

Programma Operativo Nazionale
Cultura e Sviluppo
FESR 2014-2020



Rapporto finale

Servizio di valutazione indipendente del PON
Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2)

t33 Srl
Via Calatafimi, 1 - 60121 Ancona
CF e PIVA 02343620429



INDICE

Acronimi	4
Introduzione	5
AMBITO DEL RAPPORTO	5
APPROCCIO METODOLOGICO	6
ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE	8
Sintesi dei risultati della valutazione	10
PRIMO MACROTEMA VALUTATIVO	10
SECONDO MACROTEMA VALUTATIVO.....	12
1 Portata della riforma del MiC del 2014 per l'integrazione e complementarità dell'offerta dei luoghi della cultura pubblici	14
1.1 CENNI SULLA RIFORMA DEL MIC DEL 2014.....	15
1.1.1 Riconoscimento dello status di istituto al museo	15
1.1.2 Sistema Museale Nazionale (SMN), Direzione generale (DG) Musei e altre tipologie museali....	17
1.1.3 Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale.....	21
1.2 PORTATA DELLA RIFORMA DEL MIC PER I MUSEI AUTONOMI.....	23
1.2.1 Programmazione pluriennale	26
1.2.2 Creazione e mantenimento di rapporti strutturati sul territorio	30
1.2.3 Rafforzamento del rapporto con i segmenti di pubblico, anche nella dimensione locale.....	33
1.2.4 Coinvolgimento del mondo dell'impresa, anche attraverso innovazioni di governance	35
1.2.5 Dotazione di personale e organizzazione delle risorse umane	36
1.3 PORTATA DELLA RIFORMA DEL MIC PER LE DIREZIONI REGIONALI MUSEI	42
1.3.1 Ruolo delle Direzioni regionali Musei nella tessitura delle relazioni sui territori.....	43
1.3.2 Ruolo delle Direzioni regionali Musei per il rafforzamento del Sistema museale nazionale.....	49
1.3.3 Ruolo delle Direzioni regionali Musei per la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo da parte di Musei non autonomi.....	51
1.4 DEFINIZIONE DEI PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI IN OTTICA 2021-2027.....	53
1.5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI RELATIVE AL PRIMO MACROTEMA VALUTATIVO	55

1.5.1	Raccomandazioni rivolte ai Musei autonomi	58
1.5.2	Raccomandazioni rivolte ai Musei autonomi e alle Direzioni regionali Musei (per i Musei non autonomi).....	59
1.5.3	Raccomandazione rivolta alle Direzioni regionali Musei.....	60
1.5.4	Raccomandazione rivolta alla AdG del PN Cultura 2021-2027	61

2 Capacità della domanda pubblica di costituire stimolo e innovazione per le imprese.....63

2.1	L'AZIONE 6C.1.B DEL PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020.....	64
2.2	LIVELLO DELLA DOMANDA PUBBLICA ESPRESSA NELLA ATTUAZIONE DELLA AZIONE 6C.1.B DEL PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020.....	69
2.2.1	Principali procedure di acquisto pubblico adottate: affidamento diretto e procedure negoziate	70
2.2.2	Uso delle gare aperte	72
2.2.3	Uso degli appalti pubblici di soluzioni innovative	76
2.2.4	Uso della centrale di committenza Invitalia	80
2.2.5	Ruolo giocato dal programma nel determinare la qualità e il peso della domanda pubblica	81
2.3	CARATTERISTICHE E APPROCCIO DELLE IMPRESE CHE HANNO RICEVUTO STIMOLO ALL'INNOVAZIONE DALL'AZIONE 6.C.1.B DEL PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020	82
2.4	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI RELATIVE AL SECONDO MACROTEMA VALUTATIVO	89
2.4.1	Raccomandazioni rivolte a Musei autonomi e Direzioni regionali Musei in qualità di stazioni appaltanti.....	91
2.4.2	Raccomandazioni rivolte alla AdG del PN Cultura 2021-2027	93

Acronimi

AdG: Autorità di Gestione

CDC: Centrale di committenza

CdS: Comitato di Sorveglianza

EVALSED: Guida “Evaluation of Socio-Economic Development”

Fondi SIE: Fondi strutturali e di investimento europei

FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

ICOM: International Council of Museums

ISTAT: Istituto nazionale di statistica

MANN: Museo Archeologico Nazionale di Napoli

MAR-TA: Museo Archeologico Nazionale di Taranto

MiC: Ministero della Cultura

PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PN: Programma Nazionale

PR: Programma Regionale

POR: Programma Operativo Regionale

PON: Programma Operativo Nazionale

RDO: Richiesta di offerta

UE: Unione Europea

Introduzione

AMBITO DEL RAPPORTO

Il presente rapporto di valutazione tematica afferisce alla Scheda n. 4 del Piano delle Valutazioni del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, che prevede analisi finalizzate ad approfondire alcune specifiche questioni rilevanti non solo per l'attuazione del programma, ma anche per le policy di settore. Tali analisi attengono al modello organizzativo dell'amministrazione, incluse le sue articolazioni territoriali, e alla capacità di queste strutture di coinvolgere il territorio al fine di migliorare l'accessibilità e la fruizione dei luoghi della cultura. La valutazione è di tipo tematico ed è incentrata su due ambiti di approfondimento (qui chiamati macrotemi valutativi):

- L'integrazione, a livello territoriale, dell'offerta culturale relativa ai sistemi museali, statali e non statali, sostenuta dalla Riforma del MiBACT (oggi MIC) e, potenzialmente, dallo stesso Asse I del PON in virtù della sua organizzazione in "aree di attrazione culturale" (macrotema valutativo 1);
- Le potenzialità della domanda pubblica di costituire stimolo all'innovazione nelle imprese, con particolare riferimento ai luoghi della cultura statali, più specificamente i musei, partendo dall'esame dell'azione 6c.1.b dell'Asse I del PON finalizzata a sostenere la diffusione della conoscenza e la fruizione del patrimonio culturale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate (macrotema valutativo 2).

Il rapporto risponde alle domande valutative identificate nel Piano delle Valutazioni del PON per ciascuno dei precedenti macrotemi. Occorre evidenziare che, nel primo caso, le indagini valutative vanno oltre ciò che si identifica come strettamente di pertinenza del PON Cultura e Sviluppo, estendendo necessariamente l'analisi agli ambiti della riforma organizzativa – del 2014 – dell'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la quale ha inciso nei diversi contesti regionali, indipendentemente dalla loro partecipazione al programma.

Il secondo ambito di analisi è, invece, circoscritto alla Azione 6c.1.b del PON Cultura e Sviluppo incentrandosi sulla capacità della domanda pubblica di stimolare l'innovazione per le imprese del settore attraverso l'attuazione di tale azione.

APPROCCIO METODOLOGICO

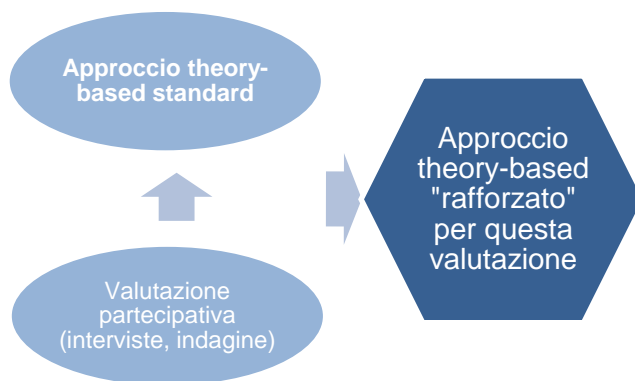
In linea con il Piano di lavoro generale (giugno 2022) elaborato per la conduzione della presente valutazione tematica, il valutatore ha adottato come approccio prevalente la **Valutazione guidata dalla teoria**. Tale approccio, che trova particolare attuazione in letteratura nella *contribution analysis*, è stato ritenuto particolarmente adeguato a soddisfare le necessità valutative del periodo di programmazione 2014-2020, proprio perché gli effetti di un intervento sono concepiti come “contributo al cambiamento”. La valutazione guidata dalla teoria si focalizza sulla comprensione dei

meccanismi esplicativi della teoria che sottende il disegno dello strumento al fine di verificarne i presupposti logici e la validità della strategia alla luce dell’osservazione empirica. Essa spiega i fattori e le modalità con cui gli interventi hanno realizzato una serie di prodotti/output in grado di generare benefici per i gruppi e i territori obiettivo. Tuttavia, l’approccio guidato dalla teoria può dimostrare alcuni

limiti nella valorizzazione delle diverse opinioni sull’intervento richieste dal principio di partenariato e dal Codice di condotta dello stesso (in particolare artt. 16 ‘Coinvolgimento dei partner nella valutazione dei programmi¹ e 17 ‘Rafforzare la capacità istituzionale dei partner pertinenti’)¹. Per questi motivi, il piano operativo ha integrato **un approccio partecipativo** che consente di tenere **conto delle diverse prospettive (programmatore, beneficiari, territorio) e di coinvolgere direttamente gli attori che prendono parte all’attuazione**, in coerenza con quanto previsto dall’Accordo di Partenariato.

La combinazione di metodi e tecniche, che è solidamente ancorata alle richieste del Capitolato ed al PdV nonché alle migliori pratiche a livello europeo in materia di valutazione dei programmi della politica di coesione², ha previsto l’uso di:

- strumenti di osservazione e analisi documentale (analisi documentale e analisi del quadro logico degli interventi);



¹Regolamento delegato (UE) N. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&qid=1693474963398>

² In particolare, sono stati presi a riferimento gli orientamenti metodologici della guida EVALSED (Evaluation of Socio-Economic Development) e della guida della Commissione Europea “Monitoring and Evaluation” per il FESR e il Fondo di Coesione, oltre che le indicazioni dell’Accordo di Partenariato.

- strumenti di osservazione “sul campo” (interviste, indagini questionarie online, analisi di caso);
- tecniche di discussione / validazione dei risultati valutativi (focus group).

Nello specifico, il valutatore ha condotto **dieci interviste** con direttori di Musei divenuti autonomi a seguito della riforma del MiC del 2014, il direttore di un Istituto centrale, direttori delle Direzioni regionali Musei, un referente della Direzione Generale Musei, la rappresentante di un membro del CdS (Alleanza delle Cooperative), la centrale di committenza Invitalia. I resoconti di tutte le interviste sono stati inviati alle persone intervistate per una validazione da parte loro, anche se non in tutti i casi si è ricevuto un riscontro. Grazie all’approccio aperto e riflessivo dei direttori e funzionari del MiC, **il contributo delle numerose e approfondite interviste è da considerare come rilevante nel presente lavoro** in un’ottica di valutazione partecipata dagli attori dell’attuazione del programma. Va anche considerato che, data la natura tematica della valutazione e il suo non potersi appoggiare in maniera decisiva a evidenze statistiche o a dati estratti dal sistema di monitoraggio, gli elementi raccolti tramite intervista hanno avuto un notevole peso nella prima fase del lavoro valutativo.

Le informazioni ricavate dalle interviste sono state triangolate con gli elementi raccolti tramite una **indagine questionaria** rivolta agli uffici periferici del MiC e riguardante il ruolo che l’attuazione della riforma organizzativa del MiC ha giocato nel rafforzare le dinamiche di integrazione territoriale dell’offerta culturale da parte dei musei statali, nonché l’uso delle procedure di acquisto pubblico nella attuazione della Azione 6c.1.b. L’indagine ha anche fornito informazioni su imprese che sono apparse aver ricavato stimolo alla innovazione dalla partecipazione all’attuazione della Azione 6c.1.b in qualità di fornitrici di servizi³.

Il lavoro valutativo ha compreso lo svolgimento di **due focus group** con rappresentanti degli uffici periferici del MiC e della amministrazione regionale in due delle regioni coperte dal PON Cultura e Sviluppo (Campania e Puglia), mirati a rafforzare la comprensione del tema della progettazione territoriale integrata.

Infine, sono stati elaborati **quattro studi di caso** con lo scopo di esemplificare le forme di integrazione e complementarità dell’offerta culturale che si sono realizzate nella attuazione del PON Cultura e Sviluppo, evidenziando le buone pratiche come anche gli aspetti problematici affrontati. Gli studi di caso, riguardanti sia Musei autonomi (Museo archeologico nazionale di Napoli – MANN; Museo archeologico nazionale di

³ Sono stati invitati a contribuire all’indagine 13 musei autonomi e 32 musei non autonomi, tenendo conto nella distribuzione del questionario della localizzazione in Sicilia (in questo caso non sono state poste le domande sulla riforma organizzativa del MiC, dato il diverso ordinamento della Sicilia come Regione Autonoma) e della partecipazione alla Azione 6c.1.b (nel caso di mancata partecipazione non sono state poste le domande sull’acquisto pubblico). Tutti i soggetti invitati a contribuire all’indagine sono stati contattati per email e sollecitati al telefono se necessario. All’indagine hanno infine dato risposta 15 musei statali. I dettagli sono forniti nei rapporti sui risultati dell’indagine allegati.

Taranto - MArTA) sia Musei non autonomi (Museo archeologico nazionale di Metaponto; Museo e Parco archeologico nazionale di Locri), hanno nutrito l'analisi del primo macrotema valutativo. Per la conduzione degli studi di caso, sono state svolte due ulteriori interviste a complemento della analisi documentale.

ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE

Il rapporto è organizzato in due capitoli che trattano, rispettivamente, il primo e il secondo macrotema valutativo.

Il **primo capitolo** analizza la portata della riforma del MiC del 2014 per l'integrazione e complementarità dell'offerta dei luoghi della cultura pubblici. A seguito di un paragrafo introduttivo che presenta gli elementi principali della riforma organizzativa del MiC del 2014, il capitolo si sviluppa attraverso un'analisi del sostegno che essa ha portato alla capacità dei Musei autonomi e delle Direzioni regionali Musei di sviluppare l'offerta culturale secondo una logica di integrazione. Il capitolo, che si alimenta dell'osservazione dell'attuazione del PON Cultura e Sviluppo attraverso gli esiti di quattro studi di caso, comprende anche un paragrafo dedicato alla modalità di progettazione territoriale integrata, in cui si tiene conto del passaggio dalla programmazione 2014-2020 alla programmazione 2021-2027. Dopo alcune note conclusive, il capitolo culmina con una serie di raccomandazioni rivolte ai Musei autonomi, alle Direzioni regionali Musei e alla AdG del PN Cultura 2021-2027.

Il **secondo capitolo** tratta la capacità della domanda pubblica di costituire stimolo e innovazione per le imprese nel perimetro dell'attuazione della Azione 6c.1.b del PON Cultura e sviluppo, dedicata al rafforzamento dei sistemi di fruizione del patrimonio culturale, attraverso soluzioni tecnologiche e in particolare digitali. Dopo un paragrafo che illustra i contenuti e l'attuazione della azione, il capitolo analizza il livello della domanda pubblica espressa dagli uffici del MiC, soffermandosi sui tipi di procedura di acquisto pubblico adottati e sul loro potenziale in termini di stimolo alla innovazione d'impresa. Il terzo paragrafo descrive le caratteristiche e l'approccio delle imprese che risultano aver ricevuto stimolo all'innovazione dalla fornitura di servizi alla Azione 6c.1.b. Il capitolo comprende conclusioni e raccomandazioni sia agli uffici del MiC in qualità di stazioni appaltanti, sia alla AdG del PN Cultura 2021-2027.

I due capitoli sopra illustrati sono preceduti da una **sintesi dei risultati della valutazione** che riporta i principali esiti del lavoro, così da facilitarne la condivisione.

Al presente rapporto sono allegati nove documenti:

- Quattro studi di caso relativi al primo macrotema valutativo;

- Tre rapporti sui risultati dell'indagine valutativa realizzata (Effetti della riforma sui Musei autonomi, Effetti della riforma sui Musei non autonomi, Acquisto pubblico);
- La lista delle interviste valutative svolte, comprese le due interviste necessarie per la conduzione degli studi di caso;
- La lista dei due focus group valutativi svolti.

Sintesi dei risultati della valutazione

PRIMO MACROTEMA VALUTATIVO

Lo sviluppo del primo macrotema valutativo richiede di analizzare se e come la riforma organizzativa del MiC del 2014 ha sostenuto la capacità dei musei statali di promuovere l'integrazione dell'offerta culturale a livello territoriale. Facendo riferimento all'attuazione del PON Cultura e Sviluppo come campo di osservazione, il rapporto si sofferma prima sui Musei divenuti autonomi a seguito della riforma, e poi sulle Direzioni regionali Musei, uffici istituiti dalla riforma (con il nome iniziale di Poli museali regionali).

Rispetto ai Musei autonomi, il rapporto rileva sulla base della letteratura e dell'analisi statistica elementi positivi circa le performance mostrate negli anni 2016-2019, in particolare nella comparazione con i Musei non autonomi. L'osservazione dei Musei divenuti autonomi a seguito della riforma (e in particolare del MANN e del MArTA, oggetto degli studi di caso) fa emergere il rafforzamento della capacità di programmazione, la più massiccia strutturazione di rapporti sul territorio, la qualificazione del rapporto con i pubblici e la sperimentazione di innovazioni di governance del museo. Risulta quindi essere venuta dalla riforma del 2014 una spinta all'integrazione che ha consentito ai Musei divenuti autonomi di giocare un ruolo più incisivo nelle dinamiche territoriali generative e, in alcuni casi, di svolgere una funzione di propulsori di processi integrati di crescita e cambiamento. Al contempo, l'analisi valutativa mostra limiti nell'attuazione della riforma dovuti alle difficoltà di riempimento degli organici e spazi di miglioramento nel disegno degli organici stessi, oltre all'opportunità di evolvere da un assetto caratterizzato dalla forte centralità della figura del direttore a una gestione più corale da parte di una "squadra" interdisciplinare.

Per quanto riguarda le Direzioni regionali Musei, il rapporto consente di registrare progressi rispetto alla loro istituzione ad opera della riforma. D'altra parte, il loro ruolo di soggetti facilitatori a sostegno dei Musei non dotati di autonomia speciale si delinea come impostato, ma non ancora a pieno regime. Sul piano della costruzione delle dinamiche di integrazione dei Musei non autonomi nella scala locale e regionale, si osservano casi di interesse, ma la collaborazione con gli altri musei statali risulta ancora largamente prevalente rispetto a quella con i musei pubblici non statali e privati. Sul piano del rafforzamento del Sistema museale nazionale, il rapporto rileva che il lavoro svolto dalle Direzioni regionali a favore dei Musei non autonomi ha consentito in tempi recenti di raggiungere percentuali di accreditamento rilevanti in diverse delle regioni oggetto di studio. Il contributo delle Direzioni regionali Musei alla partecipazione dei Musei non autonomi al PON Cultura e

Sviluppo è ampiamente riscontrato, in un quadro di buona collaborazione con gli altri organi periferici del MiC, Segretariato regionale e Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio. Tenendo conto che il non avere un bilancio autonomo limita la capacità di programmazione delle Direzioni regionali Musei, e che anche per esse si pongono problemi di organico, questi uffici periferici, nella loro breve storia, risultano aver iniziato a svolgere un ruolo significativo nelle rispettive realtà regionali, secondo approcci diversi a seconda dei contesti territoriali e amministrativi. Il sostegno da parte della Direzione generale Musei per la prosecuzione di tale percorso appare importante.

Lo sviluppo del primo macrotema valutativo propone alcune chiavi di lettura del ruolo giocato dal PON Cultura e Sviluppo, legate al tipo di ufficio ministeriale impegnato nella sua attuazione (Istituto centrale, Museo autonomo, Direzione regionale Musei), mostrando come il tipo di approccio strategico dell'ufficio e il diverso livello di integrazione nel territorio possono generare prospettive differenti attraverso cui guardare allo stesso strumento.

Il rapporto tocca anche il tema della progettazione territoriale nell'ambito del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, confermando i già conosciuti limiti dell'assetto codificato negli Accordi Operativi di Attuazione (AOA) in merito alla capacità di promuovere l'integrazione territoriale. L'integrazione territoriale è emersa come più facilmente riconducibile ai POR piuttosto che agli strumenti di programmazione di livello nazionale, e questo corrisponde alla scelta di prevedere nel periodo 2021-2027 la progettazione integrata territoriale (obiettivo di policy 5) all'interno dei programmi regionali (PR), e non all'interno del PN Cultura.

La trattazione del primo macrotema valutativo culmina con la presentazione di alcune proposte mirate a incrementare la capacità di sviluppo e integrazione territoriale dell'offerta culturale da parte degli uffici del MiC, rafforzando così i benefici venuti dalla riforma del 2014. Ai soli Musei autonomi sono rivolte raccomandazioni relative alle pratiche della propria programmazione strategica e al possibile contributo alle dinamiche di rigenerazione urbana. Alle sole Direzioni regionali Musei, si raccomanda di rafforzare i meccanismi e gli strumenti di coordinamento con gli altri uffici periferici nel contesto regionale. A entrambi i tipi di ufficio, Musei autonomi e Direzioni regionali Musei, si propone di prevedere più regolari ed estese pratiche di integrazione sul territorio con soggetti di diversa natura (anche non culturale, come è il caso di associazioni di categoria e aziende di trasporto), nonché di esercitare un'attività di monitoraggio fine dei visitatori dei musei. Benché il PN Cultura 2021-2027 non abbia previsto di realizzare l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, si propone alla AdG del programma di potenziare gli strumenti a supporto della progettazione territoriale integrata, comunque decisiva per il successo dei progetti nella scala locale.

SECONDO MACROTEMA VALUTATIVO

Per lo sviluppo del secondo macrotema valutativo – potenzialità della domanda pubblica di costituire stimolo all'innovazione nelle imprese -, il rapporto analizza l'approccio seguito dagli uffici periferici del MiC che svolgono il ruolo di stazioni appaltanti per l'attuazione del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, focalizzandosi sul lavoro di trasformazione dei fabbisogni individuati nell'ambito della fruizione del patrimonio culturale (Azione 6c.1.b) in una domanda di servizi e soluzioni digitali da rivolgere al mercato. Il rapporto mette quindi a fuoco le caratteristiche delle imprese che risultano aver saputo meglio approfittare degli stimoli all'innovazione venuti dal programma.

Dal lavoro valutativo emerge che all'interno della Azione 6c.1.b prevalgono procedure di acquisto attraverso richiesta di offerta o anche affidamento diretto (per importi al di sotto dei 139.000 euro, superiori ai limiti degli anni precedenti grazie ai cambiamenti normativi). Sebbene l'uso degli elenchi fornitori sia prevalente, si segnalano casi di metodica esplorazione del mercato ed esempi di approccio strutturato all'affidamento diretto (dalla progettazione alla esecuzione).

Le procedure di gara aperta, quando presenti, evidenziano l'uso di criteri di aggiudicazione (necessari per la scelta della offerta economicamente più vantaggiosa) che contemplano la qualità tecnica della proposta e il grado di innovazione del servizio offerto. Dalle interlocuzioni avute con Musei autonomi, Istituti centrali e Direzioni regionali Musei, la costruzione di tali procedure è apparsa essere una sfida per le amministrazioni date le lacune di personale con le necessarie competenze. Il ricorso a figure esterne nella costruzione dei capitolati è di conseguenza una pratica importante. Allo stesso tempo, si segnalano casi virtuosi di collaborazione tra uffici periferici del MiC mirati a mettere a fattore le elevate competenze specialistiche presenti nel Ministero, consentendo la valida costruzione ed esecuzione di procedure di gare aperte. I rischi di gare aperte basate su capitolati non costruiti in maniera ottimale sono percepiti come gravi: una domanda rigida sfocia nella fornitura di dotazioni per la fruizione tecnologicamente superate nel momento in cui il progetto si realizza, e quindi inutili; una domanda incompleta fallisce nel garantire quei servizi di formazione e assistenza che sono fondamentali per l'uso degli strumenti nel tempo. Tali rischi sono considerati ancora più seri quando la "controparte" sia un'impresa di grandi dimensioni, ferma nella interpretazione del capitolato e più orientata alla "fornitura di strumenti" che non al "servizio di fruizione del patrimonio culturale a favore del pubblico". L'uso degli appalti di innovazione - istituti che risponderebbero, attraverso l'interazione con i potenziali fornitori di servizi, all'esigenza di colmare la difficoltà da parte degli uffici del MiC di leggere le evoluzioni tecnologiche che caratterizzano i sistemi di fruizione del patrimonio culturale - appare

circoscritto a pochi uffici con forte capacità gestionale. Il ricorso alla centrale di committenza Invitalia è stato più ridotto nella attuazione della Azione 6c.1.b, concernente la realizzazione di soluzioni per la fruizione del patrimonio culturale, che non nella attuazione della Azione 6c.1.a dedicata a interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale e, quindi, largamente realizzata, attraverso l'esecuzione di lavori. Il rapporto indaga le cause di tale modesto livello di attivazione, registrando peraltro la soddisfazione degli uffici periferici del MiC rispetto ai pochi casi di mobilitazione della centrale di committenza.

Il rapporto mostra d'altra parte che l'approccio all'acquisto pubblico adottato nell'attuazione della Azione 6c.1.b ha consentito la mobilitazione di operatori economici di piccole dimensioni, spesso di recente costituzione, fortemente specializzati e con personale qualificato. In determinati casi (non maggioritari, visto il prevalente uso degli elenchi di fornitori), ciò è riconducibile ad attente pratiche di esplorazione del mercato.

Diversi di questi operatori economici hanno dimostrato, agli occhi degli uffici periferici del MiC, di saper trarre impulso dalla commessa sviluppata all'interno del PON Cultura e Sviluppo per avviare proprie dinamiche evolutive. Un fattore di innesco è apparsa l'opportunità di trattare contenuti digitali di straordinario valore, indisponibili a qualunque concorrente. L'elemento necessario, perché le imprese approfittino degli stimoli offerti dal contributo al PON Cultura e Sviluppo, è unanimemente indicato nella focalizzazione sulle esigenze dei segmenti di pubblico fruitore del patrimonio culturale, piuttosto che sulle caratteristiche degli strumenti tecnologici via via da impiegare per rendere tali modelli di fruizione possibili. Gli operatori economici indicati dagli uffici periferici del MiC come capaci di sfruttare gli stimoli venuti dal programma sono risultati essere imprese perlopiù in crescita e con una buona attitudine, nonostante le loro piccole dimensioni, allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo.

La trattazione del secondo macrotema valutativo culmina con la presentazione di alcune proposte mirate a incrementare il ricorso alle procedure di gara aperta, che presentano più ampi margini di uso delle leve strategiche degli appalti pubblici, senza perdere la capacità di mobilitare gli operatori economici più specializzati, dinamici e capaci di soddisfare le esigenze espresse dalla stazione appaltante. Particolarmente rilevante viene considerata una più continua sinergia tra gli specialismi presenti negli uffici periferici del MiC che svolgono funzione di stazione appaltante, nonché un più regolare ricorso alla centrale di committenza.

1 Portata della riforma del MiC del 2014 per l'integrazione e complementarità dell'offerta dei luoghi della cultura pubblici

Il presente capitolo si articola in cinque paragrafi. Il primo paragrafo ha valore introduttivo e presenta gli elementi principali della riforma organizzativa del MiC del 2014, senza introdurre alcun giudizio valutativo sulla sua attuazione.

Il secondo e il terzo paragrafo sono rispettivamente dedicati ai Musei autonomi e alle Direzioni regionali Musei. All'interno di ognuno di tali paragrafi, si dà risposta alle seguenti domande valutative:

- Esaminare se la riforma organizzativa del Ministero (con riferimento ai sistemi museali regionali e al sistema museale nazionale), ha favorito/sta favorendo, nei diversi contesti regionali oggetto del programma, la realizzazione di interventi funzionali a logiche di integrazione e complementarità dell'offerta culturale relativamente ai siti di competenza statale e, congiuntamente, statali e non statali.
- Esaminare il contributo e le sinergie, considerando i diversi ruoli, tra le "Direzioni regionali Musei" e gli "Istituti dotati di autonomia speciale di rilevante interesse nazionale" rispetto agli obiettivi di integrazione dell'offerta.
- Verificare in che misura le modalità di integrazione tra luoghi di cultura dipendono dalla specificità delle tre tipologie: pubblici statali, pubblici non statali, privati.

Il quarto paragrafo è dedicato alla risposta alla seguente domanda valutativa:

- Verificare se sono presenti ambiti territoriali ove i processi di integrazione, come sopra definiti, hanno prodotto innovazioni di governance e progettualità che aprono prospettive ai fini della definizione di progetti integrati territoriali coerenti con la nuova programmazione 2021-2027.

Il quinto e ultimo paragrafo contiene le raccomandazioni del valutatore, mirate a sfruttare gli spazi di miglioramento individuati in relazione al primo macrotema valutativo.

1.1 CENNI SULLA RIFORMA DEL MIC DEL 2014

La riorganizzazione dell'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – MIBACT, oggi Ministero della Cultura – MiC, prende avvio nel 2014 ad opera dell'allora Ministro Dario Franceschini⁴. L'insieme dei musei statali afferenti al Ministero della cultura viene così distinto in musei e parchi archeologici di rilevante interesse nazionale, dotati di autonomia speciale, e dagli altri musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali distribuiti su tutto il territorio italiano, organizzati nelle Direzioni regionali Musei (allora Poli museali regionali).

Per inquadrare il tema di valutazione, si indicano i principali elementi della riforma in relazione al profilo dei musei statali e si illustra il ruolo della Direzione generale Musei rispetto ai Musei autonomi, alla Direzione regionale Musei e al Sistema museale nazionale.

1.1.1 Riconoscimento dello status di istituto al museo

Attraverso il Decreto ministeriale del 23/12/2014, il Ministro delibera in merito all'organizzazione e al funzionamento dei musei statali.

Nel primo articolo, al primo comma, il museo viene definito come “un’istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo”. Già in questa prima definizione, si evince l'importanza non solo culturale ma anche sociale attribuita ai musei.

Sempre nel primo comma, viene tratteggiata la missione del museo come istituzione che “compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica”. L'accento è posto sull'importanza del museo come luogo di ricerca, di divulgazione scientifica e di apprendimento, che avviene attraverso la promozione dei patrimoni tutelati. Un ruolo, dunque, importante non solo per la capacità dei musei di conservazione dei patrimoni culturali ma anche per la loro capacità di produzione culturale, funzionale alla crescita e allo sviluppo sociale.

Questo concetto viene poi ripreso e rafforzato nel successivo comma 2 dell'articolo 1, nel quale si specifica che “l'attività dei musei statali è diretta alla tutela del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica”. Il comma 3 decreta che “i musei statali sono dotati di

⁴ L'impianto della riforma è stato disegnato nel D.P.C.M. del 29 agosto 2014 “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”. Il quadro oggi vigente è regolato dal D.P.C.M. del 2 dicembre 2019 recante lo stesso titolo.

autonomia tecnico-scientifica e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone e promuovendone la pubblica fruizione”. Dunque, un ruolo “pubblico,” che si muove tra tutela e valorizzazione ed è ispirato “ai principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza, pubblicità e responsabilità di rendiconto (accountability)”.

Il comma 3 dell’articolo 1 stabilisce altresì che i musei “sono dotati di un proprio statuto e di un bilancio e possono sottoscrivere, anche per fini di didattica, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca. Il servizio pubblico di fruizione erogato dai musei statali e i relativi standard sono definiti e resi pubblici attraverso la Carta dei servizi”. Questo comma introduce l’obbligo, per i musei, di dotarsi di un proprio statuto, di avere un proprio bilancio, di poter stabilire convenzioni con altri enti e di definire degli standard di qualità da rendere pubblici – e dunque monitorabili - attraverso l’adozione della Carta dei servizi, importante strumento mediante il quale il museo si presenta al pubblico attraverso una sintetica descrizione della propria identità e missione, delle attività che svolge, dei servizi e degli standard di qualità offerti nel rispetto delle esigenze e delle aspettative degli utenti, la cui soddisfazione costituisce un obiettivo primario per il museo⁵.

Nel comma 4, invece, il Decreto pone l’accento sui musei statali non dotati di autonomia speciale, che afferiscono al Polo museale della rispettiva Regione (oggi Direzione regionale Musei), nell’ambito del quale “il direttore definisce strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, orari di apertura e tariffe volti ad assicurare la più ampia fruizione del patrimonio culturale”. I musei, attraverso queste indicazioni del Decreto, sono chiamati ad “aprirsi” al proprio pubblico, ad organizzare la propria attività, a far emergere la propria funzione di promozione della cultura e sviluppo della società.

Con la riforma del 2014, dunque, il museo viene equiparato a rango di Istituto e, quindi, dotato di:

- **Statuto**, documento costitutivo del museo che ne dichiara la missione, gli obiettivi e l’organizzazione. È adottato dal Direttore del Polo museale regionale (oggi Direzione regionale Musei), su proposta del Direttore del museo e approvato dal Direttore generale Musei. Per i musei dotati di autonomia speciale, lo statuto è adottato dal Consiglio di amministrazione del museo e approvato con decreto del Ministro, su proposta del Direttore generale Musei. Per i musei dotati di personalità giuridica, lo statuto è adottato secondo le modalità previste nell’atto istitutivo dell’ente. Lo statuto è redatto in forma scritta e pubblicato sui siti internet del museo, della Direzione regionale Musei e del Ministero.

⁵ Cfr. “Raccomandazione sulla redazione di una Carta della Qualità dei Servizi”, ICOM.

- **Bilancio**, documento di rendicontazione contabile che evidenzia la pianificazione e i risultati della gestione finanziaria e contabile delle risorse economiche a disposizione del museo. Esso è redatto secondo principi di pubblicità e trasparenza, individuando le diverse voci di entrata e di spesa, anche allo scopo di consentire la valutazione dell'adeguatezza dell'assetto economico, la regolarità della gestione e la confrontabilità, anche internazionale, delle istituzioni museali.

Mentre nei musei dotati di autonomia speciale il bilancio è redatto e approvato secondo le disposizioni sul funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa, nei musei non dotati di autonomia speciale esso ha esclusiva natura di documento di programmazione e di rendicontazione delle risorse e del loro utilizzo ed è predisposto e trasmesso dal Direttore del museo al Direttore della Direzione regionale Musei, che ne verifica la correttezza.

- **Organizzazione**, che ne definisce la presenza delle seguenti aree funzionali, ognuna assegnata a una o più unità di personale responsabile:

- a) direzione;
- b) cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca;
- c) marketing, fundraising, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni;
- d) amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane;
- e) strutture, allestimenti e sicurezza.

In questo nuovo assetto organizzativo, il direttore del museo diventa “custode e interprete dell'identità e della missione del museo, nel rispetto degli indirizzi del Ministero (...), responsabile della gestione del museo nel suo complesso, nonché dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico”. Una grande responsabilità è dunque demandata ai direttori, figure chiave di questa riforma e delle sue azioni attuative.

1.1.2 Sistema Museale Nazionale (SMN), Direzione generale (DG) Musei e altre tipologie museali

La riforma ha conferito maggiore spessore ai musei, prima semplici uffici delle Soprintendenze, dando vita al nuovo **Sistema museale nazionale** coordinato dalla **Direzione generale Musei**.

La Direzione generale Musei, secondo quanto disposto dall'Art.18 del DPCM del 2 dicembre 2019, n. 169⁶, “cura le collezioni dei musei e dei luoghi della cultura statali, con riferimento alle politiche di acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione. Sovraintende al sistema museale nazionale e coordina le Direzioni regionali Musei. Svolge altresì funzioni e compiti di valorizzazione del patrimonio culturale, in conformità a quanto disposto dall'articolo 6 del Codice, con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato. La Direzione generale esercita i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo”. Dunque, nello specifico, la Direzione generale Musei:

- guida e coordina i musei statali italiani, svolgendo funzioni d'indirizzo, coordinamento e controllo ed elaborando linee guida in conformità con i più elevati standard internazionali, aiutando i musei italiani a crescere e migliorare;
- valorizza il patrimonio culturale statale, svolgendo funzioni e compiti di valorizzazione del patrimonio culturale statale favorendo le politiche di integrazione dei beni culturali e del paesaggio a livello territoriale;
- regola e favorisce l'accesso alle strutture, elaborando linee guida in materia di orari di apertura, bigliettazione e politiche dei prezzi per l'ingresso ai musei e ai luoghi della cultura statali;
- lavora sul territorio curando il coordinamento fra le regioni, gli enti pubblici e privati, offrendo sostegno tecnico-amministrativo a livello nazionale e promuovendo la costituzione di Direzioni regionali Musei per una gestione integrata delle attività di musei e luoghi della cultura;
- cura le iniziative culturali promuovendo accordi e facilitando lo scambio di opere a livello internazionale, stabilendo i criteri di prestito dei beni e dichiara il rilevante interesse culturale o scientifico di mostre, manifestazioni ed esposizioni;
- monitora la qualità aggiornando costantemente la carta dei servizi, elaborando parametri qualitativi in conformità con gli standard ICOM e verificando il rispetto dell'insieme delle linee guida da parte dei musei statali;
- incoraggia la partecipazione attiva redigendo e pubblicando un rapporto annuale sulla gestione dei servizi museali, promuovendo e gestendo progetti di sensibilizzazione e campagne pubbliche di raccolta fondi di interesse culturale⁷.

⁶ “Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi MiC), degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance” attualmente in vigore.

⁷ Cfr. <http://musei.beniculturali.it/struttura>

La Direzione generale Musei ha il compito di indirizzare, coordinare, diramare linee guida e sovrintendere al corretto avvio, allo sviluppo e alla realizzazione del **Sistema museale nazionale**, che viene istituito dalla riforma con l'obiettivo della **messa in rete dei musei italiani e della integrazione dei servizi e delle attività museali**.

Oltre ai **musei statali**, possono entrare a far parte del Sistema Museale Nazionale - tramite apposite convenzioni stipulate con il direttore della Direzione regionale territorialmente competente – **tutti i musei di appartenenza pubblica o privata compresi i musei scientifici, i musei universitari e i musei demoetnoantropologici**.

Le modalità di organizzazione e funzionamento del Sistema museale nazionale sono stabilite dal Direttore generale Musei, sentito il Consiglio superiore "Beni culturali e paesaggistici".

La Direzione generale Musei esercita poteri di direzione, indirizzo, coordinamento e controllo sui musei dotati di autonomia speciale e sulle Direzioni regionali Musei, le cui caratteristiche vengono di seguito illustrate.

- I **musei dotati di autonomia speciale**, ovvero musei dotati di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, dispongono dei seguenti organi:

a) **Direttore** che, tra le altre funzioni, programma, indirizza, coordina e monitora le attività di gestione del museo, inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, studio, valorizzazione, comunicazione e promozione del patrimonio museale; cura il progetto culturale del museo, facendone un luogo vitale, inclusivo, capace di promuovere lo sviluppo della cultura; stabilisce l'importo dei biglietti di ingresso e gli orari di apertura in modo da assicurare la più ampia fruizione; assicura elevati standard qualitativi nella gestione, nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica, favorendo la partecipazione attiva degli utenti e garantendo effettive esperienze di conoscenza; assicura la piena collaborazione con la Direzione generale Musei, il segretario regionale, la Direzione regionale Musei e le Soprintendenze; assicura una stretta relazione con il territorio; elabora, sentito il direttore della Direzione regionale Musei, il progetto di gestione del museo comprendente le attività e i servizi di valorizzazione negli istituti e luoghi della cultura di competenza, ivi inclusi i servizi da affidare in concessione, al fine della successiva messa a gara degli stessi.

b) **Consiglio di amministrazione** che determina e programma le linee di ricerca e gli indirizzi tecnici dell'attività del museo, in coerenza con le direttive e gli altri atti di indirizzo del Ministero. In particolare, il Consiglio adotta lo statuto del museo; approva la carta dei servizi e il programma di

attività annuale e pluriennale del museo, verificandone la compatibilità finanziaria e l'attuazione; approva il bilancio di previsione, le relative variazioni, il conto consuntivo; approva gli strumenti di verifica dei servizi affidati in concessione rispetto ai progetti di valorizzazione predisposti dal direttore, monitorandone la relativa applicazione; si esprime su ogni altra questione gli venga sottoposta dal direttore del museo. Il Consiglio di amministrazione è composto dal direttore del museo, che lo presiede, e da quattro membri designati dal Ministro, scelti tra esperti di chiara fama nel settore del patrimonio culturale.

c) **Comitato scientifico**, che svolge funzione consultiva del direttore sulle questioni di carattere scientifico. In particolare, il Comitato scientifico formula proposte al direttore e al Consiglio di amministrazione; supporta il direttore, sotto il profilo scientifico, nella predisposizione del programma annuale e pluriennale di attività del museo; predispone relazioni annuali di valutazione dell'attività del museo; verifica e approva, d'intesa con il Consiglio di amministrazione, le politiche di prestito e di pianificazione delle mostre; valuta e approva i progetti editoriali del museo; si esprime sullo statuto e sulle modifiche statutarie e su ogni altra questione gli venga sottoposta dal direttore del museo. Il Comitato scientifico è composto dal direttore dell'istituto, che lo presiede, e da un membro designato dal Ministro, un membro designato dal Consiglio superiore "Beni culturali e paesaggistici", un membro designato dalla Regione e uno dal Comune dove ha sede il museo. I componenti del Comitato sono individuati tra professori universitari di ruolo in settori attinenti all'ambito disciplinare di attività dell'istituto o esperti di particolare e comprovata qualificazione scientifica e professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

d) **Collegio dei revisori dei conti**, che svolge le attività relative al controllo di regolarità amministrativo-contabile. In particolare, il Collegio verifica la regolare tenuta delle scritture contabili e il regolare andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale del museo; si esprime sullo statuto del museo e sulle modifiche statutarie. Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre componenti effettivi, di cui un funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze con funzioni di presidente e da due membri supplenti.

- **Direzioni regionali Musei (in origine Poli museali regionali)**, strutture periferiche della Direzione generale che coordinano e promuovono il sistema museale a livello regionale, favorendo la creazione di servizi integrati e garantendo livelli uniformi di qualità. Nella loro funzione pubblica, esse:

- assicurano sul territorio regionale il servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna o in gestione allo Stato;

- sovrintendono alla definizione dei progetti culturali dei musei statali della propria regione, in modo da garantire la loro omogeneità e specificità, favorendone la funzione di luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura;
- assicurano elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica, favorendo la partecipazione attiva degli utenti e assicurando la massima accessibilità;
- definiscono, per i musei di propria pertinenza, strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, assicurando la più ampia fruizione del patrimonio culturale.

Le Direzioni regionali favoriscono la costituzione di sistemi museali integrati attraverso la definizione di strategie e obiettivi comuni di valorizzazione nel territorio di competenza e il coordinamento di tutte le attività di gestione, valorizzazione, comunicazione e promozione del sistema museale nazionale nel territorio regionale. Promuovono, inoltre, l'integrazione di percorsi culturali di fruizione e di itinerari turistico-culturali⁸.

1.1.3 Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale

Con il DM n.113 del 21 febbraio 2018, vengono adottati i "Livelli uniformi di qualità per i musei"⁹ che, oltre a garantire uno standard qualitativo dei servizi museali, sono anche uno "strumento per l'attivazione e la progressiva costituzione del Sistema Museale Nazionale e per il raggiungimento delle finalità da esso perseguite"¹⁰. L'art. 3 del decreto stabilisce che presso la Direzione generale Musei opera la Commissione per il Sistema museale nazionale, che svolge le attività di accreditamento e formula proposte per lo sviluppo e la promozione del sistema nazionale e per l'aggiornamento dei livelli di qualità.

Nelle Regioni e Province autonome in cui è attivo un sistema di accreditamento o riconoscimento basato su livelli di qualità equiparabili a quelli fissati dal decreto, i musei e i luoghi della cultura accreditati a livello regionale o provinciale sono automaticamente accreditati a livello nazionale.

L'equiparazione dei livelli di qualità è verificata, su istanza delle Regioni o Province autonome interessate, dalla Commissione per il Sistema museale nazionale e riconosciuta dalla Direzione generale Musei.

⁸ Cfr. <http://musei.beniculturali.it/struttura>

⁹ I livelli uniformi di qualità per i musei sono stati stabiliti dalla Commissione per l'attivazione del Sistema museale nazionale attraverso lavori svolti negli anni 2015-2017. Come si legge nell'allegato al DM n.113 del 21 febbraio 2018, sono stati individuati tre macro ambiti rilevanti: Organizzazione, Collezioni, Comunicazione e rapporti con il territorio. A loro volta, tali ambiti sono stati articolati in più sezioni e voci che riflettono l'organizzazione e le attività dei musei, e che rappresentano una matrice per la verifica del rispetto degli standard minimi e per la individuazione di obiettivi per il miglioramento.

¹⁰ Art. 2 - DM n.113 del 21 febbraio 2018.

In ciascuna Regione o Provincia autonoma che non rientri nella fattispecie sopra descritta, opera un organismo di accreditamento, cui compete l'istruttoria delle istanze di accreditamento al Sistema museale nazionale. L'organizzazione e il funzionamento dell'Organismo sono disciplinate da ciascuna Regione e Provincia autonoma. Le funzioni dell'Organismo possono essere svolte dall'ufficio regionale o provinciale competente per i musei.

L'art. 6 del decreto stabilisce che musei e luoghi della cultura non di appartenenza statale che intendono aderire al Sistema museale nazionale presentano apposita istanza all'organismo di accreditamento. L'istanza deve dare conto del grado di rispondenza del soggetto richiedente agli standard minimi previsti dai livelli uniformi di qualità per i musei. L'organismo esamina le domande di accreditamento. L'esito dell'istruttoria è trasmesso alla Direzione generale Musei per la verifica e per la convalida da parte della Commissione per il Sistema museale nazionale.

L'accREDITAMENTO dei musei e luoghi della cultura di appartenenza statale avviene previa verifica, da parte della Direzione generale Musei, del grado di rispondenza degli stessi agli standard minimi previsti dai Livelli uniformi di qualità per i musei, come stabilita dall'art. 7 del DM.

Principali tappe di costituzione del Sistema museale nazionale

Obiettivo della costituzione di un Sistema Museale Nazionale (SMN) è stato quello di strutturare una rete tra gli oltre 5.000 musei (in larga parte di proprietà non statale) diffusi nella penisola.

Giova osservare il delinearsi del SMN nel corso dell'ultimo ventennio. Nel 2001, l'atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei superava già l'idea del museo come mero luogo espositivo e lo considerava una vera e propria "agorà di partecipazione, confronto e crescita" per il Paese. Nel 2004, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs n. 42/2004), all'art. 114, fissava i livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione dei beni pubblici. Nel 2007, nasceva invece la Carta nazionale delle professioni museali. Con la riforma del 2014, questo lungo processo trova sistematizzazione e uniformità, avviando un percorso che oggi ancora è in itinere.

Tra le tappe evolutive maggiormente significative della riforma, in relazione al SMN vanno annoverati tre decreti pubblicati nel 2018, ovvero:

- il D.M. del 21 febbraio 2018, che definisce le finalità del SMN, ne fonda il funzionamento sui livelli minimi uniformi di qualità e individua gli organi che devono realizzare il Sistema;
- il D.M. del 20 giugno 2018, che definisce l'iter istruttorio di accreditamento dei musei statali e non statali, gli organi preposti a valutare e accreditare i musei e ad attribuire i punteggi di valutazione;

- il D.M. del 9 agosto 2018, che istituisce la Commissione per il SMN, organismo presieduto dal Direttore generale dei Musei e composto da rappresentanti del MiC, ICOM, delle Regioni, Province e Comuni. La Commissione diviene così il vero “ago della bilancia istituzionale” essendo chiamata a valutare gli accreditamenti dei musei non statali e, dunque, ad armonizzare i livelli minimi uniformi di qualità delle Regioni.

Nell’analisi delle principali tappe di costituzione del Sistema Museale Nazionale, è utile prendere in esame anche la nuova definizione di museo che è stata introdotta dall’Assemblea Straordinaria di ICOM nel corso della 26ma Conferenza Generale che si è svolta a Praga il 24 agosto 2022¹¹: “Il museo è un’istituzione permanente senza scopo di lucro e al servizio della società, che compie ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio culturale, materiale e immateriale. Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano in modo etico e professionale e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l’educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze”.

Questa definizione, frutto di un lungo processo partecipativo che ha coinvolto centinaia di professionisti museali provenienti da 126 Comitati Nazionali di tutto il mondo, introduce i concetti chiave maggiormente condivisi dalla comunità internazionale di ICOM e soddisfa la doppia esigenza di porsi in continuità con le precedenti definizioni e di innovarle alla luce di quanto è mutato nel mondo museale e nella società. Di particolare interesse l’importanza attribuita all’inclusività, alla promozione delle diversità e della sostenibilità, alla partecipazione attiva delle comunità all’operato del museo.

1.2 PORTATA DELLA RIFORMA DEL MIC PER I MUSEI AUTONOMI

Per affrontare il tema l’impatto della riforma organizzativa del 2014 sulle dinamiche di integrazione territoriale, la presente valutazione tematica adotta un approccio qualitativo e si basa sulla consultazione di un numero limitato di Musei autonomi, completata da un approfondimento attraverso studi di caso delle due esperienze del Museo Archeologico Nazionale di Napoli (MANN) e del Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MArTA).

La ricerca valutativa ha fatto emergere alcuni aspetti che possono rivelarsi decisivi per sfruttare appieno l’autonomia nella chiave dell’integrazione territoriale, con particolare riferimento al ruolo del Museo autonomo come avamposto capace di innescare dinamiche generative sul territorio, non solo legate alla sfera culturale, ma anche afferenti agli aspetti socioeconomici della vita delle comunità locali. La consultazione dei Musei autonomi ha indicato che il PON Cultura e Sviluppo rappresenta uno strumento essenziale per gli

¹¹ Fonte: www.icom-italia.org

stessi non solo ai fini della realizzazione delle opere e dei servizi necessari all'adempimento della loro missione, ma anche per integrare le competenze non disponibili in organico e pure necessarie per il lavoro di integrazione territoriale. Di seguito, vengono trattati i punti ritenuti più significativi: la programmazione pluriennale; la creazione e il mantenimento di rapporti strutturati sul territorio; il rafforzamento del rapporto con i segmenti di pubblico, anche nella dimensione locale; il coinvolgimento del mondo dell'impresa, anche attraverso innovazioni di governance; infine, l'ambito in cui si sono delineati i maggiori bisogni di miglioramento, ovvero quello del personale.

Prima di entrare nel dettaglio delle evidenze emerse dalla interlocuzione con i referenti dei musei autonomi, occorre richiamare il dettato della riforma del 2014, che prescrive un raccordo tra i Musei autonomi e i loro rispettivi territori. In particolare, nel definire la figura del direttore del Museo autonomo, il D.P.C.M. del 29 agosto 2014, all'art. 35, statuisce che il direttore "assicura una stretta relazione con il territorio, anche nell'ambito delle ricerche in corso e di tutte le altre iniziative, anche al fine di incrementare la collezione museale con nuove acquisizioni, di organizzare mostre temporanee e di promuovere attività di catalogazione, studio, restauro, comunicazione, valorizzazione". Il raccordo con il territorio riguarda quindi certamente l'ambito della tutela (incremento della collezione museale, attività di catalogazione, studio e restauro), ma anche le attività espositive e di comunicazione e, più in generale, le attività di valorizzazione.

Uno studio della Banca d'Italia¹², pubblicato nel 2019, ha analizzato gli effetti dell'autonomia conferita dalla riforma del 2014 a determinati musei, prendendo in esame quattro aree di intervento: conservazione del patrimonio, accessibilità agli spazi espositivi, orientamento al visitatore e relazioni con il contesto esterno. Lo studio, basato su di una indagine su musei statali autonomi e non autonomi svolta a livello nazionale, mostra che "i musei divenuti autonomi con la riforma risultano più attivi di quelli che non sono stati interessati dal cambiamento dei poteri dei direttori e che sono gestiti come unità decentrate da parte di strutture ministeriali"¹³.

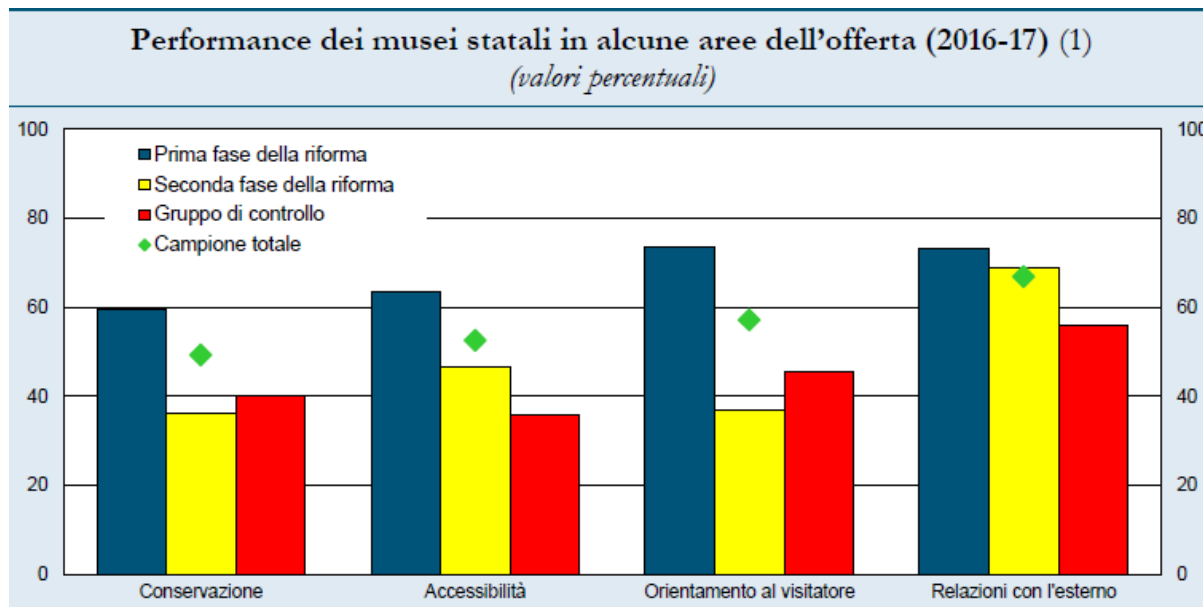
Le più chiare evidenze di miglioramento sono relative alle prime due aree di intervento, ovvero quelle più direttamente collegate alla soddisfazione del pubblico. L'area delle relazioni con l'esterno, che è parte del lavoro di raccordo territoriale qui studiato, mostra pure, secondo l'indagine della Banca d'Italia, un progresso, ma meno evidente. Nella figura sotto sono comparate le performance conseguite negli anni 2016-2017 dai

¹² Leva L., Menicucci V., Roma G., Ruggeri D. (2019). *Innovazioni nella governance dei musei statali e gestione del patrimonio culturale: alcune evidenze da un'indagine della Banca d'Italia*. Nella collana *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* edita da Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0525/index.html>

¹³ Studio cit. pag. 17.

musei divenuti autonomi nella prima fase della riforma¹⁴ (in azzurro), dai musei divenuti autonomi nella seconda fase della riforma¹⁵ (in giallo), e dai musei non autonomi (in rosso).

Figura 1 – Performance dei musei autonomi statali



Fonte: Banca d'Italia, Indagine sulla gestione e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, 2018

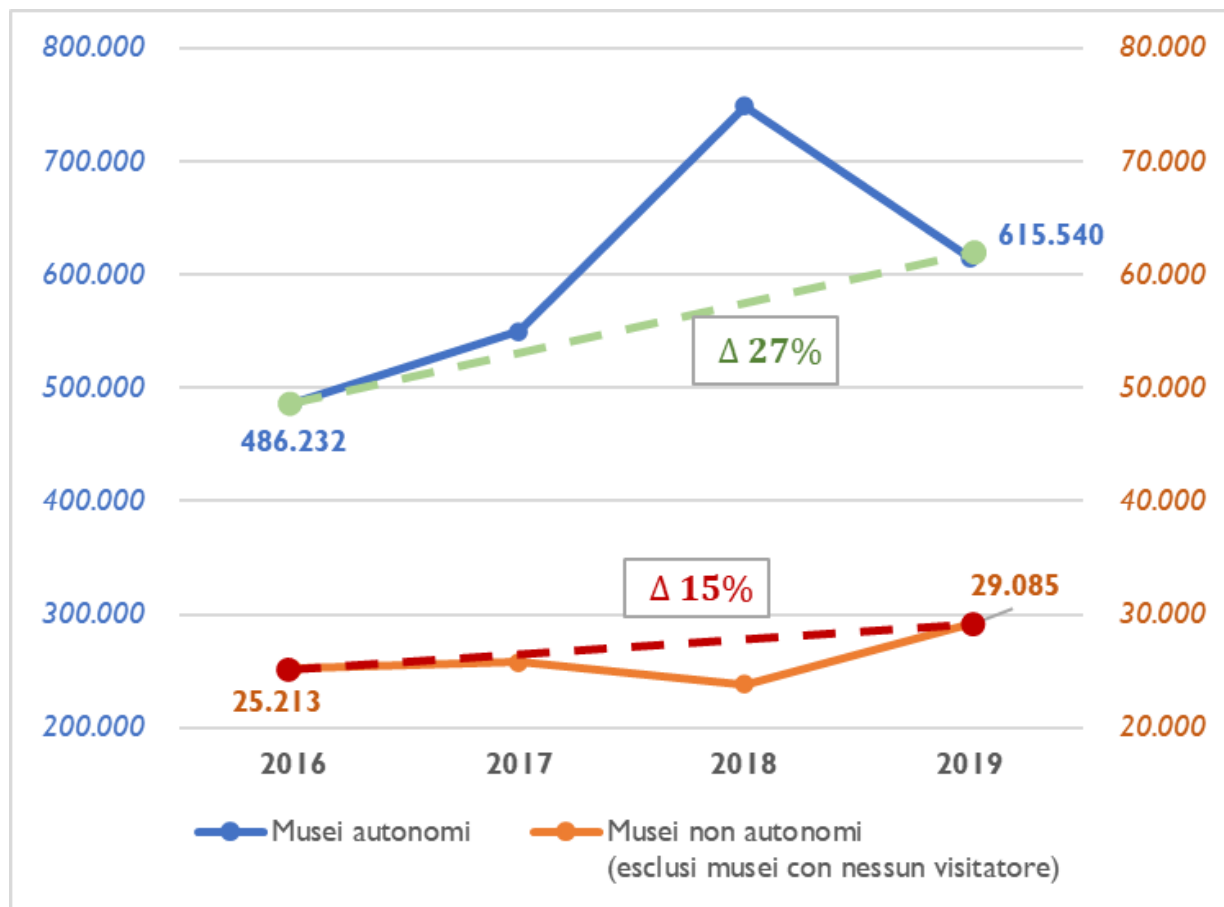
Accedendo a fonti primarie, è possibile osservare la performance dei Musei autonomi sul piano delle visite nel periodo 2016-2019, e cioè nel periodo in cui la riforma ha dispiegato i suoi effetti prima delle restrizioni dovute alla pandemia da Covid-19. Ciò che interessa non è solo la (positiva) tendenza in assoluto, ma anche il suo raffronto con quella dei Musei non autonomi. Osservando i musei statali delle regioni coperte dal PON Cultura e Sviluppo (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia – non si considera la Sicilia in ragione del diverso ordinamento del sistema museale dovuto alla autonomia regionale), emerge una performance migliore dei

¹⁴ Lo studio comprende in tale categoria i musei divenuti autonomi nel 2015: Galleria Borghese, Roma; Galleria dell'Accademia di Firenze; Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma; Galleria Nazionale dell'Umbria, Perugia; Galleria Nazionale delle Marche, Urbino; Gallerie degli Uffizi, Firenze; Gallerie dell'Accademia di Venezia; Gallerie Estensi di Modena e Ferrara; Gallerie Nazionali d'arte antica di Roma; Museo Archeologico Nazionale di Napoli; Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria; Museo Archeologico Nazionale di Taranto; Museo di Capodimonte, Napoli; Museo Nazionale del Bargello, Firenze; Palazzo Ducale di Mantova; Palazzo Reale di Genova; Parco archeologico di Paestum; Pinacoteca di Brera, Milano; Polo Reale di Torino; Reggia di Caserta.

¹⁵ Lo studio comprende in tale categoria i musei divenuti autonomi nel 2016 e 2017: Complesso monumentale della Pilotta, Parma; Museo delle Civiltà, Roma; Museo Nazionale Etrusco di Villa Giulia, Roma; Museo Nazionale Romano; Museo storico e il Parco del Castello di Miramare, Trieste; Parco archeologico dei Campi Flegrei, Napoli; Parco archeologico dell'Appia antica, Roma; Parco archeologico di Ercolano, Napoli; Parco archeologico di Ostia antica, Roma; Villa Adriana e Villa d'Este, Tivoli; Parco Archeologico del Colosseo, Roma; Parco Archeologico di Pompei.

Musei autonomi¹⁶ rispetto ai non autonomi (aumento del 27% delle visite per i musei autonomi a fronte di un aumento del 15% per i non autonomi), evidenziando un buon stato di salute dei musei autonomi a seguito della riforma del 2014.

Figura 2 – Andamento delle visite nei musei statali di Basilicata, Campania, Calabria, Puglia (musei autonomi vs musei non autonomi)



Fonte: Elaborazioni del valutatore sui dati del Ministero della cultura - Ufficio di Statistica

1.2.1 Programmazione pluriennale

Nelle esperienze studiate, il principale elemento che appare aver reso possibile il rafforzamento delle dinamiche di integrazione territoriale è il **salto di qualità nella capacità di programmazione** da parte dei Musei autonomi. Le interviste svolte dal valutatore hanno rivelato che l'autonomia ha richiesto ai direttori di identificare obiettivi a medio termine che rispondano alle logiche di una programmazione pluriennale.

¹⁶ http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm Si segnala che l'aumento dei visitatori dei musei autonomi nel 2018 è dovuto a un outlier, ovvero il Parco di Capodimonte (1.61.190 visite nel 2017, 3.583.023 visite nell'anno del picco 2018, 1.911.344 visite nel 2019).

Questo approccio ha inciso sulla capacità di operare nelle diverse aree che caratterizzano la missione dei Musei autonomi, ivi compreso il rapporto con il territorio. Le relazioni instaurate con soggetti pubblici e privati, come anche le iniziative congiunte sviluppate nella scala locale e regionale, hanno acquisito un più ampio respiro perché declinate nel tempo e soprattutto perché inquadrare in una proiezione strategica del Museo autonomo.

Tale approccio va innanzitutto legato alla responsabilità di bilancio, disposta dal D.M. del 23/12/2014, all'art. 3. Rispetto a tale punto specifico, va registrato che se la riforma del 2014 non ha inciso sugli istituti che già godevano di autonomia (come, a titolo di esempio, l'Istituto centrale per il patrimonio immateriale¹⁷), già Istituto di demotnoantropologia, per i musei divenuti autonomi il cambiamento è stato rilevante. Come raccolto attraverso le interviste, la capacità di programmazione - derivante dal bilancio di previsione annuale e dalla possibilità, attribuita ai direttori, di gestire tale bilancio sulla base di una pianificazione scientifica e culturale di medio e lungo termine rispondente agli obiettivi strategici da perseguire – appare consentire ai Musei divenuti autonomi, come già agli Istituti centrali di:

- promuovere una progettualità innovativa e replicabile, oltre che un'amministrazione più efficace dei processi gestionali ordinari (come la manutenzione, il restauro, etc.);
- prevedere non solo le spese di funzionamento della struttura, ma anche quelle di investimento, le quali amplificano le possibilità di impatto territoriale di musei e istituti, ne aumentano il dinamismo e incrementano la loro capacità di connettere le diverse realtà territoriali, generando valore e rafforzamento delle competenze;
- monitorare, nel medio e nel lungo termine, le ricadute degli obiettivi raggiunti nel perseguimento della propria mission e la sostenibilità di tali impatti nel tempo, che risulta essere oggi la più grande sfida.

Quanto agli strumenti di programmazione, si registra l'esperienza del Museo Archeologico Nazionale di Napoli (MANN) esemplificata di seguito. Sebbene non vi sia per i direttori dei Musei autonomi un obbligo di condividere pubblicamente la pianificazione del museo, il MANN ha avviato, già dal periodo 2016-2019, la pratica del piano strategico pluriennale, completata dalla realizzazione di rapporti annuali sulle attività svolte, come descritto nel riquadro qui sotto.

¹⁷ L'Istituto centrale per il patrimonio immateriale, beneficiario di finanziamento PON per un'azione a valere sull'azione 6c.1.b, è stato considerato nel presente lavoro valutativo al fine di osservare i benefici dell'autonomia, del quale tale istituto è stato dotato sin dalla sua istituzione nel 2007.

MANN - Strumenti di programmazione e monitoraggio

Il MANN ha previsto già dal 2016 la messa a punto di piani strategici quadriennali e il loro monitoraggio annuale, secondo una pratica che è caratteristica dei grandi musei internazionali. In particolare, il **piano strategico** è uno strumento di indirizzo programmatico, attraverso il quale il MANN definisce il raccordo con il quadro strategico precedente, richiama i principali risultati conseguiti, fa il punto sull'orientamento del museo (missione, visione, valori di riferimento), declina gli obiettivi strategici e operativi, approfondisce aspetti ritenuti particolarmente strategici (ad esempio, il digitale nel piano 2020-2023 attualmente in fase di realizzazione), indica il cronoprogramma per il quadriennio successivo e le modalità di monitoraggio del piano stesso.

Il piano strategico viene concepito anche grazie ad apporti accademici ed è elaborato mediante un processo di progettazione partecipata con i dipendenti. La sua pubblicazione, attraverso una casa editrice specializzata, e la sua traduzione in lingua inglese favoriscono la leggibilità del piano da parte dei portatori di interesse, come anche dagli interlocutori internazionali.

L'attività di programmazione strategica si combina con un sistematico lavoro di monitoraggio. Vengono infatti prodotti **rapporti annuali** dettagliati nei quali sono riportate in modo puntuale le attività e i risultati conseguiti, in raccordo con il piano strategico che li prevedeva. Vengono toccati i diversi capitoli della vita del museo: le attività legate alla tutela del patrimonio, le iniziative per la fruizione all'interno e all'esterno del museo, il lavoro di comunicazione con i diversi segmenti di pubblico attraverso i vari canali, i servizi e progetti speciali messi in campo. Il rapporto si conclude con il bilancio consuntivo dell'anno di competenza e con il bilancio di previsione per l'anno successivo.

A giudizio del Direttore Paolo Giulierini, tale programmazione ha valore non solo per il MANN e il contesto in cui esso opera, ma anche per i musei del territorio. La condivisione non solo del lavoro svolto, ma anche dei risultati che non si è riusciti a conseguire e degli errori compiuti nel percorso, riesce infatti di supporto a musei civici, provinciali e regionali, i quali possono avvertire l'esigenza di avere punti di riferimento sulle pratiche più efficienti e innovative da introdurre per la programmazione e gestione dei rispettivi enti.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Napoli (MANN)

Rispetto alla partecipazione al PON Cultura e Sviluppo, l'approccio maturo alla programmazione da parte dei Musei autonomi può essere considerato sotto due aspetti. Da una parte, risulta evidente come il Museo autonomo, forte di una sua strutturata proiezione nel futuro, non ha l'atteggiamento del "beneficiario" che "segue" le indicazioni di un invito a presentare proposte costruendo proposte progettuali ad hoc per

intercettare il finanziamento. **Il Museo autonomo che si è dato una programmazione strutturata persegue piuttosto linee progettuali funzionali a un disegno strategico e le finanzia via via con gli strumenti che si rendono disponibili**, tra i quali riveste notevole importanza il PON Cultura e Sviluppo. I direttori intervistati considerano **infatti il PON Cultura e Sviluppo uno strumento finanziario necessario per la realizzazione di servizi che sono essenziali per il perseguimento della missione del museo** autonomo di cui sono responsabili. Ciò appare molto chiaro nell'ambito dei servizi innovativi per la fruizione. Nel riquadro qui sotto, si segnalano le realizzazioni di carattere spiccatamente tecnologico che il PON Cultura e Sviluppo ha reso possibili per il MANN.

MANN – Finanziamento di servizi innovativi per la fruizione attraverso il PON Cultura e Sviluppo

Grazie al PON Cultura e Sviluppo sono stati compiuti interventi di digitalizzazione per la valorizzazione e la più ampia fruizione dei patrimoni archivistici, bibliotecari, inventariali, archeologici e artistici presenti nel museo. Secondo l'approccio del cosiddetto *design for all*, il Museo mira a impiegare la digitalizzazione per rendere tali contenuti disponibili tendenzialmente *a tutti*.

Sono state finanziate le diverse soluzioni tecnologiche che il MANN ha elaborato per interagire con i suoi pubblici quali, a titolo di esempio, applicazioni digitali da scaricare sui dispositivi mobili personali dei visitatori in grado di guidare ai contenuti del Museo in maniera personalizzata e soluzioni multisensoriali di *design for all* per coadiuvare la fruizione e la conoscenza dei reperti esposti, superando barriere linguistiche e percettive. Un ulteriore filone di lavoro è quello del videomapping, all'interno del quale è stato realizzato il video in Full HD che illustra il mosaico di Alessandro, uno dei reperti più importanti del mondo.

Il PON Cultura e Sviluppo appare, quindi, come uno strumento necessario per il MANN a realizzare i sistemi avanzati di fruizione che rispondono al suo disegno strategico. Come emerge dal Piano strategico 2020-2023, il programma è da considerare come una palestra di sperimentazione dei filoni di lavoro più spinti. L'utilizzo dell'*Internet of things* viene, ad esempio, indicato come un elemento su cui non si è ancora riusciti a lavorare, ma che si conta di realizzare nel prossimo futuro con altre fonti di finanziamento.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Napoli (MANN)

Le esperienze fin qui riportate mostrano come **l'autonomia a seguito della riforma del 2014 si coniughi con un rafforzamento del processo di programmazione che, quando praticato in**

maniera pienamente strutturata, consente anche un uso strategico del PON Cultura e Sviluppo, strumento prezioso in un quadro di risorse finanziarie scarse.

Va in conclusione segnalato che, secondo quanto raccolto attraverso le interviste, il rafforzamento della capacità di programmazione pluriennale non appare completo. Essendo il bilancio di tipo annuale ma con previsione pluriennale, i musei hanno contezza solo degli stanziamenti che, anno per anno, saranno resi disponibili dal Ministero; la parzialità di tale informazione rispetto a una proiezione futura può essere considerata un limite alla possibilità di un'effettiva programmazione pluriennale.

1.2.2 Creazione e mantenimento di rapporti strutturati sul territorio

Entrando nello specifico dei miglioramenti riscontrabili a seguito della riforma del 2014, al di là dell'elemento di sistema della programmazione pluriennale, si è rilevato **un incremento delle convenzioni e protocolli d'intesa stipulati dai musei autonomi con soggetti esterni**. L'esperienza di un Istituto autonomo già dal momento della sua istituzione nel 2007, il già citato Istituto centrale per il patrimonio immateriale, suggerisce che l'autonomia è un fattore che facilita la sottoscrizione di tali accordi strutturati, fermo restando il ruolo del Segretariato regionale territorialmente competente che come da norma ha la responsabilità dei rapporti con le autonomie territoriali¹⁸.

Rispetto ai Musei divenuti autonomi attraverso la riforma del 2014 che si è potuto osservare, si è riscontrato un lavoro di tessitura delle relazioni sulla scala locale. I quattro Musei autonomi consultati attraverso intervista o indagine hanno tutti indicato tale fenomeno, almeno in riferimento alle convenzioni con altri luoghi della cultura statali, luoghi della cultura pubblici non statali, luoghi della cultura privati, enti locali e società che per loro conto erogano servizi, soggetti appartenenti al mondo dell'istruzione e dello spettacolo. Tali accordi si traducono nella realizzazione di iniziative strutturate che possono anche uscire dall'ambito culturale e prevedere, ad esempio, la distribuzione di card di servizi ai turisti resa possibile dalla collaborazione con associazioni di categoria o aziende di trasporto pubblico locale. Il Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MArTA) appare da tale punto di vista un caso esemplificativo, come emerge dal riquadro qui sotto.

¹⁸ D.P.C.M. del 29/08/2014, art. 32.

MARTA – Convenzioni e accordi con soggetti esterni al museo

Dalla riforma del 2014 in poi, la nuova direzione del MARTA ha impresso un forte impulso ai progetti volti all'interazione con altri enti, sottoscrivendo convenzioni, che, da un lato, hanno consentito di rafforzare alcuni patti collaborativi con Università e con alcuni enti di ricerca precedenti la riforma e, dall'altro, di promuovere accordi più strutturati con lo scopo di consolidare un più proficuo rapporto con il territorio.

Quasi tre quarti dei 34 soggetti con i quali il MARTA ha costruito una modalità strutturata di interazione appartengono, infatti, al territorio provinciale in cui il museo è inserito. Nell'ambito della formazione, vanno evidenziate le convenzioni per l'**alternanza scuola-lavoro** con scuole secondarie di Taranto e del Comune di Grottaglie. Al contempo, buona parte dei rapporti con realtà fuori regione sono riconducibili alle convenzioni per i **tirocini curriculari** e alla convenzione con l'Università degli Studi di Udine per motivi di **ricerca**.

A seguito della riforma, il MARTA ha interpretato il suo ruolo di "attrattore" coinvolgendo un più ampio spettro di attori territoriali, rendendo di fatto il museo archeologico sia un luogo di apprendimento, sia un avamposto per le attività culturali nell'area tarantina. A titolo esemplificativo, il MARTA è stato il primo museo italiano a creare le "mappe di comunità", inizialmente con quattro scuole superiori di Taranto, poi proseguendo con un progetto europeo, che ha previsto il coinvolgimento delle comunità dei pescatori di Taranto del Mar Piccolo (Interreg Italia-Grecia "Fish and Chips") che ha consentito di rafforzare il legame con il territorio, secondo un approccio scientifico-culturale. Inoltre, appaiono contribuire alla **tutela del territorio**, inteso come protezione dell'ambiente e delle specie animali che lo abitano, con una particolare attenzione al mare, le tre convenzioni con l'Autorità Portuale, con il Commissario Straordinario per interventi ambientali, con l'associazione "Jonian Dolphin Conservation".

L'azione del Museo si estende anche alle **arti performative**. In tal senso, il MARTA ha sottoscritto una convenzione con l'Orchestra I.C.O. Magna Grecia che prevede sia la progettazione e realizzazione di progetti scientifici, sia l'organizzazione di eventi musicali; in aggiunta, sono previste reciproche agevolazioni sui costi delle rispettive bigliettazioni. Contestualmente, la convenzione con il Teatro Pubblico Pugliese prevede la progettazione e realizzazione di azioni finalizzate a promuovere la cultura, in particolare a favore della città di Taranto e del suo territorio.

Il MARTA declina le sue attività anche in senso **sociale**, attraverso una serie di convenzioni che prevedono attività per le fasce deboli e a favore dei consumatori, e di **animazione culturale**, mediante accordi volti alla promozione della conoscenza con associazioni del territorio tarantino e con istituzioni del leccese.

La **promozione turistica** viene perseguita in sinergia con associazioni, con due comuni (uno del territorio tarantino e l'altro del leccese) e anche con l'associazione di categoria Confcommercio, con la quale è stata sottoscritta una convenzione che prevede agevolazioni sul costo del biglietto di ingresso al museo. Per valorizzare le potenzialità turistiche del territorio, il MARTA ha, infine, stabilito una

convenzione anche con l'azienda per la mobilità nell'area di Taranto, prevedendo agevolazioni sui costi dei rispettivi biglietti.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MArTA)

L'interazione “con il territorio” può essere portata fino al livello della progettazione urbanistica. Nel caso di un museo inserito in una realtà urbana con un potenziale di cambiamento (qui si fa riferimento a Napoli, la città più grande nel territorio coperto dal PON Cultura e Sviluppo), si può arrivare a condividere, con gli enti locali e con gli altri portatori di interesse, un vero e proprio progetto per la città. Questo approccio territoriale volto alla riqualificazione urbana comporta la costruzione di rapporti solidi e una notevole capacità di proiezione nel futuro. A tale proposito, va rilevato un ruolo particolarmente importante giocato dal PON Cultura e Sviluppo, come anche di altri programmi a finanziamento UE. **La possibilità, per il Museo autonomo, di realizzare investimenti importanti** (in questo caso ci si riferisce primariamente al versante delle opere, cioè a interventi pienamente tangibili) **nella scala cittadina conferisce al direttore la forza di orientare i cambiamenti urbanistici in modo da sfruttare il potenziale culturale espresso non solo dal museo autonomo ma dall'intero sistema museale nazionale**, comprendente musei pubblici statali, pubblici non statali e privati. Il caso del MANN¹⁹, riportato nel riquadro qui sotto, è esemplificativo di un museo autonomo che sta ambiziosamente portando avanti un progetto urbanistico per la città di cui è parte attiva, Napoli.

MANN - Approccio territoriale e riqualificazione urbana

Nella “visione” esplicitata nel Piano strategico 2020-2023 del MANN è compresa la realizzazione di una progettualità di tipo eminentemente urbanistico, un **Quartiere delle Cultura** sul modello dell'isola dei musei di Berlino, intimamente connesso all'identità di Napoli.

L'operazione, da realizzare di concerto con la Regione Campania, il Comune e le Municipalità di Napoli, interesserà gli assetti urbanistici della galleria antistante, dei giardini municipali, di Via Foria, del limitrofo centro storico UNESCO.

Tale progetto dipende, in larga parte, da soggetti esterni al Museo, presentando, quindi, rischi maggiori rispetto alle iniziative sulle quali il MANN ha pieno controllo. Per parte sua, il Museo si sta impegnando,

¹⁹ Per un ulteriore approfondimento si suggerisce la lettura dell'agile volume di Giulierini P., Savy D., Bifulco F., Fresa V. (2021) *Quartiere della cultura. MANN UNINA e INVITALIA per la rigenerazione urbana*.

oltre che sul fronte degli interventi strutturali, anche nella costruzione e animazione di una rete di relazioni tra le istituzioni culturali che gravitano nel potenziale quartiere della cultura (dall'Accademia di Belle Arti, al Conservatorio di S. Pietro a Maiella, dal Teatro Bellini all'Istituto Colosimo, al cinema Modernissimo), la rete dei Negozi Amici, con particolare attenzione alle botteghe artigianali, antiquarie e librerie storiche e alla rete dei siti ExtraMANN, che mira a un racconto collettivo del patrimonio culturale di Napoli grazie a una innovativa applicazione di mappatura collaborativa.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Napoli (MANN)

1.2.3 Rafforzamento del rapporto con i segmenti di pubblico, anche nella dimensione locale

Il rafforzamento della programmazione dei musei autonomi, derivante dall'autonomia, consente innanzitutto di interpretare con maggiore forza la missione dell'ente, a partire dal contributo alla conoscenza e allo spirito critico di un pubblico differenziato, possibilmente da ampliare nel tempo. Tale lavoro, importante per ogni museo calato nel tempo presente e sicuramente centrale per i Musei autonomi con i quali il valutatore ha interloquuto, passa anche attraverso **l'adozione di linguaggi nuovi e un uso avanzato delle tecnologie digitali**. Tali innovazioni possono risultare decisive proprio per rafforzare la capacità di interlocuzione del museo con segmenti di pubblico locale, sia nel mondo della scuola che nel mondo dell'impresa. Sotto tale aspetto, **la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo viene giudicata come fondamentale dai direttori intervistati in quanto mette a disposizione fondi finalizzati a progetti fortemente innovativi**.

L'esperienza del Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MArTA), riportata nel riquadro qui sotto, illustra l'uso strategico di un progetto del PON Cultura e Sviluppo per approfondire la propria capacità di interazione con i pubblici del museo, sino a farne un laboratorio aperto alla comunità e agli attori anche del mondo imprenditoriale.

MArTA – Uso strategico dei finanziamenti del PON Cultura e Sviluppo

Il progetto realizzato dal Museo Archeologico di Taranto denominato "Il museo MArTA 3.0", finanziato dal PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, persegue l'evoluzione verso un "museo distribuito" e digitale. Il progetto comprende un massiccio lavoro di digitalizzazione del patrimonio di reperti archeologici e monete conservate nel museo e punta ad introdurre, al suo interno, un *FabLab*, ovvero un laboratorio di artigianato digitale dotato di stampanti e scanner 3D, che possa essere reso disponibile a visitatori in

modo da generare interdipendenze funzionali con altri settori, oltre che incrementare e sistematizzare la partecipazione e l'accesso al museo da parte dei giovani.

“Il museo MArTA 3.0” mira, inoltre, a creare un'esperienza digitale da vivere all'interno del museo grazie ad applicazioni multilingua interattive fruibili su tablet e dispositivi mobili e a tavoli interattivi che permettano dalla semplice analisi di dettaglio di un'opera, fino alla possibilità di “ricostruirla”. Molte altre sono le innovazioni digitali volute dal MArTA che puntano anche a far uscire l'esperienza digitale del museo all'esterno del museo stesso. Tutto ciò in ottica non solo di una maggior digitalizzazione, ma anche al fine di costituire un'innovativa esperienza di museo “partecipato”.

Guardando allo sviluppo del progetto, si può osservare come l'autonomia abbia reso possibile un processo osmotico nei confronti del territorio, permettendo di amplificare il ruolo del museo come avamposto di museo diffuso nell'area di attrazione. In un'ottica strategica, il progetto “Il museo MArTA 3.0” è stato, nello specifico, inteso come un incubatore per le imprese culturali e creative.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MArTA)

Per migliorare l'interazione con i propri pubblici, occorre monitorare con continuità la fruizione del museo. Se la fruizione va progettata per “segmenti”, è necessario che il monitoraggio finalizzato a migliorarla sia, a sua volta, organizzato secondo una sufficiente segmentazione dei rispondenti. In particolare, occorre saper identificare il livello di soddisfazione, le aspettative e le esigenze del pubblico locale per poter poi elaborare le giuste soluzioni di raccordo con il territorio.

Il caso del MArTA illustrato nel riquadro qui sotto evidenzia come, a seguito della concessione dell'autonomia, siano state adottate pratiche avanzate di monitoraggio della composizione dei visitatori tali da restituire informazioni specifiche sull'utenza di livello locale.

MArTA – Monitoraggio avanzato della composizione dei visitatori

Con l'autonomia, sono state stabilite pratiche di monitoraggio avanzato dei visitatori quanto alla loro composizione. Precedentemente alla riforma, il MArTA aveva già stabilito un sistema di monitoraggio delle visite, il quale consentiva di rilevare la differenza tra italiani e stranieri. A seguito della riforma si è avviato un monitoraggio più fine che consente di rilevare la componente locale del pubblico (nazionale). Grazie a tale approccio e agli strumenti software che lo rendono possibile, ci si è resi conto di una forte crescita del pubblico di prossimità. Il fenomeno del generale significativo aumento dei visitatori (e dell'ancora più significativo aumento degli introiti) può quindi essere interpretato in maniera più attenta rispetto a quanto non fosse possibile in passato. Con l'autonomia, si è iniziato a svolgere anche un'opera

di monitoraggio del pubblico non solo quantitativo, ma anche qualitativo, tramite questionari sulla soddisfazione dei visitatori.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MARTA)

1.2.4 Coinvolgimento del mondo dell'impresa, anche attraverso innovazioni di governance

Dalla trattazione è già emerso come l'autonomia derivata dalla riforma del 2014 abbia creato migliori condizioni per i musei divenuti autonomi di creare sinergie con il tessuto imprenditoriale e associativo cittadino. La maggiore facilità nello stabilire rapporti strutturati, come anche l'opportunità di "aprire" il museo all'esterno trasformandolo in un laboratorio per le forze creative e produttive, anche grazie ai finanziamenti del PON Cultura e Sviluppo, sono elementi che sono stati già illustrati. Resta da osservare che **vi è la possibilità, per i Musei autonomi, di introdurre innovazioni di governance mirate ad un più strutturato coinvolgimento dei portatori d'interesse privati**, e in particolare delle imprese.

Come già menzionato nel capitolo introduttivo, la riforma del 2014 prevede per i Musei autonomi la figura del direttore e gli ulteriori organi del Consiglio di amministrazione e Comitato scientifico (presieduti dal direttore), oltre al Collegio dei revisori dei conti. L'esigenza di raccogliere contributi di tipo strategico e non solo operativo dai portatori di interesse e dalle imprese del territorio ha portato il MANN a dotarsi di un ulteriore organo, denominato Advisory board, attraverso il quale si intende andare oltre l'idea secondo la quale il pubblico "apre al privato" per sopperire alle proprie lacune, ad esempio nella gestione di determinati servizi, per praticare piuttosto il confronto tra pubblico e privato già nel momento in cui si concepisce la strategia del Museo autonomo. In tal modo, si intende innescare un meccanismo di mutuo apprendimento che rafforzi il ruolo del museo quale presidio territoriale, epicentro di interessi diversi che trovano conciliazione in progettualità condivise ed elemento propulsivo di rigenerazione urbana, anche a sostegno delle municipalità. Il riquadro sotto fornisce alcuni dettagli su tale recente esperienza del MANN.

MANN – Coinvolgimento dei soggetti privati nella governance del museo

Al fine di garantire un efficace approccio territoriale, **il MANN ha compiuto una precisa scelta relativamente alla sua stessa governance**. Oltre agli organi previsti dalla riforma del 2014, dal febbraio 2020, il museo si è dotato di un **Advisory Board**, un organo consultivo costituito da portatori di interesse e rappresentanti di aziende, che portano stimoli e nutrono di idee e progettualità il museo e che, a loro volta, sono il tramite rispetto ad altre aziende. Questo assetto consente al MANN di

confrontarsi con le imprese in fase di concepimento della strategia, di fornire linee guida e di attivare i privati in maniera incisiva anche nel conseguimento di interessi pubblici definiti a monte. Nella fase di avvio delle sue attività, l'Advisory Board ha perseguito obiettivi di miglioramento delle strategie di finanziamento privato, crowdfunding e sponsorizzazioni culturali, branding e co-branding anche in collaborazione con soggetti privati, ricerca di nuove forme di sostegno all'attività del MANN anche tramite Artbonus.

Fonte: *Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Napoli (MANN)*

In tema di governance, va anche riportato che, dal punto di vista dei direttori intervistati la funzione da loro esercitata ha una marcata centralità nella programmazione e gestione delle attività del museo. Il direttore, infatti, interagisce sì con il Consiglio di Amministrazione e il Comitato scientifico, ma entrambi gli organi sono dal direttore stesso presieduti, come ricordato sopra. In tale quadro, è stato anche osservato che il lavoro di integrazione territoriale da parte dei Musei autonomi è certamente agevolato dalla riforma del 2014, ma dipende dagli impulsi impressi (o non impressi) dal direttore incaricato. È stato quindi espresso l'auspicio che la condivisione del lavoro di programmazione crei progressivamente le condizioni per una guida più corale del Museo autonomo, meno dipendente dall'approccio e dalla volontà del singolo direttore, e maggiormente ancorata alle capacità di un'intera squadra. Questa notazione apre lo spazio per le riflessioni che seguono.

1.2.5 Dotazione di personale e organizzazione delle risorse umane

Dal punto di vista dei direttori intervistati, il lavoro di integrazione territoriale svolto dai rispettivi musei – come sopra illustrato - potrebbe essere più massiccio, sistematico e specialistico in presenza di una più robusta e articolata dotazione di personale. A tale proposito, il PON Cultura e Sviluppo offre alcune risposte che, ai fini della presente valutazione, occorre collocare in un quadro più complesso e stratificato.

Va innanzitutto ricordato che i Musei autonomi non hanno competenza rispetto alla materia del personale. L'autonomia dei musei, come disegnata dalla riforma del 2014, lascia infatti in capo alla Direzione generale Organizzazione del Ministero le competenze in materia di personale. Il processo di selezione (concorsi e conseguenti assunzioni) viene quindi gestito centralmente, come anche il lavoro di programmazione del fabbisogno di personale, di dimensionamento degli organici, di allocazione delle risorse umane e di mobilità delle medesime tra le diverse direzioni e uffici, sia centrali, sia periferici. Tale allocazione, che viene compiuta

“anche su proposta dei relativi direttori”²⁰, avviene quindi per decisione della Direzione generale Organizzazione.

Nel corpus della riforma, l'organizzazione dei musei statali è specificatamente stabilita dal D.M. del 23 dicembre 2014. Come già precedentemente ricordato, all'art. 4, viene assicurata la presenza delle seguenti aree funzionali, ognuna assegnata a uno o più unità di personale responsabile:

- a) Direzione;
- b) Cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca;
- c) Marketing, fundraising, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni;
- d) Amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane;
- e) Strutture, allestimenti e sicurezza.

Va quindi rilevato che la riforma del 2014 ha dotato i Musei autonomi di un'area funzionale, quella dedicata al marketing, ai rapporti con il pubblico e alle pubbliche relazioni, che attiene alla costruzione di relazioni con l'esterno, anche in chiave di integrazione territoriale. La seconda area funzionale, peraltro, prevede la competenza nella didattica, un ambito che riveste un ruolo importante nella interrelazione con il mondo dell'istruzione, a partire dalla dimensione locale.

I Musei autonomi consultati attraverso indagine dal valutatore, quando hanno dichiarato di disporre nel proprio organigramma di una funzione dedicata alle relazioni e allo sviluppo di iniziative con altri soggetti del territorio, hanno altresì dichiarato che essa è stata introdotta successivamente al 2014, quindi a seguito della riforma.

I direttori intervistati hanno, per parte loro, confermato che **la riforma del 2014 ha migliorato la capacità dei musei autonomi di lavorare nella direzione della integrazione territoriale, sia grazie alla rinnovata funzione della direzione stessa, sia grazie all'introduzione di funzioni specifiche.**

D'altra parte, gli organici dei Musei autonomi risentono di una situazione che è comune a tutto il Ministero della Cultura. Gli ultimi dati disponibili, relativi all'anno 2020, indicano che la differenza tra il personale cessato e il personale assunto nell'anno è di 1.733 unità su di un totale di 11.853 dipendenti in servizio al 1° gennaio 2021. L'età media del personale è di 56 anni e la stessa età media si riscontra per la fascia dei dirigenti. La figura sotto illustra la differenza tra “cessati” e “assunti” per area. È da notare che non si osserva alcun valore

²⁰ D.P.C.M. 29/08/2014 n. 171, art. 23.

positivo. Anche scendendo al livello di singolo profilo professionale, il quadro di diminuzione esce confermato. Risalta il saldo negativo dei funzionari amministrativi (-133) e degli assistenti amministrativi gestionali (-309), sempre riferito all'anno 2020.

Figura 3 – Differenza tra il personale cessato e il personale assunto del MiC nell'anno 2020

DIFFERENZA TRA IL PERSONALE CESSATO E IL PERSONALE ASSUNTO NELL'ANNO 2020														
AREA PRIMA			AREA SECONDA			AREA TERZA			DIRIGENTI			TOTALE		
Cessati	Assunti	Differenza	Cessati	Assunti	Differenza	Cessati	Assunti	Differenza	Cessati	Assunti	Differenza	Cessati	Assunti	Differenza
48	0	-48	1040	4	-1036	657	22	-635	16	2	-14	1761	28	-1733

Fonte: Ministero della Cultura, Piano della performance 2021-2023

Analizzando, come caso specifico, la dotazione del personale del MANN, si può rilevare come la diminuzione del personale a livello di Ministero si riflette nella vita di un museo autonomo. L'organico previsto per il MANN, secondo il D.M. del 19 settembre 2016, è di 172 unità. Il Piano strategico 2020-2023 del MANN, d'altra parte, indica che l'organico del museo ammontava, al momento della redazione del piano, a 128 unità; a titolo di esempio, il personale di sala, previsto nel numero di 95 unità, era pari a 77, con la previsione di un numero di 68 a fine 2023. Come emerso nel processo di intervista, a livello nazionale, risultano carenze anche in relazione ai dirigenti di ruolo. Tale problema sta trovando una parziale soluzione attraverso le assegnazioni secondo l'art. 19, comma 6 del D.Lgs. 165/01 sulla dirigenza, il quale prevede la nomina temporanea da funzionari a dirigenti (operazione basata sul presupposto che i funzionari siano in grado di assumere responsabilità dirigenziali).

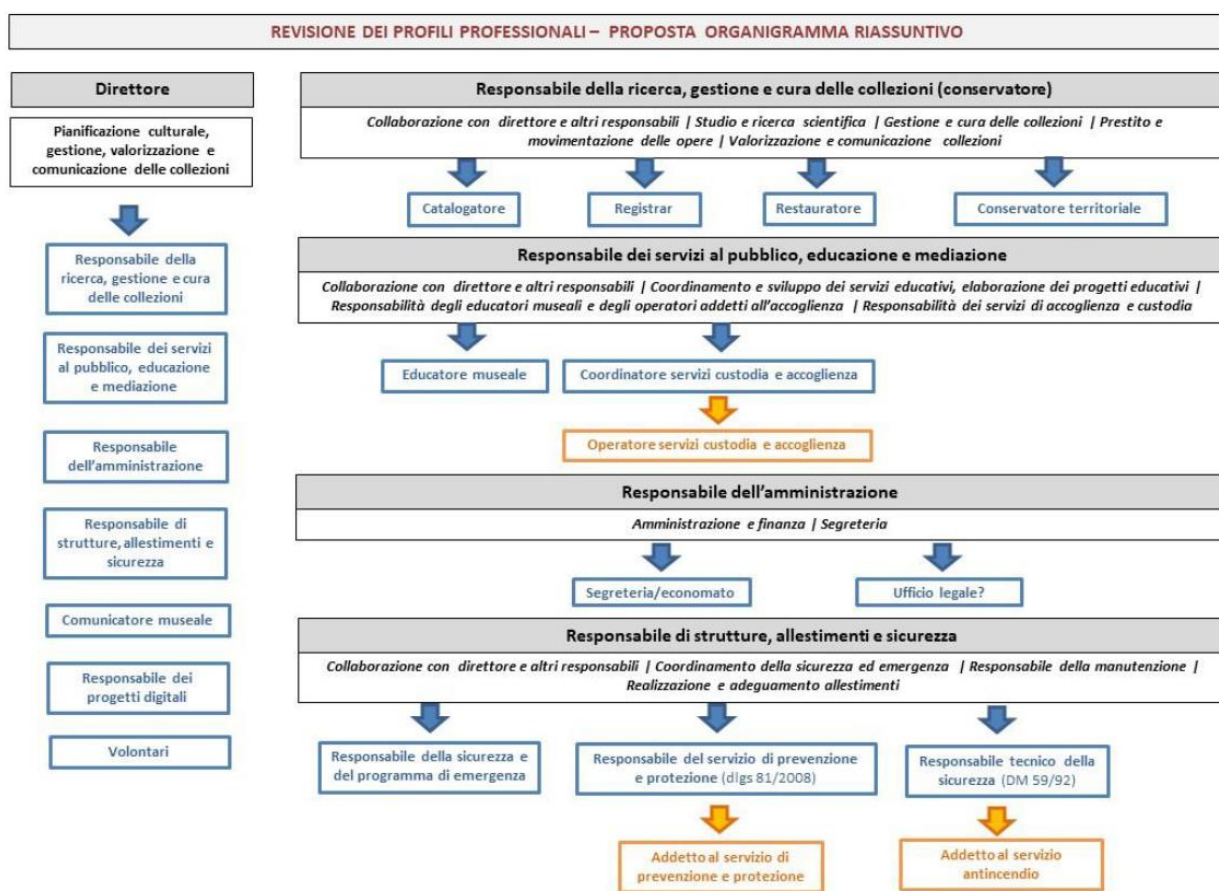
Oltre al problema degli organici "non riempiti", i direttori dei musei intervistati, che hanno conseguito l'autonomia a seguito della riforma, hanno indicato ulteriori bisogni. Se da una parte, come già illustrato, vengono riconosciuti i passi avanti compiuti attraverso la riforma nella individuazione di funzioni specifiche fondamentali per il raccordo con il territorio, e se si testimonia la presenza di professionalità elevate e spiccati specialismi nei rispettivi organici²¹, si osserva che **i musei autonomi avrebbero bisogno di ulteriori figure specifiche ancora non previste dagli organici ministeriali.**

²¹ Il Piano della performance 2021-2023 del Ministero della Cultura, nel riportare il quadro complessivo relativo al personale, rileva che "la struttura organizzativa del MIC, estremamente capillare e complessa, si avvale di risorse umane di alto profilo tecnico e amministrativo, con specifiche e qualificate competenze".

La discussione sulla articolazione delle funzioni negli organici dei musei è ampia e vivace. Qui giova riportare (come da figura sotto) una proposta di organigramma formulata da ICOM nel 2017²², basata sulla articolazione in aree funzionali disposta dal D.M. del 23 dicembre 2014 e articolata in:

- AREA 1: Ricerca, gestione e cura delle collezioni;
- AREA 2: Servizi al pubblico, educazione e mediazione;
- AREA 3: Amministrazione;
- AREA 4: Strutture, allestimenti e sicurezza.

Figura 4 – Proposta ICOM di organigramma per i musei italiani



Fonte: ICOM (2017)

La consultazione dei direttori dei Musei autonomi ha consentito al valutatore di raccogliere elementi propositivi specifici, che possono essere utilmente riferiti alla proposta di organigramma sopra riportata.

²² Jalla D., Lattanzi V., Maffei T., Mandosi M., Maresca Compagna A., Mascheroni S., Sodano C., Visser A.M., Marras A.M. (2017) *Professionalità e funzioni essenziali del museo alla luce della riforma dei musei statali*. Fascicolo di ICOM Italia (International Council of Museums Italia).
<https://www.icom-italia.org/wp-content/uploads/2018/07/ICOMItalia.Professionalit%C3%A0FunzioniEssenzialiMuseo.2017.pdf>

Un primo ambito di riflessione riguarda l'area dedicata alla **amministrazione**. È stato osservato che la funzione di tipo “amministrativo” non necessariamente comprende la **competenza di gestione dal punto di vista amministrativo e finanziario di un progetto a finanziamento speciale** (alla quale la proposta ICOM non fa esplicito riferimento). Tale aspetto, considerato dai direttori di grande rilievo data l'importanza che in questi anni i fondi UE - come illustrato – hanno rivestito per la realizzazione della missione dei musei autonomi, viene giudicato ancora più strategico negli anni di attuazione del PNRR. È stata anche rilevata l'esigenza di dotare i musei autonomi di un **ufficio legale** per le questioni che riguardano strettamente il museo, richiamando una competenza che la proposta ICOM prevede anche se con un punto interrogativo. Rispetto alla competenza del **fundraising**, presente nella norma, si è indicata l'opportunità di un potenziamento della figura dell'esperto di crowdfunding e mecenatismo, facendo riferimento a professionisti che portano con sé un pacchetto personale di contatti e, mettendoli a disposizione del museo, ne potenziano la capacità di spesa e di investimento.

I direttori consultati hanno inoltre manifestato chiari bisogni di articolazione e approfondimento delle competenze nell'area dedicata ai **servizi al pubblico, all'educazione e mediazione**. In particolare, si avverte l'esigenza di integrare nell'organigramma del museo l'esperto di **didattica museale** specializzato (che potenzi il ruolo formativo ed educativo del museo attraverso l'applicazione di metodologie e tecniche specifiche), l'esperto di **accessibilità culturale** (che sia in grado di elaborare strategie che favoriscano la progettazione di servizi per tutti i cittadini, eliminando le barriere all'accesso e alla fruizione), come anche **mediatori culturali** (che interagiscano con comunità sempre più internazionali, multietniche e globalizzate, aiutando non solo nelle traduzioni in altre lingue, ma anche nella capacità di “pensare diversamente il museo”). Rispetto alla questione dell'integrazione territoriale, il valore di tali competenze risulta chiaro se si pensa che i Musei autonomi – capaci di una proiezione internazionale in ragione della loro eccellenza – come sopra illustrato, perseguono con forza la loro missione di interagire con i pubblici locali, a partire dalla popolazione scolastica e tenendo conto del mondo produttivo, come anche della complessità della comunità in cui vivono immersi.

Nella proposta di organigramma di ICOM, vengono individuate due funzioni di supporto al direttore: Comunicatore museale e Responsabile dei progetti digitali. Il riferimento alla seconda figura richiama un elemento emerso in modo molto netto dalle interviste. **Se dovessero contare solo sulle figure attualmente nei propri organici così come disposti dal Ministero, i direttori non riuscirebbero a svolgere attività ulteriori rispetto a quelle “ordinarie”**. Ciò non significa, si badi bene, che le attività cosiddette “ordinarie” non siano essenziali per il perseguimento della missione del museo, e più in generale

per il sistema dei beni culturali nel suo complesso. Lo svolgimento di tali attività richiede, peraltro, in molti casi, competenze altamente specialistiche e, data l'importanza di livello mondiale del patrimonio conservato dai musei autonomi italiani, inevitabilmente comporta un confronto scientifico di livello internazionale. D'altra parte, vi sono attività "straordinarie" – come la digitalizzazione del patrimonio e la progettazione di servizi digitali a favore di visitatori e utenti – che possono essere svolte solo se il museo riesce a mobilitare esperti che non sono presenti nei suoi organici; tali attività sono a loro volta importanti per il perseguimento della missione del museo di rafforzare la sua capacità di interazione con i suoi articolati segmenti di pubblico.

La **partecipazione al PON Cultura e Sviluppo** da parte dei musei autonomi va quindi anche vista in tale prospettiva. Non si tratta solo di accedere a fondi che consentono di mettere in campo servizi e soluzioni che altrimenti non sarebbero possibili, ma anche, a monte di questo, di mobilitare esperti capaci di **nutrire il Museo autonomo di competenze specialistiche in ambiti attualmente non coperti dal personale dipendente**. Rispetto ai bisogni sopra menzionati, i direttori intervistati hanno sottolineato la possibilità, attraverso i progetti finanziati a valere sull'Azione 6.c.1.b del PON Cultura e Sviluppo, di attivare esperti di progettazione di servizi digitali, come i progetti del MARTA e del MANN cui si è fin qui fatto riferimento mostrano. Va poi sottolineato un altro aspetto, che non va dato per scontato. Attraverso i fondi UE, è possibile mobilitare esperti di gestione amministrativa e finanziaria di progetti speciali: tenendo conto del grande valore che tale competenza riveste nella vita dei musei, questo va giudicato di per sé come un valore portato dal PON Cultura e Sviluppo sul piano delle risorse umane. È peraltro evidente che la mobilitazione di risorse umane, attraverso i progetti a finanziamento UE ha un carattere temporaneo, legato alla durata del progetto, e non crea quindi le condizioni per un'evoluzione del gruppo di lavoro sul quale il direttore può contare per la crescita del museo.

In generale, **l'impossibilità per i direttori, dato l'attuale assetto dei Musei autonomi, di selezionare il personale, come anche di motivarlo attraverso incentivi di natura economica e non solo, appare ai direttori intervistati come un limite**. Viene osservato che i dipendenti, i quali lavorano per il raggiungimento degli obiettivi del museo, riceverebbero maggiori stimoli se le "accelerazioni" loro richieste venissero riconosciute attraverso premi, come peraltro accade per i direttori stessi. Questo creerebbe anche migliori condizioni per le motivazioni necessarie al raggiungimento di ulteriori obiettivi negli anni a seguire. D'altra parte, vi è piena consapevolezza che un'autonomia dei direttori sul piano del personale è configurabile nel modello del museo-fondazione, che esce dall'orizzonte della riforma del 2014.

Nelle condizioni date, la sfida più ambiziosa appare quella di andare oltre la marcata centralità che la figura del direttore ha nell'attuale assetto dei Musei autonomi, date le sue estese funzioni e la prerogativa di

presiedere sia il Comitato scientifico, sia il Consiglio di amministrazione. Come sopra già segnalato, ad oggi la volontà del direttore sembra poter determinare un maggiore o minore raccordo con il territorio. Strumenti di pianificazione pluriennale nelle mani di squadre di lavoro interdisciplinari potranno offrire una base sempre più solida a un lavoro che già oggi appare aver ricevuto un chiaro impulso dalla riforma del 2014.

1.3 PORTATA DELLA RIFORMA DEL MIC PER LE DIREZIONI REGIONALI MUSEI

La riforma del 2014 ha voluto conferire nuovo spessore ai musei statali attribuendo loro il profilo di “istituzione”. Come ricordato da Lorenzo Casini²³, precedentemente alla riforma “I musei statali restavano, fatte salve rarissime eccezioni, come la Galleria nazionale d’arte moderna e contemporanea di Roma, meri uffici non dirigenziali all’interno delle soprintendenze. Uffici, quindi, privi di un regolamento o di uno statuto, di un direttore con pieni poteri di firma e di gestione della cassa, di un consiglio di amministrazione, di un comitato scientifico. Né questi circa duecento musei (su un totale di circa quattrocento luoghi della cultura) potevano contare su una Direzione generale di riferimento”. Se i Musei divenuti autonomi a seguito della riforma hanno compiuto il “balzo” che è stato qui già descritto, occorre ora indagare il percorso compiuto dai Musei non autonomi rispetto ai temi della presente ricerca valutativa.

Per inquadrare tale questione, occorre ricordare che la riforma ha istituito, quali articolazioni periferiche della neocostituita Direzione generale Musei, i Poli museali regionali, oggi Direzioni regionali Musei. Ad esse è stata affidata la responsabilità di garantire il servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura statali. Le Direzioni regionali Musei hanno quindi il compito di coordinare e promuovere il sistema museale a livello regionale, favorendo la creazione di servizi integrati e garantendo livelli uniformi di qualità.

Venendo al tema della integrazione e complementarità dell’offerta culturale che è al centro della presente valutazione, occorre rilevare che le Direzioni regionali Musei sono chiamate ad assicurare la creazione e il mantenimento di una rete istituzionale con i soggetti operanti sul territorio della regione, coordinando peraltro tutti i musei, non solo i non autonomi ma anche gli autonomi. D’altra parte, se i Musei autonomi dispongono, a seguito della riforma, della piena capacità di raccordarsi sui rispettivi territori con i soggetti,

²³ Casini L. (2018). *Una “Revolution in Government”? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*. Estratto pubblicato nella Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Anno LXVIII Fasc. 2 – 2018. Pag. 701.

interni come anche esterni al sistema culturale, ritenuti funzionali ad un miglior perseguimento della loro missione, i Musei non autonomi dipendono per lo sviluppo di tali dinamiche dagli organi periferici del MiC, e in particolare dalle rispettive Direzioni regionali Musei che hanno il compito di programmare, indirizzare, coordinare e monitorare tutte le attività di gestione, valorizzazione, comunicazione e promozione del sistema museale nazionale nel territorio regionale di competenza.

Nel 2018, quindi in una fase ancora iniziale di applicazione della riforma, il già citato Lorenzo Casini osservava che “I poli museali regionali stentano a raggiungere una vera e propria identità e sono in bilico tra musei-aggregati o, come più correttamente dovrebbero essere, soggetti facilitatori della attivazione di musei non dotati di autonomia speciale, ma comunque musei”²⁴. La presente valutazione, seguendo l’approccio di tipo partecipativo illustrato nell’introduzione, offre alcuni elementi per una lettura evolutiva che può condurre ad un aggiornamento di tale giudizio e ad una sua messa in prospettiva nei tempi di una progressiva applicazione della riforma.

Il ruolo delle Direzioni regionali Musei, svolto in connessione con gli altri organi periferici del MiC e cioè i Segretariati regionali e le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, viene di seguito analizzato concentrandosi sulla tessitura di relazioni sui territori, sul rafforzamento del Sistema Museale Nazionale, nonché sul sostegno offerto ai Musei non autonomi per la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo. Quest’ultimo punto richiede di riprendere la questione della dotazione del personale, già toccata a proposito dei Musei autonomi, e di collocarla in una prospettiva più ampia.

1.3.1 Ruolo delle Direzioni regionali Musei nella tessitura delle relazioni sui territori

I musei non autonomi consultati dal valutatore attraverso indagine hanno indicato, per un 60%, l’importanza del supporto ricevuto dalla rispettiva Direzione regionale Musei per la costruzione di dinamiche di integrazione territoriale. Tale dato, solamente indicativo considerati i limiti di partecipazione che ha incontrato l’indagine, corrisponde a quanto riportato dai Direttori regionali intervistati, i quali hanno descritto **la missione di costruire rapporti tra musei non autonomi e altri soggetti sui rispettivi territori, a scopo di rafforzamento dell’offerta culturale, come centrale per il loro ufficio, ma ancora da rafforzare per arrivare a un’azione omogenea e sistematica su tutti i territori e a favore di tutti i Musei non autonomi.**

²⁴ Casini L. (2018). *Una “Revolution in Government”? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*. Estratto pubblicato nella Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Anno LXVIII Fasc. 2 – 2018. Pag. 718.

L'indagine registra, comparando due periodi ovvero prima del 2015 e a seguito del 2015 e cioè nel periodo di attuazione della riforma, **un aumento, sebbene limitato, degli accordi di collaborazione da parte dei Musei non autonomi con varie tipologie di soggetti** quali luoghi della cultura statali, luoghi della cultura pubblici non statali, luoghi della cultura privati, enti locali e società che per conto degli enti locali erogano servizi, soggetti appartenenti al mondo dell'istruzione, dello spettacolo, delle imprese, del terzo settore. Questo conferma, grazie alla triangolazione con le altre fonti, un progressivo - sebbene solo graduale - rafforzamento del processo di costruzione di dinamiche di integrazione per il rafforzamento dell'offerta culturale da parte dei Musei non autonomi.

L'intensità e ricorrenza delle collaborazioni nate da tali accordi è stata indagata nell'ambito dei luoghi della cultura, distinti per classe di appartenenza. È emerso che **la collaborazione tra i musei statali non autonomi e altri luoghi della cultura statali è relativamente più intensa e ricorrente** (la collaborazione viene indicata come "media" nell'80% dei casi e come "modesta" nel 20% dei casi) **rispetto a quella con i luoghi della cultura pubblici non statali e privati**, che viene considerata come modesta da oltre la metà dei rispondenti ("modesta" dal 60% dei musei non autonomi che hanno partecipato all'indagine, e "media" dal restante 40%).

Per comprendere i margini di miglioramento che vi sono per lo sviluppo di un'azione di raccordo territoriale più estesa e sistematica, giova osservare le modalità di lavoro delle Direzioni regionali, sia quando esse hanno consentito di conseguire risultati sul territorio, sia quando hanno permesso di gestire problemi di tipo amministrativo.

Le Direzioni regionali, che si ricorda, sono responsabili del coordinamento di tutti i musei sul territorio regionale rispetto alle questioni della fruizione e valorizzazione, promuovono innanzitutto forme di **integrazione tra musei autonomi, tipicamente capaci di attirare significativi flussi di visitatori, e musei di minore richiamo**, sia statali non autonomi che non statali. Questo corrisponde al dato emerso dall'indagine rispetto alla relativamente maggiore collaborazione tra musei statali.

Dalle interviste valutative svolte è emersa d'altra parte l'importanza, specialmente nei territori dove l'offerta museale è meno concentrata, di un lavoro di relazione da parte del Direttore regionale non solo con i soggetti facenti parte del sistema statale, ma anche con i sindaci dei piccoli comuni e il tessuto associativo dei territori, che in tali contesti può svolgere un ruolo essenziale per la valorizzazione del patrimonio culturale. La **tessitura di relazioni sul territorio con soggetti pubblici e privati, interni ed esterni al sistema culturale, in un'ottica di governance multilivello**, appare peraltro come una misura importante per prevenire e mitigare i rischi di debolezza e frammentarietà dell'offerta museale diffusa. Tale opera si svolge

necessariamente ad un livello capillare, ma può essere affrontata anche attraverso azioni di sistema come di seguito esemplificato. Si tratta di una risposta - destinata a dare frutti nel tempo - al dato emerso dall'indagine circa la collaborazione ancora generalmente modesta con i musei non statali, pubblici e privati, e in generale con tutti i soggetti che concorrono all'offerta culturale e turistica.

A tale proposito, è interessante il caso del territorio lucano, caratterizzato dalla centralità di Matera e dalla presenza di borghi con potenzialità di offerta culturale ancora non del tutto espressa. In tale contesto, la figura del Direttore regionale, che nel 2022 aveva anche l'incarico di Direttore del Museo Nazionale di Matera, è risultata svolgere un ruolo di raccordo che consente di generare iniziative emblematiche dal punto di vista dell'integrazione territoriale. Se ne menzionano qui due a titolo di esempio. La prima è la mostra "La fragile bellezza di Grottole", allestita al Museo Nazionale di Matera e dedicata alle idee di riuso della chiesa dei Santi Luca e Giuliano di Grottole, comunemente detta Chiesa caduta o diruta; si tratta di un'iniziativa nata dalla collaborazione con ReUse Italy, un'impresa focalizzata sul tema del riuso del patrimonio architettonico abbandonato, e Wonder Grottole, impresa sociale che mira a valorizzare il centro storico del piccolo borgo in provincia di Matera. La seconda iniziativa, basata su di un accordo tra la Direzione regionale Musei della Basilicata, il Museo Nazionale di Matera e il Comune di Miglionico (in provincia di Matera), prevede un allestimento non permanente nel Castello del Malconsiglio di Miglionico di reperti custoditi nei depositi del museo autonomo. Se la prima iniziativa evidenzia come il contributo creativo degli attori privati alla gestione dei beni culturali può configurarsi anche in contesti "minori", lontani dai luoghi metropolitani in cui più facilmente ci si aspetta di osservarlo, il secondo caso indica una modalità di collaborazione tra musei autonomi ed enti locali.

Riprendendo il concetto della governance multilivello, con particolare riferimento al rapporto tra le strutture del MiC e i Comuni, va ricordato il ruolo giocato dai Segretariati regionali, che nell'assetto della riforma hanno il compito di stipulare gli accordi con le istituzioni presenti nel territorio regionale di competenza, con specifico riguardo alle materie che coinvolgono competenze proprie delle autonomie territoriali. Nel percorso valutativo, non sono emersi elementi di difficoltà di coordinamento tra Direzioni regionali e Segretariati regionali, che come previsto dalla norma sono attesi operare in "stretta connessione".

Il riquadro qui sotto riporta un'ulteriore esperienza lucana. Vengono descritti i rapporti sviluppati sul suo territorio di riferimento dal Museo Archeologico Nazionale di Metaponto, grazie al coordinamento degli organi periferici del MiC e quindi anche dalla Direzione regionale Musei della Basilicata. Tali rapporti appaiono intessuti nell'ottica dello sviluppo del Museo Archeologico Nazionale di Metaponto come "museo della città", capace di alimentare le attività di Comuni e associazioni locali. L'esperienza mostra come i **progetti**

finanziati dal PON Cultura e Sviluppo possono rafforzare la connessione tra l’offerta culturale del Museo non autonomo e il sistema regionale dei siti culturali in cui esso si colloca.

Sinergie e collaborazioni con il territorio da parte dei musei non autonomi sotto il coordinamento degli organi periferici del MiC

Il Museo Archeologico Nazionale di Metaponto è un museo statale non autonomo della Basilicata. Dalle interviste svolte è emerso il lavoro svolto dagli organi periferici del MiC, e in particolare dalla Direzione regionale Musei Basilicata, per la sottoscrizione di accordi con Comuni, Università e associazioni locali per la realizzazione di attività congiunte finalizzate a generare impatti positivi sul territorio. Risulta quindi ben avviato il lavoro finalizzato a integrare il Museo Archeologico di Metaponto nella sua dimensione locale. Stimolando una proficua collaborazione tra museo e territorio, il museo viene orientato verso la missione di “museo della città”. L’innescò di tale processo è stato quello di favorire un’integrazione continua tra il museo, l’area archeologica e il parco delle Tavole Palatine. È proprio a partire dalla valorizzazione di questo pregiato patrimonio culturale tutelato e valorizzato dallo stato che si è attivata la leva dell’integrazione: le Tavole Palatine, icone del mondo archeologico greco e uniche testimonianze di quest’epoca lungo la costa ionica, hanno rappresentato il principale driver di integrazione territoriale in ottica di valorizzazione.

Va altresì rilevato che, attraverso il progetto finanziato dal PON Cultura e Sviluppo “Parco Archeologico Urbano di Metaponto e delle Tavole Palatine: progetto di allestimento e potenziamento della fruizione”, gli organi periferici del MiC hanno rafforzato la connessione dell’offerta culturale del Museo Archeologico di Metaponto con il sistema regionale in cui esso si colloca. Il progetto si pone infatti in un’ottica di integrazione con la rete dei siti culturali della Basilicata, con l’obiettivo di contribuire alla crescita e lo sviluppo integrato delle realtà locali. In particolare, in funzione della necessità di modernizzare i sistemi di accesso al patrimonio archeologico, il progetto va a creare uno stretto raccordo tra il Museo Archeologico Nazionale di Metaponto e le altre aree archeologiche, attraverso un allestimento che richiama i contenuti del museo, utilizzando sistemi di fruizione tecnologicamente innovativi. Il progetto, inserito in un programma di potenziamento degli itinerari culturali nella regione, intende altresì incentivare la fruizione culturale della rete dei parchi archeologici in stretta connessione alla maglia dei grandi attrattori culturali (Venosa, Melfi, Lagopesole, Matera, Policoro). Si propone di cogliere le opportunità di crescita turistica della regione Basilicata proponendo itinerari che portino i flussi di visitatori da Matera anche nelle zone meno battute, superando così quelle criticità derivanti, da un lato, dalla mancata messa a sistema delle realtà archeologiche, dall’altro da una comunicazione assente o inadeguata e soprattutto non parametrata sulla ricchezza reale del patrimonio culturale.

Fonte: *Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Metaponto*

L’esperienza sopra riportata si configura in un quadro di collaborazione tra gli organi periferici del MiC (Direzione regionale, Segretariato regionale, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio): se, come già

indicato, la stipula degli accordi con le autonomie locali chiama in causa il Segretariato regionale, va rilevato che il progetto finanziato dal PON Cultura e Sviluppo è stato presentato e gestito da Soprintendenza e Segretariato regionale, con un ruolo della Direzione regionale che segnala l'importanza della collaborazione tra i vari uffici periferici del MiC.

Spostandosi dal livello locale al livello di sistema territoriale regionale, è qui opportuno ricordare che la Direzione regionale Musei della Basilicata ha altresì intrapreso, grazie a fondi del PON Cultura e Sviluppo (progetto "Futuro Remoto"), un lavoro di realizzazione della immagine coordinata dei musei statali del territorio regionale. Per ciascun museo è stato creato un marchio e individuato un colore istituzionale, concepiti in modo tale che la somma delle due componenti costituisca la base dell'immagine identitaria. In associazione, è stato realizzato un abaco dei segni, un vero e proprio "alfabeto" di simboli e figure, il cui uso dovrà arricchire la comunicazione visiva rendendola riconoscibile e originale. La somma dei marchi contribuisce, invece, a dare concretezza visiva alla rete museale lucana con l'ideazione del logo della Direzione Regionale Musei Basilicata. L'approccio è quello di uscire dai confini dei luoghi della cultura proponendo il marchio del museo anche in altri contesti, per renderlo più visibile al visitatore. Attraverso questo progetto finanziato dal PON Cultura e Sviluppo si è creata anche una segnaletica diramata nel territorio: il fine è quello di far riconoscere a chi viaggia che, in determinati posti, è presente un luogo della cultura appartenente a una comune "filiera". Tale approccio **suggerisce lo sforzo, da parte delle Direzioni regionali Musei, di costruire un sistema di promozione del territorio a traino culturale anche grazie all'uso di fondi del PON Cultura e Sviluppo.**

Dalle informazioni raccolte, emerge d'altra parte che **il lavoro svolto dalle Direzioni regionali Musei per una migliore integrazione tra i luoghi della cultura nella dimensione locale può incontrare difficoltà nella prassi amministrativa.** Se le funzioni dei diversi organismi periferici (Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio; Segretariato regionale; Direzione regionale Musei) sono, a giudizio dei direttori, chiaramente definite nelle norme che via via hanno composto l'intero quadro della riforma del 2014, può in alcuni contesti darsi il caso di pratiche autorizzatorie che rischiano di rendere meno lineare il lavoro delle Direzioni regionali Musei. A tale proposito, è stato anche osservato che se le Soprintendenze hanno una storia antica in seno al Ministero, e possono ancora oggi essere identificate con il Ministero stesso dagli attori dei territori, le Direzioni regionali Musei sono organi solo recenti, essendo state istituite in occasione della riforma del 2014.

A tale proposito appare interessante l'esperienza svolta nel contesto calabrese. Per fluidificare i rapporti con gli altri organismi periferici, e riuscire a svolgere in maniera ottimale il proprio ruolo, la Direzione regionale

Musei ha promosso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con le Soprintendenze del territorio regionale. Si tratta della prima esperienza a livello nazionale. Maggiori dettagli su questa soluzione, che ha consentito di arrivare nel mese di luglio 2022 a una ancora più chiara demarcazione delle competenze degli organismi periferici del MiC in Calabria, sono forniti nel riquadro qui sotto.

Iniziative di rafforzamento del coordinamento tra la Direzione regionale Musei e altri uffici periferici del MiC

La riforma del 2014 definisce le competenze per gli uffici periferici del MiC: Direzione regionale Musei, Segretariato regionale, Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, oltre ai Musei autonomi. Nell'esperienza calabrese si sono manifestate esigenze di un migliore coordinamento tra tali uffici periferici. Nel luglio 2022 è stato quindi sottoscritto un protocollo d'intesa tra la Direzione regionale Musei e le tre Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio (di Crotone e Catanzaro, di Cosenza e di Reggio Calabria e Vibo Valentia). Oltre a favorire processi e programmi comuni di tutela, ricerca e valorizzazione del patrimonio culturale, l'accordo definisce anche il ruolo della Direzione regionale Musei nella valutazione delle richieste di concessione di materiali archeologici di proprietà dello Stato per progetti espositivi presentati da Enti Pubblici o da privati, in maniera da assicurare l'adeguamento dei nuovi musei ai più moderni criteri museologici e museografici e agli standard minimi di qualità previsti dal Sistema museale nazionale²⁵.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo e Parco Archeologico Nazionale di Locri

L'esperienza descritta mostra che, se la riforma del 2014 può aver lasciato spazi di sovrapposizione tra le competenze degli organi periferici del MiC e se la distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" può in alcuni casi creare problema²⁶, **vi è l'opportunità di elaborare strumenti per arrivare a soluzioni costruttive che permettano piena applicazione della riforma.**

²⁵ Il comunicato stampa può essere consultato su questa pagina del sito web del MiC: <http://musei.beniculturali.it/notizie/notifiche/in-calabria-accordo-fra-la-direzione-regionale-musei-e-le-soprintendenze-territoriali-per-valorizzare-i-musei> Pagina consultata nel mese di febbraio 2023.

²⁶ Per leggere tale questione riconoscendo le sue varie sfaccettature, giova riferirsi a una considerazione di Casini L. (2018) riportata nel già citato *Una "Revolution in Government"? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*. Pag. 699: "La scelta di ridefinire le strutture del Ministero partendo dai compiti che esse sono chiamate a svolgere ha implicato misurarsi con le due funzioni che, in Italia, ormai da molti anni campeggiano nel settore del patrimonio culturale: la tutela, la «regina» secolare, e la valorizzazione, più recente e più sfuggente. È possibile separare in modo netto queste funzioni? Non sempre; né, d'altra parte, è necessariamente utile farlo, anzi. Un museo, per esempio, innanzitutto tutela il proprio patrimonio, le proprie collezioni, per farle fruire e farle conoscere al pubblico, dunque anche per valorizzarle. Analogamente, una soprintendenza tutela un prestigioso palazzo cinquecentesco di

Sono state anche registrate esperienze regionali di segno diverso, tali da suggerire che la riforma ha già, attraverso il suo dettato, demarcato con sufficiente chiarezza le funzioni degli organismi periferici, consentendo di evitare problemi di sovrapposizione. In tali contesti, gli ambiti e le funzioni delle Direzioni regionali Musei risultano delineare un mandato preciso con cui presentarsi agli interlocutori del territorio. Sebbene come detto si tratti di un organismo giovane, **viene generalmente osservato dagli intervistati un progresso negli anni, in quanto la Direzione regionale risulta essere sempre meglio riconosciuta dai soggetti territoriali come interlocutrice nei suoi determinati ambiti di competenza.**

L'apparente contraddizione tra tali esperienze sembra suggerire che l'attuazione della riforma non è stata perfettamente uniforme in tutti i contesti regionali, in quanto vi è stato un ruolo giocato dal fattore umano, e in particolare dalla maggiore o minore facilità di collaborazione tra gli uffici periferici del Ministero.

Nel contesto pugliese sono state segnalate incoraggianti esperienze di lavoro in rete, ad esempio con la partecipazione del Direttore regionale a commissioni di gara condotte dal Segretariato regionale, o con la collaborazione di personale specialistico della Soprintendenza alla messa a punto di capitolati di gara della Direzione regionale (come più ampiamente illustrato rispetto al successivo macro tema valutativo). Evidentemente, tale approccio collaborativo crea condizioni ottimali per la soluzione, nello spirito della riforma del 2014, di eventuali problemi di demarcazione tra gli uffici periferici del MiC.

1.3.2 Ruolo delle Direzioni regionali Musei per il rafforzamento del Sistema museale nazionale

Contemporaneamente all'introduzione delle Direzioni regionali, è stato creato il Sistema museale nazionale. Per la prima volta è stato previsto, a livello statale, un sistema in cui i musei d'Italia vengono integrati tra loro secondo la logica dell'accreditamento che richiede, ai musei che intendono aderire, di rispondere a determinati requisiti di base. Il ruolo delle Direzioni regionali è anche quello di favorire questo processo nel

proprietà privata, per esempio vigilando sulla sua conservazione, sia per proteggere il valore culturale che esso trasmette, sia per render possibile alla collettività di continuare a fruire di tale valore.

La riforma, quindi, non ha agito secondo una illogica e irrealizzabile scissione tra tutela e valorizzazione, spesso impossibile in natura, ma ha seguito quanto indicato all'inizio da Russoli, acuto osservatore da dentro l'amministrazione. È stato semplicemente riconosciuto che tutelare il territorio e i beni di proprietà privata, con i relativi poteri autorizzatori, è funzione diversa rispetto a quella di gestire un museo, specialmente per quel che oggi un museo è diventato, come luogo di ricerca, di educazione e di «diletto», secondo la definizione dell'ICOM.”

proprio territorio di riferimento e, quindi, di stimolare la nascita o il rafforzamento del sistema regionale museale che, a sua volta, si deve integrare in quello nazionale.

Va qui anche ricordato che le Direzioni regionali Musei sovrintendono alla definizione del progetto culturale di ciascun museo o luogo della cultura di appartenenza statale all'interno del sistema regionale, in modo da garantire omogeneità e specificità di ogni museo, favorendone la funzione di luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura.

Tale lavoro appare particolarmente importante in contesti territoriali a rischio di frammentazione dell'offerta culturale, come è il caso della Basilicata qui già tratteggiato. D'altra parte, il miglioramento e potenziamento degli standard di qualità in preparazione dell'accreditamento dei musei comporta, anche nel caso dei musei statali, un lavoro lungo e puntuale che riesce a dare risultati solo negli anni.

Alla fine del 2022, il Sistema museale nazionale vedeva la partecipazione dei Musei autonomi nonché di centinaia di musei non statali accreditati dalle rispettive amministrazioni regionali. Alla fine del mese di aprile 2023, secondo l'elenco dei musei accreditati o collegati al Sistema museale nazionale²⁷ aggiornato dal MiC, il lavoro svolto nelle regioni coperte dal PON Cultura e Sviluppo (non si considera qui la Sicilia in virtù della sua autonomia regionale), mostra un notevole passo avanti: in Basilicata il 60% dei musei non autonomi risultano accreditati o collegati al Sistema museale nazionale, in Calabria il 64%, in Campania il 31%, in Puglia il 75%. I musei collegati prevalgono sugli accreditati, con soli musei collegati nel territorio campano.

Il percorso seguito dalla Direzione regionale Musei Basilicata per arrivare a tale risultato è descritto nel riquadro qui sotto.

Ruolo della Direzione regionale Musei Basilicata nel rafforzamento del Sistema Museale Nazionale

Nel corso dell'anno 2022 la Direzione regionale Musei Basilicata ha lavorato per l'inserimento nel Sistema museale nazionale dei musei di propria afferenza. Tale sforzo è coerente con l'Obiettivo n. 3 che il MiC si è dato nel Piano della performance 2021-2023, ovvero "Potenziare la qualità, le modalità di fruizione e l'accessibilità dei luoghi della cultura anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie di digitalizzazione in conformità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Garantire i necessari livelli di

²⁷ L'elenco, allegato al decreto direttoriale n. 433 del 28 aprile 2023, è pubblicato dal MiC al seguente link: <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2023/05/aggiornamento-elenco-istituti-accreditati-26-aprile-2023.pdf> (accesso da parte del valutatore in data 22 maggio 2023). Il Decreto direttoriale del MiC n. 542 del 20 giugno 2018 stabilisce, all'art. 1 comma 9, che i musei i quali nel percorso di accreditamento non raggiungono un punteggio di 6,0 si intendono comunque "collegati al Sistema museale nazionale per l'avvio di un percorso di crescita e di consapevolezza sugli standard museali".

sicurezza nei luoghi della cultura a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19". Ad aprile 2023 il Parco archeologico dell'area urbana di Metaponto risulta accreditato al Sistema museale nazionale mentre il Museo archeologico nazionale di Metaponto risulta collegato.

Tale passaggio viene considerato dalla Direzione regionale Musei Basilicata come fondamentale in termini di integrazione territoriale: i musei inseriti nel Sistema museale nazionale sono attesi riscontrare un aumento della loro capacità di valorizzazione del patrimonio, grazie all'innalzamento degli standard e della conseguente dotazione di una serie di strumenti. Nel caso del Museo Archeologico nazionale di Metaponto, la Direzione regionale Musei sottolinea l'importanza dello statuto, dell'organigramma, del piano di eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.), del piano della didattica e delle collezioni. Grazie a tale assetto, il museo può porsi determinati obiettivi e organizzarsi per il loro raggiungimento, con ricadute sulla capacità di integrazione territoriale da ricondurre al percorso chiaramente sorretto dalla riforma del 2014.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo Archeologico Nazionale di Metaponto

1.3.3 Ruolo delle Direzioni regionali Musei per la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo da parte di Musei non autonomi

Una più specifica forma di supporto che le Direzioni regionali Musei forniscono ai musei non autonomi riguarda la realizzazione di progetti attraverso fondi straordinari, compresa la attuazione dei progetti del PON Cultura e Sviluppo.

Le interviste, svolte a livello di Direzione regionale Musei e a livello di musei non autonomi, nonché le risposte ottenute tramite indagine dai musei non autonomi, sono concordi nell'indicare il valore del ruolo svolto dalla Direzione regionale Musei per una più efficace partecipazione al PON Cultura e Sviluppo. Se tutti i **musei non autonomi consultati dal valutatore tramite indagine hanno riconosciuto che la rispettiva Direzione regionale Musei ha consentito una più efficace attuazione dei progetti del PON Cultura e Sviluppo**, un 60% di essi (come già riportato in precedenza) ha sottolineato l'importanza del supporto ricevuto per lo sviluppo di dinamiche di integrazione territoriale. Pari importanza viene attribuita al ruolo della Direzione regionale Musei nella valorizzazione dello specialismo del luogo della cultura in chiave di partecipazione al PON Cultura e Sviluppo.

La partecipazione al PON da parte dei Musei non autonomi non dipende dalla sola azione della Direzione regionale Musei, ma comporta anzi un'articolata collaborazione tra gli organi periferici del MiC (Direzioni regionali Musei, Segretariati regionali, Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio), che dalle interviste è regolarmente emersa come un punto di forza. In questo caso, quindi, non sono emersi problemi di

demarcazione tra gli ambiti della tutela e della valorizzazione: al contrario, **la possibilità per i Musei non autonomi di ricevere sostegno dai diversi uffici periferici del MiC secondo i rispettivi ambiti di competenza si è delineata come un tratto caratteristico della partecipazione al programma.**

Il riquadro qui sotto, relativo all'esperienza calabrese, offre alcuni elementi di dettaglio.

Collaborazione tra gli uffici periferici del MiC in Calabria per la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo da parte dei musei non autonomi

La partecipazione al PON Cultura e Sviluppo da parte del Museo e Parco Archeologico Nazionale di Locri è stata resa possibile da un'azione sinergica e condivisa tra i vari istituti periferici del MiC nella regione. Ciò sta a indicare un buon livello di collaborazione tra gli uffici periferici del MiC nel quadro post-riforma. Al fine di condurre una progettazione integrata e multidisciplinare, i gruppi di lavoro impegnati nella presentazione delle proposte progettuali hanno visto infatti la partecipazione congiunta di tecnici delle diverse amministrazioni: della Direzione regionale Musei, della Soprintendenza Archeologia, belle arti paesaggio, del Segretariato regionale. Inoltre, nel caso specifico dell'intervento di adeguamento del Museo, il coinvolgimento della Direzione regionale Musei è stato fondamentale in quanto ha orientato le scelte progettuali sulla base dell'esperienza gestionale del Museo, contribuendo a definire le varie azioni progettuali sulla base dei reali bisogni del sito e del contesto territoriale di riferimento.

Fonte: Servizio di valutazione indipendente del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Lotto 2), Studio di caso – Museo e Parco Archeologico Nazionale di Locri

Osservando i progetti finanziati dal PON Cultura e Sviluppo come qui riportati e come approfonditi negli studi di caso, si scorgono i segni di un circolo produttivo, secondo cui la qualificazione dei sistemi di fruizione facilita l'inserimento dei Musei non autonomi in reti territoriali composte da musei statali più grandi, e consente loro di sviluppare percorsi di valorizzazione congiunti. Per capitalizzare tali esperienze e rafforzare tali dinamiche, appare necessario un ruolo sempre più incisivo delle Direzioni regionali.

Questo richiede un rafforzamento di tali uffici, tenendo comunque conto che sulla base della riforma essi non dispongono di un bilancio autonomo, il che rappresenta un ovvio limite alla loro capacità di programmazione, a fronte di una missione ambiziosa dal punto di vista del supporto al tessuto museale della regione di pertinenza. Va inoltre osservato che, secondo quanto emerso dalle interviste, gli uffici delle Direzioni regionali Musei non risultano sempre sufficientemente robusti e pienamente dotati di tutte le competenze che la loro missione richiede. A tale proposito, anche a complemento delle considerazioni sul personale svolte a proposito dei musei autonomi, si ritiene opportuno ricordare l'inquadramento storico di

tale questione offerto da Lorenzo Casini, attento nel ricordare che le carenze di personale nel MiC sono un problema storico che la riforma del 2014 ha piuttosto consentito di affrontare prima di tutto attraverso l'acquisizione sistematica di dati sugli uffici che precedentemente non erano disponibili, e poi attraverso un'opera di aggiornamento della distribuzione delle dotazioni organiche in base al nuovo assetto organizzativo²⁸.

1.4 DEFINIZIONE DEI PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI IN OTTICA 2021-2027

Per il periodo di programmazione 2014-2020, il **PON Cultura e Sviluppo non ha previsto l'utilizzo degli strumenti propri dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale** - sviluppo locale di tipo partecipativo ai sensi dell'art. 32 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile conformemente all'art. 7 del Reg. (UE) n. 1301/2013 -, ma ha perseguito lo sviluppo territoriale integrato attraverso le **strette connessioni tra interventi a valere sull'Asse I e Asse II del Programma**, sia mediante gli **Accordi Operativi di Attuazione (AOA)** volti a far convergere gli interventi del PON e quelli dei Programmi Operativi Regionali (POR) prevalentemente negli ambiti di riferimento degli attrattori culturali (rispettive aree di attrazione culturale). Tutto ciò in linea con quanto statuito nell'Accordo di Partenariato per il quale il PON interviene nelle aree di attrazione culturale di rilevanza strategica nazionale in complementarità con i POR delle Regioni interessate dal programma, agendo esclusivamente sugli attrattori del patrimonio statale di rilevanza nazionale.

In particolare, gli AOA (già utilizzati nell'ambito del POIN "Attrattori culturali, naturali e turismo" 2007-2013), sottoscritti dal MIC in qualità di AdG del PON, e le singole Regioni, definiscono i principi di demarcazione e individuano gli ambiti di complementarità tra le programmazioni nazionali e regionali ai fini dell'attuazione della strategia di valorizzazione delle aree di attrazione culturale di rilevanza strategica nazionale.

Con specifico riferimento alle azioni a valere sull'Asse I, negli AOA, si stabilisce che il PON interviene esclusivamente sugli attrattori individuati dal programma, attraverso le proprie strutture periferiche e centrali. Al contempo, le Regioni non intervengono sugli attrattori culturali statali, ma agiscono, nei propri

²⁸ Casini L. (2018). *Una "Revolution in Government"? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*. Estratto pubblicato nella Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Anno LXVIII Fasc. 2 – 2018. Pag. 698.

contesti territoriali, in termini di valorizzazione del patrimonio diffuso e di miglioramento dei sistemi di accessibilità, accoglienza e servizi al livello locale.

Al fine di assicurare le demarcazioni previste dall'Accordo di Partenariato e di favorire le opportune complementarità a beneficio delle aree di attrazione culturale individuate dal PON, gli AOA hanno previsto l'istituzione di un Tavolo tecnico, in cui sono rappresentati MiC e Regioni, volto ad assicurare lo scambio di informazioni, il confronto e la condivisione circa la definizione degli elementi di complementarità tra le programmazioni di livello nazionale e regionale.

Nonostante tali finalità di condivisione tra i due livelli programmatici, dall'indagine valutativa e, in particolare, dall'interlocuzione con dirigenti e funzionari degli organi territoriali del MiC e delle amministrazioni regionali nell'ambito di due focus group condotti dal valutatore in Puglia e in Campania, sono usciti confermati i già conosciuti limiti dell'assetto codificato negli AOA proprio in merito alla capacità di promuovere l'integrazione territoriale; nello specifico, le demarcazioni territoriali definite nel PON non sono risultate corrispondenti agli spazi in cui la Direzione regionale Musei ha svolto il suo lavoro di raccordo territoriale, né hanno rappresentato un perimetro utile alla operatività delle imprese culturali e creative nella loro interazione con gli attrattori²⁹. Dalle interlocuzioni, l'integrazione territoriale è emersa come più facilmente riconducibile ai POR (in prevalenza, nell'ambito degli Assi per interventi materiali e immateriali nel settore turistico e culturale) piuttosto che agli strumenti di programmazione di livello nazionale.

Dirigenti e funzionari ministeriali e regionali hanno anche concordato sul fatto che, nella programmazione 2014-2020, i progetti finanziati dal PON Cultura e Sviluppo hanno costruito relazioni con gli enti locali nella fase della loro conclusione.

In definitiva, dal confronto con i partecipanti ai focus group sembra emergere il **fabbisogno di potenziare gli strumenti volti alla promozione della progettazione integrata**, sin dalle prime fasi della nuova

²⁹ Il rapporto finale di valutazione del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 relativo all'ambito valutativo "Implementazione dell'Asse I", pubblicato nel 2020, riporta il seguente giudizio: "Viene anche evidenziato come l'efficacia si sia limitata alla sola demarcazione degli ambiti di intervento con la definizione degli articoli dedicati dell'Accordo Operativo Attuativo, non dimostrandosi una misura pienamente efficace in quanto non sono stati attivati gli strumenti previsti dall'Accordo funzionali al perseguimento dell'integrazione tra programmazione regionale e programmazione nazionale, con particolare riferimento all'attuazione degli interventi a favore delle imprese" (pag. 28). Tale elemento appare una "lezione appresa" condivisa dagli attori del programma. Va altresì segnalato che il PN Cultura 2021-2027 nella sezione "Strategia del programma" e in particolare in merito ai "Risultati e insegnamenti del precedente ciclo di programmazione" riporta "la necessità di rafforzare il coordinamento tra la programmazione nazionale e le programmazioni regionali, considerando che lo strumento dell'Accordo Operativo di Attuazione, opportunamente previsto per favorire la demarcazione e le sinergie, ma applicato come un adempimento prevalentemente formale, non ha sviluppato tutte le sue potenzialità nelle varie fasi dell'attuazione".

programmazione, orientandola, in particolare, al tessuto dei musei minori nell'ottica di sfruttare i flussi turistici che passano attraverso i grandi attrattori.

Tale evidenza risulta particolarmente attuale tenendo conto che, nel periodo 2021-2027, la progettazione integrata territoriale a valere sull'obiettivo di policy 5, che potrà prevedere interventi nel settore culturale, è attuata in via esclusiva dai programmi regionali. D'altra parte, va segnalato che il Programma Nazionale (PN) Cultura 2021-27 prevede l'istituzione di un tavolo di confronto tra AdG del PN e AdG dei PR per il coordinamento delle scelte di programmazione e attuative nelle tematiche e/o con riferimento alle componenti operative ritenute maggiormente rilevanti per le loro implicazioni territoriali. Nello specifico, nelle attività di confronto partenariale, particolare rilievo è stato attribuito alle iniziative locali - volte all'integrazione della cultura nei progetti di sviluppo locale - che sono state un riferimento importante per i temi e l'approccio poi confluiti nella Priorità 3 del PN (a declinazione dell'OP 4) "Ampliamento della partecipazione culturale e rafforzamento di servizi ed iniziative di carattere culturale". La logica del confronto prevede anche la possibilità di stabilire protocolli di cooperazione ed accordi operativi di attuazione in relazione ad iniziative e interventi che richiedono la partecipazione congiunta del MiC e delle Regioni. Sono, inoltre, previsti tavoli tematici/Gruppi di lavoro del Comitato dell'Accordo di Partenariato su specifici ambiti di policy, aree territoriali, approcci di intervento per approfondire tematiche trasversali, incluse le strategie territoriali afferenti all'OP5 che presentano collegamenti con le azioni del PN. Si tratta di elementi importanti per rafforzare l'integrazione di questo strumento con le programmazioni di livello regionale e locale.

1.5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI RELATIVE AL PRIMO MACROTEMA VALUTATIVO

Il rapporto ha evidenziato effetti positivi generati dalla riforma organizzativa del MiC del 2014 sui **Musei autonomi**. I Musei divenuti autonomi hanno infatti mostrato di dare nuovo impulso alle dinamiche di integrazione territoriale, anche attraverso la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo giudicata decisiva per la realizzazione delle attività straordinarie e per il completamento delle competenze nei propri organici. Gli elementi osservati nella vita post riforma dei Musei divenuti autonomi sono molteplici. Il primo è il salto di qualità nella capacità di programmazione, intimamente legato alla autonomia di bilancio, con ricadute anche sulla capacità di fare un uso strategico dei fondi PON. Un secondo aspetto rilevato è un lavoro di tessitura delle relazioni sulla scala locale, sostanziate anche in convenzioni e protocolli di intesa con soggetti di varia

natura, il che è prodromico alla integrazione territoriale delle attività del museo. Tale approccio si accompagna, ovviamente, alla prosecuzione dei rapporti di livello nazionale e internazionale che sono fisiologici per musei di grande rilievo. Il terzo aspetto osservato è il rafforzamento della interazione con i segmenti di pubblico del museo, anche attraverso l'adozione di linguaggi nuovi e un uso avanzato delle tecnologie digitali: si tratta di un ambito in cui l'uso delle risorse del PON Cultura e Sviluppo è decisivo. Il valutatore ha potuto anche cogliere la possibilità, per i Musei autonomi, di introdurre innovazioni di governance mirate ad un più strutturato coinvolgimento dei portatori d'interesse privati, e in particolare delle imprese.

Dal lavoro di valutazione è emerso che l'assetto dei Musei autonomi vede una centralità della figura del direttore; si tratta di un'impostazione che ha dato frutti in questi anni e che, nella visione di alcuni direttori intervistati, potrà essere arricchita incrementando il peso della "squadra" di cui il direttore dispone. Questo punto solleva il tema dei limiti della autonomia sul versante delle risorse umane. A tale proposito, va sottolineato il contributo importante offerto dal PON Cultura e Sviluppo sul piano delle competenze mobilitate, sebbene all'interno di progetti straordinari e quindi per lassi di tempo determinati.

Rispetto alle **Direzioni regionali Musei**, la valutazione ha raggiunto conclusioni meno nette. Si è osservato il percorso intrapreso da questi organi, nati con la riforma del 2014, e si sono registrati segnali positivi rispetto al rafforzamento del loro ruolo di facilitatori a sostegno dei Musei non autonomi. Il lavoro di sostegno alla integrazione territoriale emerge da diverse evidenze raccolte, ma risulta che i Musei non autonomi collaborino in misura maggiore con altri musei statali piuttosto che con musei non statali e soggetti di altra natura. Il lavoro di inserimento dei Musei non autonomi nel Sistema museale nazionale risulta aver avuto una accelerazione nel 2022 nelle regioni coperte dal PON Cultura e Sviluppo ed appare ormai avviato, con una prevalenza ad oggi dei musei collegati rispetto ai musei accreditati. Il sostegno offerto dalle Direzioni regionali Musei alla partecipazione al PON Cultura e Sviluppo di Musei autonomi e non autonomi risulta ben riconoscibile, in un quadro di necessaria collaborazione con gli altri organi periferici del MiC nella regione di appartenenza. In caso di questioni di demarcazione tra le funzioni degli organi periferici, è emersa la capacità di adottare un approccio strutturato per il rafforzamento del loro coordinamento. Il percorso delle Direzioni regionali Musei, iniziato a seguito della riforma che le ha istituite, appare quindi impostato; allo stesso tempo, si ravvisa la necessità per la Direzione generale Musei di osservarne e sorreggerne lo sviluppo, anche tenendo conto della diversità dei contesti territoriali in cui esse operano.

L'analisi del primo macrotema valutativo ha anche fatto emergere due diverse chiavi di interpretazione del ruolo giocato dal PON Cultura e Sviluppo per gli uffici del MiC. Visto in un'ottica fortemente strategica -

come è tipico, ad esempio, per un Istituto centrale che è autonomo da tempi precedenti rispetto alla riforma del 2014 - il PON Cultura e Sviluppo è essenzialmente uno strumento finanziario da utilizzare per realizzare iniziative che rientrano in un quadro complessivo, già delineato a monte. Visto nella prospettiva di una Direzione regionale Musei, che non ha una programmazione strategica di riferimento come gli istituti centrali e i musei autonomi e che funge da riferimento per numerosi musei nel proprio territorio, il PON Cultura e Sviluppo ha un valore di metodo, in quanto richiede di lavorare in una logica di progetto, con una maggiore focalizzazione sull'obiettivo e una minore dispersione in attività non finalizzate. Le due prospettive possono essere considerate come complementari, in quanto riflettono i diversi gradi di attitudine strategica degli uffici del MiC. Va qui anche ricordato che la sana gestione delle risorse del PON Cultura e Sviluppo - come anche delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) - può diventare decisiva, per un Museo autonomo che ha inteso impegnarsi strategicamente in una dinamica di rigenerazione urbana, perché la cultura, e in particolare il sistema dei musei italiani, acquisti peso nelle politiche di sviluppo della città.

Le esperienze illustrate nel rapporto, e approfondite negli studi di caso allegati, indicano che vi sono pratiche, adottate da determinati organi periferici (Musei autonomi come anche Direzioni regionali Musei e Musei non autonomi da esse coordinati) e in determinati territori, che possono essere opportunamente diffuse nel sistema dei luoghi della cultura statali, arrivando così a una più piena attuazione della riforma anche grazie agli strumenti offerti dalla programmazione FESR. Tali pratiche sono state sinteticamente riportate nei riquadri inclusi nel presente rapporto, e vengono maggiormente sviluppate negli studi di caso allegati.

Di seguito si propone una serie di raccomandazioni aggregate secondo i soggetti cui esse sono rivolte, tenendo naturalmente conto del ruolo apicale della Direzione generale Musei da cui tutti questi soggetti dipendono. In particolare:

- ai soli Musei autonomi si rivolgono raccomandazioni riguardanti spazi di miglioramento che il valutatore ritiene specifici per soggetti dotati di autonomia;
- ai Musei autonomi e alle Direzioni regionali Musei si rivolgono raccomandazioni riguardanti spazi di miglioramento che il valutatore ritiene comuni a tutti i musei statali, tenendo conto che se gli autonomi potranno operare per proprio conto, i non autonomi necessiteranno del coordinamento della Direzione regionale Musei di pertinenza;
- alle Direzioni regionali Musei si rivolge una raccomandazione riguardante il coordinamento con gli altri organi periferici;
- alla AdG del PN Cultura 2021-2027 si rivolge una raccomandazione riguardante il possibile rafforzamento dei meccanismi di integrazione del programma con altre programmazioni.

1.5.1 Raccomandazioni rivolte ai Musei autonomi

Programmare nel tempo

Il carattere più distintivo dei Musei autonomi è apparso la **capacità di programmazione**, resa piena dall'averne un proprio bilancio autonomo. Se la programmazione è comune a tutti i Musei autonomi, il suo livello di formalizzazione e di condivisione può variare. A tale proposito, è stata osservata e documentata l'esperienza del Museo Archeologico di Napoli (MANN), secondo cui le progettualità finanziate dal PON Cultura e Sviluppo sono inserite in una strategia complessiva e di ampio respiro. Gli elementi che si propongono ai Musei autonomi per una loro adozione nelle rispettive pratiche di programmazione sono i seguenti:

- Impegnarsi a una **programmazione pluriennale** (che nel caso del MANN è quadriennale) e a una **regolare ripetizione di questo lavoro** che ne renda più facile la condivisione all'esterno: idealmente tale programmazione coincide con l'incarico del direttore.
- Adottare una logica della programmazione tale da **far discendere gli aspetti operativi da una chiara illustrazione dell'orientamento del museo** (missione, visione, valori di riferimento) che ne evidenzi il profilo istituzionale nel contesto locale, regionale, nazionale e internazionale in cui esso è collocato.
- **Coinvolgere nel lavoro di programmazione sia soggetti esterni**, capaci di apportare elementi aggiuntivi come, ad esempio, una competenza nel management della cultura, **sia interni al museo**, secondo un principio di raccolta delle idee e di catalizzazione delle energie prima di tutto da chi lavora e quotidianamente "fa" il museo.
- Completare il lavoro di programmazione attraverso la **preparazione e diffusione di rapporti annuali sulle attività svolte**: solo la condivisione degli elementi di monitoraggio rende la programmazione credibile e fa del museo autonomo un laboratorio a cielo aperto capace di indicare i percorsi seguiti, come anche i limiti incontrati, agli altri musei anche non autonomi e non statali.
- Garantire la **fruibilità del rapporto**, sia dal punto di vista editoriale, grafico e infografico (il piano quadriennale del MANN è pubblicato dalla casa editrice specializzata Electa), sia dal punto di vista linguistico, prevedendo una versione inglese idonea a veicolare la proiezione del museo nello scenario internazionale.

Prendere parte attiva alla rigenerazione urbana

Quando inseriti in realtà urbane con un potenziale di cambiamento, i musei autonomi possono svolgere, come dimostrato dalla esperienza del MANN con il progetto della "Quartiere della Cultura", un ruolo

propositivo sul piano urbanistico, di concerto con gli enti locali di riferimento. Dato che un programma a finanziamento UE qual è un PON può mettere a disposizione risorse anche importanti per interventi infrastrutturali, si pone all'attenzione dei Musei autonomi **l'opportunità, attraverso una attenta programmazione, di "far valere" la propria forza realizzativa per proporre agli enti locali e ai portatori di interesse un modello di sviluppo urbano a traino culturale.**

1.5.2 Raccomandazioni rivolte ai Musei autonomi e alle Direzioni regionali Musei (per i Musei non autonomi)

Integrarsi sul territorio con soggetti di diversa natura

La valutazione ha indicato che sia i Musei autonomi sia i Musei non autonomi (grazie al ruolo degli uffici periferici del MiC e in particolare delle Direzioni regionali Musei) hanno, a seguito della riforma, dato impulso alle **attività di integrazione territoriale**. Tale aspetto, visto nell'ottica del PON Cultura e Sviluppo, appare di grande importanza perché sostanzia il ruolo dei musei come "attrattori" capaci di promuovere politiche di sviluppo a traino culturale. Il caso del Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MArTA) ha mostrato come l'integrazione territoriale può essere metodicamente perseguita attraverso la sottoscrizione di accordi con soggetti di diversa natura, tutti necessari per innescare dinamiche di sviluppo nella scala locale. Al di là dei rapporti per lo sviluppo di iniziative di ricerca e tirocinio curriculare, tradizionalmente intrattenuti con le università, si suggerisce ai musei statali di considerare la collaborazione nella dimensione locale e regionale:

- con **scuole** insieme alle quali lanciare iniziative di **alternanza scuola lavoro**;
- con **istituzioni** (quali, a titolo esemplificativo, la Autorità Portuale) **o associazioni** per promuovere progetti di **tutela del territorio e del mare** e delle relative specie e habitat;
- con **teatri e orchestre** per organizzare congiuntamente eventi performativi, come anche per attuare agevolazioni sui costi delle rispettive bigliettazioni;
- con **enti locali e associazioni culturali** per realizzare attività di animazione culturale a favore delle fasce deboli e dei consumatori;
- con **associazioni di categoria e enti locali** per realizzare iniziative di promozione turistica;
- con **aziende di trasporto locale** per stabilire convenzioni e attuare agevolazioni sui costi delle rispettive bigliettazioni.

Monitorare in modo fine i propri visitatori

Studiando il MArTA è stato osservato che, a seguito del conseguimento dell'autonomia, sono state stabilite pratiche di monitoraggio avanzato dei visitatori quanto alla loro composizione. Prendendo spunto da tale esperienza, si suggerisce ai musei statali di **monitorare la provenienza del pubblico regionale ad una scala fine, andando oltre la classificazione italiani vs stranieri**. Combinando tale approccio con il monitoraggio della soddisfazione dei visitatori, diventa possibile ricavare informazioni specifiche sulle esigenze e aspettative dei segmenti di pubblico cittadino, provinciale e regionale. Sulla base di tali informazioni, collaborando con enti locali, istituzioni e associazioni (come sopra richiamato), diventa possibile sviluppare iniziative mirate al **rafforzamento della fruizione nella propria scala territoriale**, laddove il museo ha l'opportunità di contribuire nel modo più diretto al rafforzamento dei percorsi di cittadinanza.

1.5.3 Raccomandazione rivolta alle Direzioni regionali Musei

Lavoro in rete tra uffici periferici

Focalizzandosi sul lavoro svolto dalle **Direzioni regionali Musei** per l'integrazione e complementarità dell'offerta culturale dei musei dei rispettivi territori di riferimento, come anche sul ruolo giocato da tali uffici periferici per la partecipazione al PON Cultura e Sviluppo da parte dei Musei autonomi, la presente valutazione ha indicato una dinamica di progressivo rafforzamento delle Direzioni regionali Musei stesse, seppur segnata da difficoltà per il superamento delle quali si rendono necessarie soluzioni, se del caso, ritagliate sulle specifiche situazioni regionali.

Per l'esercizio del ruolo delle Direzioni regionali Musei è emersa l'importanza di un elemento chiave, sia in termini positivi che in termini negativi. Si tratta della qualità della interazione con gli altri uffici periferici, ovvero il Segretariato regionale e le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio. L'esperienza svolta dalla Direzione regionale Musei della Calabria ha mostrato l'opportunità, in quel contesto specifico, di formalizzare gli esiti dei confronti tra le diverse strutture territoriali. Allo stesso tempo, l'osservazione di casi, sia nella stessa Calabria che in Puglia e in Basilicata, ha mostrato come gli uffici periferici collaborino fattivamente per la partecipazione dei Musei non autonomi al PON Cultura e Sviluppo. Sulla base delle esperienze osservate, si suggerisce alle Direzioni regionali Musei:

- di **praticare le possibili forme di “lavoro in rete” tra uffici periferici del MiC**, ad esempio con la partecipazione del Direttore regionale a commissioni di gara condotte dal Segretariato regionale, o con la collaborazione di personale specialistico della Soprintendenza alla messa a punto di capitolati di gara della Direzione regionale, così come è stato osservato nelle esperienze delle Direzioni regionali Musei di Basilicata e Puglia.

1.5.4 Raccomandazione rivolta alla AdG del PN Cultura 2021-2027

Potenziare gli strumenti a supporto della progettazione territoriale integrata

Benché il programma non abbia previsto l'attivazione degli strumenti propri dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale, il PON Cultura 2014-2020 ha perseguito l'obiettivo di promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale in forma integrata, in prevalenza, attraverso la sottoscrizione degli Accordi Operativi di Attuazione (strumenti già in uso nell'ambito del POIN Attrattori culturali nel 2007-2013) con le Regioni coinvolte, definendo gli ambiti di competenza tra i livelli nazionale e regionale e identificando gli elementi di complementarità con i POR. Dal lavoro valutativo, è emerso come tali strumenti abbiano avuto un impatto limitato nella promozione dell'integrazione territoriale, che resta appannaggio della programmazione regionale. Inoltre, le demarcazioni territoriali definite nel PON non sono risultate corrispondenti agli spazi in cui le Direzioni regionali Musei operano, né hanno rappresentato un perimetro utile alla operatività delle imprese culturali e creative nella loro interazione con gli attrattori.

Sulla scorta di tali evidenze e in linea con l'obiettivo di maggiore coordinamento tra AdG del PN e AdG dei PR nelle scelte di programmazione e attuazione statuito nel PN 2021-27, si suggerisce di:

- **Riconsiderare le finalità generali degli Accordi Operativi di Attuazioni tra MiC e Regioni, estendendone i confini** da mero documento di delimitazione delle competenze e di enunciazione delle possibili complementarità e sinergie tra diversi programmi in veri e propri documenti di coordinamento e pianificazione territoriale con individuazione di fabbisogni, obiettivi da perseguire e soggetti da coinvolgere. In questa ottica, gli AOA potrebbero essere concepiti come documenti maggiormente “partecipati” e flessibili, rendendoli veri e propri strumenti di coordinamento tra i livelli nazionale e regionale e di pianificazione territoriale, con l'opportunità di indicare, oltre ai programmi con profili di complementarità e sinergia, anche eventuali fabbisogni regionali – supportati da analisi di contesto – e indicazioni sugli obiettivi e le prospettive di sviluppo nei territori di riferimento. Per garantire l'efficacia di tali accordi, sarebbe inoltre necessario prevedere un monitoraggio, scandito temporalmente, degli impegni sottoscritti, anche con momenti di confronto con i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione;
- Assicurarsi che l'integrazione dei progetti finanziati dal PN Cultura 2021-2027 con il livello locale sia costruita sin dalla fase di progettazione e non sia rimandata alla fase conclusiva degli interventi anche nell'ottica di efficace integrazione delle strategie di valorizzazione del patrimonio culturale. In tal senso, la promozione di tavoli e momenti di confronto tra la programmazione nazionale e quella regionale sin dalle prime fasi della programmazione potrà porre le basi per una più efficace integrazione delle

strategie di valorizzazione del patrimonio culturale, creando effettive sinergie tra diversi strumenti programmatici, potenziandone gli effetti e creando le condizioni per ulteriori iniziative di sviluppo territoriale.

2 Capacità della domanda pubblica di costituire stimolo e innovazione per le imprese

Il presente capitolo, dedicato alla trattazione del secondo macrotema valutativo, si articola in quattro paragrafi.

Il primo paragrafo ha valore introduttivo e presenta l’Azione 6c.1.b rispetto alla quale il secondo macrotema valutativo si riferisce.

Nel secondo paragrafo si dà risposta alle seguenti domande valutative:

- Esaminare se e come l’Amministrazione (strutture centrali e periferiche/luoghi della cultura) ha espresso/esprime una domanda qualificata di prodotti e servizi innovativi in grado di sostenere trasformazioni digitali e green nelle imprese (profit e non profit).
- Esaminare in quale misura le soluzioni più avanzate messe a disposizione dalla disciplina degli appalti (partenariato per l’innovazione, partenariato speciale pubblico-privato, appalto di soluzioni innovative) sono state sperimentate per mobilitare le imprese più dinamiche, che grado di successo hanno avuto tali esperienze sia dal punto di vista realizzativo che amministrativo-procedurale, quali eventuali problemi hanno incontrato.

Il terzo paragrafo è dedicato alla risposta alla seguente domanda valutativa:

- Verificare se il sostegno offerto dall’Azione 6c.1.b, oltre a rispondere alle necessità di miglioramento dell’offerta e della gestione dei luoghi della cultura beneficiari, ha contribuito a supportare, seppur indirettamente, i processi innovativi delle imprese culturali e creative coinvolte nella realizzazione degli interventi.

Il quarto e ultimo paragrafo contiene le raccomandazioni del valutatore, mirate a sfruttare gli spazi di miglioramento individuati in relazione al secondo macrotema valutativo.

2.1 L'AZIONE 6C.1.B DEL PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020

La valutazione della capacità della domanda pubblica di costituire stimolo all'innovazione per le imprese si concentra sulla Azione 6c.1.b del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020. Tale azione è denominata "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate". L'azione riguarda quindi la realizzazione di soluzioni tecnologiche rivolte al miglioramento della fruizione e dell'accesso alla conoscenza del patrimonio culturale nazionale, con particolare riferimento ai territori regionali coperti dal PON Cultura e Sviluppo 2014-2020. Nello specifico, si tratta di servizi e sistemi per la digitalizzazione dei contenuti, la creazione di percorsi multimediali, le installazioni di realtà aumentata, mirati a rendere possibili esperienze di visita e di accesso al patrimonio più coinvolgenti e immersive. Le soluzioni sperimentate e realizzate nell'ambito della Azione 6c.1.b estendono e creano nuovi canali divulgativi, tali anche da intercettare segmenti di pubblico per i quali vi sono margini di miglioramento della fruizione del patrimonio culturale, sia sul piano del piacere dell'esperienza, sia su quello dell'arricchimento della conoscenza.

Gli interventi sono rivolti ai luoghi della cultura la cui struttura già consente una piena accessibilità/fruibilità fisica o che hanno specifici fabbisogni di miglioramento della fruizione del patrimonio. A tale proposito, va rilevato che il periodo pandemico ha evidenziato i vantaggi dell'approccio digitale al patrimonio: quando disponibili, i contenuti digitali hanno permesso di mantenere vivi i contatti con il pubblico anche nei periodi di restrizioni.

Oltre agli interventi di digitalizzazione, l'azione 6c.1.b ha previsto la possibilità di interventi di accessibilità, relativa a più ambiti, nonché interventi a carattere più organizzativo e gestionale, allo scopo di efficientare l'azione amministrativa ed istituzionale in questo settore. Ulteriori possibili interventi inclusi nell'azione riguardano misure, come ad esempio indagini sulle tipologie di pubblico, che possano portare alla conoscenza circa la domanda reale e potenziale rivolta verso il patrimonio culturale, nonché la sostenibilità della sua fruizione.

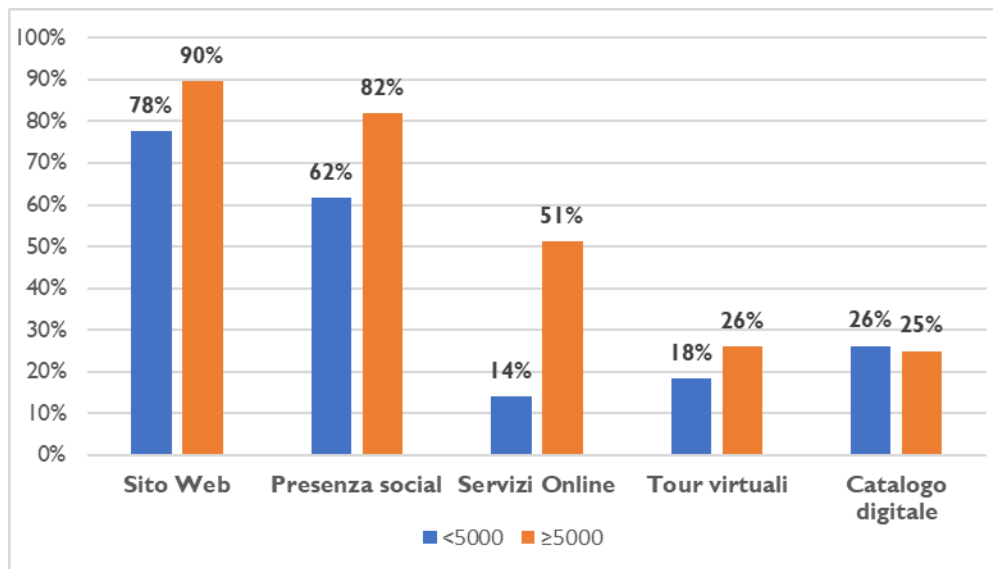
Esempi di interventi connessi alla creazione di servizi e/o sistemi innovativi e all'utilizzo di tecnologie avanzate finanziati attraverso la 6c.1.b sono:

- Digitalizzazione dei contenuti;
- Videorestituzione;
- Videomapping;

- Proiezioni immersive;
- Creazione di gaming;
- Realtà aumentata;
- Ricostruzioni 3D;
- Tecniche di videopamming;
- Percorsi digitalizzati per specifiche categorie di utenti;
- Percorsi multimediali ad accesso da remoto;
- Creazione di archivi digitali;
- Card per la fruizione di servizi integrati o in rete;
- Sistemi di monitoraggio e valutazione dei servizi erogati.

A proposito della realizzazione di servizi digitali da parte dei musei e degli istituti culturali, appare utile offrire un quadro generale su base statistica. L'analisi dei dati ISTAT relativi a musei statali e non statali nelle regioni coperte dal PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) mostra una presenza massiccia sul web attraverso un proprio sito e una piuttosto capillare attività sviluppata sui social network, mentre meno regolare risulta la capacità di fornire servizi online, come anche quella di offrire tour virtuali e di mettere a disposizione cataloghi digitali. Una analisi più fine evidenzia **che la grandezza dei luoghi della cultura è una variabile rilevante quando si tratta della capacità di offrire servizi digitali al proprio pubblico**. Nelle regioni coperte dal PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, il 51% dei musei più grandi (con 5.000 o più visitatori annui) ha offerto, nel 2021, servizi online, a fronte del 14% dei musei minori (con meno di 5.000 visitatori annui). Si registra un divario, sebbene di minore entità, anche per l'offerta di tour virtuali, per la presenza sui social network e per la disponibilità di un sito web. Solo la presenza di un catalogo digitale risulta, sebbene di un solo punto percentuale, più alta nei musei minori, come illustrato nella figura sotto.

Figura 5 - Musei pubblici, con meno di 5.000 visitatori o con 5.000 e più visitatori, che offrono servizi digitali, per tipologia di servizio nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia. Anno 2021 (percentuali sul totale)



Fonte: ISTAT

Le differenze sopra riportate quanto a capacità di offrire servizi digitali al proprio pubblico suggeriscono l'importanza del lavoro svolto dagli organismi periferici del MiC a favore dei luoghi della cultura che da essi dipendono per l'acquisto di beni e servizi. Se infatti **i musei e gli istituti autonomi sono responsabili del proprio processo di acquisto, i musei non autonomi non sono stazioni appaltanti e dipendono per tale funzione dalla Direzione regionale Musei³⁰ e dal Segretariato regionale³¹ di pertinenza.** La possibilità di colmare il divario che emerge dai dati, quindi, dipende dal ruolo di stazione appaltante giocato dagli enti periferici del MiC, anche gestendo le risorse che il PON Cultura e Sviluppo ha messo a disposizione per l'innovazione nei servizi di fruizione.

In chiusura del presente paragrafo, si fornisce informazione sui progetti finanziati attraverso l'Azione 6c.1.b³² nei diversi territori regionali e a livello multiregionale, senza entrare nella analisi della loro attuazione.

Nella regione Basilicata si registra il progetto realizzato dal Segretariato Regionale "Futuro remoto Matera-Basilicata", richiamato nell'analisi del primo macrotema valutativo come anche nello studio di caso relativo al

³⁰ D.P.C.M. del 2/12/2019 n. 169, art. 42, comma 2, punto z) "svolge le funzioni di stazione appaltante".

³¹ D.P.C.M. del 2/12/2019 n. 169, art. 40, comma 2, punto o) "svolge le funzioni di stazione appaltante in relazione agli interventi da effettuarsi con fondi dello Stato o affidati in gestione allo Stato sui beni culturali presenti nel territorio di competenza, nonché per l'acquisto di forniture, servizi e lavori, che non siano di competenza degli altri uffici periferici di cui all'articolo 39; assicura il supporto amministrativo a tutti gli uffici periferici per la predisposizione degli atti di gara per l'acquisto di forniture, servizi e lavori, favorendo il ricorso a centrali di committenza comuni e l'integrazione territoriale delle prestazioni e dei contratti".

³² Le informazioni sono state tratte da una estrazione dal sistema di monitoraggio effettuata in data 29 settembre 2023.

Museo archeologico nazionale di Metaponto, Parco archeologico dell'area urbana e Tempio delle Tavole Palatine.

Nel territorio della Calabria, i quattro progetti finanziati nell'ambito della Azione 6c.1.b vedono come beneficiari uffici regionali del MiC. Nello specifico, un progetto ha come beneficiaria la Direzione regionale Musei, mentre in tre casi il Segretariato regionale e la Direzione regionale Musei sono indicati dal sistema di monitoraggio come congiuntamente beneficiari³³. A tale proposito, va ricordata l'importanza, sottolineata nella trattazione del primo macrotema valutativo, della qualità della collaborazione tra gli uffici periferici del MiC per un'ottimale partecipazione al PON Cultura e Sviluppo da parte dei musei non autonomi.

In Campania si osserva che otto dei dieci i beneficiari di progetti finanziati nell'ambito della Azione 6c.1.b sono musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciale³⁴. Gli altri due progetti vedono come beneficiarie rispettivamente la Direzione regionale Musei e la Fondazione Real Sito di Carditello³⁵. Il MANN, che è stato studiato per l'analisi del primo macrotema valutativo, si distingue per la realizzazione di tre progetti.

Nel territorio pugliese si osserva un quadro diverso. Nella metà dei casi, beneficiari dei progetti finanziati nell'ambito della Azione 6c.1.b sono uffici regionali del MiC: la Direzione regionale Musei per quattro dei progetti³⁶, il Segretariato regionale per il quinto progetto³⁷. Quattro progetti sono attuati dalla

³³ I progetti che da sistema di monitoraggio hanno come beneficiario il Segretariato regionale e la Direzione regionale Musei Calabria sono i seguenti: Piano digitale per la protezione degli attrattori culturali della Calabria; Piattaforma di erogazione di servizi per attrattori culturali e per i beni culturali della Calabria; Depositi digitali della rete dei musei archeologici individuati come grandi attrattori. Il progetto che ha come beneficiario la sola Direzione regionale Musei è il seguente: Vide gold il viaggio virtuale continua.

³⁴ I progetti che hanno come beneficiari musei e parchi archeologici campani dotati di autonomia speciale sono i seguenti: Parco archeologico di Pompei, realizzazione archivio 3d dei reperti archeologici (Parco Archeologico di Pompei); Miglioramento alla fruizione dell'archivio storico del Complesso dei Girolamini (Biblioteca e Complesso monumentale dei Girolamini); Creazione di un museo digitale di Ercolano nell'ambito di un portale open data (Parco Archeologico di Ercolano); La Reggia di Caserta in digitale: una piattaforma aperta al mondo - servizi e forniture per la fruizione (Reggia di Caserta); Pozzuoli - Anfiteatro Flavio interventi di miglioramento dell'accessibilità e nuova fruizione - servizi e forniture per la fruizione (Parco Archeologico dei Campi Flegrei); Digitalizzazione di fondi librari, archivistici e documentari cartacei custoditi dal MANN e informatizzazione dei relativi dati informativi, Applicazioni di modalità e strumenti innovativi in relazione al sistema dei servizi di accoglienza e di supporto alla fruizione degli attrattori e creazione di strumenti per gestire e promuovere i sistemi delle conoscenze degli attrattori, Il museo accessibile. Le nuove tecnologie della comunicazione a servizio del processo di fruizione del visitatore del mann (MANN).

³⁵ I due progetti campani attuati da beneficiari diversi da musei e parchi archeologici dotati di autonomia sono i seguenti: Carditello virtuale, Carditello in gioco, Carditello in rete (Fondazione Real Sito di Carditello); OPENCAMPANIA: i musei della Campania in rete (Direzione regionale Musei Campania).

³⁶ I progetti che hanno come beneficiaria la Direzione regionale Musei Puglia sono i seguenti: Realizzazione di una piattaforma informatica per il miglioramento alla fruizione del Parco Archeologico di Siponto; Realizzazione piattaforma conoscitiva del Museo Archeologico Nazionale di Manfredonia; Digitalizzazione del patrimonio culturale del Museo Nazionale e Zona Archeologica di Egnazia per il miglioramento della fruizione; Miglioramento dell'offerta culturale e fruitiva del Castello Svevo di Bari.

³⁷ Il progetto che ha come beneficiario il Segretariato regionale Puglia è il seguente: Puglia in rete.

Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo³⁸, che ha sede centrale a Taranto. Si segnala infine che un progetto è realizzato dal MArTA³⁹, museo autonomo sul quale ci si è soffermati nell'analisi del primo macrotema valutativo. In occasione del focus group svolto con uffici ministeriali e regionali, sono state formulate due osservazioni relative ai progetti gestiti dagli uffici periferici del MiC. In primo luogo, si è sottolineato che i beni culturali pugliesi, anche quelli tutelati e valorizzati dallo Stato, sono caratterizzati da una capillarità che va riconosciuta insieme al ruolo dei grandi attrattori. La seconda osservazione è stata relativa al fatto che, nel corso degli anni di attuazione del programma, gli uffici periferici del MiC hanno visto sempre meglio delinearli le loro funzioni così come definite dalla riforma del 2014.

L'attuazione della Azione 6c.1.b in Sicilia vede un ruolo importante giocato dalla Regione Siciliana, beneficiaria di sei progetti su sette in un quadro di autonomia⁴⁰. Va altresì ricordato che a livello centrale sono stati attuati cinque progetti nell'ambito della Azione 6c.1.b: oltre all'Istituto Centrale per il Patrimonio immateriale (ICPI), il cui approccio alla attuazione del progetto dedicato al Geoportale della cultura alimentare è stato analizzato in riferimento al primo macrotema valutativo, si segnala che sono stati beneficiari l'Istituto Centrale per i Beni Sonori e Audiovisivi, l'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD), l'Istituto Superiore per la Conservazione e il Restaur, l'Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro.

³⁸ I progetti che hanno come beneficiaria la Soprintendenza Nazionale per il Patrimonio Culturale Subacqueo sono i seguenti: Miglioramento alla visita del compendio demaniale ex convento di Santa Maria della Giustizia (Taranto); Compendio demaniale ex Convento di S. Antonio (Taranto) - Miglioramento alla fruizione; Miglioramento fruitivo e conoscitivo del Parco Archeologico di Saturo (Leporano - Taranto); Miglioramento della fruizione attraverso strumenti innovativi dell'Area Archeologica di Manduria (Taranto).

³⁹ Il progetto che vede come beneficiario il MArTA è denominato: Il Museo MArTA 3.0.

⁴⁰ I progetti che hanno come beneficiaria la Regione Siciliana sono i seguenti: Realizzazione spazio virtuale del Parco Archeologico di Siracusa; La collina di Gela. Reti nodi multimediali; Digitalizzazione e miglioramento alla fruizione dell'ex stabilimento Florio di Favignana; Miglioramento dell'offerta di visita al museo mediante nuove tecnologie; Parco archeologico Isole Eolie - Percorsi di visita multimediali innovativi per la valorizzazione del Polo Museale Bernabo Brea; Museo della fotografia di Villino Favalaro - Digitalizzazione e miglioramento alla fruizione. Un settimo progetto, attuato dall'Archivio di Stato di Agrigento, è denominato: Attività conoscitive del Parco della Valle dei Templi attraverso le fonti archivistiche.

2.2 LIVELLO DELLA DOMANDA PUBBLICA ESPRESSA NELLA ATTUAZIONE DELLA AZIONE 6C.1.B DEL PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020

Gli appalti pubblici, ovvero l'acquisto di beni, servizi e lavori da parte degli enti pubblici, rappresentano una porzione significativa della spesa pubblica totale e quindi una quota importante del PIL degli stati membri della UE. Secondo i dati riportati dalla Commissione europea, ogni anno oltre 250.000 enti pubblici nella UE spendono circa il 14% del PIL; la domanda pubblica⁴¹ è preminente in diversi settori quali l'energia, i trasporti, la gestione dei rifiuti, i servizi sociali, la sanità e l'istruzione. La qualità della domanda pubblica è quindi una leva di sviluppo particolarmente rilevante nelle mani del settore pubblico.

Date tali premesse, la Commissione europea invita il settore pubblico della UE a farsi carico di un ruolo strategico del proprio processo di acquisto, superando l'approccio meramente amministrativo e interpretando piuttosto l'acquisto pubblico come **un'opportunità per la realizzazione delle politiche a partire dalla domanda**. Gli appalti pubblici dovrebbero sia stimolare l'innovazione presso le imprese, sia promuovere l'inclusione sociale, sostenere la transizione ecologica e la trasformazione digitale. Dal punto di vista della Commissione europea, il pacchetto di direttive sugli appalti pubblici del 2014⁴² è stato non sufficientemente utilizzato per determinare un cambiamento nell'approccio all'acquisto pubblico. Nella Comunicazione del 2017 "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", la Commissione europea rilevava che "le possibilità di appalti strategici non sono ancora sufficientemente utilizzate. Il 55% delle procedure d'appalto utilizza ancora il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione. Le direttive sugli appalti pubblici lasciano agli acquirenti pubblici la piena libertà di effettuare acquisti sulla base di criteri costo/efficacia e basati sulla qualità. Eppure le gare d'appalto economicamente più vantaggiose secondo un approccio costo/efficacia che può includere criteri sociali, ambientali, innovativi, di accessibilità o altri criteri qualitativi, sono ancora troppo poco utilizzate."⁴³ Secondo un più recente studio pubblicato dalla Commissione europea

⁴¹ Sito web della Commissione europea: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en#:~:text=Every%20year%2C%20over%20250%20000,of%20services%2C%20works%20and%20supplies. Accesso nel mese di maggio 2023.

⁴² Si fa riferimento a tre direttive: Direttiva 24/2014 UE sugli appalti pubblici; Direttiva 25/2014 UE sugli appalti nei "settori speciali"; Direttiva 23/2014 UE relativa ai contratti di concessione.

⁴³ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Appalti Pubblici efficacy in Europa e per l'Europa" COM(2017) 572 final.

sul tema dell'accesso delle PMI agli appalti pubblici⁴⁴, l'uso del criterio di aggiudicazione basato sul solo prezzo rappresenta inoltre una barriera per le imprese più piccole vista la loro difficoltà a mettere in campo economie di scala che le rendano concorrenziali sul solo fattore prezzo. Lo studio, che ha coperto cinque paesi UE tra i quali l'Italia, ha messo in luce diversi altri ostacoli come la difficoltà delle piccole imprese a raggrupparsi per raggiungere la massa critica necessaria alla partecipazione agli appalti pubblici.

L'osservazione delle pratiche di acquisto pubblico da parte degli uffici attuatori del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (sviluppata nei successivi cinque sottoparagrafi) da una parte indica la non piena rispondenza al quadro di policy sopra brevemente richiamato, dall'altra apre spazi di riflessione sulle modalità di mobilitazione delle piccole imprese che si delineano come catalizzatore di innovazione e beneficiarie esse stesse di stimoli all'innovazione d'impresa, come esplicitato nel successivo paragrafo 2.3.

2.2.1 Principali procedure di acquisto pubblico adottate: affidamento diretto e procedure negoziate

Va innanzitutto rilevato che l'indagine valutativa, confermando quanto emerso dalle interviste, ha evidenziato il massiccio ricorso all'**affidamento diretto** e a **procedure negoziate**, ovvero procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano, con uno o più di essi, le condizioni dell'appalto. In particolare, si segnala il ricorso all'istituto della richiesta di offerta (RdO) a invito tramite Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione – **MePA**.

La scelta di tali soluzioni di acquisto pubblico appare dovuta, da una parte, alla **difficoltà di elaborare i più articolati capitolati** che sono necessari per le gare aperte, come emerso in maniera costante da tutte le interlocuzioni sia con gli Istituti e Musei autonomi, sia con le Direzioni regionali Musei, dall'altra all'**esigenza di allineare i tempi dell'acquisto pubblico al ritmo dettato dal progetto**, caratterizzato da una durata limitata nel tempo e dal concatenarsi di fasi successive. Rispetto alla procedura di gara aperta, l'affidamento diretto e le procedure a invito presentano, infatti, un grado di difficoltà inferiore, anche nella costruzione del capitolato, e tempi di esecuzioni assai più ridotti.

Riguardo alle **procedure di affidamento diretto e negoziate**, va ricordato che esse **sono possibili solo fino a determinati importi**. A proposito dell'affidamento diretto, va rilevato peraltro che il Decreto Legge, cosiddetto "Semplificazioni bis" del 31 maggio 2021, poi convertito in legge con la L. n.108 del 29

⁴⁴ Commissione europea, Direzione Generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI, Celotti, P., Alessandrini, M., Valenza, A., et al., SME needs analysis in public procurement: final report, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/86199>

luglio 2021, ha introdotto una disciplina transitoria per gli affidamenti dei contratti pubblici inferiori alle soglie comunitarie, anche con riferimento al settore dei servizi. Nello specifico, sono divenuti possibili affidamenti diretti di servizi per importi inferiori ai 139.000 euro, e questo ha creato un'opportunità procedurale impiegata all'interno dei progetti finanziati dal PON Cultura e Sviluppo.

Secondo i dati raccolti attraverso l'indagine valutativa, nell'ottica di accelerare o semplificare le procedure, per la selezione degli operatori economici da invitare alle richieste di offerta, **l'uso degli elenchi di operatori economici è prevalente (71%)** rispetto alla realizzazioni di indagini di mercato (29%). D'altra parte, focalizzandosi su questo secondo caso, le interviste hanno consentito di completare il quadro facendo emergere un approccio alla procedura della richieste di offerta da parte di alcuni uffici, i quali investono energie nella **esplorazione del mercato**, ovvero nella conoscenza delle specifiche competenze e specializzazioni dei potenziali fornitori di servizi. Tale approccio è ritenuto portare valore, in particolare, quando il criterio di aggiudicazione è di solo prezzo.

Inoltre, dalle interviste a istituti e musei autonomi, è emerso come le procedure di affidamento diretto e richiesta di offerta su invito, sopra menzionate, siano in determinati casi preferite non solo per i vincoli di tempo che il progetto impone, ma anche per garantire la **titolarità tecnica che si vuole mantenere sulla realizzazione delle soluzioni per la fruizione del patrimonio culturale** previste dalla Azione 6c.1b. L'approccio consiste nel progettare specificatamente, attraverso procedure distinte e di importo ridotto, le soluzioni da mettere in campo, per poi individuare i fornitori e vincolarli alla loro realizzazione tramite successivi ulteriori affidamenti. L'affidamento diretto diviene possibile, quindi, a valle di una progettazione dettagliata che consenta di individuare, in modo chiaro, un prezzo congruo per il servizio da acquistare nel passaggio successivo. Tale approccio alla procedura appare rafforzato quando la progettazione del servizio viene affidata a soggetti esterni, quali università e centri di ricerca (anch'essi incaricati direttamente), dal momento che tali soggetti sono considerati provvisti della autorevolezza necessaria a garantire l'appropriatezza del percorso.

Le principali evidenze raccolte dal valutatore indicano, quindi, che all'interno della Azione 6c.1.b prevalgono procedure di acquisto attraverso richiesta di offerta o anche affidamento diretto (per importi al di sotto dei 139.000 euro, superiori ai limiti degli anni precedenti grazie ai cambiamenti normativi). Sebbene l'uso degli elenchi fornitori sia prevalente, si segnalano casi di metodica esplorazione del mercato ed esempi di approccio strutturato all'affidamento diretto (dalla progettazione alla esecuzione).

2.2.2 Uso delle gare aperte

Se quelle fino a qui illustrate sono le procedure di acquisto prevalenti, vi sono comunque **esperienze di gare aperte nella attuazione della Azione 6c.1.b costruite** (secondo i dati raccolti attraverso l'indagine valutativa) **attraverso il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, ovvero valutando sia la qualità dell'offerta che il prezzo.

Un esempio interessante può essere tratto dalla esperienza del Museo Archeologico di Taranto (MArTA), già studiato in riferimento al primo macrotema valutativo.

Nell'ambito del progetto MArTA 3.0, il Museo ha affidato servizi di catalogazione, digitalizzazione 2D-3D e realizzazione di un archivio digitale per il patrimonio museale. La strada scelta è stata quella di svolgere una gara aperta per un ammontare superiore a 240mila euro, il che ha richiesto l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il Museo autonomo, come stazione appaltante, ha costruito i criteri di aggiudicazione al fine di promuovere il massimo contributo da parte dell'operatore economico aggiudicatario, anche prevedendo servizi aggiuntivi mirati a garantire la flessibilità, scalabilità e sostenibilità nel tempo delle soluzioni proposte. In questo modo, il MArTA ha voluto **mobilitare le energie propositive dell'operatore economico, non vincolandolo del tutto a un tracciato progettuale predefinito, ma esplorando la possibilità di ottenere dall'impresa aggiudicataria un contributo originale per il rafforzamento del progetto** (specie laddove la forma del progetto per sua natura, ovvero per il suo essere legata a risorse date, segna dei limiti), garantendo quindi la sostenibilità del progetto. Si tratta di un approccio che, secondo le evidenze raccolte dal valutatore, non è prevalente nella attuazione del PON Cultura e Sviluppo, ma che è possibile riconoscere e analizzare, come proposto nel riquadro.

Procedura di gara aperta del MArTA

I criteri di aggiudicazione di una procedura di gara del valore di 242.500 euro (e quindi sopra soglia) sono riportati nella figura qui sotto e analizzati di seguito.

ELEMENTI QUALITATIVI DELL'OFFERTA TECNICA		MAX PUNTI 80
A) ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO		max punti 60
Criterio	Subcriterio	Punteggio
A1) Profilo dell'operatore economico e delle esperienze pregresse (massimo 10 punti)	Coerenza del profilo del concorrente con i servizi richiesti e valore delle maggiori esperienze pregresse presso soggetti pubblici e privati, in rapporto ai principali servizi analoghi a quello oggetto della presente procedura realizzati negli ultimi 5 anni	max punti 10
A2) Modello organizzativo proposto (massimo 10 punti)	Modalità di coordinamento del gruppo di lavoro in termini di responsabilità e ruoli assegnati in rapporto alle attività previste, eventuali figure professionali aggiuntive del gruppo di lavoro rispetto a quelle previsto come requisito di partecipazione e usabilità, semplicità e tempestività delle modalità e degli strumenti di verifica proposti e loro capacità di fornire un costante aggiornamento sullo stato di avanzamento delle attività	max punti 10
A3) Caratteristiche tecniche e qualitative dell'offerta tecnica (massimo 40 punti)	Efficacia complessiva del progetto tecnico in relazione al processo operativo, alla metodologia ed alle tecniche e strumenti impegnati nel processo di catalogazione ICCD, digitalizzazione opere 2D, immagini stereoscopiche e 3D e realizzazione dell'archivio digitale	max punti 15
	Coerenza, adeguatezza e qualità dei servizi offerti rispetto a quelli previsti dal capitolato descrittivo e prestazionale	max punti 10
	Chiarezza, completezza e coerenza del piano di lavoro e del cronoprogramma rispetto ai tempi di attuazione del progetto	max punti 15
B) PROPOSTE MIGLIORATIVE E INNOVATIVE, FINALIZZATE ALLA VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI POSTI A BASE DI GARA		max punti 20
B1) Descrizione dei servizi aggiuntivi e/o migliorativi rispetto a quelli previsti nel capitolato tecnico e prestazionale (massimo 20 punti)	Proposte aggiuntive e/o migliorative finalizzate a rendere l'offerta tecnica meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, privilegiando gli aspetti di flessibilità, scalabilità e sostenibilità nel tempo delle soluzioni proposte	max punti 20

Occorre notare innanzitutto che la stazione appaltante ha attribuito **un peso di 80/100 ai criteri di qualità e di solo 20/100 al prezzo**, conferendo quindi elevata importanza agli elementi propositivi e innovativi dell'offerta.

Un'analisi più fine dei criteri rivela che 10 punti sono stati attribuiti al profilo e alle esperienze pregresse dell'operatore economico, elementi che in un'ottica più spinta potrebbero restare relegati nei criteri di selezione senza entrare nei criteri di aggiudicazione. Si tratta d'altra parte di una quota limitata del punteggio tecnico. Il resto del punteggio è infatti dedicato, in parte contenuta al modello organizzativo proposto (10 punti) e poi, **in maniera maggioritaria alle caratteristiche tecniche e qualitative dell'offerta (40 punti)**, comprendendo in questo riferimenti specifici alle tecniche e agli strumenti utilizzati nel processo di catalogazione e digitalizzazione; vi è infine la richiesta di elaborare **proposte aggiuntive** e/o migliorative "finalizzate a rendere l'offerta tecnica meglio

corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, privilegiando gli aspetti di flessibilità, scalabilità e sostenibilità nel tempo delle soluzioni proposte” **(20 punti)**.

La scala di valutazione per ogni criterio è articolata in 9 livelli, da eccellente (1) a non valutabile (0). L'utilizzo di tali criteri è reso possibile dalla preparazione di un capitolato prestazionale in cui i servizi richiesti sono descritti nel dettaglio. Come richiamato sopra, è evidente che una procedura di questo tipo impone alle imprese di entrare in una dinamica propositiva, di analisi delle esigenze del potenziale cliente, come esplicitamente richiesto per le proposte aggiuntive, che, con un valore di 20/100, risultano decisive per l'aggiudicazione dell'appalto. Questo significa, per un'impresa, porsi domande circa la propria capacità di innovare al di là degli eventuali servizi offerti in una logica standardizzata.

Fonte: Documentazione della procedura aperta ex art. 60 del D. Lgs. N. 50/2016 per l'affidamento dei servizi di catalogazione, digitalizzazione 2D-3D e realizzazione di un archivio digitale per il patrimonio museale del Museo Archeologico Nazionale di Taranto nell'ambito del progetto "Il museo MARTA 3.0" finanziato dal PON FESR Cultura e Sviluppo 2014-2020

L'esperienza del MARTA mostra come gare aperte possano essere costruite con perizia da parte degli uffici periferici del MiC. D'altra parte, l'interlocuzione con gli uffici impegnati nella attuazione del programma ha fatto emergere soprattutto gli elementi di difficoltà legati a tale tipo di procedura. Va innanzitutto segnalato che, secondo i dati raccolti attraverso l'indagine valutativa, nel 64% dei casi in cui sono stati preparati bandi all'interno della Azione 6c.1.b si è fatto ricorso a esperti. Tali esperti appaiono perlopiù esterni, in quanto specialisti di tecnologie digitali e di progettazione attraverso i fondi UE. Il problema di fondo - indicato in maniera costante e netta nelle interviste sia dagli Istituti e Musei autonomi sia dalle Direzioni regionali Musei - è infatti quello della **carenza di personale specializzato nella preparazione delle procedure di gara** con particolare riferimento alla già citata **messa a punto dei capitolati prestazionali**. I direttori devono spesso occuparsi di tali aspetti in prima persona, elaborando i capitolati e svolgendo il ruolo di RUP. Si presenta quindi regolarmente la necessità di fare ricorso a soggetti esterni qualificati nell'assistenza tecnica, anche finanziati attraverso fondi straordinari quali sono quelli UE, che possano offrire supporto al direttore. Il processo di acquisto pubblico, quando svolto dalle Direzioni regionali Musei, comporta un passaggio a monte, ovvero l'acquisizione dai musei non autonomi che ad esse afferiscono di un quadro esigenziale; solo successivamente avviene la messa in campo delle procedure, con individuazione del responsabile unico del procedimento (spesso come detto il direttore stesso) e del direttore scientifico.

L'interlocuzione con gli uffici attuatori del PON Cultura e Sviluppo ha consentito di entrare nel merito delle difficoltà incontrate. Comparativamente all'ambito dei lavori (di restauro, allestimento museale, miglioramento della sicurezza e accessibilità), **nel campo dei servizi e sistemi innovativi per la fruizione** viene segnalata **una minore dimestichezza con la costruzione di robusti e articolati**

capitolati di gara. Questo va a limitare la capacità di esprimere una richiesta prospettica di servizi alle imprese. Ciò che viene giudicato manchevole è, nello specifico, la capacità di coniugare la lettura delle esigenze di fruizione dei segmenti di pubblico con l'analisi delle potenzialità offerte dalle soluzioni tecnologiche disponibili sul mercato. Queste ultime sono, infatti, in perenne evoluzione ed appare difficile costruire un capitolato che preveda criteri per la valutazione di offerte tecniche che dovranno indicare la maniera in cui, in anni successivi, sarà reso il servizio. Procedure anche inappuntabili dal punto di vista formale, ma non sorrette da capitolati prestazionali articolati e robusti, portate avanti da uffici lontani dal livello di attuazione del progetto, rischiano di culminare in contratti di fornitura di servizi e dispositivi superati, non rispondenti alle esigenze di soddisfazione del pubblico. In tale prospettiva, è da rimarcare **l'importanza della costruzione di una corretta e specifica domanda di servizi:** in mancanza di essa, la rigidità di un capitolato di gara può ritorcersi contro la stazione appaltante, specie quando si trovi di fronte a un operatore economico più orientato alla "fornitura" secondo contratto che non alla soddisfazione del luogo della cultura, e soprattutto del pubblico fruitore del patrimonio in esso conservato.

La difficoltà appare duplice. La prima è quella di richiedere non prodotti/servizi già "chiusi" dal punto di vista tecnologico (e quindi per definizione vecchi al momento dell'avvio del servizio), ma soluzioni capaci di evolvere in risposta alla comprensione di esigenze di fruizione che necessariamente evolveranno nel tempo. La seconda è quella di elaborare griglie che consentano di comparare, dal punto di vista tecnico, offerte tecniche concorrenti.

Come conseguenza di quanto sopra esposto, **la domanda pubblica non riesce sempre a guidare l'offerta di servizi per la fruizione e la digitalizzazione attraverso procedure di gara aperta,** e questo può essere considerato un'occasione persa in termini di stimolo all'innovazione presso le imprese. Dal punto di vista della centrale di committenza cui si fa riferimento più avanti, capitolati costruiti in maniera più avanzata avrebbero la potenzialità di portare le imprese partecipanti alle gare a elaborare offerte tecniche più "spinte" e ambiziose (come quelle sollecitate dal bando del MAR-TA sopra analizzato), impegnandosi in tal modo a un percorso di crescita e di evoluzione, se non proprio di innovazione.

Venendo alle soluzioni messe in campo per ridurre le difficoltà sopra illustrate, è stato rimarcato che **quando in una realtà regionale vi è piena collaborazione tra Direzione regionale Musei, Segretariato regionale e Soprintendenza,** diviene possibile ottimizzare le risorse a disposizione: **ogni ufficio può mettere a disposizione dell'altro le proprie figure specialistiche in modo da rendere usufruibili a tutti gli enti le capacità tecniche richieste per la costruzione delle più opportune procedure di gara.** La messa a disposizione di un presidente di commissione di gara altamente specializzato da parte

degli uffici centrali del MiC può rivelarsi di grande importanza per il successo di una procedura. Casi di tal genere, emersi durante le interviste, appaiono come esempi virtuosi non ancora divenuti pratiche regolarmente adottate in tutti i contesti.

La collaborazione tra uffici può risultare opportuna anche per la gestione di eventuali difficoltà di tipo operativo. L'obbligo per la pubblica amministrazione di condurre gare per via telematica a partire dal 2019 ha richiesto agli uffici periferici del MiC di acquistare una piattaforma: tale passaggio è stato in alcuni casi seguito senza problemi, mentre in altri ha generato un *impasse* rispetto alla conduzione di gare aperte. È uno dei casi in cui il supporto da parte di un altro ufficio del MiC avrebbe potuto facilitare la soluzione del problema. Secondo i dati raccolti attraverso l'indagine valutativa, **due uffici periferici su tre si sono comunque avvalsi, nella costruzione di bandi all'interno della Azione 6c.1.b., di strumenti messi a disposizione dagli uffici centrali del MiC o si sono almeno confrontati con il livello centrale per superare i problemi incontrati.** La totalità dei rispondenti dichiara che ulteriori strumenti di supporto e occasioni di confronto con gli uffici centrali del MiC sarebbero stati utili a costruire in maniera più tempestiva ed efficace i bandi afferenti alla Azione 6c.1.b. Sulla principale soluzione offerta dal livello centrale, ovvero la disponibilità delle centrale di committenza, si tornerà successivamente.

2.2.3 Uso degli appalti pubblici di soluzioni innovative

Il quadro sino a qui delineato ha indicato limiti e alcuni elementi di difficoltà nello svolgimento del ruolo di stazione appaltante da parte degli uffici periferici del MiC, il che richiede di sfruttare al massimo le sinergie tra gli uffici quando si arriva a percorrere la strada della gara aperta. A fronte di questo, va rilevato che la Azione 6c.1.b. si colloca in un ambito, quello dell'innovazione tecnologica, in cui le stazioni appaltanti sono chiamate a considerare l'utilizzo di istituti specifici di acquisto pubblico. Il pacchetto di direttive sugli appalti pubblici del 2014 ha infatti favorito l'adozione di **soluzioni di appalto pubblico mirate a creare condizioni propizie all'incontro tra la domanda pubblica e la capacità di innovazione dei potenziali fornitori.** Il riquadro sotto riporta informazioni diffuse dalla Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) rispetto agli istituti della procedura competitiva con negoziazione, del dialogo competitivo e del partenariato per l'innovazione. Gli elementi chiave che legittimano l'uso di tali procedure sono la difficoltà da parte della stazione appaltante ad articolare il contenuto della domanda (avanzata) da rivolgere al mercato, nonché la mancanza sul mercato delle soluzioni necessarie a soddisfare la domanda. L'opportunità è quella di promuovere un dialogo tra stazione appaltante e potenziali fornitori, particolarmente fruttuoso in ambiti nei quali le stazioni appaltanti scontano una mancanza di conoscenza dovuta alla rapida evoluzione del mercato.

Appalti pubblici di soluzioni innovative

Gli appalti pubblici di soluzioni innovative consentono alle Pubbliche Amministrazioni di acquisire beni, servizi e lavori, caratterizzati da un elevato grado di innovazione, tale per cui non hanno subito un processo di standardizzazione e di industrializzazione.

In questo ambito l'Amministrazione, si comporta da utilizzatore precoce di soluzioni innovative non ancora commercializzate su larga scala, contribuendo a determinare una stabilizzazione dei loro standard di qualità e un miglioramento dei prezzi offerti.

Gli istituti previsti dal Codice dei Contratti Pubblici, più idonei per implementare tale tipologia di acquisti, sono illustrati di seguito.

Procedura competitiva con negoziazione

Consente maggiore flessibilità nell'aggiudicazione di appalti, in casi in cui il mercato non presenta soluzioni immediatamente disponibili. L'Amministrazione può ricorrere a questa procedura quando l'oggetto dell'appalto implica l'individuazione di soluzioni innovative e per il loro sviluppo che necessitano di una negoziazione tra le parti su caratteristiche specifiche delle soluzioni da realizzare.

Dialogo competitivo

L'Amministrazione ricorre a questo istituto nei casi in cui non è in grado di definire, in modo preciso, i mezzi atti a soddisfare le proprie esigenze o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni ovvero in casi in cui il mercato non presenta soluzioni immediatamente disponibili. La procedura si sviluppa in fasi. Dopo la verifica dei criteri di selezione dei candidati, l'Amministrazione avvia un dialogo competitivo, attraverso le negoziazioni, con i partecipanti che soddisfano i requisiti minimi.

Partenariato per l'innovazione

È una procedura di appalto pubblico introdotta con la direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE. Questo istituto è utilizzato nei casi in cui non sia disponibile sul mercato alcuna soluzione in grado di rispondere alle esigenze di una Amministrazione, la quale istituisce un partenariato per l'innovazione per lo sviluppo e il successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori di soluzioni innovative, senza ricorrere ad una procedura d'appalto distinta per l'acquisto. Prevede una fase di selezione, una fase di ricerca e sviluppo e una fase commerciale in cui gli operatori di mercato forniscono i risultati finali.

Fonte: Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) - <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/appalti-innovativi/procedure>

Secondo quanto emerso dall'indagine valutativa, **solo un quinto degli uffici rispondenti conosce il dialogo competitivo, o altre procedure che prevedano un'interazione preliminare tra stazione appaltante e potenziali fornitori.**

Tale dato appare in linea con i limiti degli uffici periferici del MiC nello svolgere il ruolo di stazioni appaltanti, su cui ci si è già largamente soffermati: se le procedure di gara aperta vengono considerate, in molti casi, una sfida, non può stupire che non vi sia conoscenza ed esperienza di forme più avanzate di acquisto pubblico. Esse richiedono peraltro un importante cambiamento di approccio rispetto ai rapporti con gli operatori economici. Se il paradigma tradizionale è quello della distanza fra stazione appaltante e operatori economici potenzialmente partecipanti alla procedura di acquisto, le forme di appalto di soluzioni innovative sono piuttosto basate sulla interazione regolata con le imprese. Questo pone la sfida di non favorire determinati partecipanti fornendo loro informazioni che non sono state veicolate ai loro concorrenti.

La domanda che appare lecito porsi è se tali forme di appalto siano da approfondire per il loro potenziale nella soluzione del problema emerso in relazione alla Azione 6c.1b, ovvero la non completa comprensione da parte della stazione appaltante del contenuto della domanda da rivolgere al mercato.

D'altra parte, il fattore che sembra scoraggiare l'uso degli istituti richiamati nel riquadro sopra è, oltre a quello delle competenze specifiche richieste per la messa in campo di procedure relativamente nuove, il tempo ritenuto necessario al dispiegamento delle varie fasi che tali procedure prevedono. **I rischi legati al mancato rispetto della tabella di marcia del progetto sono in generale considerati alti rispetto ai possibili vantaggi derivanti dalla messa in campo di forme di appalto ambiziose.**

Grazie al lavoro di raccolta dati dalle interviste, il valutatore ha avuto comunque notizia di due casi di uso delle procedure di appalto di soluzioni innovative. Nel primo caso, l'Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale ha applicato la procedura del **dialogo competitivo** per l'attivazione della società responsabile della gestione del progetto "Geoportale della cultura alimentare", finanziato dal PON Cultura e Sviluppo. Nel secondo caso, l'Istituto Centrale per il Restauro ha utilizzato l'istituto del **partnerariato per l'innovazione** allo scopo di realizzare attività di ricerca e sviluppo nell'ambito dell'archeologia subacquea. Da notare, come specificato nel riquadro qui sotto, che l'istituto del partenariato per l'innovazione ha consentito di prevedere una negoziazione della gestione dei diritti di proprietà intellettuale, che nelle procedure ordinarie al termine del contratto sono di regola di esclusiva appartenenza della amministrazione aggiudicatrice. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante per riuscire a coinvolgere nei progetti enti di ricerca interessati a non disperdere gli investimenti in ricerca e sviluppo compiuti nel corso delle loro attività.

Partenariato per l'innovazione sviluppato dall'Istituto Centrale per il Restauro per la realizzazione del progetto MUSAS

Il progetto MUSAS - finanziato dal PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, Asse I, Azione 6c.1.b. – mira a realizzare un programma di valorizzazione integrata, attraverso l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative, che metta in rete aree archeologiche sommerse e Musei che conservano reperti di provenienza subacquea.

Per la realizzazione delle attività connesse al monitoraggio e alla protezione dei siti archeologici sommersi che il progetto intende perseguire, l'Istituto Centrale per il Restauro (ISCR) ha avuto necessità di avviare un'attività di ricerca e sviluppo finalizzata alla realizzazione di un sistema innovativo capace di acquisire in tempo reale i parametri ambientali di siti archeologici sommersi e di fornire ai sommozzatori in visita ai siti, attraverso dei tablet subacquei, informazioni contestualizzate in base alla propria posizione. Questo per ottenere un base quantitativa di informazioni che, opportunamente analizzata, permetterà di sviluppare mappe di degrado e modelli previsionali per la stima della vulnerabilità dei manufatti del bene.

Attraverso l'istituto del partenariato per l'innovazione, ISCR ha garantito l'esecuzione di tali attività di ricerca e sviluppo, sulla base di un impegno di spesa di oltre un milione e mezzo di euro, pari a quasi la metà del valore del progetto.

I risultati delle attività di ricerca e sviluppo non sono di esclusiva appartenenza all'amministrazione aggiudicatrice (ISCR); la gestione dei diritti di proprietà intellettuale derivanti dalla attività di ricerca e sviluppo viene infatti negoziata preventivamente tra l'amministrazione aggiudicatrice e il soggetto aggiudicatario.

Il contratto per l'esecuzione del Partenariato per l'innovazione prevede due fasi:

- Fase 1 "Sviluppo del sistema e dimostrazione tecnologica in ambiente controllato";
- Fase 2 "Dimostrazione tecnologica in ambiente reale su due siti campione".

La durata delle attività è di 18 mesi. Il contratto prevede l'erogazione di un percorso formativo al personale coinvolto nel progetto, tale da rendere autonomo il personale stesso nella gestione del sistema e nell'utilizzo di tutte le sue componenti. L'aggiudicatario è impegnato a garantire la presa in carico e la risoluzione dei problemi (entro tre giorni) per un periodo di almeno un anno a partire dall'installazione.

Fonte: Documentazione della procedura di partenariato per l'innovazione lanciata da ISCR nell'ambito del progetto "MUSAS" finanziato dal PON FESR Cultura e Sviluppo 2014-2020

In entrambi i casi le forme avanzate di appalto pubblico riscontrate dal valutatore fanno capo a istituti centrali del MiC: tale elemento suggerisce che la **solidità nella gestione di progetti ben incardinati in un**

ambito tematico abbia da una parte creato l'esigenza di una forma di appalto di soluzioni innovative, dall'altra creato le condizioni per l'adozione di procedure che non sono diffuse tra gli uffici del MiC impegnati nell'attuazione del PON Cultura e Sviluppo.

2.2.4 Uso della centrale di committenza Invitalia

Le difficoltà nell'utilizzo di forme innovative di appalto pubblico evidenziate nel paragrafo precedente mettono di nuovo al centro la questione della capacità amministrativa degli uffici periferici del MiC come stazioni appaltanti. Il sostegno più tangibile offerto agli Istituti e Musei autonomi, come anche alle Direzioni regionali Musei, per il processo di acquisto pubblico è la **messa a disposizione, da parte dell'A.d.G., di Invitalia come centrale di committenza (CDC)**. Si tratta di una soluzione che risponde in modo diretto alle difficoltà degli uffici periferici del MiC che svolgono il ruolo di stazioni appaltanti e che appare in linea con la necessità di razionalizzazione ravvisata nel contesto degli acquisti pubblici a livello nazionale. Il riquadro sottostante richiama il ruolo di Invitalia come centrale di committenza del MiC.

Centrale di committenza Invitalia

Invitalia può gestire, per conto delle Amministrazioni pubbliche, le gare di appalto per l'affidamento di lavori e servizi tecnici svolgendo le funzioni di Centrale di Committenza. Già dall'inizio della attuazione della programmazione 2014-2020, Invitalia è divenuta centrale unica di committenza e supporto alle stazioni appaltanti del Ministero dei Beni Culturali. Obiettivo dell'accordo è stato quello di accelerare e rendere più efficienti e trasparenti le spese di investimento del Ministero, con il rafforzamento delle funzioni degli uffici territoriali a cui fa capo la realizzazione degli interventi.

Rispetto al ruolo delle centrali di committenza, va rilevato che la Legge Delega al Governo in materia di contratti pubblici n. 78 del 21 giugno 2022 dispone, nell'ambito di un generale disegno di riduzione della frammentarietà delle stazioni appaltanti italiane, l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche.

Fonte: Sito web di Invitalia; Gazzetta Ufficiale

L'indagine valutativa, in linea con quanto emerso dalle interviste, ha fatto emergere la **soddisfazione delle stazioni appaltanti rispetto al ricorso a Invitalia come centrale di committenza per l'attuazione della Azione 6c1b**.

D'altra parte, **il ricorso a Invitalia per la gestione delle procedure di gara è stato assai meno significativo per l'Azione 6c.1.b che non per la Azione 6c.1.a**. In prima battuta, appare evidente che

nel secondo caso la disciplina degli appalti di lavori pone problemi che possono richiedere una notevole capacità amministrativa che la CDC garantisce. In secondo luogo, va considerato il diverso ammontare degli acquisti pubblici in oggetto: è chiaro che nel caso dei lavori, tali importi possano essere molto più significativi rispetto ai servizi per la fruizione. A tale proposito, può essere posta la questione sulla potenzialità di aggregare, all'interno di un progetto, diverse operazioni di concorrenti alla digitalizzazione: questo consentirebbe di raggiungere importi di gara significativi che legittimerebbero l'attivazione della CDC. Dal punto di vista di Invitalia, questa aggregazione creerebbe le condizioni per una maggiore competizione tra gli operatori economici e, in ultima analisi, per un più forte stimolo alla innovazione dalle due parti (appaltatore e fornitore).

Un elemento che appare importante per la attivazione della CDC è poi quello temporale. Va rilevato che le procedure di acquisto della Azione 6.c.1.b sono state avviate, in linea generale, successivamente a quelle della Azione 6.c.1.a, anche per un fisiologico sviluppo dei progetti che prima hanno affrontato la fase dei lavori e dopo si sono trovate in grado di affrontare la messa in campo dei servizi per la fruizione. Un effetto di tale situazione è che i tempi disponibili per l'attivazione della CDC rispetto alla Azione 6.c.1.b sono risultati ridotti. Dal punto di vista di alcuni dei direttori consultati, i tempi di attuazione delle gare da parte della CDC sono troppo lunghi (6-7 mesi). Tali tempi potrebbero essere ridotti rendendo disponibili a Invitalia documenti di gara avanzati, ma questo ripropone il problema della ridotta capacità amministrativa di musei e istituti autonomi, nonché delle Direzioni regionali Musei, in tale ambito.

2.2.5 Ruolo giocato dal programma nel determinare la qualità e il peso della domanda pubblica

In conclusione, dalle analisi svolte rispetto al livello della domanda pubblica espressa nella attuazione del PON Cultura e Sviluppo (non solo rispetto alla Azione 6.c.1b), risulta opportuno chiedersi se il PON, come strumento, giochi un ruolo nel determinare la qualità e il peso di tale domanda pubblica.

Da un punto di vista amministrativo, è stato rilevato nel corso delle interviste che la realizzazione di un progetto attraverso il PON Cultura e Sviluppo prevede un ruolo attivo degli organi di programma (Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit): l'istituto periferico viene "accompagnato", dalla progettazione al collaudo passando attraverso il processo di rendicontazione, il che non accade quando i progetti sono realizzati attraverso fondi ordinari.

Per quel che riguarda il ruolo complessivo giocato dal PON Cultura e Sviluppo dal punto di vista degli attuatori, giova ricordare le considerazioni svolte a proposito del primo macrotema valutativo a proposito

del valore di “metodo” per gli uffici periferici del MiC che non hanno una programmazione strategica di riferimento e che possono avvalersi della logica dei progetti finanziati da un fondo UE per una migliore focalizzazione delle attività su di un obiettivo, e per la loro realizzazione in tempi determinati.

2.3 CARATTERISTICHE E APPROCCIO DELLE IMPRESE CHE HANNO RICEVUTO STIMOLO ALL'INNOVAZIONE DALL'AZIONE 6.C.1.B DEL PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020

L'approccio all'acquisto pubblico descritto nel precedente paragrafo non corrisponde pienamente al quadro di policy relativo all'uso strategico degli appalti, come promosso dalla Commissione europea e come generalmente descritto in letteratura. La mobilitazione degli operatori economici attraverso gare aperte viene di regola considerato il sistema più idoneo per fare un uso strategico degli appalti pubblici e promuovere in tal modo l'innovazione, oltre che la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale. Nel processo di intervista degli attori del programma, questo è emerso essere anche il punto di vista di Invitalia.

L'interlocuzione con gli uffici periferici del MiC ha proposto una prospettiva diversa. È stato segnalato che, per catalizzare in modo efficace la carica innovativa dei fornitori di servizi, è stata sperimentata con successo la realizzazione del processo di acquisto secondo una logica che può essere definita modulare. In una prima fase, l'ufficio del MiC mobilita soggetti esterni per la specificazione della domanda di servizi da ricercare sul mercato. In una seconda fase, l'ufficio procede ad attivare attraverso procedure agili (richieste di offerta o affidamenti diretti) gli operatori economici chiamati effettivamente a realizzare all'interno del progetto i servizi e le soluzioni per la fruizione del patrimonio culturale. Dalle interlocuzioni avute, è emersa peraltro una maggiore ricorrenza di esperienze positive legate ai servizi offerti da operatori economici di piccole dimensioni. È stato anche osservato che nel caso di raggruppamenti temporanei (RTI) tra imprese grandi e piccole, a dimostrarsi propositiva è tendenzialmente l'impresa più piccola, tipicamente di recente costituzione e formata da esperti giovani e specializzati nei beni culturali.

All'interno di tale quadro e sulla base degli elementi raccolti dagli uffici periferici del MiC, e di successive analisi desk, **nel presente paragrafo si offrono elementi conoscitivi circa le dinamiche evolutive riconoscibili presso le imprese che hanno fornito servizi nell'ambito della Azione 6c.1.b del PON Cultura e Sviluppo.** Vengono in primo luogo illustrate le caratteristiche delle imprese che sono apparse più capaci di trarre impulso dal programma nella direzione della innovazione; in secondo luogo, sono

svolte, sulla base degli elementi raccolti tramite le interviste valutative, considerazioni sui fattori che risultano facilitare od ostacolare le dinamiche di interazione tra gli attrattori e le imprese fornitrici di servizi e soluzioni nell'ambito della Azione 6c.1.b, e quindi favorire o sfavorire le pratiche di innovazione da parte delle imprese.

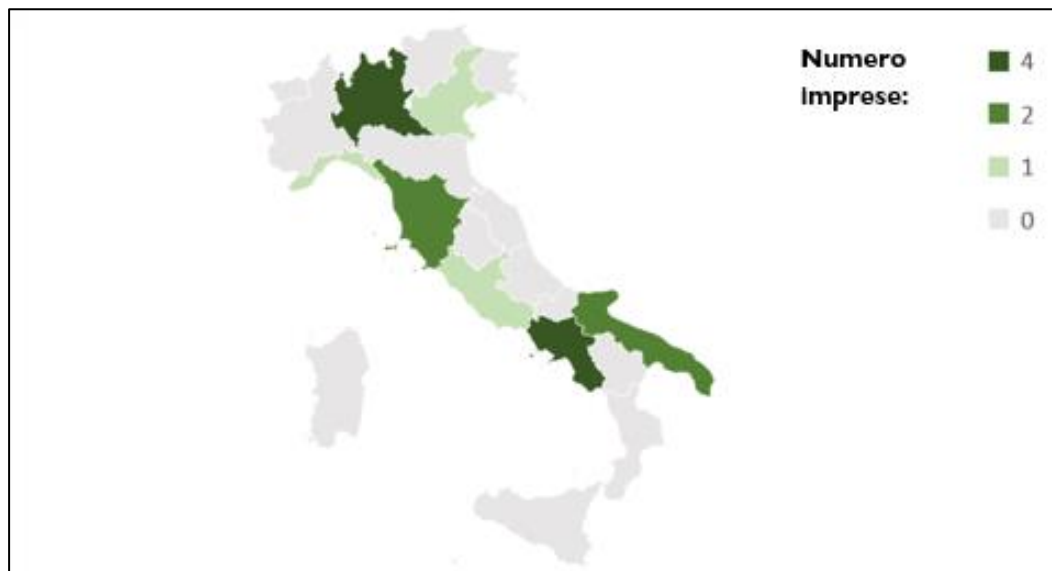
Dalla ricognizione effettuata presso due Musei autonomi, un Istituto nazionale e due Direzioni regionali Musei, nonché dalla indagine rivolta agli attrattori partecipanti al PON Cultura e Sviluppo, è stato possibile individuare **quindici imprese e una associazione**⁴⁵ (d'ora in avanti denominate semplicemente "imprese") **che si sono dimostrate particolarmente proattive nell'offerta di servizi all'interno dell'azione 6c.1.b e che hanno dato, agli occhi della rispettiva stazione appaltante, segni di evoluzione nel corso dell'offerta del servizio.**

L'analisi delle caratteristiche delle imprese individuate evidenzia che si tratta prevalentemente di **organizzazioni di recente creazione** (43% costituite negli ultimi 5 anni). Le imprese sono state per il 36% costituite tra i 6 e i 20 anni, mentre soltanto il 21% di esse vede un anno di fondazione anteriore al 2002. Inoltre, quasi il 90% delle imprese hanno come forma la S.r.l, mentre soltanto 2 soggetti presentano una ragione sociale diversa (nello specifico S.p.a. e Associazione).

Il campione risulta avere una certa **eterogeneità geografica sul livello nazionale**, con una concentrazione delle imprese analizzate nelle regioni Campania e Lombardia, che sono sede di oltre il 50% delle imprese analizzate. Le imprese considerate dalle stazioni appaltanti capaci di ricavare stimolo dall'offerta di servizi e soluzioni al PON Cultura e Sviluppo non sono quindi primariamente localizzate nelle regioni dove il programma è attuato. Se infatti è vero che oltre alla già citata significativa presenza di imprese campane si segnalano imprese pugliesi, va poi rilevato che in aggiunta alle imprese lombarde compaiono imprese toscane, e imprese dal Lazio, dalla Liguria e dal Veneto. Non compaiono imprese con sede in stati membri della UE diversi dall'Italia.

⁴⁵ Le imprese sono le seguenti: Altair4 Multimedia (<https://www.altair4.com/it>); AR Tour (<https://www.ar-tour.it/language/en>); Associazione Tuo Museo (<https://www.tuomuseo.it>); Azienda 3DnA (<https://www.3dnasrl.it>); Bia S.r.l. (<http://www.bia.cloud>); CAPWARE (<http://www.capware.it>); Corvallis Srl (<https://corvallis.it>); Dotdotdot (<https://www.dotdotdot.it>); ETT solution S.p.a. (<https://ettsolutions.com/en>); Karmachina (<https://www.karmachina.it/en>); Lascott Srls; Never before s.r.l. (<https://www.neverbeforeitalia.it>); Open Lab (<https://open-lab.com>); Orange management s.r.l. (<https://www.orangepublicmanagement.it/en>); Paleos s.r.l. (<https://www.paleos.it>).

Figura 6 – Distribuzione geografica delle imprese analizzate



Fonte: elaborazione propria su dati raccolti dal valutatore

Per quanto concerne le attività di specializzazione, emerge che **quasi il 50% delle imprese analizzate appartiene al codice di attività Ateco 62 - Produzione software e altre attività informatiche.**

Guardando più da vicino la specializzazione di queste imprese, emerge l'offerta da parte loro di numerosi prodotti e soluzioni dedicati alla archiviazione e fruizione digitale del patrimonio artistico e culturale; tra questi, vi sono prodotti e soluzioni relativi alla digitalizzazione di opere e collezioni, realtà aumentata, creazione di allestimenti immersivi, certificazione tramite NFT o blockchain e realizzazione di videogiochi. Si sottolinea, inoltre, come l'80% delle imprese analizzate presenta sul proprio sito web almeno un progetto attuato con enti pubblici, oltre a quello con cui si è contribuito alla attuazione del PON Cultura e Sviluppo.

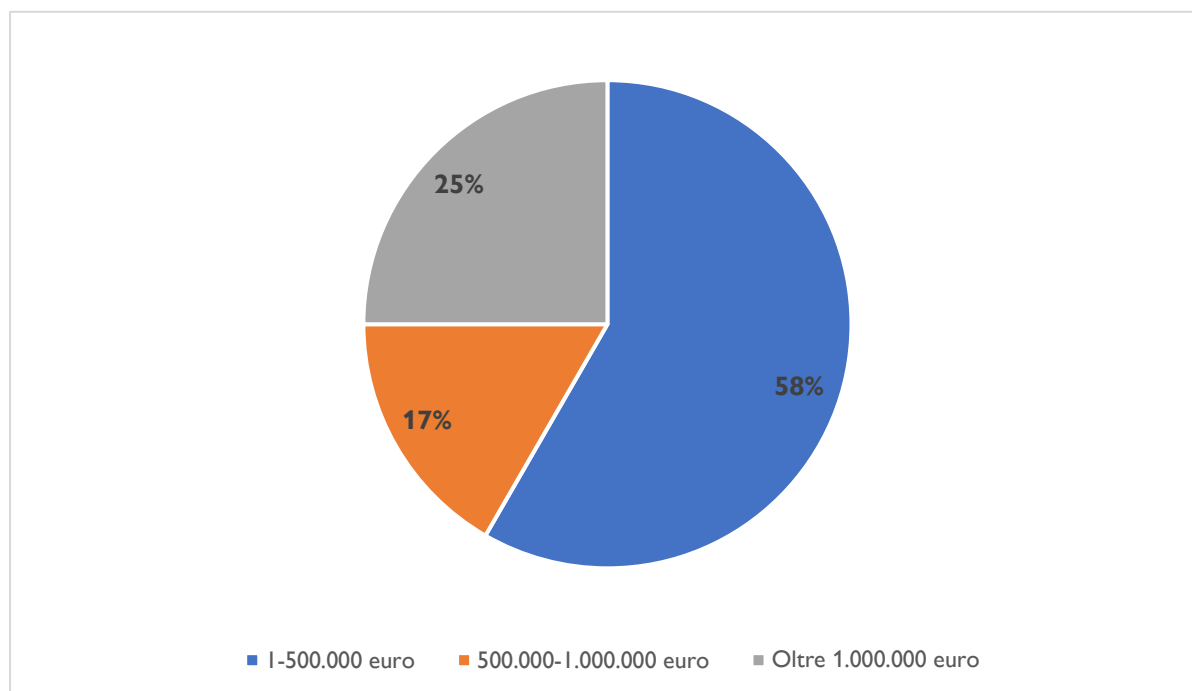
Un secondo elemento che emerge è la **propensione delle imprese analizzate allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo.** Quasi un terzo delle imprese ne riporta notizia sul proprio sito web. Tra le sfide da raccogliere per l'innovazione, si evidenzia la necessità di integrare pienamente le necessità tecnologiche degli attrattori con la costante richiesta di innovazione derivante dal contesto di riferimento. Nello specifico, emergono le seguenti realtà:

- **Dotdotdot**, attraverso il suo Fablab OpenDot, fa scouting di innovazione e ne sostiene lo sviluppo. Grazie al suo know-how connette, sperimenta e progetta su tematiche verticali, sviluppando nuove visioni possibili per un futuro sempre più accessibile e a portata di tutti.
- Il cluster Ricerca e Innovazione di **ETT** sviluppa, a supporto di ogni ambito di attività aziendale, soluzioni innovative che consentono ai team di ottimizzare gli obiettivi in termini di efficacia ed efficienza.

- L'azienda **3dNa** conduce attività di R&D su materiali e geometrie ottimizzate per additive manufacturing. Re-design di componenti in ottica additive manufacturing.
- L'Openlab di **Corvallis** è un laboratorio di ricerca e sviluppo, con il compito di sviluppare prodotti e progetti altamente innovativi e di migliorare le competenze digitali interne. Il settore R&D del Gruppo conta oggi su oltre 30 ricercatori in quattro distretti (Milano, Padova, Lecce, Trieste), attraverso una struttura organizzativa incentrata sull'innovazione digitale. OpenLab, con il sostegno di Università, Centri di Ricerca, PMI e startup, agisce da propulsore per la diffusione continua delle competenze digitali verso tutte le funzioni aziendali e di mercato.

Infine, se osservate dal punto di vista dimensionale, le imprese indicate dagli attrattori come più capaci di raccogliere impulso all'innovazione dal PON Cultura e Sviluppo si configurano come **operatori di dimensioni limitate**: dall'analisi dei dati camerali, emerge che la maggior parte delle imprese analizzate aveva meno di 10 dipendenti nel 2022 (ultimo anno disponibile per l'analisi), per il 90% a tempo indeterminato. La limitatezza degli organici corrisponde alla dimensione economica, con oltre il 50% delle imprese aventi un fatturato inferiore a 500mila euro e solo un quarto delle imprese con un fatturato oltre il milione.

Figura 7 – Fatturato delle imprese analizzate



Fonte: elaborazione propria su dati raccolti dal valutatore e dati camerali (2022)

A fronte della ridotta dimensione aziendale, va osservata una generale **performance di crescita** delle imprese analizzate. Dai dati camerali emerge infatti come, nel 2021, oltre l'80% delle imprese analizzate abbia

migliorato il proprio fatturato rispetto all'anno precedente; queste imprese hanno registrato una variazione percentuale positiva del 20%.

Dall'analisi emerge quindi che gli operatori economici che hanno dato segni – secondo quanto osservato dagli uffici del MiC - di saper meglio cogliere l'impulso all'innovazione venuto dalla partecipazione alla Azione 6c.1.b del PON Cultura e Sviluppo in qualità di fornitori di servizi sono:

- imprese italiane che, a parte la componente campana e pugliese, sono localizzate nel centro-nord;
- imprese che prevalentemente offrono servizi di digitalizzazione (come coerente con il contenuto dell'Azione);
- imprese di piccole dimensioni tra le quali si segnalano diversi casi di alta propensione alla ricerca e sviluppo;
- imprese in crescita.

L'interazione con gli attrattori, e dunque con le stazioni appaltanti che hanno osservato la dinamica evolutiva da parte delle imprese, ha permesso di raccogliere elementi rispetto alle due domande che seguono:

- Cosa ha innescato il processo di innovazione all'interno dell'impresa?
- Qual è l'approccio di impresa che ha risultato favorire tale dinamica di innovazione?

L'innescò dei processi di innovazione più chiaramente emerso dalle interviste agli attrattori è **l'opportunità, per le imprese, di trattare per prime materiali, e quindi contenuti, unici e di straordinario valore.** Un caso molto chiaro a tale proposito è costituito dalla elaborazione di chiavi di lettura del patrimonio culturale immateriale, in particolare attraverso tecniche di videomapping e proiezioni immersive capaci di restituire le emozioni di cerimonie e feste popolari la cui documentazione è conservata dall'Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale.

Geoportale della Cultura Alimentare dell'Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale

Nel 2022 l'Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale – ICPI ha promosso e realizzato il nuovo “Geoportale della Cultura Alimentare – GeCA” , in collaborazione con lo studio milanese Dotdotdot, Fine Tuning e grazie al finanziamento del PON Cultura e Sviluppo.

Il Geoportale della Cultura Alimentare nasce dalla volontà di raccogliere, organizzare e presentare quanto negli anni è stato scritto e detto riguardo al patrimonio alimentare italiano, trasformando un patrimonio culturale frammentato, localizzato e poco conosciuto in un sapere condiviso, basato su dati facilmente accessibili e comprensibili. Attraverso un processo di censimento, raccolta, sistemazione e

mappatura il Geoportale per la Cultura Alimentare è diventato uno spazio digitale di conservazione in grado di arricchire il patrimonio condiviso con schede e contenuti multimediali.

Sono stati analizzati e organizzati quarantacinque archivi e undici banche dati provenienti da tutta Italia per rendere la cultura immateriale accessibile sia a un pubblico di esperti che di persone interessate. Si tratta di uno strumento di apprendimento e di narrazione digitale che raccoglie oltre 10.000 contenuti che spaziano tra ricette, prodotti, feste popolari, luoghi e storie del patrimonio italiano.

Il Geoportale è accessibile sul web (<https://www.culturalimentare.beniculturali.it>) ma allo stesso tempo segue un percorso di mostre nel territorio lucano: ospitato inizialmente per quattro mesi dal Museo Archeologico Nazionale “Domenico Ridola” di Matera, si è spostato presso il Museo Archeologico Nazionale “Massimo Pallottino” – Castello di Melfi.

Fonti: Digital Library del MiC <https://digitallibrary.cultura.gov.it/notizie/con-la-cultura-si-mangia>; ICPI <https://icpi.beniculturali.it/il-geoportale-della-cultura-alimentare-cibo-e-territorio-lucano>; Dotdot <https://www.dotdotdot.it/works/geca>

Un altro esempio della opportunità di accesso a contenuti unici è l’elaborazione di soluzioni di gamificazione. Secondo quanto già illustrato in risposta alla prima macrodomanda valutativa, lavorare perché il MANN produca e distribuisca, come primo museo archeologico al mondo, “un videogioco destinato al pubblico internazionale di tutte le età” rappresenta un’indiscutibile opportunità di crescita per un collettivo di artisti, game designer, developer, sound designer e animatori 3D. A tale proposito, è da notare che lavorare per luoghi della cultura che hanno una levatura internazionale proietta le imprese che offrono servizi per la digitalizzazione in un orizzonte culturale e creativo che eccede i confini nazionali.

D’altra parte, dalle consultazioni è emerso che un elemento decisivo perché il PON Cultura e Sviluppo favorisca dinamiche di innovazione nelle imprese è l’approccio adottato dalle imprese stesse. **Le opportunità sopra descritte possono essere sfruttate solo da imprese focalizzate sulle esigenze di fruizione dei potenziali segmenti di pubblico piuttosto che sulle tecnologie in quanto tali.** Il vantaggio di trattare contenuti di eccezione, infatti, prende corpo solo quando si voglia e si sappia guardare tali contenuti con gli occhi del pubblico. È infatti necessaria la capacità di intercettare le curiosità e i punti di interesse dei visitatori, avvalendosi di differenti supporti tecnologici che consentano modalità di fruizione mai, o poco, sperimentate. A tale proposito, sono stati riportati particolari progressi da parte di imprese nate per offrire servizi culturali ed evolute in ambito tecnologico grazie all’interazione con i luoghi della cultura. Non si tratta solo dell’acquisizione di maggiori competenze, ma anche della creazione di un’infrastruttura tecnologica interna necessaria a supportare i servizi digitali e, progressivamente, della trasformazione dell’impresa in integratore di sistemi tecnologici. È stato peraltro

osservato dagli intervistati che l'impresa culturale e creativa entrata in questa dinamica si trova a dover costruire una intera filiera di specialismi, spesso reperiti nella dimensione locale e dunque con ricadute di sviluppo territoriale, che comprendono anche il coinvolgimento di centri di ricerca e università.

A proposito di tale dimensione di **mutuo apprendimento tra attrattore e impresa fornitrice**, va rilevato che, secondo l'indagine valutativa, **nel 62% dei contratti nati nell'Azione 6.c.1.b vi è stata un'interazione regolare e intensa tra il/la responsabile dei servizi di fruizione / promozione dell'attrattore e la ditta fornitrice per lo sviluppo tecnico del servizio.**

Per converso, sono state anche osservate dagli intervistati imprese che, nell'offerta di servizi previsti dall'Azione 6c.1.b, hanno adottato un atteggiamento di diverso segno. In certi casi, è prevalsa l'attitudine dell'impresa alla mera "fornitura" di tecnologie, software come anche hardware quali, ad esempio, totem. Tale atteggiamento è ritenuto aver portato meno valore al luogo della cultura e, con ogni probabilità, non ha consentito all'impresa di esplorare nuove potenzialità. Secondo tale impostazione, infatti, gli spazi di scambio e quindi di mutuo apprendimento risultano più limitati.

Le conseguenze di tale approccio, spesso legato alla rigidità dei capitolati (come analizzato nel paragrafo precedente), appaiono rischiose per i progetti finanziati dal PON Cultura e Sviluppo, in quanto sussiste il rischio che l'impresa non si faccia carico della manutenzione, della formazione, del supporto alla promozione di tali prodotti/servizi, con ricadute negative sulla sostenibilità. Il solo elemento della manutenzione, se non presidiato in maniera continua e puntuale, può diventare un punto di sfavore per i nuovi servizi/installazioni digitali proposti dall'ente museale tramite questa azione: in un museo o in un sito, la disponibilità di tecnologie, ad esempio di tipo immersivo, genera in determinate fasce di pubblico una forte aspettativa, che, quando delusa di fronte a un mancato funzionamento, può mettere in discussione le stesse ragioni della visita al luogo della cultura, ad esempio da parte di una famiglia con bambini. L'elemento della **continuità del servizio** risulta a tale proposito cruciale. Con questo viene posta la questione - che esce dai confini del presente lavoro valutativo - dell'uso di fondi straordinari, quali sono quelli di un programma finanziato dalla UE, per la risposta a esigenze di fruizione che continuano a sussistere anche dopo la fine dei progetti.

2.4 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI RELATIVE AL SECONDO MACROTEMA VALUTATIVO

L'analisi delle potenzialità della domanda pubblica di costituire stimolo all'innovazione nelle imprese nell'ambito della attuazione della Azione 6c.1.b, mirata alla realizzazione di soluzioni per la fruizione del patrimonio culturale, ha richiesto di osservare l'approccio all'acquisto degli uffici periferici del MiC che svolgono il ruolo di stazioni appaltanti, nonché il ricorso alla centrale di committenza Invitalia.

È emerso un largo ricorso all'affidamento diretto e alle procedure negoziate. In particolare, si segnala il ricorso all'istituto della richiesta di offerta (RdO) a invito tramite Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione – **MePA**. I limiti di importo dei servizi e beni acquistati attraverso tali procedure, il prevalente uso degli elenchi fornitori rispetto alla esplorazione del mercato, la presenza del criterio del solo prezzo sono fattori che riducono gli spazi per un uso strategico degli appalti pubblici, e quindi per il sostegno a trasformazioni digitali e green presso le imprese. Competere secondo criteri tecnici, oltre che di prezzo, significa infatti per un'impresa investire energie nella messa a punto di una metodologia anche più avanzata rispetto a quanto sino a quel momento sperimentato, con la possibilità di innescare un processo di innovazione al proprio interno, specie quando il capitolato richieda di elaborare originali soluzioni migliorative.

La costruzione di procedure di gara aperta, pure riscontrata nella attuazione della Azione 6c.1.b, incontra difficoltà dovute ad una non sufficiente dotazione di personale con le competenze necessarie per redigere i capitolati prestazionali e formulare i criteri di qualità per la aggiudicazione delle offerte. Vi sarebbe necessità di gruppi di lavoro che garantiscano la conoscenza del patrimonio culturale da valorizzare, delle esigenze di fruizione degli specifici segmenti di pubblico cui ci si rivolge, delle soluzioni tecnologiche e in particolare digitali che il mercato mette a disposizione, nel presente e anche in prospettiva, oltre che la conoscenza dei meccanismi dell'appalto pubblico. L'osservazione degli uffici periferici del MiC che svolgono funzione di stazioni appaltanti non mostra la frequente presenza di gruppi di lavoro di tal genere, ma fa emergere piuttosto un impegno dei direttori in prima persona nella costruzione delle procedure di gara, con il ricorso a assistenze tecniche ed esperti esterni, anche contrattualizzati grazie ai progetti finanziati da fondi straordinari. Si segnalano buone pratiche di integrazione delle competenze tra uffici del MiC, a dimostrazione del fatto che sussistono margini di miglioramento anche nella situazione di organico data. Il ricorso alla centrale di committenza Invitalia è stato più ridotto nella attuazione della Azione 6c.1.b, concernente la realizzazione di soluzioni per la fruizione del patrimonio culturale, che non nella attuazione della Azione 6c.1.a dedicata a interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale e quindi

largamente realizzata attraverso l'esecuzione di lavori. Date le difficoltà di rafforzamento degli uffici del MiC come stazioni appaltanti, gli spazi per una più ampia attivazione della centrale di committenza (anche in linea con la generale tendenza nazionale a incrementarne l'uso), sono da considerare.

Gli uffici periferici del MiC hanno manifestato consapevolezza circa i rischi di una domanda pubblica mal congegnata perché rigida, e quindi incapace di garantire le soluzioni adeguate al momento in cui il progetto si realizza, e insufficiente dal punto di vista della formazione e assistenza tecnica da garantire nel tempo. Tali rischi vengono ritenuti maggiori quando il fornitore di servizi sia un'azienda di grandi dimensioni orientata alla fornitura di strumenti, piuttosto che alla soddisfazione delle esigenze del pubblico che fruisce del patrimonio culturale. Ciò ha portato gli uffici periferici del MiC a costruire il processo di acquisto secondo una logica modulare, dalla fase di progettazione delle soluzioni a quella della loro realizzazione, mantenendo una titolarità e un controllo che sono ritenuti necessari per il successo del progetto. Questo è avvenuto, in modo comunque non prevalente secondo l'indagine valutativa, attraverso metodiche di esplorazione del mercato. Va osservato che tale logica in fasi appartiene anche alle procedure di appalto di soluzioni innovative (procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione), con la possibilità di stabilire un confronto con gli operatori economici che potrebbe ridurre il problema di mancata conoscenza del mercato delle soluzioni tecnologiche per la fruizione del patrimonio culturale, come ben illustrato dagli uffici periferici del MiC che svolgono il ruolo di stazioni appaltanti. D'altra parte, l'uso di tali forme di appalto risulta ancora molto circoscritto e, dati i limiti di competenze generalmente manifestati, non se ne può prevedere una larga diffusione, specie considerando che la preoccupazione prevalente è quella del rispetto dei tempi di progetto. Una loro migliore conoscenza potrebbe d'altra parte essere promossa.

Richiesti su quali operatori economici abbiano saputo meglio approfittare delle opportunità di innovazione venute dalla loro partecipazione come fornitrici alla attuazione della Azione 6c.1.b del PON Cultura e Sviluppo, gli uffici periferici del MiC hanno tutti indicato imprese di piccole dimensioni e altamente specializzate. L'offerta di sistemi innovativi (ad esempio, videomapping, gaming) è apparso in tali casi anche dovuta all'intraprendenza delle imprese, che avendo maturato un'elevata specializzazione hanno saputo rispondere in maniera proattiva alla domanda di innovazione per la fruizione dei beni culturali da parte delle stazioni appaltanti. Guardando da vicino tali imprese, si rileva una localizzazione in Campania, Puglia e nel centro-nord del Paese, una buona tendenza alle attività di ricerca e sviluppo, nonché una generale dinamica di crescita del fatturato. Il fattore di innesco delle dinamiche evolutive emerso appare l'opportunità di trattare contenuti per definizione unici nello scenario internazionale, mentre una condizione necessaria appare

l'approccio alla soddisfazione delle esigenze del pubblico fruitore del patrimonio culturale, piuttosto che l'orientamento a fornire mere strumentazioni tecniche.

Di seguito si formulano proposte mirate a orientare gli uffici attuatori del MiC a incrementare il ricorso alle procedure di gara aperta, che presentano più ampi margini di uso delle leve strategiche degli appalti pubblici, senza perdere la capacità di mobilitare gli operatori economici più specializzati, dinamici e capaci di soddisfare le esigenze espresse dalla stazione appaltante. Nello specifico, si rivolgono raccomandazioni:

- agli uffici periferici del MiC (Musei autonomi, Istituti nazionali e Direzioni regionali Musei) che svolgono il ruolo di stazioni appaltanti;
- alla AdG del PN Cultura 2021-2027.

2.4.1 Raccomandazioni rivolte a Musei autonomi e Direzioni regionali Musei in qualità di stazioni appaltanti

Tenendo conto delle difficoltà illustrate dagli uffici periferici del MiC che svolgono il ruolo di stazioni appaltanti, le proposte del valutatore sono fortemente ancorate alle leve che appaiono attivabili, ovvero la sinergia tra gli specialismi presenti nel Ministero nel suo complesso e la possibilità di ricorrere alla centrale di committenza. In particolare si propone di:

- **Anticipare l'avvio delle procedure di acquisto** relative ai servizi innovativi per la fruizione, evitando di dover adottare necessariamente la procedura più veloce, e quindi tipicamente un affidamento diretto o una richiesta di offerte a un numero limitato di fornitori. *Tale avvio più rapido potrà creare anche, se del caso, le condizioni per il ricorso alla centrale di committenza.*
- Darsi la possibilità, innanzitutto grazie a una maggiore finestra di tempo, di **valutare se l'accorpamento di servizi in una sola procedura di acquisto può conferire maggiore forza** nell'approcciarsi al mercato, secondo l'ipotesi che con ammontari di gara più alti vi sarà la possibilità di mobilitare attori maggiormente capaci sia di portare innovazione, sia di cogliere le opportunità di scatenare innovazione al proprio interno grazie al lavoro su di un patrimonio unico e a favore di un pubblico attento e sofisticato. *Tale valutazione potrà anche creare, se del caso, le condizioni per il ricorso alla centrale di committenza.*
- Ricercare le migliori sinergie con altri uffici del MiC per creare gruppi di lavoro capaci di preparare capitolati prestazionali in cui:

- vengano descritti i servizi di fruizione attesi a favore del pubblico o dei segmenti di pubblico individuati, lasciando l'opportuno spazio per la proposta delle soluzioni tecnologiche più idonee, anche in considerazione della loro evoluzione nel tempo;
 - vengano specificati i servizi di formazione del personale necessari all'uso delle soluzioni per la fruizione che verranno realizzati;
 - vengano esplicitati i servizi di assistenza, manutenzione e aggiornamento degli strumenti hardware e dei prodotti software forniti. La presenza di capitoli di tal genere appare particolarmente necessaria nel caso di gare aperte, nelle quali si deve consentire all'offerente di elaborare un'offerta tecnica in cui esprimere il proprio potenziale propositivo e possibilmente innovativo, anche in un'ottica di sua crescita nel corso della possibile erogazione del servizio.
- Nel caso di procedure mirate a individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, il capitolo prestazionale si dovrà riflettere in **criteri di aggiudicazione tali da valorizzare la qualità delle offerte capaci di apportare il più significativo miglioramento alle modalità di fruizione** da parte del pubblico o di suoi segmenti specifici. In particolare:
 - Occorre bilanciare nel modo più opportuno (a) gli elementi relativi al modello organizzativo proposto, tenendo conto che un'adeguata organizzazione delle risorse umane consente di compiere il migliore uso della risorsa "tempo", decisivo non solo per i vincoli di un progetto a finanziamento UE, ma anche per evitare l'obsolescenza delle soluzioni di fruizione progettate; (b) gli elementi relativi alle caratteristiche tecniche e qualitative dell'offerta, nei quali non vanno riportati ulteriori elementi organizzativi (di cui alla lettera precedente), ma vanno piuttosto richiesti agli offerenti elementi specifici sulle soluzioni proposte per rispondere alle esigenze espresse nel capitolo, con particolare attenzione alla flessibilità e capacità di mettere le tecnologie al servizio nel pubblico, senza che la "fornitura" di strumenti hardware e prodotti software risulti bloccata; (c) gli elementi relativi ai servizi aggiuntivi e/o migliorativi privilegiando gli aspetti di flessibilità, scalabilità e sostenibilità nel tempo delle soluzioni proposte, come molto opportunamente indicato nella procedura di gara del MArTA commentata nel rapporto.
 - Nel caso di offerte economicamente più vantaggiose, va dato il giusto peso ai criteri qualitativi: di regola andranno attribuiti ai criteri qualitativi 80 punti sui 100 totali, senza che questo impedisca alla stazione appaltante di adottare pesi diversi sulla base di sue opportune

valutazioni, ad esempio relative alla richiesta di servizi di tipo più standard in cui l'elemento prezzo rivesta una maggiore importanza.

- **Assicurare la composizione di idonee commissioni valutatrici** provviste delle competenze e dell'esperienza necessaria ad applicare i criteri di aggiudicazione elaborati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, **anche mobilitando dirigenti e funzionari di altri istituti e musei del sistema nazionale.**

2.4.2 Raccomandazioni rivolte alla AdG del PN Cultura 2021-2027

Nel PN Cultura 2021-2027, si prevede che, nella fase attuativa, "l'AdG promuoverà l'uso strategico degli appalti pubblici che includano, ove possibile, considerazioni ambientali, ad esempio criteri per gli appalti pubblici verdi, e sociali, nonché incentivi all'innovazione; i beneficiari saranno incoraggiati, attraverso i criteri di selezione dei progetti, a utilizzare maggiormente criteri relativi alla qualità, al costo del ciclo di vita e a privilegiare le soluzioni più sostenibili dal punto di vista ambientale" (Strategia del programma: principali sfide e risposte strategiche).

Per rafforzare tale lato, il valutatore propone alla AdG di:

- **Diffondere le buone pratiche di appalto di soluzioni innovative** già sperimentate dagli uffici del MiC, sottolineando il loro potenziale nel colmare, attraverso l'interazione con le imprese potenziali fornitrici, la lacuna delle stazioni appaltanti circa la conoscenza delle soluzioni tecnologiche presenti, o addirittura non ancora presenti, nel mercato.
- **Creare le condizioni per un più regolare ricorso alla centrale di committenza** nella attuazione dei progetti che prevedono l'acquisto di beni e servizi (a) promuovendo una riduzione dei tempi ad essa necessari per la preparazione di procedure di gara anche negli ambiti per essa relativamente nuovi, (b) incoraggiando gli uffici periferici del MiC impegnati nella attuazione del PN Cultura 2021-2027 a valutare l'opportunità del ricorso alla centrale di committenza per una più massiccia pratica delle procedure di gara aperta, (c) incoraggiando la centrale di committenza stessa a mettere in campo le procedure di appalto di soluzioni innovative, quando pertinente.