



**Università
degli Studi
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
"Economics and Management of Innovation and Sustainability"**

In convezione con l'Università degli studi di Parma

CICLO XXXI

COORDINATORE Prof. Stefano AZZALI

VICE COORDINATORE Prof.ssa Emidia VAGNONI

***L'autonomia museale a seguito della Riforma del Ministero dei Beni e
delle Attività Culturali e del Turismo: tra implicazioni manageriali e
gestione del cambiamento. Evidenze dai musei italiani.***

Settore Scientifico Disciplinare SECS-P/07

Dottoranda
Dott.ssa Marianna Marzano

Tutor
Prof.ssa Monia Castellini

Anni 2015/2018

*Non era niente,
pensa che alla fine di tutto potrai dire questa frase
perché la vita in fondo
è un falso allarme.
Intanto considera
che quasi mai la realtà congiura,
più spesso gira via per conto suo.
Squarcia il tuo tempo
coi lampi dell'offerta,
non chiedere, non mendicare.
Segui la terra, regala le tue vertebre
ai passanti.
Alla fine dei tuoi giorni
resteranno le tue imprudenze,
più che i calcoli e gli indugi
resteranno i canti.
Punta sulle nuvole
sugli alberi e su altre cose mute,
non tue, non vicine,
non addestrate a compiacerti.
Punta sulla luce, cercala sempre,
infine punta sulla tua follia.,
se ce l'hai, se non te l'hanno rubata da piccolo.*

Franco Arminio,2018.

Indice

ABSTRACT	p.8
INTRODUZIONE	p.11
 CAPITOLO I. Una lettura del settore pubblico in chiave aziendale	
1. Introduzione al capitolo.....	p.15
1.1 Le aziende pubbliche nell'ottica del management.	p.15
1. 2. Settore pubblico e riforme: l'influenza del New Public Management.....	p.20
1.3. Il New Public Management e la sua influenza nel settore culturale.	p.31
1.3.1 Avvicinare i musei alle pratiche di gestione	p.37
 CAPITOLO II. Prospettive per l'analisi delle riforme.	
2. Introduzione al capitolo.....	p.45
2.1 La prospettiva <i>Istituzionale</i>	p.46
2.2 La <i>Transformative Perspective</i>	p.49
2.3 La prospettiva dell' <i>Agent Theory</i>	p.51
2.4 La prospettiva di <i>Innovation</i>	p.53
2.5 La <i>Cultural Theory Perspective</i>	p.56
2.6 La Prospettiva <i>Interpretativa</i>	p.57
2.7 Introduzione al <i>Change management</i> come prospettiva	p.58
 CAPITOLO III. Il cambiamento e la gestione del cambiamento nel settore pubblico	
3. Introduzione al capitolo.....	p.62
3.1 Il cambiamento: concetti generali legati al cambiamento organizzativo.....	p.63
3.2 Identificare il cambiamento attraverso i principali fattori distintivi.....	p.67
3.3 I modelli di <i>Change Management</i>	p.72
3.3.1 <i>Change Management</i> nelle Pubbliche Amministrazioni.....	p.78

3.4. Il processo di cambiamento nel settore pubblico: tra strategie e cultura aziendale	p.83
---	------

CAPITOLO IV. Review della letteratura: i recenti studi sulla gestione del cambiamento nel settore pubblico.

4. Introduzione al capitolo.....	p.86
4.1 Le principali review sul <i>change management</i> : da dove ripartire.....	p.87
4.2 Review della letteratura sulla gestione del cambiamento.....	p.89
4.3 Descrizione dei risultati ottenuti.....	p.94
4.3.1 Il contesto.....	p.97
4.3.2 Il contenuto.....	p.103
4.3.3 Il processo.....	p.107
4.3.4 Outcomes.....	p.113
4.3.5 Leadership.....	p.115
4.3.6 Resistenza al cambiamento	p.118

CAPITOLO V. Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo: tra processi di riforma e cambiamento.

5. Introduzione al capitolo	p.120
5.1 Analisi dello scenario culturale in Italia.	p.120
5.2 Il contesto dell'autonomia sul piano internazionale.....	p.126
5.3 I processi di cambiamento ed evoluzione normativa del MiBACT e dei musei: un'analisi storica.....	p.132
5.3.1 L'organizzazione del Ministero ante riforma.....	p.146
5.4 La riorganizzazione del MiBACT del 2014: il nuovo assetto istituzionale.....	p.149
5.4.1 La creazione della Direzione Generale Musei ed i musei autonomi.....	p.156
5.5. Introduzione al cambiamento: oltre una lettura del testo giuridico.	p.167

CAPITOLO VI. L'analisi dei musei autonomi: metodologia e metodo della ricerca.

6. Introduzione al capitolo.....	p.176
6.1 La ricerca sociale.....	p.176
6.2 La ricerca qualitativa e quantitativa.....	p.179
6.3 L'intervista qualitativa.....	p.183
6.4 Il processo di ricerca.....	p.184

CAPITOLO VII. Verso una gestione del cambiamento nei musei autonomi?

Un'analisi empirica.

7. Introduzione al capitolo.....	p.192
7.1 L'autonomia e l'introduzione al cambiamento organizzativo.....	p.192
7.1.1 Autonomia sì, ma in assenza di risorse: un'analisi empirica.....	p.197
7.1.2 L'autonomia manageriale in assenza di cultura aziendale... ..	p.204
7.2 Verso una gestione di successo del cambiamento nei musei autonomi.....	p.212

CONCLUSIONI.....	p.223
-------------------------	--------------

BIBLIOGRAFIA.....	p.236
--------------------------	--------------

SITOGRAFIA.....	p.255
------------------------	--------------

RINGRAZIAMENTI	p.256
-----------------------------	--------------

Indice figure

Fig. 1 Modello di cambiamento di Katz e Kahn.....	p.65
Fig.2 Schema organizzazione MiBAC (dpr 805/1975)	p.146
Fig.3 Organigramma MiBAC 2009.....	p.148
Fig. 4 Organigramma MiBAC 2014.....	p.155
Fig.5 Organigramma Direzione Generale Musei.....	p.159
Fig.6 Modello di analisi di gestione del cambiamento nei musei autonomi.....	p.229

Indice tabelle

Tab.1 Review della letteratura: selezione journal.....	p.91
Tab.2 Review della letteratura: classificazione paper	p.93
Tab.3 Processi di riforma nella PA.....	p.138
Tab. 4 Processi di riforma nel MiBACT.....	p.143
Tab. 5 Provvedimenti sul Patrimonio culturale.....	p.145
Tab.6 Riepilogo dei musei intervistati.....	p.190
Tab.7 Trend di crescita dei musei e documentazione contabile	p.208

Abstract

Il presente lavoro analizza gli effetti della riforma del Ministero dei Beni e delle Attività culturali sul comparto museale, focalizzandosi sulle implicazioni gestionali della Riforma sui musei interessati e adottando la prospettiva del *change management* per valutare le modalità di gestione della stessa. Ne deriva un'articolazione del lavoro su due livelli: da un lato si evidenziano gli elementi definiti di “novità” che la riforma introduce e le conseguenze che comportano nella modifica dell'assetto organizzativo, dall'altro la tipologia di cambiamento che interviene, le modalità di gestione, le determinanti delle condizioni di successo della gestione del cambiamento nei musei ad autonomia speciale.

Questi fattori sono stati riscontrati all'interno di un'analisi che ha tenuto conto del contesto di attuazione della riforma, del contenuto della stessa e delle variabili di resistenza al cambiamento e capacità di leadership da parte dei direttori dei musei.

I risultati cui si perviene sono altrettanto duplici: il primo evidenzia uno scarso allineamento tra le richieste di trasformazione e lo scenario in cui il cambiamento viene introdotto, con la conseguenza che gli intenti della riforma non sono stati supportati da adeguate risorse e strumenti per poter gestire il cambiamento; il secondo evidenzia che, nonostante le criticità dovute ad un contesto non preparato ad essere riformato, si sono sviluppati all'interno dei musei coinvolti dei meccanismi per cui, anche se in regime scarso di risorse, vi è un notevole perseguimento di obiettivi.

Abstract

The research analyses the effects of the reform of the Italian Ministry of Cultural Heritage on public museums, through the perspective of change management. The objective is analyse within the museums with “special autonomy”: the type of the change; the methods

of managing change; the elements of the successful conditions of change management. These factors have been explained in relation to the context and the content of the reform: in addition other variables have been taken into as: the resistance to change and leadership skills.

The analysis shows how the conditions for managing change have been implemented and what are, instead, the factors that hinder effective implementation.

The results highlight that these museums are managing to achieve significant goals, despite the critical issues due to a context not prepared to be reformed and even if in a poor state of resources. However, it emerges a low alignment between the conditions of change and the scenario in which change is introduced, above all the intent of the reform are not supported by adequate resources and tools to manage change.

Introduzione

Nel 2014 il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) è stato interessato da una nuova riorganizzazione in risposta ad esigenze di riordinamento e snellimento dell'apparato amministrativo-burocratico relativo alla gestione del patrimonio culturale italiano.

La riforma Franceschini, così denominata dal nome dell'allora Ministro, apporta elementi di novità dando attuazione a proposte di gestione del patrimonio culturale che, anni addietro, erano già state avanzate dalla comunità scientifica di riferimento, tanto che coloro che ne fanno parte ribadiscono che non si è innanzi a nessuna invenzione, ma di fronte ad una presa di coscienza della necessità di provare a rilanciare la cultura e le politiche culturali del Belpaese.

Da questo punto di vista la riforma si inserisce in un contesto che vede la cultura ritornare all'attenzione delle politiche europee e nazionali, dove ampio è stato ed è lo sforzo di puntare verso un'analisi di impatto della cultura sul piano sociale ed economico dei territori. Gli studi di settore sul piano internazionale e nazionale (ad esempio Commissione Europea, Fondazione Symbola, Ernst & Young, solo per citarne alcuni) rivelano quanto il settore culturale e creativo, siano ormai volano di sviluppo e di crescita culturale, sociale, economica con una forte incidenza sulla produttività e sull'occupazione, in controtendenza ad altri settori che nei recenti anni stanno registrando una recessione. Quindi, la cultura come capitale su cui investire e su cui tornare ad investire per il rilancio dei Paesi.

In Italia il sistema culturale è strettamente connesso a modelli di gestione statale, in un regime ancora di scarsa autonomia non solo per i musei, ma per il comparto in generale, nelle logiche di estendere il discorso anche a biblioteche e archivi. Da qui

l'obiettivo della riforma diventa quello di puntare su di una spinta riorganizzativa volta alla semplificazione e allo snellimento delle funzioni e dei compiti, nella prospettiva di rilanciare il settore museale ancorato ad uno vecchio sistema che gli impediva di porre in atto un'apertura verso nuove forme strategie di valorizzazione e fruizione. Come scritto da Manacorda (2018): *“le progressive spallate impresse da Dario Franceschini hanno investito un'amministrazione pubblica stremata non solo per la già ricordata cronica riduzione di risorse ed il mancato turnover, ma per una mancanza di idee, che non fossero la riproposizione di un modello di tutela che , se aveva funzionato cento anni fa, aveva perso da tempo la capacità di incidere nella società italiana del XXI secolo”*.

L'intervento riformistico è stato rivolto in modo preponderante al cambiamento del sistema museale e della sua gestione, ricalcando in parte il modello francese, e portando ad un'azione di decentramento tra il centro ministeriale e la periferia costituita dai musei e dalle Soprintendenze. Si è trattato di quella che gli studi nel settore pubblico hanno definito come “disaggregazione strutturale”, attuata nell'intento di rendere le unità da un lato indipendenti, attuando una separazione tra le funzioni di tutela e valorizzazione, dall'altro di fare in modo di renderle più gestibili. In quest'ottica si è apportato un duplice cambiamento, di cui uno di taglio istituzionale e un altro di tipo manageriale che riguarda, in modo specifico, una selezione di strutture museali a cui è stata conferita autonomia organizzativa, tecnico-scientifica e finanziaria.

Nell'ottica di comprendere la valenza dell'autonomia, uno tra gli elementi più dibattuti e fondamentali intorno a cui ruota la riforma, diremo che essa viene introdotta nel settore pubblico nell'ottica di (Borgonovi, 1996):

- Responsabilizzare le realtà che ne fanno parte sui risultati da raggiungere.
- Introdurre figure dirigenziali con ruolo di manager sui cui ricade altrettanto la responsabilità della performance dell'organizzazione.
- Attivare il cosiddetto controllo sociale da parte degli stakeholders.

- Avviare queste realtà verso il confronto con altri soggetti, nelle logiche di applicazione di meccanismi di mercato.

L'autonomia museale costituisce uno dei punti cardine che rientra sotto la voce cambiamento, trasformazione o, semplicemente, riforma. L'aspetto del cambiamento ha di per sé una natura dinamica che implica un mutamento di condizione che, a sua volta, porta ad interrogarsi sulle motivazioni per cui si intende intervenire su di un sistema per cambiarlo, su quali sono gli aspetti su cui si intende intervenire, sull'equilibrio del sistema che, inevitabilmente, varia o si interrompe. L'analisi della letteratura sul *change management* ha rivelato una ridotta attenzione riguardo gli aspetti del cambiamento declinati e gestiti nel settore pubblico soprattutto e, ancor di più, in ambito culturale-museale. Non solo, diversi sono gli studi che si sono basati solamente su di un'analisi del contesto in cui si verifica il cambiamento o del contenuto dello stesso, ponendo scarsa enfasi su come le caratteristiche ed i driver del cambiamento possono influenzare i processi di trasformazione nelle organizzazioni pubbliche.

Nel tentativo di sintetizzare i presupposti iniziali di partenza, si è inteso comprendere: le motivazioni che hanno spinto all'introduzione di una riforma strutturale e riorganizzativa del MiBACT (contesto); i fattori di innovazione contenuti nel testo di riforma come determinanti di cambiamento (contenuto); la possibilità per i fattori di innovazione di avere riscontro nella pratica (resistenze); le modalità di gestione del cambiamento (leadership e risultati).

Ciò ha comportato una duplice analisi in cui da un lato si ha riscontro delle principali implicazioni gestionali della riforma, con i limiti di attuazione, dall'altro le modalità di intervento nella gestione del cambiamento introdotto nei musei. Il tutto si potrebbe dire unito da un legame che va dal limite all'opportunità e viceversa. Si è affrontato uno studio di carattere trasversale che ha interessato le discipline e l'analisi del settore pubblico, della giurisprudenza e del management delle aziende culturali, ponendosi in un'ottica multidisciplinare. L'articolazione del lavoro segue una struttura in sette capitoli, dove i

primi quattro sono di inquadramento teorico, mentre i restanti pertinenti all'analisi empirica.

Il primo capitolo è di inquadramento generale riguardo il settore pubblico (e delle realtà culturali che vi afferiscono) con evidenza dei processi riformistici che lo hanno attraversato. Nel secondo capitolo si amplia il tema sulle prospettive di analisi teorica con cui le riforme del settore pubblico possono essere analizzate, introducendo la prospettiva del *change management* sulla cui base verrà impostato l'impianto teorico della ricerca. I capitoli tre e quattro sono focalizzati l'uno sull'introduzione del concetto di cambiamento e dei modelli di *change management* mentre, l'altro, è una *review* della letteratura volta a comprendere l'indirizzo degli studi nel periodo 2010-2018. Il capitolo cinque affronta il tema dei processi di riforma e cambiamento che hanno interessato il MiBACT, con un focus di approfondimento sulla Riforma Franceschini, mentre nel capitolo sei segue il metodo e la metodologia della ricerca individuando le fasi del processo di studio. Infine, nel capitolo sette, a seguito di interviste e di analisi documentale, si affronta in primis lo studio e l'analisi del tipo di cambiamento introdotto dalla riforma nelle sue spinte innovative e nei limiti ancora stringenti e, successivamente, ci si focalizza sull'analizzare la fasi di gestione delle condizioni di cambiamento considerate di successo. Nel paragrafo conclusivo si presenta il modello di analisi che coniuga le fasi del cambiamento con quelle della gestione del cambiamento nel settore pubblico, ponendosi come sintesi dei risultati di ricerca.

Capitolo I

Una lettura del settore pubblico in chiave aziendale

Il museo è “istituzione” e dunque deposito ordinato della memoria, studio e ostensione ai fini educativi e di edificazione. Ma è anche “organizzazione”, spazio di un sistema che promuove la cultura e gestisce le attività culturali
(In “L’economia del museo”, 2002)

1. Introduzione al capitolo.

Il presente capitolo si articola in due sezioni: nella prima si introduce, senza pretesa di esaustività, i principali richiami ai termini e ai principi della disciplina aziendale all’interno del settore pubblico, oltre che i principali processi di riforma che ne hanno modificato l’assetto. Nella seconda parte si affronta l’ambito del settore culturale secondo la prospettiva aziendale. Questo primo capitolo apre ai temi che verranno successivamente sviluppati e che riguardano l’analisi del settore culturale-museale, delle riforme che lo hanno interessato e di un suo inquadramento dal punto di vista aziendale e di gestione.

1.1 Le aziende pubbliche nell’ottica del management.

Quando si parla di settore pubblico, e delle realtà che operano al suo interno, emerge il ricorso a termini come istituzioni (Borgonovi et al., 2009), amministrazioni (Anselmi, 1994; Borgonovi, 2005), aziende pubbliche (Giannessi, 1961).

Un’Istituzione pubblica (Borgonovi, 2014) è legittimata su principi democratici e risponde delle decisioni di chi si trova a rappresentarla all’interno della comunità nazionale, regionale o locale. L’Istituto è considerato come “*un complesso duraturo,*

dinamico, ordinato, unitario e autonomo di persone che utilizzano beni materiali e immateriali per perseguire fini specifici" (Borgonovi et al., 2009; 2009:15). Nella classificazione di istituto rientrano la famiglia, le imprese, amministrazioni pubbliche e organizzazioni non-profit e gli istituti pubblici. Le caratteristiche riscontrabili in questi ultimi sono di realtà di tipo territoriale, di esercizio di poteri sovra-ordinati, di perseguimento del pubblico interesse¹.

In modo particolare, è importante dettagliare la condizione relativa al perseguimento dell'interesse pubblico, caratteristica definita trasversale per la sua peculiarità di abbracciare una diversità di istituzioni e di agire in favore di una moltitudine di attori, ognuno con un interesse specifico. Tuttavia, questa visione, non si sostituisce ad un'altra di valore altrettanto importante: ogni organizzazione ha un proprio fine specifico che non esclude quello generale. Le organizzazioni private, ad esempio, hanno finalità specificamente economiche, mentre quelle pubbliche e non-profit devono allo stesso tempo legittimare il loro ruolo attraverso azioni che mirino alla creazione di valore e consentano il perseguimento dell'equilibrio economico.

Nel definire un'istituzione pubblica come azienda si possono tenere in considerazione due visioni distinte, ma non contrapposte: la prima si riferisce all'azienda come un sistema organizzato di persone e beni attraverso cui perseguire il fine specifico dell'istituto, la seconda interpreta l'azienda come ordine economico degli istituti che sono formati da un sistema di relazioni (Airoldi et al., 1992). Secondo questa visione si considera l'azienda pubblica come un sistema di processi economici che vengono svolti all'interno dell'Istituto pubblico territoriale.

¹ In generale, quando si parla di istituzioni pubbliche, volendo fare delle opportune distinzioni all'interno di questa accezione più ampia, si ha che è possibile ascrivere la loro attività a tre ordini: aziende di taglio imprenditoriale direttamente di proprietà dello Stato, come i monopoli, quelle che sono frutto del processo dell'*agentification* ed, infine, quelle che svolgono più ampie "funzioni sociali" non strettamente orientate al business, ma con carattere di gestione tipico dell'amministrazione. In particolare, per queste ultime, si è evidenziata una mancanza di "autorità manageriale" o di carenza di adozione di strumenti manageriali che ha comportato un'assenza di presa di decisioni mirate e di declinazione di obiettivi specifici in azioni (cfr. Tsoukas H. e Papoulias D., "Managing third-order change: the case of the Public Power Corporation in Greece." *Long Range Planning* 38.1 (2005): 79-95).

Invece, con l'accezione amministrazione pubblica si fa riferimento ad un "*insieme di attività strumentali all'esercizio dei poteri pubblici*" (Anselmi, 2004: 4). All'interno di questa "categoria" rientrano anche enti o aziende (a seconda che si intenda evidenziare la natura giuridica o la dimensione economico-gestionale) che si trovano sotto il controllo dello stato centrale, regioni, province, comuni (ad es. scuole, università, sanità).

Anselmi spiega che il riferimento al termine "amministrazione", se utilizzato al singolare, può essere considerato come sinonimo di "management", qualora ci si riferisca all'insieme delle attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Con il termine "amministrazione pubblica" si sottolinea l'attività svolta nell'ambito degli istituti pubblici per supportare gli organi pubblici con i loro poteri e funzioni, mentre ricorrendo alla forma plurale dei termini "amministrazioni pubbliche" si denota il sistema di istituzioni pubbliche che sono composte da aziende varie, avallando il concetto di molteplicità del settore pubblico, il quale si compone di amministrazioni con caratteristiche diverse per tipologia e contesto; queste operano con un fine comune e sono sottoposte a regole istituzionali uguali per tutti. Ciò che differenzia l'amministrazione di un'organizzazione pubblica da una privata è certamente il fine, malgrado siano accomunati dal principio operativo fondato sulla scarsità di risorse e dalla scelta di criteri guida volti all'efficacia e all'efficienza economica.

A differenza di un'organizzazione privata, di carattere ristretto o meglio circoscritto ad un individuo o ad una cerchia ristretta di persone, il fine dell'amministrazione pubblica è di creare benessere per la collettività. Inoltre, le regole che disciplinano i due tipi di amministrazione variano sulla base del contesto in cui esse operano, contesto che è di mercato per l'impresa privata e di non-mercato per quella pubblica².

² In particolare il settore pubblico opera in un contesto di vincoli-opportunità che si riferisce ad un sistema di "non-mercato" basato su scambi i cui beni spesso vengono ceduti anche a titolo gratuito o almeno il prezzo non corrisponde al valore di scambio, sussiste un'asimmetria di poteri tra i soggetti che attuano gli scambi poiché c'è l'istituto pubblico che ha poteri sovraordinati, l'equilibrio degli scambi non si basa su scelte di convenienza, ma dai limiti di spesa pubblica fissati ed infine il ritorno in termini di consenso non è legato al perpetrarsi del valore aggiunto e della condivisione delle idee (Farneti, 2000).

Il concetto di azienda pubblica è diventato pervasivo del quotidiano, dato il loro intervento nella vita civile con ampie ricadute sullo svolgimento delle attività degli individui oltre che regolare la vita sociale della comunità. Pertanto, lo svolgimento delle loro attività si è concentrato sul garantire principalmente i diritti fondamentali dell'individuo attraverso pratiche di intervento nel sociale, così come la salvaguardia dell'ambiente nell'ottica di sostenibilità, definendo la portata delle loro azioni in modo "esteso" (per gli ambiti di appartenenza) e "diffuso" (per la pluralità degli strumenti di intervento) (Borgonovi, 2005). Uno dei punti di distinzione con le realtà *for profit* è il dover far fronte alle esigenze della comunità, creando valore per quest'ultima. Dall'altra parte, un punto di contatto che accomuna l'azienda privata con quella pubblica è l'operare in regime di risorse scarse, secondo principi di razionalità economica che consentono il perseguimento delle finalità aziendali secondo i principi di equilibrio patrimoniale, finanziario ed economico. Come gli studi hanno evidenziato, l'azienda pubblica deve essere considerata come le altre ed avere, di conseguenza un fondamento in termini di equilibrio economico a valere nel tempo (Giannessi, 1961:1098). In questa definizione si annida il perseguimento del fine dell'azienda (Farneti, 2000) che si esplicita nel ricercare l'equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico.

I tre criteri identificati dall'economia aziendale sono l'economicità, l'efficacia e l'efficienza che valgono sia per le organizzazioni pubbliche che private e sono di base per il perseguimento del fine dell'azienda quale il perseguimento dell'equilibrio finanziario e patrimoniale a valere nel tempo.

Un'azienda pubblica, però, affianca anche altri due criteri che sono l'equità nella distribuzione delle risorse, l'equità nel dare accesso ai servizi e la legalità, proprio perché queste istituzioni devono operare secondo principi definiti dal sistema legale (Borgonovi, 2005). Volendo declinare nello specifico i tre concetti si definirà con il termine:

-Economicità: *“la capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse dalla comunità facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico, ossia considerato economicamente sopportabile e socialmente*

accettabile” (Borgonovi et al., 2009:25). Il risultato di sintesi è quello di tipo economico ed è dato da diversi metodi e tecniche contabili.

- Efficacia dell'azione: *“la capacità dei prodotti – beni o servizi – considerati come risultati intermedi dell'attività amministrativa di soddisfare i bisogni, che costituiscono il risultato finale che vuole conseguire l'azione”* (Borgonovi, 2009:25).

Le misure di efficacia sono sintetizzabili in relazione al soddisfacimento del bisogno, ai bisogni disattesi, all'accessibilità e fruibilità di beni e servizi, al grado di soddisfazione dell'utenza.

- Efficienza nell'impiego delle risorse: *“il rapporto tra risorse impiegate e prodotti”*. La misurazione dell'efficienza può avvenire in termini monetari e non o, comunque, in termini di rapporto tra quantità ottenuta e impiego di fattori produttivi.

L'esplicitazione di tali concetti è fondamentale al fine della trattazione del settore culturale in ambito pubblico, in particolare per il ruolo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e per definire gli aspetti caratterizzanti l'azienda culturale, rispetto al quale si analizzerà in particolare l'azienda museo, categoria a cui appartengono quelle aziende che combinano aspetti economici, ma il cui fine è la diffusione e la creazione di cultura.

Il museo, secondo le definizioni derivanti dall'ambito nazionale ed internazionale si può leggere nell'ottica di una *“struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione di raccolte di beni culturali”*³ o come *“un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, che compie ricerche sulle testimonianze materiali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le comunica e soprattutto le espone ai fini di studio, di educazione e di diletto”*⁴ Queste definizioni sembrano richiamare quelle precedenti che riferendosi all'istituto ne fanno una descrizione di un complesso ordinato che ha delle proprie leggi,

³ Definizione presente nel D. lgs 490/1999, art. 99 del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”.

⁴ Definizione presente nel Codice di deontologia professionale dell'ICOM, art.2.

dei propri fattori specifici e una certa natura dinamica. Tuttavia, una delle caratteristiche che denota l'istituto è anche quello dell'autonomia, elemento che per lungo tempo ha tenuto distante una parte delle realtà museali e culturali dall'essere considerate pienamente tali e che l'introduzione della più recente riforma del settore, denominata Franceschini dal nome dell'allora Ministro, sembra in parte attenuare. Queste realtà sono da considerarsi, allo stesso tempo, delle aziende museo ovvero "*l'ordine economico dell'istituto museo*", dove per ordine economico ci si riferisce al sistema degli accadimenti economici che si verificano negli istituti nei quali si svolge una determinata attività economica (Bagdadli, 1997).

Nel corso della trattazione l'attenzione sarà posta sui musei "istituto pubblico", ovvero quei musei che ricevono sovvenzionamenti statali e che non rispondono alle leggi del mercato e soprattutto che si basano sul principio della divulgazione educativa.

1.2. Settore pubblico e riforme: l'influenza del New Public Management.

A partire dalla fine degli anni '80 ci si è avviati sempre più verso l'introduzione di principi di gestione all'interno del settore pubblico, volti a fronteggiare le criticità di uno Stato che aveva dimostrato essere sovraccarico di incombenze a cui far fronte in modo efficiente. Si afferma, dunque, il pensiero diffuso di uno Stato "*overloaded*" che pregiudica in modo negativo le prestazioni offerte ai cittadini. L'ampio processo riformistico, che da qui in poi attraverserà il settore pubblico, nasce in seno all'affermarsi di correnti di pensiero che riscontrano nell'eccessiva burocratizzazione del settore, dove il termine burocratico è inteso in termini weberiani con accezione negativa, un rallentamento misto all'aumento dell'inefficacia e dell'inefficienza della macchina amministrativa, rivelatasi poco incline ai principi di trasparenza e ad avere un orientamento verso le esigenze della collettività (Barzelay e Armajani, 1992).

Questa acquisizione di consapevolezza favorirà successivamente quella che gli studiosi indicano come la creazione di uno Stato *businesslike* (Boston et al., 1996; Pollitt, 1990), avviando una serie di riforme che impattano dal punto di vista della gestione e che si pongono in controtendenza alle passate riforme focalizzate su aspetti politico-amministrativi.

Pertanto, di fronte ad uno Stato *overloaded*, con conti da sanare e con gli adeguamenti che il processo di globalizzazione richiedeva, si è fatto largo sempre più la necessità di rintracciare nel settore privato metodologie, tecniche e logiche tali che avrebbero riconvertito modalità di azione e organizzative. Lo spostamento di asse dall'approccio burocratico dominante ad uno privatistico emergente ha richiesto l'introduzione di politiche di: esternalizzazione dei servizi pubblici (outsourcing), privatizzazione, investimenti pubblico-privati, liberalizzazione dei mercati, affermazione di principi manageriali volti all'introduzione di strumenti contabili per una migliore rendicontazione dei risultati, effettuare una programmazione e pianificazione sulla base delle risorse disponibili, ottenere una valutazione circa i programmi posti in essere (Mussari, 1999). Il settore pubblico, nel suo tentativo riformistico, si proponeva determinate finalità con scopi molteplici come: realizzare economie di risparmio, migliorare la qualità dei servizi, rendere le azioni dei governi più efficienti ed efficaci, attuare un'opera di ristrutturazione dei ministeri e delle agenzie (Pollitt e Bouckaert, 2000). Un approccio che è stato ben sviluppato e sperimentato dapprima sul fronte anglosassone (Stati Uniti, Inghilterra, Nuova Zelanda), trovando successiva affermazione in altri Paesi soprattutto dell'area Euro e che ha rivelato differenti modalità di cambiamento e di risultato nella realizzazione di riforme strutturali nel comparto della pubblica amministrazione.

Il tentativo, come spiega Hood (1991), insito nella formulazione del paradigma del New Public Management, era finalizzato sì a rendere le imprese pubbliche più simili a quelle private, ma nel senso di avvicinarle a pratiche di gestione e controllo, modelli di finanziamento, più che focalizzarsi sul miglioramento della performance.

Difatti, egli individua inizialmente degli elementi che afferiscono alle prassi di impresa come: autonomia finanziaria, misurazione dei risultati, accountability, introduzione dei principi di economicità, efficacia ed efficienza, distinzione tra *input*, *output* e *outcome*, introduzione a logiche di gestione. Successivamente a ciò, si è spinto nella direzione di affiancare a queste pratiche di *good management* (Richards, 1987), altre in grado di abilitare tali realtà verso meccanismi di confronto e competizione, attraverso il ricorso a logiche manageriali in grado di migliorare la performance complessiva (Broadbent e Guthrie, 1992).

In particolare, all'interno del New Public Management, data la sua specificità di introdurre pratiche manageriali nel comparto pubblico, si è sviluppato un'ulteriore pratica di studi che afferisce all'ambito dell'Accounting e del management accounting: il New Public Financial Management (Guthrie, 2005) nato dalla consapevolezza che, senza una gestione delle riforme finanziarie, si inficia la logica di sviluppo del new public management. Il NPFM si sostanzia nell'applicazione di principi di contabilità economica e analitica, di sistemi di controllo, nel meccanismo della delega e del decentramento di responsabilità, nel definire degli obiettivi chiari e perseguibili ed, infine, chiude questo ciclo di azioni con la misurazione dei risultati ed una valutazione rispetto agli obiettivi stabiliti e quelli raggiunti.

Le riforme, che da quel momento in poi verranno avviate nel settore pubblico, saranno intese come *deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better* (Pollitt and Bouckaert, 2017:2). Nell'accezione utilizzata dagli autori si perviene a due tipi di considerazioni che portano ad interpretare il termine struttura in riferimento a “strutture organizzative” a carattere pubblico, mentre i processi fanno riferimento alle “modalità di svolgimento” dei compiti sia interni alle strutture pubbliche che in termini di erogazione di servizi verso l'esterno. Ulteriore fattore da interpretare all'interno della definizione è cosa si intende per il “*run better*” che, in tale definizione, è considerata come lo sviluppo di capacità da parte delle organizzazioni appartenenti al settore pubblico di rendersi

maggiormente efficienti, più focalizzate sulla risoluzione di problematiche e anche maggiormente responsabili verso i cittadini (Pollitt and Bouckaert, 2017).

In particolare, riforme importanti si sono avute nell'andare ad introdurre pratiche di controllo, diventate motivo per le organizzazioni pubbliche di ottenere performance più elevate e risultati in termini di efficacia e di efficienza. Ciò ha significato una riconfigurazione del sistema di accounting, budget e reporting determinando delle strutture di responsabilità (Lawrence e Mussari, 2004). A ciò si aggiunge lo sviluppo di modelli "manageriali" in cui è forte l'orientamento al risultato richiesto ai dirigenti; il personale dirigente, a fronte di una maggiore autonomia e responsabilità gestionale, non è più considerato solo come un mero esecutore/controllore di procedure formali.

L'introduzione di tali processi che hanno ridisegnato l'aspetto culturale, organizzativo e di gestione ha interessato dapprima i paesi di origine anglosassone e successivamente anche l'Italia, incidendo sul piano manageriale ed istituzionale. Nel primo caso si è registrato nell'ambito della pubblica amministrazione un mancato allineamento tra le condizioni del contesto socio-economico e il funzionamento della pubblica amministrazione, causando l'insuccesso dell'applicazione delle forme manageriali. Nel secondo caso si è trattato di un progetto di riforma istituzionale, posto nell'ottica di modificare lo stato della struttura volto ad una forma di governo federale (Jones e Thompson 1997; Mussari 1997).

I cambiamenti sopraggiunti e che hanno trovato la loro "collocazione" nel paradigma del NPM sono stati orientati alla riduzione della complessità e l'introduzione di nuove procedure per cercare soluzioni rapide ed efficaci. Tra i focus principali emerge la disaggregazione strutturale (Norman e Gregory, 2003), elemento che Hood considera come una delle componenti specifiche del nuovo paradigma. Parlare di disaggregazione strutturale vuol dire che le unità governative, separando le loro funzioni diventerebbero maggiormente gestibili. Per tale motivo, gli studi hanno puntato ad una comprensione non della struttura "esterna", bensì sulle strutture all'interno dell'organizzazione per un ampio focus sulle strutture dell'organizzazione di governo.

In virtù di ciò emerge che i processi di riforma sono stati orientati verso:

1. Il decentramento di responsabilità tra centro e periferia e orientamento ai risultati;
2. Il ridimensionamento e lo scorporo di funzioni e rami di attività attraverso la creazione di agenzie, enti e società giuridicamente autonome, ma controllate.
3. Lo sviluppo di partenariati pubblico-privati;
4. La riorganizzazione operativa e la riprogettazione per processi utilizzando le leve del service management (es. creare un unico punto di accesso per un determinato servizio al cittadino).
5. L'esigenza di rispondere all'obiettivo di accrescere i risultati in termini di performance, divulgare i risultati prodotti in un'ottica di rafforzamento dell'*accountability*, aumento della competitività e soprattutto perseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità assenti fino a quel momento nella concezione di gestione nel settore pubblico.

A supportare questi cambiamenti vi è stato il superamento di una struttura funzionale delle amministrazioni pubbliche in favore di una divisionale di supporto: al graduale decentramento di responsabilità, all'introduzione di logiche manageriali e ad una maggiore attenzione al conseguimento dei risultati. Si è passati da strutture orizzontali con numerose unità organizzative funzionali ad un numero limitato di strutture organizzative articolate in macro-unità di primo livello (come dipartimenti, direzioni generali, aree di responsabilità) ognuna delle quali riferita ad una specifica area e associata ad un chiara responsabilità di risultato (Valotti e Turrini, 2013).

Per comprendere la portata di tali interventi riformisti, si richiama a titolo esemplificativo quanto avvenuto nel sistema sanitario, universitario e dell'amministrazione centrale.

Il settore sanitario, a seguito degli interventi normativi si è proiettato sempre più verso strutture di tipo divisionale cercando di superare un modello "medico-centrico" piatto, tipico delle organizzazioni professionali, articolato su pochissimi livelli gerarchici e con

un ampio numero di unità ad elevata discrezionalità operativa e responsabilità onnicomprensiva (economica, competitiva, organizzativa, scientifica professionale).

Un altro esempio è la riforma dell'Università (Maran, 2009), avviata nel 2010, che ha trasformato la struttura organizzativa dell'Ateneo attraverso la soppressione delle Facoltà e l'introduzione dei Dipartimenti che raggruppano gli Istituti. Per quanto riguarda il perseguimento dell'efficienza, qualità e innovazione è stato posto il vincolo di autonomia e discrezionalità. Ulteriore tentativo riformistico che proviene sempre dal campo della formazione è quello che riguarda l'introduzione dell'autonomia nelle scuole (Bracci, 2006), dove si è assistito al cambiamento del comparto scolastico attraverso una riformulazione sistematica del servizio da esso offerto.

Nel caso dei Ministeri, un esempio è quello del Ministero degli Affari Esteri (MAE); intorno al 2010 si assiste ad una sua riorganizzazione sulla base di un'esigenza di risposta al contesto internazionale, agli sviluppi di un sistema-Paese rivolto all'estero, in un'ottica globale. Si è passati da una struttura delle direzioni generali (DG) articolata per aree geografiche ad una per linee di interesse sulla base dei compiti e delle aree assegnate come avvenuto per il MAE con la creazione di una DG Affari Politici e Sicurezza, DG Unione Europea, e così via.

I processi di riforma hanno quindi optato per uno snellimento delle funzioni, facendo riferimento a principi di autonomia e decentramento delle strutture organizzative, considerati sia come fattori che rispecchiano le tendenze del NPM, sia come fattori che rispondono al cambiamento strutturale. In merito a quest'ultimo punto Van de Walle scrive (2004:131): *“la riforma strutturale e organizzativa è l'aspetto più visibile della riforma del settore pubblico. I piani di riforma del governo, in generale, contengono una sezione sostanziale dedicata alla riorganizzazione strutturale, con attenzione a stabilire e abolire organizzazioni o parti di esse, centralizzando e decentralizzando le organizzazioni (sia amministrativamente che geograficamente) e fondendo e dividendo organizzazioni. Più spesso, le riforme strutturali sono accompagnate da un esplicito desiderio di ridimensionamento, riduzione della complessità o allineamento delle*

strutture con nuove priorità politiche o nuove prospettive su questioni sociali e amministrative”.

Dunque, quanto emerso fino ad ora è che un cambiamento strutturale o disaggregazione strutturale, agisce su di un piano esterno ed interno. È soprattutto sul piano dell’analisi interna che gli studi hanno puntato il loro interesse (Norma e Gregory, 2003), poiché questa prospettiva fornisce parametri di valutazione rispetto a come l’organizzazione reagisce al cambiamento. Internamente, l’autonomia e la liberazione dei manager da regole e restrizioni è stata vista come un beneficio aggiunto frutto della disaggregazione che ha comportato che le decisioni venissero decentralizzate a livelli organizzativi più bassi. Lì dove previsto, l’introduzione dell’autonomia avrebbe consentito ai manager di prendere decisioni come assumere, licenziare, acquisire risorse a vario titolo, prendere decisioni finanziarie, comportando il superamento di una gerarchia di controllo tradizionale.

Determinare cosa è importante in una riforma ha a che fare, secondo Jones e Thompson (1999:19), più con il capire se enfatizzare la parte “public” o “management”; allo stesso modo diventa spinoso procedere verso una valutazione del successo di una riforma che non può mai essere dato per sicuro. Tuttavia, gli studi (Jones et al., 2004) hanno evidenziato possibili strategie da implementare nel processo di realizzazione di una riforma e gli ostacoli o impedimenti cui si ricorre. Tra le strategie emergenti individuate da Schedler, Jones e Mussari (2004) figurano:

1. Incremento dell’*accountability*, decentralizzazione e deleghe sono, secondo Jones e Thompson (1999:25), i principi core del management che caratterizzano le più contemporanee riforme del public management. Soprattutto lì dove l’attività autoritativa e la responsabilità sono delegate, l’*accountability* è un fattore ancora più critico. Questo perché molte amministrazioni restano sotto il controllo politico del Ministero. L’aspetto della decentralizzazione è altrettanto importante, perché consente maggiori spazi di manovra per i manager e ciò potrebbe guidare ad un focus più vicino sulle necessità dei clienti e ad un incremento di efficienza. Molto spesso, la risposta nella riforma del public

management è stata quella di non mantenere o conservare i sistemi di controllo gerarchico, piuttosto rendere i manager responsabili dei loro risultati (Thompson e Jones, 1986).

2. Decentralizzazione e delegazione di autorità e responsabilità per la presa di decisioni e la gestione.

3. Applicazione di ICT per migliorare la gestione e la capacità di risposta delle amministrazioni verso i cittadini; l'introduzione dell'ICT comporta un certo impatto sulla struttura organizzativa, tanto che la sua introduzione è stata analizzata sotto due aspetti, un primo aspetto è riferibile alle modalità differenti di introdurre strategie di controllo, l'altro riguarda i modi di reagire di fronte alle novità introdotte.

4. Sviluppo e miglioramento dei sistemi di management control nel settore pubblico: solitamente le strategie di anticorruzione riguardano sia il settore pubblico che privato. Da questo punto di vista vi è stato un miglioramento nell'accessibilità delle informazioni, la trasparenza a livello aziendale, media senza censura, libertà di informazione, implementazione dell'*e-government*. L'utilizzo di nuove tecnologie sono utilizzate per introdurre nuove strategie e nuovi sistemi di controllo.

5. Le misure che riducono possibili atti di corruzione nelle amministrazioni, nelle aziende e nella società.

6. Sviluppo ed utilizzo di indicatori di performance nelle organizzazioni pubbliche.

7. Integrazione di misure di performance e gestione nelle organizzazioni pubbliche.

Per quanto riguarda la valutazione della performance, strategie di misurazione e gestione sono chiaramente parte dei trend del neo-managerialismo dei secoli passati, legate al fatto che una migliore misurazione degli obiettivi di performance abiliterebbe la gestione della performance, guidando al raggiungimento dei risultati desiderati. L'abilità di implementare sistemi di performance è dovuta anche alla capacità di cambiare la cultura organizzativa dell'organizzazione, modificando i modi interni di lavorare nelle organizzazioni pubbliche.

Traslando il processo riformistico sul territorio nazionale emerge che in Italia solo a partire dall'inizio degli '90 si assiste ad una decisiva azione riformista per il Paese, maturazione arrivata circa dieci anni a seguire dal "Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato" a cura dell'ex Ministro Giannini⁵. L'obiettivo era quello di ritornare a far in modo che l'azione di intervento dello Stato si concentrasse intorno a situazioni come: l'accrescimento della produttività, introduzione delle tecnologie nei servizi pubblici, modifica agli apparati amministrativi, consentendo un miglioramento nei rapporti con la Società. Senza entrare nel merito dell'intero percorso riformistico che ha interessato l'Italia, si dirà che i principali interventi hanno riguardato l'introduzione di normative in favore della trasparenza, pubblicità, buon servizio e rispetto dei principi aziendali delle 3E con la L. 241/1990⁶. In aggiunta, si ricorda il successivo decreto legislativo n. 29/1993⁷ che ha portato alla separazione tra responsabilità direttive e politiche, nonché nel tentativo di assimilare il servizio di pubblico impiego a quello privato. Ulteriori riferimenti normativi, determinanti al fine del processo di riforme avviato, sono stati: la Direttiva del Dir P.C.M. 27 gennaio 1994 riguardo "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"⁸ che introduce la Carta dei servizi, la L. 59/1997⁹ che sanciscono il ricorso al principio di sussidiarietà che consente di conferire incarichi

⁵ Per maggiori approfondimenti si rimanda al presente link:

<http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>. Consultato in data 16/01/2018

⁶ La legge 241/1990, altresì indicata come "Bosetti e Gatti" introduce nuove norme sul procedimento amministrativo. Per maggiori approfondimenti si rimanda al presente link: http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm. Consultato in data 16/01/2018

⁷ "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421". Per maggiori approfondimenti si rimanda al presente link: http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=pOKI4S6GsiZ49tLW-r6tDQ.ntc-as5-guri2b?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-05-25&atto.codiceRedazionale=098A3857&elenco30giorni=false Consultato in data 16/01/2018.

⁸ Per maggiori approfondimenti si rimanda al presente link: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/norme/100.pdf>. Consultato in data 16/01/2018.

⁹ Altresì indicata come "Legge Bassanini", la presente Legge regola la "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". Per maggiori approfondimenti si rimanda al presente link: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm>. Consultato in data 16/01/2018.

dall'amministrazione centrale a quelle periferiche e, infine, il D.lgs. 286/1999¹⁰ con cui si introduce il sistema dei controlli interni nella P.A.

In particolare la Legge Bassanini si è mossa verso un ulteriore rafforzamento della semplificazione delle procedure in campo amministrativo, facendo leva appunto sulla trasparenza e su un modello di decentramento dei compiti e delle responsabilità dai livelli superiori a quelli periferici, come gli enti locali, lasciando ai primi un ruolo di supporto e coordinamento.

Con la L. 150/2009, altrimenti indicata come Riforma Brunetta, si ritorna a parlare di rafforzamento dell'efficienza, di incremento di produttività, di trasparenza e, soprattutto, di performance organizzativa ed individuale. Infine, la più recente all'atto della stesura di questo elaborato, è la L. 124/2015¹¹, indicata come legge Madia avviate durante il Governo Renzi, il cui obiettivo è stato agire sul riordino della disciplina dei dipendenti pubblici.

Come si può evincere si tratta di fasi determinanti per il cambiamento della pubblica amministrazione, dove in circa 26 anni, a partire dal 1990 si sono susseguiti 18 governi e 15 interventi legislativi sulla pubblica amministrazione, a riprova del fatto che i tentativi di ammodernamento della pubblica amministrazione sono stati vari e, soprattutto, agiti affinché vi fosse un passaggio da una cultura del controllo ad una del risultato (Studio FPA,2016). Al di là degli interventi diretti sul settore della PA, bisogna considerare gli effetti che queste hanno avuto su altri comportamenti del settore pubblico (Rebora, 1999) e, in particolare, le specifiche leggi che hanno investito gli Enti Locali (Farneti, 2001), il sistema sanitario (Vagnoni, 2004), il sistema della scuola (Bracci, 2006) e dell'Università (Maran, 2009) ed il settore culturale (Zan, 1997; Casini, 2016). Nell'ambito di analisi

¹⁰ "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 "Per maggiori approfondimenti si rimanda al presente link: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/99286dl.htm>. Consultato in data 16/01/2018.

¹¹ La legge si riferisce alle "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Per maggiori approfondimenti sul testo si rimanda al seguente link: https://www.promopa.it/images/normativa/legge_124_2015_riforma_pa.pdf. Consultato in data 16/01/2018.

delle riforme è emerso a lungo un interesse da parte degli studi di natura giuridica e, solo successivamente, verso gli studi aziendali che hanno introdotto il loro apporto ad un settore che era stato considerato non ancora maturo di attenzione (Vagnoni,2000). La lente sotto cui gli studi economico-aziendali si sono proposti di affrontare il settore pubblico sono stati orientati al superamento di quella visione weberiana secondo la quale il funzionamento della macchina amministrativa era connessa solo al rispetto della norma. Ciò ha, infatti, radicato una cultura organizzativa interna di cui ancora le realtà del settore pubblico risentono, nonostante il tentativo di scardinarla e nonostante il tentativo di introduzione di nuovi strumenti e nuove logiche al loro interno.

Se da un lato il NPM ha dato una notevole spinta all'introduzione di principi manageriali all'interno delle realtà pubbliche, non sono mancate le criticità, talvolta espressione di una traslazione di concetti mutuati dall'ambito privato nel contesto pubblico. Le criticità che il NPM lascia emergere sono legate alla frammentazione di attività e responsabilità generate da un modo di operare delle aziende pubbliche che per rispondere alla complessità operativa dovuta all'evoluzioni di bisogni, tecniche e conoscenze, avevano incrementato il numero di funzioni, procedure e unità organizzative con la conseguenza di una dispersione delle funzioni, ruoli e responsabilità.

Altro aspetto emergente è la difficoltà che queste aziende riscontravano nel perseguire strategie di sviluppo. L'eccessiva frammentazione che ne è derivata ha compromesso il perseguimento dell'efficacia e dell'efficienza nello svolgere il lavoro e ha reso critica l'identificazione di chi avrebbe dovuto assumersi la responsabilità di raggiungimento dei risultati previsti.

In conclusione, la spinta riformistica nel NPM, benché abbia guidato per diverso tempo la formulazione delle riforme nel settore pubblico italiano, ha subito in parte una frenata. Infatti, come osservato da diversi Autori (Borgonovi, 1988; Farneti et al., 1991), l'influenza dell'assetto amministrativo-burocratico, basato tendenzialmente sul rispetto delle norme, ha portato ad un adempimento puramente formale delle riforme. Questo ha influenzato anche il ruolo dei manager, i quali si sono concentrati nello svolgimento dei

loro compiti, mirando a far rispettare quanto richiesto dalla normativa, piuttosto che non ad apportare il reale cambiamento.

1.3 Il New Public Management, il managerialismo e le ricadute sul settore culturale.

Il paradigma del New Public Management, che ha trovato larga affermazione nel settore pubblico a partire dall'inizio degli anni Novanta soprattutto nei Paesi anglosassoni (Hood, 1990), ha avuto la sua influenza anche sul settore culturale italiano e, nello specifico museale, conducendo allo sviluppo di nuove logiche di gestione (Donato e Gilli, 2011).

L'affermarsi di uno Stato fortemente sovraccarico di incombenze e con modelli di gestione rigidi hanno richiesto l'esigenza di spostare il focus da un approccio di tipo tradizionale, tipico del settore pubblico basato a sua volta su quello weberiano, ad uno che richiamasse le logiche del settore privato (Hood, 1991; Osborne e Gaebler, 1992).

L'inattualità del modello tradizionale-burocratico, individuato in quello weberiano ormai dimostratosi non essere più efficiente per i tempi, ha avuto le sue ricadute sul settore pubblico in generale, in cui troviamo una traslazione anche sul settore culturale, data la sua specificità. Il modello ad oggetto, mancando di capacità di adattamento ai cambiamenti in atto, necessitava di essere sostituito con uno maggiormente flessibile, nell'intento di sopprimere quella rigidità che si era mostrata la fonte di inefficacia ed inefficienze (Borgonovi, 1996).

Il NPM ha richiamato l'attenzione da parte del settore pubblico nel suo rapporto verso l'esterno, ovvero i cittadini, e verso l'interno, in termini di qualità dei servizi offerti e di utilizzo delle risorse pubbliche. Difatti, tra gli aspetti emergenti vi è quello di uno Stato: più *accountable* verso gli stakeholders, maggiormente responsabile per i risultati conseguiti, più attento alla gestione, ad individuare il cittadino come un cliente,

rispondendo in modo mirato alle esigenze da esso manifestate, più incline all'introduzione di meccanismi di mercato (Hood, 1995).

Proprio in termini di maggiore *accountability* bisogna evidenziare che, in Italia, l'affermazione dei principi del NPM si hanno contestualmente all'emergere di una crisi di valori e di governo derivante dagli scandali tipici del settore pubblico (un esempio eclatante furono le inchieste su casi di corruzione politica passate alla storia come "Tangentopoli").

L'applicazione di principi del NPM non sono stati rivolti, come precedentemente evidenziato, solo ad una maggiore trasparenza e responsabilità, ma hanno avviato un vero e proprio processo di *aziendalizzazione* della pubblica amministrazione (Anselmi, 1993).

Tra i settori del comparto pubblico, anche quello culturale ha subito una certa influenza, facendo parlare di *managerializzazione* (Zan, 1999; Bonini Baraldi 2007), seppur tardiva e parziale rispetto agli altri settori del comparto pubblico (enti locali, sanità, scuola).

Da ciò deriva che nell'ambito del settore culturale, gli studi economico-aziendali si interconnettono con quelli giuridici, storici, artistici, sociali; ciò consente di avere un inquadramento complessivo rispetto alla portata di questo settore, nonché di evidenziare l'interdisciplinarietà che lo caratterizza. Dal momento che la pubblica amministrazione italiana, per la specificità del nostro patrimonio e delle leggi che ne regolano la tutela, è la detentrica maggiore del patrimonio culturale, si ha di conseguenza che ad essa è demandato il compito della gestione del patrimonio culturale, in parte affidato anche agli enti locali. Il nostro patrimonio culturale è sottoposto a leggi di tutela e a principi di valorizzazione¹², ma il fatto che sia di proprietà dello Stato, comporta che le problematiche di gestione siano connaturate al settore pubblico rivelando un'ampia

¹² Il termine valorizzazione inizia ad affermarsi quando la Francia comincia ad introdurre nei suoi discorsi quello della "mise en valeur" dei beni culturali, assumendo una connotazione giuridica con la legge n. 62-903 del 4 agosto 1962, in particolare in relazione ai centri storici (cfr. G. SEVERINI, Valorizzazione del patrimonio culturale, in M. A. SANDULLI, a cura di, Codice dei beni culturali e del paesaggio, Milano, 2012, p. 55). In Italia tale termine è introdotto "ufficialmente" dalla "Commissione Franceschini" istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310 e successivamente introdotto "a pieno titolo" nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio.¹

inefficienza nella gestione ed una scarsa capacità di risposta alle esigenze dei cittadini (Levy Orelli, 2007).

I processi riformistici attuati nel settore culturale sono distinguibili in due forme di introduzione: indiretta e diretta. Nel primo caso si è verificato che i cambiamenti introdotti non derivano da leggi specifiche del settore, quanto piuttosto mutate da altre leggi di riforma, un esempio riguarda l'introduzione di normative che riguardavano gli enti locali e che hanno di conseguenza interessato i musei in seno alla loro gestione.

Si parla di introduzione di cambiamenti in forma diretta, lì dove tali cambiamenti sono stati introdotti con una prospettiva normativa *ad hoc* finalizzati ad avere un'influenza mirata e ad intervenire sugli aspetti di valorizzazione del patrimonio diretto in riferimento a cambiamenti mirati verso la valorizzazione del patrimonio.

Gli studi, che hanno affrontato l'analisi sul dibattito relativo all'introduzione della dimensione manageriale nei musei, hanno rilevato come conseguenza di ciò (Zan, 2003):

- Una forte concentrazione da parte dei musei sulla dimensione comunicativa e di messa in atto di tecniche per l'acquisizione di risorse. La prima è volta a superare il limite del museo inteso come una "scatola chiusa" incline ad adempiere alla sola funzione conservativa, la seconda come tentativo di sopperire alla carenza di risorse ricorrendo al *fundraising*.
- Una forte concentrazione sul problema del ridimensionamento delle risorse, piuttosto che focalizzarsi sul comprendere le condizioni ottimali per una gestione efficiente in qualsiasi regime di risorse ed un adeguato sfruttamento di queste ultime.

Una scarsa propensione alla programmazione e definizione di obiettivi da perseguire sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo.

Tali aspetti, seppure di fondamentale importanza, non sono sufficienti a coprire la dimensione manageriale in quanto è stata denotata la frequente assenza di ulteriori elementi come: la gestione delle risorse, il controllo di gestione, lo sviluppo di una cultura organizzativa che, pure facendo parte del discorso manageriale, hanno trovato scarsa

attuazione nel contesto della gestione del patrimonio culturale italiano pubblico. Dalla Legge 5/1993¹³ sulle esternalizzazioni dei contratti e la gestione dei servizi aggiuntivi ai privati, all'esperienza dell'autonomia museale della Soprintendenza di Pompei (e a seguire Roma e Venezia) all'autonomia dei Poli museali (Roma, Venezia, Firenze, Napoli), diversi sono stati i tentativi verso l'introduzione non di diretti strumenti manageriali, ma di condizioni che ne consentissero una qualche applicazione, come il caso del conferimento di autonomia gestionale¹⁴.

L'attenzione posta dagli economisti aziendali (Valentino 1993,1995; Bagdadli, 1997; Solima, 1998; Zan, 1998a, 1998b), per l'introduzione di tale disciplina nel comparto culturale, ha creato uno spartiacque lungo i filoni di pensiero di coloro che vi operano all'interno, lasciando emergere una visione, non del tutto e non ancora superata, che associare i principi manageriali al settore culturale e puntare verso una valorizzazione economica¹⁵ del patrimonio culturale non vuol dire attuare una sua "mcdonalizzazione" o

¹³ Si tratta della Legge Ronchey - L. 14.1.1993, N. 4. "Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 14 novembre 1992, n. 433, recante misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di stato". La Legge è stata abrogata e l'attuale regolamentazione è dettata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42).

¹⁴ La questione riguardo il conferimento dell'autonomia è molto meno recente di quello che si crede. Nel 1995 l'allora Ministro Paolucci, in carica al Ministero dei Beni Culturali, propose di conferire l'autonomia al museo di Capodimonte, la Galleria Borghese, la Galleria degli Uffizi e, infine, alla Pinacoteca di Brera, proposta che fu successivamente bocciata. Per approfondimenti si rimanda al d.d.l. A.S. n. 1649 del 2 maggio 1995, recante "Attribuzione dell'autonomia ad alcuni istituti del ministero per i beni culturali e ambientali".

¹⁵ Si intende distinguere tra valorizzazione culturale e valorizzazione economica. Di per sé il termine valorizzazione ha una caratteristica "dinamica" in quanto ha l'obiettivo di creare le condizioni per favorire lo sviluppo della cultura. Quando si parla di valorizzazione culturale ci si riferisce alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale e ad una migliore fruizione del patrimonio stesso attraverso una serie di attività ed azioni che hanno ricadute sul bene stesso e sui destinatari (cfr. art. 6, Codice dei beni culturali italiano, d.lgs. n. 42/2004).

Il tema della valorizzazione economica del patrimonio culturale è stato introdotto già negli anni '80 a seguito di un convegno di museologia (Si veda P. Dragoni, Il dibattito culturale in Italia. Dal 1945 all'Atto di indirizzo sugli standard museali, in Musei e valorizzazione dei Beni culturali, a cura di M. Montella e P. Dragoni, Bologna, Clueb, 2010, 72 ss). Solo successivamente questo aspetto ha trovato una sua maggiore apertura con la Legge Ronchey (d.l. 14 novembre 1992, n. 433, conv. in L. 14 gennaio 1993, n. 4) con la quale furono introdotti nell'ordinamento giuridico alcuni strumenti per la valorizzazione anche economica del patrimonio culturale. Essa di basa su iniziative in grado di migliorare la redditività del patrimonio culturale (in particolare dei musei) e "sfruttare" il bene culturale per creare ricchezza all'esterno.

altrimenti indicata come “mercificazione della cultura”¹⁶ (Piperata, 2014)¹⁷. Solo di recente, difatti, la letteratura sull’amministrazione della cultura ha iniziato ad utilizzare il termine “aziende culturali” con un’accezione neutra, lo stesso per coloro che operano in questo comparto. Ricorrere all’espressione “aziende culturali” in modo neutro, vuol dire riferirsi ad organizzazioni culturali sottratte ai principi di privatizzazione o trasformazione della loro finalità istituzionale da pubbliche a private o for profit (Magnani, 2014).

Zan (2007:12) ha affermato *“l’estensione del discorso economico-aziendale al campo dei beni culturali sembra confermare una sorta di maledizione, una difficoltà di fondo al trasferimento in forme intelligenti di un bagaglio di nozioni e approcci che pure potrebbero introdurre prospettive assolutamente interessanti; ovvero in campi inusuali come la ricerca sulla modernizzazione della pubblica amministrazione connessa nella gestione dei beni culturali [...]”*.

In un rapporto di Confindustria del 2008, in cui si affronta il tema della valorizzazione della Cultura tra Stato e Mercato, nel definire il settore culturale e le realtà che operano al suo interno si evidenzia che: *“se alcune organizzazioni culturali a contenuto industriale (editoria, cinema, ...) hanno trovato una loro affermazione come imprese, diverso è per le “attività che ruotano attorno ai beni culturali – musei, monumenti, siti archeologici e altro – e allo spettacolo dal vivo – teatro, danza, musica – che sembrano risentire ancora di radicati pregiudizi rispetto alla possibilità di essere riconosciute a pieno titolo come*

¹⁶ Una delle linee di pensiero è sul rischio degli interventi di carattere economico/gestionale rispetto alla fattibilità degli interventi di valorizzazione economica, perché se estremizzati possono condurre a fenomeni di privatizzazione e di sfruttamento economico del bene e che condurrebbe alla trasformazione «di cittadini in clienti» del patrimonio culturale (Si veda MONTANARI, Tomaso. *Le pietre e il popolo: restituire ai cittadini l'arte e la storia delle città italiane*. Minimum fax, 2013).

¹⁷ L’opinione di chi scrive non è quella di abbracciare l’onda di pensiero dei cosiddetti “riformisti” secondo i quali bisognerebbe lavorare per una totale privatizzazione del patrimonio culturale allontanando la presenza dello Stato dai vari settori della società, né di mantenere una posizione “conservatrice” totalmente avulsa dal pensiero aziendalistico. Piuttosto si ritiene valido il pensiero che la comprensione dell’importanza dei principi manageriali, una volta introdotti all’interno delle realtà culturali, possa condurre a benefici e ricadute positive o quanto meno ad un miglioramento nella loro gestione.

Lo studioso di economia aziendale definisce le organizzazioni culturali sulla base di fattori oggettivi, ovvero l’essere ordine economico di un istituto e svolgere attività culturali, all’interno del quale è possibile accogliere logiche e strumenti manageriali derivanti dalle imprese.

vere e proprie iniziative imprenditoriali in grado di generare utili” (Rapporto Confindustria, 2008:9).

Seppure afferenti al medesimo settore, le due realtà organizzative presentano caratteristiche distintive, per le quali le prime sono aziende culturali in senso lato (assimilabili alle imprese), mentre le seconde lo sono in senso stretto. La discriminante che emerge tra le due è l’orientamento al profitto che è presente nella prima, ma non di certo è lo scopo ultimo di quelle aziende in cui sono compresi i *Beni Culturali*.

L’assenza della finalità ultima del profitto non si deve tradurre in assenza di perseguimento dell’efficienza, difatti come evidenziato da Onida (1960:68): *“produrre anche senza lo stimolo del lucro, non significa di accettare di produrre male e a qualunque costo, ponendo gli oneri di simile condotta a carico della collettività”*.

L’interesse degli aziendalisti, bisogna sottolineare, è stato quello di attuare i principi economico-aziendali alle realtà del settore culturale al fine di guidarle verso il miglioramento della loro performance di carattere multidimensionale. Principi che, secondo la visione di Zappa (1956), sono in grado di guidare all’analisi e alla gestione di qualsiasi tipo di azienda. Ripercorrendo lo studio di Levy Orelli (2007) sulla misurazione della performance nel settore culturale, è possibile riassumere i tre principi per la gestione delle aziende culturali in:

- a. L’economicità della gestione.
- b. La responsabilizzazione e l’autonomia.
- c. Il controllo di gestione e la cultura aziendale.

L’attuazione di questi principi all’interno del settore culturale e, come vedremo in particolare museale, non trova ancora ampia affermazione e diffusione, nonostante abbiano la capacità di operare una riconfigurazione dei processi di gestione e di introdurre logiche e strumenti manageriali in grado di porre “rimedio” alla manifesta scarsa performance nel settore.

1.3.1 Avvicinare i musei alle pratiche di gestione.

A partire dalla metà degli anni '90, e tutt'ora in corso, si è ampliato il dibattito tra economia e cultura ponendo in evidenza l'importanza di riorientare le strategie di gestione¹⁸ e di cambiamento, soprattutto per le organizzazioni museali. Ciò ha comportato una rilettura dei principi di gestione in relazione alle realtà museali e alla loro specificità di essere un'azienda-museo nell'ottica di aziendalizzazione (Panozzo, 2000) o *managerialization* (Hood, 1995) che aveva interessato le aziende pubbliche (Bagdadli, 1997; Chirieleison, 1999). Dal momento che l'azienda-museo può essere considerata come *“un'unità economica del sistema sociale”* (Bertini, 1990:29) essa si colloca nell'ambito delle aziende pubbliche o *non profit* ed è soggetta a vincoli dettati dall'assetto istituzionale. Ma prima ancora di attribuire alla realtà museale in generale la connotazione di azienda è importante far emergere che nel caso di quelle realtà a gestione statale si parla prima di tutto di istituti culturali, nonché museali; solo successivamente si guarda ad essi come realtà aziendale. Il museo è inteso come istituto in quanto, nel novero della definizione riportata all'inizio di questo capitolo, è da considerarsi come un insieme di risorse a vario titolo, di elementi e fattori che risponde di una propria organizzazione e di proprie leggi. Non è un caso che l'International Council of Museums (ICOM) affronti la definizione di museo parlando di esso come una *“istituzione permanente, senza scopo di lucro”*, la cui finalità è quella di conservazione, ma anche di ricerca e comunicazione delle collezioni presso un vasto pubblico, che rappresentano beni meritori e soggetti alla non escludibilità. Il museo, dunque, si afferma come un istituto pubblico sostenuto da finanziamenti/ trasferimenti statali che consentono da un lato di garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico e dall'altro di permettere l'accesso ai consumi

¹⁸ «L'orientamento strategico di fondo riguarda il modo di essere e di funzionare dell'impresa in alcuni fondamentali profili gestionali e organizzativi, che si combinano e si saldano con gli altri elementi dell'orientamento strategico di fondo. Quanto ai profili organizzativi, trattasi di idee e atteggiamenti, spesso istintivi, da cui deriva un'organizzazione in varia misura partecipativa o autocratica, preoccupata di favorire o di ostacolare l'esplicarsi delle potenzialità individuali, aperta o chiusa al nuovo e così via», Coda V. (1988), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet, pag. 27.

culturali ad una platea estesa all'intera popolazione. Tuttavia, anche se il sussidio statale rappresenta una fonte sicura di sostegno a realtà che sottoposte al vincolo delle teorie del fallimento del mercato culturale e artistico, è anche vero che proprio la gestione statale costituisce uno dei vincoli per una gestione efficace ed efficiente delle risorse¹⁹.

Il museo al fine di un suo adeguato funzionamento deve essere in grado di definire il suo orientamento verso il futuro, capire quale direzione prendere e quali azioni intraprendere. In sintesi un museo necessita di definire una propria *vision*, una sua *mission* (non economiche) e delle proprie strategie nel rispetto dell'identità culturale della realtà ad oggetto²⁰. Dunque, i musei rientrano nel novero delle aziende culturali e al fine di una buona gestione degli stessi è necessario che siano ricondotti nel loro funzionamento e modo di operare a principi aziendali sintetizzabili nell'autonomia, nell'economicità della gestione, nella responsabilità e l'*accountability* e il controllo di gestione e la cultura aziendale (Levy Orelli, 2007).

In riferimento al concetto di autonomia si fa riferimento ad un concetto di carattere multidimensionale (Ferrero, 1968), in quanto si declina a livello aziendale in:

- Autonomia patrimoniale: intesa come in termini di disponibilità del patrimonio a prescindere da chi detenga la proprietà aziendale.
- Autonomia decisionale: intesa come l'essere indipendenti nel fare delle scelte, superando il sistema di autorizzazione o di dipendenza da altri attori che gravitano all'esterno del sistema aziendale ad oggetto.
- Autonomia economica: intesa come la capacità di un'azienda di possedere risorse economiche adeguate per il perseguimento dei propri fini.

Riguardo l'aspetto di economicità della gestione (Marcon e Sibilio Parri, 2015) anche le istituzioni museali, al pari di altre, devono ottimizzare l'impiego delle risorse rispondendo allo stesso tempo ad un bisogno di cultura che, diversamente dalle logiche

¹⁹ Si rimanda al capitolo 5 per una distinzione tra le modalità di gestione dei musei pubblici a livello internazionale e le dovute distinzioni.

²⁰ Bisogna evidenziare che i musei statali, ad eccezione di quelli interessati dalla recente riforma che si approfondirà in seguito, hanno sempre operato senza una chiara definizione di questi aspetti.

dettate dal mercato, non sempre trovano una domanda da parte del pubblico. Quindi, in merito al concetto di economicità esso è riferibile a due aspetti, da un lato la capacità dell'azienda di far fronte nel tempo al perseguimento dei suoi fini istituzionali (Cassandro, 1980), ma dall'altro che il perseguimento dei suoi fini sia legato al raggiungimento di un equilibrio economico a valere nel tempo che gli consenta di perdurare nel raggiungimento dei suoi obiettivi.

Dall'integrazione dei principi di efficacia, efficienza ed *economy* (che nell'accezione inglese si riferisce all'ottimizzazione del rapporto qualità-prezzo nell'acquisire i fattori operativi) si sviluppa il principio di economicità che in senso più ampio si riferisce alla *capacità dell'azienda di svolgere durevolmente la sua funzione strumentale* per cui è stata creata (Marcon e Sibilio Parri, 2015:144). Si persegue l'obiettivo dell'economicità quando, nell'adempiere allo svolgimento dell'attività economica, le risorse scarse sono sfruttate secondo principi di efficienza e si massimizza l'utilità generata per la collettività. L'Economicità, in un'ultima analisi, la si può considerare come una sintesi volta all'efficienza tecnico-operativa, ovvero la ricerca di efficienza all'interno di adeguati livelli di efficacia, risultando evidente quanto sia collegata con l'autonomia. Efficienza ed efficacia si coniugano in quanto la prima permette di ridurre gli sprechi, liberando risorse aggiuntive per il miglioramento dei risultati in termini quantitativi e/o qualitativi economica. Quest'ultimo aspetto introduce un ulteriore concetto che va ad integrarsi con quello di economicità: la socialità; si tratta dell'attenzione verso l'impatto generato sulla comunità in senso ampio; mentre per le organizzazioni private questo concetto non è del tutto scontato, si può dire che nel caso delle istituzioni museali esso sia insito nella loro natura volta al perseguimento di obiettivi sociali o collettivi.

Il secondo aspetto riguarda la responsabilizzazione, rifacendosi al principio di *accountability* (Gray et al., 1996), ovvero assumere un comportamento responsabile nei confronti degli *stakeholders*. Questo termine, che risulta difficile tradurre in una sola parola in lingua italiana, corrisponde più ad un concetto, ovvero a quello di come le aziende dovrebbero rendere conto in modo trasparente e responsabile del loro operato.

Nel caso delle aziende pubbliche l'aspetto dell'*accountability* è ancora più rilevante e determinante, in quanto lascia trasparire e giustificerebbe le modalità di gestione e di utilizzo dei soldi pubblici derivanti dai contribuenti. Tuttavia, i principi di *accountability* nel settore pubblico rispondono, spesso, ad una formalità (*formal accountability*), trattandosi di un adempimento richiesto dalla normativa che non si traduce in una reale capacità di impegno del “dare conto” della propria attività. Nel caso degli enti locali, il successo o l'insuccesso nel rispondere a questo principio si è rivelato, talvolta, discrezionale rispetto all'utilizzo fatto degli strumenti economico-aziendali da parte dei decisori dell'ente (Miolo Vitali, 1993).

Nel caso delle aziende culturali l'*accountability* diventa elemento portante, in quanto esprime la responsabilità delle organizzazioni nei confronti della collettività (Sibilio Parri, 2004). La rendicontazione verso l'esterno potrebbe essere supportata dall'introduzione di sistemi informativi nelle aziende culturali, il cui ruolo di destinazione è per l'interno dell'azienda; ciò potrebbe favorire un migliore passaggio di informazioni verso gli *stakeholders* considerati rilevanti per l'azienda. Alla base della loro implementazione vi dovrebbe essere il senso di responsabilità sociale rispetto all'attività svolta e, logicamente, un sistema informativo tale per cui sia realmente di supporto all'azienda nella gestione e la capacità di sapere misurare in modo attendibile i risultati di tale gestione (Marchi e Badia, 2015).

Il terzo aspetto, che rientra nelle modalità di gestione di un'azienda, riguarda il controllo di gestione e la cultura organizzativa. Il sistema di controllo, come spiega Mele (1997), deve essere implementato in un contesto che abbia un certa autonomia manageriale, soprattutto se il riscontro che da questo si ottiene è finalizzato a meccanismi premiali o meno, il che richiede un certo livello di informazioni e individuazione delle responsabilità. L'importanza dei sistemi informativo-contabili non è solo finalizzata agli aspetti di *accountability*, ma i dati contenuti al suo interno consentono di sviluppare il cosiddetto “controllo di gestione”, ovvero di sistemi basati sulla pianificazione, programmazione e controllo (Anthony, 1965; Brunetti, 1979; Anthony e Govindarajan,

2007). Per Brunetti (1979:10) con il termine controllo si intende il controllo di gestione, ovvero quella *attività di guida rivolta al conseguimento di obiettivi economici*, ma nel caso delle amministrazioni pubbliche o delle aziende culturali l'obiettivo di implementare un sistema di questo tipo sarebbe quello di migliorare il rapporto tra risorse consumate e bisogni soddisfatti (Farneti, 1997). Esso, come si diceva precedentemente, si basa sui dati che emergono dai sistemi informativi individuati nella contabilità direzionale o anche definita di controllo e si tratta di un processo interno all'azienda, ma che nel caso delle aziende culturali si amplia anche verso l'esterno, a favore di un'integrazione interno-esterno sia dal punto di vista informativo che decisionale (Marchi, 2011).

L'ampliamento verso l'esterno avviene principalmente durante tre fasi (Marchi, 2015:179): la prima è relativa alla complessità del contesto ambientale e all'influenza che da questa deriva nel formulare gli obiettivi e l'attribuzione delle risorse, aspetto che richiede un'estensione di ruoli, relazione e responsabilità anche all'esterno. La seconda è legata alla fase di misurazione della performance, dove in questo caso si cerca di bilanciare le misure interne ed esterne, finanziarie e non sulla base dei nessi di causa effetto tra obiettivi da raggiungere ed attività implementate, tra gli obiettivi e le risorse impiegate. La terza ed ultima fase riguarda il reporting, dove l'attenzione trasla dall'analisi interna derivante dai risultati ottenuti sugli obiettivi prefissati (scostamenti) alla valutazione delle performance su base esterna; il focus in questo caso è volto a legittimare l'operato e a potenziare l'aspetto della rendicontazione a favore dei diversi portatori di interesse esterni e della comunità sociale.

Sulla base del Decreto Legislativo n.267/2000 art. 147 del TUEL sulla tipologia dei controlli interni, il controllo di gestione è una delle quattro forme di controllo da esso previste²¹, tuttavia nelle aziende culturali, così come nelle amministrazioni pubbliche emerge una difficoltà di attuazione di questo processo. Questo problema non riguarda

²¹ I quattro tipi di controllo che ritroviamo nell'art. 147 del TUEL fanno riferimento a: controllo di regolarità amministrativa e contabile, valutazione della dirigenza, valutazione e controllo strategico e, come già indicato in paragrafo, il controllo di gestione.

solo le aziende culturali pubbliche, ma talvolta anche quelle private, soprattutto il limite sta nel non considerare l'importanza della funzione di pianificazione e programmazione.

L'attuazione di logiche di pianificazione degli obiettivi strategici e della programmazione dei risultati potrebbe orientare al meglio la gestione e spingerla verso il perseguimento dei risultati operativi futuri (Donato, 2013). Invece, il problema, di una mancata applicazione di queste logiche sorge poiché queste realtà sono sostenute da fondi pubblici, per cui la programmazione si attua solo quando si è avuta conferma della quota destinata alla struttura e dunque si attende l'assegnazione dei fondi, mentre la parte di pianificazione e, di conseguenza il controllo strategico, non sono altrettanto contemplati (Donato e Borin, 2012).

L'analisi dell'attività di un museo consentirebbe di comprendere se si sta procedendo nella giusta direzione o reindirizzare, eventualmente, le sue strategie di breve o lungo periodo per il perseguimento degli obiettivi. I meccanismi di feed-back che dovrebbero derivare si rendono indispensabili per l'attivazione del ciclo di programmazione e controllo per il miglioramento continuo senza sottovalutare gli obiettivi e la natura culturale del museo che incrocia quelli di natura economica (Dainelli, 2007).

Quest'ultimo aspetto indica che non si può replicare, o meglio traslare, in toto un modello di misurazione della performance su tutte le realtà ad oggetto, ma ogni realtà avendo caratteristiche specifiche necessita di trovare i suoi strumenti, criteri e metodologie di misurazione della performance.

Secondo Chirieleison (1999) prima dell'introduzione di un sistema di valutazione all'interno di un museo dovrebbero essere verificate due condizioni:

a. Condizioni di carattere organizzativo. Qualora vi siano le condizioni di una sufficiente autonomia economico-finanziaria, strategica ed operativa, si necessita di attuare una riorganizzazione e una riprogettazione organizzativa per definire una chiara linea di comando, una ripartizione di ruoli e responsabilità a livello gestionale, stabilire funzioni, livelli gerarchici e rapporti. Si evidenzia, che la rigidità dell'organico dei musei pubblici ha inficiato l'armonizzazione delle politiche del personale (e continua tutt'oggi

a farlo), non consentendo a queste strutture di attuare assunzioni, licenziamenti, misure sanzionatorie o di gratificazione. Questi ultimi aspetti sono quelli che internamente orientano il comportamento dei lavoratori e che possono avere ricadute sulla loro performance lavorativa. Al di là di ciò, tra le tante criticità che si riscontrano all'interno del settore e che inficiano l'applicazione di questi principi all'interno dei musei vi è il limite che le aziende culturali operano, spesso, con organici depotenziati e insufficienti sia sul fronte qualitativo che quantitativo, con una scarsità di risorse di natura tecnico-finanziaria che, è ridonante ribadirlo, non consentono il perseguimento di risultati soddisfacenti (Magnani, 2014).

b. Il secondo ordine fa riferimento alla predisposizione del sistema informativo aziendale²², ossia un sistema che selezioni quei dati utili per essere trasformate in valide informazioni. Questo aspetto è considerato tra quelli più critici, poiché vi è l'assenza di una chiara comprensione nei contesti di proprietà pubblica dell'importanza della contabilità e delle informazioni da essa derivanti, nonché ancora una diffusa mancanza di autonomia economico-finanziaria per la maggior parte dei musei statali.

Un ulteriore aspetto importante da considerare e che ritorna sull'utilizzo dei sistemi di controllo è che, secondo quanto affermato da Miraglia (1995), *il controllo di gestione, impiegato in un ambiente orientato al cambiamento, è esso stesso strumento di cambiamento*, ma per far sì che accada bisogna farlo rientrare all'interno di una più ampia cultura organizzativa.

Difatti, proprio a completamento delle tre fasi che attengono alla gestione e che sono derivate dal processo di aziendalizzazione, insieme al controllo di gestione vi è anche la cultura aziendale. Essa si traduce nella necessità di superamento degli adempimenti formali portando all'introduzione e diffusione dei principi sui quali si basa la cultura economico-aziendale e interiorizzando la logica del controllo di gestione. L'aspetto della

²² «In conclusione il sistema informativo aziendale può essere visto come l'insieme interrelato degli elementi (risorse tecniche, umane, metodologiche e finanziarie; dati; informazioni) determinanti l'insieme organizzato dei procedimenti di trattamento e comunicazione dei dati finalizzato al soddisfacimento delle esigenze informative d'azienda con la massima efficacia ed efficienza», Marchi (1988), pagg. 6-7.

cultura aziendale richiama l'attenzione sulla necessità di divulgare l'esigenza del cambiamento, farlo comprendere e supportarlo attraverso risorse adeguate.

Se ben gestita la prima fase [in riferimento all'introduzione dei principi economico-aziendali] produce cambiamenti di tipo culturale, ossia determina la comprensione della logica del controllo di gestione, induce senso di appartenenza all'azienda e tecnico operativo, ossia la capacità di redigere budget, di concentrarsi sugli obiettivi che si intendono perseguire sul grado di conseguimento degli stessi, di porre particolare attenzione alla risorse (Levy Orelli, 2007:90).

In seconda battuta, a ciò segue l'interiorizzazione di questi principi che una volta metabolizzati entrerebbero a fare parte di una cultura/filosofia aziendale volta al risultato. Un cultura del risultato si ha quando i manager/dirigenti hanno compreso l'importanza del controllo di gestione e abbiano implementato azioni mirate a motivare i dipendenti per il raggiungimento di risultati. Il sistema di controllo deve essere tarato su obiettivi ambiziosi, che richiedono impegno, ma che siano raggiungibili e non impossibili, in questo modo si tende a fare leva sulla motivazione dei dipendenti, poiché all'estremo obiettivi troppo facili o troppo difficili potrebbero essere poco stimolanti e ridurre la motivazione.

CAPITOLO II

Prospettive per l'analisi delle riforme.

Sempre la forza delle consuetudini si oppone ai cambiamenti e crea sovente aspettative fondate sul ripetersi in futuro di certe pratiche
(G.Zappa, 1956).

2. Introduzione al capitolo.

L'epoca in cui ci troviamo a vivere è stata definita come "l'era delle riforme" data la vasta elaborazione finalizzata a cambiare i modelli amministrativi e a volgersi verso nuove forme di innovazione all'interno degli apparati burocratici o volti alla risoluzione di criticità derivanti dai cambiamenti di contesto (Kickert e Van der Meer, 2011). La comprensione delle riforme passa attraverso svariate prospettive teoriche che consentono ognuna, partendo da quelle tradizionali, una loro lettura da diverse angolature (Van de Walle e Groeneveld, 2017). L'adozione di una data prospettiva diventa una chiave di lettura per la riforma che viene analizzata, determinando la modalità del cosa si intende ricercare ed andare ad esplorare nell'attuazione di cambiamenti che ricadono nell'ambito del settore pubblico.

Il presente capitolo si basa su di una breve disanima riguardo i principali approcci e prospettive teoriche attraverso le quali analizzare ed interpretare processi di intervento di riforma nel settore pubblico. Le prospettive teoriche attraverso le quali i ricercatori hanno inteso affrontare l'analisi di riforme pubbliche sono: istituzionale, trasformativa, dell'agencification, dell'innovation, cultural, interpretativa e del change management.

L'inserimento di questo capitolo è finalizzato da un lato all'introduzione della prospettiva di analisi del change management, approccio teorico che verrà esplicitato nei successivi capitoli, ma anche - trattando l'argomento di tesi la riforma del settore culturale e museale- consentire di comprendere nei contesti di cambiamento quali modalità di analisi possono essere adottate.

2.1 La prospettiva Istituzionale.

Nel momento in cui si parla di approccio Istituzionale, non si può prescindere dal non chiedersi cosa si intende per “Istituzione” e come questo termine sia declinato nella prospettiva di analisi di riforma del settore pubblico. March e Olsen (1989: 3) riferendosi al termine Istituzione evidenziano che:

An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances.

Il concetto di Istituzione è passato nel linguaggio quotidiano ed è volto ad indicare un’Istituzione di carattere politico-amministrativo come possono esserlo un Parlamento, un Ministero o un Ente locale, assumendo una connotazione sia nel campo della pubblica amministrazione (Olsen, 2017) sia in quello manageriale dal punto di vista di una loro gestione (Borgonovi et al., 2015). Le istituzioni definite “governative” sono concepite, sotto differenti approcci, come degli strumenti col potere di regolare e facilitare scambi, comportamenti e anche come strumenti di comando, coercizione e redistribuzione (March e Olsen, 1989).

Il ricorso ad un approccio istituzionale comporta a sua volta un’ulteriore interpretazione del concetto di riforma nel settore pubblico che vede applicare la prospettiva dell’attore razionale (ricorrendo ad un “*actor-centered frame*”) oppure quella delle istituzioni politiche e comportamenti che provengono dalle forze politiche. Le istituzioni possono formarsi o da decisioni prese da un unico attore, oppure da una coalizione vincente; tuttavia due sono gli aspetti prevalenti della forma istituzionale: la determinante della performance e le scelte umane (Olsen, 1997).

In relazione a ciò, l’avvio di una riforma dovrebbe comportare che colui che la propone deve avere ben chiaro l’obiettivo che si intende perseguire, quali forme

istituzionali alternative possono influenzare la performance ed il raggiungimento degli obiettivi ed, infine, la possibilità di ricorrere a quanto è necessario per finalizzare il raggiungimento del risultato desiderato.

Un approccio di tipo istituzionale sostiene che le istituzioni politiche non sono né completamente statiche né sono in costante flusso di cambiamento, per cui non sono determinate dalla volontà umana, nascendo da atti volontari, né sono causate da forze esterne o leggi e dunque determinate, né si realizzano per un effetto random, ossia sono governate dal caso. Infatti, le istituzioni sono contemporaneamente creatrici di ordine e cambiamento. Non le si può considerare come un'entità statica e non sempre favoriscono continuità con il passato. Il cambiamento, in questo caso, è risultato essere una caratteristica costante delle istituzioni per come esse rispondono all'esperienza, per come le routine evolvono per indirizzare le proposte di riforma.

Un approccio istituzionale si interroga se le forme di organizzazione sono legittimate in una specifica cultura, se la vita politica è organizzata in modo tale che le persone accettano come naturale e appropriato e ragionevole. Il ruolo delle istituzioni dovrebbe essere quello di facilitare la creazione di senso e stabilizzare le aspettative. Le due sfide che sorgono intorno all'istituzionalismo sono: specificare come le variazioni nelle forme istituzionali influenzano la condotta, i comportamenti e le performance, e gli stati interiori mentali delle persone, e le loro qualità morali ed intellettuali, identità ed effetti personali, cosicché esse diventano portatori di regole e pratiche.

L'approccio Istituzionale riconosce che alle strutture governative/pubbliche il ricorrere a strutture formali, che operano secondo determinate regole, ruoli e pratiche. Al di là di questo aspetto caratterizzante, ci sono degli impatti che devono essere considerati: uno è quello comportamentale e l'altro riguarda la mentalità e l'identità che si sviluppa intorno all'istituzione.

L'impatto comportamentale parte dal presupposto che le istituzioni sono concentrazioni di risorse e di capacità di azione collettiva. Esse si occupano di definire le regole di condotta e le regole di base per risolvere i conflitti, di regolare l'utilizzo delle

risorse sia pubbliche che private, di distribuire carichi e benefici. Uno dei problemi che spesso sorgono, sta nel limite di non riuscire a pianificare dei risultati dal momento che, sotto diverse condizioni, la stessa disposizione organizzativa può avere differenti conseguenze, così come diverse disposizioni possono produrre gli stessi effetti.

Come ci si spiega questo aspetto? Attraverso la logica dell'appropriatezza che è funzione dell'azione umana. Per agire in modo appropriato gli individui seguono delle regole e delle pratiche e tali regole sono seguite proprio per dare validità normativa alle azioni.

Per quanto riguarda il valore identitario, bisogna considerare che le istituzioni si formano in ambito collettivo e comunitario, per cui i membri che sono all'interno di quest'ultima si identificano nei valori socio-culturali della comunità di appartenenza, ma allo stesso tempo le istituzioni offrono un ampio senso di giustizia, ragione, legami sentimentali. In sintesi, come evidenziato da Olsen (2017) i caratteri dell'istituzionalismo possono essere raggruppati in:

- Possibilità di avere un'interpretazione di come le istituzioni politico-amministrative esistenti possono essere concettualizzate, quali gradi di indipendenza hanno, i processi attraverso cui esse emergono, sono mantenute e cambiano. L'insieme di regole su cui un'istituzione si basa, così come le procedure standardizzate, fanno sì che vengano richiesti ed adottati appropriati comportamenti e regole in specifiche situazioni.
- Legittimazione dei comportamenti (processi di standardizzazione, omogeneizzazione, autorizzazioni, vocabolario tecnico utilizzato, modi di ragionare, sono tutti fattori che tendono ad essere legittimati e a diventare regole di comportamento) e chiarezza di accordi sulle regole di comportamento.
- Incremento del consenso che porta ad una riduzione della necessità di spiegare e giustificare perché modi di azione si ritengono appropriati.

Dall'applicazione, invece, di un approccio de-istituzionalizzato si verifica che i ruoli, le risorse, la stessa autorità, diventano fattori contestabili e contestati, comportando un

aumento di incertezza, disorientamento e conflitto. In questo caso, c'è da utilizzare un approccio maggiormente coercitivo.

2.2 La Transformative Perspective

In questo paragrafo si analizza la prospettiva trasformativa sulla base degli elementi e delle dinamiche di questo approccio e di come viene utilizzato per analizzare empiricamente le riforme, evidenziando alcuni esempi da differenti Paesi in cui si è riscontrato un simile orientamento (Christensen e Laegrid, 2011).

I processi di riforma pubblica hanno spesso carattere di complessità e di ibridazione, dal momento che essi possono riguardare diversi problemi che vanno dalla salute, ai livelli di povertà, la sicurezza, l'immigrazione ognuno dei quali incrocia diversi settori e ha molteplici caratteristiche e che a loro volta richiedono differenti soluzioni (Pollitt e Bouckaert, 2011). Di conseguenza, gli attori coinvolti sono molteplici, come molteplici sono anche gli obiettivi che ci si pone. Per analizzare riforme complesse ed ibride è necessario ricorrere a strumenti analitici che possono comprendere nell'analisi anche fattori dinamici in continuo cambiamento.

Per comprendere meglio le dinamiche organizzative ed istituzionali delle riforme esse sono da interpretarsi come un complesso mix di pressioni ambientali, storiche, istituzionali e ordinamenti politici (Christensen e Laegreid, 2001). Questi fattori definiscono il margine o i vincoli che i leader politici ed amministrativi affrontano nell'implementazione di riforme.

Il ricorso ad un approccio di tipo trasformativo esamina come i fattori ambientali, le caratteristiche dell'ordinamento politico, i fattori culturali costringono e abilitano attività e deliberano processi e strutture di riforma amministrativa. Questi fattori sono da considerarsi gli elementi trasformativi frutto dell'interazione tra le caratteristiche ambientali, quelle culturali interne all'amministrazione e i vincoli strutturali in un modo dinamico che trascende le strutture stabilite. Non potendo essere eletta un'unica e *best*

theory per spiegare i processi di riforma e gli effetti in tutte le situazioni, a tutti livelli ed in ogni periodo (Pollitt, 2004) si ritiene opportuno ricorrere alla combinazione di prospettive strutturali, culturali e ambientali.

Si tratta di un approccio che si applica a livello meso, focalizzandosi sulle organizzazioni come corpi intermedi situati tra gli individui e il sistema politico-amministrativo in generale.

Secondo Olsen (1992) l'introduzione di nuove riforme rappresentano una risposta a pressioni esterne che provengono dall'ambiente. Dal punto di vista dell'istituzionalismo l'ambiente si caratterizza come un fattore che indirizza l'organizzazione attraverso una serie di valori e idee dominanti. Per cui si può verificare un adattamento dell'organizzazione attraverso le riforme alle pressioni esterne (Di Maggio e Powell, 1983). Le pressioni sono classificate in forte e deboli e contestualizzate all'interno di un ambiente tecnico o istituzionale. Da qui si ha un adattamento deterministico in un ambiente tecnico e isomorfo in quello istituzionale. Nel caso di pressioni esterne forti, diversamente, l'impatto di pressioni deboli determina un adattamento opzionale e negoziabile nell'ambiente tecnico e pragmatico in quello istituzionale.

Al di là di questo aspetto, emerge quello di natura culturale, dovuto alla specificità di ogni Paese che presenta una propria impronta storico-culturale. L'incidenza di questa impronta fa sì che le riforme presentate dalle organizzazioni pubbliche, all'atto della loro esposizione, siano soggette indirettamente ad un test di compatibilità culturale. Ciò si traduce nell'intercettare se prevale una cultura sociale oppure di taglio egalaritario oppure amministrativo/organizzativo basata sul merito burocratico (Laegrid e Verhoest, 2011).

Altro elemento che aiuta nella spiegazione dei processi di riforma sono le caratteristiche dell'ordinamento politico, ossia disposizioni istituzionali e le strutture amministrative politiche. Queste caratteristiche dell'ordinamento politico si esplicano nel sistema elettivo, la governance, le strutture di decision-making all'interno del sistema politico-amministrativo le quali possono influenzare la capacità di un Paese di implementare riforme pubbliche (Christensen e Laegrid, 2003).

Ultimo aspetto riguarda logiche di azioni complesse e dinamiche, ovvero quando i leader politici ed amministrativi lanciano un nuovo piano di riforme attraverso nuove policy, essi vengono influenzati da dinamiche di contesto che vincola il modo di operare, le risorse e le capacità, comportando un adattamento alle pressioni esterne.

Date queste premesse rispetto ai fattori di influenza, tre sono le modalità in cui si può analizzare una riforma attraverso un approccio di tipo trasformativo (Christensen e Laegrid, 2017):

1. Ricorrendo alla dottrina internazionale: le idee e i movimenti di riforma sono analizzati ed esaminati attraverso un confronto ed una procedura comparativa volta a comprendere come sono stati modificati, traslati e interpretati da due processi nazionali.

2. Focalizzando l'attenzione sulle riforme amministrative come una complessa interazione tra varie caratteristiche strutturali, culturali ed ambientali che potrebbero ostacolare o abilitare la progettazione delle riforme.

3. Prendendo le caratteristiche culturali come punto di partenza ed esaminare come le condizioni enfatizzate all'interno di altre prospettive sono traslate e filtrate all'interno di norme e regole stabilite.

Le diverse componenti dell'approccio trasformativo possono lavorare insieme ed influenzarsi a vicenda. Se si considerano i fattori ambientali, si analizzeranno per prime le pressioni ambientali ed il modo in cui si risponde a queste pressioni dall'esterno.

2.3 La prospettiva dell'*Agent Theory*.

Il ricorso all'*Agent Theory* per l'analisi delle riforme nel settore pubblico consente di spiegarne le motivazioni, il grado di implementazione e possibili insuccessi. Essa si è sviluppata come un modello economico per le organizzazioni private e che operano sul mercato, ma non sempre si adatta alle condizioni che vedono un coinvolgimento del settore pubblico rispetto alle caratteristiche che possiede quest'ultimo (Broadbent, Dietrich & Laughlin, 1996).

La *Principal-Agent Theory* rientra in una delle tre teorie del neo-istituzionalismo economico (NEI) (Eisenhardt, 1989) col quale si mira a predire le condizioni di mercato in cui si può raggiungere un optimum nella produzione di beni attraverso le organizzazioni ed il business. Il principio si basa sul fatto che ci sono dei beni condivisibili per tutti anche se il costo non è assunto da tutti. Infatti, si descrive la situazione in cui la produzione di specifici beni sia assunta/ caricata da una terza parte, ossia si assume una terza persona per svolgere il lavoro (Gibbons e Roberts, 2012).

I beni comuni possono essere protetti attraverso meccanismi di mercato con l'intervento governativo e se non si è in grado di garantire questa produzione, allora esso sarà comunque coinvolto nella regolazione delle prestazioni.

Inizialmente tale teoria è stata sviluppata per creare un modello per le relazioni tra gli *shareholders* e i manager delle imprese, ma nel caso in cui si tiene in considerazione il settore pubblico, si può considerare la relazione tra un capo del governo, ad esempio un ministro, un agente non governativo per eseguire un determinato compito pubblico. Alla base della PAT vi è un modello diadico costituito da due attori: il *principal* (capo, presidente) che assume l'*agent* per svolgere alcuni compiti. Verrà redatto un contratto stipulato poi dai due rispetto alle modalità di svolgimento dei compiti: risultati, tempi e risorse. L'agente è considerato un esperto, il quale sa come svolgere il suo compito e che conosce tutte le specifiche informazioni rispetto a quanto gli è richiesto.

Tuttavia, resta il dubbio di sapere come valutare il buon svolgimento dei compiti da parte dell'*agent* e come il *principal* può ridurre l'asimmetria informativa a riguardo e comprendere se l'*agent* sta facendo un buon lavoro.

Si tratta di un modello economico, che si basa su norme di massimizzazione del profitto e su di un modello razionale, infatti alcuni elementi specifici che emergono sono (Van Thiel, 2016):

Opportunismo: gli attori sono assunti per perseguire specifici obiettivi, cui segue quello di divergenza degli obiettivi. Ossia, il principale vuole che l'agente produca di più

e a basso costo i beni richiesti o i servizi, mentre l'agente vorrebbe produrre il meno possibile a costi maggiormente elevati.

Selezione avversa: gli agenti possono fornire informazioni che non sono in linea con il loro profilo e mascherare incompetenze.

Moral hazard: un agente potrebbe caricare ulteriormente il prezzo del prodotto o servizio producendo un minore output di quello effettivamente possibile.

Residual loss: perdita di efficienza dovuta all'asimmetria informativa riguardo la mancata conoscenza della reale performance dell'agente da parte del principale.

Monitoring: serve per rimediare alla perdita di informazioni e si riferisce sia alla raccolta di informazioni aggiuntive da parte del principale, sia alla richiesta di report, incontri, analisi sul lavoro svolto dall'*agent*.

Incentivi: vengono dati per stimolare l'*agent* a svolgere al meglio il suo lavoro e migliorare la sua performance.

Bonding Activities: mantenere le relazioni ed i rapporti con i principali, per avere una continuità contrattuale per i successivi lavori.

Il ricorrere all'*agency theory* per l'analisi di riforma consente di spiegare l'adozione di alcune riforme, considerato che il settore pubblico può ricorrere a forme di outsourcing o avere un ampio numero di compiti da svolgere, motivo per cui si affida ad un agente l'incarico di svolgere una parte dei compiti.

2.4 La prospettiva di “Innovation”.

Il modo in cui l'innovazione nel settore pubblico viene definita fa riferimento a “*the introduction of new elements into a public services - in the form of new knowledge, a new organization and / or new management or processual skills - that represent discontinuity with the past*” (Osborne e Brown, 2005:4).

Già Schumpeter (1934) definiva l'innovazione come il motore dell'economia spinto dal fare le cose differenziandosi, provando da un lato ad attribuire nuovo significato ai

prodotti e produrre qualcosa di non familiare per i cittadini, ma dall'altro aprirsi verso nuovi mercati (Rogers, 2003). Nel parlare di innovazione bisogna tenere distinti due concetti: creatività (Shalley, Zhou & Oldham, 2004) e cambiamento, da cui essa si distingue (Osborne & Brown, 2005). La prima viene considerata come precursore dell'innovazione, mentre il secondo lo si può utilizzare in riferimento ad una specifica innovazione. Adottato nel contesto del settore pubblico, il concetto di innovazione è sintetizzato in innovazione di prodotto o servizio, tecnologica, processo, organizzativa, *governance*, concettuale (Osborne & Brown, 2005).

L'introduzione di aspetti innovativi nel settore pubblico si alterna tra giudizi positivi e negativi, alcuni ritengono che l'incentivo ad essere innovativi sia legato alla competizione perché stimolerebbe i lavoratori nella creazione di nuova innovazione, per cui solo sottoponendo a competizione parti del settore i lavoratori potrebbero trovare uno stimolo verso la creazione di nuove idee. Sul versante opposto esiste la concezione che l'innovazione nel settore pubblico esiste ed è viva, come ad esempio l'introduzione di servizi elettronici (con l'e-government) (Osborn e Brown, 2012).

Analizzare una riforma attraverso il punto di vista dell'innovazione appare interessante poiché le riforme potrebbero essere raggiunte attraverso un'innovazione di tipo sociale. Secondo la definizione della Commissione Europea, l'innovazione sociale mobilita ogni cittadino a diventare parte attiva del processo di innovazione (European Commission, 2011:30). Ciò vuol dire che nell'ottica di lungo periodo si pone attenzione a problemi di natura sociale come possono essere la disoccupazione giovanile, la rigenerazione urbana, la qualità della vita della popolazione. Tali obiettivi sono raggiungibili attraverso il cambiamento delle relazioni, posizioni e regole tra gli stakeholders coinvolti attraverso un processo di partecipazione e collaborazione aperta.

L'implementazione nel settore pubblico presenta, come in ogni cosa che viene avviata, dei drivers che guidano alla realizzazione e delle barriere che ne minacciano la riuscita. Le organizzazioni pubbliche lavorano in un contesto che spesso tende a disincentivare l'innovazione, per cui anche l'ambiente tende ad influenzare il contenuto

dell'innovazione. Allo stesso tempo però, lo stimolo all'innovazione può derivare proprio dai cambiamenti che si hanno dal punto di vista economico, sociale, demografico e tecnologico (Osborne & Brown, 2005). La competizione può stimolare le innovazioni nelle organizzazioni pubbliche, anche se alcuni studiosi sostengono che la competizione è fuori da questo tipo di organizzazioni (Bason, 2010).

Molto spesso, però, emergono anche altri tipi di innovazione che emergono da forme di collaborazione tra diversi attori, pubblici, privati, cittadini. Il coinvolgimento è un altro fattore che potrebbe stimolare l'innovazione.

Tra i driver e le barriere legate alle caratteristiche del settore pubblico emergono (Bekkers e Lukkers, 2016):

- Le deboli capacità delle organizzazioni in termini di risorse come persone, denaro, competenze, informazioni, conoscenza. Più le organizzazioni sono deboli, allentate, maggiore è la possibilità e le opportunità per una *cross-fertilization* di idee, dimostrando una più ampia possibilità di idee.
- La cultura amministrativa: di fronte ad organizzazioni con una forte cultura orientata al cliente ci sarà una propensione elevata verso risultati che forniscono valore superiore ai clienti.
- La leadership: la capacità di un leader di avere una visione ben chiara e credibile, e che si assume anche il rischio, aumenta la possibilità di trasformazione di un'organizzazione dimostrando una leadership di tipo trasformativa. Borins (2002) ha evidenziato, all'opposto, che spesso le persone che guidano verso l'innovazione hanno una leadership di tipo informale, tentano di risolvere i problemi prima ancora che essi diventino fattori di crisi. Essi sviluppano una chiara visione di una innovazione e costantemente analizzano un'innovazione per vedere se sta funzionando nel modo giusto.
- Infine, un ultimo fattore visto come driver o barriera sono le "forze governative" e i cittadini. Si tratta di due tipologie di attori che hanno un ruolo fondamentale poiché per implementare un'innovazione c'è bisogno di una

collaborazione e sostegno reciproco. Spesso i cittadini sono scettici riguardo i cambiamenti che le politiche possono apportare, ma se si verifica un'effettiva possibilità di partecipazione da parte loro, allora si verifica anche un maggiore interesse da parte loro nel condurre il processo di trasformazione.

2.5 La Cultural Theory Perspective.

Il fattore culturale riveste un'importanza notevole in quanto la sua influenza può incidere sull'analisi dei processi riforma e funzionamento delle organizzazioni pubbliche, ragion per cui gli approcci di analisi che ne derivano tentano di indagare la relazione tra cultura e riforma del settore pubblico Hood (1995).

La cultura viene inteso o come un "problema" da superare nel processo di riforma delle organizzazioni pubbliche e delle pratiche o come fattore che può rimuovere gli ostacoli per la crescita delle stesse organizzazioni e strutture politiche. In questo ultimo caso, la cultura può essere inteso come strumento diagnostico vitale (*diagnostic tool*) per formulare e strutturare riforme effettive che possano aiutare alla risoluzione di problemi e ampliare il *range* di possibili soluzioni finalizzati alla buona riuscita dell'esito. Per la comprensione delle riforme nel settore pubblico l'analisi culturale potrebbe avere il vantaggio di indentificare stili ed approccio istituzionali della riforma ad oggetto.

La cultura, spesso è intesa, anche come la sola reale soluzione per un'effettiva riforma del settore pubblico piuttosto che come condizione che deve essere riconosciuta e accettata *tout court*. Resta il fatto che, problema o soluzione che sia, la cultura è un fattore da cui non si può prescindere, ma di cui bisogna tenere in considerazione la sua molteplicità, ossia quale cultura andrebbe scelta in un progetto di riforma, se una che enfatizza i rapporti di mercato o le relazioni di solidarietà o quelle ad esempio di leadership (Hood, 2016).

2.6 La prospettiva Interpretativa.

Gli studi che abbracciano una prospettiva di approccio interpretativo stressano l'importanza della vita umana, motivo per cui ciò che si tenta di fare con questo approccio è di comprendere i significati, le reti di credenze e preferenze delle persone coinvolte e le relazioni che si sviluppano tra di esse.

Tra gli studiosi che ricorrono alla prospettiva interpretativa vi è Kickert (1997, 2000), i cui contributi sulle riforme amministrative sono ormai noti ed in particolare anche per le sue critiche al NPM.

Il tentativo che emerge è quello di separare le credenze e le pratiche individuali attraverso le quali le persone costruiscono i loro mondi, per indentificare i pattern ricorrenti delle azioni e le relative credenze. Per interpretare una riforma secondo questi “canoni” diventa importante rifarsi a metodi qualitativi, come quello narrativo o etnografico, che consentono di comprendere le ragioni delle azioni svolte dai diversi attori. Infatti, un approccio di tipo narrativo non vuole essere un'esplicazione di tipo cronologico, ma si riferisce nel campo delle scienze umanistiche a metodi di spiegazione delle azioni, con riferimento a credenze e desideri degli attori, per cui è fortemente centrata sugli individui considerati dei “situated agent” (Rhodes, 2016). Con il ricorso ad un approccio di tipo qualitativo è possibile estrapolare dati di ogni tipo, ovviamente ciò non vuol dire che esso si sostituisce ad un'analisi di tipo quantitativo, ma un approccio di questo tipo ha implicazioni sulle modalità di raccolta dei dati che mirano ad andare in profondità e rilevare anche aspetti complessi.

L'obiettivo di molte riforme come evidenziato da Brunsson (2009:133) è stato di “*to turn organizations into obedient instruments for their leaders. But reforms are difficult to realize, simply because event in reform processes, this is not the way organizations work*”. L'altro metodo menzionato è quello etnografico, considerato uno strumento ideale per esplorare i modi in cui le organizzazioni lavorano, per fare entrare a pieno nel contesto

in cui lavoratori operano, infatti l'applicazione di tale approccio consente di comprendere anche le ragioni delle azioni degli attori.

Applicato all'interno di un contesto di riforma un approccio di questo tipo produce un resoconto dall'interno, mostrando i limiti e le possibilità di applicazione, lo svolgimento, le pratiche e le credenze che si sono create nell'ambiente, portando ad evidenziare in base al contesto anche la possibile introduzione di cambiamenti o applicazione di una data norma. Ad esempio, i tentativi per imporre al settore pubblico le pratiche del settore privato per incrementare le 3E, non sempre possono *matchare*, e non perché il manager del settore pubblico è mal addestrato o venale, ma perché è il contesto che cambia. Alcune tecniche possono essere neutre e adottate in ambo i settori, ma il settore pubblico non può condividere gli stessi rischi di quello privato e con un approccio interpretativo questo lo si può far emergere (Rhodes, 2016).

2.7 Introduzione al *change management* come prospettiva

Gli studi sul cambiamento organizzativo e sulla sua relativa gestione hanno attratto l'interesse degli studiosi sia dal punto di vista delle organizzazioni orientate al profitto, sia per le organizzazioni che rientrano nel novero di quelle pubbliche.

Sebbene non di secondaria importanza, l'*organizational change* e *change management*, sono rimasti ancora poco indagati nell'ambito del settore pubblico, nonostante si tratti di un'area sottoposta a continui processi di riforma (Kuipers et al., 2014). Attraverso la letteratura sul *change management* si cerca di supportare come avviene il cambiamento e chi ne è coinvolto, ossia il processo di implementazione di riforma e le attitudini degli attori.

L'analisi del cambiamento da parte dei ricercatori, così come emerso dalla critiche introdotte da Pettigrew (1990), si è concentrata maggiormente sulla struttura del singolo evento di cambiamento. Partendo da questa spinta, i ricercatori nel campo del *public management* hanno incentrato parte dei loro studi nell'analizzare all'interno del

cambiamento sia il contenuto che il contesto. Come affermano Tsoukas e Papoulias (2005:80) *for research to be illuminating, the organization needs to be seen in its broader institutional context, not as a self-contained economic entity*. Lo studio evidenzia una carenza di attenzione verso la gestione del cambiamento organizzativo in contesti istituzionali e pubblici. Infatti, tale argomento, resta ancora poco esplorato se non nei sistemi aziendali di natura anglo-sassone, nonostante la diffusione di processi di riforma che interessano e hanno interessato molti altri Paesi. Andando oltre un approccio che inquadra i meccanismi di gestione interna tra gli attori che intervengono nei processi decisionali di cambiamento e quelli che li subiscono, si enfatizza la necessità di studiare l'organizzazione in un contesto più ampio.

L'ambiente in cui le realtà pubbliche operano può essere diviso in "tecnico" ed "istituzionale"; il primo fa riferimento ad un ambiente in cui operano aziende produttrici di beni o erogatrici di servizi e che sono valutate sulla base della loro efficacia ed efficienza, rispondendo alla domanda "stai producendo le giuste cose?". Nella seconda categoria di ambiente istituzionale, le organizzazioni sono all'interno di un ambiente che si focalizza sull'importanza che assume il perseguire dei valori, sposando i giusti valori, costruendo stabili strutture e seguendo idonei processi; in questo caso la domanda cui si risponde è "stai facendo le cose giuste?". Le due domande, cui si trovano a rispondere le due categorie ambientali, segnano una distinzione sul tipo di controllo esercitato dall'ambiente stesso, ossia da un lato sull'output e dall'altro sull'applicazione delle procedure (van der Voet et al., 2016).

Ciò che spesso manca all'interno di tali realtà pubbliche è il senso di "autorità manageriale" da realizzarsi in una catena di comando indipendente ed unitaria attraverso la quale la direzione prende decisioni cruciali, impone la responsabilità e realizza determinati obiettivi aziendali in modo più o meno sistematico.

Uno dei più recenti studi sull'argomento condotto da Kuipers et al. (2014), attraverso la review della letteratura enfatizza alcuni risultati chiave, proponendosi nell'ottica di un superamento del limite degli studi dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni:

- La scarsa focalizzazione sugli aspetti del cambiamento declinati e gestiti nel pubblico.
- La predominante presenza di studi di analisi del cambiamento nel contesto anglo-sassone.
- La limitata produzione di lavori incentrati sulle modalità con cui i cambiamenti sono implementati, affinché possano diventare efficaci, a fronte di una larga produzione di analisi che vertono sul chiedersi se le politiche adottate siano di per sé efficaci.

Lo studio copre un *range* temporale ben preciso considerando le pubblicazioni dall'anno 2000 al 2010 riguardo la gestione del cambiamento organizzativo. L'obiettivo è quello di una maggiore focalizzazione, attraverso il ricorso a studi empirici e comparativi, sui processi di cambiamento. I risultati si concentrano sulla mancanza di dettagli sui processi di cambiamento e sui risultati ottenuti e il divario tra le teorie comunemente utilizzate per studiare il cambiamento.

Il contributo che potrebbe derivare dalle prospettive di applicazione del *change management* riguarda la natura multilivello della gestione di una riforma pubblica per la sua transizione ed impatto a livello nazionale o sociale, con una trasformazione a livello intra organizzativo. Infatti, tra le prospettive di analisi adottate dalla letteratura sulla gestione del cambiamento, spesso si intercetta un'analisi a livello micro e meso per comprendere il grado di implementazione delle riforme (Kuipers, et al., 2014). L'approccio dominante alla riforma del settore pubblico nella letteratura della gestione pubblica indirizza prima il cambiamento fatto all'organizzazione, mentre il *change management* si focalizza sul cambiamento fatto da o all'interno delle organizzazioni e su chi sono gli attori che vengono coinvolti, enfatizzando la dimensione comportamentale a seguito del cambiamento implementato.

Al di là del contenuto del cambiamento, ciò che la letteratura sul *change management* tende ad enfatizzare è il processo di trasformazione che viene introdotto che, a sua volta,

può comportare pratiche di resistenza al cambiamento. In riferimento a quest'ultima, essa emerge tendenzialmente quando vi è un mancato allineamento tra gli obiettivi della riforma e i valori del pubblico o dei professionisti coinvolti, così come una mancata consultazione tra i partecipanti tra i leader e coloro che recepiscono il cambiamento durante l'implementazione del cambiamento. Le soluzioni al cambiamento sono percepite come estranee da coloro che partecipano alla vita dell'organizzazione, motivo per cui essi di mostrano restii nel porsi in modo aperto all'accettazione di nuovi modi di operare. L'introduzione di nuovi progetti di cambiamento dovrebbe essere mitigata da un'analisi della struttura e della cultura organizzativa, per cui coloro che introducono forme di cambiamento, dovrebbero essere radicati nel contesto, in modo da evitare che si sviluppa una resistenza notevolmente complessa da gestire (Vann, 2004).

CAPITOLO III

Il cambiamento e la gestione del cambiamento nel settore pubblico

Avere un'idea, è un'ottima cosa.

Ma è ancora meglio sapere come portarla avanti.

(Henry Ford)

3. Introduzione al capitolo

Il seguente capitolo si pone in continuità con l'ultima parte del capitolo precedente in cui, nel descrivere la prospettiva di analisi dei processi riformistici, si è introdotto l'approccio del change management come la prospettiva di analisi per le riforme. Il capitolo introduce il concetto di cambiamento, offrendo uno spaccato sulla sua evoluzione in ambito organizzativo, dove il termine organizzazione si rivolge ad ogni tipologia di settore. Sono, altresì, introdotte le caratteristiche che attengono a tale concetto e le distinte articolazioni effettuate dagli studi. In dettaglio, si riprende il concetto di cambiamento nel settore pubblico, evidenziando le peculiarità che lo caratterizzano nell'ambito di introduzione della pubblica amministrazione. Diversi sono i modelli di change management sviluppati nell'ambito del settore prima privato e successivamente pubblico, facendo ricadere il focus su quest'ultimo, dato l'ambito di ricerca. Nel corso della trattazione si riporta anche l'ipotesi d un modello processuale di cambiamento, in grado di fornire linee guida nel gestire la trasformazioni di realtà del settore pubblico e, per quanto efficace una sua applicazione, trova scarsa attuazione poiché ostacolato da variabili culturali.

3.1 Il cambiamento: concetti generali legati al cambiamento organizzativo.

Il concetto di cambiamento nell'ambito delle organizzazioni si presta ad una moltitudine di definizioni, nonché a studi che abbracciano diversi campi: da quello psicologico, economico e di gestione a quello amministrativo-giuridico. Inoltre, questo aspetto lascia emergere che gli studi riguardo il cambiamento coinvolgono ogni tipologia di organizzazione, che sia di natura pubblica, privata o *not for profit*. L'analisi del cambiamento all'interno del settore pubblico soffre di una scarsa attenzione all'interno della letteratura generale sul cambiamento (Tsoukas e Papoulias 2005) e con un focus strettamente connesso agli aspetti di contesto e contenuto del cambiamento (Caldwell 2009, in By e Macleod 2009).

In realtà, nonostante questi “limiti”, si può parlare di un fenomeno pervasivo delle realtà organizzative aziendali, a prescindere da quelle che sono le attività che le caratterizzano (Rebora e Minelli, 2007), proprio perché si è di fronte a realtà considerate dinamiche. Il concetto di dinamismo è riferibile ad una condizione in cui si verificano uno slittamento dallo stato attuale, in cui le aziende si trovano, verso uno stato futuro in cui si prefigura uno scenario di miglioramento in termini di efficacia ed efficienza (George e Jones, 2002).

Secondo quanto afferma Pettigrew (1990), il concetto di cambiamento è discrezionale rispetto allo studio affrontato da un ricercatore, con ciò si intende sottolineare che il significato che il termine assume dipende dal framework in cui viene collocato.

Si presenta una disamina – senza pretesa di esaustività- in ordine cronologico sulle principali declinazioni del termine cambiamento riprese da studi che coinvolgono diversi ambiti e discipline che spaziano dal settore della psicologia, della sociologia e del management.

Una prima definizione di cui si tiene conto è quella formulata da Lewin (1951), considerato il padre del *change management*. Secondo Lewin il cambiamento è definito come una sorta di instabilità a carattere temporaneo che, agendo sull'equilibrio del

sistema esistente lo modifica, facendo percepire tale modifica come necessaria. Il modello di analisi del processo di cambiamento proposto si struttura in tre steps che verranno successivamente esplicitati in dettaglio: *unfreezing, changing, refreezing*.

Nel contributo sviluppato da Lawrence (1969:8) emerge che il cambiamento si connota sotto due aspetti: tecnico e sociale. Il primo è definito come “*is the making of a measurable modification in the physical routines of the job*”, mentre quello sociale “*refers to the way those affected by it think it will alter their established relationships in the organization*”.

Lo studio di Lawrence giunge al risultato che l’innescarsi di una condizione di resistenza al cambiamento, condizione comune cui tutte le organizzazioni sono sottoposte, è determinata non dall’aspetto tecnico nella sua natura e misura, quanto piuttosto da un problema di natura sociale. Infatti, spiega lo studioso, “*the nature and size of the technical aspect of the change does not determine the presence or absence of resistance nearly so much as does the social aspect of the change*” (1968:10).

Secondo gli studi sviluppati da Katz e Kahn (1966) il cambiamento si basa sulle due fonti, di cui una fa riferimento agli *input* provenienti dall’ambiente esterno e l’altro alle tensioni interne al sistema. Come si evidenzia dallo schema riportato in fig. (1), all’interno del sistema agiscono l’ambiente, le risorse in input, in output, la trasformazione ed i meccanismi di feedback, ovvero tutti gli elementi che agiscono sul sistema e lo trasformano o lo influenzano. Mentre il concetto di Katz e Kahn risente dell’ambiente ed è più interessato alla visione processuale del cambiamento, il modello elaborato da Schein (1985) fa riferimento in modo particolare alla cultura organizzativa. L’assenza di cambiamento dal punto di vista culturale potrebbe comportare un fallimento dell’innovazione o della trasformazione che si intende apportare. A seguito del cambiamento si introducono: nuovi modi di agire, nuovi aspetti valoriali e atteggiamenti da parte di coloro che sono parte dell’organizzazione; questi elementi menzionati sono quelli che secondo Schein compongono la cultura d’impresa e sono quelli che incidono sul cambiamento effettivo, inteso come una sorta di ristrutturazione a livello cognitivo o

ad una ridefinizione di elementi da cui scaturiscono nuove percezioni, azioni, giudizi e comportamenti.

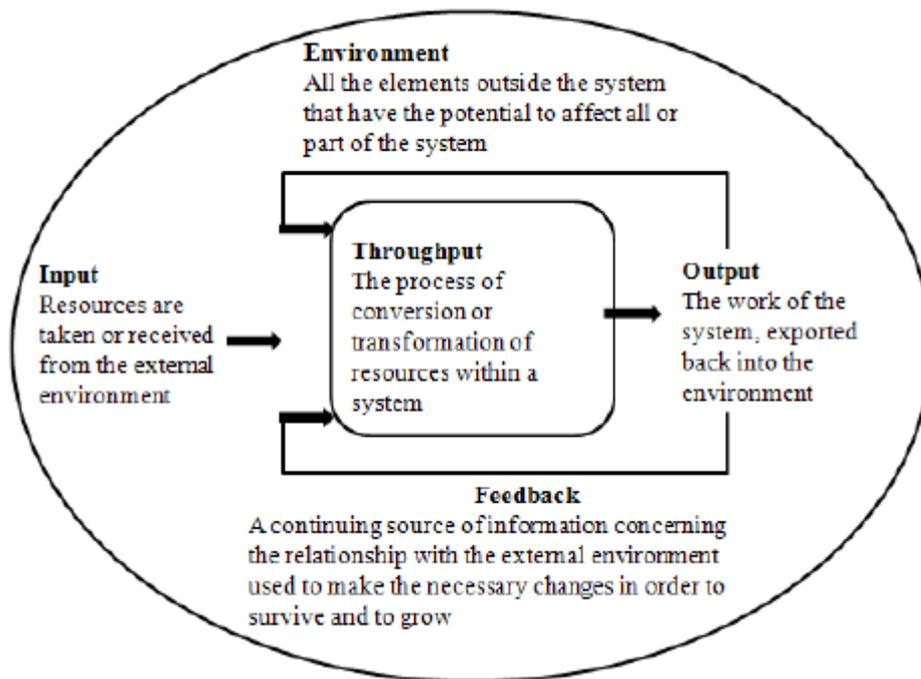


Fig.1 Katz e Kahn model (1966).

Secondo Bennis (1972), il cambiamento si connota come un processo di carattere volontario e collaborativo, la cui finalità è quella di risolvere un problema o programmare e avviare un funzionamento migliore delle organizzazioni. Le due principali ragioni che il ricercatore intercetta nella vita organizzativa sono una in termini di cambiamenti che hanno luogo nella società, ad esempio avanzamento della conoscenza o in riferimento a mutamenti sociali, mentre l'altra è definita *organizational revitalization* (1972:251), ossia un processo che comporta una valutazione attenta e coscienziosa dei comportamenti e delle relazioni collaborative tra i manager e gli esperti per un miglioramento della performance.

Gli studi di Sofer (1972), introducono invece una visione longitudinale del cambiamento, intesa come attraversamento della storia dell'organizzazione, partendo dal presupposto che la portata del cambiamento è maggiore se un'organizzazione ha una

storia breve perché più incisivo, se emerge un'insoddisfazione dei membri che ne fanno parte, se c'è un'elevata rotazione del personale e anche se i leader che la guidano sono propensi al rischio.

Rice (1984) definisce il cambiamento in riferimento ai ruoli ricoperti all'interno dell'organizzazione, infatti afferma che il cambiamento consiste in un mutamento dei ruoli e delle relazioni stabilite nelle cariche che si ricoprono, dunque di quelle che sono le mansioni svolte dagli individui e dei rapporti che si sviluppano tra coloro che sono destinati allo svolgimento di una determinata attività.

Un'ulteriore visione sul cambiamento, rispetto a quelle già messe in luce, è quella di Beckard e Harris (1977), secondo i quali esso si esplicita nella ricerca di strategie efficaci di intervento perché, in questo modo, è possibile attuare la trasformazione voluta e sviluppare l'organizzazione secondo gli obiettivi prefissati.

Crozier e Friedberg (1980) definiscono il cambiamento come la trasformazione di un sistema, all'interno del quale i gruppi collaborano in modo diverso alla stessa azione. Si tratta di un "fenomeno" che rompe con gli schemi e i circoli viziosi sviluppati in precedenza, procedendo verso una nuova scoperta e costruzione umana.

Infine, si considera la definizione elaborata da Cummings e Huse (1989) che definiscono il cambiamento come uno stato di transizione da uno stato attuale che non è più accettato ad uno futuro verso il quale si proietta l'organizzazione.

Le definizioni fin qui considerate si concentrano sull'interpretare ciò che può essere considerato "cambiamento", "trasformazione" o "innovazione" all'interno di realtà organizzativo-aziendali. Gli studi si sono soffermati in larga parte nel comprendere quale tipo di comportamento può scaturire da un'eventuale elemento di novità introdotto, come le relazioni tra i membri si modificano e le eventuali reazioni da parte dei singoli, mentre scarsa attenzione è stata posta sul comprendere in che modo i cambiamenti sono gestiti. Infatti da questi studi è possibile trarre, in linea generale, che il tentativo non è quello di esplicitare il contenuto, le modalità o i risultati del cambiamento, quanto piuttosto leggere il cambiamento in funzione del fattore umano, relazione, culturale-organizzativo.

Dunque, un altro degli aspetti considerati dai ricercatori è stato quello di comprendere ad esempio la natura del cambiamento, ossia a quale tipo di cambiamento ci si riferisce ed in particolare comprendere quali tipi di approccio – fallimentari o di successo – esistono (Higgs e Rowland, 2000).

Successo o fallimento, dipendono dalla capacità dell'organizzazione di guardare alla complessità ambientale in cui essa si colloca e di sviluppare un approccio diverso in base al cambiamento che sopravviene. Dallo studio di Higgs e Rowland emerge, ad esempio, che gli atteggiamenti che si hanno a seguito dei cambiamenti possono essere opposti tra loro e che un approccio di leadership può essere più appropriato in un contesto di cambiamento piuttosto che in un altro, che il ricorso alla teoria della complessità risulta maggiormente appropriato se si intende comprendere il processo di cambiamento, soprattutto se si considera che esso non è pianificato.

Una distinzione comune è quella di scindere il tipo di cambiamento che si sta verificando, se di tipo incrementale o radicale, pianificato o emergente. Tuttavia non esiste una *one best way*, quanto piuttosto si evidenzia l'importanza del risultato che emerge in relazione al tipo di cambiamento introdotto (Burnes, 2009).

3.2 Identificare il cambiamento attraverso i principali fattori distintivi.

Il cambiamento è operato lì dove emergono criticità che rallentano o inficiano l'efficacia e l'efficienza di un'organizzazione, e per far fronte a tali criticità si ritiene opportuno andare ad intervenire principalmente su: aspetti di definizione di obiettivi, introduzione di nuovi modus operandi da parte di chi vi lavora all'interno dell'organizzazione, modifiche di carattere tecnico-strumentale. L'introduzione di questi fattori pongono la realtà ad oggetto in una fase di definizione di un nuovo equilibrio che

si basa sul bilanciamento tra le variabili presenti all'interno dell'organizzazione, e ormai radicate, e le variabili esterne/ambientali (Costa e Nacamulli, 1998).

Si è in presenza di un concetto dinamico che sottostà al significato di “variazione di condizione” sulla base di spinte interne ed esterne. Ciò comporta a sua volta una duplice azione:

- Una volta a riflettere e comprendere le motivazioni che inducono verso il cambiamento, gli aspetti su cui si intende agire, l'equilibrio organizzativo che si interrompe o varia, le ricadute su fattori non solo di natura tecnica, ma anche umana;
- La seconda mira ad identificare la provenienza delle spinte prima menzionate

Le spinte in questione sono considerate dei motori di cambiamento (Daft e Noe, 2001) e si sintetizzano in esterne, interne ed individuali, rappresentando così il punto di partenza affinché si avvii un processo di trasformazione. Ogni singola tipologia di “spinta” appartiene a una categoria e nel rifarsi alla spinte esterne si evidenzia come queste operino su di un livello “macro”, inteso in termini di scenario/contesto, come ad esempio i fenomeni connessi alla globalizzazione, l'introduzione di nuove tecnologie, crisi di carattere sociale, politico economico. Nel caso delle spinte interne l'ambito si restringe intorno alla dimensione organizzativa, quindi di una trattazione “micro”, in cui si analizzano le scelte manageriali, i problemi connessi alla gestione delle risorse umane, come il turnover, la motivazione dei dipendenti, l'insoddisfazione, le barriere verso il cambiamento) o ancora agli atteggiamenti che emergono nell'ambiente di lavoro (come ad esempio la natura delle relazioni, lo stile di leadership). Infine, si parla anche di spinte individuali, lì dove con tale dicitura si intendono i percorsi di carriera o all'interno del mercato del lavoro o all'interno della stessa struttura lavorativa.

Pertanto, il cambiamento è costituito da molteplici fasi o fattori e, alcuni studi tra cui Piccardo e Colombo (2007), ne analizzano l'incidenza sulla modifica ai processi aziendali che si vanno a modificare, l'impatto sui soggetti sui quali ricadono tali modifiche, i tempi

di realizzazione del cambiamento che varia tra la presa di coscienza del mutamento e la sua implementazione, le motivazioni e le modalità con cui il cambiamento viene attuato.

Le azioni, di carattere intenzionale, da intraprendere con la finalità di apportare un cambiamento, sono la conseguenza di una pianificazione di interventi strutturati in misura maggiore o minore a seconda del grado di modifica, totale o parziale, che si intende perseguire. Anche in questo caso le scuole di pensiero e gli studi si distinguono sulla base delle modalità con cui il cambiamento è definito. Infatti, è possibile parlare di cambiamento: continuo, discontinuo, pianificato e non, incrementale, radicale o adattivo.

Un cambiamento che è identificato con quello “continuo” ha alla base una necessità di cambiamento dettato dalle logiche di “sopravvivenza”, ossia di capacità di essere vigili al mutare dello scenario e agire pressoché nell’immediato e in modo proattivo. Per cui, le organizzazioni sono tenute a cambiare continuamente per assecondare l’evoluzione del sistema in cui essa si inserisce, inoltre, un cambiamento di questo tipo consente di volta in volta di apportare correzioni tali da trasformarsi in cambiamento sostanziale (Burnes, 2009; Luecke, 2003). Questo aspetto dinamico, di una struttura organizzativa in continua evoluzione, è rappresentativo della flessibilità e dell’adattamento alle condizioni ambientali esterne, fattore che determina il successo dell’azienda (Burnes, 2009). Tuttavia, i primi studi sul *change management* – smentiti come si è visto- hanno contrapposto un’altra visione, ossia che cambiamenti continui potrebbero contrastare con l’efficacia prestazionale di un’organizzazione, motivo per cui andrebbero alternati o bilanciati momenti statici con altri dinamici (Rieley e Clarkson, 2001).

Il cambiamento di carattere “discontinuo” è definito anche episodico, lì dove i fattori di carattere interno oppure esterno – ad es. nel primo caso una causa potrebbe essere il cambiamento del personale, nel secondo caso eventi esterni all’organizzazione- sono dovuti a rapidi e improvvisi cambiamenti che avvengono a livello di struttura, cultura organizzativa o strategia (Weick e Quinn, 1999). Uno dei limiti evidenziati in riferimento al cambiamento discontinuo risiede, secondo Taylor e Hirst (2001), nel fatto che

trattandosi di cambiamenti che si verificano con natura episodica, non si hanno effetti prolungati nel tempo.

Riguardo al cambiamento di carattere pianificato o non, si fa riferimento, in prima analisi, agli studi di Bennis (1972) che lo definiscono come un metodo volto a risolvere i problemi organizzativi attraverso la “tecnologia sociale”, avvalendosi, di un metodo mutuato dalle scienze sociali che mira a risolvere problemi di natura umana. Questa tipologia di cambiamento si basa sulla necessità di colmare un gap esistente tra la situazione attuale e quella desiderata, partendo da fattori reali oppure da un’opportunità che si presenta e che potrebbe modificare l’operatività dell’organizzazione. Alla base di un cambiamento pianificato vi deve essere una collaborazione continua tra gli interessati, nonché una partecipazione attiva nella fase di progettazione; tale fase si struttura tenendo conto di fattori oggettivi, ma anche soggettivi per non andare a sconvolgere il clima lavorativo. Spesso però, come evidenzia Bennis (1966) emergono vincoli che impediscono l’introduzione di modifiche, questi vincoli si sostanziano spesso in norme e regolamenti.

Per quanto riguarda il cambiamento non pianificato, esso si verifica in modo accidentale o spontaneo, in risposta a cambiamenti esterni di cui non aveva avuto percezione o che non erano stati anticipati. Ciò comporta che il sistema interessato risponderà in modo adattivo e ovviamente spontaneo (Burke, 2010). Da questo punto di vista l’organizzazione deve essere in grado di contrastare e ridurre al minimo gli effetti negativi a favore della massimizzazione di quelli positivi onde ristabilire l’equilibrio internamente all’organizzazione.

Un altro tipo di cambiamento che gli studi affrontano è quello di tipo incrementale e radicale. Mentre il primo, si può bene percepire che avviene in modo graduale, il secondo invece sconvolge l’organizzazione avendo conseguenza sull’organizzazione *in toto*.

Il cambiamento incrementale è un cambiamento in evoluzione, poiché di volta in volta si introducono nuovi strumenti, nuove tecniche e tecnologie, sistemi manageriali, processi produttivi. Difatti, esso deriva dal paradigma del miglioramento continuo. La gradualità

delle modifiche che si apportano non conducono ad uno stravolgimento del sistema, piuttosto queste modifiche sono apportate per modificare di volta in volta alcune parti di esso in cui sono emersi dei problemi, consentendo una correzione delle inefficienze (Burnes, 2009).

Nel fare riferimento ad un cambiamento di tipo radicale, si può parlare di esperienza totalizzante che si manifesta in presenza di avvenimenti critici che mutano lo stato dell'organizzazione che transita dall'essere in un modo al trasformarsi in un altro. Gli eventi critici possono corrispondere a nuove fusioni aziendali, fallimenti, accorpamenti, eventi che non vanno a modificare, ma ad annullare l'assetto originario dell'organizzazione per assumere una nuovo "aspetto", non senza problemi legati alla resistenza al cambiamento (Schermerhor et al.,1997).

Nella realtà aziendale i cambiamenti di tipo incrementale risultano essere maggiori rispetto a quelli di natura radicale, e nel primo caso l'introduzione di cambiamenti in modo graduale preserva l'organizzazione dall'agire in modo improvvisato di fronte ad un evento, prepara l'organizzazione nel prevenire e rispondere a momenti critici dovuti a pressioni esterne e a saperli gestire.

Tuttavia, in termini di successo non si può dire che esista una formula o un dato che favorisca un modello di cambiamento piuttosto che l'altro, in quanto tutto dipende dalle variabili interne all'organizzazione come le reazioni dei dipendenti, le loro *skills* e *capabilities*, la capacità del *leader* a cui è demandato il compito di comunicare, far comprendere e favorire l'attuazione del cambiamento (Bennis, 1966).

Inoltre, a seconda del livello o intensità con cui interviene il cambiamento si hanno cambiamenti di primo, secondo e terzo grado (Bartunek e Moch, 1987), dove il primo si riferisce a modifiche di natura incrementale e condivisa (es. nuove routine), il secondo evidenzia modifiche più sostanziali (es. una nuova strategia), il terzo evidenzia una radicale alterazione del modello organizzativo (es. fusioni, accorpamenti).

Infine, Kreitner e Kinicki (2004) analizzano tre tipi di cambiamento: adattivo, innovativo e radicale ricorrendo all'analisi di quattro variabili che consistono nel rilevare:

il grado di complessità aziendale, i costi per la realizzazione del cambiamento, le reazioni dei dipendenti e il senso di incertezza, le resistenze sia interne che esterne che emergono. Ponendo il cambiamento lungo una linea, un continuum che prende in considerazione le quattro variabili, si ha che, in base all'elevato o al basso livello delle variabili, il cambiamento si posiziona lungo la linea. Di conseguenza si avrà che un cambiamento di tipo adattivo con bassi livelli delle quattro variabili, si posiziona all'inizio del continuum, diversamente da un cambiamento di tipo incrementale che invece si posiziona alla fine del continuum poiché caratterizzato da un elevato livello di tutte e quattro le variabili. Saper gestire e porsi nell'ottica del *change management* in questo caso, richiede abilità e competenze specifiche, perché si tratta di intervenire nella cultura aziendale, di sviluppare nuove pratiche all'interno del settore aziendale e di ottenere il massimo coinvolgimento degli interessati immediatamente a partire dal momento in cui si introduce il cambiamento.

3.3 I modelli di *Change Management*

Riprendendo quanto evidenziato nella prima parte di questo capitolo riguardo all'impegno dei ricercatori di dare delle definizioni del termine cambiamento e di offrire dei modelli, si evidenzia che uno dei primi tentativi di definizione di *change management* risale intorno alla metà degli anni '50 ad opera di Lewin.

Data un'organizzazione, spiega Lewin (1951), il verificarsi di una condizione che ne compromette la stabilità e l'equilibrio che viene definito "cambiamento"; il concetto di equilibrio e di instabilità non sono elementi che si escludono a vicenda, bensì esistono e coesistono durante l'arco di vita dell'organizzazione in cui esso si verifica. Nell'andare a definire un modello di cambiamento Lewin individua tre fasi espresse nei concetti di:

1. *Unfreezing*, ossia ci si riferisce al concetto di scongelamento di norme e strutture.

In questa prima fase si procede all'analisi interna di quelle che sono le necessità che emergono dal punto di vista organizzativo interno e che possono essere declinabili in:

riduzione della qualità prestazionale, diminuzione della soddisfazione lavorativa o scarsa partecipazione alle attività. Di conseguenza, allo stesso tempo, si individuano le possibilità che un eventuale cambiamento può apportare ed i possibili impatti che quest'ultimo può avere sul contesto esterno. Inizia da questo punto in poi una fase di pre-allertamento, in cui colui che si trova alla guida dell'organizzazione deve iniziare a diffondere l'idea di urgenza del cambiamento, con l'intento di abbandonare i vecchi schemi e paradigmi. Questo primo approccio di disseminazione del senso di urgenza è finalizzato anche a levigare o mettere in guardia da possibili resistenze da parte di chi verrebbe interessato dall'introduzione di nuovi modi di operare.

2. *Changing o moving*, si tratta in questo caso del cambiamento vero e proprio, poiché inizia la fase di azione e soprattutto di delineazione dei segmenti organizzativi che vengono coinvolti, sia dal punto di vista di risorse umane, sia dal punto di vista di fattori che sono più strutturali (un esempio sono gli attori, i compiti, la tecnologia cui si ricorre). È implicito che un cambiamento non può essere condotto in modo isolato e senza il supporto di gruppi interni che guidino verso l'attuazione del processo di cambiamento, che tengano ben salda la *vision*, le azioni strategiche e inoltre possiedano doti comunicative da spendere all'interno dell'organizzazione.

Questa fase è stata, a sua volta, tradotta in due sotto-fasi che riguardano l'importanza del ruolo di chi definisce la situazione/condizione iniziale:

- Presentare il cambiamento e qual è la direzione verso la quale si dirige.
- Sviluppare metodi e processi di apprendimento che rispecchiano il nuovo orientamento di cui sopra.

3. *Refreezing*, si tratta della fase di ricongelamento in strutture e regole nuove, altrimenti detto di istituzionalizzazione. In quest'ultima fase l'attenzione è posta sull'importanza di "fissare" le nuove procedure e le modifiche che sono state apportate, per cui i nuovi processi devono non solo essere accettati, ma procedere verso un consolidamento. Anche in questo caso sono state individuate altrettante sotto-fasi che riguardano:

- Il rafforzamento delle modifiche introdotte.
- La creazione di un nuovo equilibrio, fermo nella sua stabilità per evitare che “shock” possano comprometterne la solidità.
- Favorire l’integrazione dei fattori che intervengono nel cambiamento.
- Fornire supporto attraverso la formazione, comunicazione e così via agli individui per facilitare la pratica di comprensione e assorbimento del cambiamento

Sulla base di questo modello Lussier (2011), teorizza un nuovo modello di *change management* che consiste nel contrapporre al modello di riferimento, articolato nelle tre fasi, altre cinque basate in modo particolare sugli aspetti legati alla gestione del cambiamento. Il focus di fondo è basato sul concetto che l’esperienza di cambiamento debba essere partecipativa, muovendo le leve motivazionali, di sensibilizzazione e responsabilizzazione degli attori organizzativi. I cinque elementi selezionati sono nello specifico:

1. Definizione del cambiamento, delle finalità ad oggetto e degli ambiti di intervento.
2. Identificazione di possibili scenari di resistenza al cambiamento e probabili modalità di gestione.
3. Pianificazione del cambiamento.
4. Promozione del cambiamento e del perché sia necessario.
5. Controllo del cambiamento affinché duri nel tempo.

Un successivo modello da considerare è quello di Fuqua e Kurpius (1993) basato sull’assunto che l’introduzione di un cambiamento che incide su una delle parti di un’organizzazione diventa fattore di modifica e di alterazione per tutte le altre. Alla base di questo ragionamento vi è l’ottica di considerare:

1. L’input, ossia la mission e la vision che fanno da apripista alla costruzione delle strategie di cambiamento.
2. Gli oggetti, ovvero gli elementi coinvolti nel processo di trasformazione che si articolano a loro volta in:

- a. aspetti organizzativi (es. politica aziendale, procedure, organigramma);
 - b. componenti sociali (es. la cultura organizzativa, i gruppi di lavoro, le relazioni interpersonali);
 - c. metodi (canali di comunicazione, distribuzione, tecnologie, processi produttivi);
 - d. attori organizzativi (conoscenze, competenze, atteggiamenti, motivazioni e comportamenti).
3. Gli output che si riferiscono al perseguimento degli obiettivi finali di cambiamento che si possono tramutare in obiettivi di profitto, soddisfazione dell'utente esterno, qualità del servizio, miglioramento del clima aziendale.

Infine, si tratterà del modello di Kotter (1996), considerato uno dei pionieri dei modelli di change management moderni. Il modello è elaborato nell'ambito del settore privato e successivamente ripreso da Fernandez e Rainey (2004) per trarne applicazione nel settore pubblico. Nell'andare ad esplicitare le fasi elaborate da Kotter gli elementi che lo compongono sono così elencabili:

1. *Stabilire il senso dell'urgenza*: il successo del cambiamento è dettato sia dalla condivisione del cambiamento che dalla capacità di comunicare e far comprendere la necessità affinché esso avvenga.

2. *Creare una coalizione guida*: il successo è guidato dalla capacità di creare una coalizione guida, ossia il cambiamento deve essere condiviso e bisogna creare intorno alla persona che lo propone, e sulla quale ricade il compito di essere fautore o guida, il consenso nel tentativo di allineare le visioni.

3. *Sviluppare una vision e una strategia*: si tratta per Kotter (1996) di sviluppare una visione che sia motivante per l'avvenire, ambiziosa e realistica allo stesso tempo, chiara e concisa, flessibile per adattarsi alle problematiche, in sintesi una reale spinta propulsiva verso la motivazione a cambiare.

4. *Comunicare la visione del cambiamento*: diffondere al meglio la *vision* sfruttando i canali di comunicazione, affinché tutti abbiano chiaro cosa si intende realizzare.

5. *Garantire un'azione generale di tutta l'organizzazione.* Ogni processo di cambiamento subisce delle resistenze “fisiologiche” da parte di forze interne all'organizzazione. La resistenza è dovuta da un lato alle componenti strutturali e sistemiche dell'organizzazione, dall'altro dalle competenze e dalla gestione.

Secondo Kotter (1999), il successo dell'operazione di trasformazione è dovuto in buona parte al compito svolto dai manager, i quali devono essere in grado di creare le condizioni che consentono di realizzare il cambiamento.

6. *Generare risultati di breve termine:* benché gli obiettivi di lungo termine siano fondamentali, è altrettanto importante fissare degli step intermedi, con la possibilità di individuare criticità in corso d'opera ed introdurre delle azioni correttive.

7. *Consolidare i profitti e produrre ulteriore cambiamento:* il processo di cambiamento deve essere ciclico e dinamico, ciò vuol dire, come già accennato nel punto precedente, la possibilità di apportare modifiche in corso d'opera.

8. *Ancorare le innovazioni alla cultura organizzativa.* L'innovazione prodotta e apportata grazie al cambiamento deve essere allineata con la nuova cultura organizzativa che si viene ad instaurare. Il cambiamento deve essere ancorato e “congelato” nella sua nuova fase, per evitare che fattori di disturbo vadano a compromettere il nuovo equilibrio che si è ricercato e, soprattutto, garantendo continuità alle nuove azioni e procedure implementate e volte al raggiungimento di nuovi obiettivi di successo.

Il modello sviluppato successivamente per il settore pubblico da Fernandez e Rainey (2005) si sostanzia in fasi analoghe che riportiamo. Questo modello verrà riconsiderato e ripreso nella parte finale dell'elaborato poiché aderente con gli obiettivi della ricerca.

1. La creazione della consapevolezza dell'urgenza, individuare crisi e opportunità per introdurre il cambiamento.

2. Creare coalizioni di governo: scegliere persone con posizioni di potere, competenze rilevanti, credibilità e leadership.

3. Sviluppare una visione e strategia, cioè creare una visione che guidi l'iniziativa di cambiamento e coordini le azioni delle persone. La vision deve essere concreta, indicando

le azioni che si intendono realmente portare avanti. A seguire bisogna definire una strategia di azione.

4. Comunicare la visione del cambiamento, cioè comunicare attraverso diversi canali sia la visione che le strategie, prestando attenzione ai comportamenti e dunque rendere anche concrete le parole con le azioni.

5. Dare potere ai dipendenti, nel senso di fare in modo che essi collaborino e che non si sentano impotenti, fare in modo che ci sia un incoraggiamento all'assumersi rischi, far presente nuove idee, attività, comportamenti non convenzionali.

6. Pianificazione di successi a breve termine per giustificare anche i costi a breve termine, esternare l'importanza del ruolo delle persone che hanno consentito il raggiungimento degli obiettivi fissati, anche se di breve termine.

7. Consolidamento: bisogna sfruttare la credibilità per modificare tutti i sistemi, formare o assumere nuove persone che possono far avanzare la visione del cambiamento.

8. Introdurre ed integrare nuovi approcci nella cultura aziendale, fare in modo di evidenziare la relazione tra il cambiamento di comportamento e il successo che si è ottenuto all'interno dell'organizzazione, sviluppare la leadership e la continuità nella successione.

Come si può osservare, tre di queste condizioni sono ravvisabili nei corrispondenti stadi di Lewin (1951), ovvero il punto uno fa riferimento allo stadio di scongelamento, il punto due a quello di avvio del cambiamento, mentre il settimo, in riferimento all'istituzionalizzazione si riferisce ad un ricongelamento del cambiamento. Si tratta di un modello che si può definire completo nell'affrontare le criticità e modalità di intervento per superarle, tenendo conto del contesto su cui si agisce.

3.3.1 Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni.

L'attività delle organizzazioni pubbliche è stata sottoposta, in seguito all'affermarsi del paradigma del New Public Management, a pratiche che andassero ad incrementare i livelli di efficienza, efficacia e qualità e di rendere queste realtà quanto più vicine a quelle del settore privato. In quest'ottica si pone il concetto di riorganizzazione di alcune parti dell'amministrazione statale, come i Ministeri che ne costituiscono la parte *core*, al fine di rispondere introdurre dei piani di cambiamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra. Difatti, ragionare nell'ottica di perseguimento dell'efficienza evidenzia la necessità di una riduzione dei costi e di un aumento della produttività, mentre l'efficacia e la qualità sono rivolte l'una ad un miglioramento delle politiche e dei servizi e l'altra ad aumentare il livello di soddisfazione verso i clienti ed il personale.

Secondo Butera e Dente (2009) all'interno di queste realtà si necessiterebbe di piani di riorganizzazione e di gestione del cambiamento, trasformazione istituzionale.

Riguardo il primo punto si tratta di creare un piano di cambiamento che si ponga obiettivi di miglioramento dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità; definire gli elementi sui quali si vuole incidere maggiormente al fine di implementare il cambiamento o modificare i modelli organizzativi e comportamentali; evidenziare il processo da porre in essere, che per far sì che funzioni, bisogna dotarsi di un gruppo dirigente e personale che sia in grado di definire la struttura e l'architettura organizzativa e le modalità di coinvolgimento del personale.

Per trasformazione di tipo istituzionale si intende una trasformazione dal punto di vista di autonomia organizzativa, soprattutto per quanto riguarda le risorse umane, lasciando invariata la condizione che la struttura resti comunque sottoposta ad indirizzo e vigilanza da parte del Ministero.

Charlesworth et al., (2003) in merito ai cambiamenti all'interno dell'apparato pubblico, affermano che le modifiche sono necessari ed impossibili allo stesso tempo, tale considerazione denota la difficoltà di introdurre variazioni, soprattutto a causa di una

cultura fortemente burocratizzata e tarata su aspetti formali, che impedisce di indirizzarla verso il miglioramento degli obiettivi di efficacia, efficienza e standard di qualità.

La riforma nel settore della pubblica amministrazione, che è stata avviata a partire dagli anni '90, non ha goduto di buona "fama" in termini di applicazione, tanto che spesso si è evidenziato la non messa in atto dei principi riformatori auspicati. Le riforme avviate nell'ambito della pubblica amministrazione, in linea generale, sono state a lungo tacciate di fallimento ed inefficacia (Kickert, 2014). Questa concezione, in riferimento all'Italia, ha fatto sì che la contraddistinguesse in modo particolare, sottolineando una mancata capacità di rispondere alle spinte di cambiamento. Tuttavia, se di fallimento si vuol parlare, bisogna anche evidenziare gli elementi del fallimento o al contrario i punti di possibile successo. Difatti, non tutti sono concordi con una visione fallimentare del processo riformistico (Andrews, 2011; Steccolini et al., 2018), quanto piuttosto si tende ad evidenziare da un lato un miglioramento nel corso dell'ultimo trentennio delle organizzazioni pubbliche grazie al ruolo di manager o amministratori di ampie vedute che hanno saputo cogliere l'essenza del processo di riforma, ma dall'altro si è registrata anche una *"mancata politica di supporto alla trasformazione effettiva del funzionamento delle PA e all'inadeguatezza dei paradigmi di trasformazione presenti nella policy community della riforma amministrativa"* (Butera e Dente, 2009:18).

Dunque possiamo dire che il processo riformistico attuato a partire dagli anni '90 non si è rivelato totalmente fallimentare quanto piuttosto altalenante tra la capacità di rimuovere quei vincoli che non permettevano alla Pubblica Amministrazione di trasformarsi e di favorire il decentramento, la delegificazione, la separazione tra attività di indirizzo politico e quella amministrativa e l'assenza di linee guida e di indicazioni per poter agire nell'ottica di miglioramento dei servizi e dell'efficacia e dell'efficienza. In sintesi, il paradigma trasformativo (Christensen e Lægreid, 2016) che si è venuto affermando ha contrapposto ad una visione top-down quella di tipo bottom-up, ritenendo che alla rimozione dei vincoli sarebbero corrisposte delle innovazioni in grado di attuare una trasformazione delle amministrazioni in modo sostanziale e sostenibile. Per poter fare

ciò era necessario sia una piena condivisione della necessità della trasformazione sia una non interferenza di dinamiche orizzontali (come ad esempio il contenimento della spesa pubblica).

Come spiegano Butera e Dente (2009:30) il senso di un approccio *“bottom-up della riforma, con la sua enfasi sulla rimozione dei vincoli, sul decentramento, sull’ampio spazio alle sperimentazioni e la sua fiducia nella diffusione dell’innovazione e nel contagio delle buone pratiche, se da un alto coglie un elemento essenziale di qualsiasi processo di change management, dall’altro tende a sottovalutare la necessità di sostenere e proteggere la trasformazione”*.

Una trasformazione di questo tipo, viene avviata già a partire dalla legge Bassanini (15 maggio 1997, n.127) che aveva posto sul tavolo la semplificazione amministrativa per le amministrazioni pubbliche, nonché si era posta tra gli obiettivi quelli di un forte decentramento e di una semplificazione delle procedure burocratiche. La legge ha visto nel giro di un decennio un netto superamento e non in termini di evoluzione, quanto piuttosto di una retrocessione del modello. Difatti, nel caso dell’allora Ministero dei beni e delle Attività Culturali, nel 2009 si assiste nuovamente ad una struttura basata sul segretariato generale. Mentre in precedenza vi era stato appunto il passaggio ad una struttura basata sui Dipartimenti, nel 2009 il segretariato generale ritorna e gli viene attribuito il compito di coordinare 26 direzioni generali (9 centrali e 17 periferiche), passaggio a cui non ha corrisposto una reale e fattiva necessità di miglioramento dei servizi e delle attività segno di un mancato sostegno della trasformazione richiesta.

Dunque, un buon piano di cambiamento, definito di natura strutturale, dovrebbe mirare allo sviluppo di una performance multidimensionale sviluppandosi intorno ad una chiara definizione degli obiettivi che dovrebbero rispondere a:

- a. Obiettivi di miglioramento della performance istituzionale, dei servizi e dell’economicità
- b. Obiettivi realizzabili e possibili.
- c. Obiettivi tarati sull’adeguatezza delle risorse

d. Obiettivi monitorabili, per cui si richiede la formulazione di indicatori.

Nell'ottica di un progetto di riorganizzazione cui un'amministrazione dovrebbe mirare, il primo punto di partenza consiste nella chiara analisi dei bisogni e sulla base di questi fissare gli obiettivi.

Il piano di change management richiede specifici passaggi come l'analisi dell'organizzazione sia nella sua struttura formale che latente. Nel primo caso si fa riferimento agli aspetti di natura formale-legale dell'organizzazione, come le leggi e i regolamenti che la disciplinano, l'organigramma, i sistemi informativi, tecnologia.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, si fa riferimento alla capacità di lavorare in team, alla collaborazione e alla cooperazione, alla cultura istituzionale, responsabilità sociale, ai valori, alla cultura operativa.

A questa prima fase che si può definire di analisi interna del contesto, si aggiunge quella di progettazione, che non indica quasi mai un intero ripensamento del sistema, ma di integrazione tra vari processi come quelli di pianificazione e controllo, istituzionali dell'ente, tecnologici, di policy di sviluppo del personale. Infine, il change management comporta la gestione di altri processi di carattere sociale, come la gestione del campo organizzativo, ossia dei soggetti coinvolti nella realizzazione degli specifici progetti, gestione del monitoraggio, partecipazione e coinvolgimento attraverso l'apprendimento collaborativo.

Quello che andrebbe sviluppato, come evidenzia Butera (1999), è un modello processuale di cambiamento da implementarsi nel medio-lungo periodo in modo da armonizzare gli aspetti di riforma e quelli di cambiamento richiesto, ponendo l'attenzione sia dal punto di vista del rispetto delle norme, ma tenendo in considerazione anche il personale.

Dunque, se una riforma "fallisce" nella sua attuazione dov'è l'errore? Nella legge o nelle tecniche inappropriate o di un mancato avviso di cambiamenti di tipo processuale? Da queste considerazioni di dramma il lavoro di Butera e Dente (2009) che identificano otto ostacoli:

1. Il cambiamento dei processi reali di un'organizzazione è operazione molto più complessa di quella di intervenire e cambiare la norma o la tecnologia. La prima consente un facile cambiamento a livello istituzionale, ma non riesce ad agire sul piano organizzativo o comportamentale; la seconda consente di creare le condizioni per il cambiamento, ma se agiscono in modo isolato e non integrato non cambiano nulla.

2. Il cambiamento impatta sui membri esterni ed interni all'organizzazione, per cui talvolta si verifica che l'inefficienza e l'inefficacia organizzativa avvantaggia in termini di benefici alcuni soggetti dotati di potere e crea uno svantaggio per i cittadini.

3. È difficile poter intervenire sull'organizzazione reale, ossia quella costituita da pratiche consolidate, prassi lavorative, "tradizioni" che è difficile scardinare.

4. Il cambiamento di un'organizzazione è legato anche all'ambiente in cui esso si trova e alla *path dependence* che si sviluppa con i fattori inglobati nel contesto di riferimento.

5. La dipendenza dal contesto in cui un'organizzazione è collocata rende difficile la traslazione di pratiche di cambiamento mutate da un contesto su di un altro, anche se si tratta di pratiche di successo non è garantita la riuscita.

6. La cultura organizzativa incide sul cambiamento (rivoluzionaria vs conservatrice).

7. Gli interessi e l'allocazione delle risorse generano spesso delle tensioni nei grandi cambiamenti.

8. La molteplicità delle figure professionali che intervengono, costituiscono un ostacolo a causa delle loro visioni contrastanti dettate dalla *forma mentis* acquisita.

Nel complesso, un ipotetico modello di cambiamento dovrebbe porre al centro del suo interesse l'aspetto legato alla performance di carattere multidimensionale, la quale è

possibile grazie a leve di cambiamento quali persone, tecnologie, sviluppo, processi, che se attivate lungo un arco temporale e guidate da una vision contribuirebbero allo sviluppo della performance di carattere tecnico e sociale.

3.4 Il processo di cambiamento nel settore pubblico: tra strategie e cultura aziendale.

Un progetto di cambiamento deve nascere dalla creazione di consapevolezza di intervenire per risolvere situazioni di emergenza o volgere verso nuove forme innovative di operare. Nell'ottica di una proiezione futura ciò vuol dire partire da un cambiamento strategico, ponendo l'attenzione sui problemi esistenti e su quelli iniziare a lavorare e indirizzare la direzione aziendale seguendo un'appropriata strategia.

Il processo di cambiamento o trasformazione una volta avviato deve procedere parallelamente con un'altra serie di azioni come: l'introduzione di nuovi carichi di responsabilità a livello di processo, procedimenti e progetti, aggiungendo a ciò lo sviluppo di competenze manageriali e ruoli di staff che richiedono più competenze aziendali, l'introduzione di sistemi gestionali finalizzati alla gestione del personale e di pianificazione strategica, a quelli informativi, di programmazione e controllo e di gestione della performance. Infine, fondamentale per la riuscita della trasformazione è il cambiamento della cultura organizzativa che grava sulla buona riuscita o meno delle nuove modalità operative introdotte.

Nel settore pubblico Butera e Dente (2009) individuano tre fattori centrali così articolati:

1. Il cambiamento è imposto dall'esterno, non si dà possibilità ai dipendenti di comprendere ed interiorizzare le ragioni del cambiamento, i benefici che comporta e anche l'urgenza di intervenire con un cambiamento.

2. Governance debole e posizioni lavorative di tipo “job for life” che si traduce in mandati con scadenze temporali non sufficienti ad implementare il cambiamento o che garantiscano continuità con la successiva amministrazione; spesso dal punto di vista del dipendente la breve durata del mandato è vissuto come un fattore di convenienza, in quanto consapevole che in poco tempo la dirigenza cambierà nuovamente e rimetterà in discussione tutte le decisioni; rallentamento dei processi di cambiamento radicale per non scontentare elettori e sostenitori politici di chi ha introdotto il cambiamento.

3. Il peso che alcuni dipendenti hanno al di fuori dell'azienda nel contesto sociale e politico.

Il cambiamento non è mai totalmente accettato e vissuto in modo disteso, infatti elevata è la propensione a resistere ed opporsi ad un qualsiasi cambiamento introdotto e soprattutto, proprio in relazione a quanto Butera e Dente (2009) esprimono in riferimento al punto 2, Valotti e Turrini (2013) introducono il concetto di “resilienza”. Esso serve per spiegare il comportamento derivante dall'introduzione di cambiamenti in alcuni contesti a seguito delle modifiche nello svolgimento di pratiche e comportamenti aziendali sotto la spinta e la pressione del cambiamento. Nel momento in cui gli agenti di cambiamento allentano la pressione, si verifica un immediato ritorno al modus operandi precedente.

Uno dei primi passi da fare per sopperire ad un rifiuto alle trasformazioni sarebbe quello di condividere la necessità al cambiamento (Kotter, 1996), proprio perché si considera l'azienda come un'organizzazione, un insieme di persone ognuna con delle aspettative nei confronti di superiori, subordinati, ma siccome è da loro che dipende la buona riuscita dell'attuazione del cambiamento è importante che vengano coinvolte e valorizzate le loro energie. Tuttavia, atteggiamenti estremi non mancano per cui, se da un lato si trovano persone fortemente motivate, spinte da valori positivi, al contrario ci sono persone che si limitano a svolgere il loro lavoro applicando norme e regolamenti senza porsi nell'ottica di un possibile interlocutore, così come ci sono persone che ostacolano il cambiamento mantenendo rigide le loro posizioni o difendendola da eventuali valutazioni. Atteggiamento, quest'ultimo che rimarca un approccio volto al mero

adempimento della normativo. Da questo punto di vista bisognerebbe smettere di demonizzare o generalizzare i comportamenti dei dipendenti pubblici, porre fine agli stereotipi e mettere in luce i comportamenti positivi di quei dipendenti che considerano il cittadino come soggetto cui non si applicano norme e regole in modo asettico, che svolgono il lavoro in modo dinamico rispondendo ai bisogni dei cittadini, che spingono verso il cambiamento, che operano eliminando le inefficienze, che accettano l'eliminazione dei privilegi o vantaggi, che sono professionali nell'ambito della loro organizzazione, accrescendo competenze e competitività (Butera, 1999).

Oltre al peso che i dipendenti hanno nel processo di attuazione del cambiamento, non è da sottovalutare il ruolo del dirigente pubblico o leader al quale è demandato il delicato compito di assicurare il passaggio da una gestione che si basa su regole, come quella cui risponde il modello burocratico, ad una che invece opera per risultati e che mira alla creazione di valore per l'utente finale.

Le competenze, da questo punto di vista, sono basate su aspetti sì giuridici, pubblico-amministrativo e tecnici, ma anche di approfondita conoscenza del settore economico-aziendale, in affiancamento alla capacità relazionale e all'attitudine alla leadership.

Il dirigente è chiamato a gestire il rapporto con i suoi collaboratori e fare in modo che si sviluppino relazioni intra-organizzative in un clima coeso. Le caratteristiche che sono incluse nella leadership sono capacità decisionale, creatività, apertura mentale, intuito e imprenditorialità, caratteristiche da cui non si può prescindere se si vuole tradurre gli indirizzi politici generali in atti di gestione.

Fernandez e Rainey (2005) propongono un modello sulle condizioni di gestione di successo del cambiamento nel settore pubblico mutuato da Kotter (1996) che lo applica nel settore privato. Le condizioni evidenziate sono otto, ma non tutte possono avere riscontro nell'analisi di una realtà, perché non è detto che tutte siano realizzabili (Kickert, 2013). Al fine di una precisa elencazione delle condizioni così come individuate dagli autori si rimanda al paragrafo successivo, in cui vengono esplicitati i modelli di *change management*.

CAPITOLO IV

Review della letteratura: i recenti studi sulla gestione del cambiamento nel settore pubblico.

What do researchers know? What do they not know? What has been researched and what has not been researched? Is the research reliable and trustworthy? Where are the gaps in the knowledge? When you compile all that together, you have yourself a literature review.

(Jim Ollhoff, 2011)

4. Introduzione al capitolo.

Nei capitoli precedenti l'obiettivo che si è posti è stato quello di introdurre il concetto di cambiamento e definire i modelli di gestione dello stesso, così come individuati dagli studi, facendo emergere peculiarità ed azioni finalizzate alla comprensione da un lato e alla gestione dall'altro. Nel seguente capitolo, invece, ci si è posti dal punto di vista di approfondire attraverso una review della letteratura gli studi in materia di cambiamento e gestione del cambiamento nel settore pubblico, andando oltre gli studi e gli approcci di definizione individuati nel capitolo precedente. La più recente review sul change management copre un arco temporale fino al 2010, motivo per cui si è inteso non solo coprire un arco temporale degli ultimi 8 anni, ma anche indagare l'indirizzo degli studi e rintracciare l'evoluzione negli argomenti di ricerca. La review della letteratura ha seguito uno schema che ha organizzato l'analisi dei contributi sulla base delle modalità di analisi del cambiamento: contesto, contenuto, processo, outcomes e leadership sulla base delle variabili cui sono ricorsi gli studi da Pettigrew in poi.

4.1 Le principali *review* sul *change management*: da dove ripartire.

Gli studi sulla gestione del cambiamento organizzativo sono stati interessati da due principali e, alquanto, recenti *review*. La prima cui ci si riferisce è ad opera di Armenakis e Bedeian (1999) dal titolo “*Organization change: a review of theory and research in the 1990's*”. La seconda è in riferimento allo studio condotto da Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Grandia e Van de Voet (2014) dal titolo “*The management of change in public organizations: a literature review*”.

Già gli studi del 1985 e del 2001 di Pettigrew avevano evidenziato tre dimensioni del cambiamento funzionali alla sua analisi, cercando di rispondere ad una ricerca accademica che si era dimostrata *a-storica*, *a-contestuale* e *a-processuale* rispetto alla tematica dell’*organization change*. Pertanto, egli individua tre parametri secondo i quali analizzare il cambiamento:

1. **Contesto:** inteso come l’ambiente interno ed esterno all’organizzazione stessa come fattore che incide sul cambiamento, che lo stimola o meno.
2. **Contenuto:** inteso come insieme degli obiettivi e degli scopi cui mira l’implementazione del cambiamento.
3. **Processo:** inteso come l’implementazione delle strategie, le fasi che consentono e favoriscono lo sviluppo del cambiamento.

Tali fattori sono rappresentativi delle caratteristiche dei processi di cambiamento e della sua implementazione a prescindere dalla tipologia di contesto organizzativo che può essere privato, e qui di registrano numerosi studi, o pubblico, per il quale minore è stata l’attenzione posta dagli studiosi (Pettigrew e Whipp, 1993).

La *review* della letteratura condotta da Armenakis e Bedeian (1999) comprende ricerche sull’argomento dello sviluppo organizzativo o, altrimenti detto, cambiamento

organizzativo e della sua gestione in un arco temporale di circa 9 anni a partire dal 1990. Riprendendo l'input di analisi lanciato da Pettigrew, i quattro temi affrontati nell'ambito dello sviluppo organizzativo sono: il contenuto, il contesto, i problemi che sorgono durante l'attuazione del cambiamento ed infine la valutazione dei risultati del cambiamento, altrimenti indicati come "outcomes". Al di là analizzare i fattori di contenuto, gli autori prestano attenzione anche alla trattazione dei temi sul contesto, processo e criteri affettivi e comportamentali per definire i risultati degli sforzi del cambiamento.

La seconda review condotta da Kuipers et al. (2014) amplia ulteriormente non solo il periodo di analisi, ma anche le "variabili" sulla cui base effettuare la review dei contributi, infatti porta a cinque il numero degli elementi analizzati, introducendo anche la "leadership" come ulteriore voce. Questa seconda review parte dal presupposto che già i precedenti studi di Rainey e Fernandez (2005) avevano evidenziato una scarsità di contributi riguardo l'analisi del *change management* nel settore pubblico, facendo evidenziare un gap a livello di studi proprio nel campo dell'amministrazione pubblica.

I ricercatori analizzano casi di cambiamento all'interno del settore pubblico nel decennio 2000-2010, il cui risultato di analisi ha condotto a:

- a. Un ampliamento delle aree di analisi.
- b. Identificare un'evidente dispersione degli studi su come il cambiamento è gestito all'interno delle aziende, prevalenza di studi che affrontano l'argomento sotto la lente della teoria istituzionalista e di chiave di lettura del cambiamento in generale. Scarsa esplorazione dell'analisi dei processi di cambiamento nel settore pubblico, approccio di analisi riferibile, spesso, ad una descrizione delle caratteristiche e dei driver di cambiamento; rispetto a quest'ultimo punto si evince la difficoltà nel dimostrare come questi possono influenzare i processi di cambiamento nelle organizzazioni pubbliche.
- c. Delineare come i cambiamenti, soprattutto se in riferimento al settore pubblico, avvengono per lo più secondo una logica di tipo top-down o di cambiamento

pianificato, dal momento che spesso si tratta di introduzione di nuove riforme o policy che bypassano un approccio che prevede un cambiamento attuato dall'interno di un'organizzazione. Di conseguenza, se si fa riferimento all'attuazione di riforme calate dall'alto il cambiamento verrà analizzato a livello macro, motivo per cui l'attenzione ad un'analisi dei micro-processi risulta pressoché assente.

L'analisi evidenzia che gli articoli non sono in modo particolare indirizzati ad evidenziare i risultati del cambiamento e il loro livello di successo, soprattutto c'è una mancata considerazione di un fattore come la leadership nel settore pubblico, interrogandosi poco su quali debbano essere le caratteristiche del leader che opera nel settore pubblico e quali sono gli elementi che costituiscono una leadership di cambiamento efficace.

Dunque, quello che uno studio sulla review maggiormente evidenzia è che bisognerebbe incrementare gli studi empirici sui processi di cambiamento, introducendo una logica di analisi longitudinale e comparativa, prevedere un maggiore coinvolgimento dei “*practioners*” e prestare maggiore attenzione agli elementi e ai casi di successo.

4.2 La review della letteratura sulla gestione del cambiamento:2010-2018.

La review della letteratura ad oggetto si è focalizzata su di un preciso arco temporale che copre il periodo 2010-2018 in virtù di creare un'analisi che non si sovrapponesse con la precedente e più recente review pubblicata nel 2014 da Kuipers e il suo gruppo di ricerca. La ricerca di articoli è avvenuta avvalendosi dell'utilizzo dell'ISI WEB OF KNOWLEDGE, piattaforma all'interno della quale si procede alla ricerca di articoli per parole chiave. La fase di selezione iniziale ha fornito un numero di 192 articoli, frutto di un'ulteriore fase di screening, in quanto sono stati applicati filtri riguardo l'ambito scientifico-disciplinare delle riviste. Difatti, si è tenuto conto di journal le cui trattazioni

vertessero sulle discipline della *public administration*, *public management*, *organizational change* e così via.

Sono stati selezionati tutti articoli *peer-review* appartenenti a riviste di fascia “A”, “B” e solo in rari casi si è tenuto conto di riviste di fascia “C”, come indicato nella classificazione di riviste appartenenti all’area scientifica delle scienze economiche. Le monografie non sono state prese in considerazione in questa analisi sulla *review* della letteratura, in quanto si tratta di contributi la cui qualità scientifica non sempre è verificabile, come può esserlo una rivista sottoposta a processo di revisione da parte di reviewer esperti del settore.

Riguardo la ricerca, essa è stata condotta attraverso il ricorso a *keywords*, dove sono state inseriti termini come “*change management*” in combinazione con “*public sector*”, “*public organizations*” e “*public reform*”. La scelta dei termini posti in combinazione con il termine chiave “*change management*” è alla base della finalità dello studio, in quanto si è avuta la necessità di circoscrivere i risultati della ricerca al contesto pubblico, senza entrare nel merito degli studi sul settore privato.

Inoltre, nessuna distinzione è stata effettuata rispetto alla circoscrizione geografica, in modo da poter abbracciare anche esperienze di studio applicate in ambito internazionale e non solo europeo.

I risultati ottenuti dalla ricerca sono stati sottoposti ad una prima fase di screening, cui è seguita una seconda fase di lettura e analisi del contenuto dei paper e annotazione di appunti riguardo ogni singolo contributo, giungendo ad una selezione finale di 72 articoli rilevanti ai fini della presente review.

Dei *paper* selezionati un numero rilevante è contenuto nelle riviste *International Review Of Administrative Sciences*, *Public Administration Review* e *Public Management Review* presenti in percentuale maggior (si veda Tab. 1). Rispetto all’analisi dei singoli contributi si è operato effettuando una classificazione in (si veda Tab.2):

1. Framework teorico cui gli studi ad oggetto ricorrono.
2. Metodo utilizzato.

3. Settore di appartenenza o tipologia di organizzazione.
4. Il livello territoriale sul quale si proietta lo studio.
5. Il Paese/i all'interno dei quali si sviluppa l'analisi.

JOURNAL	N°	
INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES	11	15%
ALTRO*	11	15%
PUBLIC ADMINISTRATION	9	13%
PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	8	11%
AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	6	8%
INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL	5	7%
JOURNAL OF ORGANIZATIONAL CHANGE MANAGEMENT	4	6%
ADMINISTRATION & SOCIETY	3	4%
JOURNAL OF HEALTH ORGANIZATION AND MANAGEMENT	3	4%
JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY	3	4%
POLICY AND SOCIETY	3	4%
AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	2	3%
EUROPEAN JOURNAL OF HEALTH ECONOMICS	2	3%
ORGANIZATION STUDIES	2	3%

Tab.1 Review della letteratura :selezione journal

Riguardo il primo punto si fa riferimento al filone teorico cui gli studiosi ricorrono nello studio oggetto di ricerca. Bisogna specificare che l'inquadramento teorico non sempre è delineato o emergente in tutti i lavori analizzati, fattore riscontrabile anche nello studio sulla review effettuato da Kuipers et al. (2014).

Difatti, nel 25% dei casi il framework teorico risulta non esplicitamente definito mentre, in un altro 25% dei casi si fa riferimento al ricorso a teorie che singolarmente non costituiscono un numero sostanziale. L'aspetto sicuramente rilevante, accantonata questa percentuale rappresentativa della metà del campione analizzato, è che il restante 17% e il 15% dell'altra metà fa ricorso a inquadramenti teorici basati sulla teoria dell'*organization*, *change management* e *New Public Management*, seguite dalla teoria

Istituzionalista (8%), da contributi che ricorrono all'applicazione di più di una teoria (7%) ed infine alla teoria sulla leadership (3%).

Riguardo il punto 2 sul metodo utilizzato, si evidenzia una preponderanza di contributi dove il ricorso a metodi di natura qualitativa risulta essere prevalente. Difatti, nel 50% si è di fronte a studi di carattere qualitativo, contro il 31% di paper che ricorrono ad un approccio quantitativo. Non mancano studi in cui l'analisi è di tipo concettuale (6%) o di tipo misto, dato dall'applicazione di metodi di ricerca quali-quantitativi.

Inoltre, gli articoli sottoposti ad analisi sono stati classificati sulla base dell'oggetto di ricerca, rispetto al quale si è analizzato l'introduzione e la possibile gestione del cambiamento. Le realtà principali, oggetto di studio da parte dei ricercatori, sono *in primis* quelle relative all'esplicazione di servizi pubblici di varia natura (21%) e che appartengono al settore dell'assistenza sanitaria e sociale (21%). In casi ridotti lo studio si concentra su strutture dipartimentali dei governi, al settore educativo, alle agenzie governative, all'unione europea come organizzazione nel suo complesso. Si intende sottolineare che degli studi selezionati solo uno analizzava un processo di cambiamento a seguito di introduzione di riforme nel settore definito del "cultural heritage" applicato in Italia.

Infine, i punti 4 e 5 evidenziano il livello di analisi su base territoriale e specificano il Paese di appartenenza in cui lo studio si sviluppa. Il 63 % degli studi si riferisce ad un contesto di analisi su base nazionale, ciò vuol dire che l'introduzione di una forma di cambiamento viene analizzato all'interno di processi che hanno ricadute su tutto il territorio, diversamente per un livello di tipo locale che circoscrive l'intervento attuato.

Un' ulteriore distinzione è da effettuarsi per gli studi che analizzano casi che si sviluppano nei paesi di matrice anglo-sassone, posti al centro dell'attenzione da parte di numerosi studiosi interessati dai numerosi processi di riforma sotto l'influenza del paradigma del New Public Management. In totale gli studi in questi paesi coprono il 36% del totale in analisi, contro il 43% che raggruppa i paesi europei ad esclusione dell'Inghilterra che si considera già nel precedente computo. Un' ulteriore specifica è

stata condotta per valutare il numero di studi che sono di carattere comparativo a livello nazionale oppure sovranazionale, mentre in alcuni casi il livello di analisi dello studio è da identificarsi a livello locale.

Tab. 2 Review letteratura: classificazione paper.

1. THEORETICAL FRAMES	N°	%
UNSPECIFIED	18	25%
OTHERS(ETHICS, COLLABORATIVE, EVOLUTIONARY, WEBERIAN, MANAGEMENT STRATEGIES IN PUBLIC ORGANIZATIONS)	18	25%
ORGANIZATIONAL AND CHANGE MANAGEMENT	12	17%
NPM	11	15%
INSTITUTIONAL THEORY	6	8%
MANY PERSPECTIVE	5	7%
LEADERSHIP THEORY	2	3%
2. METHOD	N°	%
QUALITATIVE	36	50%
QUANTITATIVE	22	31%
MIXED METHODS	10	14%
CONCEPTUAL	4	6%
3. SECTOR/ORGANIZATION	N°	%
PUBLIC SERVICE	15	21%
HEALTHCARE AND SOCIAL CARE	15	21%
GOVERNMENT DEPARTMENTS AND LOCAL AUTHORITIES	5	7%
EDUCATIONAL SECTOR	6	8%
GOVERNMENT AGENCIES	8	11%
EUROPEAN UNION	3	4%
OTHERS	5	7%
UNDEFINED	15	21%
4. LEVEL	N°	%
NATIONAL	45	63%
LOCAL	12	17%
UNDEFINED	9	13%
EUROPEAN	3	4%
INTERNATIONAL	3	4%
5. COUNTRIES	N°	%
USA	9	13%

UK	9	13%
AUSTRALIAN	5	7%
EUROPEAN COUTRIES (+EU)	31	43%
ASIAN	4	6%
COMPARATIVE	2	3%
AFRICA	2	3%
UNDEFINED	8	11%
INTERNATIONAL	2	3%
STUDIO COMPARATIVO	n°	
COMPARATIVO NAZIONALE	7	
COMPARATIVO LOCALE	4	
COMPARATIVO INTERNAZIONALE	2	
COMPARATIVO EUROPEO	1	
TOTALE	14	19%

4.3 Descrizione dei risultati ottenuti.

Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati i fattori che le precedenti review, condotte da Armenakis e Bedeain (1999) e Kuipers et al. (2014), hanno fatto emergere nell'analisi di studi di ricerca che hanno affrontato il cambiamento organizzativo e la sua gestione. Nella presente review sono stati ripresi i fattori di analisi di contesto, contenuto, processo, leadership, outcomes e resistenza al cambiamento. Si è cercato di evidenziare anche se negli studi presi in analisi nella fascia temporale 2010-2018 lungo la quale si svolge l'analisi, emergono delle ricerche che pongono in relazione eventi di cambiamento con la creazione di reti, l'incidenza di nuove riforme di accounting e le possibili conseguenze.

L'analisi degli articoli selezionati il 36% dei testi analizzati focalizzati sul contesto nell'ambito della gestione del cambiamento, come elemento che si riferisce all'ambiente sia interno che esterno. Si può dire che esso costituisce una sorta di background funzionale allo svilupparsi o verificarsi del cambiamento e che ne influenza il modo in cui esso è gestito. In primis si dirà che una distinzione a monte che viene fatta è tra il contesto pubblico o privato in cui un'organizzazione può trovarsi ad operare.

The context focuses on forces or conditions existing in an organization is external and internal environments. External condition include such factors as governmental regulations, technological advances, and forces that shape market place completion, whereas internal conditions include the degree of specialization or work specify required by existing technology, level of organizational slack and experience with previous change (Armenakis e Bedeian, 1999:294).

Il contesto, dunque, può essere sia interno all'organizzazione, ma anche esterno, per cui nel caso del settore pubblico si potrebbe trattare di un cambio di politica, di introduzione di nuove riforme, della creazione di una public agency, della creazione di nuove strutture dipartimentali. Invece, un esempio di contesto esterno, così come si evince dallo studio di Philippidou et al., (2008), può essere l'introduzione o l'evoluzione della tecnologia all'interno del settore pubblico, con le conseguenze che comporta nel dovere far in modo che si abbia un'integrazione tra il cambiamento apportato dalla tecnologia e l'istituzione.

Nel dettaglio di ciò che è emerso dagli studi (Kuipers et al., 2014), il contesto può fare riferimento anche ad una crisi di carattere finanziario, a modifiche nella domanda da parte del mercato, all'introduzione di nuovi regolamenti, la creazione di nuove partnership o forme di rete, allo sviluppo di determinate policy, a regole o forme di burocrazia.

L'analisi del contenuto si basa sugli aspetti del cambiamento che riguardano le strategie dell'organizzazione, il contenuto delle strutture, così come gli aspetti di una riforma o di un paradigma di riforma che interviene nel settore pubblico, ad esempio NPM o e-government (Pollitt e Bouckaert, 2003). Inoltre, si può far riferimento all'introduzione di nuovi sistemi di accounting, a misure di performance, alla tecnologia, ai processi di agencification, cambiamenti cultura organizzativa, all'introduzione di nuovi servizi.

The content it focuses on the substance of contemporary organizational change...factors that have been investigated include alternative strategic orientation, organization structures and performance incentive systems (Armenakis e Bedeian, 1999:295).

L'analisi del processo di cambiamento descrive quelli che sono gli elementi che intervengono nell'implementazione del cambiamento, riferendosi a quelle azioni messe in atto al fine di introdurre o apportare modifiche. In modo concreto, l'analisi degli studi che vanno sotto l'etichetta di analisi del processo fanno riferimento ad azioni concrete intraprese al fine di una sua attuazione e quelle che sono le risposte dei dipendenti di fronte allo sforzo richiesto. Le forme di processo possono ulteriormente distinguersi in pianificate ed emergenti, ossia il processo pianificato si distingue per il livello e grado di pianificazione e dettaglio nel definire un passaggio da una situazione non voluta ad una situazione di cambiamento desiderata; diversamente un processo di cambiamento emergente si caratterizza per la sua capacità di emergere con un approccio dal basso e spontaneo.

Gli outcomes sono, invece, i risultati derivanti dall'implementazione del cambiamento e dimostrano la portata del cambiamento e le eventuali ricadute o conseguenze che esse generano. Uno dei principali risultati che tradizionalmente si tende ad evidenziare è quello legato alla redditività o alla capacità di sopravvivenza di un'organizzazione al cambiamento. I risultati non sempre hanno carattere positivo per cui mantengono un certo grado di imprevedibilità legato anche alla natura pianificata o emergente con cui si manifestano.

Ulteriore fattore che si manifesta nell'analisi del cambiamento è quello relativo alla leadership, che assume una sua rilevanza all'interno dei contesti di change management. Higgs e Rowland (2005), nel delineare nel loro studio i fattori e le cause di fallimento o di successo che guidano al cambiamento, evidenziano che una tra le cause di buona o cattiva riuscita sta nella leadership e nella sua capacità di incidere sul cambiamento.

4.3.1 Il contesto.

Il contesto in cui ha luogo il cambiamento è talvolta determinante al fine della sua introduzione, implementazione, del suo successo o insuccesso.

In un contesto fortemente istituzionalizzato o all'interno di istituzioni tradizionali si è evidenziata una certa riluttanza nel proporre ed attuare grandi cambiamenti.

In *“More reforms, less innovation? The impact of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations”* (2016) gli autori Wynen, Verhoest e Kleizen affrontano il tema delle riforme in seguito ai cambiamenti economici e sociali che rendono le organizzazioni pubbliche maggiormente vulnerabili. La risposta politica all'instabilità sono riforme di carattere strutturale per le organizzazioni pubbliche, in seno ad un modo di operare che richiede a queste ultime di adattarsi e sviluppare una cultura orientata all'innovazione. I risultati che gli autori oppongono a questa visione è che proprio la frequenza con cui si ripete il ricorso a riforme di carattere strutturale (a prescindere dal driver di fondo che le muove) abbia un effetto negativo sull'orientamento all'innovazione dell'organizzazione e della sua cultura organizzativa. Difatti, i ricercatori sulla base dei risultati sostengono che le turbolenze organizzative generate da ripetute riforme strutturali riducono l'innovatività e suggeriscono che troppe riforme strutturali imposte in un arco di tempo troppo breve avranno effetti collaterali dannosi.

In uno studio condotto su un numero di 220 aziende pubbliche in Taiwan riguardo cambiamenti e turnover nel *top management* e nel *board* delle aziende, Liu et al., (2013) hanno evidenziato che tali cambiamenti sono entrati a far parte di un processo maggiormente dinamico e che il loro verificarsi avviene nonostante che le strutture istituzionali e culturali talvolta si oppongono ad esso. Difatti, precedenti ricerche avevano evidenziato come la maggior parte delle organizzazioni fortemente radicate nelle istituzioni tradizionali facessero fatica nell'attuare cambiamenti alle strategie, alle strutture organizzative, facendo registrare una crescita più lenta dell'organizzazione che a loro volta continuavano a basarsi su strutture di governance tradizionali.

In particolare, secondo Liguori, Steccolini e Rota (2018) che affrontano uno studio sul contesto italiano, in un processo di trasformazione dovuto all'introduzione dei nuovi paradigmi di riforma (*public administration, new public management, public governance*) potrebbe essere opportuno assicurare sia i dipendenti che i politici sulla coerenza dei nuovi modelli introdotti con quelli vecchi sui quali sono abituati, in questo modo si tenta di ricorrere alla continuità per produrre cambiamenti e far in modo che essi vengano accettati.

In modo similmente analogo, si evidenzia dallo studio di Awortwi (2011) che un'istituzione più è costituita da lungo tempo, maggiormente diventa ostile nei confronti del cambiamento dato da uno shock esogeno. Ad esempio nel momento in cui si prova ad introdurre politiche di decentramento finalizzate allo snellimento della relazione tra governi locali e centrali, è necessario introdurre una riorganizzazione delle strutture e relazioni. Nicklasson e Pierre (2012) nello studio che coinvolge 157 agenzie pubbliche svedesi fanno emergere, partendo da una prospettiva istituzionale storica, che l'autonomia politica delle agenzie pubbliche è influenzata dalle tendenze sia politiche che amministrative che sono in essere al momento in cui queste sono state fondate, mostrando una certa persistenza.

Un elemento emergente, soprattutto quando si parla di contesto politico in termini di sviluppo di nuove riforme, che a loro volta sono rappresentative di un cambiamento o trasformazione, è quello temporale. Si ravvisa la necessità di impostare studi di natura longitudinale e tracciare delle "traiettorie di riforma" come nello studio di Ongaro (2011), finalizzate a spiegare le trasformazioni avvenute nel contesto della pubblica amministrazione a livello di sistemi e strutture amministrative del settore pubblico. Il cambiamento che è intervenuto non ha spostato l'asse verso un equilibrio stabile, quanto di tipo "negoziato" attraverso processi di stratificazione tra l'inserirsi di nuove politiche ed istituzioni e quelle vecchie. L'analisi del contesto, in un arco temporale che va dal 1992 al 2007 caratterizzato da un intenso cambiamento politico, è divenuta funzionale per contrastare la tradizionale visione di un'Italia costantemente in ritardo sul fronte dei

cambiamenti di riforma dal momento che si è assunto un approccio nello studio che interconnette le dinamiche della riforma amministrativa italiana con gli eventi precedenti che possono influenzare il processo di cambiamento.

Gli studi di natura longitudinale consentono di tracciare l'evoluzione del cambiamento, ad esempio i cambiamenti contestuali e le variazioni nelle situazioni di lavoro possono condurre ad un adeguamento delle strategie da parte dei burocrati facendo emergere i tipi di approccio che si sviluppano nell'andare ad attuare le politiche (Zhan, 2014).

La chiave di lettura istituzionalista nei contesti di riforma evidenzia la necessità di legittimazione del cambiamento, soprattutto all'interno di contesti pubblici che cercano legittimità sia all'interno della loro organizzazione, ma soprattutto all'esterno, come nel caso della Riforma della gestione finanziaria affrontato da Andrews (2011). Lo studio evidenzia le motivazioni per cui in un dato contesto, le riforme possono fallire, ciò è dovuto al fatto che, talvolta, il cambiamento avviene per un processo di isomorfismo e dunque di imitazione, per cui se le condizioni restano tali, di conseguenza si potrà verificare un cambiamento marginale dettato da condizioni esterne, andando ad alimentare ulteriormente la difficoltà di implementazione e i tempi lunghi per mettere in luce i risultati.

Il contesto si differenzia anche in base alla tradizione storica di appartenenza come forma di assetto politico che può sostenere o inficiare lo sviluppo di riforme di cambiamento. In contesti basati su di un assetto tradizionale del diritto civile, con una struttura burocratica decentralizzata (Pollitt e Bouckaert, 2011) può risultare difficile e molto più lenta l'introduzione di riforme, diversamente da altri in cui sono rispettati i principi della pubblica amministrazione tradizionale ricorrendo ad un linguaggio ormai consolidato che favorirebbe e renderebbe più accettabile l'introduzione di strumenti ed idee volte ad attuare un cambiamento.

Tuttavia riforme analoghe implementate in uno stesso contesto di tradizione, come quella che accomuna i paesi del *Reichtstaat*, potrebbe dare risultati differenti. Nello studio

sulla gestione delle riforme del settore dei beni culturali in Italia e Francia di Baraldi (2014), la studiosa si pone come obiettivo la comprensione di ulteriori determinanti che possono influenzare i risultati di riforme, al di là del contesto politico ed istituzionale. Uno dei maggiori risultati cui si perviene è lo scarso coinvolgimento dei burocrati nel processo di riforma, che dovrebbero confrontarsi con coloro che hanno un profilo professionale attinente col settore culturale e che vi lavorano all'interno. In questo modo si eviterebbe uno scollamento tra la creazione di conoscenze amministrativo-gestionali e quelle professionali.

Il cambiamento sviluppato all'interno di istituzioni o organizzazioni che devono mantenere certi valori etici ha portato ad interrogarsi se l'effetto di una riforma organizzativa sul miglioramento delle norme e dei valori di un'amministrazione sia attribuibile in primo luogo ad un cambiamento all'interno dell'organizzazione (e solo successivamente sia cambiata l'etica) o se viceversa si sia verificato una modifica nelle concezioni etiche dei funzionari amministrativi che di conseguenza ha inciso anche sul cambiamento organizzativo (Kerkhoff, 2011).

I valori nei discorsi manageriali sono considerati come elementi di leva diretta di cambiamento o di ostacolo (Dahan, 2015), per cui potrebbe esistere un legame tra valori e cambiamenti che si sviluppano come risposta ad una riforma, nel caso della Riforma del dottorato nelle università pubbliche francesi, ad esempio, lo studio rivela che i professionisti sono contro la riforma ma, allo stesso tempo, i valori cui ogni docente intervistato sente l'appartenenza sono plurali e diversificati e questi aspetti generano tensioni.

La risposta nei confronti dei cittadini, soprattutto quando si verificano eventi che fanno perdere fiducia nel governo e nelle sue modalità di azione (Garrett, 2010), può arrivare anche sotto forma di riorganizzazione delle agenzie governative, ponendo l'enfasi sulla gestione pubblica collaborativa. In questo modo, l'amministrazione Bush, sulla quale sono ricadute forti pressioni per evidenziare il fallimento in termini di sicurezza e protezione del pubblico, ha dovuto optare per una riorganizzazione delle sue

agenzie governative al fine di dimostrare la sua competenza nel trasferire e far assorbire quelle che erano oggetto di fallimento nella gestione.

Complessi cambiamenti che hanno ricadute sulla cultura organizzativa, sul comportamento dei soggetti coinvolti richiedono tempo per integrarsi e per dare dei risultati. Difatti, un intervento di cambiamento per diventare stabile e sostenibile nel tempo richiede molto tempo e oltretutto è influenzato da una serie di variabili di contesto che guidano al cambiamento (Hunter et al., 2015). Ancora di più quando il cambiamento va ad influire su soggetti esterni, come il caso del cambiamento radicale nella qualità dei servizi sanitari nell'Inghilterra nord-orientale, che ha visto dei cambiamenti strutturali imprevisti nel sistema sanitario nazionale.

Un altro leitmotiv emergente nell'analisi dei paper riguarda il cambiamento che una crisi, sovente di natura finanziaria, comporta.

La crisi è stata letta nell'ottica di un "istigatore" di riforme (Rodrik, 1996:26) e molti studi si sono soffermati sul "testare" se crisi di questo tipo stimolino le riforme amministrative. Da questo punto di vista intervengono studi di natura comparativa e longitudinale. La visione per cui ad una crisi corrisponde una riforma, sembra essere superata di fronte all'evidenza di studi che analizzano il grado di intervento di 14 Paesi durante il periodo di crisi fiscale 2008-2013 dove non si può parlare di una stretta relazione. In molti casi la crisi non ha avuto un effetto immediato sull'introduzione di riforme strutturali o sostanziali, quanto piuttosto si è agito operando tagli diretti e cambiamenti incrementali. Da una prospettiva di *change management* si è posto lo studio di Schmidt et al. (2017), dove l'oggetto di analisi è la crisi finanziaria che ha comportato l'attuazione di tagli da parte dei manager pubblici. L'adozione di tale prospettiva permette di comprendere sia in che modo è gestito l'aspetto dei tagli ai finanziamenti, sia il comportamento adottato dai manager per gestire i cambiamenti organizzativi dettati dall'introduzione di tali riduzioni finanziarie.

Sulla scia dello sfruttare una "buona crisi" (Wall Street Journal, 2008) i governi hanno enfatizzato le opportunità che da questa potevano generarsi in termini di cambiamento

alle traiettorie di riforma esistenti. Pandey (2010) evidenzia allo stesso modo che una crisi di natura fiscale non è di per sé né un “evento di cambiamento” né “una congiuntura critica”, anzi spesso una crisi fiscale serve a giustificare le riforme attuate sul piano politico, piuttosto che servire a renderle effettivamente necessarie. Questo insinua un interrogativo, e cioè se una crisi fiscale può essere affrontata anche senza l’introduzione di riforme, fattore che porta ad una conseguenza esplicita: tagli e cambiamenti incrementali a scapito di una strategia di lungo termine. La conseguenza di una crescita a seguito di modalità di azioni così definite non risolve alla base la crisi/lacune fiscali (Posner e Blondal, 2012:11), ma necessiterebbe di un approccio strategico alla pubblica amministrazione e ad un ripensamento del ruolo dello Stato nel recupero e nello sviluppo economico della pubblica amministrazione in un’ottica strategica.

Un ulteriore fattore che può avere ricadute sul cambiamento è la rapidità con cui le riforme si avvicendano sulla base dei mutamenti nell’ambiente esterno, che richiedono alle organizzazioni di adattarsi (Wyen et al., 2017). Infatti, le riforme strutturali se ripetute e imposte in range temporali molto brevi, hanno effetti collaterali dannosi, in quanto possono inficiare sull’orientamento all’innovazione della cultura organizzativa interna.

Nello studio di Van der Voet, Kuipers e Groeneveld (2013) in merito alla fusione di tre dipartimenti in una città olandese, si evidenzia da un lato che i cambiamenti organizzativi nelle organizzazioni pubbliche sono più difficili, dall’altro che l’implementazione del cambiamento è influenzata dalla complessità ambientale in cui le organizzazioni pubbliche operano. L’analisi indica che un’elevata complessità ambientale costringe le organizzazioni pubbliche ad adottare un approccio pianificato dall’alto verso il basso.

Esigui sono, invece, gli studi che affrontano il cambiamento nel settore culturale ed in particolare quello museale. Vicente et al. (2012) nello studio comparativo all’interno di realtà museali di quattro Paesi europei (Italia, Francia, Regno Unito e Spagna) evidenziano che uno dei modi per queste realtà di potersi adattare ai cambiamenti che sopravvivono dal contesto in cui operano e che influenzano la loro operatività, è

l'innovazione. Tuttavia, la capacità di queste organizzazioni di trasformarsi, innovarsi sotto diversi aspetti – organizzativi, tecnologici, gestionali- e adattarsi a nuove situazioni, dipende non solo dal grado di innovazione introdotto, quanto dalle diverse politiche culturali dei paesi, dalla natura dei musei (dimensioni, tipo di raccolta, struttura organizzativa, sistema di finanziamento, ecc.). Difatti, la natura delle politiche culturali nei diversi paesi, le modalità di gestione dei musei, le loro dimensioni e il loro finanziamento incidono su ogni tipo di innovazione.

Diversamente dagli ambiti discussi fino a questo punto, si affronta l'introduzione di riforme istituzionali nel settore museale. Jung (2016) attraverso una ricerca di carattere etnografico affronta il tema dei cambiamenti istituzionali nei musei ai quali viene richiesto un approccio molto più flessibile rispetto alla struttura gerarchica cui questi erano abituati. Si evidenzia che l'instabilità organizzativa dovuta ai cambi di turnover della leadership aumenta la propensione alla creazione di conflitti e alla creazione di un ambiente meno collaborativo. Questo aspetto si può risolvere attraverso un approccio di apprendimento organizzativo, in cui si tenta di lavorare per rendere l'organizzazione orientata all'efficacia, l'efficienza, alla creazione di un clima collaborativo e in cui si instaura un processo di comunicazione tra i lavoratori e in cui si lavora in una prospettiva di realizzazione della *vision*.

4.3.2. Il contenuto

L'introduzione di riforme ha aperto a scenari di indagine per valutare, in seno alle aspettative del New public management, un avvicinamento del settore pubblico alle logiche operative del settore privato. Il NPM ha generato l'aspettativa rispetto alla quale le organizzazioni pubbliche sono capaci di diventare più flessibili, mostrando una convergenza con i modelli di cambiamento organizzativo del settore privato. Morales et al., 2013 pongono al centro dei loro studi questa problematica, analizzando se nel corso di venti anni di riforma del NPM nelle organizzazioni pubbliche dei Paesi Bassi siano

cambiate le loro strutture organizzative e politiche interne in relazione a pressioni competitive, normative e di autonomia, così come accade nelle organizzazioni private. In relazione a ciò emerge che l'autonomia manageriale risulta essere uno dei fattori di maggiore pressione che incide sull'aumento dei cambiamenti nelle organizzazioni pubbliche (aspetto assente in quelle private), che la concorrenza aumenta l'incidenza del cambiamento in entrambi i tipi di organizzazione e che grazie al NPM vi è stato un avvicinamento sostanziale delle organizzazioni pubbliche a quelle private, permanendo - tuttavia - delle differenze sostanziali nelle modalità di gestione.

Il NPM non si è affermato come mera tendenza, piuttosto come un mezzo capace di legittimare l'esistenza e la continuità del settore pubblico (Gherardi e Jacobsson, 2000).

Nello studio di Nieto et al. (2012) si affrontano, ad esempio, circa 20 anni di riforme nel settore pubblico in Olanda a partire dagli sviluppi del NPM, dove l'obiettivo dei fautori di queste riforme è stato quello di volere organizzazioni pubbliche maggiormente flessibili e adattive alle riforme amministrative. Lo studio, attraverso una comparazione tra aziende pubbliche private, si pone come obiettivo quello di riscontrare una convergenza tra i modelli di cambiamento organizzativo del settore pubblico e denotare se queste hanno cambiato la struttura organizzativa e le politiche interne in seguito a fattori come la concorrenza, l'autonomia, le pressioni normative.

Nel caso del Regno Unito, uno dei contenuti ad oggetto nei processi di riforma, nel tentativo di un'operazione di rendere maggiormente efficienti le organizzazioni del settore pubblico, è stata l'introduzione del metodo "*lean*" nel settore dei servizi sanitari (Carter, 2013; Ratner, 2012). Tuttavia, uno dei punti deboli emersi è che il contenuto non si è adeguato al contesto di riferimento, per cui la mancata considerazione dei dipendenti e lo scarso coinvolgimento nel processo di applicazione del sistema *lean*, ha condotto necessariamente ad una sua riconfigurazione. Di conseguenza, ne emerge, che oltre ad focalizzarsi sulla comprensione degli aspetti organizzativi, tecnologici e processuali, è importante interrogarsi anche sulle percezioni del personale coinvolto nel processo. Difatti, l'esperienza di introduzione della *lean* all'interno dell'unità governativa non

dipartimentale del HMRC ha riscosso iniziali inefficienze a seguito dei cambiamenti nelle pratiche lavorative dovuta allo scarso coinvolgimento dei lavoratori che hanno perso la visione “olistica” del loro processo di lavoro, per cui si è necessitato di una riconfigurazione per ovviare ai problemi di “sofferenza” tipici del settore pubblico nell’applicare metodologie derivanti dal privato (Foster e Hoggett, 1999; Butterfield et al., 2005).

Il contenuto del cambiamento si lega anche all’adozione del bilancio delle performance da parte dei manager pubblici, la cui introduzione cambia certamente l’ambiente di lavoro in quanto si richiede un maggiore orientamento ai risultati, ma con la concessione – allo stesso tempo – di una maggiore autonomia. Nella pubblica amministrazione si è registrata la tendenza ad evidenziare, da parte dei manager, della loro limitata influenza sugli input di avvio per le attività e sulla libertà di gestione. Tuttavia, data la diversità di azione di ogni manager e delle modalità con cui ognuno di essi risponde alle riforme e alle proposte di cambiamento, non si può stabilire una modalità univoca e uniforme di modi di agire che possono essere considerati di successo o fallimentari e soprattutto manca una visione comune del modo in cui l’introduzione del bilancio delle performance può essere recepito da questi dirigenti (Helmuth, 2010).

Sempre riguardo la performance, l’introduzione di riforme il cui contenuto si focalizza sulla gestione della performance come strategie di miglioramento della qualità dei servizi pubblici (Destler, 2016) ha avuto risultati contrastanti. Il successo dipende sia dai cambiamenti nei sistemi formali, ma anche dai cambiamenti nei valori organizzativi, ossia come suggerito dalle teorie istituzionali e organizzative, da incentivi esterni e dinamiche interne (come il clima organizzativo). Pertanto è determinante favorire da un lato la fiducia organizzativa e dall’altro sviluppare la capacità di rendere efficace la riforma, in quanto il clima organizzativo e i valori organizzativi possono incidere sulle prestazioni e di conseguenza sulla realizzazione della riforma. Inoltre, lo studio di Destler sviluppato nell’ambito educativo tra le scuole di un distretto urbano, evidenzia anche che se le persone all’interno di un’organizzazione sostengono una riforma o percepiscono un

bisogno di cambiamento, le forze inerziali possono impedire il cambiamento, per cui ciò che ha importanza è se l'organizzazione sia pronta al cambiamento (Hou et al., 2003 e O'Toole e Meier, 2009). L'introduzione di cambiamenti può verificarsi anche attraverso l'introduzione di cambiamenti incrementali cui ricorrono i funzionari pubblici, una strategia che si può rivelare particolarmente efficace e stabile in contesti in cui le barriere esterne al cambiamento risultano essere deboli, mentre al contrario ci sono barriere interne molto forti (Mizrahi,2013).

Il contenuto di una riforma e del cambiamento che esso intende apportare, non sempre è formulato in modo da correggere le criticità che si propone di risolvere. Un dato estremamente rappresentativo è dato dalle riforme del settore sanitario dove si è investito notevolmente in cambiamenti, ma le riforme introdotte ancora non sono state in grado di superare le sfide che si sono poste. Lo studio di Dickinson e Pierre (2016) indaga proprio questo aspetto, facendo emergere che, molto spesso, nel settore dell'assistenza sanitaria ad una riforma di tipo sostanziale non è corrisposta una riforma della governance, motivo per cui senza una rivalutazione di quest'ultima è maggiore il rischio di fallimento. La mancanza di accordo tra gli attori chiave nel sistema della governance del settore sanitario produce uno scollamento tra gli obiettivi, gli strumenti, le risorse ed i ruoli di chi vi opera. A ciò si aggiunge che, talvolta, una riforma non è formulata in modo da produrre cambiamenti specifici, per cui i suoi effetti sono parziali.

Nell'esperienza della Cina, interessata da una riforma amministrativa ed una organizzativa del governo centrale, si è impattato fortemente sul sistema economico, segnando il passaggio da un'economia pianificata ad una di mercato. La conseguenza è stata la transizione da un tipo di società chiusa verso una sempre più aperta e dinamica. In particolare, bisogna dire che una riforma di questo tipo ha avuto ricadute sui cambiamenti della struttura organizzativa e delle operazioni manageriali. Il rafforzamento delle capacità organizzative ed il miglioramento dell'efficienza sono alla base delle condizioni di sviluppo delle organizzazioni pubbliche al fine di offrire servizi alle imprese e ai cittadini. Le riforme della Cina sono state caratterizzate da processi di adattamento,

esperimenti locali, connessioni internazionali e preoccupazioni politiche e sociali, migliorando il sistema in termini di gestione delle norme e competenze professionali. Le due principali riforme cui si è fatto riferimento, benché se ne sia riconosciuto il contributo, non hanno però avuto successo nel risolvere alcuni dei problemi associati al successo dello sviluppo economico, come casi di corruzione di ufficiali, l'aumento del costo dei servizi di assistenza sociale e sanitaria (Xue e Liou, 2012).

Cambiamenti sono osservabili anche nella governance. Nel caso della gestione transfrontaliera delle acque tra Messico e Stati Uniti, riguardo il Delta del fiume Colorado, si è assistito ad un passaggio da una governance di tipo tradizionale ad una di tipo partecipativo, esplorando il ruolo che la rete transfrontaliera ha ricoperto aperta nello logiche di governance.

Questo ha evidenziato il ruolo della creazione di network come forma di supporto al cambiamento della governance, poiché offre maggiore condivisione delle informazioni, capacità e funzioni di regolamentazione. Lo studio evidenzia che l'impostazione delle regole e le attività e le strategie di coordinamento tra i partecipanti, risulta essere la chiave per il cambiamento di una governance maggiormente partecipativa (Gerlak, 2015).

4.3.3. Il processo.

L'analisi dei processi di cambiamento si è spesso soffermata sul dettaglio dei fattori implementati, ma raramente sui risultati che si sono riusciti ad ottenere dal cambiamento ad oggetto. Inoltre, lo studio delle riforme si è in linea di massima focalizzato sui settori che hanno ricadute a livello nazionale e poco su di un livello locale, per cui il rischio in cui si incorre è quello di studiare il cambiamento nel settore pubblico come un accumulo di eventi senza comprendere quali forme di intervento sono tra di loro collegate e interagiscono. Per ovviare a questo problema, è importante evidenziare le forme di intervento cui ricorrere per l'analisi del cambiamento, quali: politico, regolamentare, professionale, di controllo che confermano la natura multilivello del cambiamento, i cui

effetti non sono mai frutto di un singolo fattore, ma di una combinazione di fattori (Bejerot, 2013).

Numerosi sono gli studi che tendono ad esaminare il cambiamento dal punto di vista delle condizioni e del contesto in cui si verifica e sugli effetti attesi e quelli indesiderati, ma pochi sono quelli che indagano sui fattori che garantiscono il cambiamento organizzativo implementato con successo. Il recente studio di Fattore, Iacovone e Steccolini (2017) si basa sul rilevare il grado di percezione dei consulenti sulle modalità con cui i processi di cambiamento si verificano nel settore pubblico e i driver di cambiamento che guidano al successo sulla base di quelli individuati da Rainey e Fernandez (2005) e che nello studio trovano conferma. Tuttavia, benché la percezione risulti essere positiva rispetto all'importanza di implementare questi driver, i consulenti affermano che nel caso dell'Italia si è ancora lontani dal promuovere condizioni di cambiamento che guidino al successo nella pubblica amministrazione.

Un tipo di cambiamento è anche quello legato ai processi di responsabilizzazione dei dipendenti, vista come un modo per migliorare le prestazioni, la soddisfazione lavorativa e sostenere e promuovere l'innovazione.

Il cambiamento in questo caso è analizzato come cambiamento dei processi di lavoro a seguito dell'introduzione dell'*empowerment*, per cui il cambiamento di questi processi di lavoro hanno un'influenza positiva sulle prestazioni percepite (Fernandez e Moldogaziev, 2011).

Azzone e Primo (2011) nel condurre uno studio sul governo italiano offrono una visione di modelli differenziati di cambiamento organizzativo, dove le trasformazioni organizzative (auspiccate) di carattere tecnico e culturale risultano essere limitate dall'interazione di altre forze presenti nell'ambiente. Il processo di cambiamento è letto in relazione ai processi di remunerazione e performance, per cui si verificano modelli diversi di cambiamento organizzativo.

Processi finalizzati al cambiamento sono anche quelli introdotti per motivare i dipendenti. Si introducono meccanismi premiali, formazione, condizioni in cui si

favorisce l'apprendimento organizzativo. Lo studio di Fernandez e Pitts (2011) affronta come nuovi procedimenti e nuovi processi supportano i dipendenti delle agenzie governative nel contribuire ad apportare innovazione dal punto di vista organizzativo sia in termini di forma che di funzione. In particolare processi stimolati dal basso verso l'alto consentono un maggiore grado di responsabilizzazione e coinvolgimento dei dipendenti nelle decisioni che influenzano il loro lavoro, motivo per cui le organizzazioni maggiormente decentrate sono quelle più ricettive all'innovazione.

Altri processi che intervengono sul cambiamento della vita organizzativa sono risultati essere quelli di informatizzazione che intervengono sulle modalità di svolgimento dei compiti e con ampie conseguenze anche sui modelli più ampi di cambiamento organizzativo e sociale (Kallinikos, 2006). Lo studio di Hirst e Humphreys (2015) sulla gestione del cambiamento a seguito del processo di informatizzazione in un servizio pubblico evidenzia la necessità di considerare l'organizzazione come una configurazione di moduli che in base alle circostanze si rimescolano e si riadattano. I cambiamenti di tipo organizzativo possono necessitare anche di una riprogettazione dei processi che prevede il trasferimento di servizi ad altre società esterne private, modificandone l'assetto.

Un altro fattore, più che di processo, ma di comprensione delle azioni da attuare e verificare per comprendere la validità di un piano di riforma, sta nell'identificare dei parametri rispetto ai quali si è agito. La riforma fiscale nel Queensland ha identificato dei fattori critici funzionali al successo del processo di riforma e che sono stati esplicitati in: customer (intesa come la comprensione del tipo di cliente e delle sue esigenze), product (necessità di comprendere le caratteristiche di ciò che si offre al cliente), risk (assumersi la responsabilità della portata innovativa), organization (riguardo le strutture di governance), capability (disporre di risorse umane che diventano una chiave strategica) ed infine, capacity (intesa come capacità di gestione degli affari mentre le riforme sono in corso).

Nell'interrogarsi sul perché si avviano molteplici programmi di riforma, quando il numero dei benefici è ridotto e non sempre chiaramente misurabili (Mc Taggart e O'

Flynn 2015), Shannon (2017) identifica nel suo caso studio comparativo alcune variabili chiave fondamentali per il successo. Queste sono individuate in comunicazione comprensione dello stress da parte dei dipendenti e promozione di pratiche per lo sviluppo di resilienza e per la gestione, infine, la leadership. Difatti, piuttosto che soffermarsi sull'analisi della letteratura riguardo le riforme del settore pubblico, l'applicazione dei principi del change management consente di avere un approccio "strutturato ed intenzionale al cambiamento" (Day e Shannon, 2015:296). Andando oltre il comune approccio che vede analizzare il cambiamento a livello sistemico od organizzativo, rileva che fattori come le componenti personali ed emotive sono altrettanto significative, poiché si va oltre il livello macro, affrontando quello meso e micro (Kuipers et al., 2014). Andando ad analizzare l'esperienza di quindici anni di riforma nei Dipartimenti di Salute e Servizi Umani (DHHS) in Tasmania, è emerso che introdurre e focalizzarsi sulla comunicazione è un elemento chiave per un impegno rivolto al cambiamento che si riveli efficace. La comunicazione diviene importante rispetto alla finalità del servizio pubblico che è quella di creare valore pubblico ed è il meccanismo cruciale che guida al cambiamento. Un secondo step è quello di evitare processi che portino a livelli di stress e che invece aumentino la resilienza dei dipendenti, poiché la costruzione della resilienza dei dipendenti si tramuta in coinvolgimento e sostegno al cambiamento. Per quanto concerne la gestione del cambiamento è rappresentativa di uno spostamento di asse che muove dall'importanza del comportamento, di elementi affettivi, verso la costruzione di modelli di relazione tra agenti, istituzioni e unità sociali (Schuller, 2007).

Esperienze dal campo dell'*healthcare* si sono ampiamente focalizzate su come l'attuazione delle riforme potesse migliorare l'assistenza sanitaria, in particolare apportando cambiamenti nelle pratiche professionali. I processi di cambiamento devono essere pianificati e prevedere anche fasi di cambiamento intermedio che si introducono in seguito ad "emergenze" di gestione. In particolare, cambiamenti su larga scala se pianificati, riescono a co-esistere con l'autonomia professionale e a far comprendere ai

professionisti le risorse umane necessarie da coinvolgere nel processo di cambiamento (Gilbert et al., 2015).

Processi di cambiamento, finalizzati a migliorare l'offerta verso il destinatario/cliente esterno, non sono sempre attuati dall'alto, bensì anche dall'interno. Lo studio di Rutherford et al., (2018) sugli istituti universitari americani, si focalizza sull'identificare meccanismi di cambiamento legati a forme di gestione in relazione al grado di responsabilità, che sono introdotti in modo volontario all'interno di queste organizzazioni e non imposti da riforme. I meccanismi di cambiamento sono individuati in approcci di mercato applicati al settore dell'istruzione universitaria, basandosi sulle relazioni tra programmi di studio, gruppi etnici, tassi di laurea, servizi offerti con l'obiettivo di migliorare le dimensioni relative alla soddisfazione dei soggetti coinvolti attraverso processi di diversificazione.

Un ulteriore fattore che può essere annoverato come elemento di processo per gestire il cambiamento, è l'introduzione di strategie di partenariato pubblico-comunitario, attuato nel settore del *social care* in Australia (Edwards, 2016). L'introduzione di questa strategia di partenariato prevede una consapevolezza del settore o di sviluppo di un modello di cambiamento transitorio, poiché esso si arricchisce attraverso fasi in cui i dirigenti del settore lavorano per sensibilizzare e promuovere la collaborazione instaurando partnership e alimentando la strategia di coinvolgimento tra il settore pubblico e la comunità.

Un altro studio che si è ritenuto opportuno inserire in questa parte riguarda la riforma dell'amministrazione centrale olandese che ha avuto l'obiettivo di incrementare l'autonomia gestionale dei dipartimenti ministeriali. L'inserimento in questa parte è dovuto al fatto che l'analisi mira ad evidenziare in che modo il processo di riforma tutto sia stato gestito dagli attori centrali (Parlamento, Ministero delle Finanze, Affari interni) e non tanto quali siano stati i passaggi del processo. Il ruolo di questi attori nel processo di attuazione della riforma è stato quello di fungere in alcuni casi da supervisori, in altri da coordinatori che influenzavano i rapporti. La riorganizzazione dell'intera

amministrazione, oltre ad essere una procedura complessa, richiede anche una gestione di rete altrettanto complessa e in questo caso il processo di riforma è stato dato non da un cambiamento emergente, bensì dettato da una raccolta di riforme che derivano da altri processi di cambiamento che sono andati ad intersecarsi con diversi attori. Non c'è, in questo caso, un cambiamento controllato e centralizzato, bensì attraverso uno stratificarsi di cambiamenti continui già avviati in fasi precedenti dove ogni agente di cambiamento è intervenuto col ruolo di supervisore, mediatore o responsabile di processi con la finalità di gestirli.

Nel caso di cambiamenti pianificati, si sviluppa un piano che guidi i dipendenti verso la realizzazione della trasformazione. Da questo punto di vista diventa fondamentale la comunicazione e la partecipazione degli interessati perché si è in grado di intervenire anche sugli scettici che si trasformano, poi, in agenti di cambiamento (Hammond et al., 2011).

Altro focus che emerge dagli studi è l'interesse che i ricercatori hanno posto nell'analizzare i cambiamenti legati all'ampliamento della dimensione delle organizzazioni pubbliche, proprio in termini di grandezza di queste ultime focalizzandosi sui processi interni attraverso i quali i risultati del cambiamento sono perseguiti (Krotel.). Ulteriore studio in merito alla relazione tra cambiamento e grandezza dell'organizzazione è affrontato da Villansen e Hansen (2017), i quali si interrogano sull'influenza che le dimensioni organizzative possono avere sulla gestione pubblica. Attraverso un approccio casuale, in cui si stabilisce il nesso tra le dimensioni ed i diversi fattori della gestione pubblica avvalendosi di dati *ante* e *post* riforma, emerge che per quanto riguarda le azioni di base (definite operazioni quotidiane) la gestione non è influenzata dalle dimensioni; diversamente la gestione pubblica che attiene a compiti generali e più ampi (ad. es. la creazione della vision, il mantenimento delle relazioni esterne e la creazione di rete) è influenzata positivamente dai cambiamenti nella dimensione.

4.3.4. Outcomes

Se nello studio di Shannon (2017), si enfatizzava l'importanza di implementare azioni e processi la cui portata ha consentito di migliorare l'approccio e il risultato al cambiamento nelle organizzazioni pubbliche, lo studio di Glinka ed Hensel (2017) non risponde di risultati positivi. Infatti, all'interno dello studio condotto sulla realtà dell'amministrazione pubblica in Polonia – ed in particolare su coloro che recepiscono la riforma - si evidenzia come risultato dato dalle iniziative di cambiamento organizzativo porti ad un rafforzamento delle disfunzioni tipiche della burocrazia. Ciò vuol dire che la velocità di introduzione di nuove riforme fa in modo che i dipendenti della pubblica amministrazione adottino atteggiamenti difensivi, non si fidino delle nuove riforme e oltretutto vivono nella costante opinione di non essere apprezzati dal pubblico e di essere sottovalutati nel loro operato. La conseguenza di questo atteggiamento è una riduzione dell'efficienza del sistema. I risultati in questo caso sono influenzati da fattori interni alla realtà organizzativa, identificabili nell'atteggiamento del personale nei confronti del lavoro e dei ruoli organizzativi.

Nello studio di Asquer (2015), basato su di un caso studio italiano, si tenta di spiegare il processo di gestione del cambiamento organizzativo nel settore pubblico sulla base dell'esperienza dell'attuazione delle politiche del mercato del lavoro attraverso i centri per l'impiego. Emerge che malgrado le condizioni contrarie che derivano dal contesto politico, il ruolo portante dell'interazione tra gli interventi strategici progettati, le condizioni iniziali e le caratteristiche del processo politico conducono a cambiamenti effettivi delle pratiche dei servizi per l'impiego.

In altro ambito è lo studio di Bussetti e Vecchi (2018) che indagano la riuscita dell'attuazione della riforma nel settore giudiziario. I ricercatori evidenziano che, nell'attuazione del programma nazionale per il miglioramento degli uffici giudiziari, vi è solo una buona pratica che è emersa, ponendosi come benchmark per tutto il territorio nazionale. In termini di risultati ottenuti dalla buona gestione del cambiamento vi è alla

base la capacità del programma di fornire risorse adeguate per i leader, il trasferimento di conoscenza, consolidamento di pratiche manageriali. Tuttavia, lo sfruttamento di queste risorse in modo giusto è dipeso dalla capacità relazionale e dalle sinergie createsi a livello locale tra magistrati e consulenti.

Un altro caso analizzato è quello nel settore dell'*healthcare* portoghese dove un terzo degli ospedali pubblici sono stati convertiti in imprese ospedaliere di proprietà statale con la conseguenza nelle pratiche di divisione tra acquisti e forniture, passaggio da governo di controllo a governo di contratto, introduzione di processi di mercato, autonomia manageriale, finanziaria, patrimoniale, amministrativa. I cambiamenti introdotti, a seguito delle modifiche delle strutture organizzative e della gestione attraverso l'intervento di nuove strategie, ha condotto ad un aumento dell'efficienza all'interno delle strutture ospedaliere coinvolte (Rego, 2010).

In contrapposizione a questo studio c'è quello di Ferreira et al., (2015), sempre nell'esperienza portoghese e nel passaggio da aziende sanitarie a gestione pubbliche in imprese ospedaliere. Gli autori, infatti, evidenziano che non sempre ad un incremento di autonomia corrisponde un aumento della produttività. L'obiettivo del lavoro è stato volto a verificare che la modifica alla struttura organizzativa, orientata al mercato, avallasse la riforma del settore sanitario verso una maggiore efficienza. In realtà i risultati dello studio evidenziano che i livelli di performance in termini di produttività non sono migliorati, anzi i livelli di autonomia introdotti hanno portato a maggiori sprechi.

Dagli studi di natura comparativa, a livello meso o micro, si possono comprendere meglio i risultati della gestione a seguito di cambiamenti. Ci sono studi che affrontano il modo in cui viene percepita l'autonomia da parte dei dipendenti nei confronti del cambiamento e ai modi in cui la cultura organizzativa viene gestita (Xerri et al., 2015). Nel caso dello studio di Kirckpatrick (2013) si analizza come l'introduzione di una stessa forma di gestione ospedaliera, finalizzata al miglioramento delle prestazioni, sia stata implementata in modo diverso in quattro paesi europei. Il cambiamento apportato in termini di struttura organizzativa e di governance e che per la massimizzazione

dell'efficienza è stato traslato su più realtà ed ha avuto come riscontro una sostanziale differenza e variazioni rispetto al modo in cui gli stessi sistemi organizzativi e di gestione sono stati implementati. La “traduzione” di un modello di gestione comporta un disincorporamento dal contesto originale, il quale viene re-incorporato nel contesto d'adozione. Tra gli elementi che influiscono sul risultato vi è il contesto nazionale, che fornisce una chiave di lettura sulle caratteristiche e modalità di orientamento e gestione del cambiamento introdotto.

4.3.5 Leadership.

Il ruolo del leader è uno dei fattori a cui si può attribuire modalità di gestione, successo o meno del cambiamento. La leadership, tuttavia, non ha metriche di comportamento standardizzate che possono essere funzionali, indistintamente, al settore pubblico o privato (Orazi et al., 2013). Esistono delle specifiche per entrambi gli ambiti, difatti alcuni studi che analizzano il cambiamento evidenziano la necessità di aprirsi verso nuove prospettive e pratiche di ricerca, finalizzate alla creazione di programmi ad hoc per lo sviluppo della leadership. Con la diffusione di politiche di gestione pubblica, a partire dall'affermarsi del NPM (Osborne e Gaebler, 1992; Pollitt e Bouckaert, 2003; O' Reilly e Reed, 2010), si è richiesto un passaggio dal managerialismo al leaderismo. Il leaderismo è stato letto come un elemento che giustifica alcuni cambiamenti a livello di innovazione nelle pratiche organizzative e manageriali. Il leader è considerato come un agente di cambiamento nell'ambito dell'introduzione di riforme, poiché a lui è associato un “cambiamento rivoluzionario e di sistema” (O'Really e Reed, 2010).

L'influenza della leadership all'interno di un contesto in cui è in atto un cambiamento organizzativo dipenderà probabilmente dalle caratteristiche particolari delle organizzazioni pubbliche. Nello studio di Van Voet (2016) si evidenzia che la leadership influisce sul cambiamento dei destinatari che vengono interessati dal cambiamento analizzando in che misura ciò è correlata alle caratteristiche burocratiche che

caratterizzano le organizzazioni pubbliche. I risultati indicano da un lato l'importanza della comunicazione del cambiamento e dello stimolo alla partecipazione dei dipendenti per realizzazione il cambiamento, dall'altro le percezioni burocratiche dei destinatari del cambiamento sono un ostacolo all'implementazione di uno stile di leadership che vuole essere trasformazionale e che vuole portare la partecipazione dei dipendenti nella realizzazione del cambiamento. In un studio del 2016 lo stesso van de Voet con Kuipers e Groeneveld aveva affrontato, attraverso la teoria del *change management*, come i risultati che i leaders ottengono nei processi di cambiamento organizzativo, siano ottenuti aumentando l'impegno affettivo al cambiamento tra i dipendenti.

L'introduzione di autonomia ha consentito ai funzionari pubblici di esercitare la loro leadership, per cui di conseguenza, gli studiosi hanno innescato un meccanismo di ricerca per comprendere le differenze di comportamento e azione tra l'ambito pubblico e privato.

Il risultato che emerge dall'analisi di Orazi, Turrini e Vallotti (2013) è che la mancanza di interventi formativi focalizzati sui leader che operano nel pubblico, è dovuta ad una mancata coscienza e presa in considerazione del contesto organizzativo ed operativo che costituisce il terreno in cui avviene il trasferimento di conoscenze per cui, spesso, è assente un'analisi e una conoscenza delle caratteristiche delle organizzazioni pubbliche. Nel definire il contesto organizzativo, spesso, si sottovalutano i potenziali impatti che le riforme del settore pubblico hanno sulla motivazione dei dipendenti, fattore di non poca rilevanza dato che influisce sulla dinamica dei processi di riforma e soprattutto può accrescere o diminuire (Belle e Ongaro, 2014). Le dinamiche motivazionali all'interno dei servizi pubblici risultano essere maggiormente rilevanti rispetto al settore privato, segnando un primo spartiacque tra i due settori e ribadendo che gli approcci manageriali del settore privato non possono fornire i medesimi risultati se applicati nel contesto pubblico. Lo studio di O'Really e Reed (2010), nel contesto dei servizi pubblici britannici, attribuisce al ruolo del leader funzioni di guida, di colui che ha una visione unificante e, sebbene sia colui al viene delegata l'attuazione delle Riforma, c'è un contrasto con i livelli di autonomia concessi per poterlo fare.

Altri studi si sono propriamente focalizzati sul comprendere le cause di fallimento della leadership nelle riforme basate sul NPM (Kellis e Ran, 2015), provando a proporre delle linee guida per evitare questa fase. Nella cornice di contesto americano, lo studio, infatti parte dal presupposto che il servizio pubblico abbia subito ricorrenti episodi di fallimento della leadership, inficiando la fiducia che i cittadini hanno nel settore pubblico. Prendendo come caso empirico il settore dell'healthcare, ed in particolare due agenzie, si sono analizzati gli approcci alla leadership presenti nei due centri medici e sono stati confrontati. Ciò che l'analisi ha rivelato è che le riforme del NPM nei servizi al pubblico hanno sì introdotto la leadership, ma vi è anche una discrepanza tra la struttura organizzativa, la complessità delle sfide, l'autorità e l'accesso al potere che caratterizzano il servizio pubblico.

La leadership nelle organizzazioni pubbliche e nei servizi da queste offerte potrebbe trovare vantaggio dall'operare all'interno di reti organizzative: reti e leadership dovrebbero essere, secondo Currie (2011) due fattori che si completano a vicenda, soprattutto perché la prima consentirebbe di agire con un approccio meno gerarchizzato. Nell'ambito dei servizi pubblici questo si traduce nel creare una leadership del cambiamento che è distribuita tra i membri della rete e non è più guidata da uno solo. L'analisi, di tipo comparativo, che analizza l'interazione tra reti organizzative e leadership evidenzia che il passaggio da forme burocratiche di gestione alla leadership rappresenta una sfida ai modi di lavorare tradizionali, la politica, benché abbia incrementato il suo interesse verso le strutture ed i processi organizzativi, resta poco incline nel fornire supporto a forme di erogazione dei servizi in rete e alla leadership, infatti solitamente professionisti e manager dei servizi pubblici tendono verso la formalizzazione delle strutture e dei processi. Infine, la distribuzione della leadership è rappresentativa di una sfida che è quella di coinvolgimento della comunità in operazioni dal basso.

Anche secondo lo studio di Fernandez (2011) i leader delle organizzazioni possono stimolare l'innovazione dal basso verso l'alto, responsabilizzare inoltre i dipendenti e

coinvolgerli nelle decisioni che impattano sul loro lavoro. In particolare, nelle strutture decentrate si ha una maggiore propensione all'innovazione e in questo caso il ruolo della leadership risulta essere fondamentale perché potrebbe incoraggiare atteggiamenti e comportamenti innovativi.

Il ruolo del manager, spesso si trasforma in quello di leader, colui che si pone come agente di cambiamento accelerandone il processo, incidendo fortemente e in tempi brevi sulla cultura organizzativa (Barratt-Pugh et al., 2013). Alcuni studi enfatizzano come un approccio di tipo pianificato, sulla base del modello di Lewin, non solo sia ancora valido, ma può essere considerato come uno strumento che guida al cambiamento organizzativo attraverso la capacità dei leader di creare le condizioni di cambiamento e farle accettare ai dipendenti (unfreezing), fare in modo che essi si impegnino affinché si sviluppi il cambiamento ed, infine, assumano un comportamento tale da sostenerlo nel tempo.

Un risultato interessante emerge dalla ricerca di Kelman e Myers (2011), che sulla base di un'analisi empirica condotta tra i dirigenti governativi, evidenziano che le tecniche di gestione del cambiamento (come il processo di pianificazione strategica, l'utilizzo di parametri di rendimento e modalità di lavoro proattivo), che avrebbero dovuto distinguere leader di successo, sono in realtà utilizzate anche dai leader che non hanno successo.

4.3.6 Resistenza al cambiamento.

L' introduzione di cambiamenti comporta, talvolta, una mancata comprensione ed accettazione dello stesso, soprattutto nei contesti pubblici. Si sviluppano quelle che Hannan e Freeman (1984) hanno definito come le forze inerziali che inibiscono il cambiamento.

Gli studi si sono focalizzati anche sull'intercettare la difficoltà di gestire i cambiamenti nel settore pubblico poiché ci sono condizioni avverse che ostacolano l'introduzione di nuove pratiche organizzative. L'elaborazione e la messa in atto di

interventi strategici progettati e l'interazione di questi interventi con le condizioni iniziali e le caratteristiche del contesto/processo politico consente di ottenere un effettivo cambiamento (Asquer, 2015).

I responsabili che operano nel settore pubblico devono assumere consapevolezza riguardo gli aspetti di stress che comporta il cambiamento organizzativo per i dipendenti, aspetto che deve essere ridotto al minimo attraverso un'opportuna gestione, poiché le reazioni negative dei dipendenti rappresentano un costo e una mancata realizzazione del cambiamento (Smollan, 2015).

Lo studio di Xerri et al., (2015), sviluppato nel settore pubblico australiano, esplora l'impatto delle pratiche di gestione dal punto di vista delle relazioni che mutano tra i supervisori incaricati di attuare il cambiamento e i dipendenti che "subiscono" variazioni nelle loro modalità di operare e sviluppano, di conseguenza, un loro atteggiamento ed una loro percezione riguardo la cultura organizzativa.

I risultati che emergono è che se vi è una scarsa relazione tra supervisori e dipendenti e se a quest'ultimi non viene rilasciata una certa quota di autonomia nel lavorare, non si può raggiungere un cambiamento, per cui l'ostacolo in questo caso non è dovuto ad una mancata accettazione del "nuovo", quanto piuttosto un basso livello di soddisfazione tra supervisori e dipendenti, può compromettere la sostenibilità delle attività.

Ci sono studi, inoltre, che evidenziano empiricamente come le iniziative di cambiamento provocano stress su coloro che ne sono influenzati. Questo fattore può essere contrastato con una maggiore compartecipazione ai processi decisionali di cambiamento, così come di ampliamento delle informazioni, introdotti come processi finalizzati a ridurre lo stress sul posto di lavoro e ad aumentare la motivazione nell'operare (Teo et al., 2016). Un approccio basato sulla compartecipazione, sulla condivisione delle informazioni e degli obiettivi, consente un innalzamento della motivazione da parte dei dipendenti, una riduzione dei fattori di stressa provocati dal cambiamento e soprattutto una maggiore soddisfazione sul posto di lavoro.

CAPITOLO V

Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo: tra processi di riforma e cambiamento.

*Sappiamo tutti che non basta dimostrare che una cosa è necessaria perché avvenga:
bisogna renderla possibile.*
(Cammelli, 2016).

5. Introduzione al capitolo.

Il presente capitolo intende affrontare la principale evoluzione normativa che ha attraversato il comparto del settore culturale in Italia ed, in modo specifico, le riforme che hanno interessato il MiBACT tracciandone la sua linea di sviluppo. Nella prima parte si presenta un'analisi di contesto riguardo gli aspetti del settore culturale italiano che hanno avuto incidenza positiva o meno sullo sviluppo del settore. Successivamente si affrontano i processi di cambiamento del MiBACT, dalla sua costituzione fino all'attuale riforma in essere, tracciandone i profili giuridici, ma evidenziando anche quegli elementi che si pongono nell'ottica di una lettura di taglio aziendale.

5.1 Analisi dello scenario culturale in Italia.

In uno studio pubblicato nel 2018 e condotto dall' US News in collaborazione con Ernst & Young, la BAV Group Consulting e la Worthon School della Pennsylvania²³ riporta che l'Italia si pone al primo posto come Paese con maggiore influenza culturale.

²³ Informazioni disponibili sul sito <https://www.usnews.com/news/best-countries/influence-rankings>. Consultato il 12 settembre 2018.

L'indagine svolta su 21.000 soggetti in 4 regioni ha avuto l'obiettivo di chiedere agli intervistati di associare 80 paesi con delle caratteristiche specifiche, adottando degli attributi volti a rilevare il grado di influenza dal punto di vista dell'intrattenimento, della moda, dell'influenza culturale, intesa non solo in termini di paesaggio e patrimonio, ma anche della trasmissione della cultura e della bellezza nelle produzioni.

A questo dato si affianca lo studio della Fondazione Symbola, da diversi anni impegnata nell'elaborazione del Rapporto "Io sono Cultura: l'Italia della crisi sfida la Bellezza" che ha l'obiettivo di stimare le cifre del sistema produttivo culturale e creativo italiano. Dal recente rapporto pubblicato nel 2018 si riporta che, sulla base dei dati del 2017, il 6% della ricchezza prodotta in Italia è dovuta al sistema culturale e creativo. Questo dato del 6%, in crescita nel corso del triennio 2015-2018, si traduce in circa 92 miliardi di euro facendo registrare una crescita del 2% rispetto al 2017 e del 7% circa rispetto al rapporto del 2015. Il dato ulteriormente significativo riguarda l'effetto moltiplicatore dell'1,8, che la cultura ha sul resto dell'economia, attivando altri 165,5 miliardi di indotto che sommati ai 92 già prodotti con un impatto diretto, porta a 257,5 miliardi attivati dalla filiera culturale (Rapporto Symbola, 2018).

Riguardo l'impatto occupazionale si stimano circa 1,5 milioni di persone ovvero il 6,1% degli occupati in Italia, con un dato che registra un andamento di crescita del +1,6% a dispetto dell'intero comparto economico che ha registrato una crescita del +1,1%. Questi dati mostrano la dinamicità e la capacità di crescita di un settore che ha saputo farsi largo nella crisi dei recenti anni e che ha condotto a logiche di revisione della spesa per le aziende pubbliche ed ha costretto a sforzi di riduzione del personale nel settore imprenditoriale.

Prima di entrare nel dettaglio dei dati sul Patrimonio Culturale²⁴ in senso stretto, bisogna dire che per anni il settore culturale è sempre stato associato in modo stretto alle

²⁴ Nella distinzione UNESCO si fa riferimento sia al Patrimonio Culturale che a quello Ambientale, tangibile e intangibile. Nella prima accezione del 1972, però, manca un'elencazione di quelle che sono le realtà culturali "industriali". Per maggiori approfondimenti si consulti il documento, aggiornato al 2017, presente al seguente indirizzo: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/> consultato in data 12 settembre 2018.

realità aziendali che svolgevano attività legate all'arte e alla cultura, come i musei, le biblioteche, gli archivi, i teatri (Trimarchi, 1993). Il contesto, invece, grazie alla portata di internazionalizzazione si presenta più ampio, sia in virtù degli studi della Commissione Europea (Libro Verde della Commissione Europea, 2010; Rapporto KEA,2006), sia in virtù di quelli che hanno condotto alla stesura del Libro Bianco sulla Creatività in Italia ad opera di Walter Santagata (2009).

Ciò che viene “sistematizzato” è la categorizzazione delle aziende all'interno dei due macro settori del culturale e del creativo (tenendo in considerazione, data la varietà, sia le aziende profit che non profit), in cui seguendo la schematizzazione KEA, si ha la distinzione tra:

- *Core arts field*: le aziende sono suddivise tra quelle afferenti alle *visual arts*, *performing arts* ed *heritage*; le prime si riferiscono ad aziende che producono manufatti artistici, le seconde sono specializzate negli spettacoli dal vivo, mentre le ultime si occupano della tutela, conservazione e fruizione del patrimonio culturale (comprende archivi, biblioteche, musei e siti archeologici). Uno degli aspetti che si sottolinea in questa categoria è il carattere di unicità del “prodotto artistico”, di non riproducibilità e di fruibilità sul luogo o dell'evento o comunque vincolato al posto in cui il bene si trova.
- *Cultural industries*: sono compresi l'editoria, musica, media, editoria, cinema, video e videogiochi.
- *Creative industries and activities*: si fa riferimento a moda, design, architettura e comunicazione intesa come promozione commerciale, in cui l'input è di carattere culturale e attraverso la trasformazione si genera un output creativo.
- *Related industries*: si fa riferimento alle industrie correlate, come la produzione di contenuti multimediali, informatici e digitali.

Il settore culturale italiano, all'interno del quale forte è la presenza e la specificità del settore dei beni culturali in senso stretto, presenta una situazione che si potrebbe

definire ossimorica o semplicemente paradossale per quanto si dirà successivamente rispetto alle logiche di attuazione dei principi di revisione della spesa.

Siamo in presenza di un vasto patrimonio che, stando all'ultimo report pubblico sui musei ed istituti similari²⁵, conta 4976 musei e istituti similari, pubblici e privati, di cui 4.158 sono musei, gallerie o collezioni, 282 aree e parchi archeologici e 536 monumenti e complessi monumentali. Questo dato, ci sentiamo di dire, è certamente variato data anche l'apertura di nuovi musei (come il Meis di Ferrara, la Galleria Thomas Dane in Napoli, la prossima apertura del museo etrusco a Milano, ...). La concentrazione massima di strutture è in Toscana, con 548 istituti e a seguire l'Emilia-Romagna e ed il Piemonte rispettivamente con 477 e 427, mentre riguardo le aree archeologiche la massima concentrazione, pari a circa il 53% è nel Mezzogiorno.

L'appartenenza di questi musei è del 64% di proprietà pubblica, dove circa 2139 sono sotto la gestione di enti pubblici come i Comuni, mentre solo 439 appartengono al MiBACT. Si tratta di una percentuale esigua di circa il 9% ma con un potenziale di attrazione in termini di visitatori pari ad oltre il 42% del totale.

Un siffatto riscontro si ha anche in ambito internazionale dove il patrimonio italiano si colloca tra i primi paesi al mondo in termini di beni storici, artistici e paesaggistici iscritti nella lista dell'Unesco, costituendo il 4,8% del totale²⁶.

Riguardo le tendenze dei visitatori si registra una netta preferenza principalmente per tre destinazioni: Lazio, Toscana e Campania che attraggono circa il 75% dei visitatori e dove il Colosseo, Pompei e gli Uffizi restano i tre luoghi incontrastati per numero di ingressi, ma bisogna dire si è assistito, in generale, dal 2013 al 2017 ad un trend crescente anche nelle restanti regioni ad esclusione di Abruzzo e Marche per le conseguenze dei recenti terremoti. Le crescite maggiori si sono registrate in Liguria (+26%), Puglia

²⁵ Si specifica che durante il mese di luglio 2018 è stata avviata da parte dell'Istat un'ulteriore indagine ai fini censuari del patrimonio. Tuttavia, i tempi di elaborazione per avere riferimenti più aggiornati non sono compatibili con quelli di questa ricerca. I dati cui ci rifacciamo risalgono all'ultima indagine in tal senso nel 2015. Consultabile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/files/2016/12/Report-Musei.pdf>

²⁶ Informazioni disponibili al seguente indirizzo: <http://www.istat.it/it/files/2016/12/09-Paesaggio-patrimonio-culturale-BES-2016.pdf> Consultato in data 08/09/2018

(+19,5%) e Friuli Venezia Giulia (15,4%). Il Colosseo, Pompei e gli Uffizi rimangono i tre luoghi più visitati, mentre i tassi di crescita più sostenuti si riscontrano a Palazzo Pitti (+23%), Reggia di Caserta (+23%), Ercolano (+17%), il Museo archeologico di Napoli (+16%), Paestum (+15%) e Musei Reali di Torino (+15%)²⁷.

In termini di visitatori si parla di 12 milioni in più rispetto al 2013 (+31%) con incassi aumentati di oltre 70 mln di euro (+53%) nello stesso periodo. Nel 2017, è stata superata la soglia dei 50 milioni di visitatori per quasi 200 milioni di euro di incasso, se si considera che per il 54,5% degli istituti non è prevista alcuna bigliettazione.

Nella compagine storica degli ultimi dieci anni è ormai risaputo che la crisi economico-finanziaria che dal 2008 ha coinvolto Paesi europei e fuori dalla zona EU ha avviato riflessioni sul modo in cui i governi potessero far fronte all'evento.

In particolare, tra le prime azioni nel settore pubblico, vi è stata quella di riduzione delle risorse, tagli e revisione della spesa pubblica. Si è soliti evidenziare che ad una crisi spesso corrispondono delle riforme, e difatti le politiche di riforma attuate in un'ottica di efficientamento delle risorse hanno interessato anche i Ministeri e di conseguenza le istituzioni pubbliche che sono in capo agli stessi.

Nel 2015, le Amministrazioni centrali hanno speso per la tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistiche (escluso il settore dello spettacolo) 1,07 miliardi di euro, pari allo 0,2% della spesa complessiva al netto del rimborso del debito pubblico e allo 0,07% del PIL (dunque, poco più del 20% della spesa per servizi culturali).

Tali dati mostrano ancora una volta che gli investimenti pubblici tendono verso una riduzione della spesa per il patrimonio culturale, conseguenza dell'impatto della crisi economica e delle politiche di *spending review*.

A questi dati si oppongono quelli della gestione del MiBACT che hanno fatto registrare nel periodo 2014-2018 un raddoppio del bilancio del Ministero. “Dopo un lungo periodo di tagli, il bilancio del MiBACT negli ultimi 4 anni ha finalmente

²⁷ Dati disponibili sul Rapporto Symbola 2018 “Io sono Cultura 2018”. Documento disponibile al presente link: <http://www.symbola.net/html/article/iosonocultura2018>. Consultato in data 25/0/62018.

cominciato a crescere, tornando a livelli pre-crisi e arrivando, nel 2018, sino a 2,4 miliardi di euro. Risorse alle quali si aggiungono gli oltre 4 miliardi per i cantieri della cultura”²⁸.

L’aspetto “paradossale” e in contrapposizione è che il settore culturale, in aggiunta anche quello creativo, ha fatto registrare negli ultimi anni trend di crescita in termini di introiti, impieghi e numero di visitatori, ponendosi come un settore in controtendenza rispetto agli altri dell’economia, data appunto la sua crescita. Allo stesso tempo però si è assistito all’attuazione di tagli agli investimenti in questo ambito dove forte è la centralità e la disseminazione del patrimonio sul territorio. La controtendenza di questo fenomeno, benché di carattere positivo, poiché sembrerebbe che ad una riduzione dei finanziamenti in ambito pubblico non sia corrisposta una decrescita, ha visto la soluzione nella riduzione in termini di attività, standard di qualità e blocco del turnover; un’occasione quella della crisi dietro la quale riflettere su di una revisione *dell’assetto istituzionale e dei sistemi di governance, lo sviluppo di sistemi manageriali coerenti con le caratteristiche del nostro patrimonio culturale, un approccio più partecipato con i cittadini, rendendo necessario lo sviluppo di forme di partenariato tra soggetti pubblici e privati* (Donato, 2013:40).

In riferimento al Patrimonio Culturale si registrano da un lato avanzamenti dal punto di vista di ricerca, innovazione, applicazione di nuove tecnologie, ma dall’altro anche cambiamenti nei sistemi di governance di gestione e quelli nei processi di riforma per il consolidamento delle realtà museali sui territori, ad esempio attraverso l’implementazione del sistema museale nazionale.

Il patrimonio culturale è considerato uno tra i settori strategici per favorire sia lo sviluppo economico che la coesione sociale, non è un caso che la Commissione Europea abbia indicato il 2018 come l’anno del patrimonio culturale destinando circa 6 miliardi di risorse alla realizzazione di progetti dedicati alla sua conservazione e promozione ed un ulteriore incremento del budget per Europa Creativa.

²⁸MiBACT, Report Cultura e Turismo 2014-2018. Disponibile all’indirizzo <http://www.artslife.com/wp-content/uploads/2018/02/cultura-e-turismo-report-attivita%20-2014-2018.pdf> Consultato il 24 marzo 2018.

5.2. Il contesto dell'autonomia sul piano internazionale.

Nel panorama europeo i modelli di gestione delle politiche culturali e museali sono figlie dei sistemi politici dei paesi in cui si sviluppano, ognuno dei quali pone attenzione diverse a determinate policy.

L'obiettivo del presente paragrafo è quello di offrire non solo una panoramica dei sistemi culturali nei principali Paesi europei (Francia, Germania, Olanda, Inghilterra), ma anche offrire una base di confronto per quello italiano (Giambrone, 2013).

In primis definiremo le caratteristiche del sistema francese, per il cui governo la cultura ha sempre rivestito un'importanza strategica sia in termini di politiche tese alla centralizzazione che di destinazione di una quota del bilancio statale (Ramondelli, 2016). Infatti, lo Stato francese si è sempre fatto promotore e sostenitore delle arti, della scienza e della cultura. La forte presenza dello Stato, anche in regime di delocalizzazione e decentramento delle responsabilità, pone un primo fermo nel confronto, ad esempio dell'Inghilterra, basato sull' *arm's length* dove il Ministero dietro meccanismi di delega affida a terzi il finanziamento dell'infrastruttura culturale.

I due momenti cruciali in cui si possono scindere le politiche culturali francesi sono riferibili alle scelte in tema di conservazione e tutela e di sostegno alle attività culturali sulla base dei due governi (Eling, 1999).

Il primo del 1959-1969 (con Presidente De Gaulle e Ministro Malraux) che istituisce il Ministero della Cultura francese, sganciandolo da altri dicasteri in cui era inglobato e definendo le linee di azione programmatica legati alla produzione di opere artistiche, alla tutela e valorizzazione, diffusione, formazione, ricerca e buona gestione. La politica di Malraux pone le basi per definire ruoli e assetti del Ministero che ancora oggi sono valide.

Il secondo governo che ha inciso sul cambiamento del sistema culturale francese è quello di Jack Lang, orientato a proseguire il progetto di democratizzazione della cultura con un approccio volto ad ampliare la definizione di bene culturale e del patrimonio storico artistico, ma soprattutto attua un investimento strategico, che portò ad un

innalzamento del budget dello Stato rivolto alla cultura, volto al miglioramento della fruizione e della partecipazione sociale segnando il passaggio da un concetto di cultura intesa come elitaria ad una considerata di pluralità culturale.

A cavallo tra i due periodi sopra indicati bisogna evidenziare l'enfasi posta su di un progetto di decentramento della gestione del patrimonio conferendo maggiori compiti alle amministrazioni locali, negli intenti di evitare che la gestione delle politiche culturali fosse solo appannaggio dello Stato.

La struttura attuale del Ministero della cultura e della comunicazione francese mantiene una divisione in direzioni generali di cui:

- La direzione del patrimonio si occupa delle politiche di tutela, restauro e valorizzazione di tutto il patrimonio che attiene l'architettura, l'archeologia, gli archivi ed i musei.
- La direzione generale per la produzione e la diffusione che si occupa sia dello spettacolo che delle arti plastiche.
- La direzione generale per lo sviluppo dei media e dell'economia culturale in capo al quale è il progetto di promozione delle industrie culturali.

In aggiunta, e non può considerarsi una quarta direzione, c'è il segretariato generale svolge un ruolo prettamente di supporto amministrativo e di coordinamento rispetto a quelle politiche trasversali che non competono in modo diretto le tre direzioni generali.

Il modello francese, da cui ha in parte tratto ispirazione la recente riforma del MIBACT, parte da un presupposto fondamentale, ovvero che i musei francesi nascendo come istituti formati in modo separato e non sotto un'unica gestione, hanno sempre mantenuto un distinto grado di autonomia. Questo carattere di autonomia distinta, derivante dalla specificità di ogni museo, ha fatto sì che fosse assente un'amministrazione generale sotto cui i musei venissero gestiti, dunque non vi era una definizione normativa che andasse a designare la gestione rispetto ai musei nazionali e ad altre tipologie di istituti che accoglievano mostre o collezioni a prescindere dalla tipologia di proprietario che lo gestiva.

L'esigenza riorganizzativa del sistema francese si manifesta già a partire dal 1945, istituendo all'interno del Ministero della Cultura, una prima Direzione Museale cui affidare il compito di coordinamento e gestione delle differenti tipologie di musei a carattere nazionale presenti sul territorio francese (*musée natiounax, musées clasées, musées contròlés*). In questo modo i musei nazionali sono in gestione diretta da parte della Direzione musei, mentre quelli controllati e classificati fanno capo agli enti territoriali attraverso un meccanismo di gestione autonoma e decentramento controllato da parte della DM. Se da un lato questo aspetto avrebbe potuto favorire la gestione diretta ed un maggiore controllo a livello di singolo territorio, in realtà ha generato un mancato coordinamento e una mancata organicità gestionale compromettendone le funzioni di tutela da parte dello Stato.

Nel 2002 il sistema museale francese viene riformato con una legge che cerca di uniformare tutto quanto attiene ai musei, in primis disciplinando la materia con un *Code du Patrimoine*, che ricorda il codice postumo dei Beni Culturali e del paesaggio elaborato in Italia nel 2004. Il codice stabilisce: gli aspetti di definizione del museo, di attività che esso si trova a svolgere e soprattutto la connotazione giuridica soggetta a specifica regolamentazione con la creazione del marchio "Musées de France" per il quale è necessario un processo di accreditamento.

Si sopprimono le distinzioni cui si ricorreva in precedenza con i termini *musée natiounax, musées clasées, musées contròlés* grazie ad un ordinamento che disciplina le funzioni comuni a qualsiasi tipologia di museo, sia esso di carattere pubblico o privato. In questo secondo caso, però, il gestore del museo privato può far richiesta di non attribuzione come *musées de France*, lasciando decadere il servizio di pubblica utilità offerto.

Si definiscono le funzioni cui ogni museo è chiamato come: la diffusa accessibilità dei visitatori alle collezioni, essere garante della missione culturale ed educativa garantendo una più ampia fruizione del patrimonio, incrementare il livello di ricerca e conoscenza adempiendo alla missione scientifica.

Controllo scientifico e tecnico su tutti i musei rientranti tra “*Musées de France*”, aspetto che prima si disperdeva dato il controllo da parte degli Enti territoriali sui musei di loro appartenenza.

La riforma ministeriale francese ha puntato verso obiettivi volti a ridare ai musei francesi una propria identità pubblica in stretta connessione col loro territorio, ha puntato ad armonizzare l'intera disciplina in materia di musei statali, ha dato una forte spinta alle azioni di tutela e valorizzazione ed, infine, ha agito sull'innescare una logica di decentralizzazione equilibrando il potere centrale con quello degli enti locali.

Ripercorrendo alcuni punti salienti della recente riforma che interessato il *Ministère de la Culture et de la Communication*, si ha una sua divisione in Direzioni generali, tra cui quella *ad hoc* per la gestione generale del Patrimonio (*Direction Général des Patrimoines*) creata nel 2010 al cui interno è stato istituito un organo con funzione consultiva denominato *l'Haute Conseil des Musées de France* incardinato a sua volta nel *Service des Musées de France* che gestisce i musei francesi a livello centrale. A livello regionale il compito di gestione è demandato alle *Directions Régionales des Affaires Culturelles* (DRAC) a cui capo vi è un “consigliere del museo” che sottostà al Direttore regionale che collabora con il *Service des Musées*. Le DRAC hanno ruolo di amministrazioni statali decentrate con la funzione di far rispettare gli adempimenti che provengono a livello centrale fungendo da raccordo tra gli stakeholders del territorio e quelli culturali e svolgendo funzioni consultive (Baudelle e Krauss, 2014).

Per quanto concerne il processo di accreditamento come *Musées de France* si denota quanto il sistema museale italiano ne trae spunto nelle logiche di creare un tessuto territoriale museale connesso, in cui vi possa essere il riconoscimento di realtà museali di appartenenza sia statale, ecclesiastica, privata e di enti locali. Il sistema di accreditamento, e così anche quello del sistema museale nazionale, passa attraverso una richiesta al Ministero da parte del soggetto interessato, passando al vaglio tutte le caratteristiche in termini di collezioni, progetto scientifico, organigramma e bilanci che caratterizzano la realtà proponente.

Il fronte britannico in materia organizzativa sul patrimonio culturale, dovendo abbracciare quattro stati che compongono il Regno Unito, non si presenta dietro un'unica definizione o modalità operativa. A differenza dell'Italia o della Francia non c'è un univoco codice nazionale, quanto piuttosto una serie diversificata di emendamenti e convenzioni che garantiscono livelli di autonomia nazionale. Un'ulteriore distinzione si verifica anche sul piano dei finanziamenti dove, a differenza di altri casi europei, non solo ci sono sostanziali finanziamenti, ma vige il principio dell'*arm's lenght*, ovvero esiste una rete di istituzioni pubbliche non governative, chiamate "*non-departmental public bodies*", a cui il Ministero trasferisce le somme a disposizione, delegando l'aspetto di gestione, assegnazione e distribuzione dei fondi ministeriali ai beneficiari istituzionali che vengono individuati attraverso dei criteri stabiliti in osservanza dei più alti principi di trasparenza e responsabilità (Taylor, 1997). Per quanto riguarda il modello di gestione museale, quello britannico è da considerarsi di vecchia data, basti pensare che già a partire dal 1927 viene istituita una *Royal Commission on National Museums and Galleries* per il rilevare l'*organizational health* dei musei britannici. L'istituzione di questa commissione subirà una sua evoluzione integrandosi con il sistema librario e degli archivi. Nell'ordine di avere un modello omogeneo e standardizzato sui requisiti minimi museale, si decide di ricorrere all'elaborazione di uno schema valido per musei e gallerie. L'obiettivo è quello di definire degli standard minimi di qualità ed accessibilità per il pubblico. Nel 2014 il documento dell'*accreditation standard* viene integrato da ulteriori sezioni che puntano a definire gli interlocutori pubblici ed i partner coinvolti nelle procedure di accreditamento, gli obiettivi ed i criteri di selezione, il dettaglio degli standard minimi e la scansione procedurale. La procedura di accreditamento si amplia poiché finalizzata ad incrementare il livello di performance degli istituti culturali, il livello di fiducia e credibilità nei confronti di partner culturali e stakeholders, una migliore selezione delle risorse umane e dei servizi sulla base delle esigenze dei visitatori, una più efficiente pianificazione e programmazione dei progetti ed infine, agire sul mecenatismo, al fine di aumentare la

partecipazione di soggetti pubblici e privati per sostenere le attività dei musei (Groninger, 2016).

Infine, il modello tedesco è rappresentativo, così come tutto il suo sistema, di un forte decentramento a livello amministrativo garantendo attraverso il meccanismo della divisione tra governo (Bunder) e Stati autonomi (Lander) l'affidamento a questi ultimi delle politiche culturali, facendosi promotori ed esecutori degli indirizzi e degli obiettivi da perseguire. I musei, quindi, ad eccezione di pochi come quelli di Berlino e Bonn che sono di appartenenza del governo e da questo gestiti, si trovano sotto la direzione amministrativa dei Lander (e denominati *landersmuseums*) o della città, facendo coesistere ben sedici ministeri della Cultura, tanti quanti sono gli stati federati (Giambrone, 2013).

Ogni *landermuseum* gode di autonomia organizzativa, definisce la fissazione delle tariffe e dei servizi ed è guidato da un esponente scelto dall'organismo amministrativo da cui il museo dipende e che appartiene alla comunità scientifica. Ogni delegato è affiancato da uno staff per la parte espositiva, di didattica e ricerca. Infine, per quanto concerne gli stanziamenti economici, il budget viene stanziato sulla base delle richieste che ogni direzione avanza e deve essere investito per le spese di gestione ordinaria, acquisti e attività espositiva, oltre che ad essere integrato con azioni di funding, sponsorship o di donazioni.

I sistemi culturali, almeno tra quelli individuati per inquadrare lo scenario europeo all'interno del quale si pone anche l'Italia, dà evidenza della varietà dovuta sostanzialmente ad uno contesto socio-politico di riferimento. Ciò che però una comparazione di questo tipo consente di vedere sono anche i meccanismi di investimento e di importanza che il ruolo della cultura ricopre ed, in particolare, i meccanismi di decentramento per rendere la gestione della cultura più responsabilizzata e poco vincolata alle amministrazioni centrali, il tutto in un'ottica di snellimento di pratiche che volgono a favore della tutela, valorizzazione e diffusione delle pratiche culturali e del patrimonio.

5.3. I processi di cambiamento ed evoluzione normativa del Ministero e dei musei: un'analisi storica.

Il Ministero nel corso degli anni ha subito una notevole evoluzione normativa ed organizzativa, Cammelli (2016) ha parlato di un Ministero dei beni culturali che si è compiuto in tre tempi, dalla sua istituzione alle riforme istituzionali ed amministrative degli anni '97-'99 a quello attuale con la Riforma avviata nel 2014 che ha potenziato il processo di decentramento o accentrimento organizzativo²⁹ in alcuni casi, snellimento dei compiti fino alla concessione di autonomia per i principali Istituti museali di appartenenza statale.

Difatti, questa operazione era già stata avviata a partire dagli anni '90, in seno al processo riformistico della pubblica amministrazione, di concerto con i principi del New Public Management. Si è aperto un periodo in cui la legislazione ha spinto sui processi di decentramento, delegando compiti, e responsabilità a regioni, enti locali e singole amministrazioni (Butera e Dente, 2009).

Il processo di aziendalizzazione che ha riguardato la Pubblica Amministrazione solo nei recenti anni ha interessato maggiormente il settore culturale, all'interno del quale si è assistito a modelli gestionali ed organizzativi a carattere di autonomia decisionale, orientamento al mercato, livelli di efficacia ed efficienza (Landriani, 2010). Il settore pubblico culturale è stato oggetto del fenomeno di decentralizzazione di cui prima (Zan, 2007) a seguito delle riforme che hanno interessato le Pubbliche Amministrazioni e la ridefinizione di ruoli, responsabilità, gestione e concessioni a privati, valutazione delle

²⁹ Secondo quanto riportato da Zan (2007:18) il termine accentrimento si può *splittare* in due tipi di norme: professionali e amministrative. Nel primo caso l'accentrimento è riferibile all'apparato di esperti nel settore dei beni culturali, come quelle per i curatori, che si riguardano "protocolli e modelli di conservazione, di amministrazione. Tanto più alto è il grado di centralizzazione, quanto più forte è il controllo professionale sui processi, sui siti e sugli oggetti". Nel secondo caso il tipo di accentrimento si riferisce ad aspetti amministrativi generici e non specifici, facendo riferimento all'accentrimento delle responsabilità amministrativo-gestionali del sistema. Il termine decentramento è utilizzato in questa sede, sempre in linea con il pensiero di Zan, con una connotazione più ampia che fa riferimento sia al decentramento del Ministero (come apparato centrale) dagli enti locali sia come decentramento del Ministero dagli uffici che lo costituiscono (come i musei, le soprintendenze).

performance manageriali, norme e standard ereditati dal paradigma nel New Public Management. Dal punto di vista dei cambiamenti nella gestione del patrimonio culturale, si può evidenziare che essi, spesso, si sono avuti non sempre per la creazione di politiche *ad hoc*, ma perché era l'ente pubblico ad essere coinvolto in un processo di riforma amministrativo globale.

Il Ministero dalla sua nascita nel 1974-1975 ha subito diversi cambiamenti sia nella struttura organizzativa che nelle aree di sua competenza, tanto da cambiare nome cinque volte in circa quindici anni (Forte, 2015). La nascita di un Ministero dà evidenza di diverse cose:

- a. l'interesse da parte del settore pubblico verso una macro-area di attività;
- b. la definizione di nuovi ruoli e l'identificazione di nuove competenze e figure;
- c. la destinazione di risorse in termini umani, strutturali monetari per un segmento *ad hoc*;
- d. la necessità di creare una specifica struttura destinata alle messa in atto di politiche e compiti orientati alla cultura.

L'istituzione del "Ministero dei beni culturali e dell'ambiente" (prima dicitura) ad opera di Spadolini, è stata considerata un'intuizione con tutti i limiti del caso. Citando Cammelli (2016:2) "*...la nascita del ministero è frutto di una felice intuizione e di una particolare sensibilità politica e culturale accompagnata da una soluzione organizzativa problematica e non particolarmente felice*". La felice intuizione fu definita tale perché si stava guardando nell'interesse al sistema politico-burocratico con il formarsi delle regioni e l'avvio in termini operativi, il collegamento tra cultura e ambiente ed infine l'iniziare a guardare al patrimonio culturale italiano come elemento chiave di sviluppo economico – territoriale oltre che culturale. Il ministero in questa fase avrebbe potuto configurarsi come un centro tecnico-amministrativo dello Stato o come un centro del sistema dei beni culturali e dell'ambiente costituito non esclusivamente dalla componente pubblica.

L'esperienza di questo ministero nasce all'insegna di disaccordi rispetto alla forma che veniva data per gestire l'ambito culturale, soprattutto perché date le peculiarità del settore il regime organizzativo e funzionale del ministero risultava essere pesante, eccessivamente centralizzato e rigido. La conseguenza che si è registrata è stata quella di avvicinare ed uniformare questa struttura ministeriale alle altre che hanno dinamiche totalmente diverse ed in più con una distanza dettata anche dalle specificità del settore ad elevato contenuto tecnico e di conoscenza (Cammelli, 2016).

Al pari di altri ambiti - come salute, educazione, sviluppo territoriale – anche il comparto culturale deve rispondere a dei public needs, per cui il suo sviluppo non coinvolge una sola entità, ma più livelli di attori.

I modelli organizzativi, che si sono sviluppati nel corso degli anni a partire dalle politiche di affidamento alle Regioni della funzione di valorizzazione del patrimonio culturale, presentano la caratteristica di modelli inter-organizzativi, basati sullo scambio di risorse (*resource dependency*) (Thompson, 1967). Gli istituti culturali coinvolti e le organizzazioni amministrative continuano a mantenere la loro organizzazione, il loro capitale di conoscenza, sono interdipendenti; tuttavia lo scopo delle relazioni che si instaurano è lo scambio di risorse o l'acquisizione di risorse per sopravvivere. Soprattutto nei confronti dei musei di appartenenza degli Enti Locali, caratterizzati da una dimensione ridotta, dalla scarsità di finanziamenti, da una mancata autonomia, è divenuto centrale l'implementazione di un modello "*resource dependency*", fortemente connesso al possesso delle risorse e allo squilibrio/asimmetria che si crea tra gli attori coinvolti (Aldrich, 1976).

Sul lungo termine, l'eccessiva focalizzazione e accentramento delle funzioni in capo ad un solo soggetto pubblico aveva difatti condotto ad una limitazione dell'autonomia degli altri attori che erano parte del sistema. La mancanza di autonomia per gli attori istituzionali si era automaticamente tradotta in scarsa capacità progettuale, ristrettezza sui *contracting-out*, fissazione dei prezzi, fattori produttivi non remunerativi.

Di seguito, senza alcuna pretesa di esaustività, i principali passaggi normativi nei processi di riforma degli enti pubblici che hanno influenzato “di traverso” il settore dei beni culturali. Questi passaggi normativi danno evidenza delle fasi di modernizzazione dell’amministrazione pubblica grazie all’introduzione di una nuova cultura manageriale finalizzata alla responsabilizzazione del management, al contenimento della spesa, all’autonomia, ad una maggiore attenzione verso il consumatore e, non da poco, il controllo dei risultati. Soprattutto, inseriscono il settore dei beni culturali in un discorso più ampio che ha richiesto un ripensamento del funzionamento dell’apparato burocratico, statale, una riflessione da parte degli studi che troppo a lungo si è concentrata più sull’analisi degli aspetti tecnico-giuridici e di valorizzazione economica del bene culturale e poco sugli aspetti aziendalistici delle realtà culturali (Bonini Baraldi, 2007).

Negli anni ’70 le Regioni, da poco costituite, chiedono che gli sia attribuito il potere legislativo ed amministrativo per la tutela dei beni culturali e nell’arco di circa un decennio accade che numerose sono le norme che favoriscono il finanziamento di iniziative culturali, nuove istituzioni ed interventi nel settore, ponendo il bene culturale sotto una nuova luce e valenza: quella di “bene economico produttivo” (Landriani, 2010:24). Inoltre, si ricorda che è con la riforma del Titolo V della Costituzione che si andrà ad intervenire in modo capillare sulla modifica dell’ordinamento regionale, locale, amministrativo e la sua influenza sul settore culturale porterà all’attribuzione alle Regioni del compito di valorizzazione del patrimonio da esso gestito.

Tra gli interventi normativi di maggiore rilevanza si riportano i seguenti:

- a. In materia di autonomia il primo passo è stato il D.P.R. del 14 gennaio 1972, n.3. “Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali ed i relativi personali ed uffici”. Con tale decreto si è trasferito alle Regioni le funzioni amministrative - per il territorio competente - esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali.

b. Legge 8 giugno 1990 n.142 “Ordinamento delle autonomie locali” col quale sono dettati i principi e le funzioni dei comuni e delle province i quali hanno autonomia statutaria (per le leggi) e finanziaria (coordinamento della finanza pubblica). Inoltre, esercitano le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione. In quest’ottica i modelli legislativi regionali hanno puntato alla valorizzazione della museologia locale, apportando la proliferazione di musei degli enti locali.

c. Legge del 15 marzo 1997 n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". Alle regioni e agli enti locali sono attribuite funzioni e compiti inerenti “la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle rispettive comunità”. Nel caso del patrimonio culturale il compito di tutela resta in capo allo Stato.

d. Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”. Alla Provincia spettano funzioni amministrative di interesse provinciale riguardo la “valorizzazione dei beni culturali” (Capo II. Art.19).

e. Nella direzione di superamento del centralismo si è mossa anche la riforma del Titolo V della Costituzione (l. Cost. 3/2001) che - per quanto riguarda il settore culturale- ha scisso la funzione di tutela e valorizzazione. È stata posta in capo a tutti gli enti territoriali il compito della conservazione e valorizzazione, mentre la tutela del patrimonio culturale resta in capo allo Stato che ha il potere di definire attraverso intese e coordinamenti le modalità di esercizio della funzione di tutela conferibile alle Regioni e agli enti locali (Rimoli, 2017).

f. Legge 28 dicembre 2001, n. 448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)". Norme in materia di servizi pubblici locali: in aggiunta a quanto già disposto dal D.l. 368/98 è possibile “dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di

servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico”.

g. Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Patrimonio di regioni ed enti locali (Art. 19) ove si “stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio”.

h. D.Lgs 150/2009, altrimenti detta Legge Brunetta, “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

i. L. 124/2015, altrimenti indicata come riforma Madia³⁰, “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Con la riforma delle autonomie locali, la 142/1990, in una logica di operatività organizzativa volta ai criteri di efficienza ed economicità (ed anche qualità), si propende per l'esternalizzazione dei servizi in affidamento ad imprese private o ad aziende speciali o concessionarie create ad hoc (il caso di Patrimonio SpA). Questo processo trova la sua massima esplicitazione nella Legge Ronchey del '97 che riforma la pubblica amministrazione separando le funzioni ed i compiti dello Stato da quello di Enti Locali e Regioni. In questo modo, la tutela del bene culturale viene centralizzata, con l'esclusione dei soggetti territoriali da tale compito cui successivamente verrà affidato il compito di gestione (d.lgs. 112/1998). Benché si possa evincere che il settore dei beni culturali rientra nell'ambito dei servizi pubblici, l'art.113 del TUEL (2000) fa ricadere i servizi culturali, sportivi e turistici, tra quelli che non hanno rilevanza economica, a differenza di altri servizi pubblici locali che avendo rilevanza economica possono dotarsi di forme giuridiche e rispondere a modelli di mercato. Nella tabella (3) si riepilogano i

³⁰ Per una più ampia ed esaustiva trattazione sugli effetti della Legge Madia in tema di tutela del patrimonio culturale si rimanda a Pavolini, C. (2017). Eredità storica e democrazia. In cerca di una politica per i beni culturali, Scienza e Lettere, Roma.

procedimenti sopramenzionati con indicato accanto l'azione, la modifica o l'intervento che ognuno di essi comporta.

Tab.3. Processi di riforma nella PA. Fonte: ns elaborazione.

PROCESSI DI RIFORMA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		
LEGGE	DENOMINAZIONE	AZIONE DI INTERVENTO
D.P.R. del 14 gennaio 1972, n.3	“Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali ed i relativi personali ed uffici”	Trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative - per il territorio competente - esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali.
Legge 8 giugno 1990 n.142	“Ordinamento delle autonomie locali”	Sono dettati i principi e le funzioni dei comuni e delle province i quali hanno autonomia statutaria (per le leggi) e finanziaria (coordinamento della finanza pubblica). Inoltre, esercitano le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione. In quest’ottica i modelli legislativi regionali hanno puntato alla valorizzazione della museologia locale, apportando la proliferazione di musei degli enti locali.
Legge del 15 marzo 1997 n. 59	"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".	Inoltre, esercitano le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione. In quest’ottica i modelli legislativi regionali hanno puntato alla valorizzazione della museologia locale, apportando la proliferazione di musei degli enti locali.
Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267	“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.	Alla Provincia spettano funzioni amministrative di interesse provinciale riguardo la “valorizzazione dei beni culturali” (Capo II. Art.19).
L. Cost 3/2001	Riforma del Titolo V della Costituzione (II Part)	Per quanto riguarda il settore culturale- ha scisso la funzione di tutela e valorizzazione. È stata posta in capo a tutti gli enti territoriali il compito della conservazione e valorizzazione, mentre la tutela del patrimonio culturale resta in

		capo allo Stato che ha il potere di definire attraverso intese e coordinamenti le modalità di esercizio della funzione di tutela conferibile alle Regioni e agli enti locali
Legge 28 dicembre 2001, n. 448	"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"	Norme in materia di servizi pubblici locali: in aggiunta a quanto già disposto dal D.l. 368/98 è possibile "dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico".
Legge 5 maggio 2009, n. 42	"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".	Patrimonio di regioni ed enti locali (Art. 19) ove si "stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio".
D.lsg 150/2009	"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".	Attua la legge n° 15 del 4 marzo 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Il decreto prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della performance nelle PA.
L. 124/2015	"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".	Riforma che interviene sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi, cittadinanza digitale; dirigenza pubblica, organizzazione delle amministrazioni dello Stato; disciplina del lavoro alle dipendenze delle AP e disciplina delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni pubbliche.

Dal punto di vista delle Riforme che hanno interessato il Ministero è opportuno indicare quello che è stato definito uno "sciame normativo" (Severini, 2008) che ha colpito il settore culturale italiano dando vita al fenomeno della "juridification", ossia di *"a staggering number of norms, laws and regulations concerning its institutional and organisational situations"* (Zan et al., 2007).

Solo dal punto di vista del Ministero si sono avute le seguenti principali Riforme (tab.4), che non si ritiene siano esaustive, ma riprendono i passaggi cruciali:

- a. Legge del 29 gennaio 1975, n. 5. Istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali
- b. Decreto Legislativo n. 368/1998 del 20 ottobre istituzione del nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali.
- c. D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Riforma dell'organizzazione del Governo.
- d. DPR 441 del 29 dicembre 2000. Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.
- e. D.lgs. 11/01 Istituzione dei Poli museali gestiti dalle Soprintendenze speciali.
- f. D.lgs. dell'8 gennaio 2004, n. 3. Riorganizzazione del Ministero per i beni le attività culturali.
- g. D.P.R. del 26 novembre 2007, n. 233 approvazione del nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.
- h. D.P.R. 2 luglio 2009 n. 91 nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le Attività Culturali improntato a misure di maggiore razionalizzazione, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione, che introduce significative innovazioni mirate a esaltare l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo restituisce centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti.
- i. Legge 24 giugno 2013, n. 71 sono affidate le competenze del turismo al Ministero che assume dunque l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

j. D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del Ministero.

All'atto della nascita il Ministero segue un modello organizzativo in direzioni generali aggregando strutture dei diversi ministeri competenti in materia³¹. Il Ministero fu dunque chiamato ad assolvere a quelle funzioni di regolazione, controllo amministrativo per la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico di cui già nella Legge del Regno d'Italia n. 1089/1939 si era trattato (Pastori, 2015).

L'ampliamento di competenze del Ministero si avrà decenni a seguire, con il D.lgs. 368/1998, quando tra le competenze saranno fatte rientrare anche quelle dello spettacolo e dello sport che gli verranno nuovamente sottratte nel corso del 2006 con il d.l. del 18 marzo, n.181.

Tra il 2000 ed il 2001 sono stati introdotti due interventi normativi che portano alla creazione delle Soprintendenze regionali e alle soprintendenze speciali autonome e alla costituzione dei Poli museali regionali. Questo passaggio è indicativo della modifica delle relazioni all'interno del Ministero, cercando un raccordo e un coordinamento tra soprintendenze ed amministrazioni territoriali e l'autonomia per quel patrimonio di rilevante valore storico-artistico. Con il DPR 441/368 del 29 dicembre viene confermato il segretariato regionale, si procede verso un'organizzazione dell'amministrazione centrale articolata in Istituti centrali ed 8 Direzioni Generali alle quali afferiscono le specifiche soprintendenze in base al settore di appartenenza. L'amministrazione periferica verrà a comporsi dai musei, archivi di stato, biblioteche statali, istituti autonomi e dalle soprintendenze regionali e delle quattro soprintendenze archivistiche, archeologiche, del patrimonio storico-artistico- demoetnoantropologici e per i beni

³¹ Il Ministero raccolse le competenze e le funzioni in materia che erano prima del Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura). <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/index.html>

architettonici ed il paesaggio. Vengono, inoltre, istituite le cosiddette soprintendenze regionali, ognuna delle quali ha a capo un soprintendente regionale.

Con la successiva riorganizzazione del 2004 si assiste alla soppressione del segretariato generale, il Ministero viene articolato in 4 Dipartimenti di nuova istituzione, ognuno dei quali si articola in otto Direzioni Generali, ampliate con successivo decreto a dieci. Al posto delle soprintendenze regionali verranno a costituirsi diciassette direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici.

Ancora nel 2006 si assisterà ad una soppressione dei Dipartimenti, in seno alle disposizioni urgenti in materia di riordino, che porterà ad un'articolazione del Ministero in quattordici uffici dirigenziali generali centrali e diciassette uffici dirigenziali periferici posti sotto il coordinamento del segretariato generale.

Nel 2009, con il DPR del 2 luglio, n.91, si ha la quarta riorganizzazione del MiBACT, che solo in sei anni ha subito tre riordini. Come spiega Casini (2010) la riforma è *“dettata da esigenze di riduzione degli apparati amministrativi e di contenimento della spesa di tutta l'amministrazione statale, la riforma non si è limitata a sopprimere e accorpare uffici, ma ha introdotto significative novità nell'organizzazione del Mibac, in ambito centrale, regionale e periferico”*. Il risultato di questa riorganizzazione ha quindi riguardato più da vicino la *“la riduzione del numero degli uffici e delle dotazioni organiche; il riordino dell'amministrazione centrale, con particolare riferimento alla nuova direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale; i mutamenti nell'amministrazione periferica, con riguardo alle nuove competenze di direzioni regionali e soprintendenze, imposte dalle modifiche apportate al Codice dei beni culturali e del paesaggio nel 2008; gli altri interventi di riorganizzazione e di drafting”*.

**PROCESSI DI RIFORMA DEL MINISTERO DEI BENI E DELLE
ATTIVITA' CULTURALI (MiBACT)**

LEGGE	DENOMINAZIONE	AZIONE DI INTERVENTO
L. 29 gennaio 1975, n. 5	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali	Istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali
D.L. n. 368 del 20 ottobre	"Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59."	Istituzione del nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali
D.P.R. del 26 novembre 2007, n. 233	"Regolamento recante organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali".	Approvazione del nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali
D.P.R. 2 luglio 2009 n. 91	Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali.	Nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le Attività Culturali. Obiettivo: misure di maggiore razionalizzazione, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione. Introduce significative innovazioni mirate a esaltare l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale, dare centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti.
L.24 giugno 2013, n. 71	"Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE".	Sono affidate le competenze del turismo al Ministero che assume dunque l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171	Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.	Rnizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo mediante soppressione, fusione o accorpamento degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del Ministero.
--	---	--

Tab.4 Processi di riforma del MiBACT. Fonte: ns elaborazione.

Per quanto riguarda i provvedimenti normativi (tab.5) che hanno invece interessato il Patrimonio culturale in senso stretto (musei, archivi, biblioteche, paesaggio) si fa riferimento alla:

- a. Legge del 14 gennaio 1993 n.4 “Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di archivi e biblioteche” che prevede l’affidamento in gestione di servizi accessori nei musei.
- b. Legge del 22 marzo 1995 n. 85 che affida la gestione totale o parziale dei beni culturali a fondazioni culturali o bancarie, società o consorzi che si costituiscono appositamente.
- c. Legge 8 ottobre 1997, n. 352 "Disposizioni sui beni culturali" con la concessione di autonomia alla soprintendenza di Pompei.
- d. Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

Tra gli interventi di maggiore importanza bisogna ricordare il D.Lgs 42/2004 col quale viene varato il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, una sorta di carta costituzionale, il obiettivo è quello di sistematizzare tutto quanto in materia di norme, leggi e regolamenti afferenti al settore culturale in modo da procedere verso una normativa unitaria nazionale.

Al di là di questo uno degli obiettivi è stato anche quello di fare chiarezza e fissare i confini intorno ai termini di tutela e valorizzazione e all'esercizio di queste.

Tab. 5. Provvedimenti sul Patrimonio culturale. Fonte: ns elaborazione.

PROVVEDIMENTI NORMATIVI SUL PATRIMONIO CULTURALE (musei, archivi, biblioteche, paesaggio ...)		
LEGGE	DENOMINAZIONE	AZIONE DI INTERVENTO
Legge del 14 gennaio 1993 n.4	“Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di archivi e biblioteche”	Affidamento in gestione di servizi accessori nei musei.
Legge del 22 marzo 1995 n. 85	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 1995, n 41, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse.	Affidamento della gestione totale o parziale dei beni culturali a fondazioni culturali o bancarie, società o consorzi che si costituiscono appositamente.
Legge 8 ottobre 1997, n. 352	"Disposizioni sui beni culturali"	Concessione di autonomia alla soprintendenza di Pompei.
Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42	"Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" (ultimi aggiornamenti secondo il D.Lgs. 7 gennaio 2016, n. 2 e del D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90)	È il principale riferimento normativo italiano che attribuisce al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il compito di tutelare, conservare e valorizzare il patrimonio culturale dell'Italia.

5.3.1 L'organizzazione del Ministero ante riforma.

Parlare della struttura organizzativa del Ministero ante riforma del 2014 vuol dire ripercorre ben tre riorganizzazioni a partire dalla sua nascita.

All'atto della sua istituzione ad opera dell'allora ministro Spadolini nel 1974 al Ministero veniva affidato il compito di tutela e gestione dell'interno patrimonio culturale nazionale. Gli aspetti organizzativi del Ministero verranno esplicitati nel successivo dpr n.805/1975³² in cui emerge un approccio fortemente gerarchico e centralista che affida al Ministero i provvedimenti in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali in senso ampio e alle soprintendenze, organi periferici del Ministero, la gestione per quanto era sotto sua area di competenza (Fig.2). Tra il vertice e gli organi periferici vi erano comitati di settore, uffici centrali ed istituti centrali volti ad articolare internamente le competenze che ricadevano sotto il ministero.

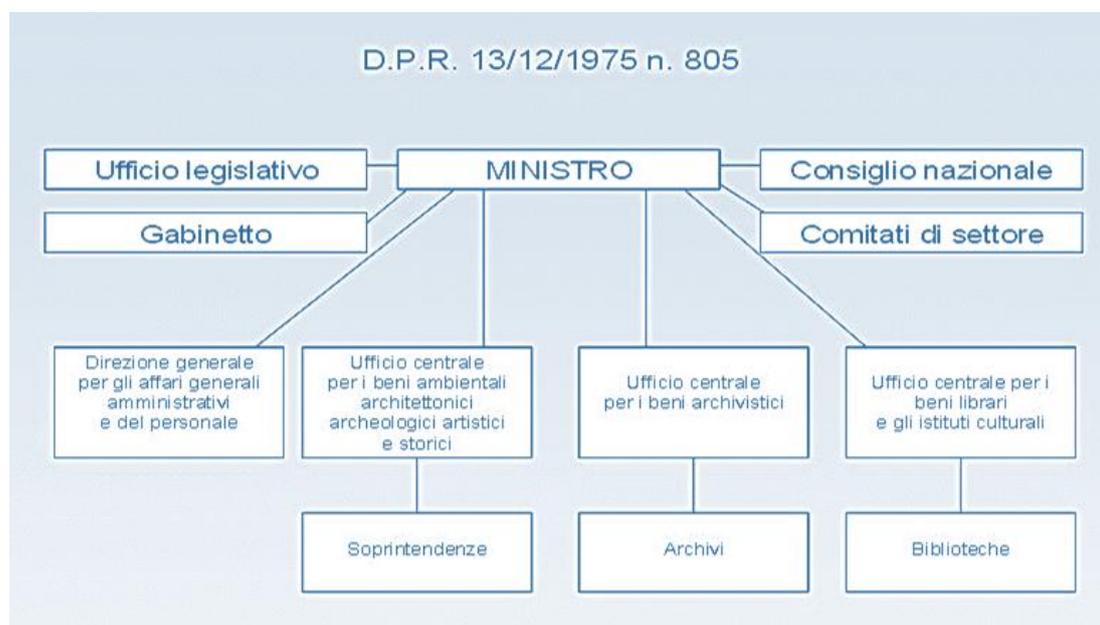


Fig.2. Schema Organizzazione del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali (dpr 805/1975)

³² Per maggiori dettagli ed approfondimenti si rimanda al presente link: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1975-12-03;805@originale>. Consultato in data 06/05/2018.

Dal 1998 viene introdotto il Segretariato generale con funzione di raccordo e coordinamento tra il ministro e gli organi tecnici e amministrativi del ministero stesso e con il d.lgs 368 le funzioni del Ministero verranno ampliate anche all'area spettacolo e sport, oltre alle attività di fruizione in aggiunta a quelle già risapute di tutela e conservazione. L'obiettivo era stato quello di una delega di competenze verso gli uffici periferici, una maggiore richiesta di vicinanza al territorio e maggiore conferimento di autonomia alle soprintendenze e musei.

Nell'arco di un biennio il Ministero, che intanto aveva cambiato diverse volte denominazione sulla base delle attribuzioni di funzione, subisce un riassetto organizzativo. Nello specifico con il D.P.R. 233/2007 e il D.P.R. 91/2009 (si veda fig. 3). La riorganizzazione rientra nelle more dell'applicazione di principi di razionalizzazione delle risorse, di efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione. Vengono riorganizzati gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, puntando ad "esaltare l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo restituire centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti"³³. Tra le principali novità, infatti, vi è l'istituzione della Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale in sostituzione della Direzione per l'Arte Contemporanea, che consentirà maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore, con lo scopo di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali. Importante anche la costituzione della Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanee.

³³ Fonte: <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/index.html>

5.4 La riorganizzazione del MiBACT del 2014: il nuovo assetto istituzionale.

La riforma del MiBACT avviata a partire dal 2014, altresì chiamata “Riforma Franceschini” dal nome del Ministro sotto il quale è stata introdotta, pone l’attenzione su più documenti di carattere giuridico.

Il 31 maggio 2014 con decreto legge n.83 si rende pubblico il testo sulle “Misure urgenti per la tutela del patrimonio culturale della nazione e per lo sviluppo delle Cultura”, dando avvio da quella che di lì a poco sarà una riforma che andrà a ristrutturare l’interno MiBACT e a porre enfasi sul cambiamento di gestione nel settore museale italiano. Infatti, a seguire, il suddetto decreto legge sarà convertito con modifiche nella Legge del 29 Luglio 2014 n. 106, cui seguirà il d.c.p.m. del 29 agosto 2014, n. 171 sul Regolamento di organizzazione del MiBACT³⁴. Il 23 dicembre dello stesso anno verrà pubblicato il decreto del 23 dicembre per l’ “Organizzazione e funzionamento dei musei statali”.

La conseguenza di questo approccio riformistico è stata quella di apportare modifiche sostanziali alla struttura del Ministero e alla sua organizzazione, tanto che l’assetto ministeriale ne è uscito profondamente modificato, in linea anche con le logiche di affermazione manageriali che seguono le tendenze del NPM (Kickert, 1997).

Come già evidenziato da Casini (2016:2) questa riforma “*non ha inventato alcunché*”, in quanto “essa rappresenta il precipitato di numerose iniziative e progetti presentati dal Secondo dopoguerra ad oggi, da ultimo la relazione finale della Commissione di studio presieduta nell'autunno 2013 da Marco D'Alberti, in cui vi erano anche dirigenti e

³⁴ Si specifica che la riforma del MiBACT, attuata con il d.p.c.m. del 29 agosto 2014 n.171, recante il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance avutasi con l'insediamento del Ministro Franceschini era già stata avviata nel 2013 da Massimo Bray. Nell' agosto del 2013 fu istituita la "Commissione per il rilancio dei beni culturali e il turismo e per la riforma del ministero" sulla base della spending review, che presentò una finale al ministro il 31 ottobre 2013 il cui esito portò all'adozione del d.p.c.m. del 28 febbraio 2014 recante regolamento di riorganizzazione del MIBACT, ma che fu ritirato il 30 giugno 2014 per consentire l'adeguamento dell'organizzazione del ministero secondo quanto disposto dal decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito in legge il 29luglio 2014.

funzionari del Ministero. Basti menzionare come nel 1995 Tommaso Alibrandi e Piergiorgio Ferri sintetizzavano le conclusioni di un *“pluriennale intenso dibattito culturale e politico sui musei”* con le seguenti evidenze: a) *“affermata esigenza che i musei statali (o, almeno, i più importanti) vengano eretti ad organi dello Stato, con piena autonomia finanziaria e amministrativa compresa la facoltà di disporre di un proprio bilancio e di ricevere entrate finanziarie”*; b) *“affermata esigenza che tutti i musei italiani, ivi compresi i musei scientifici e demotnoantropologici [...], indipendentemente dalla loro appartenenza giuridica, vadano a costituire il Sistema museale nazionale”*; c) *“l'esigenza di restituire all'amministrazione dei beni culturali la piena potestà sulle sue risorse”* (1995:177).

All'atto della presentazione da parte del Ministro Franceschini , circa vent'anni dopo da quella affermazione, la riforma fu definita come *“un' opportunità per intervenire sull'organizzazione del Ministero e porre rimedio ad alcuni problemi che da decenni segnano l'amministrazione dei beni culturali e del turismo in Italia (...), percorrendo sei linee di azione: 1) una piena integrazione tra cultura e turismo; 2) la semplificazione dell'amministrazione periferica; 3) l'ammodernamento della struttura centrale; 4) la valorizzazione dei musei italiani; 5) la valorizzazione delle arti contemporanee; 6) il rilancio delle politiche di innovazione e di formazione e valorizzazione del personale MIBACT”* ³⁵.

La riforma, nei suoi aspetti definatori, si pone in risposta ad un'esigenza di superamento dei modelli tradizionali, pertanto si parla di una riforma a carattere strutturale, che si è proposta di modificare l'intero assetto del Ministero, proseguendo lo “sciame normativo” iniziato negli anni Novanta a seguito delle continue trasformazioni di contesto sociale, politico ed economico (Severini, 2008), rimarcando quello che è il ruolo dell'organizzazione pubblica di adattarsi ai mutamenti esterni (Pierre, 2000). Le

³⁵ Dichiarazioni del Ministro Franceschini a seguito della comunicazione del piano di riforma presenti nell'articolo *“Verso un nuovo MIBACT. Franceschini: riorganizzazione del Ministero è rivoluzione dei beni culturali”* (18luglio 2014) bhttp://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_378112305.html

modifiche “innovative” apportate dalla Riforma all’organizzazione del Ministero sono state introdotte al fine di applicare i tagli previsti in ottica di *spending review* e correggendo “*lo squilibrio tra organizzazione e definizione delle funzioni*” (Casini, 2016: 170). La Riforma apporta un cambiamento a livello organizzativo non senza suscitare una *vis polemica*, come è lecito che sia, ma ha sicuramente permesso un’analisi sullo stato d’arte delle politiche di gestione del patrimonio culturale e degli istituti museali.

Il cosiddetto Decreto Musei, ha avuto il suo avvio nel decreto legge del 31 maggio 2014, n.83, convertito in legge del 29 luglio 2014 n. 106, in cui al Titolo III sono state riportate le misure urgenti per l’Amministrazione del Patrimonio Culturale e del Turismo e all’art. 14 del suddetto decreto sono state evidenziate le misure urgenti per la riorganizzazione del MIBACT e per il rilancio dei Musei.

Il testo di Legge ha previsto l’introduzione dell’Art Bonus (art.1) sistema di erogazioni liberali da parte di privati per il sostegno alle attività culturali e degli istituti culturali rispetto alle quali i soggetti beneficiari, nel rispetto dei principi di *accountability* e trasparenza, sono tenuti alla comunicazione mensile presso il Ministero rispetto alle quote ricevute e alle modalità di spesa, nonché alla comunicazione pubblica tramite portale. Il vantaggio di rendersi “mecenati” della cultura sta nel credito di imposta, pari al 65% dell’importo donato, a chi effettua erogazioni liberali a sostegno del patrimonio culturale pubblico italiano. La destinazione delle quote donate è rivolta principalmente su tre assi: interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, sostegno a istituti e luoghi della cultura pubblici, fondazioni lirico sinfoniche, teatri di tradizione ed altri Enti dello Spettacolo ed, infine, realizzazione, restauro e potenziamento di strutture di enti e istituzioni pubbliche dello spettacolo. I dati al 2018 evidenziano le potenzialità di questo strumento di cui hanno beneficiato 1.100 enti sulla base di 1.300 interventi a livello nazionale. Sono stati raccolti all’incirca 200 milioni da parte di 6.000

mecenati ai quali è consentito recuperare il 65% della somma erogata sotto forma di credito d'imposta³⁶.

All'articolo 14 del decreto si ha "Misure urgenti per la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e per il rilancio dei musei", misure orientate al riordino per conseguire una riduzione della spesa pubblica a seguito del vento di una stagione culturale riformatrice inserita in un quadro molto più ampio di riforma della pubblica amministrazione (la c.d. riforma Madia), realizzata a partire dalla legge del 7 agosto 2015, n. 124.

Ciò che l'articolo n.14 riporta è una riorganizzazione del Ministero (fig.4) che impone un'articolazione in non più di 24 uffici dirigenziali generali, prevedendo un'articolazione in Uffici dirigenziali generali e periferici, con a capo un segretariato generale con il compito di coordinamento, e non più di due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro. Al comma 2 lo stesso riporta la possibilità di trasformare i poli museali, gli istituti e i luoghi della cultura statali e gli uffici competenti per complessi di eccezionale valore in soprintendenze ad autonomia di carattere scientifico, finanziario, contabile ed organizzativo, prevedendo – in assenza di un consiglio di amministrazione nel primo periodo di attuazione – un amministratore unico con competenze amministrativo-gestionali in affiancamento al soprintendente.

Quanto emanato dall'articolo 2bis dal legislatore si pone nell'ottica di individuare nell'ambito degli uffici di livello dirigenziale, i poli museali e gli istituti culturali di rilevante interesse nazionale, a capo dei quali porre persone di qualificata esperienza selezionate mediante selezione pubblica. La finalità è stata quella di "adeguare l'Italia agli standard internazionali in materia di musei e di migliorare la promozione dello sviluppo della cultura anche sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e digitale", ma in ottemperanza alle dotazioni finanziarie ed umane già disponibili.

³⁶ Si sottolinea che esistono delle distinzioni e limiti per imprese e cittadini. Il limite per le imprese sta nel riconoscimento del 5 per mille dei ricavi annui. Per quanto riguarda i cittadini, si ha che per i cittadini il credito d'imposta è riconosciuto nel limite del 15% del reddito imponibile.

Riguardo le disposizioni sul personale, l'articolo 15 comma 2, ha invece avuto il compito di regolare le disposizioni di mobilità interna del personale, dietro presentazione di domanda da parte di quest'ultimo, nei casi di sovrannumero. Ciò ha determinato che fosse il personale a scegliere dove venire ricollocato, nel caso dei passaggi di strutture da Soprintendenze ad istituti autonomi.

Con il d.p.c.m. del 29 agosto 2014, n.171 si detta il regolamento per l'organizzazione del MiBACT e degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero, dell'Organismo indipendente di valutazione. È in questo decreto che vengono stabilite le linee guida riorganizzative del MiBACT secondo le quali:

Al capo II sono definiti gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro (artt. 3-8)³⁷ e l'OIV (art.9) per la valutazione della performance. I primi col ruolo di fornire supporto all'organo di direzione politica e creare un raccordo con la pubblica amministrazione, il secondo col fine di monitorare il funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e controlli interni. Si occupa di redigere una relazione sullo stato di funzionamento degli istituti e di validare la relazione sulla performance da questi presentata.

Il Capo III del d.c.p.m. è quello che contiene le linee che determinano la riorganizzazione del ministero, che si struttura in:

- **Segretariato Generale**, centro di responsabilità amministrativa, articolato in tre uffici dirigenziali di livello non generale. Ha il compito di coordinamento dal punto di vista amministrativo e di elaborazione di direttive, indirizzi e strategie che riguardano l'attività del Ministero. In aggiunta svolge il ruolo di coordinamento per gli uffici del Ministero, le direzioni generali centrali e gli uffici dirigenziali generali periferici. Il segretariato generale costituisce una delle "alternative" per le quali i ministeri in generale possono optare, infatti la scelta nel coordinamento tra vertice (amministrazione centrale) e gli uffici dirigenziali può avvenire per il tramite o di

³⁷ Fanno parte degli uffici di diretta collaborazione: l'Ufficio di Gabinetto, la Segreteria del Ministro, l'Ufficio legislativo, l'Ufficio stampa, le segreterie dei sottosegretari di stato. Per una maggiore esaustività rispetto a ruoli e funzioni da essi svolti si rimanda agli articoli contenuti nel decreto, la cui consultazione è disponibile all'indirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/25/14G00183/sg%20>

uffici di coordinamento tra le diverse direzioni generali oppure, come ha optato il MiBACT, per un segretariato generale che, per la prima volta, viene collocato al vertice della struttura ministeriale ai fini organizzativi e che nella gerarchia si pone al di sopra sia dei direttori centrali e periferici sia dei segretariati regionali, sollecitandoli lì dove non ottemperino ai loro compiti (Forte, 2015).

In sintesi il Segretariato svolge ruoli di coordinamento e raccordo sulle attività degli uffici e delle direzioni generali centrali e dei segretariati regionali, supervisione, coordinamento delle iniziative sulla sicurezza del patrimonio culturale e sulla disponibilità di quest'ultimo in termini di immobili. Inoltre, si occupa di raccogliere le informazioni derivanti dall'elaborazione dei programmi e dei piani spesa annuali e pluriennali che devono essere sottoposti ad approvazione dal Ministro. In ambito internazionale si occupa di attività di programmazione fondi comunitari diretti e indiretti, di rafforzare rapporti e progetti con l'UNESCO (ad es, iscrizione di nuovi siti nella lista). Tra le funzioni che gli appartengono vi è anche quella di coordinarsi con la Direzione Generale Organizzazione al fine dell'allocazione delle risorse umane e la mobilità di queste risorse tra i diversi uffici e direzioni.

- **Uffici dirigenziali generali centrali** che abbracciano dodici ambiti per ognuno dei quali vi è il riconoscimento di una direzione. Tali Direzioni si articolano in: educazione e ricerca, archeologia, belle arti e paesaggio, arte e architettura contemporanea e periferie urbane, spettacolo, cinema, turismo, musei, archivi, biblioteche e istituti culturali, organizzazione, bilancio.

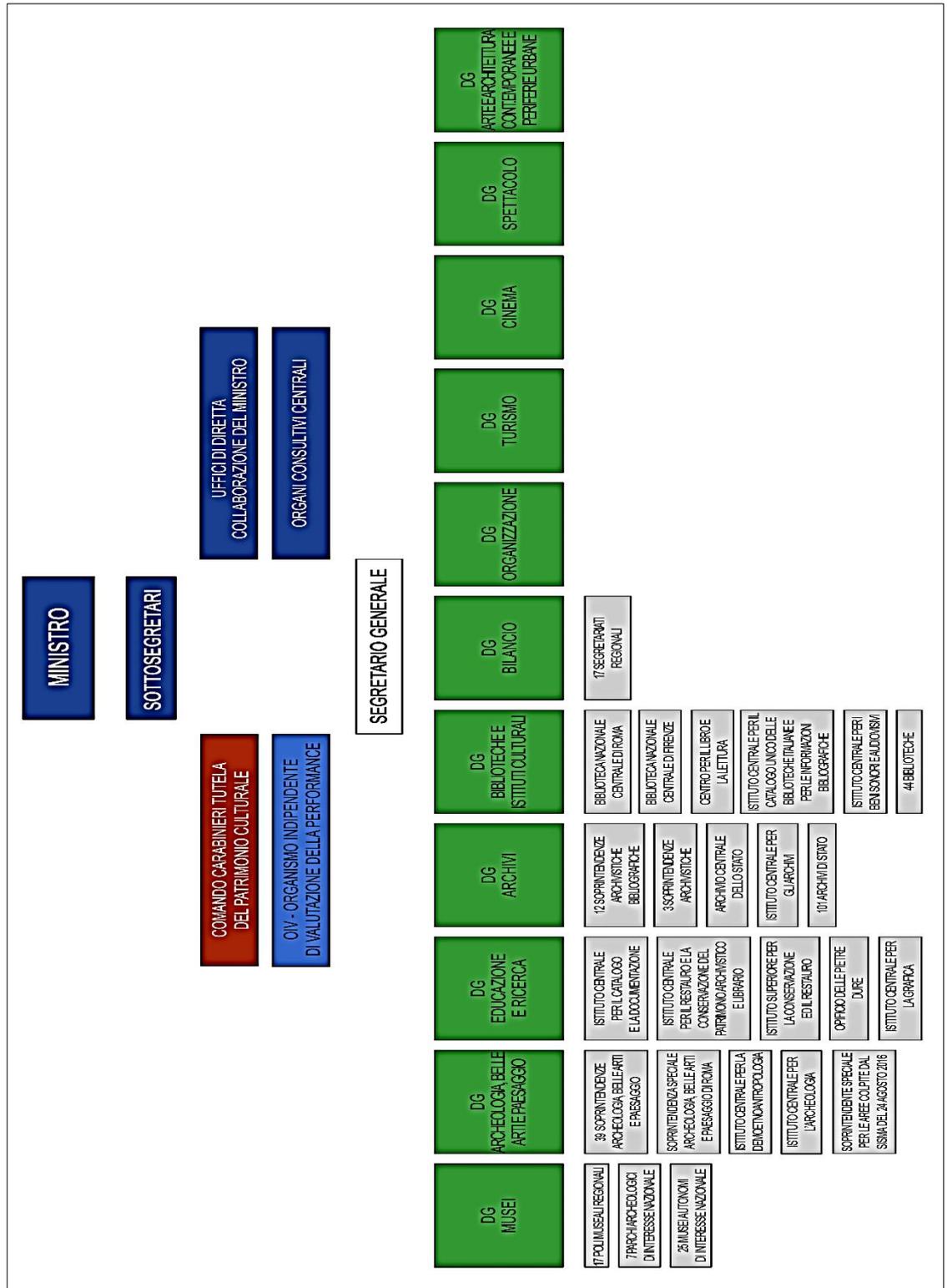


Fig.4 Organigramma del MiBACT 2014. Fonte sito ministeriale.

5.4.1 La creazione della Direzione Generale Musei ed i musei autonomi.

Al fine dello studio si opta per un'analisi del contenuto dell'art.20 che reca le disposizioni per la Direzione generale Musei, cui farà seguito l'analisi degli ulteriori testi emanati per i musei a completamento del piano di riforma. Il livello di analisi assunto nel presente lavoro non considera l'analisi dell'intero riassetto ministeriale. La sua attuale struttura prevede l'articolazione in dodici Direzioni Generali, istituti dotati di autonomia speciale, di cui la "Direzione generale musei", di nuova formazione, su cui si struttura l'analisi³⁸.

Il compito della Direzione Generale Musei, d'ora in poi indicato con la sigla DGM, è quello di valorizzare il patrimonio, cura delle collezioni museali, dei luoghi della cultura statali con particolare riferimento alle funzioni di "*acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione*". È posto alla direzione del sistema museale nazionale e coordina i poli museali regionali. La sua articolazione prevede due uffici dirigenziali di livello non generale centrali e un massimo di diciassette poli museali regionali. Si tratta di una tra le principali innovazioni che la riforma ha apportato, conducendo al distacco dei musei statali dalle soprintendenze e assumendo su di sé il compito di coordinamento del complesso organo che si è venuto a costituire³⁹.

A capo della "struttura" vi è un Direttore generale che si esprime rispetto alla programmazione delle attività presentata dai "*titolari degli uffici dirigenziali periferici e dai segretari regionali*" in relazione a quanto fornito in termini di dati dalle direzioni Bilancio ed Organizzazione (comma 2 lettera "a"). Si occupa di curare le relazioni con istituzioni sia nazionali che internazionali in termini di accordi culturali per

³⁸ La riforma ha previsto la nascita di direzioni generali nuove, infatti, oltre a quella "Musei" si menziona anche quella "Educazione e ricerca". Ne esce ampliata la direzione generale "Arte e architettura e contemporanee e periferie urbane" e si assiste alla conferma di una DG dedicata al Turismo, oltre che quelle di taglio "tradizionale" per le quali si è optato per un riordino: Direzioni Generali Archeologia, Belle Arti e paesaggio, Spettacolo, Cinema, Archivi, Biblioteche e istituti culturali". A queste Direzioni si affiancano quelle che hanno obiettivi di gestione ed organizzazione, come Bilancio e Organizzazione.

³⁹ Casini (2016) parla della formazione di quattro modelli organizzativi così sintetizzati: museo-ufficio, museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale, museo-polo regionale, museo-fondazione con l'obiettivo comune di realizzare una "empowering institution".

l'organizzazione di mostre o esposizioni (comma 2 lettera "b"). Svolge funzioni di indirizzo e controllo per la valorizzazione del patrimonio, detta criteri di gestione delle attività culturali e si occupa degli aspetti giuridici riguardo la formulazione dei progetti ed il coinvolgimento delle realtà territoriali che intendono prendervi parte (comma 2 lettera "e"). A questi aspetti si aggiungono quelli dell'elaborazione di modelli di gare e convenzioni sia per la partecipazione del Ministero in associazioni o fondazioni, sia per regolare la formulazione di gare per l'affidamento di servizi per il pubblico (comma 2 lettera "f").

La DGM si occupa, oltretutto, anche della definizione di procedure e modelli per valutare la *performance* degli istituti culturali in termini di efficacia, efficienza, economicità e della qualità dei servizi erogati. Questo aspetto è definito di concerto col supporto della Direzione Organizzazione che fornisce le banche dati sulla base delle quali la DGM dovrebbe elaborare parametri qualitativi e quantitativi (comma 2 lettera "i"). Tra gli incarichi vi è anche quello di elaborazione di linee guida, sulla base di standard internazionali, volti alle modalità di svolgimento delle attività di valorizzazione del patrimonio, riferendosi all'impiego di nuove tecnologie, innovazione didattica e ampia partecipazione dei possibili fruitori (comma 2 lettera "u").

In riferimento stretto ai musei ad autonomia speciale interviene il comma 3, all'interno del quale sono indicate le funzioni di vigilanza, approvazione dei bilanci e conti consuntivi su parere delle Direzione Generale Bilancio.

In affiancamento all'operato delle Direzioni, vi è il ruolo degli Organi Centrali Consultivi (Capo IV – artt. 25-29) in materia di beni culturali, tecnico-scientifici per ogni area disciplinare specifica delle DG, per lo spettacolo, la promozione del turismo ed, infine, per il diritto d'autore.

Nel Capo V art. 30 comma 3 sono stati indicati gli Istituti centrali e quelli dotati ad autonomia speciale⁴⁰, rispetto a quest'ultimo viene fatta una prima elencazione degli

⁴⁰ Facendo riferimento ai commi 1e 2, ai fini esaustivi, si riportano gli Istituti centrali: l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione; l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane; l'Opificio delle pietre dure; l'Istituto centrale per la demoeoantropologia;

Istituti dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale generale e non generale. L'elenco previsto in questo primo decreto, verrà successivamente ampliato con il DM 44/23/01/2016, di cui si riporta l'elencazione comprensiva dei due "atti" della Riforma Franceschini. Tra gli obiettivi di questo secondo decreto vi è anche quello di introdurre dei correttivi a quello precedente al fine di precisare alcune funzioni di tutela di quei beni in consegna ai poli museali regionali e agli istituti autonomi (come da art.7) e per riequilibrare alcuni problemi di coordinamento con le soprintendenze e di definire meglio l'ambito operativo degli organi periferici del ministero a seguito della creazione delle nuove soprintendenze (Carmosino, 2016).

I musei autonomi sopra elencati, insieme ai segretariati regionali, alle soprintendenze di archeologia, belle arti e paesaggio, archivistiche, ai poli museali, gli archivi di Stato e Biblioteche, vengono designati come organi periferici del Ministero.

L'assetto della DGM risulta così composto (fig.5⁴¹):

- 3 Soprintendenze: riduzione a seguito dell'accorpamento. Non si occupano più della gestione dei musei e dei compiti di promozione, valorizzazione, comunicazione, etc.
- 2 Soprintendenze Speciali (Colosseo e Area archeologica di Roma e Pompei)
- 17 Poli museali regionali: hanno il compito di enfatizzare e riallacciare il legame col territorio
- 25 musei autonomi ad interesse nazionale e 7 Parchi archeologici di interesse nazionale. Per quanto concerne i musei autonomi, essi hanno una articolazione in Uffici dirigenziali generali e non generali.

l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario; l'Istituto centrale per gli archivi; l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi; l'Istituto centrale per la grafica, che subentra all'Istituto nazionale per la grafica.

Tra gli Istituti dotati di autonomia speciale come uffici di livello dirigenziale generale vi sono: la Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma; la Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia. Tra gli uffici di livello dirigenziale non generale sono selezionati: l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro; la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma; la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze; l'Archivio Centrale dello Stato; il Centro per il libro e la lettura.

⁴¹ <http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/images/Organigramma2017.jpg>

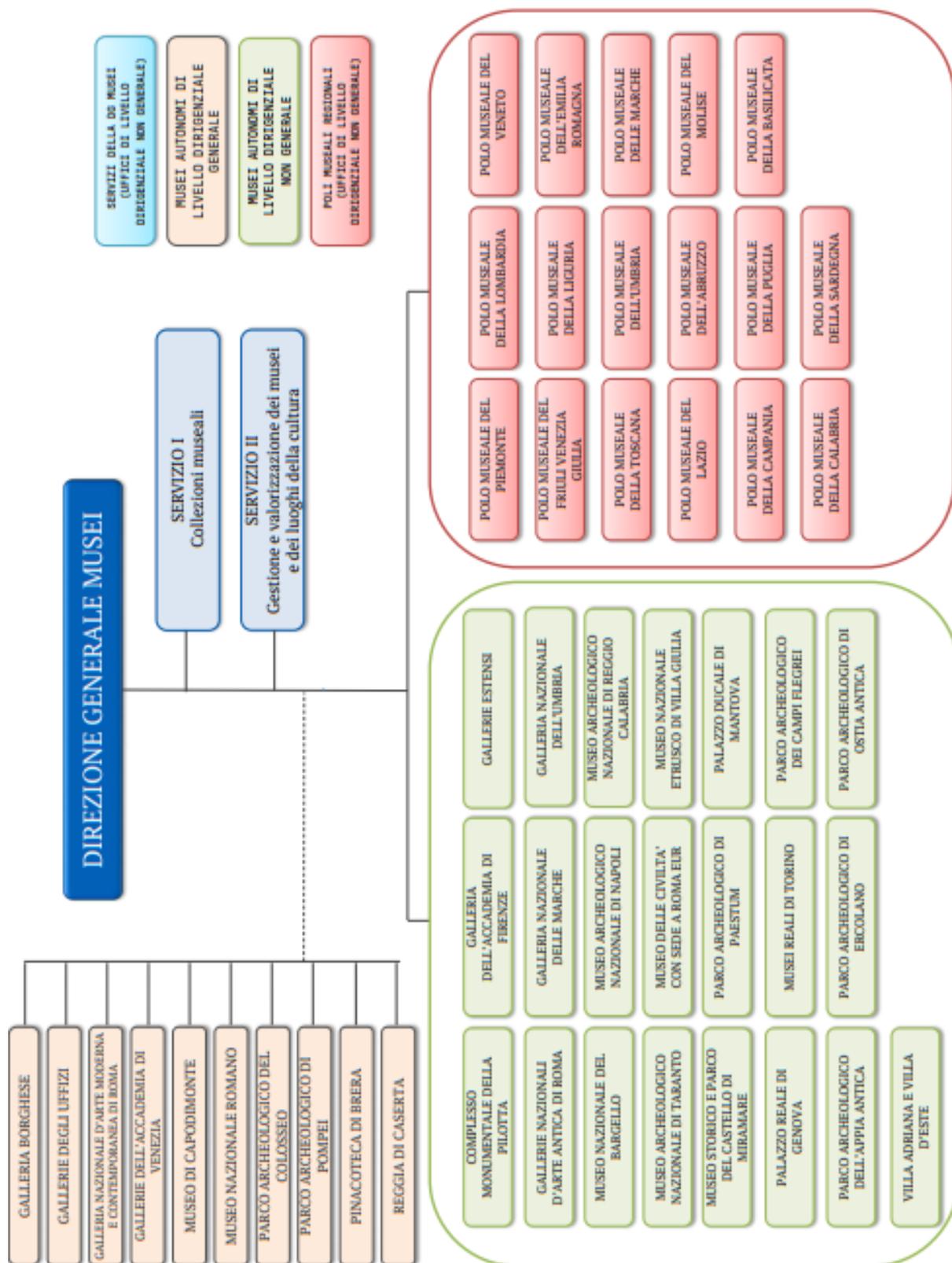


Fig.5 Organigramma Direzione Generale Musei. Fonte sito del Ministero.

Prima di entrare nel dettaglio dei musei autonomi è importante definire come dal punto di vista dell'assetto istituzionale si modifica il ruolo delle Soprintendenze, nettamente modificato rispetto al passato e quello nuovo dei Poli museali.

La Riforma Franceschini procede verso una gestione "olistica" del patrimonio attraverso un'unificazione delle soprintendenze, aspetto già dibattuto dalla metà degli anni '90 e mai introdotto e che ha aperto uno scenario diviso tra favorevoli e sfavorevoli nel suo processo di attuazione in "due tempi", così come l'intera riforma (Pavolini, 2017).

L'analisi della riforma fa emergere uno scostamento dalla visione tradizionale. Prima della riforma c'era un accentramento nelle soprintendenze, sovraccaricate e oberate di compiti gestionali. Ciò ha prodotto un rallentamento dell'operatività e lo sviluppo e l'aggiornamento dei luoghi della cultura.

Come ha spiegato Volpe (2017:4) durante un suo intervento presso il Consiglio Superiore dei Beni Culturali:

“L'affermazione di una visione organica, olistica, del patrimonio culturale e al tempo stesso l'individuazione, all'interno di una filiera unitaria e integrata, di specificità di funzioni e competenze, con la distinzione tra strutture che si occupano di tutela e ricerca - le soprintendenze - e luoghi cui è demandata la valorizzazione – musei e parchi autonomi e poli museali regionali -, la centralità del paesaggio e delle comunità di patrimonio, insieme all'allargamento a ambiti tematici e cronologici, a specializzazioni e a discipline prima escluse da una visione tradizionale, settoriale e anche elitaria del patrimonio culturale rappresentano alcune delle basi culturali su cui poggia l'impianto delle riforme”.

La necessità di assumere una visione olistica deriva da una gestione spesso divisa su due ambiti diversi di competenza in associazione ad un unico bene. Nello specifico, l'intento di unificare le Soprintendenze è quello di superare situazioni in cui le competenze per un sito archeologico, ad esempio, non fossero soggette a due uffici, soprintendenza archeologia ed architettura, ognuno dei quali agisce con tempistiche differenti e tra cui si palesa un difficile coordinamento. L'obiettivo, dunque, al di là di

rispondere ad una visione di insieme, è stato quello di alleviare la gestione museale da parte delle soprintendenze, avvicinarle alla struttura centrale nella loro funzione di tutela del patrimonio, di definire gli ambiti di intervento e delle attività di studio e ricerca da portare avanti. In questa logica ci si è diretti verso un superamento di una gestione da parte dei soprintendenti assorbiti da compiti di tutela sul territorio e di buon funzionamento delle strutture museali in termini di conservazione, trascurando la missione educativa, divulgativa, di promozione in senso stretto del patrimonio (Casini,2018).

Per quanto riguarda i Poli museali essi rientrano nel più ampio progetto del Sistema Museale Nazionale, insieme ai musei autonomi, i quali hanno il compito di ristabilire le relazioni tra il territorio e l'amministrazione centrale. Infatti, ad essi è demandato il compito di definire nuove strategie di valorizzazione sulla base del territorio su cui insistono, soprattutto perché nella logica di assegnare loro musei di media-piccola dimensione, si è creato un contenitore chiamato Polo, in cui sono andati a confluire la parte di un "resto" di istituti non resti autonomi (Barrera et al., 2018). I Poli Museali rientrano tra gli uffici periferici ministeriali e sono considerati un'articolazione della Direzione Generale Musei. Non si è di fronte ad istituti autonomi con un loro status giuridico, come di fatto avviene per i musei. Il loro compito è quello di facilitare l'integrazione col territorio, stabilendo un contatto diretto con le istituzioni e gli enti presenti. Si sostituiscono alla soprintendenze assorbendone la maggior parte dei compiti. Ad eccezione dei musei dotati di autonomia, il resto dei musei sono sotto la guida dei Poli regionali, i quali non hanno il ruolo di soprintendenza, ma centralizzano la gestione e i servizi di cui necessitano.

A capo dei Poli museali si pone la figura, selezionata dal Direttore Generale musei, di 14 direttori a cui si affida il coordinamento dei musei che rientrano nel Polo. L'intuizione di creare i Poli museali è stata, tuttavia, definita come uno dei punti deboli della riforma, in quanto come spiegano Casini e Lampis in sede di convegno (Barrera et al., 2018), la loro *governance* era da ripensare per diversi motivi: alla loro guida sono stati

posti dei dirigenti del Ministero che hanno mantenuto una forma di gestione tipica delle Soprintendenze, il numero cospicuo di strutture ad essi affidate. Su questo punto, nella fase post riforma si è tentato di ovviare con successive direttive, come quella dell'Aprile 2018, per responsabilizzare queste strutture nel perseguimento dei risultati. È stata proposta, infatti, una prima sperimentazione degli standard minimi di qualità dei "direttori" di musei non autonomi, volta verso una spinta alla programmazione, pianificazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione dei risultati. Indirettamente, verrà concessa ai direttori-funzionari dei musei, una qualche forma di autonomia attraverso lo strumento della programmazione annuale, aspetto che come conseguenza concede ai direttori dei Poli regionali di concentrarsi maggiormente sulle azioni di creazione di relazioni col territorio.

I musei dotati di autonomia ed i Poli museali regionali possono vedersi assegnare sotto la loro direzione o musei, o archivi o biblioteche che non sono di livello dirigenziale, attuando il piano di distinzione tra organizzazione e definizione delle funzioni (Casini, 2016).

Per la prima volta viene definito il ruolo del museo secondo standard internazionali, rifacendosi alla definizione dettata dall'International Council of Museums definendoli come *"istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono a fini di studio, educazione e diletto"*. Questi musei dipendono direttamente dalla DGM, a differenza dei musei che non sono uffici dirigenziali per i quali la "gestione" è sotto i poli museali regionali.

Gli aspetti determinanti dell'articolo n. 35 riguardano l'autonomia tecnico-scientifica ad essi attribuita in linea con i compiti di tutela e valorizzazione che sono chiamati a rispettare per una migliore fruizione da parte del pubblico. Ogni museo è tenuto a dotarsi di uno Statuto, all'interno del quale viene espressa la mission del museo e gli obiettivi che si intendono perseguire. Ai musei è data la possibilità di sottoscrivere accordi/convenzioni con enti di natura pubblica ed istituti di ricerca.

Al Direttore del museo è demandato il compito di “trasformare” la macchina organizzativa, tenendo conto dei limiti che l’autonomia detta.

Il comma 4 dell’articolo recita che tra le funzioni cui deve adempiere il Direttore vi sono quelle di:

- a) Programmazione, indirizzo e monitoraggio di tutte le attività di gestione del museo, come anche *“l’organizzazione delle mostre ed esposizioni, lo studio, la valorizzazione e la comunicazione e promozione del patrimonio culturale”*.
- b) Rendere il museo un luogo inclusivo, di partecipazione, vitale e in grado di promuovere lo sviluppo culturale.
- c) Stabilire la quota di bigliettazione, sulla base di un confronto con la DGM e il polo museale regionale.
- d) Stabilire gli orari di apertura, sulla base di un confronto con la DGM.
- e) *“Assicurare elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell’innovazione didattica e tecnologica, favorendo la partecipazione attiva degli utenti e garantendo effettive esperienze di conoscenza”*.

Stando alla definizione contenuta nella carta delle professioni museali del 2006, *“il direttore è il custode e l’interprete dell’identità e della missione del museo nel rispetto degli indirizzi dell’amministrazione responsabile. È responsabile della gestione del museo nel suo complesso, nonché dell’attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico. È il responsabile ultimo dell’insieme dei processi gestionali. È garante dell’attività del museo nei confronti della comunità scientifica e dei cittadini”*⁴².

Non secondarie sono le successive funzioni/compiti che riguardano la forte collaborazione con la DGM, il segretariato regionale, direttore del Polo di competenza regionale, le Soprintendenze. Inoltre, forte deve essere la relazione con il territorio,

⁴² Per maggiori approfondimenti si rimanda alla Carta delle professioni museali di cui al presente link: http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1261134207917_ICOMcarta_nazionale_versione_definitiva_2008%5B1%5D.pdf . Consultato in data 2 settembre 2018.

incrementando i rapporti attraverso iniziative non solo di ricerca e nuove acquisizioni, ma anche di iniziative di promozione e valorizzazione. Sempre sul direttore ricade il compito di stabilire e consentire i prestiti delle collezioni, dell'affidamento dei servizi in concessione o delle attività, di autorizzare l'attività di pubblicazione scientifica e svolgere egli stesso attività di ricerca, divulgazione e formazione. Infine, collabora con la DG Bilancio e la DGM per favorire le erogazioni liberali offerte dai privati e le campagne raccolta fondi.

Definito ciò, il documento del 23 dicembre 2014 detta disposizioni riguardo l'organizzazione ed il funzionamento dei musei statali dotati di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, esplicitando il loro ruolo, gli adempimenti e le novità introdotte.

Questi aspetti sono definiti in modo "tecnico" dal testo giuridico attraverso l'esplicitazione in articoli di cui:

a) L'articolo n.1 si esprime in generale sulla definizione del museo e sulla sua *mission* orientata alla tutela, alla valorizzazione e all'ampia possibilità di fruizione da parte del pubblico del patrimonio culturale, in ottemperanza al rispetto dei principi di responsabilità di rendicontazione delle attività. Per quanto riguarda i musei dotati di autonomia tecnico-scientifica, ad essi il compito, al di là dei principi generali validi per tutti i musei, di dotarsi di uno Statuto e di un bilancio, nonché la possibilità di sottoscrizione di convenzioni con enti pubblici o di ricerca.

b) L'articolo n.2 tratta dello Statuto che diventa una sorta di documento di programmazione rispetto alla missione, agli obiettivi e all'articolazione organica dell'organizzazione, per il quale vige l'obbligo di pubblicazione sui siti internet del museo, poli e ministero. Lo Statuto del museo è sottoposto ad approvazione a seguito della presentazione da parte del Consiglio di Amministrazione.

c) L'articolo n. 3 evidenzia che i musei dotati di autonomia devono redigere il bilancio che deve mettere in luce la pianificazione e i risultati della gestione

finanziari e contabile delle risorse economiche di cui dispone il museo. I criteri seguiti per la redazione del bilancio, approvato dal CdA, seguono quelli già operativi dal d.p.r. del 29 maggio 2009, n. 240 “Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale”⁴³. Per quanto riguarda i musei che non sono stati designati ad autonomia, il bilancio continua ad avere mera natura di documento di programmazione e rendicontazione delle risorse assegnate e quelle impiegate. Il controllo sulla regolarità del bilancio è effettuato dal Collegio dei revisori (art.13) che si occupa di verificare la regolare scrittura dei conti e l’andamento del museo dal punto di vista della gestione economica, finanziaria e patrimoniale. Il collegio è composto da un presidente nominato dal MEF e da altri due membri iscritti nel registro dei revisori contabili. Il bilancio è sottoposto ad approvazione da parte della DGM su parere della DG Bilancio (art.14).

d) L’articolo n. 4 rinforza gli aspetti organizzativi del museo, inserendo nuove aree come: direzione, cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca, marketing, fundraising, pubbliche relazioni e rapporti col pubblico, amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane, strutture, allestimenti e sicurezza.

e) L’articolo n.9 del Capo II (Disposizioni specifiche sui musei dotati di autonomia speciale) esplicita le componenti a livello di organico che devono essere presenti nei musei autonomi, ossia: direttore, consiglio di amministrazione, comitato scientifico, collegio dei revisori dei conti cui spetta il compito di consentire lo svolgimento e l’attuazione della *mission* che il museo si è dato e di verificare i tre parametri che sono alla base della sostenibilità nel tempo di efficienza, efficacia, economicità.

⁴³ Per maggiori informazioni si rimanda al presente link: <http://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommarior&id={63230334-E575-4AEF-BD74-0145734E06D1}>

f) L'articolo 11 definisce e regola le attività del CdA composto dal Direttore del museo e da altri quattro membri, di cui uno selezionato d'intesa col MiUR e un altro col MEF, purché gli sia riconosciuto l'esperienza nel settore del patrimonio culturale. Tra i compiti richiesti dal CdA vi sono quelli di: adottare lo Statuto ed apportare eventuali modifiche sulla base di un parere con il Comitato tecnico-scientifico ed i revisori, approvare la carta dei servizi ed il programma annuale e pluriennale sulla base della dotazione finanziaria disponibile, approvare il bilancio di previsione ed il conto consuntivo, approvare gli strumenti di verifica dei servizi affidati in concessione. Una discrasia notevole sta proprio nella partecipazione del Direttore come presidente del CdA, in quanto normalmente dovrebbe essere il CdA ad "assegnare" al direttore la fissazione di compiti ed obiettivi, mentre il ruolo del consiglio dovrebbe essere quello di controllo e verifica dei risultati e delle modalità operative. In merito alla gratuità con cui viene richiesto di partecipare al CdA, Forte (2015:5) si pronuncia in tali termini "*Questi cda non solo dovranno riunirsi almeno una volta al mese, ma questa è solo una piccola testimonianza dell'impegno richiesto, in strutture che possono muovere volumi di diversi milioni di euro annui, ed assumono importanti responsabilità su un patrimonio che può valere più d'un tesoro. Imporre la gratuità, purtroppo, è davvero una sottovalutazione rischiosa*".

g) L'articolo 12 disciplina il ruolo del Comitato scientifico al cui interno troviamo il direttore, un membro nominato dal Ministro e un altro dal Consiglio Superiore dei Beni Culturali e Paesaggistici. Il comitato si esprime sulle attività dell'Istituto, sulla programmazione di quest'ultimo, sulle relazioni di valutazione delle attività, sui prestiti di opere e pianificazione di mostre, sui progetti di natura editoriale.

La riforma Franceschini, si è più volte detto, non ha introdotto alcuna novità che non fosse già stata discussa nel corso degli anni, ma a questa è da riconoscersi il potere di attuazione di quelle che erano idee di gestione del patrimonio culturale su cui si rifletteva

dagli anni Sessanta. Quali sono gli stati obiettivi perseguiti su questa scia di proposte, sebbene ancora in ritardo dalla reale implementazione: una semplificazione nel coordinamento di beni che venivano gestiti da più Soprintendenze, uno snellimento nella gestione dei musei “minori” a livello territoriale e, soprattutto, un auspicato riconoscimento giuridico dei musei che cessano di essere dei luoghi scevri da qualsiasi autonomia di potere e senza indirizzi sugli standard minimi da seguire e garantire (Casini, 2017,2018; Pavolini, 2018; Manacorda, 2018).

5.5. Introduzione al cambiamento: oltre una lettura del testo giuridico.

Con l'introduzione della riforma di cui ad oggetto nel paragrafo precedente si ridisegna l'amministrazione dei beni culturali, avendone già tracciato le linee guida la precedente Commissione Alberti istituita dall'allora Ministro Bray con la finalità di un rilancio dei beni culturali e del turismo. Infatti, il processo riformistico lanciato dal Ministro Franceschini, volto ad un'innovazione organizzativa del MiBACT (Forte, 2015; Sciallo, 2015) è proseguito sulla linea di integrazione tra cultura e turismo, oltre che dettato dalle esigenze di risposta alla revisione della spesa, e sul riordino del Ministero frutto di un progetto strategico. Il peso maggiore di tutto il processo riformistico ricade sui musei statali, provando a porre rimedio al considerevole ritardo nello sviluppo dei musei statali.

Difatti, emerge uno scostamento dalla visione tradizionale tra ruolo dei musei, soprintendenze e introduzione dei poli regionali. La riorganizzazione ha puntato in particolar modo ad intervenire sull'amministrazione periferica, “[...] proprio nell'amministrazione periferica, infatti, trova la realizzazione più articolata ed evidente l'obiettivo principale perseguito dal riordino, ossia porre in essere le condizioni organizzative maggiormente idonee a imprimere slancio alla valorizzazione/fruizione del complesso degli istituti/luoghi della cultura appartenenti allo Stato (in particolare i musei), intesi come fattori di competitività del Paese” (Sciallo, 2015:1).

Prima della riforma c'era un accentramento nelle soprintendenze, sovraccaricate e oberate di compiti gestionali, i musei erano oltretutto “inglobati” in essi come uffici e allo stesso tempo

dipendenti anche sul piano finanziario, organizzativo, produttivo. Ciò ha prodotto un rallentamento dell'operatività e lo sviluppo e l'aggiornamento dei luoghi della cultura (Casini, 2016). Come spiega Forte (2015) la mole di fattori da gestire (marketing, comunicazione, esternalizzazione di servizi, mostre ed esposizioni, ...) da parte delle soprintendenze ne ha compromesso il lavoro di tutela, sia per le incombenze gestionali sia per la mancata possibilità di una gestione aggiornata dei luoghi della cultura.

L'introduzione dei Poli museali ha fatto sì che questi rientrassero tra gli uffici periferici ministeriali e considerati come un'articolazione della Direzione Generale Musei. Non si è di fronte ad istituti autonomi, come di fatto avviene per i musei, ma il loro compito dovrebbe essere quello di facilitare l'integrazione col territorio, stabilendo un contatto diretto con le istituzioni e gli enti presenti. In questo modo si sostituiscono alla soprintendenze assorbendone la maggior parte dei compiti.

Ad eccezione dei musei dotati di autonomia ed elencati nel paragrafo precedente, il resto dei musei sono degli "organi interni" che hanno uno statuto non propriamente "robusto" (Forte, 2015:4) e che sono posti sotto la guida dei Poli regionali, i quali non hanno il ruolo di "soprintendenza", ma centralizzano la gestione e i servizi di cui necessitano. Ciò a cui si assiste è che lo sganciarsi dei musei dalle soprintendenze ed in particolare per i musei riconosciuti di interesse nazionale come uffici dirigenziali generali ha avuto tra gli obiettivi quello di rendere la gestione più flessibile, introdurre logiche di innovazione a livello gestionale e soprattutto far sì che la resa sia che queste strutture si rivelino dinamiche.

Uno snellimento nella governance del sistema dei musei dovrebbe comportare una riduzione dei passaggi burocratici, mirare ad una maggiore gestione interna con minori vincoli a livello decisionale e aprirsi verso un dialogo e relazioni con l'esterno, che sia il territorio, le imprese del territorio o realtà extra-territoriali a valenza internazionale.

Ma in cosa si esplica l'autonomia museale? Ogni museo si può dotare di uno statuto "rinforzato", ma non emerge la possibilità per i musei statali coinvolti di avere capacità

di emanare regolamenti, come invece emerge per altre forme di autonomia⁴⁴ (Baduzzi,2004; Roselli, 1996). Lo Statuto diventa l'unico strumento in cui indicare elementi di regolamentazione. Forte (2015) la definisce una autonomia trattenuta, che può esplicitarsi attraverso uno statuto "rinforzato" che deve ottenere l'approvazione del CdA (presieduto oltretutto dal Direttore del museo) e dal Direttore generale dei musei. Una delle criticità riscontrate nella composizione dei CdA è che questi mancano di funzioni interdisciplinari, o meglio, non tutti sono composti da figure con formazione giuridica, economica, amministrativa, ma persiste una prevalenza di storici dell'arte o di altri inquadramenti e questo compromette la qualità sia delle modifiche che dei suggerimenti correttivi su cui sono chiamati al controllo.

Di seguito si affronteranno quattro step principali che esplicano i punti dell'autonomia in modo "critico" rispetto a quanto in modo apparente si legge nel testo di riforma:

- Le risorse organiche
- Le risorse economiche
- Le relazioni con il centro
- Le relazioni con il pubblico.

Rispetto alla questione della dotazione organica tre sono gli aspetti da sottolineare:1. Con il d.m. del 6 agosto 2015 è stata attuata una ripartizione del personale in dotazione del MiBACT; 2. La riforma è stata avviata con lo stesso personale di cui era in dotazione; 3. Le nuove risorse sono risultate non solo ritardatarie, ma anche scarse rispetto al reale fabbisogno delle strutture. Questo limite si accompagna alla mancata autonomia in termini di reclutamento e gestione delle risorse umane.

⁴⁴ La legge che ha sancito l'autonomia delle Università italiane è la Legge 168/89. E' grazie a questa legge che ogni singola Università diviene un **ente pubblico indipendente dotato di propria personalità giuridica**. Fino a quel momento le Università erano considerate organi dello Stato. Pertanto, le università hanno autonomia didattica, scientifica, finanziari e normativa. Quest'ultima gli consente di elaborare uno Statuto e dei propri regolamenti interni. Si veda Roselli, O. (1996). LE FONTI NORMATIVE DELLE UNIVERSITÀ (UNA PRIMA RICOGNIZIONE) <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-volumi-osservatorio/osservatorio-1996/15-12-orlando-roselli/file>

Le precedenti quattro riorganizzazioni ministeriali non avevamo mai condotto ad una rivalutazione e verifica delle risorse in organico e ad una esatta ripartizione, motivo per cui la redistribuzione di queste risorse si è mostrata molto più complessa e a tratti inadeguata. I principi di mobilità territoriale messi in atto dal decreto direttoriale 2016 sulla procedura di assegnazione del personale che aveva partecipato ai principali interpellati, risulta essere penalizzante per la costruzione della squadra, in quanto al direttore non è data la possibilità di scegliere i funzionari idonei alla sua struttura. Se a questo poi si aggiunge che la gestione del personale essendo prerogativa e in capo al Ministero non consente tutta una serie di provvedimenti e modalità di gestione tipici di una gestione aziendale. La situazione che si è presentata, e si viene al punto 2, è stata notevolmente critica poiché gli istituti hanno operato con organico depotenziato e allo stesso tempo con la richiesta, secondo il testo di riforma, di nuove aree e figure al loro interno cui sono richieste specificità e formazione di un certo carattere, assenti come figura professionale formata in tal senso (es. comunicazione, marketing, fundraising, esperti giuridici per gare e appalti, funzionari contabili, nuove tecnologie,...). Si può ben intendere che le figure richieste, ma allo stesso tempo mancanti, sono quelle che dovrebbe avvalorare il carattere innovativo e apportare innovazione ai musei a cui si chiede uno “svecchiamento” o meglio, un adeguamento che per troppo tempo non è stato fatto. Un tentativo di ampliamento organico si è avuto tramite i concorsi banditi da Ales, *in house* del Ministero e ai concorsi banditi dal Ministero stesso che avrebbe portato al reclutamento di circa 1500 unità per il triennio 2015-2018. Una delle soluzioni, di facile intuizione, sarebbe stata quella di estensione dell'autonomia al personale, aspetto anticipato in prima ipotesi dal Ministro stesso⁴⁵, ma non fattibile nella misura in cui si sarebbe optato per uno scollamento dal centro della gestione dei funzionari a cui i musei non sarebbero in grado di far fronte, dati gli elevati costi di gestione.

⁴⁵ Riferimento all'intervista “Franceschini e Carandini si confrontano sui risultati della riforma del MiBACT” pubblicata al presente link <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=127440>. Consultata il 25 agosto 2018

Dal punto di vista della gestione economica, fino all'introduzione della riforma e ad eccezione delle precedenti soprintendenze presso le quali era stata sperimentata l'autonomia, vi era stata una gestione indistinta dall'ente di appartenenza. L'autonomia ricevuta dai musei riguarda aspetti contabili e finanziari, si dotano di un proprio bilancio e rendiconto e sono sottoposti a revisione, però, interna. Ogni museo autonomo possiede un proprio circuito economico e finanziario che gli consente di relazionarsi con altri soggetti. Come avvenuto per le soprintendenze speciali, i musei possono generare ricavi dalla vendita di beni e servizi, da sostegni e sponsorizzazioni varie, attività di *funding*, che possono essere utilizzati per programmare le attività, sostenere le spese, effettuare investimenti e vedere rafforzate relazioni e reputazione. Il limite riscontrabile dalla gestione delle risorse sta nel ritorno del 20% derivante dagli introiti dovuti alla bigliettazione ad una sorta di "cassa comune" nel rispetto del principio di perequazione, fattore considerato come un ulteriore elemento di autonomia trattenuta dovendo intervenire con i loro introiti ad alimentare un fondo che destinato a riequilibrare l'assetto finanziario di altri musei statali in perdita. Per cui, le somme trattenute sono nella misura dell'80%, ripagando le strutture della loro gestione, mentre il restante è gestito sulla base del d.m. 19 ottobre 2015 "Sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura statale" in favore di quegli istituti che, a causa di introiti insufficienti, non sono in grado di fornire un'adeguata copertura delle spese come garanzia per la gestione delle piccole realtà ⁴⁶.

L'autonomia finanziaria gode di un rafforzamento grazie all'Art Bonus previsto nel cosiddetto "decreto musei", poiché consente parallelamente alla gestione degli introiti di ottenere finanziamenti che vadano ad incidere e ad essere destinati per investimenti nella struttura ma, questo aspetto si lega anche alla capacità che gli uffici preposti devono possedere. Gli introiti, oltre che della bigliettazione e dalle elargizioni liberali, possono derivare anche dalla concessione degli spazi o delle opere per mostre affidate a terzi.

⁴⁶http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_892096923.html

Questi aspetti hanno introdotto l'affermarsi di un'ulteriore esigenza: l'*accountability*. Essere autonomi incrementa la richiesta di trasparenza e responsabilità per la tipologia di attività, nonché di impiego delle risorse finanziarie elargite dal Centro e di quelle acquisite grazie a contributi di privati, ad es. con operazioni di *fundraising* o elargizioni liberali. Principio, quello della trasparenza, non di certo nuovo, ma che si pone in linea con le misure che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a rispettare tenendo conto della relazione con gli *stakeholders* e anche con i possibili investitori privati.

Riguardo l'aspetto di relazioni con il centro e all'autonomia che dovrebbe garantire una maggiore flessibilità di azione, risulta ancora in parte limitato l'aspetto di poter definire dei piani strategici di lungo periodo e, soprattutto, manca un'evoluzione in musei che abbiano un riconoscimento in termini di personalità giuridica. Il risultato è un'autonomia, con ancora un impianto dirigitico che vede gli istituti sottostare ancora sotto un certo controllo da parte dell'amministrazione centrale. Si ritorna qui alla mancata autonomia del personale, alla mancata gestione totale degli introiti, il parere presso le direzioni competenti, e nel caso anche la DGM, a cui il direttore deve sottostare per il prestito di opere, il rispetto delle linee guida per la fissazione degli orari e dei biglietti; quelli appena menzionati sono tutti fattori che, nelle logiche di fissazione del prezzo di un biglietto, potrebbero condurre ad una formulazione dell'offerta non in linea con le specificità del museo e delle sue collezioni. Analogo controllo si ha sui dati di bilancio e sull'approvazione dello stesso, così come è avvenuto per gli Statuti che non in tutti i casi sono stati soggetti ad approvazione. Questo rivela una quasi autonomia, trattandosi di musei che sono parte di un ente che li controlla, ma che allo stesso tempo gli concede margini di autonomia parziali. Difatti, il direttore deve relazionarsi con la struttura del Ministero e con gli organi e gli uffici, al fine di adempiere a quella citata "collaborazione con la DGM, il segretariato generale, soprintendenze e polo museale regionale".

I fattori fino a qui elencati sono alla base della riuscita di un buon disegno organizzativo, soprattutto se in affiancamento a principi di programmazione strategica e di gestione e ad un'ampia visione di ciò che si vuole che questi istituti diventino. Tuttavia,

le criticità con cui la Riforma è stata avviata penalizzano l'attuazione del processo riformistico in partenza.

L'ultimo macro aspetto che si può tenere in considerazione è quello della relazione col pubblico rispetto al quale si evidenzia la necessità di apertura verso un'ampia fruizione del patrimonio, in adeguamento alle esigenze di modalità di fruizione dettate dal pubblico e dalle nuove tecnologie. Il distacco dalle soprintendenze, e dunque di un loro intervento nella gestione, è da leggersi nell'ottica di attuare una migliore valorizzazione del patrimonio, al di là di una valorizzazione che a seguire sia anche di carattere economico. Ciò comporta la formulazione di un'offerta che sia in linea col pubblico al fine di rendere effettivamente il museo un luogo inclusivo e partecipativo, in risposta a quella che la sua missione fondamentale. Non a caso, uno dei ruoli richiesti al direttore è quello di rafforzare il legame col territorio, questo anche per ampliare il bacino di relazioni al fine di sostegni economici e non.

Gli aspetti complessivi problematici che si possono rilevare al termine di questo paragrafo stanno in quella che Pastori (2015) ha definito una *“riforma dell'amministrazione centrale del MiBACT tra continuità e discontinuità”*. Egli evidenzia, in un'analisi complessiva che tiene conto anche delle precedenti riforme del Ministero, che il decreto musei mostra la consapevolezza dei limiti e dell'inadeguatezza dell'assetto organizzativo ministeriale. Ma, allo stesso tempo è mancata per l'ennesima volta una strutturazione orizzontale delle funzioni di indirizzo. Le direzioni generali restano ancora in forte dipendenza dal vertice politico individuato nel segretariato, le direzioni generali svolgono compiti che possono interferire con quelli riconosciuti alle strutture periferiche, l'introduzione di un'autonomia che andrebbe estesa anche al centro. Pastori afferma *“il Ministero sta per diventare una sorta di Holding, di capo gruppo di una costellazione di strutture tra loro finalizzate secondo una logica di missione e non può che trasformare anche se stesso cogliendo l'occasione che oggi si presenta”* (2015:4).

Il modello organizzativo, come spiega anche Sciuolo (2015), sembra il risultato di una logica organizzativa combinatoria, soprattutto se in questa logica si inserisce la duplice gestione di altri istituti in affidamento, ovvero di strutture periferiche per le quali si seguono i tradizionali criteri relativi alle funzioni di tutela e valorizzazione e al tipo di bene o collezione possedute. Con la nuova riforma si ha che sotto alcuni aspetti la gestione dell'Ufficio museo o del polo si sgancia dalla struttura ministeriale che era preposta alla tutela dei beni contenuti in essi e fa in modo che queste strutture, a capo del quale è posto un direttore, rispondano e siano deputate all'obiettivo di valorizzazione delle collezioni possedute.

In questo contesto di apertura riteniamo cruciale la figura dei direttori dei musei autonomi, selezionati con una procedura di bando internazionale⁴⁷, investiti di responsabilità pari a quelle di un funzionario dirigente di una struttura dotata di personalità giuridica. La collocazione nella pianta organica li colloca per certi versi in una posizione orizzontale rispetto alla struttura del Ministero, mentre si pongono in una posizione verticale per quanto riguarda il loro essere al vertice e direzione del proprio ufficio (Forte, 2015).

Il d.m. del 23 dicembre 2014, come precedentemente riferito, riporta gli standard individuati nella carta delle professioni museali sulla figura del direttore. Questi standard sono applicati a livello internazionale e sono gli stessi presenti nei manuali di gestione museale, nei vari statuti dei musei. Tra i diversi requisiti vi sono specificamente quelli di avere competenze nell'ambito disciplinare umanistico-storico-artistico con annesse esperienze di gestione di istituti museali o analoghi. Questo aspetto pone in luce un altro fattore, si tratta di manager della cultura? Mitchell e Fisher parlando di manager culturale riferendosi a "*manager and directors who run cultural and art institutions, manager of*

⁴⁷ Il 7 gennaio 2015 viene pubblicato il da parte della Direzione Generale Organizzazione, l'indizione per il bando per la nomina dei Direttori dei musei, con indicazione delle funzioni da adempiere, dei requisiti di ammissione e di informazioni di carattere organizzativo e burocratico. Il bando, di apertura internazionale, ha fatto discutere in merito ai requisiti di ammissibilità, portando la questione prima presso il TAR e poi conclusasi solo nel 2018 presso il Consiglio di Stato sulla questione dei direttori stranieri. <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/n-605-musei-cds-si-alla-nomina-di-un-cittadino-straniero-a-direttore-del-palazzo-ducale-di-mantova>

business enterprises in the cultural industry (film, television, book publishing, and others) artist-manager who have incorporated their own creative work into a business enterprise and managers of regional or local arts centers and agencies (Fisher,1992:27), ovvero riferendosi in senso generale a persone che gestiscono una struttura con connotazione culturale e che hanno la capacità di integrare i loro aspetti creative nel lavoro. Jallà (2015:11) in merito alla figura del direttore museale si è espresso affermando che al di là della formazione “*altre doti sono essenziali per esercitare un mestiere che impone di essere in grado di rapportarsi all’organo di governo con rispetto e autonomia, di mobilitare il personale e di coinvolgere i numerosi portatori di interesse del museo, di riuscire ad attrarre finanziamenti e di conquistarsi una reputazione nel mondo museale e accademico, di gestire le risorse – economiche e umane – con successo, di avere attenzione per la visione ma anche la gestione minuta e quotidiana del museo*”.

CAPITOLO VI

L'analisi dei musei autonomi: metodologia e metodo della ricerca.

*Interviews provide a useful way for researchers
to learn about the world of others,
although real understanding may sometimes be elusive.*

(Qu e Dumay, 2011)

6. Introduzione al capitolo

Il presente capitolo verte su di un inquadramento dei presupposti della ricerca sociale e dell'importanza che essa ha acquisito per il campo delle discipline economico-aziendali. Dopo una nota sulla metodologia e sui metodi della ricerca, si perviene ad approfondire l'ambito della ricerca qualitativa e dei metodi ad essa connessi e a cui si ricorre nella presente ricerca. Segue, poi, un'analisi del processo di ricerca all'interno del quale sono esplicitate le fasi ed i passaggi che hanno consentito di definire la struttura del lavoro ad oggetto.

6.1 La ricerca sociale.

Prima di introdurre l'importanza della ricerca sociale per l'ambito aziendale, si intende fare una breve disanima su alcuni concetti come quello di paradigma, metodo e metodologia.

La ricerca sociale si è posta significative domande riguardo a come studiare i fenomeni sociali nella loro variabilità. Il ruolo della ricerca sociale è stato quello di raccogliere i dati derivanti dai fenomeni e dagli accadimenti sociali, per poi elaborarli e comprenderli, al fine di dare una visione chiara della conoscenza di quest'ultimi (Bailey e Rossi,1995).

Riguardo i modi di intendere i fenomeni sociali, che influenzeranno i paradigmi della ricerca sociale, si avrà che per Dilthey (Teo, 2003) essi sono dettati dalla libera volontà degli essere umani, pertanto nessuno è in grado di predire le loro azioni e di avanzare generalizzazione. Per Durkheim, sociologo positivista, i fenomeni sociali si adeguano a leggi sociali che sono alla loro base, così come i fenomeni fisici seguono le leggi fisiche. Infine, un'ulteriore definizione è quella data da Weber (2014) per il quale i fenomeni sociali non sono determinati da leggi sociali, ma sono il prodotto dell'azione volontaria dell'uomo. La libera volontà, però, non vuol dire che le azioni abbiano natura casuale, quanto che l'azione umana può essere prevista mediante la comprensione dell'azione razionale.

Quando si parla di paradigma si intende un insieme di assunzioni, concetti, valori e pratiche che costituisce un modo di vedere la realtà per la comunità che li condivide, sono modelli prevalenti di pensiero all'interno di una scienza o disciplina (Kuhn, 1962).

Senza un paradigma, la scienza non ha una guida e nemmeno il ricercatore, in quanto il paradigma di ricerca fornisce una chiara visione del mondo prima ancora di procedere verso l'elaborazione teorica e verso la scelta dei metodi (Guba e Lincoln, 1994).

Alla base dello sviluppo di nuovi paradigmi è stato messo in evidenza che si potesse iniziare a pensare alla scienza in modi diversi dal positivismo; per questa ragione da quel momento in poi si sono sviluppati quei paradigmi che non hanno una visione allineata col positivismo, aprendo la strada al post-positivismo.

L'ambito delle scienze sociali è stato influenzato, in particolare, da due paradigmi: il positivismo e l'interpretativismo, dove la differenza sta nell'approccio alle domande della scienza sociale: la realtà (sociale) esiste (ontologia)? È conoscibile (epistemologia)? Come può essere conosciuta (metodologia)?

Più in dettaglio diremo che il paradigma positivista si avvale di strumenti e tecniche di analisi derivanti dal mondo delle scienze naturali, dove secondo la visione di Durkheim precedentemente esplicitata, i fatti sociali devono essere analizzati in modo oggettivo e all'infuori di ogni interferenza soggettiva che, nella, ricerca si traduce in un distacco tra

il ricercatore e l'oggetto di analisi. Per tale ragione la metodologia positivista prevede di procedere in modo induttivo, il che equivale ad un passaggio dal particolare al generale, attraverso il ricorso a tecniche di misurazione e raccolta dati di carattere quantitativo. Già con il neopositivismo, che mantiene la stessa natura metodologica del positivismo, si assiste ad un'apertura verso i metodi qualitativi (Corbetta, 2003).

La vera rottura e cambio di paradigma si ha con l'interpretativismo, che ha in Weber il suo massimo esponente e che si pone come obiettivo non più la spiegazione della realtà, quanto la sua comprensione. Come definito all'inizio, per Weber l'analisi dei fenomeni sociali passa attraverso l'agire dell'uomo il quale è artefice della sua realtà. Ciò determina che non esiste un'unica realtà oggettiva, ma ve ne sono di molteplici. L'approccio determinato dall'interpretativismo è deduttivo, ossia la teoria precede l'osservazione.

Uno dei fattori che spesso mette in "crisi" il ricercatore è la chiara distinzione tra Metodo e Metodologia, due aspetti differenti che spesso si tende a confondere. Nello studio di McGregor e Murnane (2010) l'obiettivo è stato proprio quello di presentare una chiara distinzione tra i due termini, identificando quattro assiomi di metodologie sulla base di due paradigmi (positivismo e post-positivismo).

Quando si parla di metodologia ci si riferisce alla "filosofia", ovvero quello che è un ramo della filosofia della scienza che riguarda il modo in cui il ricercatore decide quali domande porre e quali prove saranno considerate come risposte, si occupa di individuare la logica e i costrutti, i valori che sono alla base di uno studio scientifico. Diversamente, il metodo si riferisce al set di tecniche usate per raccogliere, analizzare e presentare i dati, sulla base della metodologia che influenzerà anche il focus e le domande di ricerca (Corbetta, 2003).

Nel campo delle scienze economico-aziendali la ricerca sociale ha assunto un ruolo primario perché la stessa economia aziendale è considerata, oltre che una scienza empirica, anche una scienza sociale. Questo superamento si è avuto sulla base di un'acquisizione di consapevolezza rispetto al fatto che le discipline aziendaliste non

possono procedere sempre per generalizzazioni, ma bisogna scendere nella comprensione dei nessi, affrontando i problemi reali secondo schemi non lineari.

Il “fenomeno” studiato in questa ricerca riguarda la capacità di implementare azioni di cambiamento sotto due punti di vista: la capacità delle riforme di introdurre il cambiamento istituzionale e manageriale e la capacità dell’organizzazione su cui ricade la normativa di implementare e gestire il cambiamento. L’obiettivo del lavoro è stato quello di comprendere, alla luce di un cambiamento strutturale e riorganizzativo all’interno del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, quali sono stati gli aspetti innovativi introdotti dalla riforma, la tipologia di cambiamento ed il modo in cui esso è stato gestito. Il ruolo del ricercatore è stato in questo caso quello di osservare un fenomeno, individuare la letteratura, comprendere i gap mancanti e analizzare il fenomeno in relazione a ciò.

6.2 La ricerca qualitativa e quantitativa.

Nell’ambito della ricerca sociale si riscontrano differenti tipologie e modi di fare ricerca che sottostanno alla natura del problema e agli obiettivi che di conseguenza vengono fissati. La natura del problema è quella che determina la tipologia di ricerca da impostare, tra le quali si possono distinguere la ricerca esplorativa, descrittiva, causale. Si parla di ricerca di natura esplorativa quando la conoscenza del problema non è ancora del tutto chiara, per cui si possono formulare obiettivi generici da rivedere.

Lo studio descrittivo si pone già in modo più dettagliato rispetto ad uno di carattere esplorativo, in quanto procede verso il descrivere in modo dettagliato il fenomeno fornendo una descrizione della situazione. Infine, la ricerca di carattere causale si pone come obiettivo quello di comprendere le relazioni causa-effetto tra le variabili cercando di comprendere il motivo e la modalità con cui un evento si è verificato.

La scelta del tipo di ricerca, sulla base della natura del problema e degli obiettivi di ricerca intorno a quest’ultimo, implica a sua volta se bisogna condurre una ricerca di tipo

qualitativo o quantitativo. Corbetta (2003) effettua un'ampia analisi sulle caratteristiche che distinguono entrambi i tipi di ricerca e che di seguito si riportano. La ricerca qualitativa e quantitativa prevedono un approccio distinto tra l'utilizzo della teoria e le fasi di ricerca, nel senso che nel primo caso sia l'elaborazione teorica che la ricerca empirica si integrano di volta in volta e, attraverso la trasformazione dei concetti in variabili osservabili, si effettua un riscontro empirico con la teoria; i concetti diventano una sorta di "bussola" per il ricercatore, perché sono questi ad avvicinarlo alla realtà in analisi. Il ricercatore, tuttavia, deve adottare un approccio naturalistico, ossia di non manipolazione della realtà che sta osservando. Riguardo la possibilità di interazione, bisogna stabilire un rapporto empatico, soprattutto perché un approccio qualitativo prevede una forma di contatto con la realtà indagata, difatti, spesso ci sono interviste e *focus group* che vedono un coinvolgimento attivo del soggetto indagato.

In termini di struttura e di raccolta dati si adotta un approccio destrutturato al disegno della ricerca, il quale viene costruito nel corso della ricerca. Inoltre, si analizzano singoli casi consentendo un'approfondita raccolta di dati, talvolta comportando l'integrazione di più tipi di informazioni da fonti diversificate. Miles (1979) sosteneva che agli occhi del ricercatore i dati qualitativi appaiono attraenti per una varietà di motivi, sono olistici, danno una visione di insieme, abbracciano più aspetti, sono reali, è possibile tracciare il percorso cronologico. In questo tipo di ricerca si riscontra un'assenza di vincoli sulle informazioni da reperire riguardo l'oggetto da indagare, portando a collocarla tra le "nuove teorie". In questo modo la raccolta dei dati di tipo qualitativo avviene attraverso metodi di raccolta di dati che si basano su interviste, osservazioni, analisi documentale (Edmonson e Mcmanus, 2007:1160).

Tra i vantaggi che emergono nell'approccio qualitativo vi è quello di poter andare a fondo nell'esplorazione e nell'analisi di un caso di studio, rinunciando alla standardizzazione e mostrando una certa flessibilità nelle fasi di strutturazione della ricerca; dal punto di vista degli svantaggi riscontrabili è che i risultati difettano dell'elemento della generalizzazione, perché pur volendo sottoporre i dati ad analisi

statistica, spesso non hanno alcuna validità, ma si ha invece una generalizzazione di tipo teorica o empirica.

Difatti, riportiamo a tal proposito un'affermazione di Luca Zan contenuta nella prefazione al libro di Bonini Baraldi (2007) in cui tratta del sistema de beni culturali tra centralizzazione e decentramento. In merito alla ricerca empirica qualitativa lo studioso si esprime in questi termini *“La ricerca empirica non è sempre ben accetta nelle discipline manageriali (in Italia e ancor meno all'estero). Soprattutto la ricerca sul campo, specie se di natura qualitativa [...] lascia lo studioso in una difficile situazione: “cosa importa” a qualcuno di leggere il frutto delle tue osservazioni? Che gli racconti? Come selezioni i mille significati di innumerevoli situazioni prese in considerazione?”* (2007: 11).

Questa affermazione esprime in modo diretto come una ricerca di questo tipo potrebbe essere, ancor di più da ricercatori che adottano un approccio puramente di taglio qualitativo.

Per sviluppare una ricerca empirica di questo tipo ci si avvale di una serie di tecniche che trovano la loro articolazione in:

- a. Interviste.
- b. Analisi dei documenti.
- c. Focus group.
- d. Osservazione.
- e. Tecniche proiettive.

In particolare, nel presente lavoro si ricorre alle prime due tecniche adottate al fine dell'indagine, ossia l'intervista e l'analisi dei documenti.

Nel caso di un'analisi quantitativa vi è un'impostazione secondo la quale la teoria precede l'osservazione e bisogna seguire delle fasi logicamente sequenziali, in questo caso la trasformazione dei concetti in variabili – anche chiamata operativizzazione – avviene prima ancora di iniziare la ricerca. Le fasi di impostazione della ricerca, rilevazione, analisi dei dati che sono state delineate per la ricerca qualitativa sono

totalmente opposte a quelle della ricerca quantitativa. Infatti è riscontrabile una mancata interazione con la realtà indagata e un ruolo passivo del soggetto indagato. L'interazione qui viene meno poiché dettata da un tipo di osservazione di carattere scientifico e neutrale. Il disegno della ricerca deve essere già definito e strutturato prima dell'avvio della fase di ricerca e mira ad ottenere una serie di dati oggettivi e standardizzati. Se nella ricerca di carattere qualitativo l'oggetto da comprendere è l'individuo, nel caso della quantitativa la comprensione è mirata sulle variabili e da cosa sono influenzate.

La ricerca quantitativa è anche definita "standard", proprio perché tende verso la standardizzazione dei dati affinché possano essere elaborati statisticamente, essa rientra tra quelle che, sempre secondo la classificazione operata da Edmonson e Mcmanus (2007) nel campo delle scienze manageriali, è riferibile alle "teorie mature", che sono fortemente focalizzate su date questioni, con un livello delimitato delle domande di ricerca e con un approccio alla raccolta e raccolta data prettamente quantitativo. I vantaggi che si ricavano sono dettati dal rigore metodologico richiesto nella raccolta ed elaborazione dei dati che si traduce in validità, affidabilità e precisione dei risultati, nonché la generalizzabilità dal campione selezionato all'universo di riferimento.

Le tecniche di ricerca quantitative sono sintetizzabili in:

- a. Questionari ed interviste.
- b. Osservazione strutturata.
- c. Analisi dei documenti.
- d. Esperimento e quasi esperimento.

Ciò che ulteriormente segna una netta distinzione tra la scelta di una ricerca qualitativa ed una quantitativa vi è l'analisi dei dati.

In riferimento alla prima le fasi di analisi, con caratteristica di circolarità (Spiggle, 1994) sono:

- a. La codifica: processo di identificazione dei dati verbali, sensoriali, visuali.

- b. La qualificazione: segue alla divisione dei documenti e alla loro organizzazione e consente di raggrupparli per aree comuni o per insiemi logici.
- c. L'individuazione delle relazioni: è la fase in cui, una volta raggruppati tutti i documenti, si cercano le relazioni che legano o contrappongono i diversi elementi di senso che sono stati individuati.
- d. L'integrazione: è la presentazione, in forma organica, dei dati in relazione alla teoria analizzata e agli studi condotti nell'ambito.

Al termine della raccolta dati, secondo i principi delle tecniche quantitative, bisogna sottoporre i dati delle analisi statistiche, dove senza essere esaustivi, ricordiamo: il campionamento, l'analisi bivariata e multivariata, gli indici di correlazione, i test di ipotesi.

6.3 L'intervista qualitativa

Una delle caratteristiche principali dell'intervista qualitativa è la scarsa predeterminazione rispetto alla posizione dell'intervistatore (e alla flessibilità con cui pone le domande) e dell'intervistato (data la libertà di risposta che gli è concessa). Attraverso un'intervista qualitativa si riesce ad esplorare e ad apprendere in modo appropriato l'oggetto di indagine e approcciarsi al mondo di chi si sta intervistando, alle sue visioni ed idee. Il confronto intervistatore e intervistato non è mai semplice e per svariati motivi; uno di questi è la diversa cultura di significato e comprensione rispetto al tema, potrebbe sembrare che essi parlino la stessa lingua e invece non è così, perché potrebbe essere difficile instaurare un rapporto e innalzare un ostacolo o ancora bisogna fare attenzione a non influenzare le risposte o gli alterare gli stati emotivi dell'intervistato (Qu e Dumay, 2011).

Nel raggruppare le interviste in due macro-categorie si dirà che esse si distinguono in non strutturate, semi strutturate, strutturate (Alvesson, 2003). Tra le modalità con cui si esplica un'intervista non strutturata c'è l'intervista discorsiva in cui si ha un tema che

intervistatore e intervistato portano avanti attraverso domande guida. Ciò che caratterizza questo tipo di intervista è il forte grado di interazione. Altre due forme di intervista in contrapposizione tra loro sono quella libera, dove una volta introdotto il tema è l'intervistato a dover costruire il discorso e svilupparlo, mentre nel secondo caso l'intervistatore è in possesso di una traccia di domande, lasciando l'intervistato libero di raccontare. Altre modalità sono l'intervista focalizzata intorno ad uno specifico tema o lo storytelling che si basa su di una raccolta di informazioni attraverso la narrazione e la costruzione di storie che aggiungono una visione soggettiva del fenomeno analizzato. In un'intervista semi-strutturata ha una struttura meno flessibile, perché ci sono un numero fisso e ordinato di domande e questa batteria viene sottoposta nello stesso ordine a tutti gli intervistati. L'intervista strutturata non ha alcun grado di flessibilità e si pone in modo che l'intervistatore abbia una serie di domande prestabilite da sottoporre all'intervistato e che a quest'ultimo sia fornito un limitato numero di categorie di risposta.

Nel corso dell'indagine si è ricorso ad un'intervista di carattere non strutturata e semi-strutturata. Per l'intervista ai direttori si è seguito un format di tipo non strutturato, mentre di tipo semi-strutturato per l'intervista ai funzionari. Le ragioni sono due, nel primo caso l'approccio verso la figura del direttore lascia spazio ad un'apertura maggiore e al reperimento di informazioni attraverso una narrazione dell'esperienza, nel secondo caso le informazioni reperite erano più di carattere tecnico rispetto alle modalità di svolgimento di compiti, adempimenti e risposta a nuovi principi introdotti dalla Riforma.

6.4 Il processo di ricerca.

Il processo di ricerca ha una sua articolazione in fasi che al termine del completamento di tutte dovrebbe avere l'obiettivo di aggiungere conoscenza rispetto a quanto già analizzato dai ricercatori.

Le fasi della ricerca si articolano in una struttura circolare costituita da fattori interdipendenti, dove la prima in assoluto è quella che riguarda la scelta del problema, cui

segue la formulazione del disegno di ricerca, la raccolta dei dati, l'analisi e l'interpretazione e presentazione dei risultati (Bailey, 2017). Il carattere di circolarità, implica anche la ripetizione di queste fasi, in quanto il ciclo di ricerca della conoscenza e dell'approfondimento non si arresta col sopraggiungere dell'ultima fase di interpretazione dei risultati e della loro presentazione.

Rispetto all'obiettivo di ricerca risulta fondamentale comprendere le lacune che emergono nella conoscenza del problema. In merito a ciò il problema che si è posto l'indagine è stato quello di effettuare un'analisi riguardo la più recente riforma che ha interessato il settore culturale ed in particolare i musei statali che da essa sono stati interessati. La scelta del problema ricade intorno ad un problema "giovane" se si considera che di gestione del patrimonio culturale e di visione del museo come un'azienda che deve rispondere a principi di efficienza, efficacia ed economicità, si è iniziato a parlare relativamente tardi e ancora si registra una distanza dalla reale pratica. Inoltre, la scelta del problema vede anche il contesto socio-politico-economico che da un lato arretra in investimenti nel settore della cultura, sempre più sottoposto a crisi, dall'altro vede le nuove esigenze e le spinte che l'innovazione e le nuove tecnologie hanno sui musei, richiedendo loro una capacità di interazione col pubblico, capovolgendo un paradigma che era quello di un "contenitore" a cui attualmente si richiede, ormai, la capacità di orientamento verso il pubblico.

L'approccio aziendalistico nel settore dei beni culturali ha, come visto precedentemente, la sua matrice nel New Public Management che attua una "ristrutturazione" in termini di gestione delle aziende pubbliche, introducendo principi manageriali. Il New Public Management colpisce inizialmente di traverso anche il comparto dei Beni Culturali attuando un ripensamento, che non vuol dire attuazione, del concetto di gestione che può avere ricadute su quello di valorizzazione del patrimonio. Alla luce di ciò la riforma introduce un cambiamento definito strutturale per il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e per i musei che dalla riforma vengono chiamati a sperimentare una prima autonomia museale.

Pertanto l'obiettivo del lavoro è stato quello di analizzare, alla luce degli aspetti innovativi introdotti dalla riforma, la tipologia di cambiamento che essi si richiedono, il modo in cui questo cambiamento è stato percepito e gestito e quali sono gli elementi di successo nella gestione del cambiamento.

Le domande di ricerca che hanno guidato l'analisi sono principalmente due:

1. Alla luce dell'analisi della Riforma riorganizzativa che ha interessato il MiBACT nel 2014, quali sono le principali innovazioni introdotte dalla riforma e, in relazione a ciò, quale tipo di cambiamento è riscontrabile per i musei statali autonomi?

2. Sulla base degli elementi di innovazione introdotti dalla Riforma emergono condizioni riguardo il modo in cui è stato gestito il cambiamento e, se sì, sono queste condizioni di successo?

È stata presa come riferimento la letteratura sulla gestione del cambiamento nel settore pubblico, facendo riferimento agli studi che analizzano non solo l'effetto del cambiamento e le sue ricadute, ma come esso è inteso e analizzato in diversi aspetti: contesto, contenuto, risultato, leadership, resistenza al cambiamento.

Le scelte metodologiche hanno favorito il ricorso ad un approccio di tipo qualitativo, per indagare la realtà ad oggetto nei suoi fattori "statici" di analisi documentale e "dinamici" nel relazionarsi con i funzionari dei musei per comprendere scelte e motivazione riguardo a modalità di azione. Gli studi affrontati nel campo, tendono a privilegiare un approccio di questo tipo non mancando, ovviamente, anche studi di carattere quantitativo.

La scelta del campione è ricaduta in modo inevitabile sui 32 tra musei ed aree archeologiche designate ad autonomia speciale, di cui 20 in una prima fase e altri 12 successivamente.

I musei sono stati articolati dalla Riforma in musei dirigenziali di prima e seconda fascia. Il nostro campione ha subito una selezione dettata da scelte "forzate", come la distanza geografica e da altre indotte dalla struttura, come la non accettazione di partecipazione all'indagine.

In fase iniziale di ricerca si era previsto di raggiungere 20 tra gli istituti museali e le aree archeologiche tra quelle designate nella prima parte della riforma e tra quelle nominate a completamento della seconda parte di riorganizzazione prevista.

Questa iniziale selezione era stata fatta sulla base della collocazione geografica, dimensione dell'Istituto in termini di collezioni e numero di ingressi, nonché sull'intenzione di avere un campione di confronto anche all'interno di regioni dove fossero presenti più strutture a cui era stata conferita l'autonomia.

I risultati nella pratica sono risultati meno soddisfacenti rispetto agli sforzi per contattare questi istituti museali e le strutture aderenti all'indagine sono state, infine, sei.

In dettaglio, dopo aver creato il database iniziale contenente le 20 strutture museali sono state inserite le informazioni per procedere ad un primo contatto telefonico. In alcuni casi i contatti erano stati presi in forma diretta con i Direttori dei musei, data la partecipazione del ricercatore a seminari o incontri tenuti da quest'ultimi.

Dopo aver preso contatto telefonico con un funzionario addetto o della comunicazione o della segreteria organizzativa è stata inviata un'e-mail all'attenzione del Direttore del Museo, contenente una lettera in cui si spiegavano gli obiettivi del progetto di ricerca e l'articolazione di quest'ultimo, invitando alla partecipazione all'indagine non solo il Direttore del Museo, ma anche specifici funzionari, come quelli dell'area economico-amministrativa per informazioni sugli aspetti economici e contabili del museo ed i responsabili della gestione di relazioni e progetti volti a creare un ampliamento della rete del museo su base sia territoriale che extra-territoriale.

Nell'e-mail è stata esplicitata la richiesta di avere un appuntamento presso la struttura museale per poter effettuare delle interviste, tuttavia è stata fornita anche la possibilità di poter concordare un'intervista telefonica oppure la compilazione di un questionario, data la preferenza espressa da alcuni degli intervistati.

Quali sono stati i riscontri? Sulle 20 strutture museali selezionate il numero finale è stato di sei istituti, con presente localizzazione geografica: 2 in Campania, 1 nel Lazio, 1

in Emilia-Romagna, 1 in Lombardia, 1 nel Veneto. Riguardo la partecipazione, delle 20 strutture museali:

- 6 hanno accolto la richiesta di partecipazione all'indagine.
- 2 hanno accolto la richiesta di partecipazione all'indagine, ma hanno successivamente disertato.
- 3 hanno esplicitamente risposto di avere carichi di lavoro tali da non poter soddisfare la richiesta.
- 1 caso di passaggio di Direzione con nomina di un direttore ad interim.
- 8 casi in cui non si è avuta risposta, nonostante remind.

Bisogna evidenziare che, nel caso dei due istituti museali che successivamente hanno “disertato” l'indagine, vi è stato da subito l'interesse dei Direttori nel partecipare all'indagine, essendoci stato un contatto diretto tra il ricercatore e loro, ma nel meccanismo di delegare ai funzionari il prendere appuntamenti e l'accordarsi per le interviste o per la compilazione dei questionari, nonostante i diversi solleciti, si sono innescati continui rimandi e di “provvedo entro questa settimana”. Dopo oltre due mesi, in cui non si è pervenuti ad alcuna conclusione, si è lasciato decadere il contatto, onde evitare ulteriori solleciti ed insistenze.

Difficoltà non sono mancate anche nel contatto con le sei strutture museali che hanno aderito alla partecipazione; in un caso, dopo aver concordato con largo anticipo e definito un appuntamento ed aver organizzato gli spostamenti il ricercatore recatosi sul posto riscontra l'assenza del funzionario di riferimento, senza poter effettuare l'intervista e senza che gliene sia stata data comunicazione. In due casi l'intervista era stata concordata con la segreteria del direttore, ma omessa nell'agenda degli impegni dello stesso, per cui in un caso si è dovuto optare per uno slittamento successivo e, nell'altro caso, è stato rimesso il tutto alla disponibilità del Direttore a prestarsi anche oltre l'orario lavorativo all'impegno.

Gli intervistati in totale sono stati 13 di cui:

- 5 Direttori.

- 3 Funzionari amministrativo-contabile.
- 4 Funzionari museali con funzione altra (amministrativa, comunicazione e marketing).
- 1 Consulente assunto con contratto esterno.

Le interviste sono state tutte svolte di persona, ad eccezione di tre, di cui una si è avuta telefonicamente e altre due han visto la compilazione dei questionari con format online.

I dati a riguardo verranno trattati in forma anonima, sia in riferimento agli Istituti culturali che in riferimento all'interlocutore che si è prestato all'intervista. Come indicato in Tab.6 ogni museo è indicato con una M e a seguire un numero, si riporta la localizzazione geografica, il tipo di collezione, il livello dirigenziale, la data di svolgimento dell'intervista, la durata e le figure coinvolte.

Il profilo degli intervistati riguarda i direttori, funzionari con esperienza nazionale ed internazionale maturata per alcuni solo nell'ambito del settore privato, mentre per altri nell'ambito del settore pubblico con formazione umanistico-artistica. Per quanto riguarda i funzionari, ad esclusione di uno che invece è assunto con un contratto esterno nel ruolo di strategic manager, si tratta di persone di età media 55 anni entrate con concorso nel Ministero dei beni culturali, mentre un altro funzionario contabile è entrato con scorrimento di graduatoria con altra tipologia di concorso pubblico. Si specifica che solo nell'ultimo caso abbiamo un funzionario con formazione contabile, ma alla sua prima esperienza, mentre negli altri casi, i funzionari amministrativo-contabili sono tutte persone che sono state designate dai direttori perché ritenute tra quelle più "idonee" ad avvicinarsi ad ambiti di gestione di contabilità pubblica, dal momento che l'autonomia economico-finanziaria comporta la cessazione di una contabilità centralizzata col mero rendiconto della spesa.

Le interviste, come detto precedentemente, sono state svolte presso gli Istituti Culturali di persona, le ore di registrato sono state all'incirca 20 a cui è corrisposta una trascrizione finalizzata all'analisi.

Museo2	Museo/ Complesso	Autonomi a	Regione	Collezione	Intervistato ¹	Livello	DATA	DURATA	NOTE
M1	Complesso	2014	Campania	XVIII-XVIX d.C.	D+FC+ FM&C+ RC	1	12/11/2018	1h:10 (D)+ 57' (FC) +35' (FM&C)	Fuori sede (D) Telefonica (FC) In sede (FM&C) Questionario e- mail (RC).
M2	Museo	2014	Campania	Dal 1300 a.C. al XV d.C.	D	1	16/03/2018	-	Questionario e- mail In sede
M3	Galleria	2014	Veneto	XIV-XVII secc.	CE	2	16/04/2018	1h:30	In sede
M4	Museo	2016	Lazio	VIII- V a.C.	D	2	03/05/2018	2h:05	In sede
M5	Complesso	2016	Emilia- Romagna	XVII-XVIII d.C.	D+ FC + FA+ FM&C	2	26/02/2018 e 09/05/2018	01h:08 FC + 2h:40 FA+ 20FA	Questionario e- mail (D) In sede (FC + FA+ FM&C)
M6	Complesso	2016	Lombardia	XV-XVII d.C.	D+FC	1	10/04/2018	55' D + 45' (FC).	In sede

¹ CE= consulente esterno; D= Direttore museo autonomo; FA= Funzionario Amministrativo; FM&C= Funzionario Marketing e Comunicazione; FC = Funzionario

Contabile; RC: responsabile comunicazione.

Tab.6. Tabella riepilogativa dei musei intervistati

Rispetto alla modalità di somministrazione delle domande, nell'ambito delle interviste si è adottato un format non strutturato, che ha seguito tutti gli specifici punti di analisi. Nel caso della somministrazione del questionario il format ha previsto una forma strutturata articolata in domande a risposta chiusa ed obbligata ed un spazio di commento. Per alcune domande gli interessati alla compilazione hanno tralasciato, spesso, l'inserimento di commenti, rilasciando solo informazioni parziali. Gli ambiti di analisi hanno riguardato:

- Leadership e modalità di approccio e gestione al cambiamento da parte dei Direttori.
- Recepimento ed introduzione di strumenti manageriali, come sotteso dagli ambiti di autonomia.
- Capacità di creazione e sviluppo di network.

Gli ambiti sui quali strutturare l'intervista sono stati selezionati dietro il supporto che è emerso dall'analisi della letteratura in materia di gestione del cambiamento e dei fattori salienti che sono emersi dall'applicazione di tali modelli.

CAPITOLO VII

Verso una gestione del cambiamento nei musei autonomi?

Un'analisi empirica.

*Il cambiamento, con tutti i rischi che comporta,
è la legge dell'esistenza
(Bob Kennedy).*

7. Introduzione al capitolo.

In quest'ultimo capitolo si presentano i risultati dell'analisi effettuata su sei musei designati ad autonomia, i quali si sono resi disponibili nel partecipare all'indagine con delle interviste o compilazione di questionari. L'analisi dei risultati si articola su due livelli in risposta agli obiettivi della ricerca. Il primo livello ha analizzato il tipo di cambiamento introdotto dalla riforma sotto forma di innovazione, delineandone gli aspetti critici o meno. Il secondo livello indaga, sulla base del tipo di cambiamento, le condizioni che ne hanno consentito un'attuazione e le modalità di gestione di queste condizioni. Riguardo queste ultime si seguirà lo schema delle condizioni di successo di cambiamento nel settore pubblico di Rainey e Fernandez sulla base di un adattamento che incrocerà il modello di Lewin sulle fasi del cambiamento.

7.1 L'autonomia e l'introduzione al cambiamento organizzativo.

La riforma riorganizzativa del MiBACT ha apportato un duplice cambiamento: sul piano istituzionale e su quello piano manageriale, con un'incidenza a livello macro se si guarda all'interno sistema culturale e ministeriale, meso per la direzione generale musei e micro per quanto riguarda i musei-ufficio che sono trasformati in musei dotati di autonomia. Il cambiamento introdotto è stato posto nell'ottica del far fronte a criticità emerse dal contesto economico generale, se si pensa che la riforma riorganizzativa ha da

un lato seguito la scia delle politiche *spending review* nel settore amministrativo-pubblico, ma anche di “rimediare” alle inefficienze e all’inefficacia delle organizzazioni che ne fanno parte (Costa e Nacamulli, 1998) come quelle culturali.

L’obiettivo della ricerca è stato quello di evidenziare i nuovi aspetti che la riforma introduce, indagando nella pratica, attraverso analisi del contenuto del testo di legge, intervista qualitativa, analisi documentale disponibile ai fini del principio della trasparenza, il possibile scostamento tra le richieste/adempimenti a livello normativo e la reale possibilità di vederne un’attuazione sulla base dello stato dell’arte dei musei all’atto dell’avvio della Riforma.

In linea con i presupposti teorici della letteratura sul *change management*, si è cercato, inoltre, di evidenziare come avviene il cambiamento e chi, ovviamente, ne viene coinvolto, oltre al processo di implementazione della riforma e le attitudini degli attori.

Si riportano, a seguire, le due domande di ricerca che ci si è posti:

1. Alla luce dell’analisi della Riforma riorganizzativa che ha interessato il MiBACT nel 2014, quali sono le principali innovazioni introdotte dalla riforma e, in relazione a ciò, quale tipo di cambiamento è riscontrabile per i musei statali autonomi?

2. Sulla base degli elementi di innovazione introdotti dalla Riforma quali sono i fattori che emergono riguardo il modo in cui è stato gestito il cambiamento e sono questi interpretabili come condizioni di successo?

La risposta a queste domande ha lasciato emergere una base comune di criticità manifeste e già percepibili nel testo di riforma, di cui si vedrà a seguire.

In particolare, rispetto alla seconda domanda, l’analisi intende evidenziare sia se i musei hanno mostrato abilità e dinamicità nel rispondere al cambiamento richiesto e in che termini è stato gestito (Rainey e Fernandez, 2005), sia comprendere se il Ministero stesso sia stato in grado, a sua volta, di orientare la rotta del cambiamento fornendo gli strumenti affinché ciò fosse possibile. Questo secondo presupposto è determinante in quanto è evidente la necessità di base, per chi è chiamato ad operare il cambiamento, di essere messo nelle condizioni di poterlo fare.

I fattori di cambiamento introdotti, da considerare come nuove variabili da gestire, hanno riguardato la struttura interna dei musei che si sono dovuti dotare di nuovi uffici con nuove competenze. Tra le nuove variabili emerge la gestione delle risorse e l'introduzione alla contabilità (che non è più a livello centrale), la necessità di aprirsi a relazioni con l'esterno e di creare rete a livello territoriale ed extraterritoriale, elementi che richiedono un modo di operare di tipo orizzontale basato su meccanismi di delega, piuttosto che approcci di tipo gerarchizzato.

L'intento di chi scrive è stato quello, nell'ottica di quanto la letteratura ha lasciato emergere, di superare una visione ed un'analisi focalizzate sui meccanismi di gestione interna tra gli attori e di leggere l'organizzazione museale come all'interno di un contesto più ampio, quale quello istituzionale di appartenenza (Tsoukas e Papoulias, 2005).

Dunque, procedendo con ordine e mirando a rispondere e comprendere al meglio il tipo di cambiamento apportato, senza il quale non si può procedere verso una più ampia analisi del quadro riformistico, si evidenziano gli aspetti di riforma identificativi di un cambiamento di taglio istituzionale.

Una trasformazione di tipo istituzionale è vista come un cambiamento dal punto di vista dell'autonomia organizzativa, riscontrabile in particolar modo nella gestione del personale - tenendo bloccata la condizione della struttura che resterebbe ugualmente sotto il potere dell'amministrazione centrale - e nell'adozione e ricorso a strumenti manageriali (Butera e Dente, 2009; Bonini Baraldi, 2007).

I musei ad autonomia, selezionati in quanto considerati tra i "big" a livello nazionale per grandezza, affluenza di pubblico ed importanza delle collezioni, sono da considerarsi il primo esperimento di autonomia per dei "musei-ufficio" (Casini, 2016), lasciando a parte i musei fondazione con proprio status giuridico. Prima ancora, su questa linea sono state sperimentate le Soprintendenze ad autonomia Speciale, con il lancio di Pompei in prima battuta (L. 352/1997), e poi con successiva estensione ad altre cinque per i beni archeologici e per i Poli museali (Roma, Venezia, Firenze, Napoli).

Proprio sulla base dell'autonomia di carattere organizzativo, scientifico, amministrativo e finanziario si basa anche il modello dell'autonomia conferita alle trentadue strutture selezionate tra musei e parchi archeologici, autonomia che funge da spartiacque per una gestione che non è più centralizzata. Tuttavia, emerge che, esattamente come già evidenziato da studi precedenti che hanno analizzato l'aspetto dell'autonomia presso le Soprintendenze, si può parlare di un'autonomia "zoppa" (Zan e Paciello, 1998; Zan, 2000), poiché limitata sotto notevoli aspetti, seppure in apertura verso aspetti di *managerializzazione* e *accountability* per quanto emerge dagli aspetti teorico-normativi.

Al di là della lettura teorica della normativa, bisogna vedere come questa sia stata traslata nella pratica del museo per vederne la possibilità di applicazione.

L'ambito dell'autonomia organizzativa risponde della necessità di migliorare i servizi proposti dal museo in un'ottica di diversificazione e di perseguimento di fini che vadano oltre l'aspetto dell'adempimento normativo. Nell'ottica di avviare un processo riorganizzativo interno ai musei questi sono chiamati a dotarsi di nuove aree funzionali, predisponendo specifici uffici a capo del quale vi è un responsabile, richiedendo agli istituti selezionati di aprirsi a nuove funzioni ed integrare il proprio organigramma con gli uffici di:

- Direzione (il direttore gestisce il museo e ne stabilisce la *mission*).
- Cura e gestione delle collezioni (attività di studio, ricerca, didattica).
- Servizi e rapporti con il pubblico (es: marketing, didattica museale, *fundraising*).
- Area amministrativa (gestione delle risorse finanziarie e umane).
- Area tecnica (struttura, allestimenti, sicurezza).

La costruzione di questo organigramma, con figure specifiche richieste dal testo di legge ha l'obiettivo specifico, quello di rendere i musei dei comunicatori, di riuscire ad ottenere il sostegno da parte di privati, di indire gare, di spingere sugli aspetti di tutela e conservazione, di avvicinare il museo ad una struttura che abbia un profilo ed il funzionamento di un'azienda museo. Ma sono tutti aspetti che richiedono un profilo

professionale delineato e con un minimo di specializzazione nell'analisi e nella conoscenza del settore.

A fronte di queste richieste come da elencazione, la riforma ha specificato che la riorganizzazione sarebbe dovuta avvenire senza aggravii per il Ministero e mantenendo la dotazione di personale. Si può senza dubbio evidenziare che per molte delle aree introdotte questi istituti siano carenti di profili professionali idonei, oltre che vincolati dalla carenza di personale.

Ogni direttore è stato chiamato sia a dover creare degli uffici che, nella fase pre-riforma, non avevano una ben precisa identità e programmazione delle attività ma, in particolare è dovuta avvenire una selezione rispetto ai responsabili a cui affidare questi ruoli di ufficio e costruire un team in affiancamento per il sostegno alle attività. Tra le aree nuove vi è, ad esempio, quella relativa ai servizi ed il rapporto con il pubblico, mancando nel pre-riforma una gestione delle attività di fundraising, di marketing e comunicazione o ancora, riguardo l'area amministrativa non esisteva un vero e proprio ufficio ragioneria predisposto per le attività di bilancio, o un ufficio gare e appalti.

La designazione dei musei ad autonomia speciale rappresenta un segnale forte, ovvero rendere queste strutture sganciate dall'amministrazione centrale, con un assetto che gli dia capacità di gestione, rivelatasi non totalmente indipendente, in affidamento ad un direttore selezionato con procedura internazionale cui è affidata la missione del museo.

Questo aspetto è determinante in quanto precedentemente alla guida di questi musei vi era un direttore-funziario della soprintendenza sul quale non ricadevano le responsabilità di gestione come ad oggi richiesto ad un museo autonomo.

Fattore emblematico, che come spiega uno dei Direttori intervistati, lascia emergere l'elemento dell'attribuzione di responsabilità e soprattutto di personalizzazione e attribuzione della gestione di una realtà museale ad una ben individuata persona “[...] *uno dei vantaggi innescati dalla riforma è la personalizzazione, è un elemento di responsabilità e ha un effetto fortissimo sui cittadini. I cittadini sanno che il museo si identifica con una persona che risponde in positivo e in negativo di quello che fa. Questa*

è una novità assoluta per l'Italia e ti sfido a dire chi fosse il direttore degli Uffizi, di Capodimonte, di Villa Giulia, prima della riforma Franceschini, nessuno lo sapeva e soprattutto non aveva rilevanza” (Direttore M4). Il presente stralcio di intervista è emblematico di uno dei punti di forza derivanti dall'autonomia nel settore pubblico, infatti secondo quanto affermato da Borgonovi (1996) tra le conseguenze che ne derivano vi sono: l'elemento della responsabilizzazione della realtà ad oggetto rispetto ai risultati da perseguire, dove il ruolo della dirigenza diviene il centro decisionale e responsabile dei risultati, a ciò si affianca il ruolo degli stakeholders che attivano un tipo di controllo attivo e passivo sui risultati che emergono e la possibilità, oltre che necessità, di avvicinarsi a meccanismi di confronto con altri soggetti nelle logiche di perseguire meccanismi di mercato. All'autonomia di carattere organizzativo interna deve rispondere non solo il museo con le sue risorse, ma principalmente il Ministero con gli strumenti per avviare il processo di riforma. Nel seguente paragrafo si delineano tutti i limiti che ostacolano l'attuazione piena dell'autonomia e del cambiamento.

7.1.1. Autonomia sì, ma senza risorse: un'analisi empirica.

Il passaggio da museo “centralizzato” a museo autonomo è avvenuto in modo repentino, per cui il personale si è ritrovato a passare da una gestione tradizionale ad una totalmente nuova senza avere né formazione adeguata, né supporto, né nuove risorse disponibili nell'immediato.

Seppure il Ministero abbia indicato ampi margini rispetto alla costruzione di uno staff museale, la reale riorganizzazione e l'ampliamento di queste realtà è stata fatta sulla base delle medesime e scarse risorse: *“Oggi il museo si è trovato a dover fare un'esperienza di riforma e successo con le stesse persone che lo avevano portato al collasso. Nel mio caso io ho dovuto fare questa riforma con le stesse persone con cui la struttura non era*

più nelle condizioni [di successo, ndr], non dico che è colpa loro, ma sono le stesse persone” (Direttore M1).

Difatti, e qui emerge uno dei punti di analisi dell'autonomia istituzionale, questi istituti – e qui la storia si ripete – non hanno possibilità di gestione autonoma del personale non perché la Riforma non l'abbia prevista, ma perché vige il vincolo di struttura in capo al Ministero, diversamente da ciò che avviene per le fondazioni museali. Da qui ha origine una serie di conseguenze che verranno passate in rassegna e che possono essere sintetizzate in: carenza di personale e ricorso, talvolta, a consulenze esterne, sfalsamento tra i tempi di avvio della riforma e l'arrivo di nuove risorse (seppure esigue), mancata possibilità dei dirigenti di intervenire nelle scelte di selezione del personale, scarsa esperienza per i nuovi arrivati posti sotto la leva di vecchi funzionari.

Di fronte ad episodi di mobilità interna, per l'evoluzione di quei casi che sono passati da soprintendenza a museo autonomo oppure dei casi di interpelli fatti dal Ministero stesso, i direttori non hanno potuto pronunziarsi, subendo la decisione.

Questa esperienza ha riguardato in modo indistinto le realtà intervistate e questo passaggio viene spiegato in modo molto diretto da un altro dei direttori *“Ho dovuto assumere decisioni rapide sul lato del personale perché c'erano alcuni adempimenti che noi avevamo ereditato dalla riforma. La riforma aveva separato il museo dalla soprintendenza, mi sono trovato col personale già separato, non ho partecipato alla separazione. LA PA in Italia si basa sul fatto che i dipendenti scelgono, escludo che ci siano stati dipendenti obbligati. Il ministero fa un interpello e dice i posti vuoti e i dipendenti fanno la scelta di andare o meno, qualora le scelte non corrispondono, l'amministrazione avrebbe la possibilità di obbligarli, ma escludo che siano stati obbligati a stare da una parte o dall'altra, nella realtà è una norma che non viene mai praticata. È una norma sbagliata applicata nel modo peggiore. Questa è la verità”* (Direttore M1).

Inoltre, a ciò si aggiunge l'aggravante di fondo che i direttori non hanno potuto e non possono partecipare nella costruzione della squadra avvalendosi della possibilità di

intervenire nella selezione di nuove unità di personale, come spiega il Direttore del museo M4: *“un gravissimo limite sono le risorse umane, da selezionare in modo tale che siano funzionali alla missione del museo, che non siano causali, perché le modalità di reclutamento hanno favorito la scelta dei singoli su dove volevano rimanere a lavorare [in riferimento agli interpellati, ndr], ma non hanno tenuto conto delle esigenze del museo, quindi mi trovo persone che in alcuni casi sono inquadrati in ruoli che non sanno svolgere o che comunque non sono utili al museo, quindi su questo aspetto non ho potuto lavorare in alcun modo nella costruzione della squadra”*. Inoltre, come affermato ulteriormente dal Direttore M1, vi è la totale impossibilità nel gestire queste risorse umane o quanto meno esser parte della selezione: *“Io posso assumere? Posso assumere e fare contratti a tempo indeterminato? Chi ha fatto le assunzioni mi ha chiesto di chi avevo bisogno? Mi ha chiesto genericamente della figura, ma non vuol dir niente [...]. La scelta del personale non si fa in modo primitivo, si fa tutti insieme”*.

Altra criticità emersa è riferibile al gap temporale tra l'avvio dell'autonomia e l'arrivo di possibili nuovi funzionari, per sopperire anche alle situazioni create dalla mobilità interna. Come ha ben evidenziato lo *strategic manager* del Museo M3 *“La cosa paradossale è che c'è stato un gap tra l'insediamento del direttore, e forse non è l'unico museo in cui si è verificato, e l'arrivo di nuovo personale...insomma la linfa vitale è arrivata due anni dopo. Anche per questo stiamo rivedendo il piano [si riferisce al piano strategico, ndr] perché la situazione che si sta verificando ora è quella che si sarebbe dovuta verificare due anni fa all'insediamento del direttore, con funzionari giovani, nuovi, con cui si inizia dal principio e che puoi prendere, formare, con cui puoi condividere e dare maggiori possibilità a questi nuovi direttori [di lavorare in modo adeguato, ndr]”*.

Dal momento che la riforma sui musei ha richiesto che si applicassero le disposizioni sul funzionamento amministrativo contabile e la disciplina del servizio di cassa, rifacendosi a quanto già disposto nel DPR 29 maggio 2003, n.240 *“regolamento di funzionamento amministrativo e contabile delle soprintendenze dotate di autonomia”*, ciò

ha significato doversi dotare di un esperto contabile⁴⁸. I musei in esame non avevano mai avuto una contabilità distinta, ma il loro “sforzo”, da questo punto di vista, era redigere un documento di rendicontazione delle spese per la verifica delle modalità di impiego delle somme erogate dal Ministero. Con l'autonomia questa modalità di gestione cambia sotto due profili. Il primo profilo vede i musei entrare in possesso, quasi totale, degli introiti derivanti dalla bigliettazione mentre, precedentemente alla riforma, per questi musei non sussisteva possibilità di poter trattenere e gestire queste somme. Allo stesso tempo, però, non vi è una gestione totale, dal momento che solo l'80% è trattenuto dal museo, mentre il restante 20% è posto in un fondo “comune” che sia di supporto per quegli istituti che da soli non riescono a coprire le proprie spese.

Tra le figure maggiormente carenti c'è quella, appunto, dell'esperto contabile, dove solo due casi su sei, tra quelli analizzati hanno un esperto contabile che abbia una formazione in tal senso. Infatti, si sono verificati casi di adeguamento del personale già in servizio alle nuove funzioni di esperto contabile, funzione delegata a storici dell'arte o funzionari con profilo giuridico.

“Io ho dovuto intervenire in immediato perché alcuni adempimenti nuovi c'erano, come fare il bilancio. Non avendo io nemmeno un ragioniere che sapesse fare il bilancio, ho avviato cercando di capire le persone che attitudini e capacità avevano e ho cercato di far corrispondere la ripartizione delle funzioni rispetto alle necessità del museo. Quindi ho chiesto alla persona che sembrava più dotata e disponibile a fare il bilancio”
(Direttore M1).

Dalla parte di uno dei funzionari che si è ritrovato con un nuova modalità di redazione del bilancio è emerso: *“Dal 1999 sono nell'ufficio amministrativo, prima lavoravo in museo, quindi era tutta un'altra vita. Vista la scarsità di personale dal 2010 lavoro qui*

⁴⁸ 48 Il DPR prevede Bilancio di Previsione: finanziario e decisionale per competenza e per cassa. Pianificazione, programmazione e budget: relazione programmatica, bilancio pluriennale, di previsione, presunto risultato di amministrazione, budget finanziario ed economico. Contabilità analitica e contabilità economica. Gestione economico finanziaria: comprensiva del rendiconto generale articolato in conto di bilancio, conto economico, stato patrimoniale, nota integrativa (in aggiunta situazione amministrativa, relazione sulla gestione e dei revisori).

(ufficio ragioneria ndr) *che si occupa di contabilità, non c'è una conta da fare, è obbligatorio e nei limiti del possibile io mi occupo di contabilità*". E, in merito ad una possibile formazione riguardo al come le modalità di funzionamento e gestione sono cambiate, il funzionario ha affermato: *"[...] chi mi insegna a gestire un bilancio? È una cosa complicatissima, si impara andando, ma si impara da mestierante. Quindi lo scriva a caratteri cubitali ci vorrebbe una formazione di qualche giorno dedicato ad aspetti del bilancio"* (Funzionario contabile, M6).

Bisogna evidenziare che in un caso, nonostante si tratti di una grande realtà, l'esperto contabile è in condivisione con un altro museo autonomo e, in più di una realtà, si tratta di profili alla prima esperienza non solo a livello museale, ma alla prima esperienza di contabilità nel settore pubblico, per cui come evidenzia uno dei direttori *"non posso definirlo esperto contabile"*, considerazione avallata dalla dichiarazione di uno dei nuovi funzionari: *"Anche se ho dovuto fare il mio primo bilancio della vita, per cui i revisori sono arrivati e hanno trovato tutto come andava fatto, se non ci fossero stati loro [i colleghi precedenti, ndr] a predisporre già tutto da prima si sarebbe dovuto modificare ogni piccola cosa"* (Funzionario contabile, M5).

Rispetto a come il centro ha gestito gli aspetti di introduzione di nuove procedure contabili, un ex funzionario che, nella vecchia "gestione" era nell'ufficio ragioneria, ha affermato: *"c'è stata la comunicazione di questa nuova contabilità, in attesa del funzionario addetto nemmeno sono stata chiamata da Roma e quando li abbiamo contattati per sapere come fare ci han risposto che sapevano del problema, ma che...niente, dovevamo arrangiarci. Allora ci siamo momentaneamente appellati all'aiuto di persone interne, quindi ci sono riuscita grazie a loro. Prima c'era il vecchio programma, mettevamo le voci e il programma faceva tutto, io avevo dei corsi su come utilizzare quel programma, i nuovi no"*. (Ex funzionario amministrativo, M5).

Al di là dell'assenza di alcune figure, lì dove vi è stata l'introduzione, attraverso percorsi di selezione e di nuovo personale c'è da enfatizzare che spesso i nuovi sono stati posti sotto la guida di personale in grado di formarlo in modo limitato rispetto alle

richieste di innovazione da introdurre. Come spiega uno dei direttori *“per prima cosa avrei avuto bisogno di rafforzare la parte più vicina a me, che fosse anche capace di insegnare e formare gli altri. Non ho bisogno di 10 persone giovani che arrivano inesperte e che metto sotto i funzionari vecchi, io ho bisogno di due o tre funzionari ben preparati, che integrino i funzionari prima i funzionari già presenti e si occupino di formare i nuovi”* (Direttore, M1) Difatti, questo aspetto di scarsa formazione implica che al di là dell’assenza della figura designata o meno, si debba ugualmente ricorrere a consulenti esterni qualora la progettazione di alcune attività sia di più ampio respiro o nei limiti complessa. L’esperto contabile riporta il caso in cui in un nuovo progetto di allestimento si è ricorso ad una consulenza esterna *“perché attualmente abbiamo due ragazzi arrivati da poco, e quindi stanno iniziando ora”*.

Tra le prospettive ed i margini di “manovra” per sopperire ad una carenza di gestione vi è sia la possibilità di emanare regolamenti interni, ma soprattutto c’è lo Statuto “rinforzato” in cui definire la missione del museo, gli obiettivi che si intendono perseguire durante il mandato del direttore e in un certo modo come si intende trasformare la realtà che si trova a gestire.

Tra gli Statuti analizzati dei musei che hanno partecipato all’indagine, si precisa che per alcuni ancora non è stato emanato il decreto di attuazione, ovvero sono in attesa di approvazione da parte del Ministero. Negli Statuti tra i temi guida che rispondono a compiti istituzionali e oltre, gli obiettivi maggiori che emergono, sulla base anche delle specificità del singolo istituto, sono:

- a. Apertura verso nuovi pubblici nazionali ed internazionali.
- b. Il recupero del territorio e le relazioni con esso per la creazione di rete.
- c. Sviluppo di una maggiore comunicazione e azioni che favoriscano una migliore fruizione da parte del pubblico.
- d. Promozione della crescita culturale dei cittadini e, in senso più ampio, dei visitatori in generale.
- e. Cooperazione con più enti di natura pubblica e privata

- f. Il perseguimento delle proprie attività ispirandosi a principi di efficacia, efficienza ed economicità.
- g. Collaborazione inter-istituzionale.
- h. Reperimento di fondi attraverso attività di fundraising, merchandising, ricorso a fondi europei attraverso partecipazione a bandi.

Al di là di un organico depotenziato e di carenza di figure professionali specializzate, ciò che manca anche all'interno di questi musei sono persone in grado di avere un'ampia visione d'insieme, una visione che inglobi la cultura manageriale e questo aspetto sottostà ai dipendenti come ai direttori.

Una delle affermazioni che il funzionario di marketing del museo M1 ha lanciato in modo altezzoso è stata: *“se pensa che qui abbiamo il funzionamento di un'azienda, sicuramente non è questo il caso”*, ma il “caso” costituiva una delle maggiori realtà a livello nazionale con un raddoppio degli introiti e dei visitatori in meno di 4 anni. Quindi la distanza da una visione, seppure minima, di taglio manageriale contraddistingue in modo critico ancora queste realtà.

Ciò di cui manca il disegno normativo è un allineamento tra le richieste contenute in esso e le realtà su cui interviene, questa inadeguatezza si rispecchia sia gli aspetti quantitativi in termini di organico, sia aspetti qualitativi influenzati da una forma di autonomia trattenuta che ha il suo fondamento nella impossibilità di gestire il personale che resta a livello centrale.

I direttori si sono approcciati ad una struttura *non ancora pronta per essere in qualche modo diretta in regime di autonomia*, come spiega il funzionario del museo M1, *“la struttura veniva da una stagione di gestione periferica del Ministero per cui, all'improvviso, [il Direttore, ndr] si è trovato con personale e organizzazione strutturale rapportata alle funzioni di ufficio periferico che passa a funzioni di ente autonomo. Quindi la prima operazione è stata immaginare come riconvertire un'organizzazione che era centralizzata ad una di autonomia.*

Nell'analisi condotta da Bonini Baraldi sull'esperienza delle Soprintendenze autonome, e che si rispecchia in larga parte anche nel caso dei musei autonomi, l'autore afferma *“Si cambiano alcune norme, ma non si danno alle amministrazioni gli strumenti, nemmeno nei termini più evidenti per poterle rendere operative”* (2007: 81). Questa ne rispecchia un'altra fatta da uno dei direttori intervistati *“è il sistema italiano, tu scegli una persona e poi la lasci sola a sviluppare, a fare le sue cose, a trovarsi delle soluzioni”* (Direttore M6).

7.1.2.L'autonomia manageriale in assenza di cultura manageriale.

Il conferimento di autonomia ad un'organizzazione, soprattutto se di natura economica, consentirebbe di accedere ad informazioni capaci di guidare l'azienda verso obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza (Basso e Funari, 2004). Tuttavia, come si è evidenziato in altri studi del settore pubblico, spesso emerge un'incompletezza del modello amministrativo riformato, perché alla riforma non sempre corrisponde il cambiamento o l'innovazione a cui la prima vuole mirare non essendo supportata dagli strumenti adeguati e impendendone la piena attuazione (Pavan e Reginato, 2004).

Nonostante i principi di perseguimento dell'economicità, efficacia ed efficienza siano ampiamente entrati a far parte come fattori rilevanti nella gestione dei musei (Sibilio Parri, 2004b), nella realtà dei fatti poche sono le strutture che si sono poste nell'ottica del perseguimento di equilibrio economico, data la loro forte dipendenza da finanziamenti pubblici le cui risorse stanziare troppo spesso risultano inadeguate (Sibilio Parri, 2004a).

Come riportato nel corso della trattazione, il bilancio dei musei autonomi deve essere redatto secondo il DPR 29 maggio 2003, n. 240, «Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale», che a sua volta è basato sul DPR 27 Febbraio 2003 n. 97 “Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici” di cui alla L. 20 marzo 1975 n. 70, per cui questi musei sono tenuti ad

effettuare una rendicontazione contabile che “evidenzi la pianificazione e i risultati della gestione finanziaria e contabile delle risorse economiche a disposizione del museo” (art. 3 DM 23 dicembre 2014).

Ciò vuol dire che i musei sono chiamati ad elaborare, redigere e rendere pubblico tutto quanto concerne la loro gestione economico-finanziaria, in risposta a principi di trasparenza e responsabilità (Carnegie e West, 2005). Secondo normativa devono predisporre: bilancio annuale di previsione per competenza e per cassa e il conto consuntivo che risponde all’esercizio finanziario che ha inizio il 1° gennaio e termina il 31 dicembre. Stando a quanto citato nell’art. 3 del DPR 240/2003 il bilancio di previsione è composto dal preventivo finanziario decisionale, dal preventivo finanziario gestionale, dal quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria e dal preventivo economico. Altri allegati sono il bilancio di previsione annuale il bilancio pluriennale, la relazione programmatica, la tabella dimostrativa del presunto risultato di amministrazione e la relazione del collegio dei revisori dei conti con un’articolazione del conto economico per centri di costo.

Fino a prima dell’introduzione dell’autonomia questi musei non avevano una propria contabilità. All’atto dell’entrata in vigore, tutto il sistema interno di gestione finanziaria è mutato, poiché i musei hanno dovuto indire un bando di gara per l’affidamento in concessione del servizio di tesoreria e cassa.

Nel periodo ante-riforma la loro attività veniva “rendicontata” riportando le somme accreditate dal Ministero per ogni capitolo di spesa e il corrispettivo pagato ai destinatari e l’oggetto del pagamento con allegata la documentazione giustificativa della spesa. Col tempo il sistema dei rendiconti si è dimostrato superato e inadeguato per due motivi: si basava esclusivamente su di un sistema di tipo finanziario rispettando il principio, appunto, della competenza economica e tradiva il principio basato sull’effettiva attribuzione della spesa all’oggetto di costo, limitando così anche il controllo di legittimità del singolo istituto. Quest’ultimo aspetto è andato ad inficiare, ma ancora sussiste, la mancata “*correlazione tra risorse economiche impiegate e grado di*

soddisfacimento dei bisogni” (Borgonovi, 1996:354). Un controllo di questo tipo consente, però, di ragionare anche sulla qualità di azione e sull’operato degli istituti, considerando che nella prassi economica esso si pone alla base del controllo di gestione, volto a supportare le decisioni avvalendosi di un *“sistema di misurazioni – quantitative e/o qualitative – di risultati complessivi e parziali della gestione, che consentono di effettuare analisi (essenzialmente tramite confronti) sull’andamento della gestione utili ad esprimere valutazioni (ossia giudizi sugli andamenti stessi) finalizzate a prendere decisioni riguardanti la gestione”* (Borgonovi, 1996: 457).

I musei autonomi, ad oggi, rispondono del sistema di controllo di gestione centrale, sono considerati un centro di costo del ministero ed hanno implementato un sistema informativo “SICOGE” per “la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria che consente alle Amministrazioni⁴⁹ di effettuare sia le registrazioni di carattere economico-patrimoniale-analitico che quelle di tipo finanziario”, consentendo questo sistema di:

- Supportare il processo di formazione e gestione del bilancio finanziario.
- Gestire tutte le fasi in cui si articola il processo di spesa sia da parte degli ordinatori primari che da parte degli ordinatori secondari (Funzionari Delegati).
- Alimentare in modo omogeneo, attendibile e tempestivo le scritture di contabilità economica analitica per centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato secondo la logica della partita doppia.
- Fornire dati per il controllo di gestione.

Le informazioni economico-finanziarie inserite sono finalizzate alla formazione del controllo di gestione statale e al controllo delle somme erogate dal Ministero per i musei.

⁴⁹ Per approfondimenti si rimanda al sito della società
<https://sicoge.mef.gov.it/sezionesicoge/Pagine/default.aspx>

Il Ministero eroga ai musei dei finanziamenti “vincolati” sotto la voce di “spese di funzionamento”; queste sono quote che non possono essere destinate ad altre tipologie di spesa:

“Parte dei soldi che riceviamo dal Ministero è vincolata, perché destinata alle spese di funzionamento, ossia per gli acquisti di normale uso; altre voci che non rientrano in quelle di funzionamento non sono spendibili da quella somma. Lo stesso accade per gli stanziamenti ministeriali finalizzati agli investimenti [...]. Se a fine anno ci ritroviamo con un avanzamento di queste quote destinate senza aver preso impegni di spesa per degli interventi, questa è una quota vincolata. Nell’esercizio del nuovo anno io non posso destinarla ad altri progetti, ma sempre per lo stesso scopo. Per ognuno degli interventi va richiesto un CUP -CODICE UNICO DI PROGETTO- che serve per monitorare i vari investimenti finanziati centralmente. Noi per ogni intervento richiediamo un CUP nel momento in cui andiamo ad effettuare i vari incarichi che riguardano quel tipo di progetto. In questo modo il progetto è ricollegabile tramite il CUP e a quel punto a fine anno, io, tramite questa sorta di monitoraggio posso dare dimostrazione delle cose che sono state fatte, appunto delle spese impegnate relative a quel tipo di finanziamento.”

(Funzionario contabile M5). Durante il periodo di ricerca ed analisi nel marzo del 2018 fu effettuato un primo riscontro sulla documentazione contabile prodotta dai musei e presente sui rispettivi siti. Fino a quel periodo emergeva un’incompletezza della documentazione, ovvero dei sei musei analizzati solo uno ha elaborato il conto economico e lo stato patrimoniale oltre alla contabilità finanziaria. Ciò ad evidenza di un sistema che a quattro anni dalla riforma, e a due dall’estensione dell’autonomia ad altri dieci istituti, vi è prevalentemente una rendicontazione contabile finanziaria delle operazioni di gestione da parte degli uffici, trascurando, invece, la rilevazione di carattere economico, elemento cardine delle aziende. In successivo riscontro, a distanza di 9 mesi, si è verificato un aggiornamento rispetto a quanto presente nei siti e riportati Tab.7

Internamente i musei autonomi non hanno un sistema di contabilità analitica e “non solo non c’è, ma non c’è neanche il pensiero che si debba desiderare” (Direttore M1). Il

funzionario contabile spiega in questi termini il funzionamento: “non abbiamo un sistema di contabilità analitica, nel senso che per ogni area noi abbiamo la riclassificazione del piano dei conti in base a quelle che sono le missioni previste a livello statale e quindi cioè praticamente ricorro alla contabilità analitica in quel senso. Ciò che noi facciamo col bilancio viene in automatico riclassificato secondo quella che è la riclassificazione dei Piani dei conti prevista dal MEF e quindi già ci vengono divise appunto le voci nelle varie missioni” (Funzionario Contabile, M6)

Museo2	Trend 2017 Visitatori Museo	Trend 2017 Visitatori Regione	Trend 2017 Introiti	Trend 2017 Introiti Regione	Documenti contabili prodotti
M1	23,30%	10,80%	27,10%	13,90%	Preventivo Decisionale; Rendiconto Finanziario Annuale.
M2	19,90%	10,80%	73%	13,90%	C.E.; S.P.; N.I., Rendiconto Finanziario gestionale; Rendiconto finanziario decisionale.
M3	83,20%	19,90%	205,80%	73,30%	C.E.; S.P.; N.I., Preventivo Finanziario Decisionale; Rendiconto Finanziario Decisionale.
M4	0,02%	10,20%	-0,04%	12,60%	Preventivo Decisionale; Rendiconto Finanziario Gestionale Annuale.
M5	-0,05%	0,40%	0,23%	16,30%	Preventivo Decisionale; Rendiconto Finanziario Decisionale Annuale; C.E.; S.P.
M6	0,30%	5,30%	11,60%	19,80%	Preventivo Decisionale; Rendiconto Finanziario Decisionale Annuale; C.E.

Fonte: ns elaborazione da MIBACT – Sistan 2018

Tab.7 Trend di crescita musei e documentazione contabile

La condizione di autonomia è conseguenza di un decentramento istituzionale-organizzativo, come nel caso della Riforma in analisi, e un incremento di quest'ultima dovrebbe contribuire al perseguimento dell'equilibrio economico del museo e al miglioramento della performance attraverso un adeguato progetto strategico (Sibilio Parri, 2004). Nel caso dei musei pubblici l'introduzione di pratiche di *accounting* si verifica lì dove si introduce la condizione di autonomia che, in accordo con Chirieleison (2002), si declina in autonomia di volere⁵⁰, patrimoniale⁵¹, finanziaria⁵² ed economica⁵³.

Ma se il conferimento di autonomia economico-finanziaria costituisce il superamento di un primo limite nella gestione, non è così immediato il superamento di altre forme di ostacoli rintracciabili all'interno dell'organizzazione e che limitano l'introduzione di pratiche di controllo di gestione nei musei ed una lettura ed un utilizzo dei risultati cui si perviene.

In accordo con lo studio svolto da Chatelain-Ponroy (2001) all'interno dei musei pubblici francesi, si evidenziano tre tipologie di ostacoli all'introduzione del controllo di gestione nei musei. Le principali barriere cui si perviene sono:

a) Ideologica: si evidenzia una separazione tra arte e management, sia in termini di approccio che di sistema di credenza da parte di chi opera nel settore. La presenza di tale barriera metterebbe in rilievo una mancata visione integrata tra progetto culturale e applicazione di strumenti di gestione, misurazione del valore creato nel rispetto della realtà in oggetto. Nell'intervista ad uno dei direttori, nell'affrontare la parte di aspetto manageriale e di possibile ricorso a strumenti di tale natura, è stato evidenziato che *“tra tutto ciò che è cultura manageriale nella pubblica amministrazione e il settore culturale*

⁵⁰ 50 Consiste nella capacità di un'organizzazione di essere indipendente da altre e di avere autonomia decisionale nei limiti delle proprie competenze.

⁵¹ 51 Riguarda il patrimonio posseduto, che se riconducibile ad un museo consiste nel possesso delle proprie collezioni o immobili.

⁵² 52 Consiste nella capacità di un museo di avvalersi di risorse proprie per la gestione delle uscite e di tenere monitorata la capacità di entrata e di uscita dei flussi.

⁵³ 53 Consiste nella capacità di reperire risorse economiche attraverso l'attività di gestione.

non c'è quasi nessun rapporto, cioè tutto di quello di cui parliamo non ha nulla a che fare con la realtà” (Direttore M1).

b) Tecnica: si declina in più di un aspetto. Gli obiettivi sono molteplici e non gerarchizzati per priorità ed importanza. Emerge una difficoltà nella definizione dei costi in assenza di una definizione degli obiettivi, comportando, ad esempio nel caso di un servizio, un calcolo più soggettivo che oggettivo. Tra le interviste effettuate è emerso, rispetto a tale aspetto, che i funzionari contabili non hanno la formazione per redigere bilanci di previsione coerenti con le attività inserite *“quando dovevamo stilare il previsionale abbiamo fatto una prima bozza, valutata insieme al direttore, lui ci ha dato delle indicazioni, ad esempio su di un articolo di bilancio andava messo di più perché c'era un preciso programma. Ad esempio per il riallestimento delle collezioni, avevamo messo una cifra inferiore sulle spese di movimentazioni rispetto a quanto ha messo lui, per cui il direttore ci ha dato indicazioni su quanto valesse il costo di quel servizio”* (Funzionario contabile M5).

Il direttore del museo M6, dietro la formulazione di domande volte a comprendere se venissero fatti budget di spesa per attività connesse all'attività del museo, ha affermato *“[...] ma sotto sotto faccio io i miei conti per capire, ad esempio, quali sono i costi di una mostra, ma non sono riportati perché non ha molto senso [...] per farlo bene ci vuole molto tempo e io voglio a quel punto solo che le cose funzionino. [...] Costo di un servizio? Sì, con l'esperienza si può fare anche questo, io con la mia esperienza dico questo ci costa «tot», ma sulla base della mia esperienza”.*

c) Organizzativo-umana: anche in questo caso i fattori che emergono sono molteplici e divisi in due ambiti. Si tratta di evidenziare problemi di gestione delle risorse umane, in termini anche di reclutamento, licenziamento, assegnazione dei compiti, modifica delle modalità di svolgimento degli stessi che, fattori già analizzati nella sezione precedente dell'elaborato. A questi si affiancano problemi di gestione dovuti all'assenza di sistemi di controllo informali interni che si affianchino a quelli formali della pubblica amministrazione cui si afferisce.

Uno dei funzionari contabili, interrogato se internamente si ricorresse a parametri di misurazione dei risultati (oltre alle schede di valutazione inviate dall'OIV), e soprattutto se fosse presente un orientamento ad interrogarsi sui possibili fallimenti ed azioni correttive introdotte, ha commentato che la loro azione correttiva è “*quella di reperire altri soldi*” e che nessuna performance sia mai stata rilevata né per i dipendenti né per le attività del museo, basandosi la misurazione del risultato su di un “fatto o non fatto”.

Il superamento di tali barriere diventa possibile da un lato nell'autonomia che può essere conferita alle strutture museali e alla messa a disposizione di strumenti per attuarla, dall'altro chi gestisce deve credere nell'utilità dell'applicazione di strumenti e logiche manageriali che possano aiutare non solo nella gestione, ma anche nella misurazione del valore creato (Magliacani, 2008).

La performance dei musei è monitorata dall'OIV- Organismo indipendente di valutazione- che si occupa della predisposizione del piano triennale della performance⁵⁴, finalizzato al rilevamento della performance organizzativa dell'Amministrazione, per far sì che la performance del MiBACT vada a rientrare nell'intero ciclo di gestione della performance. La costruzione del piano si basa sull'elaborare degli obiettivi specifici, ad ognuno dei quali corrisponda un indicatore per la valutazione della performance dell'organizzazione da perseguire al termine di ogni anno e che porterà al raggiungimento al termine del ciclo triennale.

La valutazione della performance, pertanto, si basa su di una performance organizzativa, propria del MiBACT, ed una individuale, ovvero quella indirizzata ai direttori delle singole direzioni generali e poi a quelli dei singoli istituti autonomi sulla base degli obiettivi annuali che gli vengono assegnati. In questo caso si ha una duplice valutazione: sia quella sul piano del loro contributo come dirigenti (comportamenti organizzativi: orientamento al problem solving, capacità e contributo alla gestione delle

⁵⁴ 54 Per visionare l'attuale piano della performance 2018-2020 si rimanda al presente link: http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1524048622790_ALLEGATO_P ARTE_INTEGRANTE_D.M._12_MARZO_2018_REP._147.pdf

risorse, integrazione personale nell'organizzazione), sia della capacità di risposta agli obiettivi che gli sono stati assegnati dalla DGM e a quelli che lo stesso istituto propone. Il tutto sulla base dello stato di avanzamento e specificità della struttura e sulla *mission* che il direttore intende perseguire. La scheda di valutazione si compone dell'obiettivo annuale, per ognuno dei quali sono individuati una serie di indicatori cui corrisponde un target. Ad ogni obiettivo, che si può comporre di più indicatori, è attribuito un "peso", la cui somma deve corrispondere ad un massimo di 75, mentre per il direttore il massimo peso raggiungibile è di 25.

La valutazione della *"gestione complessiva dei musei deve essere esaminata attraverso l'uso di diversi metodi e strumenti dipendenti dagli specifici obiettivi e approcci che ogni singolo museo adotta"* (Dainelli, 2007: 3), così come l'introduzione di pratiche di *accounting* al loro interno sono da leggersi nel contesto in cui si applicano e devono essere interdipendenti con gli obiettivi dell'organizzazione (Ahrens e Chapman, 2007).

7.2. Verso una gestione di successo del cambiamento nei musei autonomi.

Nell'ambito della ricerca sulla gestione del cambiamento nel settore pubblico Tsoukas e Papoulias (2005) hanno evidenziato una carenza di studi in questo ambito. Sulla base dei loro studi rilevano che, spesso, all'interno delle realtà pubbliche viene meno il "senso di autorità manageriale" da parte di chi è nelle possibilità di porsi come guida, di prendersi delle responsabilità e portare a compimento gli obiettivi dell'azienda. Sulla base di queste considerazioni si apre la riflessione del motivo per cui ciò non accade e se coloro, ai quali è demandata questa autorità, siano messi nelle condizioni di poterla sviluppare fornendogli risorse e strumenti.

L'avvio di un processo di cambiamento nel settore pubblico dovrebbe sviluppare parallelamente o, quanto meno, accompagnarsi a nuove azioni come quelle di: una nuova

distribuzione di responsabilità, l'introduzione di nuovi processi o provvedimenti, lo sviluppo di competenze manageriali, la pianificazione strategica, i sistemi informativi, il controllo della performance o di gestione.

Dalla precedente analisi della letteratura è emerso quanto gli studi si siano focalizzati molto sulla comprensione di fattori come il contesto in cui si verifica il cambiamento, il contenuto del cambiamento e che, solo in parte, ci sono studi che rilevano i processi messi in atto, i risultati ottenuti e il ruolo della leadership nel guidare verso la trasformazione desiderata.

Fernandez e Rainey (2006) si sono interrogati su quali potessero essere le leve emergenti per gestire un cambiamento di successo nelle organizzazioni pubbliche e su quali sono i fattori che ne segnano il fallimento. Gli autori si sono basati su di uno schema "ereditato" dall'ambito privato presentato da Kotter (1996) nel suo studio sulla guida al cambiamento in realtà private.

L'analisi qui proposta adotta uno schema che si basa sulla fusione degli elementi di delle condizioni, individuate da Kotter e Fernandez & Rainey, per gestire un cambiamento di successo. Gli otto parametri che qui si ricordano sono (Kickert, 2013):

- a. Stabilire il senso di urgenza e garantire la necessità per il cambiamento, costruire il supporto interno.
- b. Sviluppare una visione e una strategia, fornire un piano.
- c. Comunicare il cambiamento, autorizzare, dare potere ai dipendenti per l'azione.
- d. Garantire supporto al *top-management* e *commitment*, creare e guidare una coalizione.
- e. Costruire supporto esterno.
- f. Fornire risorse.
- g. Istituzionalizzare il cambiamento, ancorare nuovi approcci nella cultura organizzativa.
- h. Perseguire un cambiamento comprensibile.

Le fasi riscontrabili in queste condizioni sono ravvisabili a quelle che il modello di Lewin (1951) riporta come “unfreezing”, “changing” e “refreezing”, dove nella prima fase vi è la prima condizione di preparazione al cambiamento, la seconda corrisponde alla fase di avvio del cambiamento e la settima condizione riporta alla fase di ricongelamento. Le altre condizioni, come spiegano Fernandez e Rainey (2006), non hanno riscontro in queste tre combinazioni, ma sono comunque individuabili in modo specifico nel settore pubblico.

L’applicazione di queste “condizioni” non è sempre possibile in toto, molto dipende anche dal contesto di analisi di riferimento che varia e manifesta vincoli differenti, soprattutto nella nostra analisi emerge quanto l’applicazione di fattori sia condizionato e riferibile alle azioni messe in atto per lo più dal direttore che si trova a gestirli, riscontrando non sempre il favore dei funzionari. Tuttavia la loro applicazione, nel caso dei musei ad oggetto, supporta il riscontro di come il cambiamento sia stato gestito e di come i musei, di fronte ad un assetto nuovo (che definisce il cambiamento), hanno risposto o stanno rispondendo. L’obiettivo non è quello di definire, attraverso l’applicazione di queste leve, la determinazione del successo della riforma o meno, ma di una capacità di gestione di successo o meno da parte degli istituti coinvolti, dando evidenza di cosa è possibile fare e di cosa manca per poterlo fare e quanto lo scenario burocratico-amministrativo di riferimento possa fungere da spinta propulsiva o da freno motore.

a. La prima condizione evidenziata riguarda lo “Stabilire il senso di urgenza e garantire la necessità per il cambiamento, essa esprime innanzitutto il dover far comprendere e veicolare il senso dell’importanza di un cambiamento necessario, nonché definisce lo status che si va a mutare definendo il nuovo orientamento verso il quale dovrà transitare l’organizzazione. Far comprendere l’urgenza del cambiamento dovrebbe essere di supporto all’accettazione di quest’ultimo all’interno dell’organizzazione e, soprattutto, pone enfasi sul come esso viene comunicato. Talvolta questa urgenza di cambiamento, se connessa ad un contesto ampio come quello economico-sociale o di crisi, si palesa in

“strilloni” che annunciano la necessità di una trasformazione da porre in atto da parte delle autorità centrali. Nel caso dei musei autonomi l’urgenza del cambiamento e di introduzione di un’azione riformistica la si legge non solo nel decreto che parla di “misure urgenti”, ma anche a livello di informazioni che vedono i musei perdere posizioni ed ingressi e nella necessità di un’azione riorganizzativa finalizzata alle logiche di revisione della spesa che richiamano la crisi.

La transizione del museo verso una nuova condizione è stata sì espressa a livello “teorico” dalle linee dei decreti, ma in modo personalizzato dalla missione che ogni direttore ha definito per il museo che si è trovato a dirigere; quindi l’urgenza del cambiamento è stata “veicolata” successivamente dai direttori all’interno dei loro musei, in quanto era insita nella riforma stessa e dettata dagli obiettivi che gli erano stati affidati. Dall’altra parte, pure volendo esplicitare l’urgenza di introdurre e far fronte al cambiamento, la platea di funzionari con cui si sono dovuti rapportare ha un approccio basato sul pensiero che prima della riforma *“si stava anche tranquilli, io lavoravo tanto bene, ho un’età faccio fatica, vedo la meta, sono al traguardo. Non è che non si facesse, ma si faceva con calma, ora invece tanta carne al fuoco. C’è stata la necessità di sapere tutto e improvvisamente”* (Ex funzionario ufficio ragioneria M5).

b. Riguardo il secondo aspetto sullo “sviluppo di una visione e strategia di lungo periodo e fornire un piano” si tratta di una condizione carente L’assenza di risorse, il fatto che la nuova riforma sia stata impiantata in un sistema di “vecchia generazione” e ci sia stata una distribuzione oculata di nuovo personale, secondo i direttori ha pregiudicato la definizione di un piano strategico, attestandosi su logiche di azione di breve periodo. Inoltre, la definizione di una strategia di lungo periodo è stata ostacolata, oltre che dalla carenza di risorse, dall’urgenza di intervenire su questioni come: il personale, contenzioni, indebitamenti ereditati da vecchie gestioni. Il piano dettato dalla riforma era quello di una riorganizzazione e ristrutturazione, il come farlo è stato un aspetto discrezionale demandato alle “competenze” e “buona volontà” o no dell’organico interno e dei nuovi direttori selezionati. Come ha spiegato il direttore del museo M4 riguardo il

comprendere se fin da subito fosse stata elaborata e comunicata una strategia: *“All’atto dell’insediamento si doveva solo lavorare e non si poteva fare una progettazione seria del futuro, perché non avevi le persone a cui affidare i compiti”* (Direttore Museo M3). La non definizione di una strategia è stata sostituita da un approccio che ha visto *“elaborare tutto step by step”*, dal momento che nemmeno l’amministrazione centrale era pronta alla gestione del cambiamento. Come spiega lo strategic manager: *“anche Roma non era preparata su tutte le questioni in dettaglio, si è visto durante il primo anno come ci si poteva muovere nel nuovo ambito”*. Un altro tipo di approccio si è invece basato su di un *“come mio stile”* riferisce un altro dei direttori – *“prima cerco di capire le cose, lascio che le cose vadano come sono sempre andate, intervengo puntualmente quando vedo la necessità di un cambiamento. Ho dovuto assumere decisioni rapide sul lato del personale perché c’erano alcuni adempimenti che noi avevamo ereditato dalla riforma”*.

c. Il terzo aspetto riguarda la *“comunicazione del cambiamento, autorizzare e dare poter ai dipendenti”*. Benché vi sia stata l’obbligatorietà di definizione di uno Statuto, le modalità di comunicazione sono variate, per cui è possibile distinguere in una comunicazione sotto forma di incontro *one to one* tra il direttore ed i singoli funzionari per comprendere da un lato l’inquadramento e dall’altro per comunicare nuovi obiettivi e modalità di impiego della risorsa umana con cui si rapportava e l’altra modalità *one to many*, in cui è stata esposta la nuova linea.

La comunicazione del cambiamento si scontra con le modalità di accettazione del cambiamento o meglio con un approccio di modifica alle modalità lavorative. I direttori dei singoli istituti, attraverso riunioni di carattere organizzativo, hanno di volta in volta esplicitato e richiesto nuove forme di approccio allo svolgimento del lavoro, ma le questioni che risultano in modo manifesto sono state quelle di far comprendere l’autonomia del museo e quindi *“far capire al personale della soprintendenza che è passata al museo, che è cambiata l’ottica, che è un museo e non più un ufficio astratto, che il lavoro ricade direttamente sulla fruizione del pubblico [...] e non è facile calare*

quello che è il sistema delle regole di contratto di lavoro ministeriali con le esigenze dei musei [autonomi, ndr]” (Direttore museo M3).

La comunicazione del cambiamento con ricadute sulle modalità operative dei funzionari ha attivato sotto alcuni aspetti sia un maggiore coinvolgimento dei funzionari sia la possibilità di rendere questi funzionari propositivi, dargli la possibilità di avanzare proposte e allo stesso tempo sviluppare capacità di lavorare in autonomia.

Nello status precedente, di musei privi di autonomia e in alcuni con gestione di soprintendenza interna è emersa una prassi basata su di un *“subire il lavoro sulla base delle richieste che vengono dall’esterno”*, mentre spiega uno dei direttori *“ora dobbiamo lavorare nell’ottica di produrre la richiesta lavorativa o produrla al nostro interno con le nostre forze, stimolando la realtà circostante a far parte della scommessa del museo, questo non è facile. Le persone sono state abituate a vedersi la pratica arrivare, valutarla, attivarla oppure no”*(Direttore museo, M4).

Questo rivela la necessità di coinvolgere il personale nei progetti, comunicare e rendere conto puntualmente delle attività inglobando uno stile di gestione organizzativa basata sul confronto continuo e sulle riunioni di team di progetto singoli e multi-area. Tra le difficoltà maggiori, come spiega lo *strategic manager*, vi è stata quella di *“allineare le persone al piano”*, azione che si è rivelata *“una delle cose più complicate insieme allo spiegare che le modalità di lavoro erano cambiate”* (Consulente Museo M3)

d. Riguardo la definizione di aspetti connessi al *“garantire supporto al top-management e commitment, creare e guidare una coalizione”* bisogna considerare sempre la dimensione relativa ai musei in cui è riscontrabile non la creazione di coalizioni, bensì di squadra. Opinione comune tra i dirigenti ed evidenziate in modo puntuale da uno dei direttori è che la sua *“missione è sempre di squadra. Il problema è anche qua, questo prima non esisteva, ognuno faceva un po’ le sue cose, decideva ciò che riteneva di essere utile e ad un certo punto si rapportava col dirigente, ma non c’era mai stata una discussione di squadra, che gli altri capissero quello che i loro colleghi facevano. Questo problema si è superato, perché non si può lavorare in questo senso, è una cultura diversa,*

stile di gestione, di comunicazione. In questo mio approccio io solito chiedere alle mie persone quali sono le loro proposte per risolvere le problematiche e lo chiedo a tutti” (Direttore museo M6).

L’approccio rispetto alla vecchia gestione è ben delineato da un funzionario alla comunicazione che evidenzia nel pre-riforma una tendenza più “decisionista ed impositiva” contro una attuale che vede per i funzionari la possibilità di esprimere delle proposte: *“prima la situazione sullo svolgimento del lavoro era un poco più impositiva, alla fine decidevano un poco più loro, perché avevano più contatti al centro, andavano più loro [contatti con il centro amministrativo, ndr], si era più esecutori, alla fine era più decisionista. Qua [nel nuovo contesto, ndr] si può di più avanzare proposte da parte di noi dipendenti”* (Funzionario amministrativo, museo M5).

Ciò che si andato consolidando non è, pertanto, la costruzione di gruppi ristretti di supporto alla figura del direttore, quanto i direttori hanno operato in modo da ampliare i confini di comunicazione e scambio tra i diversi gruppi, basandosi sulla condivisione, coinvolgendo il personale nei vari progetti con il risultato che se il personale vede e comprende che come direttore *“sei il primo che si dà, loro ti seguono fin quando gli è possibile”* (Consulente M3, museo M3).

e) Riguardo la costruzione del “supporto esterno” uno dei punti evidenti della riforma è stato quello di introdurre in modo indiretto il fattore della “personalizzazione” o meglio dell’identificare una struttura museale con una figura dirigenziale ben precisa. Ciò si trasforma in un elemento di responsabilità che ha ricadute sui cittadini, e non solo, che *“sanno che il museo si identifica con una persona che risponde in positivo e in negativo di quello che fa”*, come evidenziato da uno dei direttori. Questo aspetto però ha ricadute anche su altri stakeholder esterni, che si affacciano sulla realtà museale con l’intento di creare nuove relazioni, come il caso che ci spiega uno dei funzionari alla comunicazione che afferma *“l’autonomia conferita ha riportato qui tutte quelle realtà che già collaboravano e altre che non appena hanno saputo della nomina di [omissis] hanno subito preso contatti, quindi l’autonomia ha arricchito questi contatti, la riforma proietta*

di più il museo nella logica di avviare nuove relazioni e nuovi progetti” (Funzionario amministrativo, museo M5).

Il consenso verso l'esterno si basa sulle azioni condotte dai singoli musei e direttori, ognuno dei quali, sulla base della propria mission ha optato per una forma di orientamento: chi verso l'incremento delle relazioni territoriali, chi verso il marketing e la comunicazione, chi sull'apertura all'estero. Delle realtà in analisi 4 su 6 hanno incrementato notevolmente la loro rete organizzativa sul territorio in cui insistono, a livello nazionale ed internazionale, questo aspetto è identificativo di una capacità di innovazione legata non solo a fattori contestuali e strutturali che vengono richiesti, ma anche a strutture informali che sono alla base delle reti di collaborazione.

f) La sesta condizione riguarda un punto che già è stato sviluppato nella sezione precedente “il fornire le risorse”. Come già, ampiamente espresso si è trattata di una riforma avviata in un regime di scarsità di risorse. In questo caso la nostra accezione si riferisce a risorse oltre che umane, anche economiche e strutturali. Si è evidenziato che il Ministero, a livello di risorse umane e strutturali non ha fornito nulla, nemmeno il software per la nuova contabilità di cui ogni singolo museo si è dovuto fornire, mentre dal punto di vista finanziario vi sono gli stanziamenti che in modo programmato sono messi a disposizione dei musei. Per sopperire alla carenza di risorse i direttori hanno fatto leva sulla motivazione che, come sostenuto da uno dei direttori, “*è capace di fare la differenza tra un funzionamento ordinario ed uno di qualità*”. Difatti, chi ha operato si è ritrovato a richiedere al personale maggiori e migliori risultati con risorse quasi assenti e con la necessità di veicolare il messaggio delle consapevolezza dello sforzo richiesto “*ma teso ad un obiettivo per l'organizzazione*”. Uno degli intervistati ha affermato “*semmai le persone non sono nemmeno molto appassionate, ma le ho viste lavorare per il bene dell'organizzazione*” (Consulente, museo M3).

Al di là del far leva sulle risorse interne per sopperire a quelle mancanti, è emersa anche una capacità di reperimento di risorse dall'esterno. La riforma ha lasciato ampi margini di manovra finalizzati alla concessione degli spazi, all'ottenimento di risorse

attraverso erogazioni liberali, fundraising e, anche in questo caso, 4 sulle 6 strutture analizzate hanno riportato un'elevata capacità di reperimento delle risorse, molto spesso dovuta anche alla capacità del direttore di creare attività che non incidono in modo elevato sulle spese in bilancio.

g) Riguardo l'aspetto di "istituzionalizzare il cambiamento" è un riscontro che si può avere sulla base di uno studio longitudinale che evidenzia anche i passaggi di direzione che ancora non sono avvenuti, ma che stanno già conducendo alla scadenza dei mandati dei direttori. In parte si può rilevare che le modalità operative sono sicuramente cambiate, sia per richiesta da parte dell'amministrazione centrale per cui su certi aspetti non si può "regredire", sia perché i direttori, per quel che possono, cercano di consolidare nuove prassi e modalità di svolgimento dei compiti volte alla trasformazione del museo. Tuttavia, non è assicurato che queste pratiche verranno mantenute dai singoli dipendenti nei cambi di dirigenza. Tra quelle attualmente riscontrabili, e che sembrano essersi consolidate, ci sono: il lavorare per proposte, il superamento del lavoro individualista e a compartimenti stagni, la maggiore integrazione, collaborazione e condivisione tra gli uffici e le diverse funzioni. Come ha evidenziato lo *strategic manager* del museo M3 nel richiedere se sia evidente la possibilità di una trasformazione interna, dal punto di vista dei funzionari, la risposta in merito è stata *"sicuramente sì, perché i funzionari sono quanto meno più presenti, prima anche solo per questioni organizzative o di struttura del ministero o del polo gli uffici non erano molto presenti. C'è un cambiamento in termini di presenza, la partecipazione alle riunioni consente una condivisione su ciò che ognuno sta facendo, invece di lavorare ognuno nel suo cubicolo. Che poi si sia cambiato o si sia avuto un cambiamento di visione, su questo si deve ancora lavorare"*.

Riguardo l'aspetto dell'istituzionalizzazione del cambiamento esso va scisso certamente sotto due aspetti, uno di cambiamento della cultura organizzativa e di lettura e del modo di vedere e percepire la realtà in cui si opera, l'altro delle modalità pratiche di svolgimento dei compiti, in quanto entrambe non è detto che coincidano.

La cultura organizzativa consolidata, soprattutto se quella ereditata dal settore pubblico fa emergere l'atteggiamento, o meglio, il tipo di interlocutore con cui i dirigenti si sono "scontrati". Spiega uno dei direttori: *"il direttore è un ospite, arriva, si sa che andrà via, io da ospite sono stato trattato benissimo, ho sempre rilevato disponibilità, ascolto. Ho trovato disponibilità, ecco, ma sono persone cresciute in un sistema, che ci sono dentro da 30 /40 anni e che non hanno molta curiosità e interesse a starci"*. Ciò mette in risalto uno degli aspetti evidenziati negli studi (Valotti e Turrini, 2013) che individuano una sorta di "resilienza" al cambiamento, che si esplicita nell'aspetto che una volta che l'agente di cambiamento allenta la "pressione" si verifica un ritorno alla condizione precedente alla spinta al cambiamento.

h) Riguardo l'ultimo aspetto, esso dovrebbe evidenziare se il cambiamento da apportare alla trasformazione dei musei sia stato comprensibile. I direttori dei musei non hanno potuto cambiare l'intera macchina, ma intervenire con micro-processi di cambiamento. Un cambiamento totale e reale è lì dove i leader riescono anche a scardinare la cultura organizzativa così come si è consolidata nel tempo: *"un aspetto che ho visto consolidato ed è tipico e allo stesso tempo rassicurante per un sistema che per 40 anni ha agito sempre allo stesso modo è che, nonostante l'autonomia... loro [i funzionari del museo, ndr] tendono a considerarsi un ufficio periferico dello Stato e anche Roma ha ancora i toni che tu sia un ufficio periferico. Questo è consolante perché se sei considerato e visto ancora come periferico hai meno responsabilità, ma questa è una cosa che ho dovuto combattere e ci sta. Non è da stupirsi perché questo sono stati per tanti anni"* (Direttore museo M1).

Ciò si verifica sia per le condizioni di partenza, e di base mancanti, sia per la resistenza, fisiologica al cambiamento. Il modo in cui si è potuto arginare ciò, e che ha reso questo aspetto di "successo" e che consente di evidenziare che ci sia stato un cambiamento "comprensibile", sta nella logica di squadra e collaborativa che si è venuta innestando, portando ad una trasformazione del modus operandi dei funzionari e di interpretare la modalità di svolgimento di un'attività, favorendo una struttura sempre più

orizzontale e meno gerarchica su cui precedentemente erano strutturati. In questo processo determinante diventa il ruolo del leader e della comunicazione, in quanto la gestione del cambiamento richiede da un lato un orientamento verso la definizione di obiettivi e la pianificazione, ma dall'altro richiede una buona capacità di coinvolgimento del personale andando ad incidere su di una progettazione partecipata e sulla comunicazione (Abraham et al., 1999).

Conclusioni

Di fronte alle necessità dettate dal settore pubblico, sottoposto a “turbolenze” da parte del contesto economico-sociale- politico, sovente la risposta delle amministrazioni si è basata sull’avvio di nuove riforme volte a puntare sulla riorganizzazione del sistema e sulla modifica dell’assetto in essere al momento con il conseguente slittamento verso un nuovo status (Schmidt et al., 2017). Tali occasioni di contesto diventano fattore di riflessione per introdurre cambiamenti all’interno delle organizzazioni apportando, talvolta, innovazioni o nuove prospettive di gestione nelle realtà pubbliche verso cui si rivolgono.

Le riforme, così come nella visione sviluppatasi durante l’affermazione del paradigma del New Public Management, sono considerate dei “deliberate changes” che consentono alle organizzazioni “to run better” (Pollitt and Bouckaert, 2017:2). Le aziende che operano nel settore pubblico devono rispondere dell’ambiente istituzionale in cui operano, focalizzandosi sul perseguimento dei valori, sui processi idonei per perseguire una cultura del “fare le cose giuste” (Van der Voet et al., 2016). Non a caso, al di là del perseguimento degli obiettivi tipicamente aziendali, le organizzazioni afferenti al comparto pubblico devono rispondere del principio di socialità, inteso come impatto generato sulla società o, ancor meglio, di perseguire obiettivi sociali e collettivi, caratteristica da cui il settore culturale non può esimersi per la sua specificità (Macron e Sibilio Parri, 2015).

La riforma del MiBACT, avviata nel 2014, è stata per certi aspetti volano di cambiamento per i musei italiani ed è stata introdotta a seguito di un periodo di decrescita della performance sia del MiBACT in generale sia dei musei, oltre che in risposta ad esigenze di *spending review*.

La creazione di musei con autonomia speciale, trasformati da uffici periferici ad autonomi ha aperto la strada verso una più accentuata managerializzazione, facendo

emergere un profilo ad oggi assente (Zan et al., 2018). Si tratta di un segnale forte basato sul rendere queste strutture sganciate dall'amministrazione centrale, con un assetto che gli conferisce la possibilità di gestione autonoma (rivelatasi semi-indipendente e non totalmente indipendente), affidando gli istituti culturali ad un direttore selezionato con procedura internazionale a cui è demandato il compito di compiere la missione del museo.

La possibilità di avviare e mettere a regime una riforma che realmente funzioni parte dal presupposto che chi propone la nuova trasformazione abbia ben definito obiettivi e finalità da perseguire, le interferenze che possono subentrare e la consapevolezza di quali strumenti si ha a disposizione e quelli a cui è possibile ricorrere per finalizzare il raggiungimento del risultato auspicato, ovvero innescare l'effetto della riforma (Olsen, 1997).

Per quanto quello riformistico sia un fenomeno notevolmente diffuso, soprattutto con l'alternarsi di governi con visioni incostanti, l'ambito della gestione del cambiamento resta un fenomeno ancora poco esplorato nel settore pubblico rispetto a quello privato. In particolare, forte è la tendenza da parte dei ricercatori nel focalizzarsi più su aspetti di analisi riferibili al contenuto della riforma e al contesto in cui si sviluppa, soffermandosi sul chiedersi se le politiche adottate siano di per sé efficaci e affrontando, invece, con un minore grado di attenzione ciò che riguarda i processi di gestione, le modalità di attuazione e i risultati del cambiamento in un'ottica di efficacia.

L'approccio di analisi riscontrabile nella letteratura sul *change management* verte sul comprendere il cambiamento fatto all'organizzazione (e dunque internamente ad essa), evidenziando gli attori coinvolti e il loro grado di assorbimento o resistenza innanzi alla richiesta di uno slittamento verso una nuova condizione. Porsi nell'ottica del *change management* vuol dire, infatti, comprendere le nuove pratiche introdotte nel sistema aziendale, far leva sul coinvolgimento degli interessati attraverso un'operazione di sviluppo della motivazione, dove quest'ultima costituisce l'input da cui partire per innescare il processo di cambiamento. La motivazione, quindi, diventa principio cardine per la comprensione dell'introduzione di nuovi meccanismi e procedimenti, soprattutto

in quei contesti, come nei casi oggetto di studio, dove vigono atteggiamenti e modalità operative fortemente afferenti all'ambito della pubblica amministrazione. Ciò a riconferma del fatto che le organizzazioni radicate nelle istituzioni tradizionali fanno fatica ad attuare un cambiamento totalizzante dal punto di vista della struttura organizzativa e delle strategie, con un conseguente rallentamento dello sviluppo della realtà interessata (Liu et al., 2013).

L'aspetto di analisi interna si distingue da quello diffuso negli studi dove l'attenzione nell'analizzare i processi di riforma è rivolta in primis al cambiamento fatto all'organizzazione e, dunque, al modo in cui il processo di riforma interviene dall'esterno nella modifica dell'assetto organizzativo. Per tale motivo l'analisi oggetto dell'elaborato, quale la Riforma del MiBACT e l'attenzione posta sul Decreto Musei in essa contenuta, assume un duplice livello di analisi: meso e micro col fine di comprendere il grado di implementazione della riforma (Kuipers et al., 2014).

Benché la riforma abbia inciso, come visto nel corso della trattazione, sull'intera struttura organizzativa del Ministero, l'obiettivo è stato quello di comprendere in che modo essa interviene a livello meso sulla struttura della Direzione Generale Musei e a livello micro cosa si verifica per i musei con riferimento all'autonomia concessa. Dunque, da un lato si esaminano le modifiche alla struttura organizzativa e quindi cosa viene fatto all'organizzazione, dall'altro si evidenzia il cosa viene fatto dalle organizzazioni, ovvero dai musei aderenti all'indagine, nell'ottica di comprendere se le leve della gestione del cambiamento siano state attuate e in che modalità. I due livelli di analisi rispecchiano quelli che sono stati gli obiettivi della ricerca attraverso le domande poste, le quali sono state orientate a:

- a. Comprendere quale fosse l'elemento di cambiamento introdotto dalla riforma, il cui risultato ha evidenziato un cambiamento dal punto di vista istituzionale (seppure con dei limiti fortissimi) ed uno sul piano manageriale (dove gli ostacoli alla sua implementazione sono di natura ideologica-tecnica-organizzativa).

- b. Individuare, lì dove presenti, le condizioni e le modalità di gestione del cambiamento, ricorrendo a quelle che nei modelli individuati dalla letteratura sono considerati di successo per il settore pubblico (Rainey e Fernandez, 2005).

Questi fattori sono stati indagati in relazione: ad un'analisi del contesto in cui la riforma è stata avviata evidenziando anche le motivazioni di fondo; al contenuto della stessa che ha riportato al suo interno fattori di innovazione; alla possibilità per i fattori di innovazione di avere riscontro nella pratica o no e di sviluppare delle resistenze o restrizioni riguardo l'implementazione; alle modalità di gestione del cambiamento facendo emergere la valenza del fattore della leadership nel fronteggiare uno scenario nuovo e dei possibili risultati derivanti dai modi di gestione e relazione con i dipendenti.

Quello che si è evidenziato è stato come lo scenario, o meglio il contesto, riferibile all'ambiente esterno ed interno all'organizzazione, giochi un ruolo fondamentale per l'introduzione del cambiamento.

Il contenuto del cambiamento introdotto si fonda su due principali innovazioni: una di tipo istituzionale e una di tipo manageriale. Nel primo caso il risultato cui si è pervenuti è quello di un cambiamento limitato e, come già evidenziato da altri studi nel caso dell'esperienza delle soprintendenze autonome, si può parlare di un'autonomia "zoppa" (Zan e Paciello, 1998; Zan, 2000). La struttura del Ministero subisce una riorganizzazione in Direzioni Generali, dunque di macro-unità di primo livello ad ognuno delle quali viene affidata un'area specifica e viene attribuita la responsabilità del risultato (Valotti e Turrini, 2013) dove, nel caso dei musei, a rispondere è un dirigente con carica dirigenziale generale conferita dallo Stato e in quanto tale la selezione deve avvenire a livello di governo. Questo in linea con quanto già gli studi hanno evidenziato nel settore pubblico, dove la riorganizzazione strutturale è fondamentalmente orientata al ridimensionamento e alla semplificazione. Una trasformazione dal punto di vista istituzionale vuol dire una trasformazione di taglio organizzativo, e di gestione delle risorse umane, dove però la struttura resta sottoposta ugualmente a vigilanza e sotto

diretto controllo della struttura centrale ministeriale. L'aspetto della gestione del personale, benché non superabile nemmeno in regime di autonomia, è stato uno tra gli elementi maggiormente critici della riforma; questo aspetto resta, a meno che non si avanzi una proposta di trasformazione in Fondazione, un dato incontrovertibile, poiché il personale deve essere quello del Ministero, che grava sul suo bilancio, pena rivedere l'intero assetto contabile dello Stato (Casini, 2018). Il fattore risorse umane resta un nodo difficile da districare, soprattutto fin quando non ci sarà nel bilancio dei musei autonomi la voce del personale ed il relativo costo, in modo da poter evidenziare quanto questa voce graverebbe sull'intero bilancio del museo.

Tuttavia, sintetizzando, le conseguenze che sono state riscontrate si ha:

- La carenza di personale in termini di numero e di competenze cui affidare i compiti e ciò ha richiesto, talvolta, il ricorso a consulenze esterne.
- Problematiche connesse alla mobilità interna ed interpelli ministeriali.
- Un gap tra i tempi di avvio della riforma e l'arrivo di nuove risorse (seppure esigue).
- La mancata possibilità di intervento dei dirigenti nei criteri di selezione per identificare i profili maggiormente idonei e limiti nella costruzione della propria squadra.
- Il ricorso a funzionari alla prima esperienza.
- La formazione non adeguata per rispondere alle innovazioni introdotte.

Il cambiamento di tipo istituzionale non si è pienamente compiuto e questo principalmente per due motivi: il primo è che la riforma è stata fatta con le stesse risorse su cui si basava il vecchio sistema; il secondo è l'autonomia trattenuta per questi musei a cui non è data capacità regolamentare e, soprattutto, non gli è consentita la gestione del personale che resta in capo all'amministrazione centrale e per il quale non è, al momento, data alcuna alternativa.

L'analisi ha evidenziato, inoltre, uno scarso allineamento tra i contenuti del testo normativo e le realtà sulle quali andava ad intervenire. Come evidenziato da Bonini

Baraldi: “*Si cambiano alcune norme, ma non si danno alle amministrazioni gli strumenti, nemmeno nei termini più evidenti per poterle rendere operative*” (2007:81), affermazione fatta a seguito di uno studio empirico che trova conferma anche nell’ambito della ricerca qui presentata nelle parole di uno degli intervistati “*è il sistema italiano, tu scegli una persona e poi la lasci sola a sviluppare, a fare le sue cose, a trovarsi delle soluzioni*”.

L’altro elemento di cambiamento è volto all’innovazione dell’azienda-museo dal punto di vista manageriale. Dall’analisi emerge che quest’ ultima è fortemente limitata dall’assenza di cultura e competenze manageriali; l’autonomia finanziaria pone gli istituti nell’ottica non solo di sganciarsi dall’amministrazione centrale, ma di disporre di risorse proprie e di gestirle. Un’autonomia di questo tipo costituisce un superamento nei limiti delle precedenti gestioni e potrebbe aprire ad una valutazione in termini di controllo di gestione e definizione di una performance molto più ampia. A trattenere questo tipo di autonomia, invece, vi sono altre forme di ostacolo di carattere tecnico, umano e organizzativo che fanno in modo che essa non si espliciti in un’introduzione di pratiche di controllo e di risposta a principi di economicità, efficacia ed efficienza. Si ha ancora una certa riluttanza e si mostra ancora un certo scetticismo nel considerare l’*accounting* come una forza che può promuovere il cambiamento e supportare nella presa di decisioni (Broadbent e Guthrie, 1992).

Venendo al secondo aspetto di analisi in risposta alla seconda domanda di ricerca su come il cambiamento sia stato gestito internamente e se le modalità di gestione corrispondono a condizioni di successo di gestione di quest’ultimo, diremo che ricorrendo alle teorie sulla gestione del cambiamento si è effettuata un’integrazione del modello di Lewin (1951) e Rainey e Fernandez (2005), l’uno incentrato sulle tre leve di “unfreezing” “changing” e “refreezing”, l’altro basato sull’individuazione di otto leve di gestione del cambiamento considerate di successo per il settore pubblico. Il nuovo modello creato, sintesi dei due (fig.6) si pone in coerenza con il duplice livello di analisi in merito all’attuazione di una nuova riforma nel settore museale statale. Il livello di cambiamento

introdotto, qualunque esso sia, si scontra e deve sottostare alle influenze “esterne” che dipendono dalla struttura centrale.

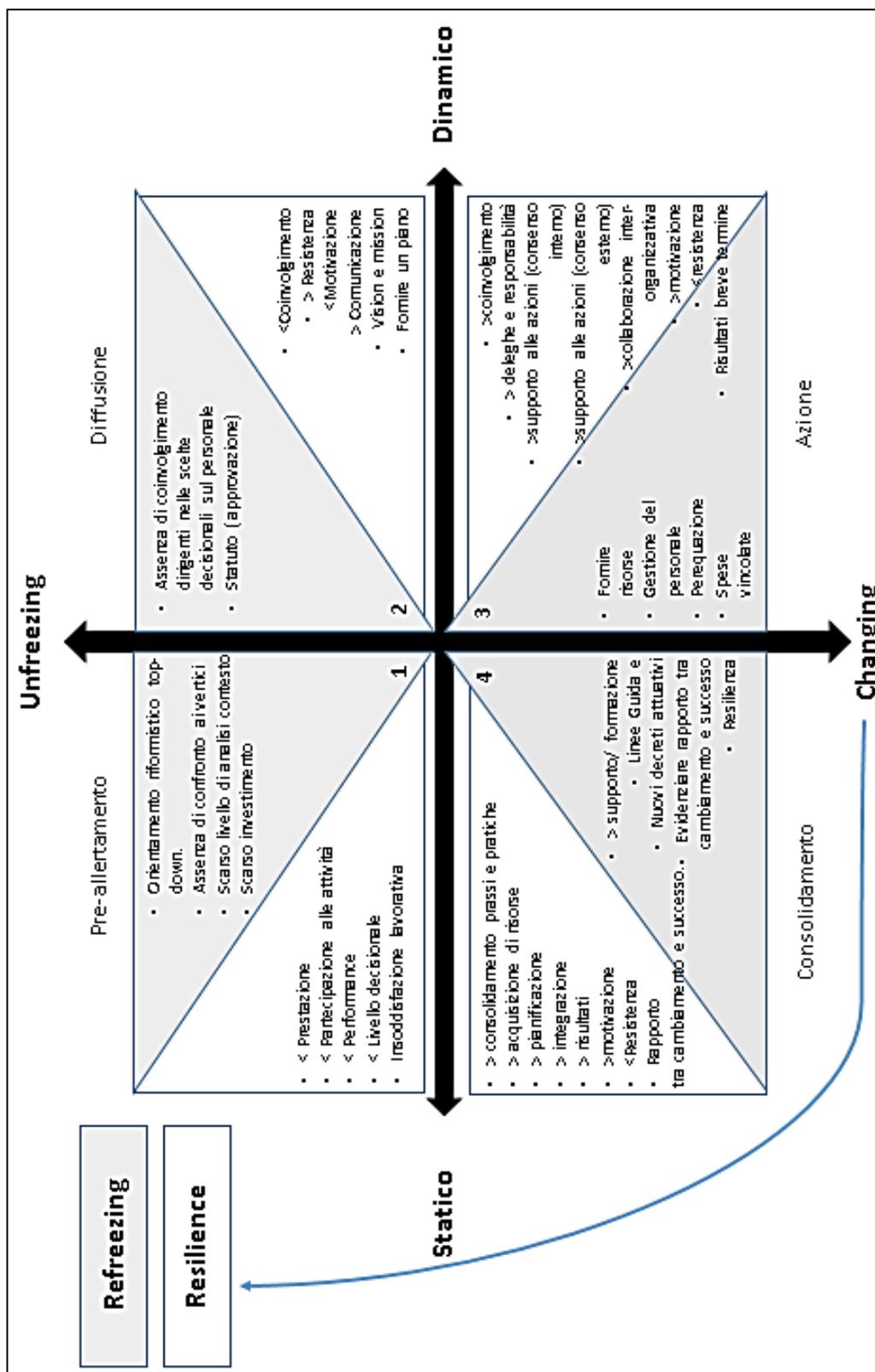


Fig.6. Modello di analisi di gestione del cambiamento nei musei autonomi. Fonte: nostra elaborazione da Lewin (1951) e Rainey&Fernandez (2005).

Nella figura si denota come all'interno di ogni quadrante l'area è divisa in due, dove nell'area bianca ci sono le determinanti interne all'organizzazione e sulle quali si riesce ad intervenire perché rientrano tra le leve di cambiamento apportate dall'organizzazione, mentre l'area colorata si riferisce alle determinanti esterne che influenzano i procedimenti delle aree interne e ciò avviene anche se vige un regime di autonomia e decentramento dalla struttura centrale.

Il modello individua due assi lungo cui si verifica lo spostamento di condizione: si passa da una prima condizione di scongelamento ad uno di cambiamento che traghettano l'organizzazione da una condizione statica ad una dinamica in cui interviene il cambiamento. I due assi delimitano quattro quadranti dove si verificano le seguenti fasi: pre-allertamento, diffusione, azione e consolidamento. Queste quattro fasi, applicate ai musei, integrano il modello di Lewin con quello sulle leve di successo del cambiamento e andando a specificare quanto avviene avremo:

Fase uno: pre-allertamento. Questa fase si trova nel quadrante in cui si verifica la situazione iniziale, di tipo statico o tradizionale in cui ancora non si è avviato il processo di cambiamento, ma c'è stata comunicazione e viene veicolata l'urgenza del cambiamento. I fattori di pre-allertamento sono anche quelli di analisi, in cui si è riscontrato per i musei una situazione statica e tradizionale, con una riduzione delle prestazioni, assenza di capacità decisionale interna, scarsa partecipazione alle attività e soprattutto forte dipendenza dal centro poiché in un regime di autonomia assente.

Questa fase risulta essere dominata dal vertice, ossia la struttura centrale, e non è una condizione partita spontaneamente dai musei, infatti quella che definita come urgenza del cambiamento è in questo caso considerato un aspetto "irrilevante" perché in una burocrazia gerarchica è l'apice a decidere che deve avvenire il cambiamento (Kickert, 2013) e in questo caso gli aspetti decisionali hanno riguardato l'amministrazione centrale nella figura del MiBACT. I direttori ed i funzionari sono stati chiamati ad attuare il cambiamento senza nulla poter decidere, ritrovandosi con dei compiti cui dover in primis assolvere e che sono stati dettati dalle linee ministeriali. Quello che essi hanno potuto

comunicare è stato un cambiamento indotto dall'alto e su di questo lavorare affinché se ne percepisse l'importanza.

La fase 2: diffusione. Nel quadrante in questione, acquisita la necessità del cambiamento, i direttori hanno lavorato con la finalità di definire le intenzioni legate al cambiamento da apportare e alle modalità in cui trasformare il museo che erano chiamati a gestire. Da questo punto di vista si assiste ad un primo spostamento, definito diffusione, che delinea il passaggio da una condizione statica ad una dinamica di azione. Ciò che è stato rilevato dal punto di vista interno è la necessità di introdurre un piano che si è concretizzato nella realizzazione di uno Statuto, un'elevata comunicazione da parte dei direttori negli intenti di far comprendere le azioni da intraprendere e comunicare il cambiamento, ma nel fare ciò si è riscontrato un basso livello di coinvolgimento tra le scelte operate dai direttori e lo staff e la presenza di forze inerziali dovute ad un basso livello di motivazione. Ad intervenire come cause esterne, c'è la mancata possibilità della gestione delle risorse umane, che non ha consentito ai direttori di poter costruire una squadra con le risorse necessarie, gli interpellati ministeriali che hanno favorito la scelta del personale ed, infine, il vincolo di approvazione dello Statuto del museo, unico strumento che si sostituisce all'assenza di capacità regolamentare. La comunicazione nella fase di gestione del cambiamento è risultata una delle costanti che hanno influenzato l'accettazione alla trasformazione delle modalità di svolgimento e delle attività richieste ai musei, insieme alla necessità di: motivare il personale come leva per ovviare alla scarsità di risorse e affidargli maggiori carichi lavorativi e, infine, la creazione di un team di squadra ed una modalità di operare basata sulla condivisione e lo scambio di idee. Questo aspetto ha fatto sì che si determinasse un cambiamento emergente poiché si è attivato un potenziale inespresso (quello dei funzionari), attivato in virtù di una leadership trasformativa dei Direttori che sono stati in grado di costruire supporto interno e mobilitare risorse.

Nella fase di azione, nel terzo quadrante, ci si sposta verso l'attuazione del cambiamento, condizione dinamica in cui dal punto di vista interno dei musei si è

registrato: maggiore coinvolgimento del personale nei progetti, delega delle responsabilità nella conduzione di progetti, introduzione di nuovi modus operandi, incremento delle collaborazioni tra aree inter funzionali, maggiore capacità di reperimento delle risorse, riscontro sui risultati di breve termine, minore resistenza al cambiamento, elevata motivazione nel lavorare per la missione del museo. I vincoli esterni, in questa fase, sono dettati dalle risorse finanziarie, dove emerge il vincolo per le spese di funzionamento, di perequazione e sulla gestione delle risorse umane.

Infine, l'ultima fase riguarda il consolidamento, posto fra l'orientamento al cambiamento e quello di ritorno ad una situazione statica. In questa fase si rientra in livelli di staticità perché l'obiettivo è quello di tendere verso un assestamento del nuovo equilibrio raggiunto. Da parte dell'ambiente interno vi è una minore resistenza, un maggiore consolidamento delle prassi, un maggiore consenso interno ed esterno, maggiore acquisizione di risorse, maggiore capacità di pianificazione non solo nel breve, ma anche nel lungo periodo, maggiore orientamento ai risultati, incremento della motivazione, maggiore consapevolezza che deriva dall'analisi del rapporto tra il cambiamento implementato ed il successo ottenuto. In questa fase di assestamento l'ambiente esterno ministeriale interviene anch'esso per consolidare e stabilizzare il processo di riforma, dopo un'iniziale fase di turbolenza. Infatti, nel caso dei musei, circa 4 anni dopo, il MiBACT ha fornito nuove linee guida per gli standard dei musei, dei vademecum per la gestione dei musei da parte dei direttori, delle linee guida a sostegno delle pratiche amministrative e nuovi decreti attuativi.

Come si può osservare il rapporto è ciclico, poiché a completamento del percorso di cambiamento si ritorna in una posizione statica, in cui si possono verificare le due condizioni di *refreezing* e *resilience*.

La fase di *refreezing* corrisponde a quella di ricongelamento della struttura, nel suo nuovo assetto e nelle sue nuove pratiche, mentre quella di resilienza rischia di verificarsi nel momento in cui interviene un cambio di dirigenza. Come sappiamo i ruoli di dirigenza nella pubblica amministrazione, così come per i musei, sono soggetti ad un elevato

turnover, questo comporta che nel momento in cui si verifica il passaggio da un direttore ad un altro, il personale potrebbe ritornare nella condizione iniziale e attivare nuovamente meccanismi di riduzione della motivazione, riduzione dell'impegno e della prestazione e, soprattutto, attivare meccanismi di opposizione al cambiamento (Valotti e Turrini, 2013).

Determinare se un'organizzazione è pronta al cambiamento è fattore alquanto complesso, proprio perché uno degli elementi portanti, oltre al fornire gli strumenti e le condizioni per introdurre il cambiamento, è il clima organizzativo e quanto la riforma va ad incidere sui sistemi formali ed i valori che si intendono scardinare (Hou et al., 2003; O'Toole e Meier, 2009). Anche lì dove il clima risulta essere favorevole al cambiamento, come in alcuni dei musei analizzati, si possono verificare delle forze inerziali involontarie che confermano che l'azienda non è del tutto pronta al cambiamento, per cui è necessario procedere con cambiamenti di tipo incrementale (Mizrahi, 2003). L'aspetto di cultura organizzativa è uno dei fattori critici che costituisce la discriminante tra il settore pubblico e quello privato, poiché nel primo caso vige una cultura tipica del settore pubblico, che lavora con la finalità dell'adempimento normativo, con un basso livello di pianificazione e progettazione. Infatti, nel caso dei musei, si è assistito ad una forma di cambiamento non pianificato, perché le strutture museali hanno dovuto gestire una trasformazione imposta dall'alto, con la conseguenza di una risposta di tipo adattivo e spontaneo (Burke, 2010) e con la difficoltà riscontrata dai manager di dover gestire e contrastare gli effetti negativi e massimizzare quelli positivi per creare un nuovo equilibrio con un approccio al cambiamento che si è rivelato oltre che non pianificato anche di tipo incrementale.

Uno degli aspetti che gioca a favore della costruzione del consenso interno che induce ad una riduzione della resistenza al cambiamento è il ruolo del manager, il quale non è da considerarsi solo come il principale responsabile del funzionamento della macchina organizzativa, quanto piuttosto deve essere un agente di cambiamento con un ruolo di leader (Van der Voet, 2014). A lui viene demandato il compito di attuare un cambiamento di carattere "rivoluzionario" e di "sistema" (O'Really e Reed, 2010), incidendo in tempi brevi sulla cultura organizzativa. Come emerso dai casi ad oggetto, ed in generale nel

settore pubblico, la comunicazione rappresenta un mezzo per stimolare i dipendenti alla partecipazione, aspetto che si scontra con le determinanti e le percezioni burocratiche degli stessi che fungono da ostacolo sia al cambiamento sia, in generale, ad una leadership che si propone di avere caratteristica “trasformativa”. Le dinamiche motivazionali rappresentano una discriminante fondamentale, molto più che nel settore privato, e spesso da queste dipende buona parte della realizzazione di un processo di riforma, al di là degli aspetti normativi e strumentali.

Quindi, grazie all'autonomia è stato possibile consentire ai direttori dei musei, considerati dei funzionari pubblici, di esercitare la loro leadership, ma a differenza di quanto avviene nel comparto privato spesso, nel settore pubblico, si verifica una mancata formazione o considerazione/coscienza del contesto organizzativo, evidenziato dal fatto che, ad eccezioni di pochissimi direttori, quasi nessuno aveva esperienza nel comparto pubblico. Questo ha accentuato la difficoltà di chi è stato chiamato a confrontarsi con un contesto fortemente imbrigliato e intriso di burocrazia manifestato non solo dalle pratiche amministrative, ma anche dagli atteggiamenti dei dipendenti. Tuttavia, nell'ambito della riforma dei musei per la prima volta, con il ruolo del manager, si assiste all'introduzione di responsabilità dei risultati perseguiti sia verso l'interno che verso l'esterno, in una logica che richiede lo sviluppo di accountability, di rispetto di standard di qualità e misurazione della performance (Thompson e Jones, 1999). Questa visione, sembra farsi spazio poco alla volta nelle visioni dei direttori, come affermato Flaminia G.Sartori, direttore delle Gallerie d'arte antica di Palazzo Barberini e Galleria Corsini in Roma, “[...] noi direttori ci stiamo muovendo in maniera parallela: con attenzione alla comunicazione e all'identità delle nostre istituzioni in modo da renderci riconoscibili e individuabili dal pubblico dei nostri territori”.

Riguardo gli aspetti di accountability, all'atto di stesura dell'elaborato, si evince che le realtà museali indagate si scontrano ancora con una “*formal accountability*” (Gray et al., 1996) dove la pratica di essere “*accountable*” verso gli stakeholders risponde ad una formalità, un modo di adempiere alla normativa bypassando l'impegno di dare realmente

conto della propria attività. Questo aspetto si scontra non solo con il contesto di provenienza, quello pubblico, ma anche con la cultura dell'azienda museo pubblica, in cui fino a prima dell'introduzione della riforma vigeva l'assenza di pratiche di rendicontazione, contabile e non, aspetto ancora oggi, nonostante l'obbligo di legge, ancora scarsamente compreso.

Il lavoro, prestando un limite che è quello di un numero esiguo di musei partecipanti all'indagine, rispetto a quelli interessati da riforma, ha la capacità di essere rappresentativo dell'intero panorama, analizzando e affrontando condizioni comuni che si sono verificate in modo più determinante o meno in tutte le strutture museali soggette ad autonomia.

Il presente contributo, inoltre, consente uno sviluppo ad un livello superiore, considerando nuovi aspetti di trattazione. Uno tra questi potrebbe essere analizzare le modalità con cui i musei riescono a far fronte e a gestire i vincoli derivanti dall'esterno di taglio burocratico-ministeriale restando, nonostante l'autonomia, un anello della struttura centrale. Tra le prospettive future, rientra anche quella di uno studio a carattere longitudinale, giacché il fattore temporale consente di tracciare non solo la traiettoria della riforma, ma data un'implementazione più lenta del cambiamento dovuta alle caratteristiche del settore, gli effetti da osservare sono più tardivi e, soprattutto, soggetti sempre a nuove turbolenze che possono spostare l'asse.

Acquisita la condizione di *refreezing* e di consolidamento lo scenario può essere o quello di un ristabilizzarsi dell'equilibrio e su questo lavorare oppure, semmai dovesse verificarsi nel "breve termine" l'avvicinarsi di una nuova riforma di carattere strutturale nel settore museale, ne deriverebbe un possibile effetto negativo sulle organizzazioni, che ne uscirebbero destabilizzate nel dover sviluppare una nuova cultura organizzativa e, soprattutto, si svilirebbe la portata innovativa della riforma precedente con un suo parziale completamento, inficiando le logiche di programmazione strategica.

BIBLIOGRAFIA

- Abraham, Morris, Des Griffin, and John Crawford. "Organisation change and management decision in museums." *Management decision* 37.10 (1999): 736-751.
- Ahrens, Thomas, and Christopher S. Chapman. "Management accounting as practice." *Accounting, organizations and society* 32.1-2 (2007): 1-27.
- Airoidi, Giuseppe, Giorgio Brunetti, and Vittorio Coda. *Lezioni di economia aziendale*. Il mulino, 1992.
- Aldrich, Howard. "Resource dependence and interorganizational relations: Local employment service offices and social services sector organizations." *Administration & Society* 7.4 (1976): 419-454.
- Alibrandi, Tommaso, and Piergiorgio Ferri. *I beni culturali e ambientali*. Giuffrè, 1985.
- Alvesson Mats. "Beyond neopositivists, romantics, and localists: A reflexive approach to interviews in organizational research." *Academy of management review* 28.1 (2003): 13-33.
- Andrews, Matt. "Which organizational attributes are amenable to external reform? An empirical study of African public financial management". *International public management journal* 14.2 (2011): 131 - 156
- Anselmi, Luca. *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*. Giappichelli editore, 1995.
- Anselmi, Luca. *L'innovazione nei servizi delle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI*. Giuffrè, 2004.
- Anthony, Robert Newton, Vijay Govindarajan, and John Dearden. *Management control systems*. Vol. 12. New York, NY: McGraw-Hill, 2007.
- Armenakis, Achilles A., and Arthur G. Bedeian. "Organizational change: A review of theory and research in the 1990s." *Journal of management* 25.3 (1999): 293-315.
- Artini, Alessandro. *I leader educativi. La dirigenza scolastica nelle scuole dell'autonomia*. Vol. 40. FrancoAngeli, 2004.
- Asquer, Alberto. "Managing Challenging Organizational Change: Introducing active labour market policies in Italian public employment agencies". *Public management review* 17.6 (2015): 901 - 92.

- Awortwi, Nicholas. "An unbreakable path? A comparative study of decentralization and local government development trajectories in Ghana and Uganda *International review of administrative sciences*" 77.2 (2011): 347 - 377.
- Bagdadli, Silvia. *Il museo come azienda. Management e organizzazione al servizio della cultura*. Etas, 1997.
- Bailey, Carol R., and Carol A. Bailey. *A guide to qualitative field research*. Sage Publications, 2017.
- Bailey, Kenneth D., and Maurizio Rossi. *Metodi della ricerca sociale*. Bologna: Il mulino, 1995.
- Balduzzi, Renato. "L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione." *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici* 2 (2004): 263-283.
- Baraldi, Sara Bonini. "Evaluating results of public sector reforms in Rechtsstaat countries: the role of context and processes in the reform of the Italian and French cultural heritage system". *International public management journal* 17.3 (2014): 411 - 432.
- Barratt-Pugh, Llandis, Susanne Bahn, and Elsie Gakere. "Managers as change agents: Implications for human resource managers engaging with culture change." *Journal of Organizational Change Management* 26.4 (2013): 748-764.
- Barrera, Pietro, et al. "Musei autonomi e Sistema nazionale dei Musei: un primo bilancio di gestione." *Economia della Cultura* 28.1-2 (2018): 227-248.
- Bartunek, Jean M., and Michael K. Moch. "First-order, second-order, and third-order change and organization development interventions: A cognitive approach." *The Journal of Applied Behavioral Science* 23.4 (1987): 483-500.
- Bason, Christian. "Co-creation is key to innovation in government." *Ipsos MORI Understanding Society* (2010): 14-17.
- Basso, Antonella, and Stefania Funari. "A quantitative approach to evaluate the relative efficiency of museums." *Journal of cultural economics* 28.3 (2004): 195-216.
- Baudelle, Guy, and Gerhard Krauss. "The governance model of two French national museums of fine arts relocated in the province: Centre Pompidou Metz and Louvre-Lens." *Belgeo. Revue belge de géographie* 1 (2014).
- Beckhard, Richard, and R. T. Harris. "Organizational transition: Understanding complex change." (1977).
- Bejerot, Eva; Hasselbladh, Hans. "Forms of Intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms". *Organization studies* 34.9 (2013): 1357 - 1380.

- Belle, Nicola; Ongaro, Edoardo. "NPM, administrative reforms and public service motivation: improving the dialogue between research agendas". *International review of administrative sciences* 80.2 (2014): 382 - 400.
- Bennis, W.G. *Lo sviluppo organizzativo*. Milano: Etas Libri, 1972
- Bennis, Warren G. *Changing organizations: Essays on the development and evolution of human organization*. McGraw-Hill, 1966.
- Baraldi, Sara Bonini. *Management, beni culturali e pubblica amministrazione*. Vol. 10. FrancoAngeli, 2007.
- Borgonovi, Elio, Giovanni Fattore, and Francesco Longo. *Management delle istituzioni pubbliche*. Egea, 2009.
- Borgonovi, Elio. *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano, 2005.
- Borgonovi, Elio. *Sistemi e principi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano, 1996.
- Borgonovi, Elio. "Management, riforma istituzionale e della pubblica amministrazione." *Economia & Management* 1 (1988).
- Borins, Sandford. "Leadership and innovation in the public sector." *Leadership & Organization Development Journal* 23.8 (2002): 467-476.
- Boston, Jonathan, and John Martin. "June Pallot, and Pat Walsh. 1996." *Public Management: The New Zealand Model* (1996): 16-40.
- Bracci, Enrico. *La scuola dell'autonomia: analisi di contesto e implicazioni gestionali*. Vol. 459. FrancoAngeli, 2006.
- Broadbent, Jane, and James Guthrie. "Changes in the public sector: A review of recent "alternative" accounting research." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 5.2 (1992).
- Broadbent, Jane, Michael Dietrich, and Richard Laughlin. "The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: conceptual and cultural problems." *Critical perspectives on accounting* 7.3 (1996): 259-284.
- Brown, Kerry, and Stephen P. Osborne. *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge, 2012.
- Brunetti, Giorgio. *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*. Franco Angeli, 1989.
- Brunsson, Nils. *Reform as routine: Organizational change and stability in the modern world*. Oxford University Press, 2009.

- Burke, Ronald J. "Managers, balance, and fulfilling lives." *Gender in Management: An International Journal* 25.2 (2010): 86-90.
- Burnes, Bernard. *Managing change: A strategic approach to organisational dynamics*. Pearson Education, 2004.
- Butera, Federico, and Bruno Dente. *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*. FrancoAngeli, 2009.
- Butera, Federico. "Amministrazione da reinventare." *il Mulino* 48.6 (1999): 1074-1082.
- Butterfield, Lee D., et al. "Fifty years of the critical incident technique: 1954-2004 and beyond." *Qualitative research* 5.4 (2005): 475-497.
- By, Rune Todnem, and Calum Macleod, eds. *Managing organizational change in public services: international issues, challenges and cases*. Routledge, 2009.
- Cammelli, Marco. "The Start of the Reform of Mibact: Echoes from the Periphery." *Aedon* 1 (2016): 0-0.
- Carmosino, Cinzia. "The Last Step of the Reform of the Italian Ministry of Cultural Heritage and Tourism: The Novelties Concerning Museums and Regional Museum Centers." *Aedon* 1 (2016): 0-0.
- Carnegie, Garry D., and Brian P. West. "Making accounting accountable in the public sector." *Critical perspectives on Accounting* 16.7 (2005): 905-928.
- Carpentieri, Paolo. "La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015", in *Rivista giur. urb.* n. 3/2016, pp. 40-78.
- Carter, Bob; Danford, Andy; Howcroft, Debra; Richardson, Helen; Smith, Andrew; Taylor, Phil. "Taxing times: lean working and the creation of (in)efficiencies in hm revenue and customs". *Public administration* 91 .1 (2013): 83 - 97.
- Casini, Lorenzo. *Ereditare il futuro: dilemmi sul patrimonio culturale*. il Mulino, Bologna, 2016.
- Casini, Lorenzo. "The long and winding road to the establishment of state-museums in Italy." *Museum Management and Curatorship* 33.6 (2018): 546-554.
- Cepiku, Denita. "Public administration PhD programmes in Italy: comparing different disciplinary approaches". *International review of administrative sciences* 77.2 (2011): 379 – 396.1
- Charlesworth, Karen, Petra Cook, and Gene Crozier. "Leading change in the public sector: making the difference." *Management Services* 47.11 (2003): 12.
- Chatelain-Ponroy, Stéphanie. "Management control and museums." *International Journal of arts management* (2001): 38-47.

- Chirieleison, Cecilia. *La gestione strategica dei musei*. Giuffrè editore, 2002.
- Chirieleison, Cecilia. "La valutazione delle performance nelle gestioni museali: problematiche operative e tecniche." *Studi e note di economia* 1 (1999): 143-168.
- Christensen, Tom, and Per Laegreid. "Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM." *European Political Science Review* 3.1 (2011): 125-146.
- Christensen, Tom, and Per Lægreid. "Trust in government—the significance of attitudes towards democracy, the public sector and public sector reforms." (2003).
- Coda, Vittorio. *L'orientamento strategico dell'impresa*. Unione Tip.-Ed. Torinese, 1988.
- Confindustria, Confcultura. "La valorizzazione della cultura fra stato e mercato." 2008.
- Corbetta, Piergiorgio. *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Corbetta, Piergiorgio. *Social research: Theory, methods and techniques*. Sage, 2003.
- Costa, Giovanni, and R. Nacamulli. "Manuale di organizzazione aziendale." (1998).
- Cummings, Thomas G., and Edgar F. Huse. "„Organizational Development and Change." (1989).
- Currie, Graeme; Grubnic, Suzana; Hodges, Ron. "Leadership in public services networks: antecedents, process and outcome". *Public administration* 89.2 (2011): 242 - 264.
- Daft R.L., e Noe R.A. *Organizational behaviour*, Fort Worth: Harcourt *Dynamics*. Harlow: Prentice Hall, 2011.
- Dahan, Aubepine. "Professional values and organizational change dynamics: the case of the reform of doctoral training in France". *International review of administrative sciences* 81.2 (2015): 245 - 263.
- Dainelli, Francesco. *Il sistema di programmazione e controllo del museo*. Vol. 33. FrancoAngeli, 2007.
- Destler, Katharine Neem. "Creating a Performance Culture: Incentives, Climate, and Organizational Change". *American review of Public administration* 46.2 (2016): 201 - 225.
- Di Mascio, Fabrizio; Natalini, Alessandro. "Analysing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms". *International review of administrative sciences* 79.2 (2013): 328 - 346.
- Di Mascio, Fabrizio; Natalini, Alessandro. "Context and mechanisms in administrative reform processes: performance management within Italian Local Government". *International public management journal* 16.1 (2013): 141 - 166.

- Di Mascio, Fabrizio; Natalini, Alessandro. "Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, and Portugal and Spain". *Public management review* 17.1 (2015): 129 - 148.
- Dickinson, Helen; Pierre, Jon. "Between substance and governance Healthcare governance and the limits to reform". *Journal of health organization and management* 30. 1 (2016): 109 - 116.
- DiMaggio, Paul, and Walter W. Powell. "The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields." *American sociological review* 48.2 (1983): 147-160.
- Donato, F., E. Borin, and E. Gilli. "Governance e management dei distretti culturali: alcune proposte per il territorio di Ferrara." *ANNALI DELL'UNIVERSITÀ DI FERRARA. SEZIONE: MUSEOLOGIA SCIENTIFICA E NATURALISTICA* 8 (2012): 135-150.
- Donato, Fabio. "La crisi sprecata." *Per una riforma dei modelli di governance e di management del patrimonio culturale italiano, Roma: Aracne* (2013).
- Edmondson, Amy C., and Stacy E. McManus. "Methodological fit in management field research." *Academy of management review* 32.4 (2007): 1246-1264.
- Edwards, Mark G.; Soo, Christine; Greckhamer, Thomas. "Public Value Management: a case study of transitional change in disability sector reform in Western Australian". *Journal of public administration* 75.2 (2016): 176 - 190.
- Eisenhardt, Kathleen M. "Agency theory: An assessment and review." *Academy of management review* 14.1 (1989): 57-74.
- Eling, Kim. *The politics of cultural policy in France*. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- European Commission. Directorate-General for Employment, and Inclusion. Directorate A. *Employment and Social Developments in Europe*. Publications Office of the European Union, 2011.
- Farneti, G. "Il controllo di gestione in rapporto alla regolarità amministrativa." *La Finanza Locale* 3 (2000).
- Farneti, G. "Le aziende non profit e le peculiarità del loro sistema informativo." *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale, Cedam, Padua* (2000).
- Farneti, G. "Le prospettive dell'impiego del cost management nell'area pubblica." *Farneti G. e Silvi R. (a cura di), L'analisi e la determinazione dei costi nell'economia delle aziende, Giappichelli, Torino*, 1997.
- Farneti, Giuseppe, Luciano Marchi, and Antonio Matacena. *Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche: situazioni e prospettive*. Maggioli, 1991.

- Farneti, Giuseppe. *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*. G. Giappichelli, 1995.
- Fattore, Giovanni; Iacovone, Donato; Steccolini, Ileana. "Managing successful change in the public sector': a view from the consultants' world". *Public management review* 20. 4 (2018): 587 - 606.
- Fernandez, Sergio, and Hal G. Rainey. "Managing successful organizational change in the public sector." *Public administration review* 66.2 (2006): 168-176.
- Fernandez, Sergio; Moldogaziev, Tima. "Empowering Public Sector Employees to Improve Performance: Does It Work?" *American review of Public administration* 41.1 (2011): 23 - 47.
- Fernandez, Sergio; Pitts, David W. "Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front Line Employees in United States Federal Agencies". *Australian journal of public administration* 70.2 (2011): 202 - 222.
- Ferreira, Diogo; Marques, Rui Cunha. "Did the corporatization of Portuguese hospitals significantly change their productivity?" *European journal of health economics* 16.3 (2015): 289 - 303.
- Forte, Pierpaolo. "I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione." *Aedon* 1 (2015).
- Friedberg, Erhard, and Michel Crozier. *Actors and systems: The politics of collective action*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Fuqua, Dale R., and DeWayne J. Kurpius. "Conceptual models in organizational consultation." *Journal of Counseling & Development* 71.6 (1993): 607-618.
- Garrett, Terence M. "Interorganizational Collaboration and the Transition to the Department of Homeland Security: A Knowledge Analytic Interpretation". *Administration & Society* 42.3 (2010): 343 - 360.
- George, Jennifer M., Gareth R. Jones, and William C. Sharbrough. "Understanding and managing organizational behavior." 2002.
- Gerlak, Andrea K. "Resistance and Reform: Transboundary Water Governance in the Colorado River Delta". *Review of policy research* 32.1 (2015): 100 - 123.
- Gherardi, Silvia, and Bengt Jacobsson. "Managerialese as the Latin of our times: reforming Italian public sector organizations." *Scandinavian Journal of Management* 16.4 (2000): 349-355.
- Giambrone, Francesco. "Politiche per la cultura in Europa." *Modelli di governance a confronto*, FrancoAngeli, (2013).

- Giannessi, Egidio. *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*. Colombo Corsi, 1961.
- Gibbons, R., & Roberts, J. (Eds.). (2012). *The handbook of organizational economics*.
- Gilbert, Frederic; Denis, Jean-Louis; Lamothe, Lise; Beaulieu, Marie-Dominique; D'amour, Danielle
- Glinka, Beata; Hensel, Przemyslaw G. "Reforms and identities How relentless pursuit of improvements produces a sense of helplessness among bureaucrats". *Journal of organizational change management* 30 .2 (2017): 142 - 160.
- Goudreau, Johanne. "Reforming primary healthcare: from public policy to organizational change". *Journal of health organization and management* 29.1 (2015): 92 – 110.
- Groninger, Katherine R. "Introduction to museums and museum accountability in the United Kingdom." *The Museum Review* 1.1 (2016).
- Guthrie, James, et al., eds. *International public financial management reform: progress, contradictions, and challenges*. IAP, 2005.
- Gray, Rob, Dave Owen, and Carol Adams. *Accounting & accountability: changes and challenges in corporate social and environmental reporting*. Prentice Hall, 1996.
- Hannan, Michael T., and John Freeman. "Structural inertia and organizational change." *American sociological review* (1984): 149-164..
- Helmuth, Utz. "Better Performance with Performance Budgeting? Analyzing Cases of Success and Failure in Public Administrations". *International public management journal* 13. 4 (2010): 408 - 428.
- Higgs, Malcolm, and Deborah Rowland. "All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership." *Journal of change management* 5.2 (2005): 121-151.
- Higgs, Malcolm, and Deborah Rowland. "Building change leadership capability: 'The quest for change competence'." *Journal of change management* 1.2 (2000): 116-130.
- Hirst, Alison; Humphreys, Michael. "Configurable Bureaucracy and the Making of Modular Man" *Organization studies* 36.11 (2015): 1531 - 1553.
- Hood, Christopher. "A public management for all seasons?." *Public administration* 69.1 (1991): 3-19.
- Hood, Christopher. "Control over bureaucracy: cultural theory and institutional variety." *Journal of public policy* 15.3 (1995): 207-230.
- Hood, Christopher. "The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme." *Accounting, organizations and society* 20.2-3 (1995): 93-109.
- Hunter, David J.; Erskine, Jonathan; Small, Adrian; McGovern, Tom; Hicks, Chris; Whitty, Paula; Lugsden, Edward. "Doing transformational change in the English NHS in the

- context of big bang reorganisation Findings from the North East transformation system". *Journal of health organization and management* 29.1 (2015): 10 - 24.
- Jallà, Daniele. "Speciale Direttori musei, in Museo In-forma". *Rivista quadrimestrale della Provincia di Ravenna*, anno XIX, n° 54/ Novembre 2015.
- Jones, Lawrence R., James Guthrie, and Peter Steane. "Learning from international public management reform experience." *Learning from International Public Management Reform: Part A*. Emerald Group Publishing Limited, 2001. 1-26.
- Jung, Timothy Hyungsoo, and M. Claudia tom Dieck. "Augmented reality, virtual reality and 3D printing for the co-creation of value for the visitor experience at cultural heritage places." *Journal of Place Management and Development* 10.2 (2017): 140-151.
- Kallinikos, Jannis. "The order of technology: Complexity and control in a connected world." *Information and organization* 15.3 (2005): 185-202.
- Kanter, Rosabeth Moss. *The change masters: Binnovation and entrepreneurship in the American corporation*. Touchstone Book, 1983.
- Katz, Daniel, and Robert L. Kahn. "The psychology of organizations." *New York: HR Folks International* (1966).
- Kellis, Dana S., and Bing Ran. "Effective leadership in managing NPM-based change in the public sector." *Journal of Organizational Change Management* 28.4 (2015): 614-626..
- Kelman, Steven, and Jeff Myers. "Successfully achieving ambitious goals in government: An empirical analysis." *The American Review of Public Administration* 41.3 (2011): 235-262.
- Kerkhoff, Toon. "Organizational Reform and Changing Ethics in Public Administration: A Case Study on 18th Century Dutch Tax Collecting". *Journal of Public administration research and theory* 21.1 (2011): 117 - 135.
- Kickert, Walter. "1 Distinctiveness in the study of public management in Europe." *The Study of Public Management in Europe and the US: A Competitive Analysis of National Distinctiveness* (2007): 1.
- Kickert, Walter J. M. "Managing emergent and complex change: the case of Dutch agencification" *International review of administrative sciences* 76.3 (2010): 489 – 515.
- Kickert, Walter JM, Erik-Hans Klijn, and Joop FM Koppenjan, eds. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, 1997.
- Kickert, Walter JM. "Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'." *Public administration* 75.4 (1997): 731-752.

- Kickert, Walter JM. "Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'." *Public administration* 75.4 (1997): 731-752.
- Kickert, Walter Julius Michael, ed. *Public management and administrative reform in Western Europe*. Edward Elgar Pub, 1997.
- Kickert, Walter Julius Michael. *Public management reforms in the Netherlands: Social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference*. Eburon, 2000.
- Kirkpatrick, Ian; Bullinger, Bernadette; Lega, Federico; Dent, Mike. "The Translation of Hospital Management Models in European Health Systems: A Framework for Comparison". *British journal of management* 24. (2013): S48 - S61.
- Kotter, John. "Leading change". Boston, MA: Harvard Business School Press, (1996)
- Kotter, John. "Change leadership." *Executive Excellence* 16.4 (1999): 16-17.
- Kreitner, Robert, and Angelo Kinicki. *Comportamento organizzativo*. Apogeo editore, 2004.
- Kreitner, Robert, and Angelo Kinicki. *Comportamento organizzativo*. Apogeo editore, 2004.
- Krøtel, Sarah ML, Anders R. Villadsen, and Morten B. Hansen. "What to do here? What to do there? The effect of change in organization size on public management." *International Public Management Journal* 20.4 (2017): 675-700.
- Kuipers, Ben S., et al. "The management of change in public organizations: A literature review." *Public administration* 92.1 (2014): 1-20.
- Lægreid, Per, Paul G. Roness, and Koen Verhoest. "Explaining the innovative culture and activities of state agencies." *Organization Studies* 32.10 (2011): 1321-1347.
- Landriani, Loris. *Modelli di gestione per le aziende di beni culturali. L'esperienza delle soprintendenze «speciali»*. FrancoAngeli, 2010.
- Lawrence R. Jones, , Riccardo Mussari, (2004), 9. MANAGEMENT CONTROL REFORM IN THE PUBLIC SECTOR: CONTRASTING THE USA AND ITALY, in Lawrence Jones, Kuno Schedler, Riccardo Mussari (ed.) *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 13)* Emerald Group Publishing Limited, pp.205 - 226
- Lawrence, Paul R. "How to deal with resistance to change." *Harvard Business Review* (1969).
- Levy Orelli, Rebecca. *Gestire la cultura. La misurazione della performance del patrimonio culturale: principi, strumenti, esperienze*, FrancoAngeli, Bologna, 2007.
- Lewin, Kurt. "Problems of research in social psychology." *Field theory in social science: Selected theoretical papers* (1951): 155-169.

- Liguori, Mariannunziata; Steccolini, Ileana; Rota, Silvia. "Studying administrative reforms through textual analysis: the case of Italian central government accounting". *International review of administrative sciences* 84.2 (2018): 308 – 333.
- Liu, Yunshi; Wang, Linda C.; Zhao, Li; Ahlstrom, David. "Board turnover in Taiwan's public firms: An empirical study". *Asia Pacific Journal of management* 30.4 (2013): 1059 - 1086.
- Luecke, Richard. *Managing change and transition*. Vol. 3. Harvard Business Press, 2003.
- Lussier, Robert. *Management fundamentals: Concepts, applications, skill development*. Cengage Learning, 2011.
- Magliacani, Michela. *Il museo crea valore*. CEDAM, 2008.
- Magnani, Giacomo. *Introduzione alla gestione dei beni culturali*. EDUCatt-Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica, 2014.
- Manacorda, Daniele. "Il patrimonio culturale tra politica e società." *DigitCult-Scientific Journal on Digital Cultures* 3.3 (2018): 21-40.
- Maran, Laura. *Economia e management dell'Università-La governance interna tra efficienza e legittimazione*. Franco Angeli, 2009.
- March, James G. "Garbage can models of decision making in organizations." *Ambiguity and command: Organizational perspectives on military decision-making* (1986).
- Marchi, Luciano, and Francesco Badia. "I sistemi informativi nelle aziende culturali." (2015): 169-189, in Sibilio, Barbara, and Fabio Donato, eds. *Governare e gestire le aziende culturali*. FrancoAngeli, 2015.
- Marchi, Luciano. "L'evoluzione del controllo di gestione nella prospettiva informativa e gestionale esterna." *Management Control* (2011).
- Marchi, Luciano. *I sistemi informativi aziendali*. A. GIUFFRÉ EDITORE, 1988.
- McGregor, Sue LT, and Jennifer A. Murnane. "Paradigm, methodology and method: Intellectual integrity in consumer scholarship." *International journal of consumer studies* 34.4 (2010): 419-427.
- McTaggart, Doug; O'Flynn, Janine. "Public Sector Reform". *Australian journal of public administration* 74. 1 (2015): 13 - 22.
- Mele, R. "Il controllo delle scelte strategiche, direzionali ed operative nelle imprese pubbliche." *Tn: FARNETI G., VAGNONI E.(a cura di),/controlli nelle pubbliche amministrazioni* (1997): 33-61.
- Miles, Matthew B. "Qualitative data as an attractive nuisance: The problem of analysis." *Administrative science quarterly* 24.4 (1979): 590-601.

- Miolo Vitali, P. "Il sistema delle decisioni aziendali." *Giappichelli, Torino* (1993).
- Miolo Vitali, Paola. "La valutazione della "dimensione etico-sociale" nel sistema delle decisioni aziendali"." *Istituzioni di Economia d'Azienda. Scritti in onore di Carlo Masini* (1993).
- Miraglia, Rosa Alba. *Il controllo di gestione negli istituti pubblici*. G. Giappichelli, 1995.
- Mitchell, Ritva, and Rod Fisher. *Professional Managers for the Arts and Culture?: The Training of Cultural Administrators and Arts Managers in Europe-Trends and Perspectives. Part I: Present Situation in Europe. Part II: Selective Directory of Training Courses Offered in Europe*. Arts Council of Finland, Council for cultural co-operation, 1992.
- Mizrachi, Shlomo. "A New Institutionalism Analysis of Performance Management Reform: Theoretical Outline and Evidence from Israel". *Journal of comparative policy analysis* 15.3 (2013): 220 - 234.
- Montanari, Tomaso. "Le pietre e il popolo." *Restituire ai cittadini l'arte e la storia delle città italiane, Roma, Minimum fax* (2013).
- Montella, Massimo, and Patrizia Dragoni. "Musei e valorizzazione dei Beni culturali." *Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione* (2010).
- Morales, Fernando Nieto; Wittek, Rafael; Heyse, Liesbet. "After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations". *Journal of Public administration research and theory* 23.3 (2013): 735 - 754.
- Mulazzani, Marcella. *Economia delle aziende e della amministrazioni pubbliche: i moderni lineamenti di organizzazione, gestione e rilevazione dell'azienda dello Stato, della Regione e degli enti locali secondo le recenti norme di riforma*. Cedam, 1996.
- Mussari, Riccardo. "Autonomy, responsibility, and new public management in Italy." *Advances in International Comparative Management* (1997): 185-202.
- Mussari, Riccardo. "Carta dei servizi pubblici e sistema dei controlli interni." *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione* (1999).
- Niklasson, Birgitta; Pierre, Jon. "Does agency age matter in administrative reform?: Policy autonomy and public management in Swedish agencies". *Policy and Society* 31.3 (2012): 195 – 210.
- Norman, Richard, and Robert Gregory. "Paradoxes and pendulum swings: performance management in New Zealand's public sector." *Australian Journal of Public Administration* 62.4 (2003): 35-49.

- Olsen, Asmus Leth. "Human interest or hard numbers? Experiments on citizens' selection, exposure, and recall of performance information." *Public Administration Review* 77.3 (2017): 408-420.
- Olsen, Johan P. "Analyzing institutional dynamics." (1992): 247-271.
- Olsen, Johan P. "Institutional design in democratic contexts." *Journal of Political Philosophy* 5.3 (1997): 203-229.
- Ong, Beng Kok. "Grounded Theory Method (GTM) and the Abductive Research Strategy (ARS): a critical analysis of their differences." *International Journal of Social Research Methodology* 15.5 (2012): 417-432.
- Ongaro, Edoardo. "The role of politics and institutions in the Italian administrative reform trajectory." *Public Administration* 89.3 (2011): 738-755.
- Onida P. *Economia d'Azienda*, Utet, Torino, 1960
- Orazi, Davide Christian; Turrini, Alex; Valotti, Giovanni. "Public sector leadership: new perspectives for research and practice". *International review of administrative sciences* 79. 3 (2013): 486 - 504.
- O'Reilly, Dermot; Reed, Mike. "Leaderism': An evolution of managerialism in UK public service reform." *Public Administration* 88.4 (2010): 960-978.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. "Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government." *Reading Mass. Adison Wesley Public Comp* (1992).
- Osborne, Stephen P., and K. Brown. "Managing change and innovation in public sector Organisations." *London and New York: Routledge* (2005).
- O'Toole Jr, Laurence J., and Kenneth J. Meier. "The human side of public organizations: Contributions to organizational performance." *The American Review of Public Administration* 39.5 (2009): 499-518.
- Panozzo, Fabrizio. "Management by decree. Paradoxes in the reform of the Italian public sector." *Scandinavian journal of management* 16.4 (2000): 357-373.
- Pavolini, Carlo. *Eredità storica e democrazia: in cerca di una politica per i beni culturali*. Roma: Scienze e lettere, 2017.
- Rapporto Symbola. "Io sono cultura. Rapporto 2018. L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi". (2018). Disponibile all'indirizzo: <http://www.symbola.net/html/article/iosonocultura2018>
- Reginato, Elisabetta, and Aldo Pavan. "Programmazione e controllo nello stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica." (2004).

- Pastori, Giorgio. "The Reform of the Central Administration of the Italian Ministry for National Heritage." *Aedon* 1 (2015): 0-0.
- Pettigrew, Andrew M. "Contextualist research and the study of organizational change processes." *Research methods in information systems* 1 (1985): 53-78.
- Pettigrew, Andrew M. "Longitudinal field research on change: Theory and practice." *Organization science* 1.3 (1990): 267-292.
- Pettigrew, Andrew M., Richard W. Woodman, and Kim S. Cameron. "Studying organizational change and development: Challenges for future research." *Academy of management journal* 44.4 (2001): 697-713.
- Pettigrew, Andrew, and Richard Whipp. *Managing change for competitive success*. Wiley-Blackwell, 1993.
- Philippidou, Sophia, et al. "Meeting the Challenge of Technology-Driven Change within an Institutional Context: The Greek Case." *Public Administration* 86.2 (2008): 429-442.
- Piccardo C., Colombo L. *Governare il cambiamento*. Milano: Raffaello, 2007
- Pierre, Jon, ed. *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford, 2000.
- Piperata, G. La valorizzazione economica dei beni culturali: il caso dei musei e delle collezioni, in Atti del convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Toulouse, 21 novembre 2014
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. "Evaluating public management reforms: an international perspective." *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham (2003): 12-35.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. "Evaluating public management reforms: an international perspective." *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham (2003): 12-35.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. "Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. painos." (2016).
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public management reform: a comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press, 2017.
- Pollitt, Christopher. "The evolving narratives of public management reform: 40 years of reform white papers in the UK." *Public Management Review* 15.6 (2013): 899-922.
- Pollitt, Christopher. "Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe". *Public policy and administration* 31. 1 (2016): 3 – 28.

- Pollitt, Christopher. *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Blackwell, 1990.
- Posner, Paul, and Jón Blöndal. "The financial crisis had significant implications for the fiscal positions of OECD. As nations seek to cope with the economic contraction, budget deficits and debt have risen to near record postwar levels. As the crisis in Europe and other advanced economies has deepened, fiscal consolidation will have to be coupled, and even preceded, by actions to jump-start crippled economies. Nonetheless, when..." *Governance* 25.1: 156-158.
- Qu, Sandy Q., and John Dumay. "The qualitative research interview." *Qualitative research in accounting & management* 8.3 (2011): 238-264.
- Ramondelli, Niccolò. "La finanza della cultura in Francia." *La finanza della cultura-La spesa, il finanziamento e la tassazione* (2016).
- Ratner, Helene. "‘It was the night of the long knives’ when public management collides with group identities." *Public Management Review* 14.1 (2012): 23-40.
- Rebora, Gianfranco. "Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche." (1999).
- Rebora, Gianfranco, and Eliana Minelli. "Il change management. Un modello di lettura e interpretazione." *Studi organizzativi* (2007).
- Rego, Guilhermina; Nunes, Rui; Costa, Jose. "The challenge of corporatisation: the experience of Portuguese public hospitals". *European journal of health economics* 11.4 (2010): 367 – 381.
- Rhodes, Rod AW, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman, eds. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press, 2008.
- Rice, L. N., and L. S. Greenberg. "Patterns of change." (1984).
- Rieley, James, and Ian Clarkson. "The impact of change on performance." *Journal of Change Management* 2.2 (2001): 160-172.
- Rimoli, Francesco. "Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale." *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela* (2017).
- Rodrik, Dani. "Understanding economic policy reform." *Journal of economic Literature* 34.1 (1996): 9-41.
- Rutherford, Amanda; Rabovsky, Thomas. "Does the Motivation for Market-Based Reform Matter? The Case of Responsibility-Centered Management" *Public administration review* 78.4 (2018): 626 – 639.

- Sandulli, Maria Alessandra, ed. *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Giuffr  Editore, 2012.
- Santagata, Walter. "Libro bianco sulla creatività." *Per un modello italiano di sviluppo*, Milano: Università Bocconi Editore(2009).
- Schedler, Kuno, Lawrence R. Jones, and Riccardo Mussari. "Assessment of public management reform and strategy." *Strategies for public management reform*. Emerald Group Publishing Limited, 2004. 1-15.
- Schein, Edgar H. "How culture forms, develops, and changes." *Gaining control of the corporate culture* (1985): 17-43.
- Schermerhorn, J. R., et al. "Organizational Behavior. New York: John Wiley & Sons." (1997).
- Schumpeter, Joseph A. "1934." *The theory of economic development* (1912).
- Sciullo, G. "La riforma dell'amministrazione periferica." *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online* 1 (2015).
- Severini, Cos  G. "La seconda novellazione "correttiva ed integrativa" del Codice dei beni culturali e del paesaggio." *Giornale di diritto amministrativo* (2008): 1057.
- Shannon, Elizabeth Ann. "Beyond Public Sector Reform - The Persistence of Change". *Australian journal of public administration*. 76. 4 (2017): 470 - 479.
- Sibilio, Barbara, and Fabio Donato, eds. *Governare e gestire le aziende culturali*. FrancoAngeli, 2015.
- Sibilio Parri, B. "Quale bilancio per il museo." *Misurare e comunicare i risultati* (2004) (a).
- Sibilio-Parri, Barbara, ed. *Misurare e comunicare i risultati: l'accountability del museo*. Angeli, 2004 (b).
- Sicca, L., and R. Mele. "Gli studi di economia d'impresa in Italia." *Contributi ad un dibattito* (1995).
- Smollan, Roy K. "The personal costs of organizational change: A qualitative study." *Public Performance & Management Review*39.1 (2015): 223-247.
- Sofer, Cyril. *Organizations in theory and practice*. Basic Books (AZ), 1972.
- Solima, Ludovico. *La gestione imprenditoriale dei musei. Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*. Cedam, 1998.
- Taylor, Andrew. "'Arm's length but hands on'. Mapping the new governance: the department of national heritage and cultural politics in Britain." *Public Administration* 75.3 (1997): 441-466.

- Taylor, Peter, and Jane Hirst. "Facilitating effective change and continuous improvement: The Mortgage Express way." *Journal of Change Management* 2.1 (2001): 67-71.
- Teo, Thomas. "Wilhelm Dilthey (1833–1911) and Eduard Spranger (1882–1963) on the developing person." *The Humanistic Psychologist* 31.1 (2003): 74-94.
- Thompson, Fred, and Lawrence R. Jones. "Controllorship in the public sector." *Journal of Policy analysis and Management* 5.3 (1986): 547-571.
- Thompson, James D. "Organizations in action: Social science bases of administration." (1967):7.
- Thompson, James R., and Vernon D. Jones. "Reinventing the federal government: the role of theory in reform implementation." *The American Review of Public Administration* 25.2 (1995): 183-199.
- Trimarchi, Michele. *Economia e cultura: organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*. Vol. 15. FrancoAngeli, 1993.
- Tsoukas, Haridimos, and Demetrios B. Papoulias. "Managing third-order change: the case of the Public Power Corporation in Greece." *Long Range Planning* 38.1 (2005): 79-95.
- Vagnoni, E. "La svolta degli anni'80 nella letteratura italiana sull'azienda pubblica." *Viganò E.(a cura di), Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale, Padova, CEDAM* (2000).
- Vagnoni, Emidia. *LA direzione delle aziende sanitarie. Criticità di contesto, economicità e tutela della salute*. Franco Angeli, 2004.
- Valotti, Giovanni, and Alex Turrini. "Reforming the Public Sector: How to Make the Difference." *ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SECTOR PÚBLICO* (2013): 41.
- Umberto, Bertini. "Il sistema d'azienda." *Schema d'analisi. Giappichelli* (1990).
- Valentino, P. A. "Il museo: semplice testimone o protagonista attivo del sistema economico-culturale, intervento al convegno." *Il museo impresa. Profitto Culturale e profitto economico nella gestione del museo* (1995).
- Valentino, Pietro A., ed. *L'immagine e la memoria: indagine sulla struttura del museo in Italia e nel mondo*. Leonardo periodici, 1993.
- Van de Walle, Nicolas. "Economic reform: Patterns and constraints." *Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress* (2004): 29-63.
- Van der Voet, Joris, Ben S. Kuipers, and Sandra Groeneveld. "Implementing change in public organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context." *Public Management Review* 18.6 (2016): 842-865.

- Van der Voet, Joris, Sandra Groeneveld, and Ben S. Kuipers. "Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization." *Journal of Change Management* 14.2 (2014): 171-191
- Van der Voet, Joris. "Change leadership and public sector organizational change: Examining the interactions of transformational leadership style and red tape." *The American Review of Public Administration* 46.6 (2016): 660-682.
- Vann, James L. "Resistance to change and the language of public organizations: A look at "clashing grammars" in large-scale information technology projects." *Public Organization Review* 4.1 (2004): 47-73.
- Vicente, Eva, Carmen Camarero, and María José Garrido. "Insights into Innovation in European Museums: The impact of cultural policy and museum characteristics." *Public Management Review* 14.5 (2012): 649-679.
- Weber, Max. *Il metodo delle scienze storico-sociali*. Giulio Einaudi Editore, 2014.
- Weick, Karl E., and Robert E. Quinn. "Organizational change and development." *Annual review of psychology* 50.1 (1999): 361-386.
- Wynen, Jan, Koen Verhoest, and Bjorn Kleizen. "More reforms, less innovation? The impact of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations." *Public Management Review* 19.8 (2017): 1142-1164.
- Xerri, Matthew J.; Nelson, Silvia A.; Brunetto, Yvonne; Reid, Stuart R. M. "NPM and change management in asset management organisations". *Journal of organizational change management* 28.4 (2015): 641 – 655.
- Xue, Lan, and Kuotsai Tom Liou. "Government reform in China: concepts and reform cases." *Review of Public Personnel Administration* 32.2 (2012): 115-133.
- Zan, Luca. *Museo e Management: l'Archeologico di Bologna*, Working Paper, Dipartimento di Discipline Economico-Aziendali, Università di Bologna, 1998.
- Zan, Luca, Paciello, Lucia. "Rilanciare Pompei: anno zero. Le attese verso approcci manageriali e forme moderne di "accountability"." *Rivista di studi pompeiani* 9 (1998): 7-39.
- Zan, Luca. "Autonomia, processi di managerializzazione e rappresentazione delle prestazioni dei musei: l'Archeologico di Bologna." *Aedon* 2 (1999): 0-0.
- Zan, Luca, Sara Bonini Baraldi, and Christopher Gordon. "Cultural heritage between centralisation and decentralisation: Insights from the Italian context." *International journal of cultural policy* 13.1 (2007): 49-70.

Luca, Zan, Sara Bonini Baraldi, and Maria Elena Santagati. "Missing HRM: the original sin of museum reforms in Italy." (2019): 1-17.

Zangrandi, Antonello. *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*. Giuffrè, 1994.

Zappa, Gino, and Antonino Giuffrè. *Le produzioni nell'economia delle imprese*. Dott. A. Giuffrè editore, 1956.

Zhan, Xueyong, Carlos Wing-Hung Lo, and Shui-Yan Tang. "Contextual changes and environmental policy implementation: a longitudinal study of street-level bureaucrats in Guangzhou, China." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24.4 (2013): 1005-1035.

SITOGRAFIA

<http://apps.webofknowledge.com>

<http://www.artslife.com>

<http://www.beniculturali.it>

<http://def.finanze.it>

<http://www.gazzettaufficiale.it>

<https://www.giustizia-amministrativa.it>

<https://www.istat.it>

<http://www.normattiva.it>

<https://www.osservatoriosullefonti.it>

<http://www.patrimoniosos.it>

<https://sicoge.mef.gov.it>

<https://whc.unesco.org>

<https://www.usnews.com>

www.tecnichenormative.it

www.bosettiegatti.eu

www.parlamento.it

www.camera.it

www.promopa.it

Ringraziamenti.

È doveroso al termine di un percorso ringraziare coloro che sono stati di supporto nello svolgimento del lavoro, che lo hanno arricchito con i loro suggerimenti, aggiungendo un tassello in più con la loro esperienza.

Ringrazio la Prof.ssa Monia Castellini, nonché tutor di tesi, per avermi accompagnato in questo percorso durato tre anni in cui ho riscontrato professionalità ed umanità, instaurando un rapporto di reciproco scambio di idee scientifico-accademiche e di valore umano-affettivo.

Un grazie ai *referee* nella persona della Prof.ssa Levy-Orelli dell'Università di Bologna e del Dott. Valentino Nizzo, Direttore del museo etrusco di Villa Giulia, per la loro disponibilità e per il loro interesse verso il mio argomento di tesi e per i preziosi consigli per indirizzare al meglio il lavoro svolto.

Infine, anche se non è possibile citarli in modo diretto per una scelta comune, porgo un grazie ai direttori ed ai funzionari dei musei autonomi che a vario titolo ho avuto il piacere di intervistare. In ognuno di loro ho riscontrato smarrimento e, allo stesso tempo, volontà per provare a portare avanti il cambiamento, consapevoli dei loro limiti e dei limiti del sistema in cui operano.

In luogo di ringraziamenti non istituzionali.

A te, “chissà se questo tempo perso ce lo riprenderemo indietro un bel giorno”.

A mio padre, che quando mi sono incamminata sul quel treno mi ha detto “vola alto”.

A mia madre, che mi ha detto poche parole “caricati delle tue convinzioni”.

A Brigida e Gianluca, perché i sogni devono essere di tutti e non bisogna mai assopirsi, sappiamo chi siamo, da dove veniamo, i nostri valori e l'amore umano.

A mio nipote, a cui chiedo scusa per i momenti persi, a cui dico grazie per la gioia con cui ci inondi.

Ad Enzo, perché deve sapere che le stelle da lassù ci guardano e vegliano.

Alle mie piccole donne, forti e imperterrite e alla nuova vita che le attende.

Alle piccole famiglie nate nel bel mezzo della nebbia.

Alla mia bicicletta, azzurra come il cielo limpido, come quello di Napoli che mai ho lasciato.

A Ferrara, che mi ha accolto nella sua piccolezza, che mi ha insegnato i ritmi lenti e mi ha irrobustito.

A me, perché ci ho provato, nonostante tutto.

Al passato che pulsa e al futuro che scalcia.

Ad maiora, semper!