

Marra, M. (2015) "Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi, in *Risorse Umane*, 4/5, 2015, pp. 38-53.

- (2016) "Rifondiamo il senso e le pratiche valutative nella PA, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* / a. XXX, 2016, n. 4: 1019-1032.
- (2017) *The Ambiguities of Performance-Based Governance Reforms in Italy: Reviving the Fortunes of Evaluation and Performance Measurement*, in *Evaluation and Program Planning*, in corso di pubblicazione.

Stockmann, R., Meyer, W. (2016) *The Future of Evaluation Global Trends, New Challenges, Shared Perspectives*, Palsgrave.

Weiss, C. H. (1998) *Evaluation – Methods for Studying Programs and Policies*, New Jersey: Sage publications.



DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

I tormenti del lavoro pubblico

di *Alessandro Bellavista*

Docente di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Palermo

Cambiano i Governi e, purtroppo, in Italia, le cose restano uguali. Questa non è una facile battuta, ma la constatazione di un'amara realtà specie se si concentra la visuale sulle questioni concernenti le dinamiche del settore del lavoro pubblico, della dirigenza e, più in generale, della ricerca di strumenti atti a migliorare l'efficienza complessiva delle pubbliche amministrazioni. Anzitutto, e per fortuna, il tempo ha dato ragione a chi, nonostante le imperanti narrazioni di stampo neoliberista, ha sempre sostenuto l'importanza della presenza di un ramificato apparato pubblico di erogazione di servizi, per sostenere lo sviluppo del Paese, per mantenere la coesione sociale, per soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini e per contribuire alla diffusione dell'educazione e della civiltà.

Il problema concreto è, al momento, diventato, infatti, più che la riduzione dello spazio pubblico (di cui in sostanza non si parla più, visto che s'è accertato che il "privato" spesso non è bello come appare nelle favole), di aumentare la capacità di risposta delle pubbliche amministrazioni alle esigenze della società e quindi di incrementare ciò che si definisce come efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Purtroppo, a questo proposito, i *policy makers*, in modo *bipartisan*, continuano a pensare e, soprattutto, a diffondere, con tecniche vetuste di *marketing*, l'idea che le cose possano cambiare a colpi di mere riforme legislative, senza curarsi effettivamente di svolgere azioni di governo nella direzione auspicata. Così, ormai, è prassi abituale che ogni Governo, all'atto del suo insediamento, annunci la necessità di una riforma epocale della Pubblica Amministrazione.

Di conseguenza, il discorso pubblico è stato dominato dal cosiddetto mito della riforma della Pubblica Amministrazione. Certo, vi sono differenze sostanziali tra i vari periodi temporali. Fino agli anni novanta del secolo scorso, gli interventi si sono ridotti, in concreto, a piccoli ritocchi dello stato giuridico ed economico del personale, e anzi sono stati fortemente influenzati dalle esigenze di quest'ultimo soprattutto nell'applicazione pratica. E anche l'importante provvedimento che ha istituito nel 1972 la dirigenza pubblica statale, è stata in sostanza travolta nei fatti (*rectius*, dalle forze e dagli



interessi che si opponevano alla trasformazione); in quanto, come ebbe a dimostrare magistralmente Sabino Cassese, si instaurò immediatamente uno scambio tra potere e sicurezza tra organi politici e dirigenza, a seguito del quale la dirigenza rinunciò a svolgere i compiti affidatigli dalla legge in cambio della garanzia della conservazione della sua posizione privilegiata. I percorsi riformatori avviati a partire dagli anni novanta del secolo scorso sono stati alquanto più radicali dei precedenti e hanno cercato, invero, di risolvere i problemi manifestatisi in passato, tenendo conto di un'importante quantità di studi e di ricerche sul campo. Tuttavia, da allora fino ad oggi, si continua a commettere lo stesso errore. L'innovazione è progettata dall'alto, spesso (ma non sempre) è tecnicamente ben costruita, però si dimentica di creare gli appositi strumenti volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefigurati. E' mancata e manca cioè la capacità di governo, in concreto (*day to day*), nella direzione dell'effettivo cambiamento. Il che presuppone, come dimostra tutta la letteratura più importante, soprattutto il coinvolgimento attivo delle persone lungo la traiettoria riformatrice. Coinvolgimento che può essere realizzato attraverso una costante opera di formazione del personale, di costruzione della cosiddetta etica del servizio pubblico, di valorizzazione reale della professionalità e del merito. Si tratta cioè di creare un ambiente organizzativo in cui tutti i dipendenti si sentano veri attori. Le persone dovrebbero essere in grado di introiettare, nella loro azione giornaliera, gli obiettivi fondamentali della rispettiva organizzazione, in modo tale che la soddisfazione delle esigenze del cittadino diventi anche gratificazione dello stesso lavoratore. Invece, proprio negli ultimi anni, s'è raggiunto il picco del fallimento. Ciò quando con la cosiddetta riforma Brunetta s'è instaurata una sorta di moderna caccia alle streghe, etichettando i pubblici dipendenti come fannulloni da stanare e da obbligare a lavorare con gli antichi metodi da caserma del bastone e della carota. E' evidente che con un atteggiamento del genere era impossibile trovare un minimo di condivisione da parte delle maestranze; e infatti tale progetto è stato boicottato in tutti i modi fino a costringere lo stesso Brunetta a repentine marce indietro e a congelare *sine die* gli istituti più esasperati.

Anche in tempi recenti l'azione politica ha manifestato tutta una serie di ambiguità. Il governo Renzi aveva lanciato, con un'ampia pubblicità su tutti i media e con un ingente schieramento di forze d'assalto, una vastissima campagna riformatrice di ogni settore della Pubblica Amministrazione che ancora, al di là della mutazione formale di alcune regole, proprio sul piano della realtà effettuale non ha prodotto alcun effetto. Per giunta, la revisione della dirigenza pubblica è stata bloccata dalla Consulta a causa di un grave errore procedurale del Governo che non aveva raggiunto, con le Regioni, l'accordo preventivo sul testo da varare definitivamente. Al momento la questione della dirigenza è



ferma al palo, perché la delega è scaduta. Mentre sono in fase di definizione finale i decreti concernenti la modifica della disciplina del lavoro pubblico e del sistema di valutazione.

Orbene, non è questa la sede per soffermarsi sui dettagli tecnici dei provvedimenti *in itinere*, ma è necessario svolgere alcune considerazioni essenziali.

L'impressione generale è quella che il Governo si stia muovendo in una direzione, in sostanza, influenzata dal soffio del vento delle incipienti elezioni (stante che la legislatura volge comunque al termine e si parla costantemente di elezioni anticipate). E quindi l'operazione sembra quella di tentare di recuperare il consenso perduto, nel settore del lavoro pubblico, e specie presso le grandi organizzazioni sindacali, di cui la sconfitta referendaria dello scorso dicembre ne è un chiaro esempio.

D'altra parte, il Governo ha rallentato il più possibile la riapertura della contrattazione collettiva per il rinnovo della parte economica degli accordi (ormai bloccata dal 2010), nonostante la censura della Consulta, e ha cominciato (sorprendentemente!), in concreto a porre in essere i primi passi, appena prima del referendum costituzionale, con un apposito accordo ai massimi livelli, con l'ulteriore promessa di restituire all'azione sindacale alcune competenze sottratte dalla precedente riforma Brunetta.

In quest'ottica di scambio politico, possono essere lette le novelle normative volte a consentire alla contrattazione collettiva di recuperare spazio di azione rispetto alla legge e ai poteri unilaterali della dirigenza pubblica. Con ciò però si dimentica che una vera contrattazione collettiva nel mondo del lavoro pubblico (che non sia collusiva e a danno degli interessi dei cittadini) può esistere solo se effettivamente lì ci sia un vero datore di lavoro, che sia in conflitto d'interessi con la controparte e possa quindi realmente contrattare. Ma dove è il datore di lavoro pubblico? L'attuale disciplina dei rapporti tra politica e amministrazione rende la dirigenza ostaggio del potere politico e quindi subalterna ai suoi voleri. Lo schema di riforma della dirigenza cassato dalla Consulta avrebbe peggiorato le cose, perché la dirigenza sarebbe divenuta ancora più precaria e quindi più debole. E una dirigenza debole non è in grado di agire con autonomia e responsabilità, di affermare le superiori esigenze degli interessi pubblici nei confronti dei lavoratori, delle loro organizzazioni e dello stesso potere politico.

La verità è che, come dimostra la lunga storia dei tormentati rapporti tra politica e amministrazione, il potere politico non può tollerare una dirigenza veramente autonoma e imparziale, perché essa sarebbe di ostacolo alla perversa tendenza del primo di invadere l'amministrazione e di



usarla a proprio uso e consumo; e quindi di raccogliere consenso elettorale e, sul piano delle relazioni di lavoro, di colludere con i lavoratori e le rispettive organizzazioni. Pertanto, è indispensabile iniziare dalla testa e non dai piedi del sistema.

Va ripetutamente sottolineato che la questione dei rapporti tra politica e amministrazione è il problema dei problemi di ogni serio tentativo di riforma dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni. Ma, come si vede, questa imprescindibile consapevolezza non trova ascolto nelle sedi decisionali, dove invece vengono adottate scelte del tutto contrarie.

Un'ultima osservazione. La stessa ossessione governativa sui cosiddetti furbetti del cartellino può essere letta in termini di pura strategia di *marketing* elettorale. In pratica, il potere politico necessita di sedurre gli elettori, scontenti delle inefficienze di alcuni uffici delle pubbliche amministrazioni e comunque colpiti dagli effetti della crisi che mette in dubbio tante certezze esistenziali. In questo modo, parlando degli assenteisti e della propria volontà di colpire chi non vuole lavorare, il Governo distoglie l'attenzione del pubblico sui reali problemi della società italiana che forse proprio lo stesso Governo non vuole o non può risolvere. In effetti, anche prima di tutte le novelle degli ultimi tempi, licenziare gli assenteisti era estremamente facile, purché lo si fosse voluto effettivamente.

Ma chi ha protetto (e non è detto che non continui a farlo) gli assenteisti? La risposta è facile: il potere politico che ha la guida delle amministrazioni e, molto difficilmente, tende a mettersi contro i suoi elettori più facilmente conquistabili.



La mistificazione del merito

di Barbara Casagrande

Segretario generale Unadis

Qualche settimana fa, durante l'ultima edizione del Festival della canzone italiana di Sanremo, è stato molto applaudito ed elogiato un dipendente pubblico (del Comune di Catania, se ben ricordo) perché è andato in pensione senza essersi mai assentato per malattia e con quasi 300 giorni di ferie non godute.

Se l'intenzione dei conduttori e degli autori era quella di mostrare, tramite un lavoratore pubblico esemplare, efficiente ed efficace, che la PA non è la fucina di ogni corruzione, inefficienza, opacità e ritardo - come invece purtroppo quasi ogni giorno i giornali riportano - devo dire che, in me, hanno ottenuto l'effetto contrario. Mi è sembrato che fosse quel signore l'eccezione rara al modello generale del pubblico impiegato assenteista, poco alacre e non meritevole.

Il nocciolo del problema è la concezione del merito, oggi, nella nostra cultura, che si riflette sulla considerazione sia del lavoratore meritevole sia della Pubblica Amministrazione da valutare positivamente.

Premi o recessione delle tutele?

E' davvero meritevole la rinuncia ad un diritto costituzionalmente garantito, quale le ferie, per quasi dieci anni (tanto sono circa 300 giorni), con privazione del normale recupero psico-fisico che spetta ad ogni lavoratore?

E' mai possibile che la lotta ai "furbetti del cartellino" - doverosa e sacrosanta, su cui siamo tutti schierati senza "se" e senza "ma" - debba passare per simili eccessi?

Le ferie sono un diritto conquistato dopo anni, anzi decenni, di dure lotte e battaglie, iniziate dalle Union inglesi dell'800 e condotte dai sindacati sino ai giorni nostri. Molte sono state le lotte per l'affermazione di questo e degli altri istituti a tutela dei lavoratori - come la malattia, i congedi parentali, l'orario di lavoro, la sicurezza sul lavoro, la adeguata retribuzione, etc. Le garanzie e le tutele ottenute che sono il segno del rispetto del lavoratore, prima che di ciò che produce.



E' sotto gli occhi di tutti che stiamo vivendo un'epoca di regressione rispetto alle garanzie e alle tutele del lavoratore, cioè della persona che esplica un'attività professionale, in ogni parte del globo, con una accentuazione forte solo del profilo della premialità del profitto, collettivo e individuale. Nuove forme di schiavitù stanno nascendo, nel nome di una meritocrazia - da *merere* guadagnare, mercede, lucro - che, se pone alla base della società e del lavoro solo meccanismi di contratti incentivanti, che accordano perfettamente i premi e le pene rispettivamente ai meriti e ai demeriti, amplia e amplifica enormemente le disuguaglianze.

Alla base della società e del lavoro dobbiamo riportare i bisogni degli uomini e dei popoli - che sono cosa diversa dai gusti del consumatore. Messo al centro l'uomo, ai suoi bisogni si deve rispondere anche con beni e servizi pubblici che produciamo e forniamo, per il progresso nei vari ambiti, di cura, di crescita, di sviluppo. E nella Pubblica Amministrazione li produciamo tutti insieme, perché l'orizzonte che abbiamo è duplice: rispetto del cittadino da servire, ma anche del cittadino che lavora con dignità al servizio della Nazione.

Una Pubblica Amministrazione meritevole genera dipendenti meritevoli

La Pubblica Amministrazione è meritevole quando è inclusiva delle diversità ed esalta le differenze e pone tutti nelle stesse condizioni di partenza per esprimersi al meglio all'interno di essa. L'imparzialità della funzione è quella del servizio ai cittadini ma anche all'interno, verso i dipendenti pubblici.

Nessuno deve essere considerato immeritevole o colpevole se non è posto nelle stesse condizioni di partenza di un altro, se è partito svantaggiato: misurare, prima, e valutare, poi, il merito significa riconoscere le condizioni di partenza, le risorse date a disposizione, con serietà e onestà, e la loro congruità rispetto agli obiettivi.

Serve un cammino culturale di rifiuto della colpevolizzazione generalizzata di chi non ha risorse, sia esso il singolo, sia essa la macchina amministrativa pubblica nel suo insieme.

Un segnale di avvio in questo senso - timido, ma presente - mi pare di coglierlo nei due ultimi decreti legislativi in materia di pubblico impiego che sono stati approvati in prima lettura il 23 febbraio scorso dal Consiglio dei Ministri: questi decreti, che sono pezzi importanti della "riforma



Madia”, riguardano il primo la valutazione, riformando il D.lgs. n. 150/2009 (la riforma Brunetta), il secondo il testo unico del pubblico impiego che rinnova il D.lgs. n. 165/2001.

La risposta si intravede, anche se non è sufficiente, dato che si insiste ancora troppo sul tema della repressione dei reati e delle sanzioni disciplinari. Si intravede una maggiore coerenza tra la valutazione della performance e il raggiungimento degli obiettivi fissati: pare che si cerchi di valorizzare maggiormente la performance organizzativa ed è abolito il meccanismo che imponeva la suddivisione dei dipendenti in fasce di valutazione stabilite a priori, senza alcun reale collegamento con la qualità dei servizi resi.

Manca ancora, tuttavia, un assetto del sistema di valutazione, oltre che un chiaro collegamento con le risorse assegnate, che nella PA sono sempre più insufficienti e in diminuzione: senza turnover, senza mobilità, e con pochissima ed estemporanea formazione, cresce il ricorso alle *esternalizzazioni*. Esso genera disaffezione dei dipendenti pubblici e contrasta con i meccanismi di miglioramento dell'organizzazione. Esternalizzare servizi e funzioni che normalmente devono essere resi all'interno dell'apparato pubblico – a parte situazioni eccezionali – demotiva chi lavora nella PA e anche chi, idoneo a concorsi, si vede scavalcato nel quotidiano impegno da chi viene impegnato dall'esterno senza alcuna selezione comparativa.

Perché la PA sia motore e promotore del proprio cambiamento è necessario partire dalla fotografia delle risorse umane, della organizzazione e allocazione delle stesse, rilevare quante siano le consulenze e comunque quanti siano tutti i rapporti di lavoro in essere con la PA di personale non dipendente, non subordinato, a titolo oneroso e a titolo gratuito e, all'esito della rilevazione, definire le reali necessità su cui innestare anche il rinnovo dei contratti collettivi.

Una meritoria occasione da non perdere

Una Pubblica Amministrazione deve avere il merito di non creare disparità di trattamento tra i propri dipendenti, come purtroppo è avvenuto in passato, quando analoghe situazioni giuridiche sono state trattate in maniera differente.

In tale ambito, troppo timido appare il segnale dato con gli schemi dei due decreti alla lotta al precariato: non sono riconosciuti i meriti di chi ha svolto con eccellenza per anni le funzioni



dirigenziali in situazioni di incertezza giuridica, come, ad esempio, i medici delle professionalità sanitarie e i dirigenti incaricati delle Agenzie fiscali.

Tutti gli uomini meritano di avere un lavoro, di fruire di una prestazione o di un servizio.

Tutti i dipendenti pubblici meritano di godere di quel consenso sociale che genera l'orgoglio di lavorare nello Stato.

Tutti vogliamo vedere riconosciuto il merito della struttura organizzativa di cui siamo parte e auspichiamo di lavorare in una macchina pubblica che viene fornita, senza eccessivo ricorso alle esternalizzazioni, di tutte le condizioni per operare al meglio, che sono non solo le risorse umane, strumentali e finanziarie, ma anche mediatiche e di diffusione comunicativa dei valori di cui si è servitori.

La Pubblica Amministrazione è meritevole se crea condizioni per non far sentire nessuno demeritevole, né tra i cittadini di cui è al servizio, né tra i propri dipendenti. Non si tratta di disconoscere che esistono persone di talento e di impegno differente da altri, ma di mettere tutti nelle condizioni di diventare meritevoli. E di riconoscere quelli che lo divengono.

Attendiamo segnali più forti in questa direzione: che ci sia nell'immediato un effettivo riconoscimento del merito di chi ha svolto, in condizioni di precarietà, funzioni dirigenziali, nei delicati e strategici settori della fiscalità e della salute, e di chi ha superato pubbliche selezioni. E che si creino le condizioni, da domani, perché nella PA sia possibile uno sviluppo delle potenzialità di ciascuno in un ambiente in cui sia consentito progredire senza limiti.

E allora acquisterà un valore diverso anche la gratuità del servizio reso dal collega pensionato che era a Sanremo, che ha portato testimonianza di una Pubblica Amministrazione che riesce a coinvolgere persone che credono in quello che fanno, nella valorizzazione delle potenzialità e delle diversità.

Vorremmo essere ricordati come la classe dirigente a cui attribuire il merito di questo: di rendere la macchina pubblica efficiente e leale, improntata a legalità e trasparenza, ma, soprattutto, più umana e partecipata, imparziale verso i cittadini e verso i propri dipendenti, non solo tramite le norme, ma soprattutto con i comportamenti.



CONTRIBUTI

La rendicontazione sociale e il controllo di gestione: strumenti di governance per le scuole autonome

di Marina Imperato

Dirigente Scolastico - Liceo Scientifico Statale "Leon Battista Alberti" - Napoli

Premessa

In cosa veramente consistono per una istituzione scolastica la rendicontazione sociale e il controllo di gestione? Sono necessari? A chi servono? E, soprattutto, servono alla Scuola? Tante sono le domande che si pongono coloro cui spetta la gestione unitaria delle scuole: i dirigenti. Le risposte, come spesso accade nel settore dell'istruzione, sono spesso "sfumate" e vanno ricercate in processi iniziati parecchi anni addietro. In questo caso, bisogna ricordare che, a partire dalla fine degli anni '90, la legge n. 59/1997 ha operato un cambiamento radicale negli assetti sociali e politici, facendo crescere – in modo sempre più esplicito – le richieste di trasparenza anche in un settore quale quello scolastico, tradizionalmente estraneo alla cultura dell'*accountability*. Tuttavia, proprio il sistema dell'Istruzione contribuisce in maniera fondamentale alla creazione di valore pubblico e, pertanto, per conseguire un reale miglioramento dell'offerta formativa e degli apprendimenti degli studenti, si è provveduto ad introdurre la gestione di processi formali di autovalutazione, valutazione esterna, pianificazione, implementazione delle azioni di miglioramento che trovano compimento nella rendicontazione dei risultati.

Con il D.P.R. n. 80/2013 il settore dell'Istruzione viene equiparato all'intera pubblica amministrazione italiana che, grazie al D.Lgs. n. 150/2009, è stata già investita in materia di responsabilità individuali e organizzative sul ciclo di gestione della *performance*. In realtà il progenitore legislativo di tale decreto è la legge n. 15/2009 (*"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ..."*), nella quale tutte le PP.AA. sono chiamate ad utilizzare il ciclo di gestione della *performance* come strumento per migliorare la qualità del servizio erogato.



Il sistema dell'istruzione: dalla logica della separazione alla logica della relazione

Sulla base di questa sintetica ricostruzione normativa appare chiaro che il sistema dell'Istruzione non poteva più "chiamarsi fuori" dal cambiamento che altri settori dell'amministrazione pubblica avevano avviato da qualche anno.

Eppure già alla metà degli anni '70 del secolo scorso, il D.P.R. n. 416/1974 aveva introdotto nel sistema scolastico italiano elementi di grande innovazione, che si riferivano proprio al coinvolgimento attivo dell'utenza, come all'art. 1: ***"Al fine di realizzare ... la partecipazione della gestione della scuola dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica, sono istituiti, a livello di circolo, di istituto, distrettuale, provinciale e nazionale, gli organi collegiali di cui agli articoli successivi"***.

Dunque, la Scuola italiana è, almeno dal punto di vista della rappresentatività dell'utenza, tutt'altro che autoreferenziale: tuttavia, a distanza di oltre 40 anni dal D.P.R. appena citato, la presenza significativa dei "portatori di interesse" si è gradualmente sgretolata, sia a causa di interventi legislativi che, nel frattempo, hanno modificato in modo rilevante gli assetti e le competenze, sia a causa di un rapporto fiduciario ormai gravemente incrinatosi tra il mondo della Scuola e la società "comune".

A questo proposito, per motivi di completezza, occorre aggiungere che, proprio relativamente alla ormai quarantennale presenza degli *stakeholders* negli Organi Collegiali (OC) della Scuola, l'Italia, con le dovute differenze, non è seconda alle altre nazioni europee: tuttavia, la progressiva erosione, anche (o forse, soprattutto?) in termini di visibilità oltre che di incisività "politica", di tale rappresentanza ha fatto sì che il nostro sistema appaia decisamente poco inclusivo nella considerazione dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione. Un'analisi scientifica che si snodi in una prospettiva diacronica anche ventennale sulla partecipazione attiva al voto da parte di tutte le componenti del sistema potrebbe essere utile per verificare che, tra le principali cause di tale erosione, va annoverato un atteggiamento sociale di "bipolarismo" – sempre più evidente anche nei momenti delle consultazioni elettorali nazionali – che si traduce, da un lato, in una mancata e volontaria



partecipazione al voto, dall'altro, in una critica costante verso il sistema cui si rimprovera di essere non accessibile e non accogliente nei confronti dell'utenza.

La Scuola italiana, dopo il primo quindicennio dalla emanazione del D.P.R. n. 416/1974, si è dunque come ripiegata su se stessa, nonostante la presenza al suo interno di organi collegiali a composizione "mista". Cosa è avvenuto? In realtà, a parte quanto osservato in precedenza, la separazione riferita alla Scuola si esprime nella sua struttura e nelle relative articolazioni dell'apparato: in questo caso la separazione è insita nel tipo di contenuti e nel modo in cui essi sono veicolati. Il secondo sta ai primi come le parti del tutto: essi partecipano alla impostazione globale che permea il sistema. In definitiva, può anche avvenire – così come è avvenuto in Italia – che si introducono variazioni/innovazioni senza che queste riescano, però, a modificare concretamente il sistema. Lo stato di frizione tra la Scuola e la Società segna da tempo uno stato di crisi ed è la spia di un malessere profondo di cui tener conto e segna/impone, nello stesso tempo, la ricerca di un nuovo equilibrio tra le parti.

E' altrettanto evidente che, allo stato attuale, la Scuola si trova, innegabilmente, in uno stato di transizione: la logica della separazione appare definitivamente compromessa ed avanza la logica della "relazione" agita. Il principio dell'autonomia si accompagna *naturalmente* al principio del raccordo: è evidente che il primo senza il secondo non può attivare processi innovativi e di miglioramento. In quest'ottica si è andato sviluppando il dibattito sul modo di integrare la Scuola al territorio: il sistema delle relazioni diventa la strada istituzionale per il superamento della Scuola "chiusa". Il terreno della "saldatura" con la società, con i portatori di interesse, si deve sviluppare secondo due assi cartesiani su cui lavorare in una prospettiva cronologica di medio/lungo termine: da una parte ricomponendo le relazioni *tra* le Istituzioni Scolastiche, dall'altra collegando ciascuna di esse alla propria utenza.

La "promozione" equilibrata delle ISA⁸ passa dunque, ancora una volta, attraverso l'autonomia e la sua attuazione, sviluppando la loro capacità di lavorare per l'integrazione con l'*environment*, nell'interesse generale più ampio, che trascende il livello locale.

⁸ Istituzioni Scolastiche Autonome.



La rendicontazione sociale (RS): valore, senso, obiettivi

Dunque, la rendicontazione è connaturata all'autonomia e risponde all'esigenza di presentare agli *stakeholders*, in modo accessibile e completo, le azioni che ciascuna scuola ha realizzato, utilizzando tutte le risorse (umane, finanziarie, culturali, di contesto) a disposizione, in una prospettiva che è *anche* di comunicazione, ma che è *soprattutto* di costruzione di senso e di assunzione di responsabilità: la rendicontazione mostra gli obiettivi raggiunti, "restituisce" i risultati agli utenti, perseguendo il macro-principio della trasparenza.

Solo in questo modo la Scuola può operare per lo sviluppo di un clima di consenso e di fiducia intorno alle proprie "azioni" e ai propri processi: la rendicontazione sociale, infatti, restituisce una rappresentazione globale dell'operato di un'"azienda" *no profit*, quale è la Scuola, in cui si evidenzia la sua capacità di essere:

- **efficace** nel perseguimento della *mission* e degli obiettivi dichiarati
- **efficiente** nella gestione delle risorse
- **trasparente** rispetto agli obiettivi e alla gestione.

Potrebbe apparire che l'intento principale di questo strumento sia quello di soddisfare esigenze di tipo prevalentemente informativo, in realtà il documento di rendicontazione (Rapporto di Rendicontazione Sociale), se concepito e redatto in maniera rigorosa nel rispetto di principi e linee guida nazionali⁹, deve soddisfare le seguenti funzioni strategiche:

- **di pianificazione/controllo:** il processo di rendicontazione non può prescindere dalla presenza di un efficace sistema di pianificazione e controllo dei risultati di gestione (senza il quale rischierebbe di diventare uno strumento di mera promozione istituzionale) e deve contenere anche indicatori-chiave necessari per comprendere in modo compiuto la gestione dell'organizzazione;
- **gestionale:** per ciascuna attività devono essere indicati gli obiettivi perseguiti, le azioni intraprese e le risorse impiegate, i risultati raggiunti ed analizzati eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati, fondamentali per individuare, fronteggiare e superare eventuali inefficienze gestionali;

⁹ E' lecito supporre che, in prossimità della scadenza prevista dal D.P.R. n. 80/2013 relativa alla pubblicazione del RRS, vengano emanate linee guida nazionali.



- **organizzativa:** condividere la *mission* con l'utenza, conoscere l'impatto delle attività delle singole aree d'intervento sull'efficacia ed efficienza complessiva è presupposto fondamentale per migliorare la disposizione "sociale" nei confronti della Scuola;
- **di dialogo:** rendicontare dovrebbe favorire lo sviluppo della comprensione verso il sistema Scuola e rendere fluidi, migliorandoli, i processi comunicativi, ma anche sviluppare nuove possibilità di collaborazione con l'"esterno".

Tutte le funzioni sono - evidentemente - tra loro correlate e definiscono nella loro interezza la complessità funzionale dello strumento "rendicontazione".

Dunque, molto presto, nei tempi che saranno definiti dalla nuova direttiva triennale in corso di elaborazione, anche la Scuola¹⁰ (*i.e.*: tutte le ISA), chiamata a redigere il documento di rendicontazione, potrà disporre di questo importante - *in potentia* - strumento di comunicazione bidirezionale con i propri *stakeholders*: strumento che favorisce, da un lato, la trasparenza e che ne sollecita, dall'altro, la partecipazione attiva alla vita scolastica.

La rendicontazione, dunque, rappresenta il veicolo attraverso il quale le scuole comunicano gli esiti derivanti dalle proprie autonome scelte "politiche" e gestionali, nonché verifica la coerenza tra quanto programmato e quanto, invece, realizzato.

La realtà del sistema scolastico è, al pari di quella delle altre Pubbliche Amministrazioni, evidentemente processuale e ciclica: di conseguenza lo è anche la rendicontazione sociale, che, tuttavia, per essere efficace, veritiera e credibile, deve rifuggire dalla tentazione della ripetitività e della sovrabbondanza di informazioni non pertinenti (di cui, ad es., lo "strumento" POF¹¹ ha molto sofferto sul piano dell'efficacia comunicativa e della *vision*). A tale proposito, va anche detto che non è ipotizzabile, né tantomeno auspicabile che ogni anno, per la sua redazione, si ricorra a soluzioni e/o a contenuti "ad effetto": veridicità, continuità e misurabilità devono essere i criteri ispiratori per un documento di RS utile e comprensibile all'intera comunità.

Tuttavia, è proprio in virtù dell'autonomia conferita alle scuole che non può esserci una modalità univoca e standardizzata o più corretta per la stesura della rendicontazione: di volta in volta va

¹⁰ Dopo gli altri settori dell'Amministrazione Pubblica.

¹¹ Piano dell'Offerta Formativa.



identificata quella ritenuta più idonea dalle singole ISA sulla base del contesto, degli utenti, delle finalità del processo di rendicontazione, di cui nella tabella si riportano le principali caratteristiche:

RRS
Principio: etico
Dimensione: locale
Molteplici <i>stakeholders</i>
Prevede confronto con <i>stakeholders</i>
Strumento di dialogo sociale
Strumento flessibile
Dimensione "pubblica"
Pubblicazione in modalità "aperta"
Redazione "mista" (gruppo di lavoro costituito anche da "non tecnici")
Obiettivi: trasparenza azione ISA + comunicazione + dialogo locale + miglioramento singola ISA

La rendicontazione deve ispirarsi in maniera cogente, per essere corretta e trasparente nei confronti degli *stakeholders*, alla sfera dell'etica pubblica, in particolare a quanto attiene al campo della Costituzione italiana, alla legislazione vigente, nazionale e comunitaria, e ai principi fondamentali dei diritti dell'uomo. Ciascuna ISA, nel proprio RRS, deve opportunamente dichiarare, in maniera esplicita, i principi, i valori e le finalità (*mission*) a cui si ispira e su cui fonda il proprio agire, in modo da consentire una valutazione sulla effettiva coerenza tra quanto enunciato e quanto realizzato.

Il RRS, in effetti, deve tendere a valorizzare e a rendere di facile, immediata comprensione tutte le informazioni contenute nel Piano Triennale dell'Offerta Formativa, integrandole con altre inerenti gli ambiti di gestione, di organizzazione e di *policy*.

Il controllo di gestione: valore, senso, obiettivi

Esiste un sottile, ininterrotto *fil rouge* terminologico che collega il D.P.R. n. 416/1974 al D.P.R. n. 80/2013 lungo il quale si sono dipanate, nell'arco di un quarantennio molto contraddittorio a causa delle note vicende politiche e istituzionali, le sorti della Scuola in Italia: **comunità**.



Questa costante lessicale non è casuale, ma rappresenta – a nostro avviso – la “pietra angolare” su cui è stata edificata l’idea di Scuola a partire dagli anni ’70 fino alla legge n. 107/2015¹². La sua riemersione, dopo oltre 40 anni in uno scenario politico/culturale completamente mutato e in un contesto legislativo centrato sulla autonomia e sulla valutazione, consente di riequilibrare la questione, tanto grossolanamente inquadrata da varie parti, nelle consuete categorie di “aziendalismo”, “individualismo”, “liberalismo”, sgomberando il campo dalle tante, troppe sovrastrutture ideologiche e tornare alla essenzialità dei testi legislativi la cui lettura diretta e comparata consente di ripristinare e di individuare i reali principi ispiratori del nostro sistema scolastico.

La Scuola è sempre stata una comunità - non solo professionale - complessa, che agisce e si relaziona in maniera diretta e continua nei confronti di una comunità sociale più ampia, perché in ogni sua azione persegue l’obiettivo del bene comune, nel senso che opera per il raggiungimento di tale obiettivo nei confronti di ciascuno dei propri studenti affidati ad essa dalle famiglie, avendo come obiettivo più generale una utilità sociale di rango “superiore” che riguarda il futuro dell’intera collettività nazionale. Nonostante la sua dimensione quantitativa¹³ e l’inconfutabile specificità della sua *mission*, fino ad oggi, il sistema dell’istruzione è stato lasciato ai margini della PA, poiché da sempre la sua “produttività” è stata considerata - *in primis* dai suoi stessi appartenenti - non riconducibile a parametri di misurabilità.

Eppure, l’inizio del XXI secolo si caratterizza per un cambiamento epocale che riguarda proprio la Scuola italiana nella sua interezza: il conferimento dell’autonomia a ciascuna istituzione scolastica. In virtù di questa innovazione radicale su un sistema così ampio, complesso e diffuso, si sarebbe dovuta sviluppare parallelamente una visione basata su pratiche e sistemi di gestione *scientifici*. In realtà, la Scuola non ha ancora compiutamente metabolizzato il passaggio dal centralismo al decentramento funzionale, tant’è che periodicamente – proprio dal mondo della scuola – si reclama un

¹² Art. 1 comma 1: “Per affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza ..., per contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali, ... per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ...partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva ...”, completato dal comma 2: “Per i fini di cui al comma 1, le istituzioni scolastiche garantiscono la partecipazione alle decisioni degli organi collegiali ... l’istituzione scolastica effettua la programmazione triennale dell’offerta formativa per il potenziamento dei saperi e delle competenze delle studentesse e degli studenti e per l’apertura della **comunità** scolastica al territorio con il pieno coinvolgimento delle istituzioni e delle realtà locali”. Ed ancora, art. 1, comma 7, lett. m): “valorizzazione della scuola intesa come comunità attiva...”.

¹³ I “numeri” del sistema scolastico pubblico italiano sono molto importanti e meritano la giusta considerazione: milioni di studenti dai 3 ai 18 anni, quasi 8mila dirigenti scolastici, oltre 800mila docenti, circa 300mila unità di personale tecnico-amministrativo.



ritorno al passato pre-autonomia. Questa resistenza al cambiamento si traduce, di fatto, nel replicare modelli utilizzati per la gestione di un sistema profondamente diverso, nato per rispondere ai bisogni di una nazione che stava uscendo da un conflitto devastante e che stava avviando a trasformarsi, sul piano economico e produttivo, in una entità inserita in un contesto di stringente riferimento continentale.

Certo è che nelle scuole, ancora oggi, nei confronti dell'espressione/strumento "controllo di gestione" continua ad aleggiare la semplicistica idea di "ispezione" collegata ad una visione esclusivamente aziendalista, riferita soprattutto alla contabilità e alla efficienza, oltre che di supporto per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali: questi sono gli equivoci di fondo che fanno generalmente ritenere che il controllo di gestione produca dati, ma non informazioni e conoscenze. E' vero che il controllo di gestione investe questioni di allocazioni di risorse, e dunque è governato dai principi dell'economia, ma esso influenza i comportamenti del personale della singola unità scolastica ed in tale prospettiva è governato anche dai principi della psicologia sociale. Il controllo di gestione nelle scuole richiede una *leadership* illuminata e capace di trovare il giusto equilibrio tra economia, organizzazione e pedagogia.

Le componenti di dinamicità e di "circularità" del controllo di gestione sono sue caratteristiche fondamentali che pervadono tutte le fasi o attività in cui è articolato il processo di controllo, la precisazione della tempistica riguardante le varie attività, i soggetti interni/esterni che devono essere coinvolti nelle varie fasi, la formalizzazione di "quanto atteso" da parte dei vari soggetti come contributo proattivo all'intero processo. Il percorso verso la "metabolizzazione"¹⁴ di questo sistema, nuovo per le scuole, caratterizzato da un complesso di elementi in stretta e costante correlazione reciproca, può condurle verso una elaborazione concreta e socialmente utile della propria autonomia che non può e non deve essere più declinata come un affastellamento di progetti privi di una chiara visione di sviluppo della scuola, che permette di focalizzare la loro progettazione dell'offerta formativa sulle priorità strategiche.

Le fasi tipiche del processo di controllo di gestione, considerato come meccanismo di gestione strategica, sono declinabili nei seguenti *steps* che rappresentano – nella loro essenzialità e suscettibilità di miglioramento e di implementazione – una "guida" di base per le istituzioni scolastiche che intendano intraprendere in maniera pianificata e consapevole il processo:

¹⁴ *In primis* culturale.



1. identificazione dei temi e degli obiettivi strategici, fattori critici di successo e indicatori di *performance*
2. definizione dei *target* obiettivo e sviluppo del piano delle attività e dei progetti
3. elaborazione del *budget* attraverso la quantificazione in termini monetari del piano delle attività
4. realizzazione dei progetti/attività
5. monitoraggio *in itinere* dei progetti/attività
6. *report*
7. valutazione dei progetti/attività.

Il processo di controllo si realizza, dunque, in modo non episodico e/o spontaneistico e deve alimentarsi sul *confronto ricorrente e ragionato tra obiettivi attesi e risultati conseguiti*. L'analisi degli scostamenti consente di identificare le cause, le azioni correttive e la revisione degli obiettivi nel caso in cui gli scostamenti individuati siano da imputare al mutamento delle ipotesi iniziali su cui erano stati definiti gli obiettivi strategici.

Quali le implicazioni su una cultura organizzativa così tradizionale e consolidata quale quella scolastica? In primo luogo è opportuno tener presenti altri due processi correlati, ad avviso di chi scrive, al controllo di gestione e alla rendicontazione sociale:

- A) la trasformazione digitale che sta attualmente interessando l'assetto degli uffici di amministrazione delle scuole
- B) il processo di valutazione che, a partire dall'anno scolastico in corso, riguarda proprio i "motori" delle singole unità scolastiche: i dirigenti.

Le implicazioni sul *management* scolastico derivanti dalla realizzazione dei sistemi analizzati (rendicontazione sociale - controllo di gestione) sono molteplici e investono diversi aspetti:



Struttura organizzativa	Cultura organizzativa
Coinvolgimento: Staff del D.S., Funzioni Strumentali, Collegio Docenti, Dipartimenti	Gestione programmata vs. gestione per emergenze
Esperienza ampia e condivisa	Gestione basata sulla <i>vision</i> dell'autonomia
Identificazione di figure di sistema <i>ad hoc</i>	<i>Mission co-costruita con gli stakeholders</i>
Confronto permanente	Responsabilità degli "attori"

E' chiaro che per un dirigente scolastico non basta avere a disposizione strumenti e procedure per realizzare un *buon* controllo di gestione e/o un *buon* rapporto di rendicontazione sociale, tuttavia l'attenzione agli aspetti organizzativi rappresenta una delle sfide più immediate per il miglioramento del sistema scolastico al quale spetta come compito istituzionale, in un momento politico di considerazione sociale così negativa nei confronti della Pubblica Amministrazione, impegnarsi in azioni di trasparenza e di innovazione per dimostrare di aver elaborato una idea declinata di futuro per l'intera nazione: rendicontazione sociale, controllo di gestione e applicazione reale del principio di autonomia si muovono in questa direzione. Il passaggio è epocale e la transizione dall'organizzazione/i precedente/i in termini di cultura e struttura richiede tempo, ma soprattutto convinzione e coerenza, nella consapevolezza che il sistema scolastico non è più concepibile come una amministrazione avulsa all'interno del sistema PA.



Valorizzazione del ruolo dei ricercatori e più autonomia statutaria e gestionale: cosa cambia con il D.lgs. n. 218/2016 negli Enti pubblici di Ricerca

di Liana Verzicco

Segretario generale ANPRI – Associazione Nazionale Professionale per la Ricerca

Il decreto legislativo n. 218/2016 “Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell’articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124”, non ha il profilo della tanto attesa riforma del sistema ricerca che tutta la comunità scientifica auspicava, ma è pur sempre un primo significativo segnale di attenzione da parte delle istituzioni verso i problemi degli Enti pubblici di ricerca, fin qui costretti ad operare all’interno di un sistema di regole fortemente inadeguate.

Il Parlamento aveva iniziato ad occuparsi dei problemi della ricerca pubblica affidando alla VII Commissione permanente del Senato “Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport”, l’affare “Enti pubblici di ricerca”. Dopo un lungo lavoro di ascolto di tutte le componenti della ricerca italiana, la Commissione aveva infine prodotto un’articolata Risoluzione, la n. 235 del 2014, forse il più organico e avanzato documento mai realizzato dalle Istituzioni sul sistema ricerca. La risoluzione, approvata da tutti i gruppi politici, impegnava il Governo ad un ampio intervento sul sistema della ricerca, indicando, tra gli obiettivi principali, la realizzazione di una *governance* unitaria del sistema (anche istituendo una cabina di regia interministeriale), il recepimento della Carta europea dei ricercatori, la definizione dello stato giuridico di Ricercatori e Tecnologi per consentire l’effettiva circolarità tra gli EPR, con le università e con le istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, l’introduzione di regole specifiche per il settore della ricerca, diverse da quelle generali delle Pubbliche Amministrazioni, oltre alla necessità di incrementare e razionalizzare i finanziamenti, superare il turnover e attuare un piano straordinario di assunzioni negli EPR per riassorbire il precariato.

La Risoluzione aveva quindi creato le premesse politiche perché nella XVII legislatura si potesse realizzare una riforma complessiva del sistema ricerca. Il Governo ha invece preferito intervenire, utilizzando la legge delega n. 124/2015, art. 13, con un provvedimento più mirato e circoscritto alla semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca e all’effettivo recepimento, negli statuti degli enti, della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*.



Inizialmente, il MIUR aveva proposto uno schema di decreto che, puntando a superare le differenze di status che separano i ricercatori italiani e impediscono la necessaria mobilità e circolarità delle competenze e delle conoscenze all'interno del sistema ricerca, modificava l'ordinamento professionale per allineare lo status e le carriere dei ricercatori e tecnologi degli EPR a quelle della docenza universitaria. Il progetto era molto ambizioso e innovativo, ma si è arenato di fronte alle resistenze degli altri Ministeri vigilanti e dei sindacati da sempre contrari all'ordinamento professionale degli universitari così come definito dalla legge n. 240/2010 (Gelmini) e alla "decontrattualizzazione" dei ricercatori e tecnologi degli EPR.

Di concerto con i Presidenti degli Enti, il Miur ha quindi elaborato una nuova proposta, più strettamente legata e circoscritta alla delega assegnata al Governo dall'art. 13. Con il D.lgs. n. 218, pubblicato in G.U. il 25 novembre dello scorso anno, gli obiettivi della delega sono stati tradotti in misure che prevedono ampia autonomia statutaria e gestionale, l'adeguamento degli Statuti alla Carta europea dei ricercatori e maggiore libertà nella programmazione delle attività e delle assunzioni di personale. Si è così, finalmente, avviato un percorso volto a modernizzare il sistema, rendendolo più libero dai vincoli burocratici e perciò più efficiente e competitivo, oltre a valorizzare il ruolo dei ricercatori e tecnologi ai quali vengono riconosciuti, per legge, diritti e doveri secondo i principi indicati dalle raccomandazioni europee.

Autonomia statutaria per tutti gli EPR

Con il decreto legislativo n. 218, tutti gli Enti pubblici di ricerca avranno, per la prima volta, un riferimento normativo comune¹⁵, considerando che le norme approvate si applicano a tutti gli Enti pubblici di ricerca, indipendentemente dal Ministero vigilante, e non più ai soli Enti vigilati dal MIUR (come fin qui previsto, invece, dal D.lgs. n. 213/1999). Viene quindi data ampia attuazione all'art. 33 della Costituzione¹⁶, riconoscendo autonomia statutaria e regolamentare a tutti gli Enti di ricerca, senza eccezione alcuna, anche se gli Enti si "autogoverneranno" come le università ma continueranno ad essere, di fatto, controllati dai Governi e dagli apparati ministeriali attraverso le nomine dei

¹⁵ Le disposizioni previste dagli artt. 2,7,9-13 e 15-17 si applicano anche al personale di ricerca ex ISPESL trasferito in INAIL e al personale di ricerca già ISFOL trasferito in ANPAL.

¹⁶ «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, c. 6, della Costituzione).



Presidenti e di gran parte dei componenti dei Consigli di Amministrazione. Le nuove norme, comunque, avvicinano gli EPR al mondo accademico e costituiscono un passaggio importante per rilanciare il progetto, avviato con la legge Ruberti del 1982, di dare unitarietà al sistema della ricerca. Da allora, il sistema ricerca ha visto in realtà crescere le distanze tra le università “autogovernate” e gli EPR “eterodiretti”, distanze che hanno via via accentuato l’anomalia tutta italiana della sostanziale disomogeneità dei due sistemi in termini di status, di trattamento economico e di condizioni di lavoro dei ricercatori. Ci vorrà ancora del tempo per avere un vero e proprio sistema integrato enti-università, ma l’autonomia statutaria e regolamentare introdotta dal D.lgs. n. 218 rappresenta un passo importante verso l’avvicinamento delle due “gambe” del sistema.

Meno vincoli gestionali e maggiori responsabilità e capacità decisionale per gli Enti

La semplificazione gestionale rappresenta un importante passo ai fini del riconoscimento della peculiarità degli Enti di Ricerca rispetto al resto della Pubblica Amministrazione, elemento indispensabile per operare in un settore avanzato e competitivo, in particolare in ambito internazionale, come è la ricerca scientifica.

La semplificazione introdotta dal decreto elimina molti dei vincoli gestionali previsti per la PA e mette tutti gli EPR in condizione di muoversi all’interno di un sistema di regole più snello e più appropriato alle esigenze del settore, a cominciare dalla maggiore autonomia nelle assunzioni di personale, che gli Enti potranno fare liberamente – senza vincoli di turn over – dovendo solo garantire che le spese per il personale non superino l’80% della media delle entrate dell’ultimo triennio (non solo fondi pubblici ma anche finanziamenti europei e *partnership* con soggetti privati). In questo modo, gli Enti potranno tornare alla programmazione autonoma dei Piani triennali di attività, con i quali determinare la consistenza e le variazioni dell’organico e del piano di fabbisogno del personale sulla base delle loro effettive esigenze, premessa indispensabile per avviare un percorso di assorbimento del precariato esistente.

Svincolati dal ricorso obbligatorio al mercato elettronico per gli acquisti di attrezzature scientifiche, inoltre, gli Enti potranno dotarsi di regolamenti che semplifichino le procedure di acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati all’attività di ricerca. Al tempo stesso sono eliminati i controlli preventivi sui contratti per esperti e collaboratori professionali da parte della Corte dei conti e consentita la semplificazione delle regole di rendicontazione delle spese di missione. Infine,



introdotta da alcuni anni solo per gli Enti vigilati dal MIUR, viene estesa a tutti gli EPR la possibilità di assumere per chiamata diretta con contratto a tempo indeterminato ricercatori o tecnologi che si siano distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale. Questa misura, applicabile nell'ambito del 5% dell'organico dei ricercatori e tecnologi, difficilmente però potrà riuscire a rinnovare concretamente la rete pubblica della ricerca se nel contempo non si renderà complessivamente più attraente il sistema scientifico italiano con meccanismi di reclutamento certi e trasparenti, progressioni di carriera basate sul merito, ambienti di lavoro stimolanti e dinamici, strutture efficienti e avanzate.

Tempi definiti per il Recepimento della Carta Europea dei Ricercatori e per l'adeguamento di Statuti e Regolamenti

La Carta Europea dei Ricercatori fu sottoscritta da tutti i Presidenti degli EPR nel 2005, ma da allora nessun Ente l'ha veramente mai applicata. Con il decreto legislativo n. 218 viene fissato, per la prima volta, un termine per il suo effettivo recepimento: dalla data di entrata in vigore del decreto (10 dicembre 2016), gli Enti hanno sei mesi di tempo (prorogabili di ulteriori tre mesi) per adeguare i propri statuti e regolamenti alle disposizioni che si ispirano alla Carta europea, al Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori, e alle indicazioni contenute nel documento *European Framework for Research Careers*. A partire dal 2018, l'attuazione da parte degli Enti delle prescrizioni e delle indicazioni contenute nel decreto e nei documenti europei sarà monitorata annualmente dai Ministeri vigilanti, che dovranno predisporre ogni anno una relazione da inviare al Parlamento.

L'adeguamento dovrà garantire, in particolare, più libertà di ricerca, portabilità dei progetti, valorizzazione professionale, adeguati sistemi di valutazione e l'adozione negli Statuti di modelli organizzativi preordinati alla valorizzazione, partecipazione e rappresentanza dell'intera comunità scientifica nazionale di riferimento.

Primi passi verso lo stato giuridico dei Ricercatori e Tecnologi

I Ricercatori e Tecnologi ottengono un primo importante riconoscimento del loro "status" professionale con l'articolo 2 del D.lgs. n. 218, dove sono elencati i principali diritti e doveri dei ricercatori. Per la prima volta, è una legge a stabilire, al di fuori dell'ambito della contrattazione, le



caratteristiche, le prerogative e gli impegni dei “professionisti” della ricerca pubblica che devono essere considerati parte integrante delle istituzioni in cui lavorano, come indicato nella Carta europea dei ricercatori. Non è ancora un vero e proprio stato giuridico, ma si tratta indubbiamente di un importante passo in avanti verso il riconoscimento pieno della specificità professionale dei ricercatori e tecnologi.

La partecipazione dei Ricercatori e tecnologi agli organi scientifici e di governo

Tra i diritti elencati nell'art. 2 del decreto, uno dei più importanti è quello che garantisce una rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli Enti.

I risultati e la qualità dell'attività dei ricercatori non dipendono solo dalle loro capacità professionali e dal loro impegno verso l'innovazione, ma sono ovviamente correlate e dipendenti dalle scelte organizzative dell'ente in cui operano. E' perciò di grande rilevanza che nei Consigli scientifici così come nei Cda, vale a dire negli organismi dove si decidono le strategie scientifiche ed organizzative degli Enti, siano presenti anche i rappresentanti eletti dei ricercatori e tecnologi.

La governance del sistema

La mancanza di una vera e propria *governance* del sistema è una delle maggiori criticità che la Risoluzione della VII Commissione aveva ben messo in evidenza, auspicando la costituzione di una cabina di regia interministeriale con funzioni di indirizzo e programmazione delle politiche della ricerca e dei relativi stanziamenti, assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali. Gli EPR sono 20, divisi tra Enti vigilati dal MIUR (12) ed Enti vigilati da altri Ministeri (8), una frammentazione che è tra le principali cause della mancata messa a sistema di conoscenze e risorse necessarie ad aumentare il livello di competitività internazionale della ricerca pubblica italiana. Anche in questo caso le resistenze dei vari Ministeri non hanno consentito di cogliere l'occasione per dare nuova e forte unitarietà al sistema, permettendo solo l'istituzione della Consulta dei Presidenti degli Enti pubblici di ricerca (art. 8). Questo organismo ha il compito di svolgere una funzione di raccordo e coordinamento tra gli Enti pubblici di ricerca al fine di formulare specifiche proposte alla Presidenza del Consiglio e ai Ministeri vigilanti e contribuire così alla redazione, attuazione e aggiornamento del



Programma nazionale della ricerca (PNR). Può inoltre elaborare, per quanto di competenza, proposte sulle tematiche inerenti la ricerca alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Presso la Presidenza del Consiglio è inoltre costituito un Comitato formato da esperti di alta qualificazione, da rappresentanti della Consulta dei Presidenti e da rappresentanti della Conferenza dei Rettori (CRUI), con compiti consultivi e di monitoraggio inerenti il PNR, che rappresenta il primo tentativo di mettere insieme le varie filiere del sistema.

Il quadro della nuova *governance* del sistema degli EPR, si completa con l'istituzione di un organismo di rappresentanza collettiva dei ricercatori e tecnologi composto dagli eletti nei singoli Enti, che potrà formulare pareri e proposte ai Ministeri vigilanti e alla Presidenza del Consiglio su tematiche attinenti la ricerca.

Conclusioni

Il decreto legislativo n. 218, pur condizionato dai limiti imposti dalla legge delega n. 214/2015, si configura come uno strumento importante per rafforzare e rinnovare gli Enti pubblici di ricerca. Spetta ora ai vertici degli Enti, che fin qui hanno governato in modo sostanzialmente autoreferenziale, dimostrare di avere capacità di innovazione e di autoriforma, aprendosi ad una nuova *governance* allargata alla comunità scientifica e coinvolgendo nella gestione e nella programmazione delle attività scientifiche tutti i ricercatori e tecnologi che operano negli Enti. Il fine non è solo quello di rendere il sistema ricerca italiano più moderno, efficiente e competitivo, ma anche quello di superare i particolarismi e le barriere che ancora dividono chi "fa ricerca" favorendo gli scambi e la mobilità tra le varie filiere e tra i vari Paesi della UE, in modo da rendere la comunità scientifica, nazionale ed europea, una vera e propria "casa comune" dei ricercatori.



Presa in carico dei soggetti vulnerabili ed interventi assistenziali delle amministrazioni territoriali

di Simona Testana

Ricercatrice ANPAL-Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro

Fenomeni sociali come l'invecchiamento della popolazione e il rapido sviluppo tecnologico hanno contribuito a portare nel dibattito politico dei Paesi più sviluppati il tema dell'efficiente allocazione delle risorse all'interno dei sistemi di welfare. Pensare nel nostro Paese ad interventi assistenziali in grado di rispondere in maniera rapida ed efficace alle richieste della cittadinanza ha messo in luce l'importanza del livello regionale e sub-regionale, visto dai decisori istituzionali sempre più come riferimento¹⁷ ideale per poter attuare le politiche e come contesto principale su cui avviare processi di integrazione. Si consideri d'altro canto che la crisi economica e sociale generatasi nel 2008 ha messo in evidenza le differenze territoriali che influenzano sia i processi di esclusione sociale, sia le risposte che a tali fenomeni sono seguite.

Gli andamenti del mercato del lavoro degli ultimi anni hanno visto aumentare progressivamente il numero di soggetti deboli che per svariati motivi hanno chiesto aiuto ai servizi sociali: ciò ha comportato un aumento dell'entità dei fabbisogni di assistenza che sono ricaduti sul sistema degli enti locali. Hanno contribuito nello stesso periodo ad appesantire la situazione anche una serie di elementi come il cambiamento della struttura dei nuclei familiari¹⁸, l'allungamento delle aspettative di vita, le nuove fasce di povertà e un aumento della componente immigrata. Inoltre, mentre sono stati confermati i segmenti di popolazione considerati vulnerabili (come le persone che vivono nel Sud del Paese, gli anziani, i nuclei con 3 o più minori, le persone disoccupate da lungo tempo), sono state aggiunte altre figure considerate meno vulnerabili ma comunque nettamente colpite dalla crisi: famiglie giovani, famiglie appartenenti all'area geografica del centro nord, famiglie con 1 o 2 minori e nuclei monoreddito. In molti contesti territoriali, per mancanza di risorse economiche e umane, si corre il rischio che il segretariato sociale non sia in grado di farsi carico di tutti i soggetti vulnerabili che si presentano ad avanzare domande di assistenza, e a tal fine diventa fondamentale il ruolo della programmazione sociale territoriale. Tale situazione richiede da parte

¹⁷ In particolare i Comuni, in forma singola o associata, sono i soggetti principali che erogano servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, come previsto dalla legge-quadro di riforma dell'assistenza n.328 del 2000 anche dopo la riforma del Titolo V Cost.

¹⁸ Ad esempio sono aumentati i nuclei mono-genitoriali con figli minori a carico.



degli enti locali una pianificazione sociale basata su una analisi puntuale dell'offerta e della domanda del singolo territorio e sull'individuazione delle priorità di intervento da mettere in atto.

Mentre da un lato sono aumentate le richieste di sostegno avanzate nei confronti dei Comuni, dall'altro si è registrata una diminuzione dei trasferimenti dello Stato¹⁹ nel campo delle politiche sociali. Gli enti locali hanno risposto a tali tagli attraverso una riduzione (o tendenziale eliminazione) degli interventi secondari o "superflui", che hanno un impatto minore sui territori, o tramite riorganizzazione dell'offerta di servizi che da soli non possono più garantire, tradotta in un maggior ricorso alla delega verso soggetti di solito privati, e nel conseguente aumento delle tariffe e delle imposte.

Uno dei problemi con cui ci si è dovuti confrontare è la frammentarietà con cui gli enti locali hanno di volta in volta agito, mettendo in risalto le differenze (non solo geografiche) presenti nell'intero contesto nazionale²⁰. Infatti, secondo quanto viene riportato nell'indagine Istat del 2014 in merito alla spesa dei Comuni per servizi ed interventi sociali, i divari territoriali rispetto alla spesa pro-capite risultano elevati. Nel biennio 2011-2012, ad esempio, a fronte di una spesa media pro-capite pari a 117,3 euro vi sono forti differenze tra le Regioni: si passa dai 277 euro della Valle d'Aosta ai 24,6 in Calabria.

Il target a cui i servizi sociali hanno dovuto pensare per riorganizzare la propria offerta è rappresentato soprattutto dalle nuove fasce di povertà²¹, in crescita al pari di tutta l'area del rischio di esclusione sociale (come mostra la Fig. 1). In particolare si è riscontrato che, dopo un primo coinvolgimento delle reti sociali e delle famiglie in particolare, i servizi sociali sui territori sono stati in grado di dare risposte alle persone che si trovavano a vivere momenti di difficoltà economiche dovute alla perdita del lavoro. Una delle richieste maggiormente diffuse è quella di contributi economici²² per il pagamento delle utenze o dei servizi scolastici.

¹⁹ Secondo quanto viene riportato da *Secondo welfare*, nel 2011 il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali ha contribuito solo per il 12,4% alla spesa per interventi sociali rispetto al 17,1% di fondi regionali, mentre gli enti locali in generale hanno finanziato il 62,5% del volume totale.

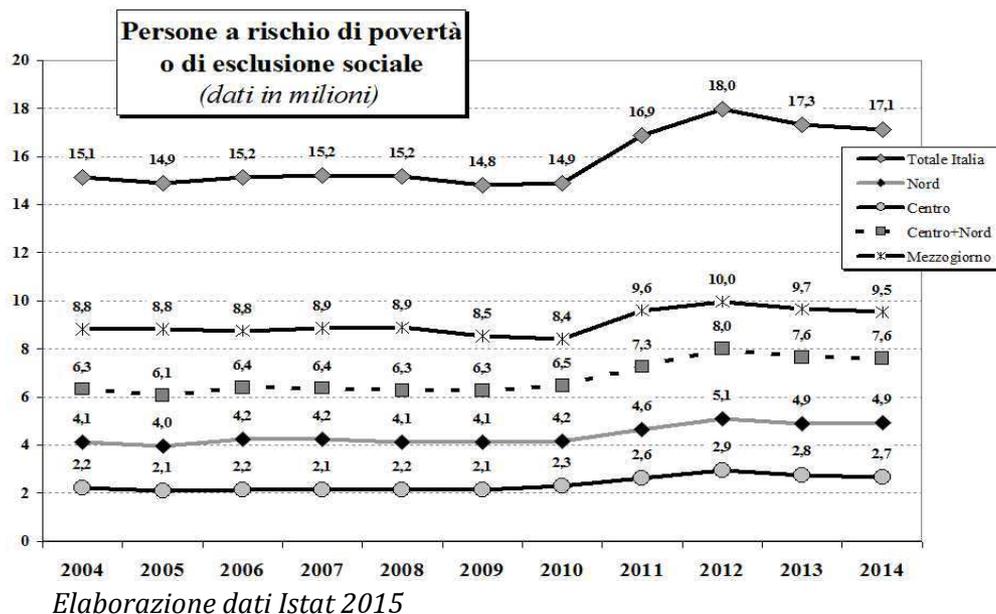
²⁰ A. Scialdone, "Sui limiti dell'offerta di servizi assistenziali a Sud", *Parolechiave*, n.54 – 2015

²¹ Ragionando secondo i target utilizzati da Istat, la voce di spesa più alta è stata nel 2013 quella destinata a interventi assistenziali per famiglie e minori (39,6%), cui seguono disabili (23,2%) ed anziani (19,8%): alle politiche di contrasto alla povertà e al disagio adulto viene dedicato solo il 7,9% della spesa sociale dei Comuni. In realtà la linea di divisione tra le varie tipologie di utenza è debole, per cui molti degli interventi per la povertà sono trasversali ai vari gruppi-bersaglio.

²² Negli anni precedenti alla crisi economica si è fatto fronte alle esigenze dell'utenza con interventi sporadici, non inseriti in un quadro organizzato di aiuti, trasformando il sussidio economico in mero assistenzialismo. Con l'esplosione della crisi finanziaria si sta assistendo a un cambio di programmazione e l'erogazione monetaria, accompagnata da un progetto di



Figura 1



I servizi territoriali sono stati così costretti a rivedere le proprie modalità di erogazione degli interventi assistenziali, facendo sempre più ricorso allo strumento della presa in carico. Con il termine **presa in carico** si fa riferimento a un servizio che gli operatori del sociale realizzano nei territori per sostenere una persona o un nucleo familiare, composto da uno o più interventi per garantire ai soggetti che stanno vivendo un particolare momento di difficoltà opportunità e sostegni (di natura non solo economica).

In questi anni vi sono stati da parte dell'Amministrazione Centrale vari tentativi di individuare misure che supportassero gli interventi assistenziali di competenza degli enti locali. Andava per prima in questa direzione l'istituzione della *Carta Acquisti Sperimentale* inserita nel Programma Nazionale di Riforma del 2012, che accoglieva le raccomandazioni indicate nella "Raccomandazione della Commissione Europea sull'Inclusione Attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, 3-10-2008, 2008/867/CE" e faceva riferimento alla Strategia di Europa 2020 volta a ridurre il numero di persone in condizione di povertà ed emarginazione. A questo primo intervento segue la misura [Sostegno per l'Inclusione Attiva \(SIA\)](#), che verrà attuata sull'intero territorio nazionale. Tale misura prevede l'erogazione di un contributo economico a famiglie disagiate che abbiano un minore o un figlio

inserimento socio-lavorativo ideato sul singolo individuo, viene vista come sostegno vero per l'uscita dallo stato di bisogno dei soggetti che ne fanno richiesta.



disabile, o in cui vi sia una donna incinta. Per avere tale sostegno economico i soggetti debbono aderire a un progetto personalizzato di attivazione socio-lavorativa. La legge di Stabilità del 2016, che oltre ad avere stanziato nuove risorse economiche pari a 600 milioni per il 2016 e 1 miliardo a partire dal 2017, prevede anche interventi che vanno verso la definizione di una misura nazionale di contrasto alla povertà assoluta, il *Reddito di Inclusione* (REI).

La nuova Carta Acquisti prevede un importo mensile da distribuire ai nuclei familiari che varia a seconda dei componenti: si passa dai 281 euro per tre componenti a 404 per le famiglie composte da 5 o più persone²³.

Una parte fondamentale di tale azione si incardina proprio sulla presa in carico dei soggetti vulnerabili, attraverso l'utilizzo di un'equipe multidisciplinare. Tale strumento è volto a individuare gli interventi necessari all'integrazione tra la sfera sociale e lavorativa dei soggetti. La presa in carico richiede interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, attivazione di prestazioni sociali e di interventi in rete con altri servizi pubblici e privati del territorio. Diversi, infatti, sono gli attori presenti sul territorio che possono dare risposte ai bisogni del soggetto che si è rivolto ai servizi sociali creando laddove possibile reti territoriali, coinvolgendo ad esempio i servizi scolastici, i centri per l'impiego, il terzo settore e la Chiesa.

Tale misura è stata sperimentata nel biennio 2012-2014 su 11 Città metropolitane: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Venezia, Verona, Torino.

L'analisi dei contesti territoriali documentata in un rapporto di ActionAid²⁴ ha messo in evidenza come i diversi enti locali coinvolti nella gestione ed erogazione della misura abbiano utilizzato modalità diverse di presa in carico dei soggetti, rispettando l'organizzazione preesistente nei servizi sociali: in alcuni casi è stato individuato il settore di riferimento all'interno dei servizi sociali con il relativo responsabile, ed invece in altri si è cercato di far fronte a tal richiesta attraverso la costituzione di equipe dedicate.

Differenze territoriali emergono anche in merito all'individuazione e alla selezione dei beneficiari: tutti i Comuni hanno proceduto alla pubblicazione di un bando aperto, tranne Bologna e Milano che invece hanno individuato i potenziali beneficiari fra le liste di utenti già note ai servizi sociali. Nello specifico, Bologna ha intercettato i beneficiari tra le persone prese in carico dai servizi o

²³ Decreto 13 giugno 2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

²⁴ ActionAid, *Vite di carta: la povertà ai tempi della Social Card*, 2014.



presenti nelle graduatorie del “bando casa” dell’edilizia popolare, Milano invece tra le persone che erano già in carico o tra gli utenti dei servizi sociali della famiglia. Più di 6800 nuclei familiari, come mostra la tabella 1, sono stati coinvolti dall’erogazione monetaria della misura, ma bisogna considerare che poco meno di due terzi delle domande avanzate non sono state ritenute idonee per mancanza di conformità ai requisiti della procedura in questione²⁵. Il beneficio medio mensile attribuito effettivamente ad ogni famiglia è di 334 euro, la cui variabilità dipende dal numero di componenti da cui è composto il nucleo.²⁶

Tabella 1 - Domande di accesso alla Nuova Carta Acquisti e caratteristiche dei nuclei familiari di riferimento (anno 2014)

Città metropolitana	Domande presentate	Domande accolte dopo la verifica dei requisiti	Percentuale di domande accolte su domande presentate	Numero medio componenti dei nuclei beneficiari	Beneficio medio mensile (in euro)
Bari	943	446	47,29	3,9	325
Bologna	475	221	46,52	3,7	312
Catania	3711	923	24,87	4,9	364
Firenze	514	112	21,78	3,8	312
Genova	994	377	37,92	3,5	306
Milano	1741	769	44,17	3,9	306
Napoli	2881	1362	47,27	4,5	350
Palermo	3711	1492	40,20	4,2	337
Torino	1948	952	48,87	3,8	319
Venezia	210	101	48,09	3,8	320
Verona	356	144	40,44	3,9	323
TOTALE	17484	6856	39,21	4,1	334

Elaborazione su dati MLPS-INPS

Alla base della realizzazione della misura vi è la definizione di un progetto personalizzato, finalizzato a superare la condizione di bisogno dell’utenza puntando al reinserimento lavorativo, attraverso il quale passa il riconoscimento dell’identità degli individui e quindi la loro integrazione nella società. Il contributo economico previsto dalla misura per dodici mesi ha rappresentato in tutti i

²⁵ In valori assoluti il numero più elevato di domande rigettate perché non idonee riguarda Catania (3084 casi), ma in termini percentuali risalta la situazione di Firenze, dove è stato accolto solo il 21,78% delle candidature presentate.

²⁶ *Primi dati sulla sperimentazione per il Sostegno dell’inclusione attiva nei grandi Comuni*, in www.lavoro.gov.it,



contesti un elemento innovativo che è stato apprezzato sia dagli utenti sia dagli operatori dei servizi in quanto si può operare su un orizzonte temporale medio che permette di avviare interventi strutturati piuttosto che di rispondere a richieste puntiformi, di taglio solo emergenziale.

Si è cercato, infatti, con tale misura di realizzare una valutazione multidimensionale del bisogno e di arrivare a costruire un patto con i servizi per il benessere della famiglia, per raggiungere una graduale riconquista dell'autonomia dei soggetti più vulnerabili. Ad una valutazione conclusiva, tutti gli attori presenti nei contesti oggetto di sperimentazione hanno contribuito a creare reti al fine di favorire l'inserimento socio-lavorativo: in tutti i territori sono stati avviati dei corsi di formazione professionale.²⁷

La rete, quindi, diventa lo strumento necessario per rafforzare l'operato dei servizi e arrivare a costruire una nuova *governance* del territorio. Questo cambiamento di rotta, già iniziato nel 2000 con la legge n. 328, sta puntando all'individuazione di nuovi modelli di relazione cooperative tra enti territoriali e soggetti attuatori delle politiche sociali. L'obiettivo è costruire una politica di integrazione tra i soggetti dedicati all'inclusione sociale e quelli dell'inserimento lavorativo al fine di superare la logica delle emergenze e degli interventi "a sportello", per costruire percorsi strutturati in grado di rispondere a richieste complesse dell'utenza di riferimento.

²⁷ "Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia", Secondo Welfare 2015



RECENSIONI

Alberto Clementi

Forme imminenti – Città e innovazione urbana

Ed. List - Collana Babel – 2016

di Giuseppe Roma

La città del futuro sarà un grande computer all'aria aperta, un'EcoWebTown, un organismo relazionale e sostenibile, mosaico di distretti ecologici generati da un nuovo modo di progettare, più flessibile e multidimensionale. E' il messaggio che Alberto Clementi, uno dei più importanti urbanisti italiani a lungo preside della Facoltà di Architettura di Pescara, affida al suo ultimo volume "Forme imminenti – Città e innovazione urbana".

Il territorio è, in questo bel volume, occasione per trattare diffusamente i temi che caratterizzano la contemporaneità, con una visione ispirata anche alle ragioni dell'etica.

Non si fa esplicitamente riferimento a valori generali ma dalle pagine del libro traspare, in filigrana, una forte tensione verso principi valoriali, cui affidare un senso di giustizia nei rapporti economici e sociali.

Questo viaggio nell'innovazione delle forme, non solo della città ma anche del sistema produttivo e della convivenza sociale, l'autore non lo compie da solo ma in compagnia e con il commento di altri importanti studiosi dell'urbanistica, dell'architettura e della sociologia come Pepe Barbieri, Attilio Belli, Pier Carlo Palermo, Carlo Donolo, Franco Purini, Paolo Desideri e Mosè Ricci.

Il libro fa innanzitutto il punto su due snodi chiave della vita contemporanea: "l'essere" moderno e *l'homo urbanus*. Fuori da ogni schema del post o dell'anti-modernismo, il professor Clementi descrive e cerca di dare una interpretazione ai mutamenti di una società che, mai come in questa fase storica, è investita da innovazioni di tutti i tipi, tanto da strutturare le sue relazioni interne sulla base delle minacce cui è sottoposta.



L'incertezza individuale ha ormai superato gli effetti di spaesamento e porta "l'oggi a essere un tempo senza promesse" e quindi un'epoca incapace di disegnare un avvenire di maggiore benessere, in quanto la crisi – del lavoro, ecologica, esistenziale, ecc. – diviene la trama stessa dell'esistenza.

A farne le spese sono diritti e libertà, in quanto il desiderio di sicurezza diviene limite al più ampio esercizio della democrazia.

L'indissolubile legame fra globalizzazione e modernizzazione ha comportato, nei decenni più recenti, una vera e propria "scossa" alle strutture esistenti dell'economia, della società e della cultura.

In questo quadro, dominato dalla tecnologia, dalla comunicazione e, aggiungerei, anche dai processi di accelerata finanziarizzazione, la condizione urbana è stata investita da processi di radicale innovazione. Qui Alberto Clementi ci fornisce, in modo molto approfondito, la bussola per comprendere la città contemporanea a partire dall'impatto di alcuni grandi mutamenti strutturali come quelli demografici, produttivi, infrastrutturali e ambientali.

Prendiamo ad esempio i mutamenti demografici che, esercitando una lenta quanto pervasiva azione sistemica, non vengono quasi mai analizzati con attenzione dall'opinione pubblica, condizionata solo dal sensazionalismo mediatico.

Nelle società ricche, seppur in maniera differenziata, longevità e denatalità stanno portando a una nuova configurazione generazionale, ribaltando il più naturale avvicinarsi fra giovani e anziani.

Il protagonismo della terza età è ancora una risorsa inespressa, ma i maggiori costi sociali provocati dall'allungamento della vita media restano la principale preoccupazione collettiva, per cui le risorse della *ageing population* restano congelate e i diritti del welfare ridotti.

Altrettanto vale per le giovani generazioni che vedono restringersi gli accessi alla vita attiva, pur se in quasi tutti i Paesi avanzati il loro numero diminuisce. Un tale squilibrio trova come possibile punto di compensazione la presenza di crescenti flussi di migranti, uno dei fattori che sta provocando, in Europa come negli Stati Uniti, una pericolosa retrocessione nella pratica di valori solidali.

Alberto Clementi si chiede come la società dell'accesso e la *sharing economy* stiano ridisegnando i paesaggi individuali e comunitari, tanto da attribuire alla combinazione fra *netscape* e *selfscape* la vera miscela in grado di determinare la condensazione territoriale.



In fin dei conti l'affermarsi di "conglomerazioni macro urbane eterogenee" è un portato dei grandi processi di innovazione economica e sociale di un mondo sempre più interconnesso.

Persino il modello della città europea, che si era dimostrato in passato alternativo a quella metropoli suburbana che dagli Stati Uniti si è diffuso in molte altre parti del globo, rischia di essere travolto da quello spazio "iperurbano" che i grandi fenomeni globali stanno determinando ormai anche nel vecchio continente.

La città diffusa da incubo rischia di diventare una realtà ingestibile persino in un Paese delle cento città come l'Italia e lo può ben affermare l'autore che, in tempi non sospetti, realizzò il più grande progetto di analisi sull'abusivismo nel nostro Paese.

E' come se anche nelle strutture fisiche si stesse affermando un processo di disintermediazione, un rapporto diretto fra progetto e sviluppatori senza la mediazione di strumenti programmatici e di indirizzo, senza un rapporto fecondo fra istituzioni e impresa, senza un ragionevole equilibrio fra interessi aziendali e diritti collettivi.

A questo punto c'è da chiedersi: dal panorama così acutamente descritto, quali sono le "forme imminenti" della città che prevedibilmente potranno affermarsi nell'immediato futuro? Uno spiraglio di ottimismo viene, quasi *wrightianamente*, dal fatto che la città nasconde mutamenti profondi, movimenti organicistici provocati dalle più diversificate forze agenti, e che l'organismo urbano oggi consiste più di pieni che di vuoti, con una sovrabbondanza di strutture da riorganizzare, rigenerare, al limite rottamare.

Il punto di equilibrio rispetto all'obiettivo necessità di ripensare la forma urbana non ci viene dalla dimensione fisica ma da quella etica, dall'affermarsi di un diritto all'ambiente e al paesaggio, dalla necessità di ridurre le disuguaglianze a tutte le scale, dal riconoscimento delle diversità come ricchezza.

Principi e valori che non valgono solo per lo spazio fisico, ma di cui lo spazio fisico deve nutrirsi se non vuole che le innovazioni imminenti producano forme incombenti.



Philippe Daverio

Le stanze dell'armonia – Nei musei dove l'Europa era già unita

Rizzoli – 2016

di Sonia Mecenate

Philippe Daverio, Professore ordinario alla facoltà di Architettura dell'Università di Palermo, critico d'arte, è direttore della rivista "Art e Dossier". E' autore di diverse pubblicazioni e conduttore televisivo di Passpartout. Dal 2014 è direttore artistico del Museo del Duomo di Milano.

L'autore intraprende un viaggio nell'arte e nella cultura occidentale visitando i musei più significativi d'Europa con uno sguardo anche oltreoceano. Il percorso museale è davvero interessante poiché evidenzia in modo inequivocabile quanto i popoli europei siano connessi tra loro grazie ad un formidabile bagaglio culturale comune al punto che l'identità "europea" del vecchio Continente sembra legata più alla cultura piuttosto che ad altri valori. Tale visione propone uno spunto di riflessione visto che, attualmente, il processo di integrazione europea si sta scontrando con temi cruciali come il conflitto interculturale, la globalizzazione, la crisi economica, la decadenza dei valori fondanti la stessa Unione Europea e con tutte le dinamiche connesse che pongono una sfida inedita di vaste proporzioni.

Il viaggio museale è innanzitutto un viaggio nella storia dell'Europa, la rassegna di un affascinante condensato di vicende di antiche famiglie e dinastie regnanti che ne hanno influenzato la politica in modo determinante.

La ricerca dell'armonia e della bellezza rappresentano il filo conduttore dell'esplorazione artistica dell'autore che cattura l'attenzione del lettore in modo superbo soffermandosi sulle opere più significative raccolte nei diversi musei.

Daverio s'interroga, dapprima, sul concetto di "bellezza" sulla cui origine lessicale ci sono molte incertezze anche tra i filologi; dopo un excursus sull'interpretazione ed il significato del termine nelle varie nazioni europee, giunge alla conclusione che "il bello è veramente questione opinabile" e, a tal proposito, cita la poetessa "Saffo" la quale sostiene che la bellezza risieda solo in ciò che si ama.



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Poi, nell'esaminare il termine "armonia" ricorda Pitagora e i pitagorici sempre tesi alla ricerca di tutte le concordanze che esistono tra i numeri per poi approdare ad un concetto di armonia che diviene geometrico. Conclude ricordando che oggi l'armonia è "equilibrio" tra elementi diversi ed i musei sono le "stanze delle meraviglie" che ne rappresentano la testimonianza.

Il viaggio artistico proposto a tutto tondo nella storia europea genera emozioni e suggestioni che affascinano stimolando alla conoscenza dell'identità nazionale europea alle quali è davvero difficile sottrarsi.



Piercamillo Davigo
Il sistema della corruzione
Editori Laterza – 2017

di Leonella Cappelli

Il nuovo libro di Piercamillo Davigo, magistrato noto per aver fatto parte del pool “Mani pulite” del Tribunale di Milano negli anni novanta del secolo scorso, ed attuale presidente dell’Associazione Nazionale Magistrati, compendia, in un organico e razionale lavoro, le prese di posizione sull’argomento della corruzione espresse in più occasioni, ed in particolare in interviste televisive e giornalistiche.

L’analisi parte dalla constatazione delle principali caratteristiche del fenomeno corruttivo nel nostro Paese: serialità e diffusività. Un individuo che commette tale tipo di reato tende a reiterarlo finché la sua posizione rivestita in un ufficio o comunque in un ganglio dell’amministrazione pubblica, nella sua più vasta accezione, si mantiene tale. Inoltre, la consumazione del reato è quasi sempre connessa al “contagio” di altri soggetti operanti a vario titolo nello stesso ambiente, il che rende più semplice la copertura omertosa che costituisce un’altra caratteristica del fenomeno in questione.

Di conseguenza, Davigo sottolinea che si tratta di un reato a cifra nera, cioè che la forbice tra atti corruttivi commessi e quelli venuti alla luce è molto ampia.

L’autore illustra poi la suggestiva tesi che la scoperta dei casi di corruzione più importanti sul piano nazionale, con il coinvolgimento di alte sfere politiche, sarebbe correlata a momenti di grave crisi economica, come quella del 1992: in tali contesti da un lato la scarsità di fondi da destinare ai canali illeciti ha spinto a delazioni a catena, dall’altro l’opinione pubblica, in altri momenti disposta a tollerare, diventa più intransigente e si incattivisce di fronte alle cronache di corruzione della classe politica.

Oltre all’avvio del periodo di “Mani pulite”, che ebbe come conseguenza collaterale il crollo e la cancellazione di cinque partiti storici, Davigo cita anche lo scandalo dei petroli del 1974.

Lo scritto si diffonde ampiamente sull’argomento della corruzione della politica, rilevando come un fenomeno presente anche in altri Paesi, assuma in Italia una valenza maggiore perché moltissime sono le persone che “vivono” di politica, cioè si occupano e/o sono a vario titolo collegate



allo svolgimento di attività pubbliche centrali e periferiche: da ciò un costo eccessivo della politica e la necessità di reperire risorse aggiuntive per il mantenimento di un sistema siffatto.

Una parte del libro è dedicata alle cause della inadeguatezza della lotta alla corruzione, individuate essenzialmente nella scarsa deterrenza dovuta a statuizione di pene basse, che non comportano la detenzione, e alle più volte citate difficoltà della giustizia di giungere a sentenza in tempi ragionevoli e comunque prima della prescrizione di legge.

L'analisi, sicuramente impietosa, basata fra l'altro sulla constatazione che dopo venticinque anni il fenomeno, con qualche variante, è nel suo insieme più florido che mai, si conclude però con la speranza che possa essere combattuto con maggiore efficacia, e all'uopo vengono avanzate alcune proposte: introdurre la premialità per chi collabora, alla stregua di quanto previsto dalla normativa sui pentiti delle associazioni mafiose; trattandosi di reati spesso seriali, prevedere la prescrizione a partire dal momento dell'ultimo atto corruttivo contestato; introdurre la figura dell'agente sotto copertura, di derivazione statunitense, che contribuisca ad intaccare il clima di omertà che circonda la fattispecie.

Il libro di Davigo affronta temi seri e preoccupanti in tono colloquiale, senza l'uso di eccessivi tecnicismi, ed ha il pregio di vivacizzare qua e là gli argomenti illustrati con il ricorso alla narrazione di aneddoti tratti dall'esperienza professionale dell'autore, che corroborano le tesi esposte e rendono più accattivante la lettura, di per sé comunque gradevole per via della fluidità e della lucidità espositiva.



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

123

Numeri Precedenti

disponibili sul sito www.eticapa.it

Numero 0 – Giugno 2013

FOCUS: Dirigenza e riforme

Numero 1 – Dicembre 2013

FOCUS: L'evoluzione dei controlli – Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

Numero 2 – Giugno 2014

FOCUS: Valutazione delle politiche pubbliche

Numero 3 – Gennaio 2015

FOCUS: Politiche di bilancio e Pubblica Amministrazione

Numero 4 – Luglio 2015

FOCUS: Il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: legalità e trasparenza

Numero 5 – Dicembre 2015

FOCUS: Parità di genere e pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

Numero 6 – Maggio 2016

FOCUS: Potere centrale e territorio – Decisori in rete

Numero 7 - Novembre 2016

FOCUS: Pubblica Amministrazione e imprese



Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

124

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>

danielacarla2@gmail.com

Via Luigi Rizzo 36A, Roma

Direttrice responsabile

Daniela Carlà

Comitato scientifico

Manin Carabba

Luigi Corvo

Paolo De Ioanna

Giudo Melis

Gianfranco Rebora

Eugenio Schlitzer

Nicoletta Stame

Redazione

Coordinamento:

Leonella Cappelli

Loredana Mattei

Elisabetta Moffa

Giuseppe Beato

Roberto Bafundi

Dario Ciccarelli

Mita Marra

Sonia Mecenate

Roberta Morroni

Carlo Mochi Sismondi

Laura Palladino

Antonello Scialdone

Alberto Stancanelli

Alessandro Tombolini

Giovanni Vetritto

Antonio Zucaro

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente gli autori

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo

mail to: danielacarla2@gmail.com