

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Direzione Aziendale

Ciclo XXIII

Settore Concorsuale di afferenza: 13 B1, (13 B3)

Settore Scientifico disciplinare: SECS-P/07, (SECS-P/10)

**L'eccezione è la regola: ricerca esplorativa sul
fenomeno del commissariamento nel settore culturale
italiano**

Presentata da: Paolo Ferri

Coordinatore Dottorato

Prof. Salvatore Torrisi

Relatori

Prof. Luca Zan

Prof. Giovanni Masino

Dott.ssa Sara Bonini Baraldi

Esame finale anno 2012

“...it is not the case that management scholarship has little or nothing useful to say to help us understand and possibly even avoid many contemporary problems. Rather it is the case that we have chosen not to focus our attention on ‘current events’ and in any event, have few venues for getting our ideas and perspectives noticed and acted upon in the world of practice and social policy”.

Jeffrey Pfeffer, 2009

“Hanno un commissario l'Aeroclub d'Italia [...] e l'Istituto per la fauna selvatica, l'Ente irriguo umbro-toscano e quello per lo Sviluppo e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia. Gli Iacp di quasi tutta la Puglia (Bari, Lecce, Foggia e Taranto) e la Federazione scacchistica, l'Ente risi e quello per lo Sviluppo agricolo [...] Hanno conosciuto commissariamenti recenti la Siae, l'Unire (l'Unione nazionale per l'incremento delle razze bovine) e l'Enav, l'ente del controllo aereo. Ma anche la Casa di riposo di Rovereto e l'Associazione dei cavalieri italiani del sovrano Ordine di Malta ...”

Sole 24 ore- 2005

“Bisogna costringere le norme ai nostri fini. Occorre interpretarle e gestirle con passione e sapienza. Basta con la ceralacca e il formalismo inquietante di fine ‘800. Il Paese ha fame di risultati e le norme vanno ‘violentate’ per conseguire gli obiettivi che ci prefiggiamo”.

Commissario delegato per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia - 2010

“C'è emergenza, bisogna mettere il cerotto. Ma non puoi pensare che il cerotto sia la soluzione definitiva”

Ex Soprintendente Pompei – intervista del 21.01.2010

ABSTRACT

Di fronte al moltiplicarsi di episodi di commissariamento nella pubblica amministrazione italiana e in particolare nel settore culturale, la presente ricerca mira a comprendere gli obiettivi, le modalità di intervento ed i risultati raggiunti mediante la nomina di commissari straordinari, ovvero attraverso una gestione temporalmente limitata, attivata mediante un processo decisionale altamente discrezionale e finalizzata ufficialmente alla risoluzione di emergenze o crisi, le quali spaziano però dal dissesto finanziario, al disastro naturale fino all'organizzazione di 'grandi eventi'.

Si tratta di un intervento anomalo ed inusuale a livello internazionale (la stessa voce commissariamento risulta intraducibile in inglese), dove la ricerca di possibili termini di paragone, effettuata passando in rassegna la letteratura di *disaster management*, quella sul riaccentramento amministrativo e quella sugli interventi di *turnaround* nel settore pubblico, restituisce un quadro estremamente specifico del fenomeno, per lo più interno ai confini nazionali.

Nello studio, caratterizzato da un forte approccio esplorativo e *phenomenon driven*, vengono analizzati quattro casi di commissariamento nel settore culturale italiano: due aree archeologiche (quella di Napoli e Pompei e quella di Roma e Ostia) e due Fondazioni Liriche (Teatro Carlo Felice di Genova e Arena di Verona).

Dalla ricerca emerge un quadro profondamente critico delle gestioni commissariali. Gli obiettivi ambigui e l'elevata discrezionalità concessa al commissario non sono accompagnati da un'adeguata trasparenza nei processi di nomina, proroga e sostituzione dei commissari, con la prevalenza di rapporti di tipo personale o 'feudale'. Dal punto di vista dei risultati il commissariamento non incide sulla routine dell'amministrazione ordinaria, rappresentando nel migliore dei casi una parentesi temporanea di buona gestione, o, nel peggiore, perseguendo interventi non legittimi rispetto ai valori professionali che regolano le organizzazioni analizzate. Se considerato alla luce del più generale processo di riforma in senso manageriale che ha coinvolto le istituzioni analizzate dalla fine degli anni '90, il commissariamento esalta ed intensifica gli aspetti maggiormente critici dell'approccio italiano al New Public Management, in termini di scarsa trasparenza e *accountability*, elevata influenza della politica nei processi decisionali e generale incoerenza dei disegni di riforma.

INDICE

1. Introduzione	7
2. Una panoramica del fenomeno	12
3. Il commissariamento tra problematiche globali e specificità italiane.....	20
3.1. Commissariamento ed emergenza	20
3.2. Commissariamento, accentramento e decentramento	21
3.3. Commissariamento, bassa performance e turnaround	24
4. Prospettiva di analisi.....	29
4.1. L'approccio processuale	29
4.2. Autonomia, accentramento, decentramento	30
4.3. Oltre la dicotomia interno-esterno	31
4.4. Una diversa concezione del risultato	33
5. Aspetti metodologici.....	35
5.1. Scelta dei casi.....	35
5.2. Accesso e raccolta dati	38
Area archeologica di Napoli e Pompei	41
Area archeologica di Roma e Ostia.....	42
Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova	43
Fondazione Arena di Verona	43
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	43
5.3. Analisi dei dati	44
Il commissariamento dell'area archeologica di Napoli e Pompei.....	48
6.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi	48
Le caratteristiche dell'area	48
La dichiarazione dello stato di emergenza.....	51
Il primo commissario	53
Il secondo Commissario.....	57
La fine dello stato di emergenza	63
6.2. Le narrazioni sul commissariamento dell'area archeologica.....	67
La narrazione ministeriale.....	67
La narrazione di opposizione	70
6.3. Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi.....	73
7. Il commissariamento dell'area archeologica di Roma e Ostia.....	76
7.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi	76
Le caratteristiche dell'area	76
La dichiarazione dello stato di emergenza.....	79
Il primo Commissario	80
Il secondo Commissario.....	82
La fine dello stato di emergenza	84
7.2. Le narrazioni sul commissariamento dell'area archeologica.....	86
La narrazione ministeriale.....	86

La narrazione di opposizione	88
La narrazione sull'emergenza delle routine amministrative	91
7.3. Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi.....	96
8. I commissariamenti nelle aree archeologiche: un confronto	102
9. Il commissariamento della Fondazione Carlo Felice di Genova	104
9.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi	104
L'arrivo del Commissario	106
Il primo mandato di commissariamento.....	109
Il rinnovo contestato.....	112
La fine del commissariamento	114
9.2. Le narrazioni sul commissariamento del Carlo Felice.....	115
La narrazione sull'incapacità della gestione ordinaria.....	116
Narrazione sulla 'gestioncina del poterino' dei sindacati autonomi	120
9.3 Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi.....	124
10. Il commissariamento della Fondazione Arena di Verona	128
10.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi	128
Le caratteristiche della Fondazione.....	128
L'arrivo del Commissario	129
Il periodo di commissariamento.....	131
La fine del commissariamento	135
10.2. Le narrazioni sul commissariamento dell'Arena di Verona	137
Come si è arrivati al commissariamento?	138
Le operazioni del Commissario	143
10.3. Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi.....	146
11. I commissariamenti nelle Fondazioni Liriche: un confronto.....	150
12. Principali risultati dello studio esplorativo.....	153
12.1. Il commissariamento come modalità di governo feudale	154
12.2. I risultati (e i limiti) dell'intervento commissariale	158
12.3. Alcuni spunti di riflessione sulla specificità del fenomeno del commissariamento	162
Commissariamento ed emergenza	162
Commissariamento, turnaround e riaccentramento	163
12.4. Commissariamento e riforma della pubblica amministrazione in Italia	167
13. Conclusione.....	170
Bibliografia	173

INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1: Commissariamenti nel settore culturale italiano 1993-2011	12, 13
Tab. 2: Differenze tra settore pubblico e privato sul tema della bassa performance e del turnaround	26
Tab. 3: L'intervento del governo centrale nelle amministrazioni periferiche o locali: un confronto Italia-Regno Unito	27
Tab. 4: Interviste effettuate nel corso della ricerca	40, 41
Tab. 5: Esempio di codifica	46
Tab. 6: Musei e siti archeologici gestiti dalla Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei	49
Tab. 7: Fondi per lo stato di emergenza nell'area archeologica di Napoli e Pompei	59
Tab. 8: Impegni di spesa dei commissari per l'area archeologica di Napoli e Pompei	62
Tab. 9: Commissariamento delle aree archeologiche di Napoli e Pompei – cronologia degli eventi	66
Tab. 10: Commissariamento delle aree archeologiche di Napoli e Pompei - ordinanze e decreti	67
Tab. 11: Narrazioni a confronto: aree archeologiche di Napoli e Pompei	73
Tab. 12: Musei, siti archeologici e assetto istituzionale nell'area archeologica di Roma e Ostia	76, 77
Tab. 13: Commissariamento delle aree archeologiche di Roma e Ostia – cronologia degli eventi	85
Tab. 14: Commissariamento dell'area archeologica di Roma e Ostia - ordinanze e decreti	86
Tab. 15: Narrazioni a confronto: aree archeologiche di Roma e Ostia	97
Tab. 16: Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma e Ostia: rendiconti finanziari 2004-2009	100
Tab. 17: Fondazione Carlo Felice di Genova: conto economico 1999-2010	112
Tab. 18: Commissariamento della Fondazione Carlo Felice di Genova– cronologia degli eventi	115
Tab. 19: Narrazioni a confronto: Fondazione Carlo Felice di Genova	125
Tab. 20: Impatto delle perdite di esercizio sul patrimonio netto della Fondazione Arena, anni 2002-2010	129
Tab. 21: Fondazione Arena di Verona: conto economico 2002-2010	130
Tab. 22: Ricavi e costi della Fondazione Arena legati alla controllata Arena Extra	136
Tab. 23: Commissariamento della Fondazione Arena di Verona– cronologia degli eventi	137
Tab. 24: Narrazioni a confronto: Fondazione Arena di Verona	146
Tab. 25: Tipologie di struttura di governo delle transazioni	157
Tab. 26: Classificazione degli interventi commissariali	159

1. Introduzione

Sei Fondazioni Lirico Sinfoniche sono state recentemente commissariate per dissesto finanziario. Due aree archeologiche gestite da Soprintendenze 'autonome' (Pompei e Roma) sono da poco uscite da altrettanti stati di emergenza: due ordinanze di Protezione Civile avevano affidato infatti poteri speciali a dei commissari per risolvere i 'gravi' problemi che affliggevano le aree. Sei progetti di rinnovo di spazi museali e di teatri sono stati affidati, a partire dal 2007 e in via urgente, ad altrettanti commissari straordinari nell'ambito del programma per i 150 anni dell'Unità d'Italia. A commissari straordinari sono stati affidati gli interventi sul patrimonio culturale dopo il terremoto dell'Umbria del 1996 e dell'Abruzzo nel 2009, nonché la ricostruzione di basiliche crollate (Noto nel 1997), di teatri colpiti da incendi (La Fenice di Venezia e il Petruzzelli di Bari) e di beni culturali in pericolo (Domus Aurea dal 2006). Vi sono poi i casi dell'Ente Teatrale Italiano, dell'Ente Ville Vesuviane, di ARCUS e di Cinecittà, commissariata due volte in meno di tre anni.

L'oggetto della presente ricerca è quello di indagare gli obiettivi, le modalità di azione e i risultati dell'intervento che è stato messo in atto nel settore culturale italiano nei casi di presunta impossibilità o incapacità di azione da parte dell'amministrazione pubblica ordinaria. Con il termine commissariamento si intende infatti una modalità di gestione temporalmente limitata, caratterizzata da un processo decisionale centralizzato e discrezionale e finalizzata alla risoluzione di una situazione definita come emergenziale o critica. Nella ricerca non si guarderà tanto all'agenda politica che favorisce il diffondersi del fenomeno del commissariamento (nel tempo si nota peraltro una tendenza 'trasversale' all'utilizzo di tale modalità di governo) né agli aspetti più strettamente giornalistici della vicenda (si pensi allo scandalo che ha coinvolto la Protezione Civile dal marzo 2010), quanto piuttosto alle condizioni amministrative che ne consentono l'utilizzo, che ne plasmano le prerogative e che ne determinano i risultati. Questo porterà a riflettere in un secondo momento sul ruolo che nozioni come quella di performance, *accountability* e responsabilizzazione hanno all'interno dell'amministrazione pubblica italiana in particolar modo alla luce delle riforme ispirate al New Public Management (NPM) introdotte dagli anni '90.

La tesi è caratterizzata da tre snodi fondamentali, progressivi in termini temporali e che riflettono quindi il processo di ricerca svolto, pur rappresentandolo in modo molto più lineare rispetto a quello effettivo, caratterizzato da frequenti ripensamenti, riflessioni e passi falsi. Lo sforzo è quello di rendere conto fin dal principio delle varie fasi del lavoro di ricerca, i cui passaggi, oltre a riflettere il processo di comprensione dell'argomento, possono rappresentare una possibile

strada da percorrere per ricerche *phenomenon driven* interessate ad esplorare la complessità, l'ambiguità e le contraddizioni dei fenomeni sociali.

La prima scelta, osservabile anche dall'elenco degli episodi citati in precedenza, è stata quella di *circoscrivere l'analisi al settore pubblico e al solo comparto della cultura*. Il commissariamento è in realtà un fenomeno più ampio, in diffusione e con molte sfaccettature. Secondo una stima effettuata dal Sole 24, nel 2005 sarebbero stati censiti circa 10.000 commissariamenti (Moussanet 2005). Gli episodi di commissariamento spaziano dai comuni (infiltrazione mafiosa, interim, ecc.), alle ASL, fino ai soggetti di diritto privato (si pensi a Parmalat o Alitalia); dalla gestione dei servizi pubblici (acqua e rifiuti in primis) alle emergenze naturali (alluvioni, terremoti ecc.). Alcuni esempi più recenti, che hanno peraltro sollevato l'attenzione e l'interesse della stampa e dell'opinione pubblica, sono il terremoto dell'Aquila, i rifiuti di Napoli e il G8 della Maddalena. In questo senso la ricerca, pur non mirando ad una generalizzazione dei risultati all'universo degli interventi di commissariamento, intende fornire un'analisi esplorativa e circostanziata del fenomeno in un dato comparto, date le specificità professionali e normative che lo caratterizzano. In prospettiva, si ritiene che lo studio potrà poi mettere a disposizione uno schema di analisi ed un metodo di indagine utile per osservare il fenomeno anche altrove. Il primo passaggio del lavoro di ricerca è stato quindi rappresentato dalla ricostruzione della lista degli interventi di commissariamento nel settore culturale e da una prima sistematizzazione dei dati frammentari disponibili riguardo alla durata delle amministrazioni straordinarie, alle motivazioni ufficiali dell'intervento e ai commissari coinvolti.

Il secondo passaggio è stato quello di interrogarsi sull'*esistenza di eventuali strumenti di intervento simili a livello internazionale*, ragionamento questo utile sia per inquadrare meglio il fenomeno sia per portare avanti una successiva comparazione. L'operazione si è dimostrata complicata fin dal principio. Ritornando alla carrellata di episodi citati in precedenza (peraltro relativi, va ricordato, ad un solo settore), non si può non notare la vasta eterogeneità delle applicazioni del commissariamento: abbiamo emergenze come i terremoti ma anche emergenze da "degrado" che fanno pensare a problemi di più lungo corso, situazioni di dissesto finanziario nel caso di alcune Fondazioni Liriche, progetti di costruzione da accelerare. Il commissariamento viene quindi utilizzato in una pluralità di situazioni che sembrano in realtà 'soffrire' di problemi diversi, difficilmente riconducibili in modo chiaro ed univoco ad un denominatore comune. E' stato quindi necessario esplorare ed 'esplodere' questa complessità individuando in via ipotetica tre categorie di interventi potenzialmente assimilabili al commissariamento: a) gli interventi in situazioni di

emergenza, b) gli interventi di riaccentramento amministrativo e c) gli interventi di *turnaround* nel settore pubblico in situazioni di bassa performance.

Per quanto riguarda la prima categoria, la letteratura consultata nella fase iniziale del processo di ricerca è stata quella di *disaster management*, ovvero quell'ambito di indagine che si concentra, in termini generali, sullo studio delle cause dei disastri, sul comportamento organizzativo durante le emergenze e sulla prevenzione di tali eventi.

Si è ipotizzato poi che il commissariamento potesse costituire un tentativo di riaccentrare la gestione dei beni e dei servizi pubblici per porre rimedio all'eccessiva frammentazione che le riforme orientate al decentramento possono aver causato. Sono state quindi analizzate queste tendenze nella letteratura internazionale sul settore pubblico, prestando particolare attenzione agli strumenti operativi attraverso i quali questi fini vengono perseguiti.

Infine, ipotizzando di essere di fronte ad interventi motivati da una bassa performance dell'amministrazione pubblica, si sono ricercate modalità di intervento simili in altri paesi, analizzando, sulla base della letteratura disponibile, le modalità di *turnaround* negli enti locali inglesi caratterizzati da bassa performance.

Fin da subito il confronto tra il commissariamento e gli ambiti di intervento descritti sopra (emergenza, riaccentramento, *turnaround*) ha fatto emergere la specificità italiana del fenomeno in analisi e la sua parziale sovrapposizione con altre modalità di intervento analizzate in letteratura. In primo luogo i disastri naturali si sono rivelati essere una categoria residuale degli episodi inclusi nella lista. Le nozioni sviluppate dalla letteratura di *disaster management* potrebbero forse essere valide per i terremoti dell'Umbria e dell'Abruzzo ma non per le altre 'emergenze' che, come si vedrà in seguito, testimoniano piuttosto un'espansione e una dilatazione eccessiva della fattispecie emergenziale. Gli studi sul riaccentramento della gestione dei servizi pubblici in ambito internazionale analizzano poi disegni di riforma permanenti delle amministrazioni pubbliche, mentre nel caso del commissariamento si assiste ad un'interruzione temporanea dell'assetto amministrativo ordinario, senza che quello ordinario venga modificato. Più prolifico è apparso essere il confronto con gli strumenti di intervento in situazioni di bassa performance, pur permanendo una generale ambiguità sulla razionalità strumentale dell'intervento e il costante cortocircuito con la retorica emergenziale.

Di fronte ad un fenomeno diffuso nei confronti del quale la letteratura propriamente manageriale non riesce a dare efficaci punti di riferimento, la terza scelta è stata quella di *adottare un disegno di ricerca esplorativo*, volto a comprendere gli obiettivi, le modalità di intervento e i risultati dei commissariamenti. Lo studio è stato affrontato adottando la prospettiva dei *process*

studies of organizing (Chia & Langley 2004; Crozier & Friedberg 1978; Czarniawska 1998; Maggi 2003; Normann 1979; Pettigrew 1992; Thompson 1967; Tsoukas & Chia 2002; Ven & Poole 1995). Questo approccio ha fornito delle chiavi di lettura per affrontare in maniera unitaria e coerente le questioni relative agli obiettivi e ai risultati degli interventi.

Ad un livello di impostazione più generale, va sottolineato che la presente ricerca intende rispondere alla recente richiesta di indagini che siano rilevanti per comprendere i fenomeni del mondo reale e maggiormente significative per i *practitioners* (Fendt, Kaminska-Labbé & Sachs 2008; Hambrick 2007; Helfat 2007; Miller 2007; Pfeffer 2009; Vermeulen 2007; von Krogh, Rossi Lamastra, & Haedlinger 2009; si veda anche la “*Call for phenomenon based research*” formulata dagli editori di Long Range Planning e il forum pubblicato sull’*Academy of Management Journal* nel 2005, Vol. 48 N. 6). Si tratta di una sollecitazione rispetto alla quale la disciplina del management si trova in una condizione critica. Nonostante i concetti sviluppati dalla letteratura di management non siano infatti irrilevanti per capire importanti fenomeni sociali (Barney 2005), la ricerca manageriale ha scelto di non focalizzarsi su queste questioni preferendo ad esse una devozione eccessiva per campo alla teoria (Hambrick 1994; Pettigrew 2005; Pfeffer 2009; Rynes & Shapiro 2005). Come afferma Hambrick (2007: 1346),

“theories help us organize our thoughts, generate coherent explanations, and improve our predictions. In short, theories help us achieve understanding. But theories are not ends in themselves, and members of the academic field of management should keep in mind that a blanket insistence on theory, or the requirement of an articulation of theory in everything we write, actually retards our ability to achieve our end: understanding”.

Proprio per questo l’autore ha indicato nello studio di fenomeni del mondo reale una della modalità per far avanzare la conoscenza: “*let’s get the facts out and then direct our efforts at understanding the nuances, the whys and the hows that lie behind the facts*” (Hambrick 2007: 1349).

La speranza è che la ricerca presentata di seguito possa costituire un passo in questa direzione.

Da un punto di vista empirico sono stati selezionati ed analizzati quattro episodi di commissariamento nel settore culturale italiano: il commissariamento dell’area archeologica di Napoli e Pompei, quello dell’area archeologica di Roma e Ostia, quello della Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova e della Fondazione Arena di Verona. Per ogni caso si è proceduto

innanzitutto ricostruendo cronologicamente gli eventi che hanno caratterizzato le vicende di commissariamento. In secondo luogo si sono presentate le narrazioni sostenute da diverse coalizioni di attori riguardo a quanto accaduto. Le narrazioni sono poi state messe a confronto con gli eventi nello sforzo di soppesarne la coerenza e di trarre delle conclusioni circa l'adeguatezza dell'intervento commissariale in ogni caso specifico.

La tesi è strutturata come segue: nel capitolo 2 si presenterà una panoramica degli episodi di commissariamento registrati nel settore culturale italiano a partire dagli anni '90; questo permetterà di focalizzare l'attenzione su alcune prime caratteristiche dell'intervento e di individuare una serie di interrogativi esplorativi. Nel capitolo 3 si confronterà il commissariamento con alcuni strumenti di intervento descritti nella letteratura internazionale, al fine di delineare meglio la specificità del fenomeno. Nel capitolo 4 verrà dettagliata la modalità di approccio allo studio, nello specifico la prospettiva processuale. Nel capitolo 5 verranno descritti gli aspetti metodologici: la scelta dei casi, l'accesso e la modalità di raccolta dei dati, le procedure di analisi. Dal capitolo 6 al capitolo 11 verranno presentati i quattro casi studio selezionati e verrà effettuata una comparazione tra i due casi delle aree archeologiche (cap. 8) e i due casi delle Fondazioni Liriche (cap.11). Nel cap. 12 verrà presentata una discussione complessiva dei principali risultati emersi dai casi mentre nel cap. 13 saranno illustrati i possibili sviluppi della ricerca.

2. Una panoramica del fenomeno

Un primo problema che il progetto di ricerca ha dovuto affrontare è stato rappresentato dall'assenza di una lista che comprendesse tutti gli episodi di commissariamento verificatisi negli anni. Di conseguenza, una volta stabilito di restringere l'ambito di analisi al solo settore culturale, la strategia prescelta è stata quella di consultare i comunicati stampa del Ministero dei Beni e le Attività Culturali (MIBAC) disponibili *on line* per gli anni dal 1998 al 2011 compreso. Attraverso questa operazione sono emersi 25 episodi di commissariamento, il primo datato ottobre 1993 (Ente Teatrale Italiano) e l'ultimo dell'ottobre 2011 (Fondazione Teatro Verdi di Trieste)¹. Per ogni caso sono state raccolte ulteriori informazioni sia da fonti primarie (decreti ministeriali, ordinanze di Protezione Civile) che secondarie (interrogazioni parlamentari, siti istituzionali, articoli di giornale) al fine di ricostruire le informazioni di base relative alla data di inizio e di fine dell'amministrazione straordinaria e alla sua motivazione ufficiale.

Tab. 1: Commissariamenti nel settore culturale italiano 1993-2011

	Inizio	Fine	Anni	Motivazione ufficiale	Commissario
1. Ente Teatrale Italiano	05/10/93	04/03/02	8,4	Illegittimità del Cda	Renzo Giaccheri; Non disponibile
2. Teatro La Fenice - Venezia	06/02/96	02/08/04	8,5	Ricostruzione dopo incendio	Prefetto di Venezia; Paolo Costa
3. Basilica di Noto	05/09/96	in corso	+15	Ricostruzione dopo crollo	Prefetto di Siracusa
4. Patrimonio culturale delle Regioni Umbria e Marche	01/10/97	31/12/07	10,3	Ricostruzione post terremoto	Mario Serio
5. Ente Ville Vesuviane	26/11/03	24/09/09	5,8	Non disponibile	Giuseppina Maria Oliviero; Arnaldo Sciarelli
6. Fondazione Teatro del Maggio Fiorentino – Firenze	09/09/05	08/04/06	0,6	Irregolarità amministrative o crisi patrimoniale	Salvatore Nastasi
7. Cinecittà 1	28/06/06	28/07/06	0,1	Non disponibile	Gaetano Blandini
8. Domus Aurea	18/08/06	In corso	+ 5,0	Messa in sicurezza, rischio crolli	Luciano Marchetti
9. ARCUS SPA	10/11/06	18/11/08	2,0	Non disponibile	Arnaldo Sciarelli; Salvatore Italia
10. Teatro Petruzzelli - Bari	22/12/06	31/12/10	4,0	Ricostruzione dopo incendio	Angelo Balducci; Gerardo Baione
11. Fondazione Teatro San Carlo - Napoli	01/08/07	17/12/11	4,4	Irregolarità amministrative o crisi patrimoniale	Salvatore Nastasi
12. Auditorium Parco della Musica - Firenze	23/11/07	in corso	+ 4,0	Progetto di costruzione	Fabio De Santis; Elisabetta Fabbri
13. Nuovo museo	23/11/07	in corso	+ 4,0	Progetto di costruzione	Enrico Bentivoglio

¹ I casi precedenti al 1998 sono citati nei seguenti comunicati stampa del MIBAC: Teatro La Fenice – Venezia (comunicato del 09/03/2002), Patrimonio culturale delle Regioni Umbria e Marche (comunicato del 18/02/1999), Basilica di Noto (13/03/1999), Ente Teatrale Italiano (comunicato del 10/06/1999).

archeologico nazionale - Reggio Calabria					
14. Cinecittà 2	06/06/08	22/01/09	0,6	Non disponibile	Gaetano Blandini
15. Teatro San Carlo - Napoli	05/09/08	31/12/11	3,3	Progetto di costruzione	Raniero Fabrizi
16. Fondazione Teatro Carlo Felice - Genova	01/07/08	31/05/10	1,9	Irregolarità amministrative o crisi patrimoniale	Giuseppe Ferrazza
17. Area archeologica di Napoli e Pompei	11/07/08	31/07/11	3,1	Degrado, rischio crolli	Renato Profili; Marcello Fiori
18. Fondazione Arena di Verona	16/09/08	20/01/09	0,3	Irregolarità amministrative o crisi patrimoniale	Salvatore Nastasi
19. Nuovo palazzo del cinema - Venezia	12/03/09	in corso	+ 2,0	Progetto di costruzione	Vincenzo Spaziantè
20. Area archeologica di Roma e Ostia	12/03/09	31/12/11	2,8	Precipitazioni atmosferiche, degrado, rischio crolli	Guido Bertolaso; Roberto Cecchi
21. Fondazione Teatro dell'Opera - Roma	04/04/09	03/12/09	0,7	Irregolarità amministrative o crisi patrimoniale	Gianni Alemanno
22. Patrimonio culturale regione Abruzzo	01/05/09	in corso	+ 2,0	Ricostruzione post terremoto	Luciano Marchetti
23. Nuovi Uffici - Firenze	27/11/09	08/04/10	0,4	Progetto di costruzione	Elisabetta Fabbri
24. Grande Brera - Milano	30/12/09	in corso	+ 2,0	Progetto di costruzione	Mario Resca
25. Fondazione Teatro Verdi - Trieste	18/10/11	in corso	+ 0,2	Irregolarità amministrative o crisi patrimoniale	Claudio Orazi

Il primo commissariamento incluso nella lista è, come si diceva, quello dell'Ente Teatrale Italiano, costituito nel 1942 con lo scopo di promuovere l'incremento delle attività teatrali e di pubblico spettacolo. Nel 1993, con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, venivano sciolti gli organi statutari dell'Ente e nominato un Commissario straordinario a causa della sopravvenuta illegittimità della composizione del Cda alla luce di quanto stabilito dal art. 3 del D. Lgs. 394/1993, in base al quale veniva introdotta un'incompatibilità tra l'appartenenza agli organi dell'Ente e l'esercizio di attività professionali "obiettivamente tali da pregiudicarne l'imparzialità". Il commissariamento durerà fino al 2002 (8 anni e 4 mesi!), ovvero fino a quando verrà ricostituito un nuovo consiglio di amministrazione che guiderà l'ente fino alla sua soppressione nel maggio 2010 (D.L.78/2010) (ETI 2010).

Nel febbraio 1996 venne nominato un Commissario per la ricostruzione del Teatro La Fenice di Venezia, tragicamente bruciato nel gennaio dello stesso anno. I lavori di ricostruzione furono affidati, tramite Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM), all'allora Prefetto di Venezia (OPCM 2421/1996) che verrà poi sostituito nella carica di Commissario straordinario dal Sindaco di Venezia (OPCM 3089/2000). Nonostante il teatro venga riconsegnato alla città nell'aprile 2004, nel giugno 2005 l'OPCM 3443/2005 rinnovò i poteri al Commissario per "per la definitiva chiusura della situazione emergenziale". Vale la pena di approfondire fin da subito la

modalità di intervento nel caso della Fenice di Venezia e il sistema delle Ordinanze che si ritroverà anche in altri casi in analisi. La normativa di riferimento è data, in questo caso, dalla Legge 225/1992 che istituisce il servizio nazionale di Protezione Civile. La legge afferma che, nel caso si verificano “calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” (lettera a.²), il Presidente del Consiglio dei Ministri, o per sua delega il Ministro per il coordinamento della Protezione Civile, possa deliberare lo stato di emergenza indicandone la durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Il Presidente o il Ministro possono poi individuare, tramite ordinanza, un Commissario delegato che sostituisca totalmente o parzialmente l'amministrazione ordinaria. Nel caso specifico dell'emergenza, alla mera sostituzione si accompagna soprattutto la ricerca di un intervento veloce ed incisivo, da perseguire attraverso la centralizzazione del potere amministrativo e la deroga alle procedure dell'amministrazione pubblica (solitamente sugli appalti e la gestione del personale). Come afferma un funzionario della Protezione Civile “la premessa è: c'è l'emergenza, bisogna fare in fretta. Quindi rispetto alla trasparenza dei meccanismi di mercato [il sistema di gara] prevale l'interesse per il bene pubblico e per le persone” (Int. n. 51).

Una modalità di intervento simile a quella descritta per La Fenice di Venezia è stata utilizzata per la ricostruzione della Basilica di Noto, colpita da un devastante crollo la sera del 13 marzo 1996. L'OPCM 2436/1996 conferì poteri speciali al prefetto di Siracusa per “l'affidamento dei lavori, consulenze e incarichi professionali relativi alla ricostruzione e restauro della Basilica della città di Noto”. Nel giugno 2007 la Basilica venne riaperta al pubblico ma la struttura commissariale risulta attiva ancora oggi, come si legge nell'OPCM 3932/2011, che riduce il personale delle due sotto-strutture create per supportare l'attività del Commissario a quattro unità.

Nel 1997, in occasione del terremoto che colpì le regioni dell'Umbria e delle Marche, il Presidente del Consiglio dell'epoca affidò ad un Commissario delegato l'incarico dell'“attuazione degli interventi urgenti volti ad evitare situazioni di maggiori danni ai beni del patrimonio storico-artistico e ad avviare le attività progettuali per il loro recupero” (OPCM 2669/1997). L'incarico commissariale terminerà 10 anni e 4 mesi dopo, il 31 dicembre 2007, come previsto dall'Ordinanza 3569/2007.

Attraverso un sistema diverso rispetto a quello delle ordinanze viene commissariato nel 2003 l'Ente Ville Vesuviane, istituito nel 1971 con il fine di conservare e salvaguardare il cospicuo patrimonio architettonico ed ambientale delle Ville Vesuviane del XVIII secolo. Il

² Gli altri casi descritti dalla legge 225/1992 sono: b) Eventi naturali o connessi all'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati attraverso interventi attuabili dalle amministrazioni in via ordinaria; c) Eventi naturali o connessi all'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione possono essere fronteggiati attraverso l'intervento coordinato di più enti in via ordinaria.

commissariamento si inserisce in questo caso all'interno del processo di privatizzazione dell'ente iniziato nel 2002. La nomina del Commissario fu decisa tramite DM 26/11/2003 e ai sensi dell'art. 11 comma 5 del D. Lgs. 419/1999, secondo il quale “ con decreto dei Ministri vigilanti possono essere nominati commissari straordinari al fine di assicurare la gestione degli enti [...] nelle more dei processi di privatizzazione, trasformazione, razionalizzazione o soppressione e fino alla costituzione degli organi ordinari” (Camera dei Deputati 2007). Il commissariamento, durato 5 anni e 4 mesi, vedrà alternarsi due commissari fino alla definitiva ricostituzione del Consiglio di amministrazione.

Due anni dopo, nel 2005, è il Teatro del Maggio Fiorentino ad inaugurare la stagione dei commissariamenti nelle Fondazioni Lirico-Sinfoniche, di cui si vedranno altri esempi anche in seguito. Nel caso del Maggio Fiorentino e delle altre Fondazioni Liriche l'intervento è preso ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 367/1996, nel quale si stabilisce che, nel caso in cui vengano rilevate gravi irregolarità nell'amministrazione o qualora il conto economico chiuda con una perdita superiore al 30 per cento del patrimonio per due esercizi consecutivi, il Ministero possa sciogliere, con apposito decreto, il consiglio di amministrazione e nominare dei commissari straordinari che provvedano alla “gestione della fondazione; ad accertare e rimuovere le irregolarità; a promuovere le soluzioni utili al perseguimento dei fini istituzionali”. Nel caso specifico di Firenze venne nominato Commissario il Direttore Generale per lo Spettacolo dal Vivo per un periodo di sei mesi, durante i quali egli esercitò tutti i poteri del Consiglio di amministrazione (FMF 2006).

Nel giugno 2006 si assiste al primo commissariamento di Cinecittà, durato un mese. Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali Francesco Rutelli motivò la presa d'atto come una “necessaria e documentata decisione di rinnovamento” a causa della “fortissima conflittualità interna al CdA” e alla presenza di “piani e progetti non contenuti nelle linee di indirizzo dell'azionista, né previsti dalla legge o dallo statuto di Cinecittà Holding” (Fondazione Ente dello Spettacolo 2010: 235). La società verrà commissariata nuovamente nel 2008, questa volta dal Ministro Sandro Bondi, per un periodo di sei mesi al fine di “accelerare la riorganizzazione, come [previsto] dalla legge finanziaria 2008”, in base alla quale le società a partecipazione pubblica dovevano operare un “forte contenimento dei costi e la definizione di una nuova missione normativa” (Fondazione Ente dello Spettacolo 2010: 239). In tutte e due le occasioni la carica di Commissario fu ricoperta dal Direttore Generale per le Attività Cinematografiche.

Tre ulteriori commissariamenti avvengono nel corso del 2006. L'OPCM 3541/2006 affidò all'allora Sovrintendente regionale del Lazio prof. Luciano Marchetti il compito di portare a termine “ogni iniziativa utile finalizzata ad evitare situazioni di pericolo alle strutture ed ai visitatori”

all'interno della Domus Aurea, monumento che “rischia di vedere irrimediabilmente compromesse le sue strutture parietali e musive a causa delle eccessive infiltrazioni d'acqua conseguenti alle intense precipitazioni atmosferiche”. Il commissariamento, dopo più di 5 anni, è ancora in corso.

Nel novembre 2006 viene commissariata ARCUS, società costituita nel 2004 dal Ministero dell'Economia, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dal Ministero delle Infrastrutture per finanziare progetti nel settore culturale (Corte dei Conti 2007). Il commissariamento venne deciso dal Ministro per i beni culturali a seguito dei dubbi sollevati dalla Corte dei Conti riguardo alla scarsa trasparenza degli investimenti decisi dalla società nei suoi primi due anni di vita. Durante il commissariamento, conclusosi nel novembre 2008 con la ricomposizione del Consiglio di amministrazione, si sono alternati alla guida dell'ente due commissari straordinari (Corte dei Conti 2011).

Infine, a dicembre 2006 viene nominato il Commissario straordinario per i lavori di ricostruzione del Teatro Petruzzelli di Bari, bruciato nel 1991 (OPCM 3557/2006). Curioso in questo caso osservare l'utilizzo di misure urgenti per risolvere un'“emergenza” vecchia, all'epoca del commissariamento, di 15 anni. I lavori di ricostruzione del Teatro sono stati conclusi nel settembre 2009.

In coincidenza con la dichiarazione del ‘grande evento’³ per i festeggiamenti dei 150 anni dell'Unità d'Italia nel 2007 si verifica un'esplosione dei casi di commissariamento: tramite una serie di ordinanze di Protezione Civile vengono affidati a vari commissari la costruzione dell'Auditorium di Firenze e l'allargamento del Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria (OPCM 3632/2007); il restauro del Teatro San Carlo di Napoli (OPCM 3700/2008) e la costruzione del Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia (OPCM 3746/2009). Vengono fatti poi rientrare nel programma anche i progetti dei Nuovi Uffizi (OPCM 3829/2009) e della Grande Brera (OPCM 3836/2009). Anche in questo caso ci si trova di fronte ad un'emergenza sui generis, in-attesa da ben 150 anni!

Dopo il Maggio Fiorentino nel 2005, tra 2007 e 2011 si registrano cinque ulteriori casi di commissariamento tra le Fondazioni Lirico-Sinfoniche per dissesto patrimoniale o irregolarità amministrative, secondo quanto previsto dall'Art. 21 D.lgs. 367/1996. Sono questi i casi della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli (dal settembre 2007, concluso a fine marzo 2010), della Fondazione Arena di Verona (dal settembre 2008 al gennaio 2009), della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma (da aprile a dicembre 2009), della Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova

³ Secondo il glossario della Protezione Civile, il grande evento è un “evento di particolare complessità organizzativa sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, che richiede l'adozione di misure di carattere straordinario e urgente, per assicurare un regolare svolgimento dell'evento”. Disponibile all'indirizzo: <http://www.protezionecivile.gov.it>. (Consultato il 10/04/2009).

(luglio 2007 – fine maggio 2010) e, infine, della Fondazione Teatro Verdi di Trieste, commissariata nell'ottobre 2011.

Di recente anche due delle più importanti aree archeologiche italiane sono state investite dal fenomeno. Il primo caso è quello dell'Area Archeologica di Napoli e Pompei, in stato di emergenza dal luglio 2008 al luglio 2011, per “scongiurare la paralisi delle attività finalizzate alla tutela dell'ingente patrimonio storico-artistico” (OPCM 3692/2008). Il secondo caso è stato quello dell'Area Archeologica di Roma e Ostia, commissariata nel marzo 2009 per l'aggravamento dei fenomeni di dissesto a seguito delle forti piogge verificatesi nei mesi di novembre e dicembre 2008. (OPCM 3747/2009). In entrambe le aree archeologiche i commissariamenti sono durati circa tre anni durante i quali si sono alternati due commissari per ogni caso.

Infine, a seguito del terremoto che ha colpito l'Abruzzo nell'aprile 2009, è stato nominato un vice-Commissario al patrimonio culturale “per coadiuvare il Commissario delegato [...] per evitare situazioni di maggiori danni [...] e per il recupero dei beni culturali danneggiati dal sisma, comprese le attività progettuali propedeutiche ai lavori di recupero” (OPCM 3761/2009).

Pur non esaurendo probabilmente il numero dei casi effettivamente verificatesi negli ultimi anni (soprattutto per gli anni precedenti al 1998), ciò che emerge con forza dalla lista presentata è l'elevata eterogeneità delle situazioni alle quali viene applicata la soluzione commissariale: accelerazione di progetti di costruzione, interventi di emergenza legati ad una non meglio specificati fenomeni di “dissesto”, crisi patrimoniali, processi di privatizzazione, irregolarità amministrative. C'è però un filo conduttore che lega i diversi episodi e che risulta essere relativo ad alcune caratteristiche più propriamente organizzative dell'intervento in analisi. In tutti i casi si osserva infatti:

- una *sostituzione dell'amministrazione ordinaria*, che lascia il posto, appunto, ad una straordinaria.
- Una *temporaneità dichiarata*: ad esempio i commissari delle Fondazioni Liriche devono ad esempio “accertare e rimuovere le irregolarità [...] nel limite di sei mesi” (D. Lgs. 367/1996); le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri devono indicare la durata temporale dell'intervento, ma possono essere, e questo avviene nella maggior parte dei casi, prorogate ulteriormente.
- Un *processo decisionale centralizzato e discrezionale*: ad esempio il Commissario nominato tramite Decreto Ministeriale è individuato dal Ministro mentre il Commissario nominato tramite ordinanza è incaricato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per quanto

riguarda la discrezionalità, focalizzandosi sui casi più frequenti delle Fondazioni Lirico Sinfoniche e dei commissari nominati tramite ordinanza, si può osservare come nel primo caso la discrezionalità risieda nel fatto che se “il conto economico chiude con una perdita superiore al 30% del patrimonio per due esercizi consecutivi [il Ministero] può disporre lo scioglimento del consiglio di amministrazione” [enfasi aggiunta]. Nel caso delle ordinanze di Protezione Civile invece la valutazione della gravità dell'emergenza segue procedure non fissate a priori e che non dipendono ad alcun tipo di indicatore standardizzato. Come afferma Fioritto (2009) “la decisione sulla dichiarazione dello stato d'emergenza spetta al Presidente del Consiglio ed è, evidentemente, ampiamente discrezionale la valutazione dei suoi presupposti: alcune volte il presupposto è drammaticamente evidente, altre volte lo è molto meno ma non essendoci criteri e parametri oggettivi è difficile determinare la legittimità e l'opportunità della dichiarazione e delle successive ordinanze”.

- Si osserva infine una legittimazione dell'intervento in termini di ‘*crisi*’ o di ‘*emergenza*’ dovuta ad una percepita incapacità o impossibilità di azione delle amministrazioni locali o periferiche. In questo senso alcuni autori hanno osservato un'espansione impropria della fattispecie legale di ‘emergenza’ da disastro naturale a crisi amministrativa (Cassese 2006; Fioritto 2008; Salvia 2006), dilatazione che sembra riguardare anche alcuni degli episodi riportati in precedenza (si pensi ai progetti che rientrano nel programma dei 150 anni dell'Unità d'Italia). Secondo questi autori, alle vere emergenze sono state affiancate nel tempo situazioni che rappresenterebbero i sintomi, da una parte, dell'incapacità dell'amministrazione o, dall'altra, dell'insufficienza o dell'inefficacia degli strumenti a disposizione delle amministrazioni (Fioritto, 2008). Poiché causate dalla ‘cattiva’ amministrazione, queste emergenze sarebbero, secondo alcuni, degli stati di emergenza illegittimi, che, alla lunga, porterebbero all’“alterazione dei meccanismi e delle procedure decisionali della Pubblica Amministrazione”, comportando una vera e propria “compenetrazione dello straordinario nell'ordinario” (Fioritto 2008: 248).

Si possono a questo punto focalizzare meglio alcune questioni critiche sollevate dall'intervento commissariale.

In primo luogo si può notare come di fronte all'eterogeneità degli episodi elencati in precedenza la modalità di intervento appare essere unica, ovvero quella della sostituzione temporanea dell'amministrazione ordinaria legittimata in termini di crisi e di ‘emergenza’, dove gli obiettivi che stanno alla base dell'intervento risultano offuscati, nascosti o non immediatamente

disponibili. Ciò rende di primario interesse lo sforzo volto alla comprensione degli obiettivi alla base del singolo intervento commissariale, dove fin da subito emerge la necessità di distinguere tra fenomeni di superficie quali la retorica emergenziale e le questioni più profonde, relative alle logiche che rendono impossibile la risoluzione delle criticità nell'ordinario.

In secondo luogo viene da chiedersi in che modo e in che misura un intervento temporaneo, effettuato sostituendo la dirigenza ordinaria, possa rivelarsi efficace per risolvere criticità che sembrano avere natura e cause diverse. La questione dei risultati degli interventi commissariali appare tanto più rilevante se si considera la percezione diffusa, seppur non dimostrata, dell'inefficienza e l'inefficacia sostanziale del commissariamento testimoniata dalla lunghezza delle amministrazioni straordinarie (Salvia 2005; Fioritto 2008). Secondo questi autori, nel caso dell'amministrazione di emergenza, la mancata realizzazione degli obiettivi preposti si pone infatti spesso come fondamento per la proroga della medesima amministrazione, dove, "l'inefficienza del regime commissariale, anziché decretarne la fine, ne assicura la sopravvivenza" (Salvia 2005: 102).

Infine ci si può interrogare sull'esistenza di strumenti di intervento simile a livello internazionale. Il commissariamento rappresenta una specificità italiana oppure si possono individuare modalità di intervento analoghe anche in altri Paesi? E' chiara la relazione che intercorre tra l'analisi degli obiettivi perseguiti dal commissariamento e la comparazione a livello internazionale: senza una comprensione, anche basilare, delle motivazioni del fenomeno in Italia è impossibile tentare la ricerca di eventuali corrispettivi oltre i confini nazionali. Per questo motivo nel prossimo capitolo si procederà su due livelli: da un lato si ragionerà per via induttiva sugli obiettivi che il commissariamento si pone, mentre dall'altro si andrà ad osservare come le stesse questioni vengono affrontate in altri Paesi. Il confronto internazionale si può leggere anche come uno sforzo orientato a tratteggiare ulteriormente le caratteristiche distintive del fenomeno in analisi. Come suggerito da Van Krogh et al. (2009) la prima fase delle ricerche *phenomenon driven* consiste infatti nel dare un'identità all'oggetto di studio, sottolineandone le peculiarità e distinguendo tra cosa appartiene al fenomeno e cosa invece non ne fa parte. Una strategia comune in questa fase è quella di definire il fenomeno 'in negativo': come afferma Lewis (2000: 762 cit. in Van Krogh 2009) infatti, "*actors typically define phenomena by explaining what it is not*". Questo è quanto si inizierà a fare a partire dal prossimo capitolo.

3. Il commissariamento tra problematiche globali e specificità italiane

Sugli obiettivi dei commissariamenti si possono avanzare, per via induttiva, alcune ipotesi iniziali. La necessità di ricorrere ad un Commissario straordinario potrebbe essere ricondotta a:

- un effettivo bisogno di far fronte ad emergenze in modo rapido;
- un bisogno di ri-accentrare la gestione, nella presunzione che ciò consenta un più efficace coordinamento dei diversi livelli amministrativi, a fronte di attività o problemi di elevata dimensione e complessità;
- un tentativo di risolvere situazioni di bassa performance o di far fronte a carenze nell'offerta di servizi pubblici.

La discussione approfondita dei diversi obiettivi sarà l'oggetto dei prossimi paragrafi nei quali si specificherà, per ogni singolo obiettivo, a) perché il commissariamento può esservi ricondotto, b) in che modo la letteratura ha trattato il tema, c) come, dal punto di vista operativo, amministrazioni pubbliche di altri paesi affrontano il problema qualora si presenti e, infine, d) perché il commissariamento si presenta come una soluzione sui generis rispetto ad altre modalità di intervento e perché sia necessaria un'estensione dell'analisi al fine di comprendere pienamente le caratteristiche del fenomeno in analisi.

Prima di procedere oltre è tuttavia necessario specificare due ulteriori aspetti. In primo luogo è probabile che gli obiettivi che si vanno a descrivere, separabili sul piano analitico, si ritrovino poi a coesistere nella realtà. In secondo luogo, non si può per il momento escludere che altri obiettivi possano emergere poi nel corso dell'analisi sul campo.

3.1. Commissariamento ed emergenza

Si è avuto modo di sottolineare più volte come il commissariamento sia caratterizzato da una forte retorica emergenziale che rappresenta per alcuni il riflesso di una dilatazione impropria dell'uso del termine emergenza (Fioritto 2008). E' possibile affermare fin da ora che anche nel caso del settore culturale si assiste ad una sorta di 'slittamento semantico', che porta un linguaggio da crisi naturale o industriale ad essere utilizzato in assenza di tale eventualità.

Nella letteratura di *crisis management* infatti, le 'crisi' sono eventi caratterizzati da una scarsa probabilità e da un alto effetto distruttivo sull'organizzazione (Pearson & Clair, 1998) sia che si intenda l'organizzazione come sistema meccanico (Quarantelli 1988; Shrivastava, Mitroff, Miller,

& Miglani 1988) sia che la si legga come sistema di senso (Gephart 1993; Weick 1988; Weick 1993). Gli eventi trattati da questa letteratura sono inoltre critici in modo auto evidente (esplosioni, incendi ecc.) e l'interesse primario degli studi è incentrato sullo studio della prevenzione e dell'azione organizzativa durante l'emergenza.

Nel caso del commissariamento la questione è invece piuttosto diversa. A parte i casi del terremoto dell'Umbria e dell'Abruzzo, è difficile definire l'anniversario del 150 anni dell'Unità d'Italia come un evento 'scarsamente probabile'. Il degrado di Pompei non rappresenta poi una novità, visto che veniva segnalato fin dal 1996 (Zan 2002). Nei casi della Fenice di Venezia e del Teatro Petruzzelli di Bari, dove si verificarono due drammatici incendi, il Commissario non intervenne per domare le fiamme e limitare i danni a persone o cose, ma si interessò alla ricostruzione del teatro, che nel caso del Petruzzelli di Bari è avvenuta a più di dieci anni di distanza.

Questa breve analisi conferma ancora una volta la necessità di mettere su piani diversi la retorica dell'intervento e gli obiettivi. Poiché la prima si dimostra fuorviante, i secondi vanno ricercati in altre direzioni.

3.2. *Commissariamento, accentramento e decentramento*

Secondo la logica della normativa sulla Protezione Civile, quando si verificano degli eventi che superano le competenze e le capacità di risposta da parte dell'amministrazione locale o periferica, si può rendere necessario l'intervento in via sostitutiva di soggetti quali il Presidente del Consiglio, il prefetto o il Commissario straordinario (Fioritto 2008). In questi casi l'intervento non è di tipo sanzionatorio, ma, piuttosto, è finalizzato alla ricerca di una "collaborazione nel raggiungimento di una comune finalità" (Fioritto 2008: 217). Va detto inoltre che per il diritto amministrativo il commissariamento rientra nel cosiddetto potere sostitutivo: viene regolato da sempre il caso in cui, per varie ragioni, gli organi di un'amministrazione pubblica non siano in grado di svolgere la loro funzione ordinaria. In questi casi il livello amministrativo che dovrebbe svolgere la funzione viene sostituito da uno superiore, con il fine ultimo di assicurare la continuità amministrativa attraverso un procedimento che ha carattere transitorio e straordinario. La sostituzione può avvenire tra livelli amministrativi diversi dal punto di vista geografico (Stato e Regioni ad esempio) o tra organi centrali e periferici del medesimo livello amministrativo (Ministero e suo ente periferico). Con il commissariamento quindi, una struttura di gestione accentrata ne sostituisce una precedentemente decentrata. Vi è la convinzione infatti che, di fronte ad un'impossibilità ad agire da parte dell'ente competente, uno sforzo coordinato dal centro possa essere maggiormente efficace (Baldi 1996). Il

moltiplicarsi di fenomeni di questo tipo in situazioni non chiaramente emergenziali spinge a chiedersi se alle sue radici non vi possa essere proprio una richiesta di maggiore coordinamento, nella convinzione che questo favorisca il superamento dell'impossibilità di azione dovuta alla frammentazione che può essersi creata in seguito a processi di riforma orientati al decentramento (devoluzione a favore degli enti locali, 'autonomia' concessa agli organi periferici), riforme queste che sono state peraltro particolarmente rilevanti nel settore dei beni culturali in Italia (Bonini Baraldi 2007; Sicca & Zan 2005; Zan 2002).

A ben vedere il ritorno all'accentramento rappresenta una tendenza recente nella complessiva trasformazione del settore pubblico a livello internazionale. Nel dibattito che si sta sviluppando su questo tema, il termine 'ritorno' fa riferimento ad una seconda generazione di riforme finalizzate a ridurre la frammentazione dell'intervento pubblico, una delle 'conseguenze inattese' dei cambiamenti introdotti dal New Public Management (NPM) (Gregory 2007). Bisogna quindi partire dal NPM per comprendere il significato di questo 'ritorno' e per capire poi come il commissariamento si posizioni nei confronti di esso.

Sebbene sia difficile individuare in maniera univoca le radici teoriche del NPM (Gruening 2001) e nonostante molti autori offrano una pluralità di definizioni non sempre coincidenti (Pollitt 2001), l'idea generale che sottende al NPM è quella di una pubblica amministrazione più piccola, focalizzata sull'efficienza e in continuo miglioramento (Gruening 2001; Pollitt 2001; Bowerman 1996; But & Palmer 2000; Flynn 2000; Gruening 2001; Hood 1991; Lapsley 1988; Lindkvist & Llewellyn 2003). Le motivazioni di tale trasformazione, caratterizzata da una compenetrazione delle pratiche del settore privato in quello pubblico, sono state rintracciate, da un lato, nella percezione del fallimento dei governi nel sostenere le aspettative pubbliche in periodi di ristrettezze finanziarie e di generale calo dei mezzi (Panozzo 2000); dall'altro, nella grande influenza della svolta neo-liberista dei governi anglosassoni degli anni ottanta (Rose & Miller 1990), che ha introdotto politiche di tagli alla spesa pubblica e alla pressione fiscale, accompagnate da politiche di apertura al mercato, in una progressiva sostituzione di valori di pubblico servizio con nuove istanze di competitività, efficienza, snellezza e razionalizzazione (Ferlie 2002; Flynn 2000).

Una delle modalità per raggiungere questi obiettivi è stata quella delle riforme orientate al decentramento strutturale. Il decentramento è stato promosso ricercando la specializzazione verticale - che consiste nel delegare alle professioni coinvolte il controllo su temi cruciali quali l'energia, la sanità, la cultura ecc. - e la specializzazione orizzontale - ovvero la ripartizione tra diversi livelli geografici, in termini di federalismo - e l'introduzione di forme di outsourcing e di meccanismi di quasi-mercato (Christensen & Lægreid 2001). Con decentramento si intende quindi,

in generale, un trend di riforme strutturali finalizzate alla costituzione di “*accountable units [and] more business like entities*” (Lapsley 2008: 84). Non a caso, la prospettiva verso la quale il settore pubblico sarebbe dovuto convergere faceva esplicito riferimento al concetto di decentramento: “*the future public sector*”, scriveva (Pollitt 2001: 474) “*will consist of small core ministries (responsible for strategy) and a range of specialized, semi-autonomous agencies (responsible for operations)*”.

Nel tempo sono tuttavia emerse una serie di difficoltà legate alla realizzazione pratica di questo modello ‘ideale’ (Christensen & Lægreid 2007a; Drechsler 2005; Gregory 2007).

In primo luogo l’introduzione del NPM ha portato a delle conseguenze inattese per la controparte politica: il decentramento ha fatto sì che agenzie e società di proprietà dello stato fossero rese ‘autonome’, mettendo quindi a repentaglio la capacità di controllo dei politici e il loro accesso alle informazioni (Christensen & Laegreid 2007b). Allo stesso tempo il diffondersi delle *single purpose organization* ha incrementato la frammentazione di unità, ruoli e task, rendendo sempre più forte ed irrinunciabile il coordinamento da parte del vertice (Christensen & Laegreid 2007b). In parallelo i risultati in termini di maggiore efficienza ed efficacia collegati alle riforme non sono stati sempre chiari o autoevidenti, minando quindi alla base le motivazioni delle riforme orientate al NPM (Boyne, Farrell, Law, Powell, & Walker 2003). Infine, l’aumento dell’insicurezza legata al terrorismo e la necessità di affrontare sfide su scala globale (lotta alla povertà, SARS, influenza aviaria ecc.) (Aucoin 2002; Christensen & Painter 2004) hanno reso palese la necessità di forme di collaborazione trasversali e, ancora una volta, coordinate (Christensen & Lægreid 2007a).

Queste spinte hanno dato luogo, in misura diversa, ad una seconda generazione di riforme, definite di ‘post-NPM’, dove la questione centrale che si pone è quella di ribilanciare il NPM, senza tuttavia cambiarlo in modo radicale (Christensen & Yesilkagit 2006; Gregory 2006; Halligan 2006). In paesi come la Nuova Zelanda, l’Australia, il Regno Unito e la Norvegia si sta oggi assistendo, seppur con diverse sfumature, ad una “*reassertion of the centre or deregulation*” (Christensen & Lægreid 2007b: 12), dovuta proprio alla necessità di far fronte alla frammentazione, alla perdita di controllo politico e ai problemi di coordinamento.

Questi sforzi sono resi operativi attraverso l’utilizzo di riforme strutturali, accompagnate tuttavia, a differenza delle precedenti, da un elevato coinvolgimento a livello informale o simbolico (Christensen & Lægreid 2007a). Si stanno diffondendo in altre parole, soprattutto in quei paesi che furono tra i più entusiasti e radicali promotori del NPM, approcci denominati *Whole of government* (Australia) o *Joined-up government* (Regno Unito), il cui obiettivo è quello di promuovere la collaborazione tra dipartimenti dello stesso livello di governo, diversi livelli di governo (statale e locale), il governo e altri settori (privato, non profit) o la comunità (State Service Authority 2007).

Queste misure comportano lo sviluppo di network, team, consorzi, tavole rotonde ecc. finalizzate a rafforzare il livello centrale e a raggiungere quel coordinamento eroso dalle precedenti spinte verso il decentramento.

Tuttavia, come avvertono Christensen e Laegreid (2007), una nuova ondata di riforme non sostituisce mai completamente la politica amministrativa precedente: così come il NPM non aveva a suo tempo soppiantato la *old public administration*, così il post-NPM si presenta ora mescolato agli approcci precedenti. Analizzare la trasformazione del settore pubblico significa quindi sempre di più esaminare “*an increasingly complex «archeology» of reforms*” (Christensen & Laegreid 2007a: 7, si veda anche Brunsson 2009).

Alla luce di quanto esposto non si può negare come, con il commissariamento, si verifichi una gestione formalmente accentrata dei servizi pubblici, che comporta il superamento della separazione dei vari livelli amministrativi e l'interruzione dell'“autonomia” precedentemente concessa a determinate entità. Tuttavia, a causa della retorica emergenziale utilizzata, non è chiaro (né si può al tempo stesso escludere) se questa direzione sia stata intrapresa per superare la frammentazione introdotta da precedenti processi di riforma. In questo senso si è dell'opinione che solo approfondendo l'analisi dei singoli casi di commissariamento si possa arrivare a raccogliere un numero adeguato di elementi per rispondere al quesito.

3.3. Commissariamento, bassa performance e turnaround

L'incapacità dell'amministrazione pubblica viene riconosciuta da diversi autori come una delle motivazioni del commissariamento (Cassese 2006; Fioritto 2008; Salvia 2006). Inteso in questo senso, il commissariamento si presenterebbe non tanto come la conseguenza ad emergenze inattese né come un tentativo per fare fronte ad una frammentazione eccessiva, quanto come un'ipotetica soluzione ad una eventuale bassa performance e scarsa qualità dei servizi offerti. Un punto di riferimento in questo caso è allora dato dalla nozione di bassa performance, che spinge allora a chiedersi se il commissariamento possa essere inquadrato tra le modalità di *turnaround*.

In letteratura sono stati utilizzati molti termini per descrivere il fallimento organizzativo: mortalità organizzativa, bancarotta, declino, crisi, *retrenchment*, *downsizing* (Mellahi & Wilkinson 2004). Al di là delle differenze semantiche, la letteratura su questo tema appare fondamentalmente biforcata in due filoni (Mellahi & Wilkinson 2004; Witteloostuijn 1998): da un lato vi è una visione determinista, secondo la quale il fallimento è principalmente causato da fattori *esterni*, sui quali il

management ha scarso controllo; dall'altro vi è invece una visione volontarista, secondo la quale il fallimento è dovuto ad un'inadeguatezza *interna* e da un problema di adattamento con l'ambiente.

Per i deterministi in tempi di crisi i fattori ambientali sono da considerarsi prioritari rispetto ai fattori attinenti alla singola impresa. Sostanzialmente questa la posizione viene abbracciata dalla prospettiva dell'*industrial organization* e della *population ecology*. Per i primi i fattori ambientali coincidono con le condizioni del settore a cui l'impresa appartiene. La possibilità di uscita dal mercato può essere causata dai cambiamenti nei gusti dei consumatori, dall'incertezza tecnologica, dalle modifiche nella regolamentazione del settore e da un aumento della competizione dovuta alla rivalità tra competitori o ai nuovi entranti (Frank 1988; Jovanovic & Lach 1989; Lippman & Rumelt 1982; Sheppard 1994). Secondo il filone della *population ecology* invece, l'ambiente è rappresentato dalle caratteristiche della popolazione organizzativa. Sono quindi i 'fattori ecologici' a determinare le possibilità di successo o fallimento dell'organizzazione (Mellahi & Wilkinson 2004): la densità della popolazione (Hannan & Freeman 1989), il ciclo di vita della popolazione (Klepper 1997), l'età dell'organizzazione (Barron, West, & Hannan 1994; Levinthal 1991), la dimensione organizzativa (Hannan & Freeman 1984).

L'approccio volontarista sostiene invece che una crisi d'impresa sia causata principalmente dalla sostanziale inefficacia dei *decision maker* nel confrontarsi con le minacce esterne (Mellahi & Wilkinson 2004). Secondo questa visione le percezioni dei manager hanno un forte peso nel determinare il corso d'azione dell'organizzazione, sia nel bene che nel male (Barker & Mone, 1998). La posizione volontarista appare tuttavia più frammentata rispetto a quella determinista (Mellahi & Wilkinson 2004). Tra le motivazioni del fallimento vengono identificate la *groupthink mentality*, ovvero la tendenza al conformismo causata dalla pressione all'uniformità (Janis 1982), l'incapacità nel riconoscere una crisi da parte di top management team a causa della sua maggiore o minore eterogeneità (Barker & Mone 1998; Hambrick & Mason 1984; Mellahi, Jackson, & Sparks 2002), la rigidità provocata dai successi ottenuti in passato (il cosiddetto 'fallimento da successo' descritto da Starbuck e Hedberg (1977)), l'inerzia cognitiva, che rende gli attori dipendenti dai loro modelli mentali, almeno fino a quando le turbolenze ambientali non diventano talmente significative da rendere inevitabile un cambiamento (Staw, Sandelands, & Dutton 1981). Al di là delle differenze, centrale all'approccio volontarista è una visione del fallimento come conseguenza di un errore: di decisione, di attenzione, di percezione.

Le riforme del settore pubblico ispirate dal NPM, di cui si è già parlato nel paragrafo precedente, hanno provato a rendere visibile la scarsa performance delle organizzazioni pubbliche

introducendo in modo estensivo l'utilizzo di strumenti per la sua misurazione. In coincidenza con l'aumento della visibilità del problema della bassa performance si è sviluppato un interesse volto a indagare come le organizzazioni pubbliche possono essere sottoposte a processi di *turnaround* che facilitino il loro passaggio da *poor performer* a *good performer* (Boyne 2006; Joyce 2010). Come riconosciuto da Jas e Skelker (2005) tuttavia, gli studi focalizzati sul *turnaround* delle organizzazioni pubbliche hanno dovuto inizialmente fare i conti con evidenze empiriche limitate al settore privato, rendendo necessario un primo momento di riflessione sulle differenze tra i due settori (Boyne 2003, 2004, 2006; Jas & Skelcher 2005; Paton & Mordaunt 2004; Turner, Skelcher, Whiteman, Hughes, & Jas 2004). I risultati degli studi che hanno confrontato il tema della bassa performance e del *turnaround* tra settore pubblico e settore privato sono schematizzati in Tab. 2.

Tab. 2: Differenze tra settore pubblico e privato sul tema della bassa performance e del turnaround

	Settore privato	Settore pubblico
Fallimento o take over	Possibile.	Impossibile.
Come si valuta la performance?	Attraverso indicatori finanziari.	Giudizio basato sulla dimensione di performance considerata (efficienza, efficacia, equità) e sulla percezione dell'importanza relativa della dimensione
Quanto dura il periodo di bassa performance prima di procedere a turnaround?	Da due a quattro anni finanziari .	Dipende dalla periodicità con la quale le istituzioni vengono monitorate e i dati raccolti e resi pubblici.
Chi decide l'inizio del processo di turnaround?	La decisione viene presa internamente a livello di leadership dell'impresa.	La decisione viene presa esternamente dalle agenzie di livello superiore che controllano gli obiettivi e le risorse dell'istituzione in difficoltà.
Quali sono le soluzioni possibili?	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Retrenchment</i>: riduzione del campo d'azione o della dimensione dell'impresa; – <i>Repositioning</i>: nuova definizione delle core activities; – <i>Reorganization</i>: cambio nella gestione interna dell'organizzazione. 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Reorganization</i> più popolare per vincoli legati a <i>retrenchment</i> o <i>repositioning</i>.

Elaborazione su Boyne (2006) e Paton & Mordaunt (2004)

Studi empirici sugli strumenti operativi utilizzati per perseguire il *turnaround* nel settore pubblico sono stati finora svolti solo in contesti anglosassoni (Regno Unito e Stati Uniti) e hanno riguardato scuole (Boyne et al. 2006) e enti locali (Joyce 2004; Jas e Skelker 2005).

Nel caso dei distretti scolastici del Texas analizzati da Boyne et al. (2006) la performance è stata colta valutando in che misura gli studenti di ogni singola scuola avessero passato un test standardizzato sottoposto loro su base annuale, il Texas Assessment of Academic Skills (TAAS). L'articolo analizza poi in che misura le strategie di turnaround messe in atto dal preside, quindi dall'amministrazione ordinaria, si siano dimostrate più o meno efficaci per il miglioramento della performance.

Nello studio di Joyce (2004) si analizza l'esperienza dello *chief executive* di un ente locale inglese, la quale, una volta insediata, realizzò che il suo comune risultava trentunesimo su trentatre sulla base di una serie di indicatori di performance sviluppati dalla Audit Commission. Sia lo studio di Boyne (2006) che quello di Joyce (2004) operativizzano quindi la performance facendo riferimento ad un sistema di indicatori e analizzano strategie di turnaround portate a termine dall'amministrazione ordinaria.

Lo studio di Jas e Skelker (2005), che analizza il declino e il *turnaround* in 15 enti locali inglesi, si dimostra particolarmente utile poiché descrive il rapporto tra governo centrale ed ente locale nelle situazioni di bassa performance. La valutazione della performance degli enti locali nel Regno Unito si basa sul sistema della *comprehensive performance assessment* (CPA). Il sistema valuta, attraverso indicatori, ispezioni e standard, la performance dell'ente locale tenendo in considerazione l'utilizzo delle risorse e il livello dei servizi nelle aree educativa, sociale, ambientale, delle politiche abitative, delle biblioteche e dei sussidi. Il risultato della valutazione ottenuta va da *poor* a *excellent*. Qualora un ente locale venga classificato come *poor* o *weak* dalla CPA esso diventa soggetto ad un monitoraggio speciale da parte del governo centrale e della *audit commission*. In questi casi il governo centrale prova a dirigere l'attenzione dell'ente su particolari problemi e a suggerire delle azioni per risolvere le criticità attraverso l'impiego del *lead official*: un funzionario governativo responsabile della mediazione tra governo centrale ed ente locale (Jas & Skelcher 2005; Turner et al. 2004; si veda anche ODPM 2003). L'approccio del governo inglese è quindi quello dell'*engagement* piuttosto che dell'*intervention*, dove per *engagement* si intende lavorare con l'ente locale al fine di motivare, persuadere ed incoraggiare il *turnaround*, lasciando, in un'ottica di *arm's length intervention*, all'autorità locale la responsabilità del suo stesso salvataggio (Turner et al 2004; Jas & Skelcher 2005).

Se si ritorna ora al commissariamento in Italia non possono non risaltare in modo più vivido le peculiarità del fenomeno (vedi Tab. 3).

Tab. 3: L'intervento del governo centrale nelle amministrazioni periferiche o locali: un confronto Italia-Regno Unito

	Italia	Regno Unito
Decisione intervento del governo	Discrezionale	In base a indicatori CPA
Rapporto con ordinario	Sostituzione	Affiancamento
Retorica dominante	Superamento emergenza/crisi	Recupero efficienza e efficacia

In quella che potrebbe essere definita come una modalità di *turnaround* nel settore pubblico italiano non si opta per l'affiancamento ma per l'intervento diretto e la tempistica e la giustificazione dell'intervento vengono stabiliti in modo discrezionale dal centro (anziché mediante

un sistema di indicatori come nel caso delle CPA). Inoltre, se in Italia si osserva una retorica dell'emergenza o dell'urgenza, nel Regno Unito l'intervento viene impostato in termini di recupero di efficienza ed efficacia.

In conclusione il problema della bassa performance può essere comune su scala internazionale, ma le modalità di azione rimangono profondamente diverse a livello nazionale (a conferma di ciò si consideri che il termine commissariamento è, di fatto, intraducibile in inglese).

4. Prospettiva di analisi

Ricapitoliamo le questioni emerse finora. Il commissariamento solleva un primo problema di framing: la retorica emergenziale utilizzata nella maggior parte dei casi aiuta poco nell'individuare le ragioni di fondo dell'intervento e rischia addirittura di portate fuori strada. C'è poi la questione degli obiettivi. In quale misura gli interventi di commissariamento possono essere ricondotti a tentativi di ri-accentramento o a problemi di bassa performance? Vi sono altri obiettivi finora ignorati? E infine, quali sono i risultati dei processi di commissariamento?

Data la scarsità di studi sul fenomeno in analisi e la sua peculiarità rispetto ad altri strumenti di intervento trattati dalla letteratura si ritiene necessario adottare un approccio esplorativo pur senza rinunciare ad esplicitare la prospettiva di analisi e la postura epistemologica che si intende adottare. Nei prossimi paragrafi verrà quindi descritto l'approccio processuale agli studi organizzativi (par. 4.1) e si proveranno poi a leggere le questioni dell'accentramento (par. 4.2), della bassa performance (par. 4.3) e dei risultati (par. 4.4) sotto questa lente. Questo permetterà di riformulare e focalizzare meglio i quesiti di ricerca esposti in precedenza.

4.1. L'approccio processuale

La prospettiva degli studi di processo (*process study of organizing* nella categorizzazione proposta da Van de Ven & Poole; 2005) appartiene a quella tradizione di ricerca che vede la realtà come un insieme di processi anziché come una costellazione di oggetti (Chia & Langley 2004; Crozier & Friedberg 1978; Czarniawska 1998; Maggi 2003; Normann 1979; Pettigrew 1992; Thompson 1967; Tsoukas & Chia 2002; Ven & Poole 1995). Mentre l'approccio degli studi di varianza si sforza di individuare antecedenti e conseguenze in un'ottica predittiva, la prospettiva di processo ricostruisce e narra la storia degli eventi, focalizzandosi sul cambiamento continuo che si dispiega e si sviluppa tra loro (Van de Ven & Poole 2005). Secondo la prospettiva processuale non esistono delle leggi universali e dei fattori causali che spieghino esaustivamente i fatti sociali (Albano 2010). Nonostante ciò, risulta possibile, in uno schema di causalità condizionata (Abbagnano 1959), arrivare ad una spiegazione esauriente, a patto che si comprendano le motivazioni contestuali che stanno alla base dei fatti sociali (Albano 2010). In altre parole "*what happens, how it happens, why it happens, what results it brings about is dependent on when it happens, the location in the processual sequence, the place in the rhythm of events characteristic for a given process*" (Sztompka 1991 in Pettigrew 1992: 8).

Rifacendosi al pensiero eracliteo, Tsoukas e Chia (2002) affermano che il fluire del processo rappresenta una condizione intrinseca, anziché estemporanea, della realtà; in un processo sempre in divenire, il cambiamento rappresenta allora la regola anziché l'eccezione (Tsoukas & Chia 2002). Come indicato da Feldman (2000), persino nelle routine, considerate da molti come un elemento di stabilità, sono insiti i semi del cambiamento.

Cos'è l'organizzazione secondo questa prospettiva? Se la realtà è composta da molteplici processi, l'organizzazione rappresenta quel sistema di regole finalizzato ad ordinare e stabilizzare una realtà sempre in mutazione (Tsoukas & Chia 2002). Lo studio dell'organizzazione non può che consistere allora nell'analisi della regolazione, ovvero dell'ordine temporaneo, sempre mutevole e spazialmente limitato che la caratterizza (Maggi 2003).

4.2. Autonomia, accentramento, decentramento

Un esempio può essere utile per introdurre l'analisi della regolazione dei processi e per collegarla alla questione dell'accentramento e del decentramento. Con la legge 352/1997 viene concesso in via sperimentale a Pompei lo status di Soprintendenza 'autonoma'⁴. Soffermiamoci su due aspetti della riforma. A differenza del passato, la Soprintendenza può ora decidere come impiegare le proprie entrate anziché farle confluire nelle casse del Ministero. Come nel periodo pre-riforma, il personale continua tuttavia ad essere gestito a livello ministeriale (Zan & Paciello 1998). Dov'è l'autonomia? In quale dei due processi? Non sicuramente nella gestione del personale, che rimane regolata a livello ministeriale. Ma, a ben vedere, nemmeno nella gestione delle entrate. L'autonomia comporta infatti indipendenza (Terssac 1993), significa capacità di regolarsi da sé, quindi capacità di governo dei propri spazi di azione (Maggi 2003). Non è allora autonomia quella *concessa* alle soprintendenze né, tantomeno quella *garantita* agli enti locali (non a caso la parola autonomia è sempre apparsa virgolettata nelle precedenti sezioni). Risulta quindi più corretto affermare che la Soprintendenza ha degli alti gradi di discrezionalità nel processo di gestione delle risorse finanziarie e una bassa discrezionalità sulla gestione delle risorse umane, dove per discrezionalità si intende lo spazio d'azione non vincolato che un processo regolato dall'esterno prevede (nel caso delle entrate da biglietteria è appunto previsto che queste restino a Pompei).

Il ragionamento presentato non comporta solo un cambiamento di etichette, ma permette di comprendere meglio come nell'affrontare la questione dell'accentramento sia necessario porre

⁴Nel sito istituzionale si legge ancora oggi che la Soprintendenza è "dotata di autonomia speciale"
<http://www.pompeisites.org/Sezione.jsp?titolo=La%20Soprintendenza&idSezione=165>

l'attenzione al processo di regolazione e a come esso venga influenzato dal cambiamento di configurazione formale (nel mio caso dall'introduzione di un Commissario di nomina governativa).

Accentramento e decentramento sono sempre presenti nei processi organizzativi: un processo può essere ad esempio sottoposto a vincoli stringenti sugli obiettivi generali ma essere in grado di affermare la propria autonomia per gli obiettivi di livello inferiore (Masino 2005), oppure, come nel caso della Soprintendenza di Pompei, ci possono essere vari processi (gestione delle entrate, gestione del personale) regolati in modo più o meno discrezionale. In termini di regolazione si può quindi parlare di tendenza all'accentramento nei casi in cui la regolazione effettiva si sposti verso l'ampliamento della regolazione eteronoma e la riduzione dei margini di discrezionalità (come nel caso della gestione del personale a Pompei); al contrario vi è una tendenza al decentramento quando la regolazione effettiva evidenzia nuovi spazi per l'affermazione di autonomia e per l'ampliamento dei margini di discrezionalità (Masino 2005) (come avviene, ma solo parzialmente, nel caso della gestione delle entrate).

In questo senso, qualora la volontà di ri-accentrare risultasse essere alla base del commissariamento, bisognerebbe cercare di capire quali processi sono interessati dall'intervento e in che modo questi sono concretamente regolati. In base a questa analisi sarà poi possibile affermare se ci si trova di fronte ad un tendenziale accentramento o ad un decentramento.

Un'ultima specificazione su questo tema. L'esempio riportato potrebbe spingere a credere che l'analisi della regolazione coincida con l'analisi della normativa formale. Nel caso dell'Italia va riconosciuto che la normativa rappresenta sicuramente quella componente della regolazione che ha un maggiore *'declarative power'* (Taylor & Every 2000), a causa di ragioni storiche e sociologiche⁵. Tuttavia, essa non rappresenta l'unica fonte di strutturazione del processo. Le regole professionali che derivano dal gruppo di esecuzione, le regole tacite o quelle non consapevoli ed intrinseche all'azione hanno infatti una portata non secondaria nel complessivo processo di regolazione organizzativa (Terssac 1993).

4.3. Oltre la dicotomia interno-esterno

Torniamo per un attimo ad una questione analizzata in una sezione precedente. La letteratura di management sul tema del fallimento organizzativo appare biforcata tra approcci che individuano le cause del declino nei cambiamenti ambientali (motivi esterni) o che le collocano nei problemi

⁵ La traiettoria delle riforme amministrative che hanno avuto luogo in Italia negli anni '90 è stata caratterizzata dalla persistente egemonia del paradigma del diritto amministrativo - *"a cultural paradigm that has proved a considerable capacity for survival"* (Ongaro 2006). Questo è dovuto sia all'abilità e alla coesione della comunità dei giuristi, sia all'assenza di ogni altro framework concettuale in grado di sfidarla (Capano 2003).

organizzativi come quello del 'fallimento da successo' (motivi interni). Focalizzandoci sulla letteratura di management, si può osservare come entrambe le posizioni condividano una visione predeterminata e coercitiva dell'ambiente. Per i deterministi il *fit* con l'ambiente non si può mai raggiungere perché questo cambia più velocemente delle organizzazioni, che sono invece caratterizzate da inerzia (Hannan & Freeman, 1989). Per i volontaristi il *fit* è invece possibile, e il declino rispecchia, fondamentalmente, un problema di adattamento. Condividendo la stessa visione dell'ambiente, gli approcci deterministi e quelli volontaristi rappresentano quindi le due facce della stessa medaglia, dove l'ammettere o il negare la possibilità di adattamento costituisce il punto del contendere.

Nell'approccio adottato qui invece "*the very distinction between endogenously vs. exogenously generated change collapses*" (Barrett & Hocevar 1995: 367).

Proviamo ad introdurre un altro esempio, relativo in questo caso alla progettazione di apparecchiature automatiche (Masino 1997). Cronologicamente il processo inizia a livello di scelta strategica: si tratta di decidere quale sarà il dominio che il prodotto andrà ad occupare sul mercato in termini di gamma, clienti e servizi. Poi c'è lo studio di fattibilità, dove si affrontano questioni quali il rendimento, le operazioni da automatizzare, l'interfaccia operatore macchina ecc. Si arriva infine al piano di progetto, dove si valutano ad esempio le modalità di realizzazione delle diverse parti elettroniche.

L'esempio permette di osservare due aspetti. Innanzitutto l'ambiente non è reificato ma rappresenta la conseguenza di una decisione organizzativa che riguarda, in questo caso, la scelta della gamma, dei clienti e dei servizi. In altre parole l'ambiente non è 'esterno' ma corrisponde al dominio di azione dell'organizzazione (Thompson 1967) o a quello che verrà poi definito ambiente attivato (Weick 1969). In secondo luogo sono presenti diversi livelli decisionali e diverse catene di decisioni ed azioni. Vi è un primo livello decisionale relativo alle decisioni direttive, alle regole del gioco, al cosa fare (Terssac 1993), che nel nostro caso corrisponde con la decisione di lanciare un nuovo prodotto diretto ad una determinata categoria di clienti. Vi sono poi, in questo caso, un secondo e un terzo livello che riguardano le decisioni operative, il gioco, il 'fare' (Terssac 1993). Non vi è quindi un interno o un esterno rispetto all'organizzazione; ma, piuttosto, vi sono dei processi di regolazione a livelli decisionali diversi che possono, di volta in volta, dar vita a regole eteronome, autonome o ammettere diversi gradi di discrezionalità.

Questa impostazione porta ad approcciare in modo diverso la questione del declino e del *turnaround*. Innanzitutto gli obiettivi del commissariamento possono essere letti come un processo di identificazione del dominio di intervento. Rispetto a questo dominio non ci si chiederà se i

processi 'critici' siano interni o esterni rispetto all'organizzazione, ma si indagherà quali livelli decisionali sono coinvolti, quali ne controllano la regolazione e in che modo.

4.4. Una diversa concezione del risultato

La questione dei risultati è particolarmente spinosa. Ciò è dovuto in parte ai problemi legati all'operationalizzazione della performance – ovvero alla difficoltà di trovare indicatori rilevanti data la multidimensionalità delle attività del settore pubblico (Boyne 2004) – e, in parte, a delle questioni attinenti alla natura della performance stessa. Ricondurre infatti ad indicatori di efficienza o di efficacia, per quanto elaborati, la misurazione della performance sottende la presenza di un macrosistema (il mercato ad esempio) che detta ai vari sottosistemi (le organizzazioni) gli obiettivi da raggiungere. Esemplicando, valutare dal punto di riduzione del deficit il risultato del commissariamento nelle Fondazioni Lirico Sinfoniche rappresenta una parte importante ma non esaustiva del processo.

Secondo Van de Ven e Poole (1995: 516) il processo di cambiamento consiste in una sequenza ripetuta di “*goal formulation, implementation, evaluation, and modification of goal based on what was learned or intended by the entity*”⁶. Inoltre, richiamando la questione dei livelli affrontata sopra, non si deve dimenticare che ciò che costituisce un risultato ad un livello (ad esempio la decisione di lanciare un nuovo prodotto) può costituire l'input per un livello inferiore (decisioni successive relative all'interfaccia, al rendimento ecc.) (Maggi 2003). Questo ragionamento porta a due riflessioni: data la concatenazione continua di output e input, la decisione relativa a cosa considerare un risultato (ovvero a dove 'spezzare' il processo), spetta principalmente al ricercatore. In secondo luogo, si deve riconoscere che “non ci sono decisioni oggettivamente buone, ma si può valutare il rapporto tra fini desiderati e i mezzi utilizzati per cercare di raggiungerli” (Maggi & Solè 2006: 13).

Questo implica che, nella presente ricerca, i risultati saranno intesi in termini di coerenza tra gli obiettivi e i processi di intervento concretamente messi in atto. L'indagine dei risultati consisterà quindi nel mappare gli interventi effettuati dal Commissario e nel valutare la loro maggiore o minore coerenza con le problematiche emerse.

Vi è poi una seconda questione, relativa alla sostenibilità di lungo termine dei risultati raggiunti. Questo rende necessario, una volta verificata l'eventuale coerenza con gli obiettivi,

⁶ Similmente Maggi e Solè (2006: 6) riassumono in questa immagine l'essenza del processo decisionale: “noi camminiamo, cerchiamo di tracciare un cammino, ma questo cammino dobbiamo cercare di modificarlo man mano che camminiamo, non c'è mai una destinazione finale, solo delle tappe – delle tappe che saranno sempre diverse da come le abbiamo immaginate”.

andare ad indagare le modalità attraverso le quali l'intervento si sviluppa. Un concetto chiave per valutare la possibilità del mantenimento dei risultati sul lungo termine è quello della capacità di controllo del processo.

Utilizzando la definizione delle basi del potere proposte da Lukes (1974), Masino (2005) sostiene che il controllo del processo si possa ricondurre alla capacità di un primo livello decisionale nell'esercitare un'influenza su un secondo livello relativamente alla (a) capacità di allocazione e accesso alle risorse, (b) capacità di accesso al potere decisionale e (c) capacità di accesso alle informazioni - ovvero di agire su quelle che Simon (1947) definisce 'premesse decisionali', determinando quindi "il patrimonio informativo e di esperienza che i soggetti sono in grado di mobilitare nei processi di lavoro" (Masino 2005: 112).

Alla luce di ciò, ci si chiederà, in ultima battuta, se l'intervento di commissariamento modifichi o meno la capacità di controllo dei livelli decisionali coinvolti nei processi definiti come 'critici'.

Un esempio può essere utile per chiarire il rapporto tra gli obiettivi e i risultati nonché per specificare meglio la nozione di capacità di controllo del processo.

Supponiamo si scopra che una normativa troppo rigida e macchinosa in materia di gestione delle gare di appalto provochi un rallentamento nel processo di messa in cantiere dei lavori tale da minare la conservazione degli edifici antichi. Qualora il commissariamento velocizzasse i processi di appalto attraverso delle deroghe apposite (affidamento diretto anziché gara ad evidenza pubblica), si potrebbe affermare di essere di fronte ad una soluzione coerente. Tuttavia un intervento in deroga alla normativa, seppur coerente, sarebbe efficace solo sul breve periodo. Tolta la deroga, infatti, il regime ordinario sarebbe destinato a riportare l'istituzione, a parità di altre condizioni, in una situazione di declino: non vengono infatti alterate le capacità di controllo degli attori sul processo di gestione delle gare di appalto, che dipende sempre da una fonte di regolazione eteronoma (la normativa statale). In questo senso, il commissariamento potrebbe rivelarsi un intervento adeguato sul lungo periodo qualora favorisse ad esempio lo sviluppo di competenze interne in modo da evitare di ricorrere all'esternalizzazione, e quindi alle gare di appalto, introducendo quindi degli spazi di autonomia finalizzati a far fronte ai vincoli normativi.

5. Aspetti metodologici

L'obiettivo della ricerca è quindi quello di analizzare gli obiettivi e i risultati degli episodi di commissariamento nel settore culturale italiano attraverso un approccio di tipo processuale.

Si è scelto di procedere nell'analisi del fenomeno attraverso un disegno di ricerca esplorativo basato su quattro casi studio. La scelta riguardante il numero e il tipo dei casi selezionati è stata guidata dal tentativo di bilanciare l'estensione e la profondità della ricerca. Se da un lato infatti si è cercato di riproporre all'interno dei casi selezionati l'eterogeneità che caratterizza la lista ricostruita in precedenza, dall'altro si è tentato di mantenere il numero di casi ad un livello tale da consentire un approfondimento il più possibile completo di ogni vicenda. Nei prossimi paragrafi verranno presentati il processo di selezione dei casi, la modalità di accesso e di raccolta dei dati e la successiva procedura di analisi.

5.1. Scelta dei casi

Nel processo di ricerca il primo passo (una sorta di fase zero) è stato rappresentato dalla composizione della lista dei commissariamenti, già presentata nel cap. 2. Non esiste infatti, e vale la pena di ricordarlo, una lista completa delle istituzioni sottoposte a procedure di commissariamento in Italia. L'analisi ha restituito una popolazione di 25 episodi, compresi nel periodo 1993-2011 per i quali sono state ricostruite le informazioni di base relative alla data di inizio e di fine del commissariamento, alla motivazione ufficiale e al nome e numero dei commissari nominati. Peraltro il processo di ricerca non è stato affatto immediato e ha comportato spesso l'utilizzo di fonti giornalistiche a supporto o in sostituzione della documentazione ufficiale di difficile reperibilità. A causa della difficoltà nell'accedere a fonti documentarie di tipo primario, e tenendo a mente che il primo criterio per la selezione dei casi è quello di massimizzare quello che può essere appreso dai casi studio (Stake 1995), si è optato per selezionare i casi studio tra quelli successivi al 2008 in modo da creare le condizioni per lo svolgimento di interviste con interlocutori chiave, il cui contatto sarebbe potuto essere verosimilmente più difficile per quanto riguarda i casi meno recenti.

Tra i commissariamenti registrati dopo il 2008 (12 episodi) si è effettuata una suddivisione tra gli interventi che hanno riguardato delle istituzioni (Cinecittà, quattro Fondazioni Lirico Sinfoniche, due aree archeologiche gestite da Soprintendenze speciali o autonome) e quelli che hanno riguardato dei progetti di costruzione o ricostruzione (tre progetti inseriti nel programma dei 150 anni dell'Unità d'Italia e il progetto di ricostruzione post sisma del patrimonio culturale della

Regione Abruzzo). Si è deciso quindi di privilegiare l'analisi delle istituzioni commissariate per le seguenti motivazioni.

Dal punto di vista del dibattito sulla trasformazione del settore pubblico, gli episodi di commissariamento che riguardano le *istituzioni* hanno una rilevanza cruciale. Quelle commissariate dopo il 2008 sono infatti istituzioni che sono state oggetto di una serie di processi di riforma che, sul finire degli anni '90, provavano a garantire maggiore 'autonomia' alle istituzioni culturali: Cinecittà era stata ad esempio privatizzata nel 1998; con il D.lgs. 367/1996 i 13 enti lirici venivano trasformati in fondazioni di diritto privato, con l'obiettivo dichiarato di ottenere una forma di gestione più efficiente ed efficace, 'sganciata' in un certo senso dall'amministrazione statale; la Soprintendenza di Pompei rappresenta poi un esperimento per l'amministrazione pubblica italiana: nel 1997, grazie alla legge 352, la Soprintendenza veniva dichiarata 'autonoma' a seguito di un coraggioso piano di rilancio (Zan 2002). La Soprintendenza veniva quindi dotata di una contabilità propria, con l'idea di rendere i manager direttamente responsabili delle attività e dei risultati (Zan & Paciello 1998). Tra le innovazioni più importanti vi erano l'introduzione di un consiglio di amministrazione, di un direttore amministrativo e della possibilità di gestire direttamente le entrate da biglietteria per finanziare scavi e conservazione (Zan 2002; Zan & Paciello 1998). Sulla scia di Pompei altre cinque soprintendenze hanno poi ottenuto l''autonomia' nel 2001: la Soprintendenza archeologica di Roma (in seguito commissariata) e quattro Poli museali (Venezia, Firenze, Roma e Napoli) (Bonini Baraldi 2007). Nei casi di Cinecittà, delle Fondazioni Liriche e delle Soprintendenze 'autonome' si verificava quel processo che Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) hanno definito di 'costruzione organizzativa'. Nello specifico le riforme, come in generale le riforme di NPM, conferivano un'identità propria a quelli che prima erano 'pezzi' di amministrazione statale, garantendo ad essi il controllo diretto delle proprie risorse, delle procedure e delle attività. Alla luce di quanto detto è impossibile non osservare come gli episodi di commissariamento rappresentino di fatto una riforma della riforma, al di là di considerazioni più specifiche sull'eventuale accentramento o decentramento avvenuto nei vari passaggi, che andrà dimostrato caso per caso. Le istituzioni commissariate non rappresentano poi dei casi isolati: sono state commissariate 6 Fondazioni Liriche su 13 e 2 Soprintendenze 'autonome' su 6. Queste istituzioni rappresentano una buona percentuale del gruppo, tanto da rendere più sottile ed indeterminato il confine tra eccezione e regola.

I *progetti* di costruzione affidati a commissari dopo il 2008 (5 episodi) sono invece di più difficile inquadramento. Non è infatti immediatamente chiaro il rapporto tra la struttura straordinaria e quella ordinaria (che potrebbe di volta in volta essere la Regione o l'ente locale).

Inoltre, e soprattutto, diversi episodi di commissariamento appartenenti a questa categoria sono stati o sono tutt'ora oggetto di inchieste da parte della magistratura (nello specifico, per quanto è a mia conoscenza, questo è il caso dei Nuovi Uffici di Firenze e, prima del 2008, del Teatro Petruzzelli di Bari, del Teatro La Fenice di Venezia e dell'Auditorium Parco della Musica di Firenze). Le inchieste riguardano le irregolarità legate alla gestione degli appalti pubblici, episodi questi che possono trovare terreno particolarmente fertile negli appalti di grandi progetti edilizi, e che possono eventualmente essere facilitati dal regime di deroga che caratterizza la gestione commissariale attraverso ordinanza di Protezione Civile. Il rischio di non avere accesso ai dati in questi casi è abbastanza alto (si consideri che due dei commissari dei casi citati in precedenza sono attualmente agli arresti domiciliari – Di Gianvito 2010), così come la possibilità di trovare un ambiente ostile alla ricerca. Questi problemi non si riscontrano al contrario negli episodi di commissariamento che riguardano le istituzioni⁷.

Pertanto, considerando la diversa rilevanza per il dibattito sulla trasformazione del settore pubblico, tenuto conto delle possibili difficoltà nell'accesso ai dati e considerando anche la necessità di contenere i tempi e costi della ricerca (Kenneth 1994), si è scelto di approfondire i seguenti quattro episodi di commissariamento:

1. l'area archeologica di Napoli e Pompei, gestita dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei;
2. l'area archeologica di Roma e Ostia, gestita principalmente dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e Ostia;
3. la Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova;
4. la Fondazione Arena di Verona.

All'interno del sottogruppo delle istituzioni commissariate dopo il 2008 (7 episodi), si è scelto quindi di seguire un criterio di massima varianza. I casi prescelti differiscono infatti:

- per lo strumento legislativo utilizzato ai fini dell'intervento - Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri nel caso delle aree archeologiche e decreto ministeriale nel caso delle Fondazioni;
- per durata – il commissariamento dell'Arena di Verona è durato tre mesi contro i circa tre anni degli altri casi;
- per le motivazioni ufficiali – emergenza nei casi delle aree archeologiche e crisi patrimoniale o irregolarità amministrative nel caso delle Fondazioni Liriche;

⁷ Questo era vero al momento dell'inizio della ricerca (luglio 2010). A partire dalla metà del 2011 verranno aperte ben tre inchieste della magistratura collegate alla gestione commissariale nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei.

- per lo stato del commissariamento al momento della raccolta dati, ancora in corso nel caso di Roma e Ostia e concluso invece negli altri casi;
- e, infine, per l'appartenenza a diversi sotto-campi culturali, che coinvolgono diverse professionalità e fanno riferimento a diversi assetti normativi: l'archeologia nel caso delle Soprintendenze e lo spettacolo dal vivo nel caso delle Fondazioni.

5.2. Accesso e raccolta dati

I casi studio si basano su fonti di dati multiple: documentazione di tipo primario e secondario ed interviste.

In una prima fase della ricerca (settembre – dicembre 2010) la raccolta si è concentrata principalmente su fonti documentali al fine di conseguire una prima comprensione delle vicende. Per quanto riguarda le fonti primarie, i documenti raccolti appartengono alle seguenti categorie: ordinanze di Protezione Civile, bilanci di esercizio delle istituzioni commissariate, documenti relativi ai commissariamenti pubblicati nei siti internet delle istituzioni commissariate (comunicati stampa, bandi di gara ecc...), documenti pubblicati nei siti internet delle strutture commissariali, eventuali report pubblicati dai commissari, contenuti audiovisivi (interviste rilasciate per la TV o la radio, registrazioni in occasione di eventi e conferenze stampa). Per quanto riguarda le fonti secondarie, queste sono rappresentate dalle interrogazioni e atti parlamentari, dall'annuario dell'Opera e dagli articoli di giornale ottenuti interrogando con specifiche parole chiave la banca dati delle rassegne stampa del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e la banca dati del Sole 24 Ore.

Sulla base della documentazione raccolta è stato ricostruito un primo elenco degli interlocutori da contattare per lo svolgimento delle interviste. Grazie ai primi contatti è stato possibile individuare altri interlocutori grazie alla tecnica dello *snowball*. Per ogni caso il tentativo è stato quello di intervistare il Sovrintendente in carica al momento del commissariamento, il Commissario, il Sovrintendente incaricato nel periodo post-commissariamento, i membri della dirigenza (in particolare il direttore amministrativo e il direttore delle risorse umane) e i rappresentanti sindacali. Nei paragrafi successivi verranno specificate la modalità di accesso e le caratteristiche degli interlocutori per ogni singolo caso studio analizzato.

Nelle interviste, svolte tra gennaio e settembre 2011, sono stati combinati due approcci: all'inizio del colloquio è stato seguito quello dell'intervista narrativa (Czarniawska 1998; Jovchelovitch & Bauer 2000) mentre nella fase finale si è fatto uso della cosiddetta *focused interview* (Kenneth 1994).

L'approccio narrativo è stato finalizzato ad ottenere la ricostruzione degli eventi legati al commissariamento così come vissuti dall'informatore (Czarniawska 1998; Jovchelovitch & Bauer 2000). Peraltro come riconosciuto da Schütze (1977 cit. in Jovchelovitch & Bauer 2000) l'intervista narrativa si rivela particolarmente utile nell'indagine di eventi specifici o *hot issues*. In pratica agli intervistati è stato chiesto di raccontare la loro esperienza prima, durante e dopo il processo di commissariamento. Questo non significa che chi scrive abbia svolto un ruolo di ascoltatore passivo durante lo svolgimento delle interviste. La strategia di intervista posta in essere è simile a quella definita 'attiva' (Holstein & Gubrium 1997) o 'creativa' (Douglas 1985). Come afferma Douglas (1985: 25),

“Creative interviewing ... involves the use of many strategies and tactics of interactions, largely based on an understanding of friendly feelings or intimacy to optimize cooperative, mutual disclosure and a creative sense of mutual understanding”.

Terminata la fase narrativa lo strumento d'indagine è stato quello della *focused interview* (Kenneth 1994). Durante questa seconda fase si sono poste all'informatore delle domande più specifiche, il cui contenuto derivava dalle informazioni relative ad ogni singolo caso già raccolte attraverso l'analisi dei documenti.

L'impostazione dell'intervista è stata diversa sia tra caso e caso sia tra interviste dello stesso caso, in relazione alla posizione ricoperta dall'informatore nell'organizzazione e al fatto che la conoscenza del caso aumentava dopo ogni intervista. Ciò detto, si è cercato comunque di sviluppare i seguenti sotto temi in ogni intervista svolta: motivazioni che hanno portato alla nomina del Commissario, reazione o aspettative rispetto alla nomina del Commissario, possibili alternative al commissariamento dell'istituzione, decisioni prese dal Commissario, grado e modalità di coinvolgimento dell'intervistato nelle operazioni del Commissario, rapporto della struttura commissariale con la struttura ordinaria, impatto del commissariamento sulle attività svolte dall'intervistato, eventuali conflitti interni provocati dalla nomina del Commissario, livello di soluzione dei problemi che avevano portato al commissariamento, principale impatto o eredità della gestione commissariale.

In totale sono state effettuate 51 interviste della durata media di 70 minuti ciascuna per un totale di 60 ore (vedi Tab. 4.) Le interviste sono state 7 nel caso dell'area archeologica di Napoli e Pompei, 21 nel caso dell'area archeologica di Roma e Ostia, 10 nel caso della Fondazione Carlo

Felice di Genova e 7 nel caso della Fondazione Arena di Verona. Sei ulteriori interviste hanno fornito informazioni utili sia per il caso di Pompei che di Roma. La maggior parte delle interviste sono state svolte di persona, tranne in sei casi nei quali sono state condotte delle interviste telefoniche. Ad eccezione di cinque, le interviste sono state tutte registrate e successivamente trascritte. Nel caso delle interviste non registrate l'analisi si è basata sugli appunti raccolti durante l'intervista.

Tab. 4: Interviste effettuate nel corso della ricerca

Ruolo	Int. n.	Durata (Minuti)	Note
<i>Aree Archeologiche di Roma e Ostia</i>			
Rappresentante associazione archeologi	1	73	Telefonica
Ex Soprintendente	2	98	
Staff commissario	3	35	
Staff commissario	4	80	
Funzionario archeologo	5	54	
Funzionario archeologo	7	45	
Funzionario archeologo	8	14	Telefonica
Funzionario archeologo	9	68	
Funzionario archeologo	10	15	Telefonica
Staff commissario	12	50	Intervista con più informatori
Personale amministrativo	13	60	
Funzionario archeologo	14	53	
Rappresentante associazione archeologi	15	60	
Funzionario archeologo	15	90	
Rappresentante sindacale	16	40	
Funzionario archeologo	16	25	
Funzionario archeologo	17	70	
Personale amministrativo; Rappresentante sindacale	18	120	
Funzionario archeologo	19	50	
Personale amministrativo	20	70	
Personale amministrativo	21	90	
<i>Fondazione Carlo Felice Genova</i>			
Rappresentante sindacale - confederale	22	37	
Rappresentante sindacale - autonomo	23	90	
Dirigente	24	70	
Dirigente	25	50	
Dirigente, Rappresentante sindacale - confederale	26	90	
Dirigente	27	110	
Commissario	28	50	
Dirigente	29	120	
Rappresentante sindacale - autonomo	30	150	Intervista con più informatori
Membro consiglio di amministrazione	31	37	Telefonica
<i>Aree Archeologiche di Napoli e Pompei</i>			
Ex Soprintendente	32	96	
Funzionario archeologo	33	130	
Personale amministrativo	34	120	
Funzionario archeologo	35	90	
Funzionario archeologo	36	35	

Funzionario archeologo	37	25	
Staff primo commissario	38	80	
Fondazione Arena di Verona			
Rappresentante sindacale - confederale	39	80	
Rappresentante sindacale - confederale	40	40	
Dirigente	41	110	
Ex Sovrintendente	42	120	
Dirigente	43	25	Telefonica
Rappresentante sindacale - autonomo	44	100	
Dirigente	45	90	
Varie			
ex Direttore generale antichità	46	70	
ex Segretario generale Ministero; ex soprintendente Pompei	47	79	
Rappresentante sindacale nazionale	48	67	
Associazione Italia Nostra	49	120	
Rappresentante sindacale nazionale	50	60	
Responsabile Protezione Civile Emilia Romagna	51	36	
Totale minuti		3637	

Durante lo svolgimento dei casi ho avuto diretto accesso ad ulteriore documentazione precedentemente non intercettata attraverso la ricerca desk. Si è trattato soprattutto di comunicazioni delle organizzazioni sindacali, appelli sottoscritti dal personale, documenti relativi alla programmazione delle istituzioni commissariate e dati relativi al personale.

Come già anticipato, si riportano di seguito maggiori informazioni riguardo alle modalità di accesso alle singole istituzioni e alle caratteristiche degli informatori.

Area archeologica di Napoli e Pompei

Il caso studio relativo al commissariamento dell'area archeologica di Napoli e Pompei (durato dal luglio 2008 al luglio 2010) si è inserito in un progetto di ricerca più ampio volto ad indagare i dieci anni di autonomia amministrativa della Soprintendenza archeologica di Pompei, poi di Napoli e Pompei (la ricerca riguarda gli anni 1998-2008, si veda Ferri & Zan 2011). In questo senso la comprensione dello specifico evento di commissariamento - avvenuto a luglio 2008 - ha potuto beneficiare di una conoscenza del contesto organizzativo già acquisita e sviluppata in precedenza, oltre che di documentazione già raccolta.

La prima persona ad essere contattata ed intervistata riguardo al commissariamento dell'area archeologica è stato il Soprintendente in carica al momento del commissariamento, in pensione dal settembre 2009. Per svolgere invece le interviste con il personale della Soprintendenza, a gennaio 2011 è stato contattato via lettera il nuovo Soprintendente chiedendo il permesso di estendere la ricerca sulla storia amministrativa della Soprintendenza anche per gli anni 2009 e 2010, ovvero quelli caratterizzati dal commissariamento. A giugno 2011 il Soprintendente ha accordato il

permesso di svolgere le interviste, che sono state poi effettuate con cinque funzionari della Soprintendenza, a patto che queste non vertessero direttamente sugli episodi legati al commissariamento ma si focalizzassero esclusivamente su quanto portato avanti dall'amministrazione ordinaria in quegli anni. Questa limitazione è stata motivata facendo riferimento alla presenza di indagini della magistratura che erano nel frattempo iniziate sugli interventi dei commissari delegati nell'area archeologica. Ciò può far capire fin da subito i forti di accesso alle informazioni che hanno caratterizzato il caso di Pompei.

Sul fronte dei commissari straordinari, il primo, in carica fino al febbraio 2009, è deceduto nell'ottobre 2009. Si è riusciti comunque ad intervistare il suo addetto alle relazioni esterne. Il secondo Commissario invece non ha mai risposto alle mie richieste di incontro. Sono comunque disponibili diverse interviste rilasciate a testate giornalistiche e un rapporto sull'attività svolta.

Altri dati sul commissariamento di Napoli e Pompei sono stati raccolti intervistando rappresentanti sindacali per il comparto dei beni culturali a livello nazionale.

Area archeologica di Roma e Ostia

Le interviste riguardanti il commissariamento dell'area archeologica di Roma e Ostia (durato da marzo 2009 a dicembre 2011) sono state svolte a commissariamento in corso, tra febbraio e marzo 2011. Anche in questo caso la prima persona ad essere contattata ed intervistata è stata il Soprintendente in carica al momento del commissariamento, in pensione dal marzo 2010. Con l'aiuto dell'ex Soprintendente si è riusciti ad entrare in contatto con un responsabile della struttura commissariale il quale ha accettato di partecipare alla ricerca e ha ottenuto dal Soprintendente attuale il permesso di coinvolgere i funzionari della Soprintendenza e di accedere ad ulteriore documentazione (programmazione della Soprintendenza). In questo modo, si è riusciti ad intervistare 10 funzionari responsabili di altrettante aree o monumenti gestiti dalla Soprintendenza nonché i responsabili dell'ufficio amministrativo (3 interviste). Tra i funzionari intervistati, 5 avevano partecipato ai progetti del Commissario mentre 5 avevano continuato a lavorare esclusivamente con la struttura ordinaria.

In parallelo, e in modo autonomo, sono stati contattati i rappresentanti interni delle principali organizzazioni sindacali (2 interviste) e delle associazioni degli archeologi (2 interviste).

Pur non avendo intervistato il Commissario (che allo stesso momento ricopriva la carica di segretario generale del MIBAC e che dal dicembre 2011 è sottosegretario dello stesso Ministero), un livello adeguato di informazioni sulla struttura commissariale è stato raccolto tramite le interviste ai membri dello staff commissariale (3 interviste) e attraverso i tre rapporti pubblicati dal Commissario.

Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova

Nel caso del Teatro Carlo Felice di Genova (commissariato dall'agosto 2008 al giugno 2010) è stata inviata una lettera all'attenzione del Sovrintendente in carica dopo il commissariamento illustrando gli obiettivi della ricerca e richiedendo il permesso per lo svolgimento delle interviste. La richiesta ha dato esito positivo ed è stato possibile intervistare due dirigenti su quattro. Il direttore amministrativo e il direttore del personale hanno infatti declinato l'intervista. Per completare il quadro della dirigenza in carica al momento del commissariamento sono stati intervistati inoltre due ex dirigenti. In modo autonomo sono stati poi contattati i responsabili dei sindacati (4 interviste) e l'unico membro del Cda in carica sia prima che dopo il commissariamento.

Nel caso di Genova è stato possibile intervistare il Commissario straordinario ma non il Sovrintendente in carica al momento del commissariamento il quale ha declinato l'intervista. Ulteriori richieste riguardo alla possibilità di consultare i verbali del consiglio di amministrazione nel periodo pre-commissariamento non hanno ricevuto risposta.

Fondazione Arena di Verona

Per ottenere l'autorizzazione a svolgere una serie di interviste sul commissariamento della Fondazione Arena di Verona è stata inviata una lettera al Sovrintendente dell'Arena in data 05/01/2011. La richiesta di collaborazione ha ricevuto risposta, dopo diversi solleciti, solo nell'ottobre 2011 (prot. n. 6880). La Sovrintendenza comunicava che non era possibile dar seguito alla richiesta a causa dell'elevato numero di richieste di collaborazione da parte di ricerche universitarie. Già nei mesi precedenti si era comunque proceduto a contattare e intervistare il Sovrintendente in carica per i cinque anni precedenti al commissariamento e, grazie al suo aiuto, tre dirigenti della Fondazione andati in pensione nel periodo immediatamente successivo alla fine del commissariamento. In parallelo venivano contattati ed intervistati i rappresentanti sindacali del Teatro (3 interviste). Si rimanda al prossimo paragrafo per quanto riguarda i tentativi di contatto portati avanti senza successo con il Commissario straordinario dell'Arena.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali

La collaborazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali alla ricerca è stata ritenuta fin dall'inizio cruciale al fini di comprendere i processi decisionali che portano alla annuncio e alla successiva gestione delle amministrazioni straordinarie.

Per quanto riguarda le aree archeologiche, sono stati contattati ed intervistati il direttore generale per le antichità e il segretario generale del Ministero in carica al momento dei commissariamenti.

Per quando riguarda invece le Fondazioni Liriche, le ripetute richieste di collaborazione inviate al Direttore Generale per lo Spettacolo dal Vivo sono rimaste purtroppo senza risposta⁸. Peraltro il Direttore Generale risultava essere una figura chiave per la comprensione del fenomeno del commissariamento in generale: esso ha ricoperto e ricopre ancora la carica di capo di gabinetto del MIBAC, ha fatto parte della commissione di indirizzo e coordinamento istituita per approvare i programmi presentati dai commissari dell'area archeologica di Napoli e Pompei, ed è stato inoltre Commissario straordinario in tre Fondazioni Liriche (il Maggio Fiorentino, il San Carlo di Napoli e l'Arena di Verona).

La mancata disponibilità del Direttore Generale, unita alle difficoltà incontrate a Pompei durante la raccolta dati suggeriscono fin da subito come il livello di trasparenza sia uno degli aspetti fondamentali a cui prestare attenzione nell'analisi delle operazioni di commissariamento.

5.3. Analisi dei dati

Sulla base dei documenti e delle interviste raccolti sono state svolte due analisi. Dapprima un'analisi *within* durante la quale si è descritto ogni episodio di commissariamento familiarizzandovi come se fosse una ricerca a sé (Miles 1979; Eisenhardt 1989). Sulla base dell'analisi *within* è stata svolta un'analisi *across* (Eisenhardt 1989) effettuata comparando prima separatamente i casi delle aree archeologiche e quelli delle Fondazioni Liriche per recuperare poi nella fase di discussione finale gli elementi trasversali a tutti i casi. Di seguito verranno descritti i passaggi che hanno caratterizzato l'analisi *within*.

Per ogni caso il primo passo è stato rappresentato dalla costruzione di un '*event history database*' (Van de Ven & Poole 1990), effettuata ordinando in ordine cronologico i principali fatti rilevanti per le vicende di commissariamento e triangolando diverse fonti per assicurare la convergenza dei dati. Questa operazione ha permesso di ricostruire 'chi ha fatto cosa e quando' ed è alla base della sezione relativa all'analisi del contesto e alla cronologia degli eventi presentata in ogni caso. Nel ricostruire la cronologia degli eventi si è cercato di comprendere quali vicende avessero portato al commissariamento della singola istituzione, quali operazioni siano state portate avanti dal o dai commissari e perché e in che modo si sia realizzato il ritorno all'amministrazione

⁸ Si riportano di seguito i tentativi effettuati per entrare in contatto con il Direttore Generale per lo Spettacolo dal Vivo.

- 05 gennaio 2011: lettera di presentazione della ricerca e richiesta collaborazione;
- 19 gennaio, 03 febbraio, 22 febbraio, 11 marzo, 15 marzo, 14 settembre: telefonate a segreteria capo di gabinetto;
- 19 settembre: nuovo invio della lettera via mail;
- 22 settembre: nuovo invio della lettera.

ordinaria. Più nello specifico nell'analisi degli interventi del commissario ci si è focalizzati su tre principali processi: la gestione delle risorse finanziarie, la gestione delle risorse umane e la gestione delle attività. L'obiettivo della cronologia degli eventi, come si vedrà, non è quello di riportare un racconto oggettivo e distaccato di quanto accaduto quando quello di aiutare a familiarizzare con il caso e di porre in risalto fin da subito eventuali aspetti critici del fenomeno, sottolineando la mancata convergenza tra le fonti consultate o la presenza di passaggi che non si è riusciti a chiarire ulteriormente. Come sostenuto da Brown (1997) inoltre, la cronologia del caso non rappresenta una narrazione definitiva degli eventi avvenuti. Anch'essa è infatti basata, almeno in parte, su una ricostruzione ex post e sui racconti parziali contenuti nei documenti o nelle interviste, restituendo quindi una presentazione inevitabilmente selettiva degli eventi.

Un secondo ordine di analisi ha riguardato le interpretazioni dei diversi attori circa gli episodi di commissariamenti che hanno riguardato le varie istituzioni. All'interno di ogni documento e di ogni intervista si è cercato di individuare mini narrazioni o micro storie (Feldman et. al 2004) ovvero unità di testo in cui fosse individuabile un soggetto agente, un'azione e una conseguenza dell'azione, dove le catene soggetto-azione-conseguenza potevano essere già complete nella formulazione dell'informatore o sono state completate in fase di analisi esplicitando gli elementi mancanti attraverso elementi contestuali. Seguendo i suggerimenti di Gabriel (2000), ogni mini-narrazione è stata poi codificata trattenendo le seguenti informazioni:

- Narratore;
- Posizione del narratore all'interno dell'organizzazione, ad esempio nel caso dell'area archeologica di Roma le categorie sono state: funzionario archeologo coinvolto nei progetti del Commissario, funzionario non coinvolto, rappresentante sindacale, membro dello staff del Commissario e così via;
- Periodo temporale a cui fa riferimento la storia (in generale pre-commissariamento, durante il commissariamento, dopo il commissariamento);
- Soggetto agente della storia;
- Azione;
- Conseguenza dell'azione.

La codifica, di cui si riporta un esempio in tab. 5, ha permesso di individuare per ogni informatore intervistato la sua interpretazione degli obiettivi del commissariamento, delle azioni del Commissario e dei risultati raggiunti. Si è proceduto poi riconoscendo delle narrazioni omogenee condivise da diversi informatori e provando a tipizzare le narrazioni di gruppo (Brown 1998; Vaara

2002; Zilber, 2007) rispetto all'interpretazione degli obiettivi, alle decisioni prese dal Commissario e ai risultati raggiunti.

Tab. 5: Esempio di codifica

Int. n.	Narratore	Periodo	Attore	Azione	Conseguenza	Storia
4	Membro staff Commissario	Pre-commiss.	Ex Soprintendente	Chiede aiuto al Ministero e presidenza del consiglio	Nomina Commissario	E' stato il Soprintendente che si è rivolto al Ministero e alla presidenza consiglio per segnalare criticità [...]. Dovendo gestire 22 sedi, 700 unità di personale e attività di tutela e valorizzazione, continuando a fare attività sindacali, il Soprintendente ha detto "io non ce la faccio a fare anche quell'altro, come la gestisco questa vicenda?". E quindi ha richiesto quale fosse mezzo migliore. Il mezzo migliore è stato individuato nel commissariamento.

Attraverso questa procedura sono state individuate due narrazioni nel caso dell'area archeologica di Napoli e Pompei (la narrazione ministeriale e la narrazione di opposizione), tre narrazioni nel caso dell'area archeologica di Roma e Ostia (narrazione ministeriale, narrazione di opposizione, narrazione sull'emergenza dell'amministrazione ordinaria); due narrazioni nel caso del Carlo Felice di Genova (la narrazione sull'incapacità dell'amministrazione ordinaria e quella sulla 'gestioncina del poterino' dei sindacati autonomi) e quattro narrazioni – due per il periodo pre-commissariamento e due per il periodo post commissariamento nel caso dell'Arena di Verona.

Una volta conclusa l'operazione di tipizzazione delle narrazioni, il problema che si è posto è stato quello di valutare le diverse versioni fornite sullo stesso evento, condividendo quando affermato da March, Sproull e Tamuz (1991 cit. in Runde e de Rond 2010: 432), ovvero che

“It is clear that radically different stories may be told about the same history. But it also seems clear that the evaluation of stories is not arbitrary, and that there are criteria for differentiating between good and bad stories”.

L'approccio utilizzato è stato quindi il seguente. In ogni caso studio, le argomentazioni costitutive delle diverse narrazioni sono state confrontate ad una ad una cercando di:

- risolvere, dove possibile, i conflitti interpretativi confrontando quanto dichiarato con i fatti effettivamente verificatesi. In questo senso la domanda posta di fronte alle versioni discordanti è stata simile a quella suggerita da Runde e de Rond (2010: 439), ovvero: *“Were the factors cited as causes actually present in the situation in which the event to be*

explained arose?” Questo ha fatto emergere la presenza di narrazioni o parti di narrazioni più o meno verosimili o più o meno coerenti.

- sottolineare qualora un conflitto interpretativo avrebbe potuto essere risolto attraverso la presenza di informazioni specifiche che non sono state prodotte o non sono state rese disponibili. Questo ha permesso di evidenziare i problemi di trasparenza presenti nei diversi episodi di commissariamento.
- Evidenziare le situazioni in cui i conflitti tra le narrazioni fanno riferimento a questioni di principio o rimandano a valori o visioni del mondo diverse tra le parti coinvolte.

L'analisi *within* (Eisendhardt e Graebner 2007) si è quindi sviluppata confrontando le varie narrazioni e valutandone la veridicità e la coerenza interna. Questo al tempo stesso ha fornito l'opportunità di trarre alcune indicazioni più generali sull'utilizzo del commissariamento nel caso specifico in analisi. Sulla base degli elementi emersi si è poi proceduto con l'analisi *across* effettuata prima separatamente tra i casi delle Soprintendenze archeologiche (cap. 8) e delle Fondazioni Liriche (cap. 11) e infine in un'ottica di insieme (cap. 12).

Il commissariamento dell'area archeologica di Napoli e Pompei

6.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi

Le caratteristiche dell'area

L'area di Napoli e Pompei è forse una delle zone d'Italia più ricche dal punto di vista archeologico. Essa comprende, infatti, gli scavi di Baia, Cuma, Pozzuoli, la penisola Sorrentina, il sottosuolo di Napoli nonché gli scavi di Pompei, Ercolano, Stabia, Boscoreale e Opolontis. Nell'area sono presenti inoltre diversi musei archeologici, tra cui il museo archeologico nazionale di Napoli (vedi Tab. 6). Tra i siti culturali italiani, gli scavi archeologici di Pompei sono il secondo sito in termini di visitatori - circa 3 milioni all'anno (il primo è il circuito Colosseo-Foro-Palatino) - e tra i siti culturali che generano i maggiori incassi da biglietteria in Italia, attorno ai 20 milioni di € all'anno. Va ricordato inoltre che da un punto di vista economico e sociale l'area del napoletano e di Pompei sono caratterizzati da alti livelli di disoccupazione e criminalità; non è quindi un caso che attorno ad un sito come Pompei si muovano appetiti ed interessi anche illegali per la gestione del servizio di guida turistica e per il controllo dei servizi commerciali collocati in prossimità dell'area (Oriani 1998; Guzzo 2003; Guzzo 2011).

Da un punto di vista amministrativo, l'area è attualmente gestita dalla Soprintendenza Archeologica Speciale di Napoli e Pompei (SANP da qui in avanti). Le Soprintendenze sono organi periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MIBAC) che esercitano funzioni di tutela, ricerca, manutenzione, restauro e attività connesse alla fruizione dei beni culturali nei territori di riferimento.

Tab. 6: Musei e siti archeologici gestiti dalla Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei

Musei	Siti
Museo Archeologico Nazionale di Napoli	Sito Archeologico di Baia - Bacoli
Museo Archeologico dei Campi flegrei	Sito Archeologico di Capri
Museo Archeologico di Pitheculusae	Sito Archeologico di Cuma
Museo Storico Archeologico di Nola	Sito Archeologico di Ischia
Museo Archeologico della Penisola Sorrentina "George Vallet"	Sito Archeologico di Litternum
	Sito Archeologico di Miseno
	Sito Archeologico di Napoli
	Sito Archeologico di Nola
	Sito Archeologico di Pozzuoli
	Sito Archeologico di Sorrento
	Siti Archeologici Pompeiani: Pompei, Ercolano, Oplontis, Stabia, Boscoreale

Come entità amministrativa, la SANP nasce nel 2008 dall'unione della Soprintendenza Archeologica Speciale di Pompei con la Soprintendenza Archeologica di Napoli. La prima era responsabile della tutela e della gestione dei siti di Pompei, Ercolano, Stabia, Boscoreale e Oplontis, mentre la seconda controllava il territorio della provincia di Napoli ad esclusione dei siti pompeiani⁹. La divisione delle soprintendenze di Napoli e Pompei risale al 1981, quando, per garantire una migliore tutela del sito e un migliore uso dei fondi straordinari a seguito del terremoto che sconvolse l'area, si ritenne di creare prima una sezione operativa della Soprintendenza archeologica di Napoli sul territorio di Pompei e poi una vera e propria Soprintendenza. La Soprintendenza Archeologica di Pompei ha poi operato fino al 1997 come un'amministrazione periferica MIBAC, al pari della Soprintendenza Archeologica di Napoli.

Alla fine degli anni '90 le condizioni pessime delle strutture murarie di Pompei, il degrado dei suoi mosaici e lo stato degli affreschi attirarono l'attenzione dell'opinione pubblica e degli esperti del settore (Zan 2002; Ferri & Zan 2011). Gli stessi funzionari della Soprintendenza Archeologica di Pompei pubblicarono nel 1997 un piano per la salvaguardia del sito - il Piano per Pompei - che conteneva un'analisi dettagliata del degrado e delle linee guida da seguire per il recupero del sito (Zan 2002). In seguito e a sostegno di questa operazione, la Soprintendenza fu dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria grazie alle Legge 352/1997. La stessa denominazione della soprintendenza cambiò, diventando Soprintendenza Archeologica *Speciale* di Pompei (enfasi aggiunta).

⁹ La Soprintendenza archeologica di Napoli controllava anche il territorio della provincia di Caserta. In seguito all'unione tra i territori di Napoli e di Pompei, l'area della Provincia di Caserta è passata sotto la giurisdizione della Soprintendenza per i Beni Archeologici di Salerno, Avellino, Benevento.

I principali cambiamenti apportati dalla riforma possono essere così sintetizzati (vedi Zan 2002):

1. Fu introdotta una nuova figura dirigenziale, il cosiddetto city manager, ovvero un direttore amministrativo che avrebbe dovuto introdurre a Pompei competenze e conoscenze manageriali.
2. Fu creato un consiglio di amministrazione, composto da Soprintendente, dal city manager e dall'archeologo più anziano al fine di rendere maggiormente condiviso il processo decisionale.
3. La Soprintendenza fu dotata di autonomia scientifica, finanziaria e amministrativa. Le entrate da biglietteria poterono, grazie alla riforma, essere trattenute a livello locale per finanziare i progetti di restauro e conservazione approvati dal Cda. In precedenza le entrate venivano invece trasferite al Ministero senza che vi fosse alcuna relazione tra le risorse generate dal sito e quelle allocate dal Ministero.

Nel frattempo la Soprintendenza Archeologica di Napoli (al tempo di Napoli e Caserta) continuava ad operare come una Soprintendenza ordinaria, dipendendo quindi completamente dal Ministero per i finanziamenti e l'approvazione dei piani di attività.

Come descritto da Ferri e Zan (2011), l'assetto della Soprintendenza Archeologica Speciale di Pompei così come delineato dalla Legge 352/1997 ha subito negli anni diversi cambiamenti.

- Nel 2006 il Ministero confiscò alla Soprintendenza 30 milioni di € derivanti dalle entrate della biglietteria per sostenere iniziative culturali o restauri di altri siti in Italia. Il ritiro di fondi rese necessaria una rimodulazione della programmazione della Soprintendenza per far fronte all'intervenuta scarsità di risorse.
- Sempre nel 2006 il Ministro decise che da quell'anno in avanti il 30% degli introiti da bigliettazione del sito archeologico dovevano essere trasferiti al Ministero per sostenere altre organizzazioni o siti culturali.
- Nel marzo 2008 venne abolita la posizione di city manager. Va notato che negli anni precedenti la carica di city manager era stata ricoperta anche da un generale dell'aeronautica in pensione e da un archeologo.
- Nel dicembre 2007 la Soprintendenza Archeologica Speciale di Pompei venne unita con la Soprintendenza Archeologica di Napoli. Fino a Marzo 2008 rimasero tuttavia in carica entrambi i soprintendenti e solo nell'Aprile 2008 il Ministero nominò Pietro Guzzo, ex Soprintendente di Pompei, alla guida della nuova entità, la Soprintendenza Speciale per i

Beni Archeologici di Napoli e Pompei (SANP). La conseguenza più evidente dell'unione consiste nel fatto che le risorse della biglietteria dei siti pompeiani vengono ora utilizzate per sostenere la conservazione e la tutela di un'area molto più estesa, pari a circa tutta la provincia di Napoli. Con l'estensione dell' 'autonomia' a Napoli infatti, i trasferimenti ministeriali di cui prima beneficiava la Soprintendenza ordinaria sono stati bloccati.

Come sottolineato da Ferri e Zan (2011), da un punto di vista gestionale l'esperimento dell'autonomia di Pompei è stato progressivamente svuotato negli anni del suo significato originale, andando ad incidere su due delle innovazioni principali: la figura di city manager e la responsabilizzazione sull'uso delle risorse. Ciò che appare ancora più grave è il fatto che tutte le decisioni prese dal Ministero siano state portate avanti in assenza di una valutazione sistematica dei risultati raggiunti dalla periferia.

E' in questo contesto che si giunge, nel luglio 2008, alla dichiarazione dello stato di emergenza della durata di un anno nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei.

La dichiarazione dello stato di emergenza

Secondo quanto sostenuto nel decreto del Presidente del Consiglio che annunciava lo stato di emergenza, nel luglio 2008 l'area archeologica di Pompei versava in uno stato di "criticità", la cui gravità causava un rischio sia per la tutela del patrimonio storico-artistico sia per la "pubblica e privata incolumità" vista la forte urbanizzazione e il grande numero di attività commerciali attigue ai siti archeologici. Di fronte all'"improvviso ed imprevedibile aggravamento" della situazione dovuto all'insorgere di "nuove problematiche" si rendeva necessario, secondo il Presidente del Consiglio, il ricorso a poteri e mezzi straordinari, attivabili solo attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza (DPCM 04/07/2008). La situazione nell'area archeologica veniva inquadrata quindi nell'ambito delle "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere affrontati con mezzi e poteri straordinari" (Legge 225/1992), rendendo così possibile un intervento anche in deroga all'ordinamento vigente con il coinvolgimento della Protezione Civile.

Quali fossero le "gravi criticità" o le "nuove problematiche" in corso non veniva ulteriormente specificato nel decreto del Presidente del Consiglio, rimandando però ad una nota del Ministero dei Beni delle Attività Culturali (MIBAC) e ad una lettera del prefetto di Napoli, entrambe del giorno precedente, il 3 luglio 2008. Dei due documenti, nessuno dei quali reso disponibile in contemporanea o nei giorni successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza, è stato possibile consultare solo la lettera del Prefetto di Napoli, pubblicata nell'agosto 2010 – quindi

a due anni di distanza dalla dichiarazione dello stato di emergenza - all'interno della delibera della Corte dei Conti che dichiarava l'illegittimità dell'intervento e sulla quale si tornerà anche in seguito (Corte dei Conti 2010).

Le criticità dell'antica città di Pompei descritte nella lettera del Prefetto di Napoli facevano riferimento alla carenza di "infrastrutture adeguate", quali una rete fognaria e aree di parcheggio. Venivano poi segnalate alcune "maggiori criticità nella gestione del sito": la presenza di guide turistiche abusive, il fatto che i servizi aggiuntivi (biglietteria, book office, servizio bagagli) fossero svolti da "personale precario", la presenza di un clima sindacale conflittuale caratterizzato da "ricorrenti proteste dei lavoratori che hanno spesso chiesto ed effettuato riunioni nelle ore di maggiore affluenza di visitatori, determinando la chiusura del sito anche per alcuni giorni consecutivi" (Corte dei Conti 2010: 27,28).

Un ulteriore 'documento' risulta essere rilevante per comprendere gli eventi che hanno scatenato l'emergenza, i cosiddetti *triggering events* per usare un termine importato dal dibattito di *disaster management*, letteratura in questo caso utile più per comprendere la retorica dell'intervento piuttosto che per interpretare i fatti accaduti. Si tratta di un articolo del Corriere della Sera pubblicato in data 3 luglio 2008 - così come la lettera del prefetto e la nota del Ministero - e citato più volte dal Ministero per giustificare ex post l'intervento di emergenza¹⁰. L'articolo descriveva una situazione per certi versi simile a quella delineata dal Prefetto: parcheggiatori abusivi, assenza di servizi igienici, reperti ammassati, ville chiuse, lungaggini burocratiche per portare a termine gli interventi (Arachi 2008).

Non ci sono quindi terremoti, incendi, eruzioni vulcaniche dietro la dichiarazione dell'emergenza a Pompei. Vi è piuttosto, riprendendo i termini utilizzati nelle dichiarazioni del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali, una situazione di 'forte degrado' di fronte alla quale il Presidente del Consiglio ritenne necessario intervenire con strumenti straordinari. Nonostante non si fossero verificate né calamità naturale né catastrofi, l'intervento di emergenza fu comunque possibile poiché, secondo la legislazione sulla Protezione Civile, è possibile dichiarare un'emergenza anche in coincidenza di "*altri eventi* che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" (Legge 225/1992 enfasi aggiunta): così deve essere

¹⁰ Vedi slide 2 e 3 della presentazione effettuata dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali durante la conferenza stampa *Scavi archeologici di Pompei* in data 07/10/2010. Materiale disponibile all'indirizzo http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Eventi/visualizza_asset.html_1275766954.html. (Consultato il 13/12/2010). Si consideri anche il seguente intervento del Ministro per i Beni e le Attività Culturali alla Camera dei Deputati: "la stampa aveva denunciato, giustamente, una situazione incredibile ed intollerabile per l'immagine dell'Italia: sporcizia, mancanza di servizi igienici, cani randagi, guide non autorizzate, ristoranti abusivi, edifici chiusi al pubblico. Sulla base di questa situazione di emergenza decisi di nominare un Commissario di Governo" (Camera dei Deputati 2010b).

stato considerato il degrado di Pompei nel luglio 2008 facendo seguito alle dichiarazioni del Prefetto di Napoli e della stampa.

Al di là della questione dell'emergenza, si deve sottolineare come il commissariamento dell'area archeologica sia stato caratterizzato fin dai primi giorni da una sostanziale assenza di trasparenza riguardo alle motivazioni dell'intervento. Fino a quanto la Corte dei Conti non rese pubblica la lettera del Prefetto di Napoli nell'agosto 2010 infatti, l'unica fonte disponibile per comprendere quali considerazioni avessero spinto il Presidente del Consiglio a prendere una decisione tanto importante su un sito patrimonio dell'umanità era rappresentata da un articolo apparso su un quotidiano nazionale.

Il commissariamento delle aree archeologiche di Napoli e Pompei (poi esteso anche all'area archeologica di Napoli – OPCM 3707/2008) verrà prorogato per un ulteriore anno nel luglio 2009 (DPCM 24/07/2009) e terminerà solo nel luglio 2010. Durante questo periodo si alterneranno due Commissari: il primo, Renato Profili, resterà in carica fino al Febbraio 2009; al suo posto verrà poi nominato Marcello Fiori che resterà in carica fino al luglio dell'anno successivo. Nei prossimi paragrafi si analizzeranno i mandati dei due commissari presentando il contenuto delle ordinanze che ne hanno regolamentato l'attività e descrivendo in modo dettagliato gli interventi posti in essere.

Il primo commissario

Renato Profili – prefetto di Napoli e autore della lettera sul degrado di Pompei - viene nominato Commissario delegato per il superamento della “situazione di grave pericolo in atto nell'area archeologica” l'11 luglio 2008 (OPCM 3692/2008).

Al Commissario l'ordinanza di nomina affida il compito di redigere un piano degli interventi che preveda:

- a) misure per messa in sicurezza e salvaguardia dell'area archeologica di Pompei comprese le aree dei siti di Ercolano e di Castellammare di Stabia,
- b) l'allontanamento degli insediamenti abusivi,
- c) la realizzazione di manutenzione straordinaria per impedire degrado e garantire piena fruizione,
- d) l'attivazione delle misure necessarie per l'affidamento a privati della vigilanza e la migliore razionalizzazione impiego personale della pubblica amministrazione,
- e) la ricerca di sponsorizzazioni,
- f) l'espletamento, in via generale, di tutte le altre iniziative per superare l'emergenza.

In aggiunta al Piano degli Interventi, l'ordinanza stabilisce che il Commissario provveda "all'adozione di un Piano di individuazione e disciplina delle aree nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio" (OPCM 3692/2008).

Con l'ordinanza si assiste quindi ad un primo tentativo di dettagliare meglio le finalità dell'intervento. Tuttavia anche l'ordinanza rimane caratterizzata da obiettivi molto generali, dilatati e sfocati. Essi vanno a coprire un'area di intervento molto vasta che va dalla tutela, alla fruizione fino alla gestione dell'ordine pubblico. Ogni maggiore specificazione su questi punti viene demandata al Piano degli Interventi e quindi al Commissario. Ad un elevato genericismo degli obiettivi espliciti corrisponde di conseguenza un'elevata discrezionalità del Commissario circa le operazioni più specifiche da mettere in atto.

Dal punto di vista del controllo, l'OPCM 3692/2008 istituisce una Commissione generale d'indirizzo e coordinamento con il mandato di dare impulso, verificare e approvare il Piano degli interventi proposto dal Commissario. Tale Commissione è composta dal Capo di gabinetto del MIBAC (che la presiede), dal Segretario generale del MIBAC, da un esperto nominato da Protezione Civile, dal Capo di gabinetto della Regione Campania e dal Soprintendente per i beni archeologici di Napoli e Pompei. Oltre ad includere il Soprintendente nella Commissione, l'ordinanza stabilisce che, "ferme restando le competenze della Soprintendenza archeologica di Pompei in materia di tutela dei beni archeologici", il Commissario provveda d'intesa con il Soprintendente per tutte quelle operazioni volte alla tutela del patrimonio (come le misure per la messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio). L'ordinanza impone poi al Commissario di riferire trimestralmente al Dipartimento della Protezione Civile e al MIBAC.

Per quanto riguarda le risorse umane, l'ordinanza autorizza il Commissario straordinario a costituire un'apposita struttura costituita da cinque unità di personale appartenenti alla pubblica amministrazione. Viene affidato inoltre al Commissario delegato un budget di 40 milioni di €, fondi "da trasferire dalla contabilità del Sovrintendente di Pompei ad una contabilità speciale intestata al Commilssario delegato, appositamente istituita anche in deroga alle norme in materia di contabilità speciale" (OPCM 3692/2008). L'ordinanza non stanziava quindi fondi aggiuntivi per il piano di emergenza di Pompei, ma stabilisce che questo sia pagato con la cassa della stessa Soprintendenza. Per la copertura degli oneri della struttura commissariale l'ordinanza del luglio 2008 prevede lo 0,5% dello stanziamento complessivo a favore dell'operazione (pari a 200 mila €).

Una degli aspetti che caratterizza l'intervento tramite ordinanza di Protezione Civile è il sistema di deroghe alla normativa ordinaria. Un'analisi approfondita dal punto di vista giuridico delle deroghe concesse andrebbe al di là degli obiettivi dell'elaborato e delle competenze di chi

scrive. Si riportano pertanto di seguito i macro-temi a cui fanno riferimento gli articoli oggetto di deroga. Pur senza scendere nei dettagli, la descrizione può permettere una prima comprensione delle criticità a cui si è provato a far fronte tramite le deroghe. Le deroghe hanno infatti riguardato principalmente:

- Lavori pubblici: gare¹¹; contratti¹²; conferenza dei servizi¹³; esproprio¹⁴.
- Personale: eccedenze di personale PA¹⁵; sanzioni disciplinari del personale PA¹⁶; diritto di sciopero¹⁷;
- Rapporto stato – enti locali: potere dei comuni di individuare quelle aree vicine ai siti archeologici dove vietare l'esercizio del commercio¹⁸; rapporto stato-enti locali¹⁹.

Si possono a questo punto meglio dettagliare le aree di decisione che vengono demandate dall'ordinanza al Commissario, ovvero quelle aree nelle quali è richiesto al Commissario l'esercizio della discrezionalità dati i vincoli prefissati dall'ordinanza. Queste aree sono relative alla scelta:

- a) del personale da coinvolgere nella struttura commissariale,
- b) degli interventi da inserire nel piano,
- c) delle modalità di raccordo con la struttura ordinaria e
- d) delle deroghe da utilizzare.

Dal punto di vista delle risorse umane (a), il Commissario Profili decise di chiamare a far parte del suo staff personale proveniente dal Ministero dell'Interno (il vice prefetto di Napoli), dal Provveditorato alle Opere Pubbliche di Napoli (2 addetti) e dal Comune di Potenza (il segretario generale comunale) (SANP 2008).

Nell'ottobre del 2008 il Commissario presentò al comitato di indirizzo e coordinamento il primo piano degli interventi (b). Una parte prima di questo piano, firmata congiuntamente dal

¹¹ Deroga a regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 3, 8, 11 e 19, regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42, 117, 119.

¹² Deroga a decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, articoli 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 33, 34, 36, 37, 42, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 111, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 130, 132, 141 e 241.

¹³ Deroga a legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, e successive modificazioni.

¹⁴ Deroga a decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modifiche ed integrazioni, articoli 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 22-bis.

¹⁵ Deroga a Art. 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

¹⁶ Deroga a Art. 55 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

¹⁷ Deroga a legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni, art. 8.

¹⁸ Deroga a decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 52.

¹⁹ Deroga a decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articoli 50 e 54. Altre deroghe hanno riguardato: decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 1998, n. 66; leggi regionali di recepimento ed applicazione della legislazione statale oggetto di deroga.

Soprintendente e dal Commissario, risultava composta da progetti di conservazione e restauro già programmati dalla Soprintendenza per un totale di 18 milioni di €. Questi interventi venivano sostanzialmente ‘staccati’ dalla macchina amministrativa della Soprintendenza e affidati allo staff del Commissario – privo di personale con competenze archeologiche - che si occupava poi delle procedure relative agli appalti e alle gare. Una seconda parte del piano era invece costituita da iniziative proprie del Commissario e non risultava controfirmata dal Soprintendente in carica in quel momento. Gli interventi inclusi in questa seconda parte ammontavano a 900 mila € e riguardavano soprattutto i servizi del sito archeologico di Pompei: bagni, fontanelle, illuminazione dell'area esterna degli scavi. L'assenza della firma del Soprintendente rende manifesta la mancanza di convergenza tra Commissario e Soprintendente relativamente agli interventi relativi ai servizi. Come ha confermato lo stesso Soprintendente illustrando il piano degli interventi,

“Vedi che su un foglio c'è la mia firma e su un altro non c'è. Uno è co-firmato e un altro no. Per esempio ci sono le cose sulle quali non si era poi così tanto d'accordo” (Int. n. 32).

La dimensione del raccordo con la struttura ordinaria (c) appare quindi come un'area critica fin dall'inizio della vicenda.

A metà dicembre 2008 il Commissario presentò alla Commissione un secondo programma che comprendeva circa 20 interventi per ulteriori 16 milioni, lavori relativi al restauro di dipinti e degli apparati decorativi.

Analizzando i dati contabili lasciati dalla struttura commissariale alla Soprintendenza al momento del passaggio di consegne, è possibile affermare che dei 40 milioni a disposizione, il Commissario Profili ne impegnò 39,0, di cui l'90,9% in interventi relativi all'area della tutela (restauro, lavori di edilizia, lavori sugli impianti), il rimanente 5,4% in attività relative alla valorizzazione del sito e il rimanente in funzionamento e altre spese (vedi Tab. 8). Accanto a questi interventi il Commissario si adoperò anche per sgomberare il gestore abusivo del ristorante collocato all'interno del sito archeologico di Pompei e per riaffidare il servizio. Va detto che il Soprintendente aveva denunciato già in precedenza la situazione di illegalità percorrendo tutte le vie legali a propria disposizione ma senza mai ottenere l'intervento della forza pubblica (Guzzo 2011).

Per quanto riguarda l'utilizzo delle deroghe (d) permane invece la completa mancanza di trasparenza. Le richieste di informazioni al MIBAC non hanno infatti trovato alcuna risposta né

sono stati resi accessibili i report trimestrali che il Commissario avrebbe dovuto inviare al Dipartimento di Protezione Civile e allo stesso MIBAC.

La trasparenza dell'intera operazione di commissariamento solleva poi forti dubbi se si considera il modo in cui si è realizzata la rimozione di Renato Profili dall'incarico di Commissario, avvenuta nel febbraio 2009. La decisione non è stata infatti giustificata ufficialmente in alcun modo né posta in relazione agli eventuali risultati raggiunti durante il suo mandato. Peraltro una valutazione ex post dei risultati non avrebbe evidenziato uno scostamento troppo elevato rispetto alle indicazioni, seppur generiche, dell'ordinanza. Tentando di riconnettere le azioni portate avanti dal Commissario agli obiettivi stabiliti, si nota come la maggior parte degli sforzi del Commissario Profili siano stati focalizzati sulla messa in sicurezza e manutenzione straordinaria del sito di Pompei (lettere a. e c. nell'ordinanza). L'allontanamento degli insediamenti abusivi (lettera b.) è stato effettuato attraverso lo sgombero del gestore del ristorante. Sono mancati invece interventi riconducibili all'attivazione delle misure per l'affidamento a privati della vigilanza (lettera d.) e alla ricerca di sponsorizzazioni (lettera e.). Purtroppo non è dato a sapere se la rimozione di Renato Profili sia stata legata ad un ragionamento di questo tipo: tutti gli interrogativi sollevati da questa inaspettata ed improvvisa sostituzione sono rimasti infatti senza risposta. Le uniche righe riportate all'interno di un documento ufficiale sono quelle dell'ordinanza del febbraio 2009, che liquida così la vicenda della sostituzione: "il dott. Marcello Fiori e' nominato Commissario delegato in sostituzione del Commissario delegato nominato ai sensi dell'ordinanza di Protezione Civile n. 3692/2008" (OPCM 3742/2009).

Il secondo Commissario

A Febbraio 2009 un nuovo Commissario si insedia quindi a Pompei. Si tratta di Marcello Fiori, in quel momento direttore generale dell'ufficio gestione delle emergenze del Dipartimento della Protezione Civile, con esperienze come responsabile operativo nelle emergenze del terremoto del Molise, dello tsunami in sud Est Asiatico, del black out energetico. Marcello Fiori si era inoltre occupato dell'organizzazione e della pianificazione dei Grandi Eventi civili e religiosi quali il Vertice Nato-Russia, la Firma della Costituzione Europea e i Funerali del papa Giovanni Paolo II²⁰.

Tre mesi dopo la nomina di Marcello Fiori, lo stato di emergenza viene prorogato per un ulteriore anno, considerata la persistente "situazione di grave criticità che caratterizza l'area archeologica di Pompei" (DPCM 24/07/2009). A fine luglio, attraverso un'ulteriore ordinanza

²⁰ Curriculum vitae di Marcello Fiori. Disponibile all'indirizzo: http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1280232251542_Fiori_Marcello_curriculum.pdf. (Consultato il 13/12/2010).

vengono ridefiniti gli obiettivi del Commissario, modificate le modalità di coordinamento con la struttura ordinaria e aumentate le risorse umane dedicate alla struttura commissariale (OPCM 3795/2009).

Il Commissario viene quindi incaricato di redigere un nuovo piano degli interventi. Alcuni dei punti che il Commissario deve sviluppare sono comuni con le indicazioni per il piano precedente e riguardano:

- a) la realizzazione di opere di manutenzione straordinaria (ex punto c.),
- b) l'espletamento delle procedure di gara per affidamento vigilanza (ex punto d.),
- c) la razionalizzazione personale della pubblica amministrazione (ex punto e.),
- d) la ricerca di sponsorizzazioni (ex punto e.)

Accanto a queste, si aggiungo alcune nuove indicazioni:

- e) la realizzazione urgente delle opere di ristrutturazione degli uffici da destinare alla Soprintendenza,
- f) l'apprestamento urgente di iniziative per garantire migliore fruizione, anche attraverso utilizzo nuove tecnologie,
- g) l'organizzazione dei servizi di guida ai turisti,
- h) l'elaborazione ed esecuzione di attività di comunicazione integrata per la promozione e valorizzazione delle aree archeologiche,
- i) l'elaborazione di un documento, nell'ambito del Piano di Protezione Civile per l'emergenza dell'area del Vesuvio, per un censimento dei beni culturali, storici, artistici.

Rispetto all'ordinanza che aveva regolamentato il mandato del Commissario Profili, il nuovo testo ripone una maggiore enfasi sul tema della promozione, della fruizione e della valorizzazione a cui sono riconducibili ben tre dei nove punti elencati all'art. 4 dell'ordinanza (lettera f.; g.; h.). Nonostante alcuni degli obiettivi affidati al Commissario possano apparire più dettagliati rispetto alla prima ordinanza (ristrutturazione degli edifici della Soprintendenza, organizzazione dei servizi di guida ai turisti) le indicazioni mantengono comunque elevato il grado di discrezionalità del Commissario: nulla viene detto ad esempio sulla quota di risorse da destinare ad ogni classe di interventi. Ulteriori risorse vengono affidate al Commissario nel febbraio del 2010. Vengono infatti trasferiti sulla contabilità speciale del Commissario 21 milioni di € a valere sulle risorse FAS (Fondo aree sottoutilizzate) della regione Campania e 18 milioni della Soprintendenza di Napoli e Pompei per un totale di 39 milioni di € (OPCM 3851/2010). Nei due anni dell'emergenza la

struttura commissariale ha potuto quindi gestire tramite contabilità speciale un totale di 79 milioni di €. Di questi 79 milioni, 58 appartenevano alla Soprintendenza e derivavano da fondi impegnati ma ancora non spesi relativi agli esercizi precedenti (vedi Tab. 7).

Tab. 7: Fondi per lo stato di emergenza nell'area archeologica di Napoli e Pompei

Fondi	€
Fondi Soprintendenza 2008 (<i>Profili</i>)	40.000.000
Entrate dal Comune di Ercolano	3.000
Entrate per cauzioni Gara Vigilanza	172.800
Fondi Soprintendenza 2009 (<i>Fiori</i>)	18.000.000
Fondi FAS (Regione Campania) da MISE (<i>Fiori</i>)	21.000.000
Totale stanziamento	79.175.800

Fonte: elaborazione su dati SANP

Replicando lo schema di analisi già adottato in precedenza, si presenteranno di seguito le azioni del Commissario facendo riferimento a quelle aree di intervento rispetto alle quali l'ordinanza consente al Commissario di esercitare il suo potere discrezionale: la scelta del personale da coinvolgere (a), le deroghe da utilizzare (b), le modalità di raccordo con la struttura ordinaria (c), la scelta degli interventi da inserire nel piano (d). L'analisi si basa su due fonti: i dati contabili della struttura commissariale e la "Relazione Conclusiva" redatta dal commissario Fiori (MIBAC 2010a).

Per quanto riguarda le risorse umane (a), nessuna delle fonti disponibili chiarisce con esattezza la composizione e le competenze dello staff del secondo Commissario, nonostante l'ordinanza 3795/2009 elevasse a 16 le unità di personale (erano 5 durante il mandato Profili) aumentando di conseguenza anche la quota di risorse destinate al funzionamento (dallo 0,5 al 2%). Va detto che la completa assenza di trasparenza in materia di personale è stata oggetto anche di una denuncia presentata dal sindacato UIL alla procura di Napoli e di Torre Annunziata il 20 luglio 2010. Come si legge nel testo della denuncia:

“Non è dato sapere [...] la composizione della struttura dei componenti lo staff del Commissario e le competenze possedute [...] ad esempio c'è il rag. Giovanni Mirra, un funzionario del consorzio di gestione e manutenzione degli impianti di depurazione dei liquami oppure il dott. Gaetano Petrocelli, Vice Comandante della Polizia Municipale del Comune di Pompei o ancora Nicola Mercurio che per sua ammissione segue 'i lavori sui cantieri' con un passato non da archeologo ma 'di imprenditore, cioè la cartolibreria in paese' e con un passato come collaboratore di Nicola Cosentino”.

Un problema simile riguarda anche la questione delle deroghe alla normativa ordinaria (b): né il report del Commissario né tantomeno il rendiconto contabile danno infatti alcuna informazione circa le deroghe utilizzate. Su questo tema va considerata una dichiarazione rilasciata dal Commissario Fiori, il cui giudizio si appella alla buona fede del lettore.

“Guardi, avrei dovuto o potuto avvalermi di ben 58 deroghe alla normativa [...] mentre in circa 15 mesi li ho utilizzati solo in circa 10 occasioni. Le deroghe hanno riguardato prevalentemente i tempi di pubblicazione di alcuni bandi di gara e l’innalzamento del massimale di spese in economia [...] Tutto qui” (Risotti 2010).

Per quanto riguarda il coordinamento con la struttura ordinaria (c), già da un punto di vista formale l’ordinanza del luglio 2009 introduceva una sostanziale separazione tra ordinario e straordinario, privando il Soprintendente del diritto di voto nella Commissione istituita per approvare il piano predisposto dal Commissario. A questo si deve aggiungere che durante il mandato del secondo Commissario si alternarono alla guida della SANP ben tre soprintendenti: nel settembre 2009 il Soprintendente Pietro Guzzo, in carica dal 1997, andò in pensione. Al suo posto venne nominata Maria Rosa Salvatore, la quale avrebbe raggiunto l’età pensionabile ad un anno di distanza. Pensionata Maria Rosa Salvatore, il Ministero assegnò a Giuseppe Proietti un incarico ad interim, fino al 29 settembre 2010, data del suo pensionamento. Nel giro di poco più di un anno e in una situazione di ‘emergenza’ ben 3 soprintendenti, di cui 2 a ‘termine’ si alternarono alla guida dell’area archeologica, in un processo di progressiva precarizzazione dell’amministrazione ordinaria.

Seppur con toni diversi, sia Pietro Guzzo che Giuseppe Proietti confermano una sostanziale assenza di contatti tra l’amministrazione ordinaria e il Commissario durante i relativi mandati²¹. Secondo l’ex Soprintendente Guzzo, i rapporti con il nuovo Commissario furono sporadici, principalmente a causa dell’assenza del Commissario. Come afferma l’ex Soprintendente,

“Fiori è entrato nel marzo 2009. Tutto marzo non c’è stato perché doveva chiudere Acerra [il termovalorizzatore inaugurato in occasione dell’emergenza rifiuti a Napoli]. Poi ahimè è venuto l’Aquila [terremoto] e c’aveva altre cose a cui pensare” (Int. n. 32).

²¹ Non è stato possibile contattare Maria Rosa Salvatore, andata in pensione in coincidenza con l’inizio della ricerca.

Similmente, l'ex Soprintendente ad interim Proietti afferma,

“Nei miei quattro mesi di soprintendenza ad interim ho incontrato Fiori due volte [...] Il Commissario aveva suo programma composto da un insieme di interventi. Faceva quelli e non altro. Non c'erano competenze trasversali che si sovrapponevano e s'intersecavano” (Int. n. 47).

Alcuni informatori hanno sottolineato come, una volta pensionato Pietro Guzzo, si sarebbe verificata una separazione ufficiosa delle competenze tra i Soprintendenti e il Commissario. In base a questo accordo i primi avrebbero operato quasi esclusivamente sul patrimonio dell'ex Soprintendenza di Napoli mentre il secondo si sarebbe concentrato sui siti pompeiani. Al di là della presenza di accordi più o meno ufficiosi, dai dati a disposizione si può affermare che nessuno degli interventi dei commissari (né Fiori né Profili) ha riguardato il patrimonio dell'ex Soprintendenza di Napoli. Il fatto che si sia concretizzata, nei fatti, una suddivisione dei territori risulta particolarmente paradossale considerando che la Soprintendenza di Napoli e quella di Pompei erano state unite solo pochi mesi prima della dichiarazione dello stato di emergenza.

Dal punto di vista delle attività incluse nei programmi (d), il Commissario Fiori ha impegnato il 28,5% dei fondi a sua disposizione per interventi relativi alla tutela del sito (Profili aveva dedicato a questa area di attività l'89,5%). Il progetto più importante approvato in questo periodo riguarda l'Antica Spiaggia degli Scavi di Ercolano e il percorso di visita della Villa dei Papiri (2,6 milioni €). Segue il Restauro apparatiparietali e pavimentali della Villa dei Misteri (1,5 milioni €). Calano rispetto al mandato Profili anche gli interventi in edilizia, per gli impianti e per le protezioni. Aumentano, sempre nell'area della tutela, gli interventi di somma urgenza (da 410 mila a 1,4 milioni), aspetto questo indicativo di una situazione di sofferenza nella pianificazione ordinaria degli interventi di restauro e manutenzione.

Quello che contraddistingue fortemente il mandato di Fiori è l'espansione della quota di risorse destinate all'area della 'valorizzazione': dove Profili ha impegnato 2,0 milioni € (pari al 5,4% delle risorse a sua disposizione), Fiori ne impegna 22,4 (pari al 56,0% dei fondi). In particolare sono gli interventi di promozione a fare la differenza tra i due commissari: a fronte dei 235 mila € impegnati da Profili in attività di promozione, Fiori stanziava 14,7 milioni. Gli interventi decisi da Fiori in quest'area vanno dalla Convenzione per la realizzazione di un centro per la diffusione della cultura pompeiana all'interno dell'Antiquarium di Pompei (4,9 milioni) alla progettazione, realizzazione e gestione di servizi e fornitura di prodotti nell'ambito del progetto

"Pompeiviva" (sito internet, filmato promozionale per un totale di 3,1 milioni di €), fino ad una serie di mostre, pubblicazioni, iniziative, concorsi per un totale di 52 mila € in media ad impegno. Ingenti anche gli impegni di spesa nell'area dei servizi, che arrivano a toccare i 7 milioni di €. La maggior parte di queste risorse vengono investite per un progetto relativo al sistema pubblico di connettività (5,7 milioni). I dati riportati in Tab. 8 permettono di apprezzare inoltre come entrambi i commissari sforino la quota massima di risorse che l'ordinanza dedicava al funzionamento della struttura: Profili spende l'1,3% contro un tetto massimo dello 0,5%, Fiori spende il 3,8%, superando quindi il limite del 2%.

Tab. 8: Impegni di spesa dei commissari per l'area archeologica di Napoli e Pompei

	Profili (luglio 08- febbraio 09)		Fiori (febbraio 09 – giugno 10)		Totale (luglio 08 – giugno 10)	
	€	%	€	%	€	%
Area della tutela	35.455.187	90,9	11.423.712	28,5	46.878.899	59,3
Restauro	23.133.605	59,3	9.391.242	23,4	32.524.847	41,1
Edilizia	8.663.308	22,2	75.580	0,2	8.738.888	11,1
Impianti	2.727.711	7,0	492.435	1,2	3.220.146	4,1
Lavori urgenti	410.870	1,1	1.417.918	3,5	1.828.788	2,3
Protezioni	519.693	1,3	46.538	0,1	566.230	0,7
Area della 'valorizzazione'	2.097.994	5,4	22.433.801	56,0	24.531.795	31,0
Accessibilità	962.947	2,5	390.372	1,0	1.353.319	1,7
Servizi	899.251	2,3	7.340.892	18,3	8.240.143	10,4
Promozione	235.796	0,6	14.702.538	36,7	14.938.334	18,9
Altro	1.467.626	3,8	6.204.688	15,5	7.672.314	9,7
Funzionamento	523.448	1,3	1.508.846	3,8	2.032.294	2,6
Straord. lavoratori SANP	132.866	0,3	686.598	1,7	819.464	1,0
Varie	811.313	2,1	601.243	1,5	1.412.556	1,8
Non classificabile	0	0,0	3.408.000	8,5	3.408.000	4,3
Totale	39.020.807	100,0	40.062.201	100,0	79.083.008	100,0

Fonte: elaborazione su dati SANP

In sintesi il mandato del Commissario Fiori si contraddistingue per:

- un forte investimento in progetti di 'valorizzazione' del sito. Si può affermare che il Commissario Fiori abbia scelto di attribuire un maggiore peso ai punti dell'ordinanza che richiedevano al Commissario di intervenire nelle aree della promozione, della valorizzazione e della fruizione (punti f., g. e h.).
- Una sostanziale separazione tra struttura ordinaria e straordinaria, dove il Commissario si è occupato principalmente del sito pompeiano mentre i Soprintendenti si sono focalizzati sull'area di Napoli.

- Un livello di trasparenza molto basso, in particolare su due processi fondamentali: la composizione dello staff e l'utilizzo delle deroghe.

Di seguito verranno descritti i principali passaggi che hanno portato alla fine dello stato di emergenza di Pompei e al ritorno all'ordinario.

La fine dello stato di emergenza

Il 10 giugno 2010 lo stato di emergenza nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei viene revocato. Nel decreto si legge che “sono venute meno le ragioni che avevano giustificato la dichiarazione dello stato di emergenza” e che, tra l'altro, “lo stato di avanzamento delle iniziative finalizzate alla messa in sicurezza [...] consentono il completamento delle medesime attraverso l'utilizzo dei poteri ordinari [...]” (DPCM 10/06/2010). A pochi giorni di distanza una successiva ordinanza stabilisce che il Commissario resterà tuttavia in carica fino al 31 luglio per elaborare la documentazione necessaria per il passaggio di consegne e, soprattutto, per elaborare “una proposta per costituire una Fondazione finalizzata alla gestione, alla valorizzazione e alla promozione del patrimonio archeologico e museale di Pompei, Ercolano e degli altri siti dell'area” (OPCM 3884/2010).

Sul perché siano venute meno proprio nel giugno 2010 le ragioni dell'intervento, che era destinato invece a terminare il 24 luglio, non è stata prodotto alcun tipo di documentazione, al di là di quanto riportato nel decreto citato in precedenza. Anche il termine dell'emergenza conferma quindi come ad un'elevata discrezionalità nello stabilire se una situazione rappresenti o meno un'emergenza non corrisponda un parallelo sforzo nel dimostrare le basi della valutazione. La fine dell'emergenza appare tanto più inspiegabile se si considera che solo quattro mesi prima, nel febbraio 2010, erano stati assegnati al Commissario ben 39 milioni di € “al fine di garantire continuità all'attività volta al superamento del contesto emergenziale in atto nell'area archeologica di Pompei ed in particolare per provvedere all'adozione di misure urgenti [...]” (OPCM 3851/2010).

L'ordinanza di revoca contiene un ulteriore elemento di interesse: al Commissario viene infatti affidato il compito di redigere una proposta per la costituzione di una Fondazione che si occupi della gestione dell'area. Si tratta di un progetto che verrà poi abbandonato senza che si riesca a trovare traccia né delle motivazioni della proposta né delle cause della rinuncia.

Nei mesi che precedono la fine dello stato di emergenza, l'operato dei Commissari nel sito archeologico di Pompei viene sottoposto a forti critiche.

Alla fine di gennaio 2010 alcuni deputati dell'opposizione, riprendendo una denuncia di Italia Nostra, presentarono un'interpellanza urgente denunciando un crollo nell'area della casa dei Casti Amanti che avrebbe provocato gravi danni a resti, affreschi e muri. Secondo i deputati e Italia Nostra, il crollo "potrebbe essere la conseguenza di lavori avviati frettolosamente, senza quella cautela che generalmente si adopera per interventi in siti archeologici, che per loro natura sono a rischio frane" (Camera dei Deputati 2010a). In particolare nell'interpellanza veniva denunciata l'assenza di informazioni su questo grave incidente e la mancata comunicazione dell'accaduto alla direzione per le Antichità. Il Commissario dal canto suo rispose all'interrogazione affermando che lo smottamento era avvenuto in un'area non ancora scavata e a causa delle forti piogge. Secondo il Commissario, in seguito ai sopralluoghi effettuati dai tecnici della Soprintendenza fu inoltre "riscontrata l'insussistenza tra i lavori in corso alla Domus dei Casti Amanti e l'evento franoso"²². Sull'episodio non sono state tuttavia rese pubbliche né foto né altra documentazione per verificare la veridicità delle due versioni alternative.

Nel Febbraio 2010 la Corte dei Conti iniziò inoltre ad indagare sulla legittimità dell'intervento di emergenza nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei. Una volta concluse le indagini la Corte affermò come, nel caso delle aree archeologiche di Napoli e Pompei, "i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza fossero sostanzialmente assenti" (Corte dei Conti 2010: 27) o, in altre parole,

"Non sembra che sia possibile ritenere giustificato l'intervento del Dipartimento della Protezione Civile per iniziative che non possono certo inquadrarsi nel concetto di 'tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dal rischio di gravi danni" (Corte dei Conti 2010: 29).

Tuttavia la Corte non diede luogo a procedere perché il controllo preventivo andava effettuato prima della dichiarazione di emergenza (essendo appunto preventivo!). Ad emergenza già dichiarata, e soprattutto già conclusa, nessun intervento sanzionatorio fu quindi posto in essere.

Le critiche e le contestazioni all'emergenza e agli interventi commissariali non si fermarono però qui. In luglio il sindacato UIL presentò alla procura della Repubblica di Napoli e a quella di Torre Annunziata una denuncia sulle procedure di appalto dei lavori del Teatro Grande e sulle

²² Ministero per i Beni e le Attività Culturali (2010), Relazione Conclusiva Commissario Delegato per l'emergenza dell'area archeologica di Pompei. Disponibile all'indirizzo: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_583648019.html. (Consultato il 15/12/2010).

modalità di selezione del personale da parte del secondo Commissario. Le due inchieste sono ancora in corso. A inizio novembre 2010 si verificò poi il crollo della Schola Armaturarum negli scavi di Pompei. Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, di fronte alla richiesta di dimissioni, dovette difendere in Parlamento gli interventi approvati durante la gestione commissariale (Camera dei Deputati 2010b). Al crollo fece seguito l'apertura di un'ulteriore indagine della magistratura volta ad accertare le responsabilità. Nuovi crolli si verificheranno tra la fine novembre e inizio dicembre, fatti che spingeranno l'UNESCO a minacciare la possibile iscrizione di Pompei tra i siti in pericolo e ad inviare degli ispettori nell'area archeologica.

Nel frattempo si registrano alcuni ulteriori cambiamenti nella Soprintendenza di Napoli e Pompei. Nel settembre 2010 il Soprintendente ad interim Giuseppe Proietti andò infatti in pensione e venne nominata al suo posto Janette Papadopulos, sempre con un incarico ad interim. Solo nel gennaio 2011 si arrivò alla nomina di un Soprintendente 'definitivo' - Teresa Cinquantaquattro - dopo ben tre soprintendenze 'a tempo determinato'. Non a caso il rapporto degli ispettori ICOMOS/UNESCO riconoscerà nell'instabilità istituzionale uno degli elementi che ha più influenzato in senso negativo la gestione del sito negli anni più recenti (UNESCO 2011).

In base alle informazioni raccolte durante le interviste svolte nel giugno 2011 con il personale amministrativo della Soprintendenza, va riportato che a quasi un anno dalla fine del commissariamento l'ufficio amministrativo ordinario stanno ancora gestendo le pratiche avviate dal Commissario: al momento del passaggio di consegne, infatti, 48,8 milioni di € di fondi affidati al commissario risultavano impegnati ma non ancora spesi. Ciò che più colpisce è che l'amministrazione ordinaria sta ora cercando di annullare alcuni impegni di spesa assunti dal Commissario che non ritiene necessari per il sito. Inoltre alcuni dei contratti siglati durante il periodo commissariale ed ancora in corso sono attualmente sottoposti al parere dell'Avvocatura dello Stato poiché non è chiaro se le deroghe utilizzate dal Commissario valgono anche per l'amministrazione ordinaria, che si trova ora a farsi carico di procedure avviate durante l'amministrazione straordinaria. Inutile dire che queste questioni stanno avendo un impatto negativo sul già debole ufficio amministrativo della Soprintendenza.

Dato il quadro degli avvenimenti verificatisi dopo la fine dello stato di emergenza è difficile considerare positiva l'eredità che il commissariamento ha lasciato a Pompei. Crolli a parte, si contano infatti tre indagini della magistratura, una sentenza di illegittimità da parte della Corte dei Conti e un'ispezione Unesco. Una sostanziale mancanza di trasparenza caratterizza poi la vicenda in più punti, dalla sostituzione del primo Commissario all'utilizzo delle deroghe, dalla scelta del personale fino alla decisione di interrompere lo stato di emergenza.

L'analisi delle narrazioni che verrà presentata di seguito proverà a far luce sulle interpretazioni date dai principali attori sugli obiettivi del commissariamento, sulle azioni portate avanti e sui risultati raggiunti.

Tab. 9: Commissariamento delle aree archeologiche di Napoli e Pompei – cronologia degli eventi

Luglio 2008	Dichiarazione dello stato di emergenza nell'area archeologica di Pompei. L'ex prefetto di Napoli Renato Profili viene nominato commissario delegato.
Ottobre 2008	Estensione dei poteri del commissario anche all'area archeologica di Napoli.
Febbraio 2009	Il commissario Renato Profili viene sostituito da Marcello Fiori.
Luglio 2009	Lo stato di emergenza nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei viene prorogato fino al 30/06/2010.
Settembre 2009	Va in pensione il Soprintendente Pietro Guzzo. Il Ministero nomina Maria Rosa Salvatore Soprintendente ad interim per i beni archeologici di Napoli e Pompei.
Gennaio 2010	Crollo di una gru nell'area della casa dei Casti Amanti in Pompei scavi.
Febbraio 2010	La Corte dei Conti (ufficio controllo legittimità sugli atti dei ministeri istituzionali) chiede la trasmissione al controllo dell'ordinanza 3692/2008 e seguenti
Aprile 2010	Va in pensione il Soprintendente Maria Rosa Salvatore. Il Ministero nomina Giuseppe Proietti Soprintendente ad interim per i beni archeologici di Napoli e Pompei
Giugno 2010	Revoca dello stato di emergenza nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei. Il commissario resta in carica fino al 31 luglio per proporre la costituzione di una Fondazione.
Luglio 2010	Fine del commissariamento. Il sindacato UIL presenta due denunce alla magistratura inerenti alle attività del secondo commissario delegato.
Agosto 2010	La Corte dei Conti dichiara illegittimo lo stato di emergenza nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei.
Settembre 2010	Va in pensione il Soprintendente ad interim Giuseppe Proietti. Il Ministero nomina Janette Papadopulos Soprintendente ad interim per i beni archeologici di Napoli e Pompei
Novembre 2010	Crolla la Schola Armaturarum in Pompei Scavi. La magistratura apre un'inchiesta per accertare le responsabilità.
Dicembre 2010	L'UNESCO manda gli ispettori a monitorare lo stato di conservazione delle aree riconosciute patrimonio dell'umanità.
Gennaio 2011	Il Ministero nomina Teresa Cinquantaquattro Soprintendente per i beni archeologici di Napoli e Pompei.

Tab. 10: Commissariamento dell'area archeologica di Napoli e Pompei - ordinanze e decreti

Data	Atto	Temi
04/07/2008	DPCM 04/07/2008	Dichiarazione stato di emergenza aree archeologiche Napoli e Pompei per la durata di un anno
11/07/2008	OPCM 3692	Nomina Renato Profili a commissario delegato, obiettivi, reporting, coordinamento, risorse finanziarie, risorse umane, deroghe, altro
04/08/2008	OPCM 3696	Risorse umane, deroghe
03/10/2008	OPCM 3707	Estensione dei poteri del Commissario nel territorio della Soprintendenza di Napoli e Pompei
18/02/2009	OPCM 3742	Nomina Marcello Fiori a commissario delegato
24/07/2009	DPCM 24/07/2009	Proroga stato di emergenza per un ulteriore anno
30/07/2009	OPCM 3795	Obiettivi, reporting, coordinamento, risorse finanziarie, risorse umane, altro
21/09/2009	OPCM 3807	Risorse umane, deroghe
19/02/2010	OPCM 3851	Obiettivi, risorse finanziarie, altro
10/06/2010	DPCM 10/06/2010	Revoca stato di emergenza
18/06/2010	OPCM 3884	Indicazioni per post-emergenza
02/07/2010	OPCM 3885	Risorse umane, risorse finanziarie

6.2. Le narrazioni sul commissariamento dell'area archeologica

Si individuano due principali narrazioni rispetto alla vicenda del commissariamento dell'area archeologica di Napoli e Pompei.

La prima – la narrazione ministeriale - è quella sostenuta dal Ministro della cultura in carica in quel periodo e dal secondo Commissario.

La seconda – la narrazione di opposizione - è quella condivisa dall'ex Soprintendente di Pompei Pietro Guzzo, dall'ex direttore per le antichità e membro della commissione di indirizzo e coordinamento, dal sindacato UIL e da Italia Nostra.

Ogni narrazione è caratterizzata dal fatto di essere omogenea rispetto all'interpretazione degli obiettivi, delle decisioni prese dal Commissario e dei risultati raggiunti.

Va ricordato che non è stato pertanto possibile includere nella ricerca il punto di vista dei funzionari della Soprintendenza poiché l'attuale Soprintendente non ha permesso che durante le interviste fossero approfondite questioni direttamente legate alla vicenda del commissariamento. Questo rafforza ulteriormente, semmai ce ne fosse bisogno, il giudizio negativo riguardo alla trasparenza dell'intera operazione.

La narrazione ministeriale

La narrazione ministeriale è caratterizzata da una significativa discontinuità interna. Se all'inizio della vicenda il commissariamento viene ricondotto alla necessità di intervenire per contrastare il degrado dell'area e per migliorare i servizi per i visitatori, dopo la fine dello stato di emergenza e a

seguito dei crolli verificatesi nell'area archeologica lo stesso intervento viene inquadrato ex post come un'iniziativa mirata alla messa in sicurezza dell'area archeologica.

Per quanto riguarda la sotto-narrazione relativa al “degrado”, si è già avuto modo di presentare la lettera del prefetto di Napoli citata a giustificazione dello stato di emergenza, che descriveva una situazione “priva di infrastrutture adeguate”, sprovvista di “sufficienti aree di parcheggio”, senza rete fognaria (Corte dei Conti 2010: 27). In una successiva intervista rilasciata ad un quotidiano il Ministro affermava che, nonostante grazie alla Soprintendenza “le attività di scavo e restauro sono proseguite” non è stato possibile rendere accessibili al pubblico decine di domus perché mancano “persone in grado di applicare i modelli di gestione e valorizzazione delle aree archeologiche o museali” (Feltri 2008). Quindi nonostante le soprintendenze avessero “un'insostituibile funzione di tutela del patrimonio”, la valorizzazione turistica “non può essere svolta dai sovrintendenti, perché richiede professionalità manageriali del tutto particolari” (Feltri 2008). La nomina del Commissario per il Ministro andava allora intesa in due sensi. Da un lato dimostrava “che il governo non intende restare passivo di fronte al degrado di una delle aree archeologiche più importanti del mondo”, dall'altro confermava “la volontà di tutelare il patrimonio storico e culturale, e di volerlo valorizzare per lo sviluppo turistico” affiancando al Soprintendente figure maggiormente propense a questa modalità di utilizzo del sito culturale (Feltri 2008). Il commissariamento in questa prima fase viene quindi interpretato dal Ministero come uno strumento di supporto al Soprintendente per quelle attività inerenti alla sfera dei servizi e della valorizzazione turistica.

Successivamente al crollo della Schola Armaturarum, avvenuto nel novembre 2010, il Ministro dovette difendersi in Parlamento dall'accusa di avere responsabilità dirette nel collasso. In quell'occasione il Ministro rivendicò la scelta della nomina di un Commissario straordinario. Grazie a questo intervento, dichiarò,

“Sono stati investiti oltre 79 milioni di € [...] l'83 per cento è stato destinato alla messa in sicurezza dell'area archeologica (per un ammontare di 65 milioni di €), consentendo la manutenzione, il restauro e l'apertura al pubblico di un numero considerevole di edifici” (Camera dei Deputati 2010b).

Nella stessa circostanza il Ministro sostenne che il problema di Pompei non era tanto quello delle risorse, che erano abbondanti ma restavano a giacere nella cassa della Soprintendenza²³, quanto “quello di assicurare una gestione capace di utilizzare al meglio le risorse esistenti” (Camera dei Deputati 2010b). Le risorse infatti erano presenti a Pompei ma non venivano utilizzate adeguatamente restando a giacere nella cassa. Proprio per questo,

“L'unico modo per affrontare alla radice il problema di Pompei è quello di lasciare ai sovrintendenti il compito della tutela mentre quello della gestione e dell'applicazione dei progetti di manutenzione e di restauro predisposti dai sovrintendenti debba essere assegnata a nuove figure professionali e a nuove forme di gestione” (Camera dei Deputati 2010b).

Un discorso simile viene sostenuto anche dal secondo Commissario nella sua relazione conclusiva. Secondo il Commissario, la messa in sicurezza del sito ha rappresentato la priorità assoluta degli interventi commissariali. Pompei infatti,

“Richiedeva e richiede, paradossalmente e pur nell'emergenza, una rigorosa attività di programmazione d'interventi quotidiani che in questi anni per diverse ragioni sono mancati” (MIBAC 2010a).

Questo è stato dovuto all'incapacità di spesa della Soprintendenza che,

“Si è purtroppo tradotta nella mancanza di indispensabili interventi di manutenzione puntuale e quotidiana che si dovevano e potevano realizzare” (MIBAC 2010a).

Sempre secondo il Commissario Fiori ci sono precise responsabilità dietro alla cattiva gestione. Per Fiori non si può infatti dimenticare come,

²³ “Nel 2002 le giacenze di cassa a fine anno ammontavano a 52 milioni di €; nel 2003 a 58 milioni di € nel 2004 a 66 milioni di €; nel 2005 a 75 milioni di € e via di questo passo fino ai 43 milioni di € del 2008 e ai 25 milioni di € del 2009” (Camera dei Deputati 2010b).

“L'ex Soprintendente Guzzo sia stato ininterrottamente in carica dal 1994 al 2009 e che durante la sua gestione siano state accumulate ingentissimi residui di risorse non spesi” (MIBAC 2010b).

In sintesi la narrazione ministeriale attribuisce all'intervento commissariale due obiettivi diversi. Al momento della dichiarazione dello stato di emergenza l'obiettivo è quello di far fronte al degrado dell'area archeologica di Pompei. Il degrado riguarda la carenza dei servizi ai visitatori (bagni, ristorante, guide turistiche, commercio abusivo) e il decoro dell'area (segnaletica, cani randagi, prostituzione). Dopo le polemiche che hanno caratterizzato il 2010, su tutte quella del crollo della Schola Armaturarum, il commissariamento viene inquadrato invece come un intervento mirato alla messa in sicurezza, alla manutenzione e al restauro delle sito, e, solo secondariamente all'aumento dei servizi. Stando a questa seconda narrazione il commissariamento rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alla passata gestione, incapace di spendere le risorse a disposizione per la manutenzione ed il restauro. Il cambiamento nella narrazione si può notare in particolare osservando come varia l'ambito di competenza delle figure manageriali auspiccate dal Ministro Bondi: se nel 2008 i manager necessari al sito sono quelli con competenze nel campo della valorizzazione, nel 2010 gli stessi manager diventano indispensabili per la “gestione dei progetti di manutenzione e restauro” (Camera dei Deputati 2010b).

La narrazione di opposizione

Secondo questa narrazione, la dichiarazione dello stato di emergenza a Pompei è stata completamente pretestuosa, tanto da rendere necessaria la ricerca e l'esplorazione delle “cause remote” dell'operazione.

“Come dire...la motivazione era pretestuosa. Perché ... l'articolo di giornale del Corriere è stato il pretesto del commissariamento ...” (Int. n. 43).

“Quindi appunto secondo me ci sarebbe da capire bene quali sono le cause remote di queste cose al di là delle cause prossime che sono casuali e più o meno costruite” (Int. n. 32).

Per quanto riguarda le cause remote, per l'allora Soprintendente Pietro Guzzo il commissariamento si inserisce in un generale atteggiamento del governo orientato verso

l'indebolimento di tutte quelle istituzioni che si occupano della tutela del territorio, al fine di consentirne uno sfruttamento più intensivo.

“Cioè tra condoni e cose varie questi governi hanno campato su quel tipo di illegalità: l'uso del territorio. Perché la vera risorsa è il territorio. Se tu lo usi in un certo modo a parte che fai soldi e poi conformi la società in una certa maniera” (Int. n. 32).

Anche per Italia Nostra l'obiettivo remoto è legato ad uno sfruttamento più intensivo delle risorse del territorio. Secondo l'associazione infatti, a causa dei tagli imposti dal Ministero dell'Economia, il Ministro dei Beni culturali avrebbe deciso di puntare su alcune grandi eccellenze sperimentando su di queste una gestione puntata alla valorizzazione abbandonando però al tempo stesso il patrimonio minore nell'ipotesi di un trasferimento di competenze alle Regioni. Questo spiegherebbe, secondo Italia Nostra, i commissariamenti dei tre siti culturali più visitati d'Italia: l'area archeologica di Roma, quella di Pompei e la Galleria degli Uffizi di Firenze.

Nella narrazione di opposizione sono la figura e le scelte del secondo Commissario ad essere fortemente criticate. Secondo l'ex Soprintendente a Pompei il secondo Commissario imposta “un programma di pura facciata”, incoerente con le necessità del sito. Come afferma l'ex Soprintendente:

“Quando hai mezzo milione di metri quadri da tenere in piedi non butti i soldi per fare una nobilissima cosa [un concorso letterario] ... però insomma, c'è una gerarchia negli interventi. Cioè, tutta immagine!” (Int. n. 32)²⁴.

Allo stesso tempo, secondo i sostenitori della narrazione di opposizione, il Commissario avrebbe trascurato la manutenzione implementando degli interventi ad una velocità non sostenibile date le caratteristiche strutturali del sito. Secondo Italia Nostra “per questioni di fretta [sono state usate] all'interno degli scavi procedure assolutamente improprie” (Int. n. 49). Il crollo avvenuto nell'area della Domus dei Casti Amanti nel gennaio 2010 sarebbe stato causato dall'utilizzo di un bobcat all'interno della struttura, unitamente alla fretta di finire l'intervento in tempo per

²⁴ “Fiori [...] ha fatto questi fuochi di artificio (cani randagi, casti amanti) ho visto guardando il bilancio che ha fatto premio letterario per giovani scrittori su Pompei” (Int. n. 32).

“Questi fenomeni [crolli] sono sempre avvenuti. Però prima [si facevano le] canalizzazioni, gli scoli. Oltre a manutenzioni su vegetazione e grondaie. Questo è stato tenuto a latere perché obiettivo commissario era di altro tipo: eventi, iniziative” (Int. n. 49).

un'iniziativa prevista per San Valentino. Peraltro attorno a questo incidente, così come per gli altri interventi commissariali, vi è stata la più totale mancanza di trasparenza, come afferma Italia Nostra,

“Noi non avremmo saputo del crollo della casa dei Casti Amanti se qualcuno non avesse parlato. C'era un clima molto pesante. Indicazioni di non parlare. Sequestrate macchine fotografiche, foto” (Int. n. 49).

Un clima di intimidazione confermato anche da un rappresentante sindacale, il quale afferma che “chi non era d'accordo veniva minacciato ripetutamente” (Int. n. 48).

Un ulteriore aspetto che emerge dalla narrazione di opposizione è l'interpretazione del commissariamento come l'ennesimo intervento incomprensibile ed insensato calato dall'alto su Pompei. Secondo questa narrazione, il Ministero avrebbe condizionato negativamente le capacità operative della Soprintendenza attraverso una serie di interventi normativi incoerenti e fallimentari: il prelievo di 30 milioni di € dalle casse della Soprintendenza nel 2006, che costrinse a cancellare una serie di interventi già programmati e a rimodulare le attività, l'abolizione del city manager, ovvero della figura che avrebbe dovuto assicurare l'efficacia amministrativa, la fusione della Soprintendenza di Pompei con quella di Napoli nel 2008, effettuata senza il supporto di un piano di fattibilità e senza indicazioni per omogeneizzare le pratiche amministrative²⁵. La causa dello stallo amministrativo della Soprintendenza non sarebbe quindi da ricercare nell'incapacità gestionale del Soprintendente, così come sostiene la narrazione ministeriale, quanto nelle decisioni prese a livello centrale che hanno limitato, indebolito e bloccato le attività ordinarie della Soprintendenza. Come afferma Italia Nostra,

“Pompei doveva essere l'esperimento dell'autonomia, poi contraddetto dallo stesso Ministero che non c'ha investito nulla, più per inettitudine che scientemente” (Int. n. 49).

In sintesi, secondo la narrazione di opposizione il Ministero utilizza l'argomento dell'emergenza in modo pretestuoso per perseguire invece in modo non trasparente il tentativo di

²⁵ “Uno dei problemi che c'è stato a Pompei è che la Soprintendenza nasce autonoma. Poi lì uno dei drammi più grandi l'ha fatto Rutelli quando ha accorpato Pompei e Napoli. Li sono cominciati i problemi” (Int. n. 48).

“E in più c'è stato nel 2006 sono stati tolti 30 milioni. Allora tu che sei del mestiere cambiami un bilancio a metà corsa quando ti tolgono 30 milioni. Come esercizio di gestione. Ti trovi con le cose a metà” (Int. n. 32).

indebolire il sistema di tutela e di incrementare lo sfruttamento economico dei beni culturali. Gli interventi del secondo Commissario sarebbero inoltre inutili se non dannosi per il sito, dove il commissariamento risulta essere un intervento che va a ridurre ulteriormente le capacità operative della Soprintendenza.

6.3. Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi

Come si è osservato dalla ricostruzione delle due narrazioni e come riportato in Tab. 11, le interpretazioni sull'intervento di commissariamento differiscono rispetto a vari aspetti, in particolare per quanto riguarda la nozione di emergenza, gli obiettivi del Commissario, le sue azioni e i risultati raggiunti. In questo paragrafo si metteranno a confronto le versioni illustrate in precedenza perseguendo due finalità principali: la prima è di valutare la coerenza dei discorsi presentati rispetto ai fatti ricostruiti. La seconda è quella di trarre una prima valutazione di merito e di metodo sull'utilizzo dello strumento commissariale nelle aree archeologiche di Napoli e Pompei.

Tab. 11: Narrazioni a confronto: aree archeologiche di Napoli e Pompei

	1. Narrazione ministeriale	2. Narrazione di opposizione
Narratore	Ministero, secondo Commissario	Ex Soprintendente, sindacati, associazioni
Interpretazione dell'emergenza	Reale	Pretestuosa
Interpretazione degli obiettivi del Commissario	2008: Superamento dell'emergenza legata al degrado nei servizi. 2010: Messa in sicurezza; salvaguardia delle strutture; servizi.	Valorizzazione del sito archeologico
Interpretazione delle azioni del Commissario	2008: focalizzate sui servizi 2010: focalizzate sulla tutela	Interventi di valorizzazione non necessari e pericolosi per le strutture
Interpretazione dei risultati e dimensioni di performance considerate	Risultati positivi: aumento dei servizi; aumento della messa in sicurezza; aumento della spesa	Risultati negativi: diminuzione della manutenzione; crolli; ennesimo intervento incoerente con logica dell'autonomia

Il primo punto di divergenza tra la narrazione ministeriale e quella di opposizione è costituito dalla nozione di emergenza. Il Ministero legittima il suo intervento sostenendo che l'assenza dei servizi a Pompei rappresenti un'effettiva emergenza. La narrazione di opposizione ritiene invece che l'emergenza sia un pretesto utilizzato dal Ministero per portare avanti un progetto di maggiore sfruttamento economico dell'area archeologica.

Per quanto riguarda la narrazione ministeriale, è osservabile a riguardo uno ‘slittamento semantico’ dalla nozione di disastro naturale a quello che può essere più verosimilmente considerato un disastro organizzativo e gestionale (il decreto stesso, come sottolineato da Ferri e Zan 2011 sembra un esercizio di copia e incolla dalle ordinanze dedicate agli eventi sismici). Che la carenza di servizi nell’area archeologica di Pompei non rappresentasse un intervento da Protezione Civile è stato dimostrato poi dal punto di vista formale dalla Corte dei Conti con la sentenza dell’agosto 2010. A supporto di ciò si può anche ricordare che a rendere palese l’emergenza sono un articolo di un quotidiano e una lettera del prefetto che descrivono problematiche già conosciute da anni e ben documentate in passato (Oriani 1998; Guzzo 2003; Zan 2002).

Una volta scartato per via analitica il *framing* emergenziale, emerge un secondo conflitto tra le due versioni che fa riferimento a due visioni diverse di politica culturale, una maggiormente orientata alla valorizzazione, qui sostenuta nella narrazione ministeriale, e una focalizzata sulla tutela, sostenuta invece nella narrazione di opposizione. Piuttosto che entrare nel merito della diafrasi tra valorizzazione e tutela, si può osservare come gli interventi di ‘valorizzazione’ e ‘promozione’ portati avanti dai commissari – e in particolar modo dal secondo – abbiano avuto una natura effimera. Si consideri ad esempio la spesa per la realizzazione di un sito internet che non viene più aggiornato dalla fine dell’emergenza o ancora l’acquisto di bici per il progetto ‘Friendly Pompei’ che, una volta scaduta la convenzione con il gestore, rischiano di rimanere ad arrugginire in un deposito. Per rendere efficace una strategia di valorizzazione e promozione del sito sarebbe invece stata necessaria una prospettiva di lungo periodo, di fatto inesistente a causa della temporaneità dell’emergenza’. Difficile pensare infatti che nell’ordinario le iniziative di promozione del sito (concorsi letterari, spettacoli ecc...) verranno portate avanti in futuro su base continuativa o che questi interventi siano tra le priorità di una Soprintendenza che deve gestire un patrimonio archeologico esteso da Baia fino alla penisola di Sorrento. E’ chiaro a questo punto che un Ministero che avesse voluto agire in profondità nei confronti della valorizzazione e della promozione, legittimamente peraltro, avrebbe dovuto farlo con altri mezzi e prefiggendosi altri tempi per il raggiungimento dei risultati.

Il Ministero, come si è visto, cambia drasticamente l’inquadramento dell’intervento dopo il crollo della Schola Armaturarum, sostenendo che il commissariamento sia stato orientato principalmente alla messa in sicurezza e alla salvaguardia delle strutture, aree di intervento oggetto di “un ammontare di 65 milioni di €”, stando alla dichiarazione del Ministro in Parlamento (Camera dei Deputati 2010b). Questo dato non trova tuttavia conferma se guardiamo i singoli impegni di spesa nei due anni di commissariamento: in questo caso il conteggio svolto in questa sede si ferma a

quota 46 milioni di €, pari a poco più della metà del totale dei fondi a disposizione dei commissari. In particolare durante il mandato del secondo Commissario la maggior parte delle risorse viene dedicata alla 'valorizzazione', palesando un'ulteriore incoerenza tra il dichiarato e l'agito. A questa incoerenza la narrazione ministeriale accompagna anche un'operazione di *blame-shifting* nei confronti della Soprintendenza, accusata di non aver speso le sue risorse negli anni precedenti e di essere, seppur indirettamente, responsabile del crollo della Schola Armaturarum. Non è compito di questa tesi attribuire le responsabilità del disastro, sul quale peraltro sta indagando la magistratura. Si può tuttavia affermare che altri avrebbero potuto essere gli interventi coerenti con una strategia mirata alla tutela. Come si è visto infatti, tutti gli interventi di manutenzione e restauro effettuati dai commissari erano già inseriti nella programmazione ordinaria della Soprintendenza. I commissari non si sono quindi occupati della progettazione bensì dell'espletamento amministrativo delle fasi di bando e gara. Se c'era quindi un deficit da parte della Soprintendenza per quanto riguarda gli aspetti di tutela questo non era tanto relativo alle capacità tecniche - archeologiche o architettoniche - quanto alle capacità amministrative, le stesse peraltro che non avevano reso possibile la spesa negli anni precedenti (si veda Ferri & Zan 2011). Attraverso l'intervento commissariale si sono invece 'staccati' alcuni progetti dalla programmazione della Soprintendenza senza agire in modo duraturo sui quei fattori che ne rendevano difficile l'avanzamento nelle procedure ordinarie.

La narrazione ministeriale fa emergere quindi due tipi di incoerenze:

- la prima tra ciò che viene dichiarato e ciò che si verifica di fatto: la carenza di servizi non è un'emergenza e l'intervento di commissariamento non è stato principalmente orientato alla tutela, come i dati qui presentati dimostrano;
- la seconda riguarda invece le finalità dichiarate dell'intervento, una volta depurate dell'etichetta emergenziale, e il modo in cui è stato utilizzato lo strumento: né gli interventi di valorizzazione né quelli di tutela sono stati infatti mirati ad apportare dei cambiamenti duraturi e sostenibili alla gestione ordinaria.

Vista in un'ottica di più lungo periodo - e riprendendo un'argomentazione della narrazione di opposizione - il commissariamento risulta incoerente rispetto al disegno dell'autonomia tracciato a Pompei fin dal 1997. L'intervento commissariale va infatti ad alterare quel processo di decentramento e responsabilizzazione sulle risorse che la riforma provava ad introdurre. Come affermano Ferri e Zan (2011) il commissariamento può essere quindi considerato l'*unhappy end* dell'esperimento dell'autonomia e dimostra l'incapacità del sistema ministeriale nell'introdurre e nel supportare i processi di decentralizzazione.

7. Il commissariamento dell'area archeologica di Roma e Ostia

7.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi

Le caratteristiche dell'area

Nell'area archeologica di Roma e Ostia sono presenti un immenso patrimonio archeologico ed alcuni dei monumenti della Roma antica più famosi nel mondo: il Colosseo, il Foro romano-palatino, le Terme di Caracalla, il parco archeologico della Via Appia, gli scavi di Ostia antica, la Domus Aurea. Dal punto di vista della fruizione, il circuito dell'area archeologica centrale (Colosseo, Fori, Palatino) è il sito culturale più visitato d'Italia con 5 milioni di visitatori l'anno (seguono gli scavi di Pompei e la galleria degli Uffizi).

L'assetto amministrativo dell'area archeologica risulta particolarmente complesso: hanno infatti competenza sul territorio Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e Ostia, la Sovrintendenza ai beni culturali del comune di Roma e il commissario straordinario alla Domus Aurea (si veda tab. 12). Di seguito vengono analizzate le principali caratteristiche di ogni entità amministrativa.

Tab. 12: Musei, siti archeologici e assetto istituzionale nell'area archeologica di Roma e Ostia

Soprintendenza speciale Roma e Ostia	Sovrintendenza comunale	Commissario OPCM 3541/2006
Area demaniale centrale	Area Sacra di Largo Argentina	Domus Aurea
Anfiteatro Flavio	Area Sacra di S.Omobono	
Domus Aurea	Scavi archeologici allo S.D.O.	
Foro Romano-Palatino	Fori Imperiali	
Terme di Caracalla	Villa dei Gordiani	
Centro storico	Villa di Massenzio	
Aree archeologiche Aventino	Area Archeologica di Settecamini	
Basilica sotterranea	Area Archeologica di via Cilicia	
Porta Maggiore	Colle Oppio	
S. Croce in Gerusalemme	Terme di Traiano	
Municipi suburbani		
Mausoleo di Cecilia Metella		
Villa Capo di Bove		
Villa dei Quintili		
Parco archeologico Via Latina		
Villa dei Sette Bassi		
Grottarossa		
Malborghetto		
Villa di Livia		
Crustumerium		
Casale Ponte di Nona		
Gabii		
La Polledrara di Cecanibbio		

Villa Pamphilj		
Museo Nazionale Romano		
Crypta Balbi		
Palazzo Altemps		
Palazzo Massimo		
Terme di Diocleziano		
Ex soprintendenza Ostia		
Scavi di Ostia Antica		
Museo della Via Ostiense		
Museo Nazionale dell'Alto Medioevo		
Castello di Giulio II a Ostia Antica		
Museo delle Navi		
Necropoli dell'Isola Sacra		

Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e Ostia

La Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e Ostia è un ente periferico del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) che esercita i compiti nell'ambito della tutela e della valorizzazione nel territorio corrispondente a quello del Comune di Roma. Oltre a gestire direttamente alcuni dei monumenti e dei musei più importanti d'Italia, la Soprintendenza pronuncia pareri vincolanti su ogni lavoro di costruzione – sia privato che pubblico - che comporti lavori di scavo nell'area del comune Roma, una capitale da 2,7 milioni di abitanti estesa su 1,2 km². Il territorio controllato dalla Soprintendenza è suddiviso in 21 aree, che fanno riferimento ai municipi del Comune di Roma. Il Municipio I corrisponde al centro della città, mentre gli altri municipi (II-XXI) corrispondono ai quartieri periferici– il cosiddetto suburbio. Nel Municipio I si trova la cosiddetta 'Area archeologica centrale', composta dal Colosseo, il Palatino e il Foro Romano. Data la sua importanza dal punto di vista culturale e turistico, la maggior parte delle risorse della Soprintendenza sono destinate all''Area archeologica centrale'. Con i suoi 800 dipendenti circa, la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma può essere considerata come una *multi activity organization* (Zan 2002), data la sua incredibile varietà interna in termini di attività (conservazione, ricerca, tutela, gestione), professioni (archeologi, architetti, storici dell'arte) e aree geografiche.

La Soprintendenza di Roma e Ostia è stata creata nel dicembre 2009 attraverso l'unione della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma con la Soprintendenza per i beni archeologici di Ostia. Con questa operazione sono stati uniti, oltre ai due territori, anche la gestione del personale e le funzioni prima gestite separatamente dalle due Soprintendenze. Non solo. Con l'unificazione è stata estesa alla nuova entità lo status di soprintendenza speciale o autonoma, prerogativa in precedenza della sola Soprintendenza per i beni archeologici di Roma. Nel 2004 infatti la Soprintendenza archeologica di Roma era stata dotata di autonomia scientifica,

organizzativa, amministrativa e finanziaria, sulla scia della trasformazione effettuata in via sperimentale a Pompei nel 1997 (vedi cap. 6). Prima del 2004, tutti gli introiti generati dalla Soprintendenza archeologica di Roma venivano versati al MIBAC e quest'ultimo provvedeva a finanziare i progetti proposti dalla Soprintendenza senza che vi fosse alcuna relazione tra le risorse generate dal sito e quelle allocate dal MIBAC. Con l'autonomia, la Soprintendenza fu invece autorizzata a trattenere a livello locale le entrate da biglietteria per poi pianificare ed approvare tramite il suo Cda gli interventi di manutenzione, conservazione e restauro ritenuti necessari.

Sovrintendenza ai beni culturali del Comune di Roma

La Sovrintendenza è un ufficio dell'Assessorato ai beni culturali del Comune di Roma. Essa è responsabile della gestione del patrimonio un tempo controllato dal Governatorato di Roma, l'organismo al quale era affidata l'amministrazione cittadina della capitale durante il periodo fascista (R.D.L. 1949/1925). Il patrimonio gestito dalla Sovrintendenza comunale coincide quindi in sostanza con gli scavi intrapresi durante il ventennio dal Governatorato, come ad esempio i Fori Imperiali, Largo Argentina, Colle Oppio. Su queste aree il Comune, tramite la Sovrintendenza, esercita la funzione di gestore ma non i poteri di tutela, che restano in capo alla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma (ora Roma e Ostia). Questo significa ad esempio che per effettuare uno scavo in queste aree, la Sovrintendenza comunale deve ricevere l'autorizzazione dalla Soprintendenza statale, ovvero quella di Roma e Ostia. La suddivisione tra Sovrintendenza Comunale e Soprintendenza statale è particolarmente visibile nell'area archeologica centrale dove il Foro Romano (a sinistra di via dei Fori Imperiali con alle spalle il Colosseo) è gestito dallo Stato, mentre i Fori Imperiali (sulla destra) sono gestiti dal Comune ed esclusi tra l'altro dal circuito di visita integrato Colosseo-Foro Romano Palatino.

Commissario straordinario alla Domus aurea

Il 18 agosto 2006 il Presidente del Consiglio dei Ministri nominò un Commissario delegato per "fronteggiare la situazione di criticità" dovuta alle "infiltrazioni d'acqua conseguenti alle intense precipitazioni atmosferiche" che mettevano in pericolo la Domus Aurea (OPCM 3541/2006). In sostanza i lavori su un monumento di competenza dell'allora Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma (poi Roma e Ostia) venivano 'staccati' dall'amministrazione ordinaria ed affidati ad un Commissario. Analizzare nello specifico l'evoluzione della struttura commissariale istituita per la Domus Aurea costituirebbe di per sé un caso studio addizionale, anche alla luce del fatto che il commissariamento è ancora in corso dopo più di cinque anni. Per quanto è di interesse in

questo capitolo si osservi che, con il commissariamento delle aree archeologiche di Roma e Ostia, si troveranno a poter potenzialmente operare sulla Domus Aurea ben due commissari delegati, oltre alla stessa Soprintendenza di Roma e Ostia, in un intreccio di responsabilità che sarà sicuramente interessante approfondire in futuro.

La dichiarazione dello stato di emergenza

Bisogna risalire all'inizio del 2009 per ricostruire la cronologia degli eventi rilevanti per la vicenda del commissariamento nell'area archeologica.

Nel gennaio di quell'anno si insediò infatti a Roma il tavolo tecnico per le problematiche dell'area archeologica di Roma. Nel comunicato stampa del MIBAC che ne dava notizia si legge che “il Ministro Bondi, d'intesa con il Sindaco Alemanno, ha comunicato l'intenzione di proporre [...] una specifica ordinanza che preveda poteri straordinari, anche di Protezione Civile, per risolvere le problematiche dell'intera area archeologica”. Il comunicato riportava anche il nome del possibile Commissario – Guido Bertolaso, al tempo capo del dipartimento di Protezione Civile – e del vice Commissario – Marco Corsini – al tempo assessore del Comune di Roma all'urbanistica (MIBAC 2009a).

Fin dai giorni immediatamente successivi all'annuncio si scatenarono le proteste da parte delle associazioni degli archeologi e del personale della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma (Soprintendenza da qui in avanti): venne effettuato un sit-in sotto la sede del Ministero, vennero pubblicati comunicati stampa e indette conferenze per protestare contro l'operazione (si veda Gazzetti 2009). Ad essere contestata era in primo luogo l'assenza di competenze in campo archeologico da parte del possibile Commissario (il capo della Protezione Civile) e del potenziale vice (l'assessore all'urbanistica). Non solo. L'inclusione dell'assessore all'urbanistica di Roma paventava secondo i funzionari il rischio di un indebolimento della tutela a favore della possibilità di perseguire uno sviluppo edilizio meno attento ai vincoli archeologici. Le proteste erano inoltre provocate dal sospetto che dietro l'intera operazione si celasse un tentativo di cambiare la gestione dell'area archeologica centrale, ovvero quella che genera più risorse, traghettandola verso un modello di gestione privata (si veda Appello contro il commissariamento 2009).

Nonostante le proteste, nel marzo 2009 il Presidente del Consiglio decise la nomina di un Commissario delegato per le aree archeologiche di Roma e Ostia antica (OPCM 3747/2009). L'intervento, si legge nell'ordinanza, venne posto esplicitamente in relazione con lo stato di emergenza della durata di un anno dichiarato nel dicembre 2008 in tutto il territorio nazionale a seguito alle precipitazioni atmosferiche verificatesi nei mesi di novembre e dicembre (DPCM

18/12/2008). Secondo il Ministero l'area archeologica si trovava, proprio a seguito di quelle piogge, in una situazione caratterizzata “da fenomeni di avanzato dissesto e di rischi strutturali [...] con una situazione di notevole criticità e in alcuni casi di pericolo di imminente crollo...” (Camera dei Deputati 2009a). Poiché la situazione fu considerata ascrivibile alle “catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” (Legge 225/1992), il Presidente del Consiglio dei Ministri nominò nel mese di marzo il capo della Protezione Civile come Commissario delegato “per la realizzazione degli interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo” (OPCM 3747/2009), affidandogli risorse umane e finanziarie oltre alla possibilità di agire in deroga all'ordinamento vigente.

Può essere utile prima di procedere oltre ricapitolare i vari passaggi presentati finora. A gennaio 2009 il Ministero annunciò il commissariamento facendo riferimento a generali quanto indefinite “problematiche dell'area archeologica”. Di fronte a questo annuncio si scatenarono le proteste dei funzionari della Soprintendenza, che collegarono l'intervento a strategie di altro tipo: allentamento del sistema della tutela e passaggio ad una gestione di tipo privatistico dei monumenti archeologici più redditizi. Nonostante le proteste si arrivò alla nomina del Commissario, giustificata facendo riferimento ad uno stato di emergenza dichiarato per il maltempo di tre mesi prima in tutta Italia e ad un pericolo di crolli che non venne documentato in alcun modo. Alla luce di questa ricostruzione è difficile affermare che l'inizio del commissariamento segua un percorso chiaro e lineare caratterizzato da trasparenza e mobilitazione del consenso.

Il primo Commissario

Il Commissario indicato dall'ordinanza fu il Capo del dipartimento di Protezione Civile, all'epoca Guido Bertolaso, il quale venne incaricato di far fronte all'emergenza preparando un piano degli interventi che prevedesse:

- a) misure dirette alla messa in sicurezza e alla salvaguardia,
- b) opere di manutenzione straordinaria e consolidamento,
- c) ogni altra iniziativa necessaria al superamento dell'emergenza.

Come si può osservare, si tratta di obiettivi molto vaghi che delegano completamente al Commissario la determinazione delle azioni da porre in essere.

L'ordinanza istituiva inoltre una commissione generale di indirizzo e coordinamento composta dal Soprintendente per i beni archeologici di Roma e da due esperti esterni, con il compito di approvare il piano degli interventi e di produrre pareri vincolanti.

Per garantire la fattibilità del piano, al Commissario venivano affidati un totale di 37 milioni di €, di cui 10 milioni venivano trasferiti dal bilancio della Soprintendenza, 6 milioni dal Ministero delle infrastrutture e 16 milioni di € dal MIBAC (vari capitoli di bilancio).

Per quanto riguarda il personale, l'ordinanza autorizza il Commissario a costituire una struttura composta da 10 unità di personale e da un "esperto", alla quale potevano essere dedicati lo 0,5% delle risorse a disposizione.

Al Commissario venivano inoltre concesse deroghe del tutto simili a quelle già analizzate nel caso delle aree archeologiche di Napoli e Pompei (vedi cap. 6), tranne per una maggiore possibilità di deroga al codice dei beni culturali e paesaggistici, in particolare per quando riguarda le autorizzazioni per lavori edili.

Poco si può dire sul modo in cui il Commissario Bertolaso abbia esercitato la propria discrezionalità relativamente agli interventi da inserire nel piano delle attività, alla scelta del personale, all'utilizzo delle deroghe e alle modalità di raccordo con l'ordinario. A soli 2 mesi dalla dichiarazione dello stato di emergenza, nel maggio 2009, Guido Bertolaso presentò infatti le sue dimissioni a seguito del disastroso terremoto avvenuto la notte del 6 aprile nell'Aquilano e che richiese la presenza del capo della Protezione Civile nelle aree devastate dal sisma. Bertolaso fu sostituito nella carica di Commissario da Roberto Cecchi, architetto, ex Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici di Venezia e, al momento della nomina a Commissario, Direttore generale per i Beni Architettonici, Storico Artistici ed Etno-antropologici.

Sono pochi i dati disponibili rispetto al mandato di Bertolaso. Stando a quanto affermato dal Sottosegretario ai beni culturali, sembra che in questa prima fase la Commissione di indirizzo e coordinamento abbia approvato, "nella riunione del 2 aprile 2009, due progetti riguardanti rispettivamente i lavori di bonifica e messa in sicurezza dell'area compresa tra la Basilica Emilia e la via dei Fori imperiali e la predisposizione di un percorso per disabili nell'area archeologica del Palatino-Foro romano" (Camera dei Deputati 2009a). Nulla è stato invece reso pubblico sul personale chiamato a far parte dello staff e sulle eventuali deroghe utilizzate.

Il secondo Commissario

Sul mandato del secondo Commissario arch. Cecchi, concluso nel dicembre 2011, sono disponibili invece due rapporti di attività pubblicati nel sito internet istituito dalla struttura commissariale²⁶. Saranno queste le fonti principali utilizzate nei prossimi paragrafi.

Dopo il suo insediamento il Commissario Cecchi svolse una ricognizione dello stato dell'arte andando ad intervistare tutti i funzionari responsabili delle aree archeologiche di Roma e Ostia (quindi i funzionari della Soprintendenza speciale per i Beni Archeologici di Roma, i funzionari di Ostia e quelli della Sovrintendenza comunale) (Cecchi 2009). Unico escluso dalla consultazione, stando a quanto riportato nel rapporto, fu il Commissario delegato per la Domus Aurea. Da questa serie di colloqui emerse un primo piano relativo agli interventi prioritari da svolgere nell'area archeologica. Più in particolare, il processo di composizione e approvazione del piano degli interventi seguiva i seguenti passaggi:

1. i funzionari della Soprintendenza proponevano al Soprintendente dei progetti,
2. il Soprintendente li raccoglieva e li mandava al Commissario,
3. il Commissario li sottoponeva alla commissione, composta dal Soprintendente, da un esperto di conservazione e restauro e da un ingegnere,
4. la commissione valutava le caratteristiche tecniche dei progetti e, dopo l'analisi approvava o rigettava la proposta,
5. il Commissario finanziava, avviava e seguiva i progetti attraverso il suo staff.

Per l'implementazione dei progetti il Commissario chiamò a fare parte del suo staff quattro soggetti attuatori, ognuno con funzioni diverse:

- un ex funzionario della Soprintendenza, responsabile del coordinamento con i funzionari delle strutture ordinarie,
- il direttore amministrativo della Soprintendenza di Venezia, esperto in gare e contratti,
- un funzionario del Ministero con esperienza nel campo della contabilità.
- un architetto a cui fu affidata la responsabilità del complesso monumentale del Vittoriano.

I soggetti attuatori erano a loro volta coadiuvati da otto assistenti amministrativi e tecnici, di cui cinque furono prelevati dagli uffici amministrativi della Soprintendenza.

²⁶ Un terzo rapporto delle attività (*Roma Archaeologia. Interventi per la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico. Terzo rapporto*) è stato presentato il 12/12/2011, quando la presente ricerca volgeva a termine. Non si è quindi riusciti ad inserire i dati del terzo rapporto nell'analisi.

Come riportato nel secondo rapporto sulle attività (Cecchi 2010), durante il suo mandato il secondo Commissario impegnò i fondi a disposizione in:

- un progetto generale di tutela, composto da tre diversi studi o consulenze sulla sicurezza sismica del patrimonio archeologico, sulla “manutenzione come programma” e sulla sistemazione dei dati conoscitivi. Questo progetto ha assorbito circa 1 milione di €;
- 73 interventi di manutenzione straordinaria e consolidamento per un valore totale di circa 26 milioni di €. Di questi, 16 milioni hanno riguardato l'area archeologica centrale demaniale, ovvero il Colosseo, il Foro Romano e Palatino, le Terme di Caracalla. 5,9 milioni di € sono stati invece impegnati sul patrimonio dei municipi suburbani, e 2,8 milioni sul Museo Nazionale Romano. Altri progetti, in fase di discussione al tempo della pubblicazione del secondo rapporto (febbraio 2010), riguardavano l'area archeologica di Ostia e le aree gestite dal comune di Roma – i Fori Imperiali e le Mura Aureliane.
- Un progetto di fruizione, composto da una consulenza relativa alla segnaletica e ai servizi nell'area archeologica centrale (il secondo rapporto non riporta informazioni sul costo di questo progetto).

Un aspetto centrale della vicenda risiede nel fatto che molti dei progetti di manutenzione straordinaria e consolidamento implementati dal Commissario erano già stati preparati in precedenza dai funzionari della Soprintendenza ma non trovavano spazio nella programmazione ordinaria o erano da tempo bloccati per delle carenze a livello amministrativo. Non si trattava quindi di progetti nuovi, bensì di interventi che giacevano da tempo “nel cassetto”, in attesa di intraprendere l'iter amministrativo. Una volta che i loro progetti erano inclusi nel programma Commissario, i funzionari della Soprintendenza mantenevano comunque la carica di responsabili dei lavori, relazionandosi per la parte relativa alle procedure di gara e appalto con la struttura commissariale anziché con gli uffici amministrativi della Soprintendenza. Va sottolineato che nello stesso rapporto del Commissario le schede relative ai singoli progetti sono redatte dai funzionari della Soprintendenza coinvolti, a testimonianza di un rapporto di collaborazione tra ordinario e straordinario.

Il secondo rapporto del Commissario esplicita infine il numero e la funzione delle deroghe utilizzate: durante il periodo commissariale sono state utilizzate tre deroghe, tutte riguardanti l'estensione delle scadenze per la comunicazione delle gare di appalto all'Osservatorio dei lavori pubblici (per la lista completa si veda Cecchi 2010: 258).

In sintesi, si può affermare che il secondo Commissario abbia deciso di dedicare la maggior parte dei fondi a sua disposizione in progetti di consolidamento già pronti e proposti dai funzionari della Soprintendenza, in particolar modo da quelli che operano nell'area archeologica centrale. Per fare ciò, il Commissario ha costituito una sorta di ufficio amministrativo parallelo, sostituendo quello ordinario per l'implementazione dei progetti selezionati.

Durante il mandato del secondo Commissario si sono verificati diversi cambiamenti al vertice dell'amministrazione ordinaria della Soprintendenza che appare utile riportare. Nel marzo 2010 il Soprintendente di Roma ed Ostia Angelo Bottini andava in pensione e veniva sostituito da Giuseppe Proietti, che nello stesso periodo ricopriva anche la carica di Soprintendente a interim di Napoli e Pompei. Il mandato di Proietti non durò tuttavia a lungo perché dopo soli sette mesi il Soprintendente appena nominato raggiunse l'età pensionabile. Al suo posto venne allora nominata con un interim fino al dicembre 2010 Anna Maria Moretti, al tempo Soprintendente per l'Etruria meridionale. Solo nel gennaio 2011 la stessa Anna Maria Moretti ricevette l'incarico definitivo di Soprintendente a Roma e Ostia, mantenendo tuttavia l'interim all'Etruria meridionale. Il suo incarico non è però destinato a durare molto visto che il suo pensionamento è previsto per il gennaio 2012. Alla luce di queste ultime evoluzioni si può osservare come paradossalmente la figura più stabile degli ultimi tre anni sia stata quella del secondo Commissario delegato, data l'assenza di continuità al vertice dell'amministrazione ordinaria.

La fine dello stato di emergenza

Poiché la presente ricerca è stata effettuata durante il commissariamento delle aree archeologiche, le righe che seguono si possono leggere come un aggiornamento *in progress* del caso studio.

Iniziato nel marzo 2009, il commissariamento delle aree archeologiche di Roma e Ostia è terminato il 31 dicembre 2011, dopo circa tre anni e in virtù di tre proroghe (DPCM 13/01/2010; OPCM 3890/2011; OPCM 3953/2011). In particolare fin dalla seconda proroga (luglio 2010) il Commissario veniva incaricato di proseguire e completare tutte le attività già pianificate, ovvero quelle descritte al paragrafo precedente.

Nel dicembre 2011, ad un mese dalla fine del commissariamento, va registrata la sostituzione dall'incarico di commissario di Roberto Cecchi, nominato nel frattempo Sottosegretario al MIBAC. Al suo posto è stato nominato commissario delegato l'Arch. Pia Petrangeli, un ex funzionario della Soprintendenza che aveva ricoperto il ruolo di soggetto attuatore nella struttura commissariale. Sempre nel dicembre 2011 è stato pubblicato un terzo rapporto del Commissario (Cecchi 2011) che purtroppo non si è riusciti ad includere nella presente analisi, in via di chiusura al momento della

pubblicazione del documento. Un limite del presente caso studio è quindi quello di trattare le attività del Commissario solo fino al febbraio 2010, data in cui terminano gli interventi rendicontati nel secondo rapporto.

Tab. 13: Commissariamento delle aree archeologiche di Roma e Ostia – cronologia degli eventi

Dicembre 2008	Dichiarazione dello stato di emergenza su tutto il territorio nazionale per il maltempo dei mesi di novembre e dicembre 2008.
Gennaio 2009	Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali dichiara l'intenzione di dare poteri straordinari ad un commissario per affrontare le "problematiche" dell'area archeologica. Proteste da parte dei funzionari archeologi.
Marzo 2009	Il capo del Dipartimento della Protezione Civile Guido Bertolaso viene nominato commissario delegato.
Maggio 2009	A seguito del terremoto dell'Aquila, il commissario Guido Bertolaso viene sostituito da Roberto Cecchi.
Dicembre 2009	Unione della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma con la Soprintendenza per i beni archeologici di Ostia.
Gennaio 2010	Lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale viene prorogato fino a dicembre 2010. Di conseguenza viene prorogato anche il commissariamento delle aree archeologiche.
Marzo 2010	Va in pensione il Soprintendente Angelo Bottini. Il Ministero nomina Giuseppe Proietti Soprintendente per i beni archeologici di Roma e Ostia
Luglio 2010	Revoca dello stato di emergenza su tutto il territorio nazionale. Proroga del commissariamento nelle aree archeologiche fino al 31/07/2011 per proseguire e completare tutte le attività già pianificate.
Settembre 2010	Va in pensione il Soprintendente Giuseppe Proietti. Il Ministero nomina Anna Maria Moretti Soprintendente ad interim per i beni archeologici di Roma e Ostia fino al 31/12/2010.
Gennaio 2011	Il Ministero nomina Anna Maria Moretti Soprintendente per i beni archeologici di Roma e Ostia.
Luglio 2011	Proroga del commissariamento nelle aree archeologiche fino al 31/12/2011 per proseguire e completare tutte le attività già pianificate.
Dicembre 2011	Il commissario Roberto Cecchi viene nominato Sottosegretario al MIBAC e sostituito nella carica di commissario da Pia Petrangeli. Fine del commissariamento.

Tab. 14 : Commissariamento dell'area archeologica di Roma e Ostia - ordinanze e decreti

Data	Atto	Temi
18/12/2008	DPCM 18/12/2008	Dichiarazione stato di emergenza su tutto il territorio nazionale per la durata di un anno
12/03/2009	OPCM 3747	Nomina Guido Bertolaso a commissario delegato, obiettivi, reporting, coordinamento, risorse finanziarie, risorse umane, deroghe, altro
28/05/2009	OPCM 3774	Nomina Roberto Cecchi a commissario delegato, modifiche minori
17/06/2009	OPCM 3783	Risorse finanziarie; modifiche minori
30/07/2009	OPCM 3796	Modifiche minori
03/11/2009	OPCM 3818	Modifiche minori
09/01/2010	OPCM 3836	Obiettivi, risorse finanziarie, risorse umane
13/01/2010	DPCM 13/01/2010	Proroga stato di emergenza su tutto il territorio nazionale per un ulteriore anno
16/07/2010	DPCM 16/07/2010	Revoca stato di emergenza su tutto il territorio nazionale
29/07/2010	OPCM 3890	Proroga incarico Roberto Cecchi fino a 31/07/2011
24/09/2010	OPCM 3899	Modifiche minori
20/07/2010	OPCM 3953	Proroga incarico Roberto Cecchi fino a 31/12/2011
02/12/2011	OPCM 3986	Nomina Pia Petrangeli a commissario delegato

7.2. Le narrazioni sul commissariamento dell'area archeologica

Nel caso di Roma sono state individuate tre narrazioni omogenee per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti attraverso il commissariamento, l'operato del Commissario e i risultati raggiunti.

La prima è stata denominata "narrazione ministeriale" ed è quella sostenuta dal Ministro, dal Sottosegretario e dal primo Commissario.

La seconda è la "narrazione di opposizione", sostenuta dagli archeologi del suburbio non coinvolti nei progetti del Commissario, dall'associazione Italia Nostra e dai sindacati.

La terza infine è stata intitolata la "narrazione sull'emergenza nelle routine amministrative" ed è sostenuta dal Soprintendente in carica al momento del commissariamento, dal secondo Commissario e dal suo staff, e dagli archeologi responsabili della'area archeologica centrale che sono stati coinvolti nei progetti del secondo Commissario

La narrazione ministeriale

La narrazione ministeriale è caratterizzata dalla commistione di tre principali argomentazioni utilizzate per legittimare l'intervento commissariale: una emergenziale, una seconda legata al concetto di degrado e una terza relativa alla 'valorizzazione' dei beni archeologici.

Il discorso emergenziale (a) viene utilizzato soprattutto nelle ordinanze e nelle dichiarazioni ufficiali in coincidenza con la nomina del primo Commissario. In questi documenti, come descritto in precedenza, viene fatto riferimento al "rischio di crolli" e alla necessità di "evitare la perdita di un patrimonio culturale di valore eccezionale" (si veda ad esempio OPCM 3747/2009).

Tuttavia fin dai mesi successivi all'intervento il discorso emergenziale lascia via via spazio ad una seconda argomentazione, maggiormente incentrata attorno alla nozione di degrado (b).

Come afferma il Sottosegretario ai Beni culturali Giro a fine Marzo 2008, l'obiettivo del Commissario era quello di impegnarsi per “combattere il *degrado*, il dissesto e l'inaccessibilità dei luoghi” (MIBAC 2009b). Il Sottosegretario aveva infatti notato durante i suoi sopralluoghi “la presenza di diverse aree *degradatae*, con scavi iniziati in alcuni casi negli anni '80 che spesso sono pieni di immondizie”; a questo si aggiungeva una situazione di rischio “al Palatino, che si sta letteralmente sgretolando e [...] alla cloaca maxima, che in caso di forti piogge esonda e allaga [...] costringendo l'amministrazione a chiudere le strutture per settimane” con grave danno per i visitatori (MIBAC 2009b).

Anche il neo Commissario Guido Bertolaso condivideva la versione del degrado. Il Commissario infatti,

“Dopo aver visitato il Palatino, il Colosseo e i Fori Imperiali con la famiglia, confermava la situazione di estremo *degrado*: servizi per i disabili assenti, situazione di assistenza sanitaria “precaria”, bagni inagibili” (MIBAC 2009b).

Con la nomina del secondo Commissario viene definitivamente abbandonata l'argomentazione emergenziale, affiancando alla lotta contro il degrado un inquadramento dell'intervento per finalità legate alla valorizzazione turistica dei siti archeologici (c): secondo il Ministro “spendendo in modo efficiente e veloce le risorse a sua disposizione”, il nuovo Commissario era riuscito ad attuare il recupero dell'area archeologica, “gravemente compromessa da anni di degrado e incuria” (MIBAC 2010c). Il Ministro sottolineava inoltre come durante il mandato di Cecchi fossero stati promossi “71 progetti di valorizzazione [...] con l'impegno immediato di circa 40 milioni di €” (Camera dei Deputati 2009a). Tale sforzo va inquadrato, secondo il Sottosegretario, all'interno di una più ampia strategia di riqualificazione dei beni culturali: il Ministero infatti,

“Ha deciso di sostenere grandi progetti nazionali per la riqualificazione di alcune aree archeologiche e l'ammodernamento della rete dei musei statali nel Nord (Grande Brera), nel Centro (Roma) e nel Meridione (Pompei). (Camera dei Deputati 2009a)

Durante il mandato di Roberto Cecchi i comunicati del Ministero danno particolare risalto alle inaugurazioni di nuovi percorsi per i visitatori: le arcate Severiane, il terzo anello e gli ipogei del Colosseo, la Casa delle Vestali. Grazie al Commissario, secondo il Ministero, “inizia [...] ad invertirsi la rotta negativa dell'anno della crisi, che aveva determinato una flessione dei turisti nella città di Roma” (MIBAC 2010c).

Come si è potuto osservare, la narrazione ministeriale inquadra quindi inizialmente l'intervento di commissariamento all'interno di una logica emergenziale. Abbandona poi via via questa retorica per abbracciarne una basata sulla lotta al degrado del sito e sulla ricerca di una maggiore fruizione dei beni archeologici finalizzata ad ritorno economico dai beni culturali (in termini di numero di visitatori, di ricavi da servizi aggiuntivi).

La narrazione di opposizione

La narrazione di opposizione si contraddistingue per la sua forte contrapposizione rispetto al punto di vista ministeriale. Essa viene sostenuta inizialmente da tutti i funzionari archeologi, dai sindacati e dal mondo delle associazioni. Questa è la narrazione che sta dietro alle proteste che hanno seguito le dichiarazioni del Ministro di fine gennaio 2009, dove veniva esplicitata la volontà di intervenire con strumenti straordinari per superare le “problematiche” dell'area archeologica.

Secondo la narrazione di opposizione il commissariamento va inquadrato all'interno di un progetto di politica culturale portato avanti dal Ministero in modo totalmente non trasparente. Attraverso l'operazione del commissariamento, il Ministero avrebbe tentato di preparare il passaggio della gestione dell'area archeologica centrale – quella più ricca dal punto di vista degli introiti - dallo Stato al Comune o dallo Stato ai Privati.

Come affermano alcuni funzionari archeologi,

“Roma capitale vuole il Colosseo perché il Colosseo è la mucca da mungere [...] Siamo destinati a chiudere in tempi brevi” (Int. n. 19).

“La scelta di darlo [il commissariamento] alla Protezione Civile era una scelta proprio politica. Quella doveva portare fuori la gestione” (Int. n. 9).

“Cosa interessa a Roma? Il Colosseo. Allora potrebbe essere che tutte queste cose sono tentativi per fare poi ad un certo punto una cosa gravissima, privatistica al massimo che è prendere il Colosseo che è cosa che guadagna ...” (Int. n. 9).

Secondo quanto riportato dal comunicato dei funzionari archeologi e architetti della Soprintendenza contro il commissariamento (2009), questo tentativo sarebbe gravissimo perché sancirebbe la divisione tra un'"archeologia ad alto reddito" (Colosseo in primis) ed un'"archeologia senza reddito" (le zone suburbane), dove alla prima vengono dedicate risorse e attenzioni mentre le seconde vengono gradualmente abbandonate.

Secondo un responsabile di Italia Nostra, questa impostazione non avrebbe riguardato solo Roma ma sarebbe stata estesa a tutto il territorio nazionale. A causa dei tagli imposti dal Ministero dell'Economia, il Ministro dei Beni culturali avrebbe infatti deciso di puntare tutto su alcune eccellenze e di abbandonare il patrimonio minore, in vista di un trasferimento delle competenze alle Regioni o agli Enti Locali. Questo spiegherebbe i commissariamenti dei tre siti culturali più visitati d'Italia: l'area archeologica di Roma, quella di Pompei e la Galleria degli Uffizi di Firenze (Int. n. 49).

In questa situazione, le piogge autunnali non sono altro che "un pretesto" o "una scusa",

"Ho trovato eccessivo questo grido di allarme per la situazione monumentale di Roma, [...] questa relazione con il degrado: allora, stiamo parlando di allarme o stiamo parlando di degrado?" (Int. n. 14).

"Poi si sono inserite queste cose di degrado, di abbandono, mancano i cartellini ... è questo o è altro? Parliamo di rischio di crollo o parliamo di segnaletica, di degrado, di fruizione?" (Int. n. 7).

Secondo la narrazione di opposizione i rapporti tra gli archeologi e lo staff del Commissario sono in questa fase difficili e conflittuali. Come affermano diversi archeologi,

"Loro volevano velocemente i progetti da noi però una volta consegnati i progetti ... non sapevamo più nulla tranne ordini perentori, cose così. Da terremoto" (Int. n. 7).

"E' stata una situazione abbastanza drammatica, nei modi anche con cui queste persone si sono presentate, i toni, i poteri e imposizioni da commissariamento" (Int. n. 14)²⁷.

²⁷ "All'inizio abbiamo fatto una battaglia fortissima: l'appello, un convegno, manifestazioni, siamo andati al comune" (Int. N. 17)

"Noi abbiamo fatto una battaglia terrificante e siamo riusciti ad ottenere che il Commissario non fosse più Bertolaso. I primi tempi sono stati drammatici" (Int. n. 5)

La sostituzione del Commissario a maggio rappresenta uno spartiacque per la narrazione di opposizione. I funzionari archeologi responsabili dell'area centrale, che avevano fino a quel momento contestato il commissariamento firmando gli appelli e i comunicati, abbandonano infatti la protesta, arrivando ad approvare il modo in cui il secondo Commissario imposta i suoi interventi. Durante il mandato del secondo Commissario gli archeologi dell'area centrale vengono infatti coinvolti nei progetti del Commissario e partecipano attivamente al suo programma, contribuendo anche alla scrittura del secondo rapporto, come si è avuto modo di osservare nella sezione dedicata alla cronologia degli eventi.

Con la nomina di Cecchi si verifica quindi una spaccatura nel fronte dei funzionari archeologi: quelli coinvolti appoggiano il nuovo Commissario mentre gli esclusi, assieme ai sindacati e alle associazioni, continueranno a contestare l'intervento, seppur con toni diversi rispetto a quelli utilizzati in precedenza. Ci si focalizzerà di seguito sulle ragioni di questa ulteriore contestazione.

Secondo i rimanenti sostenitori della narrazione di opposizione, nonostante con il secondo Commissario si osservi una parziale rinuncia al progetto di cambiamento degli assetti gestionali nell'area archeologica centrale, il suo *modus operandi* risulta comunque criticabile sotto diversi punti di vista.

Per cominciare, a parere degli archeologi del suburbio, la selezione dei progetti da includere nel programma è stata scarsamente trasparente. Come affermano gli archeologi non inclusi nel programma,

“La gestione, per me da fuori, è stata poco trasparente, nel senso che non si è capito subito chi poteva partecipare e che cosa si poteva fare” (Int. n. 15).

“Non mi risulta che sia stato detto in modo ufficiale e trasparente [...]. Sono cose decise politicamente. Lei lo sa?” (Int. n. 19).

In secondo luogo, poiché il Commissario ha preso in considerazione solo quei progetti che erano già pronti al momento della stesura del suo programma, ovvero a luglio 2009, i funzionari dei municipi suburbani, che sono raramente affiancati da un progettista, non hanno avuto il tempo e le risorse per preparare dei progetti da sottomettere alla commissione:

“Io sinceramente non avevo la possibilità. E poi probabilmente non avrei avuto nemmeno il tempo per seguirlo” (Int. n. 15).

“Però non escludo che se io avessi potuto avere delle risorse o una collaborazione, [...] potevo anche andare con orgoglio a presentare la cosa e se era bello rientrava pure dentro. Invece no” (Int. n. 19).

I funzionari del suburbio lamentano inoltre come la situazione dell'amministrazione ordinaria sia peggiorata a seguito del commissariamento perché il Commissario ha prelevato alcuni impiegati dall'ufficio amministrativo per comporre il suo staff, senza tuttavia provvedere a sostituirli.

La narrazione sull'emergenza delle routine amministrative

La narrazione che viene presentata di seguito interpreta l'intervento commissariale come orientato a sopperire alle carenze amministrative della Soprintendenza di Roma e Ostia. Questa narrazione è sostenuta dall'ex Soprintendente di Roma e Ostia, dagli archeologi dell'area centrale e dallo staff del secondo Commissario. Secondo questi attori, l'emergenza non è tanto rappresentata dalle piogge o dal rischio crolli come eventi in sé, quando dalle difficoltà incontrate dall'amministrazione ordinaria nel gestire le proprie routine amministrative in modo lineare ed efficace. Pur condividendo questo aspetto di fondo, la narrazione in analisi è caratterizzata da due elementi di eterogeneità.

Il primo è rappresentato dal fatto che le cause delle difficoltà dell'amministrazione ordinaria – o del “blocco” che caratterizza l'ordinario, per riprendere un termine utilizzato dagli informatori – vengono posizionate a tre livelli diversi.

Secondo l'ex Soprintendente, l'amministrazione ordinaria della Soprintendenza era da anni bloccata da una diatriba con l'ispettorato di finanza (a). A partire dalla trasformazione della Soprintendenza di Roma in istituto dotato di autonomia nel 2004 infatti, si erano venuti a creare dei problemi tra la Soprintendenza e l'ispettorato di finanza del Ministero dell'Economia, l'istituto preposto all'attività di vigilanza istituzionale sulle pubbliche amministrazioni in materia finanziaria e contabile. Secondo il Soprintendente in carica al momento del commissariamento, l'oggetto del contendere non riguardava tanto le scelte sostantive di spesa ma gli aspetti procedurali di raffigurazione contabile. In altre parole,

“Non c'era nulla che non fosse semplicemente il modo di formulare il bilancio in senso tecnico. Una specie di guerriglia sugli aspetti formali” (Int. n. 2).

A causa di questa “guerriglia”, l'ispettorato di finanza non approvava i bilanci preventivi della Soprintendenza ed essa di conseguenza poteva utilizzare solo una parte delle risorse a sua disposizione (“gestione per dodicesimi”), accumulando anno dopo anno ingenti quantità di fondi non spesi provenienti dagli incassi di biglietteria. Proprio per questo, afferma l'ex Soprintendente, fu lui stesso a rivolgersi al Ministero per trovare una soluzione che poi, complice l'“ipertrofia della Protezione Civile”, fu trovata nella nomina a Commissario di Guido Bertolaso.

Secondo gli archeologi dell'area centrale invece il principale “collo di bottiglia” dell'amministrazione ordinaria era rappresentato dall'ufficio amministrativo della Soprintendenza (b). Lì le pratiche si “fermano”, si “perdono”, i progetti si “paralizzano”. Questo era dovuto da un lato alle carenze di personale dell'ufficio,

“C'è tutta la parte amministrativa dell'ufficio che in questo momento è molto molto carente. Mancano le persone perché molte sono andate via, altre in altri uffici” (Int. n. 14).

“I funzionari sono tanti, i lavori son tantissimi. Tutto confluisce su questo ufficio amministrativo che è molto debole rispetto al resto della struttura e quindi il rischio di ritardi è continuo” (Int. n. 5)

Inoltre è emersa dalle interviste una forte conflittualità tra i funzionari archeologi e il direttore amministrativo, il quale, secondo gli archeologi era ed è “arroccato sulla formalità delle proprie regole, delle regole amministrative” (Int. n. 14). La Soprintendenza quindi, pur trovandosi in una situazione di relativa abbondanza di risorse, non riesce paradossalmente a “far marciare i progetti” perché “abbiamo un ufficio amministrativo che blocca i contratti, che non dà indicazioni precise ...” (Int. n. 14) Tutto ciò, secondo gli archeologi, “ha fatto sì che ci fosse accumulo di denaro a disposizione di chi avesse usato procedure più rapide per spenderlo”: il Commissario straordinario (Int. n. 7).

Per lo staff del secondo Commissario, le difficoltà dell'amministrazione ordinaria sono rappresentate sia dalla scarsità di risorse umane e finanziarie a disposizione della struttura sia dalla normativa che la regola (c). Secondo un membro del team del Commissario, le piogge avevano causato un aumento delle criticità tale da rendere difficile un intervento efficace per via

ordinaria. La Soprintendenza si trovava infatti a dover gestire contemporaneamente il sistema dei vincoli in un territorio ricchissimo dal punto di vista archeologico, quattro musei archeologici, numerose sedi e un personale di circa 800 unità. In questo scenario, le piogge andavano a provocare un aggravio del carico di lavoro non gestibile in via ordinaria. In questo senso, una struttura commissariale focalizzata solo sugli interventi di emergenza poteva intervenire con una maggiore celerità sulle strutture focalizzando le sue azioni su un numero limitato di interventi. Proprio per questo,

“Dovendo gestire 22 sedi, le 800 unità personale e attività di tutela e valorizzazione, continuando a fare attività sindaali, il Soprintendente ha detto “io non ce la faccio a fare anche quell'altro, come la gestisco questa vicenda?”. E quindi ha richiesto quale fosse mezzo migliore. Il mezzo migliore è stato individuato nel commissariamento” (Int. n. 4).

La normativa che regola la Soprintendenza non avrebbe poi consentito di intervenire in modo efficace sui monumenti danneggiati dalle piogge perché, in base al codice dei contratti, questi avrebbero potuto essere affrontati come interventi di somma urgenza, con stanziamenti fino a 300 mila €. Questa cifra era tuttavia sufficiente solamente per tamponare le criticità, ad esempio con dei puntellamenti, ma non per affrontare in modo complessivo il problema, ad esempio attraverso degli interventi di restauro delle strutture. Un restauro avrebbe infatti comportato una maggiore spesa, implicando il superamento del tetto di 300 mila € e rendendo quindi necessaria l'inclusione del progetto nei piani di spesa ordinaria, allungando così inevitabilmente i tempi amministrativi (spostamenti di risorse tra capitoli di spesa, approvazione da parte del cda). Un piano degli interventi concepito ed attuato da una struttura straordinaria permette invece di superare i limiti e le lungaggini dell'amministrazione ordinaria. Secondo un membro dello staff del Commissario, il punto di forza dell'intervento commissariale non risiedeva tanto nel ricorso alle deroghe, quanto nella possibilità di “staccare” o “sganciare” una serie di progetti dalle procedure amministrative della Soprintendenza.

In sintesi, sia che il blocco fosse rappresentato dall'ispettorato di finanza (a) – come sostenuto dal Soprintendente – o dall'ufficio amministrativo (b) - come affermato dagli archeologi - o ancora dalla carenza di risorse e dalle procedure troppo rigide (c) – come sostiene lo staff del Commissario, sembra possibile individuabile un minimo comune denominatore tra le tre versioni: una difficoltà

ormai diffusa nella gestione delle routine amministrative tale da portare l'organizzazione alla paralisi soprattutto a fronte di eventi inaspettati come le piogge.

La seconda fonte di eterogeneità interna alla narrazione è costituita dal fatto che gli attori 'attivano' le loro interpretazioni in momenti diversi. Per il Soprintendente l'intervento era mirato fin dall'inizio al tentativo di bypassare l'ispettorato di finanza. L'interpretazione del secondo Commissario è invece riferita solo al periodo del suo mandato. Risulta invece cruciale per la comprensione di questa narrazione - e in generale per l'analisi dell'intera vicenda di commissariamento - analizzare l'evoluzione della sotto-narrazione degli archeologi dell'area centrale. Essi avevano infatti contestato l'intervento commissariale durante il mandato di Guido Bertolaso condividendo il sospetto che l'intervento fosse finalizzato ad un cambiamento nella gestione dell'area centrale, così come sostenuto nella narrazione di opposizione. Il cambio di Commissario dà invece una completa svolta alla loro interpretazione. Grazie all'impostazione del secondo Commissario, l'intervento straordinario diventa funzionale alle loro esigenze professionali, ovvero all'implementazione dei progetti di conservazione e restauro, superando il blocco rappresentato dall'ufficio amministrativo. Secondo gli archeologi il nuovo Commissario mette ordine, velocizza, semplifica le procedure amministrative rendendo possibile l'implementazione dei progetti. Laddove l'amministrazione ordinaria è "lenta", "incompetente", "disordinata", "enorme", la struttura commissariale è "veloce", "competente", "snella", "ordinata".

L'intervento commissariale viene quindi rivalutato, soprattutto grazie alle competenze del nuovo Commissario e alle risposte che il secondo Commissario riesce a dare ai problemi quotidiani, a differenza di quanto era avvenuto nella fase precedente. Il secondo commissario è infatti, secondo un archeologo,

"Un architetto della pubblica amministrazione con un'esperienza nei beni culturali, [...] che conosce bene i nostri problemi e che ha avuto un approccio completamente diverso [da quello di Bertolaso]" (Int. n. 7).

Proprio per questo risulta differente rispetto al primo Commissario,

"Si riesce a far comprendere quelli che sono problemi veri che si incontrano nel quotidiano a una persona che sa anche distinguere quelle che sono motivazioni

vuote da motivazioni concrete. E' questo quello che mancava nei primo staff"
(Int. n. 7)²⁸.

In altre parole l'operato del secondo Commissario viene considerato dagli archeologi dell'area centrale come favorevole alle loro istanze mentre il primo intervento tramite Protezione Civile era stato vissuto come qualcosa di completamente estraneo ai valori professionali.

Il Soprintendente, lo staff del Commissario e gli archeologi concordano nel riconoscere la forte collaborazione tra la struttura ordinaria e quella straordinaria. Secondo un membro dello staff del Commissario, i progetti sono stati portati avanti,

“Sempre in collaborazione stretta con il direttore lavori e il responsabile unico del procedimento, che è archeologo della Soprintendenza” (Int. n. 4).

Secondo un archeologo il Commissario,

“Ha creato uno staff e quindi ha utilizzato personale della Soprintendenza portandolo al Ministero. [...] la progettazione è stata comunque affidata a noi della Soprintendenza e quindi devo dire la cosa ha funzionato” (Int. n. 7).

Anche per quanto riguarda i risultati dell'esperienza commissariale si nota una confluenza di vedute. Secondo gli archeologi dell'area centrale, l'ufficio del Commissario permette loro di svolgere con più tranquillità la funzione di responsabili del procedimento grazie alla celerità ed alla puntualità dei passaggi amministrativi. Secondo un membro della commissione di indirizzo il Commissario è riuscito a,

“Avviare e smuovere potenzialità che erano bloccate. All'inizio gli architetti Soprintendenza erano contrari. Adesso si terrebbero il Commissario per sempre. E'

²⁸ “[Bertolaso] è stato sostituito da un *nostro* Commissario, l'Arch. Cecchi, che è anche segretario generale. Ci siamo molto tranquillizzati e da allora abbiamo lavorato a stretto contatto con risultati condivisi e molto buoni” (Int. n. 8).

“Con il secondo commissariamento ... che non è stato utilizzato come commissariamento in cui tutto era emergenza e quindi ha saltato tutte le procedure” (Int. n. 7).

“[con il secondo Commissario] la progettazione è comunque affidata a noi della Soprintendenza e quindi devo dire la cosa ha funzionato. Anche allora loro [lo staff del primo Commissario] ci chiedevano progetti. Il problema è che dopo dei progetti facevano altro” (Int. n. 7).

cambiato da così a così. Perché che ha fatto? Sblocco e stimolo a progetti ma ha anche impostato programma generale di intervento. Senso di ordine [...]. E' riuscito a stimolare la progettualità interna" (Int. n. 3).

Infine secondo l'ex Soprintendente il nuovo Commissario "è stato in grado di trasformare le risorse in cantieri". In questo senso il commissariamento, è stato "un meccanismo che ha dato risorse e le ha allocate seguendo una logica meno incagliata rispetto alla nostra" (Int. n. 2).

7.3. Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi

In Tab. 15 sono state messe a confronto le diverse narrazioni emerse durante lo studio. Come si può osservare, le varie versioni divergono per quanto riguarda l'interpretazione degli obiettivi perseguiti dal Commissario, le azioni portate avanti e i risultati raggiunti. Particolarmente interessante nel caso di Roma è il cambiamento che avviene nella composizione delle coalizioni in coincidenza con il cambio di Commissario. Una volta sostituito Guido Bertolaso infatti, gli archeologi dell'area centrale abbandonano la contestazione dell'intervento, arrivando a sostenere e supportare il secondo Commissario.

Di seguito si confronteranno le varie narrazioni valutando la loro veridicità e la loro coerenza interna e cercando di trarre alcune indicazioni più generali sull'utilizzo del commissariamento nel caso di Roma e Ostia.

Tab. 15: Narrazioni a confronto: aree archeologiche di Roma e Ostia

	1. Narrazione emergenziale	2. Narrazione di opposizione	3. Narrazione sull'emergenza nelle routine amministrative
Primo Commissario (2 mesi)			
Narratore	Ministero, primo Commissario	Funzionari (tutti); Sindacati; Associazioni	Soprintendente
Interpretazione emergenza	Reale	Pretestuosa, copre un intervento finalizzato ad altro	Pretestuosa, copre un intervento finalizzato ad altro
	Intervenire per il rischio crolli		
Interpretazione obiettivi e azioni del Commissario	Lotta al degrado e valorizzazione del sito archeologico	Valorizzazione del sito archeologico	Bypassare l'ispettorato di finanza
Interpretazione rapporto con l'ordinario		Conflittuale	
Secondo Commissario (31 mesi)			
Narratore	Ministero	Funzionari suburbio; Sindacati, Associazioni	Soprintendente; Staff secondo Commissario; Funzionari area centrale
Interpretazione obiettivi e azioni del Commissario	Lotta al degrado e valorizzazione del sito archeologico	Valorizzazione del sito archeologico	Bypassare l'ispettorato finanza, le carenze di personale, l'ufficio amministrativo
Interpretazione rapporto con l'ordinario		Non trasparente	Collaborazione; rispetto per la dimensione professionale
Interpretazione risultati e dimensioni di performance considerate	Risultati positivi: Aumento visitatori; Inaugurazioni	Risultati negativi: Ordinario depotenziato; sbilanciamento delle risorse a favore dell'area centrale	Risultati positivi: Implementazione dei progetti; Superamento lungaggini burocratiche

La prima area di contrasto osservabile riguarda il concetto di emergenza. Per il Ministero l'area archeologica si trova in una situazione di emergenza 'reale' mentre per le altre due narrazioni l'emergenza costituisce un pretesto per intervenire nella gestione dell'area archeologica.

Su questo aspetto la narrazione ministeriale risulta carente sotto diversi punti di vista. L'emergenza secondo il Ministero viene ricondotta in successione al "rischio di crolli", al "degrado" e alla necessità di assicurare la valorizzazione dell'area archeologica per assicurare maggiori ritorni di tipo economico. Tuttavia far coesistere all'interno della stessa narrazione un discorso emergenzial-catastrofico ed uno articolato attorno alla necessità di aumentare la fruizione dei beni culturali porta alla costruzione di una narrazione ricca di salti logici e attaccabile su più punti. Siamo di fronte infatti a problematiche che hanno una natura e cause diverse, nonché orizzonti temporali ben distinti: l'eccezionalità fa riferimento all'imprevisto o all'inatteso mentre l'assenza di servizi e il degrado sono criticità di lungo corso. Seppur implicitamente, lo stesso Ministero sembra riconoscere l'incoerenza, abbandonando, una volta insediato il Commissario, il

discorso emergenziale a favore di uno maggiormente incentrato sugli argomenti della fruizione e dei servizi. La doppia retorica intervento di emergenza/intervento di valorizzazione porta inoltre ad incoerenze e paradossi nemmeno troppo velati. Si pensi ad esempio al sopralluogo effettuato dal primo Commissario in compagnia della famiglia in una zona che dovrebbe essere stata soggetta a crolli. O al fatto che la maggior parte dei progetti implementati dal secondo Commissario fossero già pronti ben prima delle piogge autunnali e che molti di questi abbiano riguardato monumenti che non erano stati danneggiati dalle piogge (Colosseo in primis). O ancora alla natura dei primi interventi di “emergenza” proposti: l’illuminazione notturna e l’accesso per disabili al Foro romano. Come ha notato con sarcasmo un archeologo della Soprintendenza,

“... in un'emergenza non si pensa ad illuminare ... voglio dire, se un'area è in emergenza perché noi facilitiamo l'accesso ai disabili? Forse avremmo dovuto chiudere se è vero che stava crollando tutto” (Int. n. 7).

La narrazione ministeriale evidenzia quindi un'incoerenza tra ciò che viene dichiarato (l'emergenza) e le decisioni che vengono effettivamente poste in essere (implementazione di progetti già pronti, progetti di valorizzazione ecc..).

Dall'altro lato la versione dell'emergenza come pretesto per cambiare l'assetto gestionale dell'area archeologica centrale non può qui essere confrontata con dei dati e rischia peraltro di associare troppa razionalità al Ministero. Nel caso di Roma quello che si può osservare è invece un Ministero che ha *qualche* conoscenza sulla situazione dell'ente periferico e che ha osservato *qualche* episodio di degrado o di mal funzionamento dei servizi e che delega quasi totalmente al Commissario la definizione dell'ambito di azione dell'intervento. Già di per sé questa può rappresentare una prima critica forte a quell'organismo – il Ministero - che avrebbe come funzione principale proprio quella di controllare le entità periferiche e di porre gli obiettivi.

In aggiunta al conflitto sulla retorica emergenziale è possibile evidenziare un secondo livello di scontro tra la narrazione ministeriale e quella di opposizione. Esso riguarda l'interpretazione degli obiettivi associati sia al primo che al secondo commissario. Entrambe le narrazioni ritengono che l'intervento commissariale sia finalizzato alla valorizzazione del sito ma danno giudizi di valore diversi rispetto a questo indirizzo: per il Ministero esso rappresenta la politica culturale da seguire, per la narrazione di opposizione un'impostazione da combattere. Al di là della valutazione ‘di principio’ sul fatto che sia giusto o sbagliato valorizzare i siti archeologici, qui preme più che altro sottolineare la coerenza dello strumento utilizzato dal Ministero rispetto alla finalità dichiarata. Se

l'obiettivo era quello di aumentare la valorizzazione del sito, un intervento più coerente sarebbe dovuto andare nella direzione di un maggiore coinvolgimento della struttura ordinaria, fornendo ad esempio risorse e competenze ad hoc in modo da rendere sostenibile nel tempo lo sforzo. In altre parole, in aggiunta alla contraddizione tra la retorica emergenziale e le decisioni effettivamente prese, emerge una seconda area di incoerenza per quanto riguarda il Ministero e che riguarda i fini dichiarati (la valorizzazione) e l'intervento posto in essere (straordinario e temporaneo, che non incide nell'ordinario).

L'elemento forse più interessante del caso di Roma è costituito dalla terza narrazione e in particolare dall'alleanza che si crea tra alcuni *professionals* ed il secondo Commissario dopo i rapporti conflittuali che avevano caratterizzato la prima fase di commissariamento.

Al contrario di quanto osservato per l'argomentazione emergenziale, i dati acquisiti nel corso della ricerca permettono di confermare la presenza di un 'blocco' a livello amministrativo. Sia gli uffici amministrativi della Soprintendenza che l'ex direttore delle antichità hanno infatti confermato come i bilanci della Soprintendenza siano stati bloccati per anni e come parte di questi sia stata approvata solo nel mese di settembre 2010 (rendiconti del 2006 e del 2007 e bilanci preventivi 2008 e 2009). I bilanci della Soprintendenza (vedi Tab. 16) permettono di apprezzare poi come fin dalla concessione dell'autonomia avvenuta nel 2004 la Soprintendenza abbia accumulato risparmi che hanno raggiunto quota 20 milioni di € nel 2009, passando una forte difficoltà nei processi di spesa. Pur in assenza di dati sintetici sulle risorse umane, non disponibili in Soprintendenza e già di per sé segno delle carenze amministrative, durante le interviste si è avuto infine modo di osservare come la maggior parte dei funzionari sia in via di pensionamento e come la carenza di personale sia particolarmente acuta proprio negli uffici amministrativi, dove, sempre stando alle interviste svolte, non più di 6-7 persone si occupano effettivamente di gare, contratti, redazione del bilancio e gestione del personale a fronte di un budget annuo di 42 milioni di € e di circa 800 dipendenti.

Tab. 16: Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma e Ostia: rendiconti finanziari 2004-2009

Valori in €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ACCERTAMENTI						
Entrate correnti	28.216.298	38.394.482	41.078.973	37.990.239	41.643.877	42.817.936
Trasferimenti da Stato	500.000	7.905.000	7.866.000	3.147.414	3.223.778	3.448.588
Biglietteria	23.386.935	26.481.058	29.400.261	31.644.192	34.255.947	35.413.364
Altro	4.329.364	4.008.424	3.812.712	3.198.633	4.164.153	3.955.984
Entrate in conto capitale	2.600.539	3.910.756	13.976.431	100.000	2.850.000	
Gestioni speciali		2.808.977	6.439.612	3.000.000	11.997.615	250.000
Entrate ostia						250.000
Partite di giro	158.637	2.170.641	1.294.720	372.095	492.155	475.661
Totale	30.975.475	47.284.856	62.789.736	41.462.333	56.983.648	43.543.596
Avanzo di amministrazione utilizzato		1.310.403	3.125.000	546.181	3.723.948	3.100.000
Totale accertamenti	30.975.475	48.595.259	65.914.736	42.008.514	60.707.596	46.643.596
IMPEGNI						
Uscite correnti	17.127.987	26.795.655	23.775.946	22.134.629	23.222.510	24.023.937
Uscite conto capitale	12.378.447	14.125.572	30.097.697	14.678.193	21.952.780	14.262.492
Gestioni speciali		2.808.977	6.439.612	3.000.000	11.997.615	250.000
Uscite ostia						250.000
Partite di giro	158.577	2.170.641	1.294.720	372.095	492.155	475.661
Totale impegni	29.665.011	45.900.845	61.607.975	40.184.917	57.665.060	39.012.090
Risultato della gestione di competenza	1.310.463	2.694.414	4.306.761	1.823.597	3.042.535	7.631.507
Risparmio cumulato		4.004.878	8.311.639	10.135.236	13.177.772	20.809.278

A partire da questa narrazione si possono porre in risalto due ulteriori aspetti cruciali della vicenda del commissariamento di Roma.

In primo luogo si può osservare come il secondo Commissario sia riuscito, al contrario del primo, a mobilitare il consenso di almeno una parte dei funzionari, intervenendo su quella che era una criticità sentita come rilevante dai *professionals*, ovvero l'impossibilità di portare a termine i progetti a causa del 'blocco' amministrativo. La valutazione dell'operato del Commissario sembra quindi dipendere fortemente dalla risposta che questo riesce a dare ai problemi percepiti come rilevanti dai *professionals*. Questo sicuramente non era avvenuto con il primo Commissario di Protezione Civile, che, durante il suo breve mandato, era stato percepito come estraneo rispetto al sistema dei beni culturali e alle sue problematiche.

In secondo luogo si deve però osservare come ancora una volta gli interventi posti in essere dal secondo Commissario siano orientati ad una logica di breve periodo e non abbiano comportato alcun cambiamento nell'amministrazione ordinaria. I progetti 'staccati' dall'ufficio amministrativo sono stati sì implementati in modo efficace, ma nulla è stato fatto per assicurare un miglioramento nelle routine ordinarie, individuando e sanzionando eventuali responsabilità dietro il mal

funzionamento dell'ufficio. Peraltro, come sottolineato nella narrazione di opposizione, il Commissario ha indebolito ulteriormente l'ufficio amministrativo dal punto di vista delle risorse, prelevando cinque responsabili per comporre il suo staff, senza sostituirle. Al termine dell'esperienza commissariale, queste persone sono state distaccate presso la Direzione generale per le antichità, impedendo così ogni possibilità di fertilizzazione tra amministrazione ordinaria e straordinaria.

8. I commissariamenti nelle aree archeologiche: un confronto

Prima di procedere con la presentazione di due ulteriori casi di commissariamento può essere utile presentare un confronto tra le esperienze appena analizzate al fine di delineare alcune delle caratteristiche principali della modalità di intervento in analisi.

Come si è avuto modo di vedere, i casi delle due Soprintendenze sono accomunati innanzitutto da una retorica emergenziale che si rivela tanto utile e funzionale per legittimare l'intervento quanto priva di riferimento ad una verifica dei fatti. La retorica emergenziale rappresenta quindi in entrambi i casi il primo livello di complessità da ridurre e, possibilmente, da eliminare al fine di procedere ad una comprensione più profonda degli avvenimenti. Ciò che sia a Pompei che a Roma viene impropriamente chiamata emergenza è piuttosto la volontà di intervenire al fine di sanare o risolvere delle situazioni che il Ministero non riesce a definire se non in modo estremamente generico: degrado, assenza di servizi, carenza di attività di valorizzazione. Il tentativo di specificare ulteriormente le intenzionalità del Ministero rappresenterebbe una forzatura nella lettura del dato e indebolirebbe quella che emerge essere la prima caratteristica comune agli interventi di commissariamento: la presenza di obiettivi vaghi ed ambigui.

Di fronte alla scarsa specificazione degli obiettivi, il Ministero demanda ogni ulteriore sforzo di determinazione del campo di azione al Commissario delegato, il quale si trova a poter esercitare la sua discrezionalità riguardo a più aspetti: gli interventi da effettuare, le persone da coinvolgere nel suo staff, le relazioni da mantenere con la struttura ordinaria, la possibilità di avvalersi o meno di deroghe.

Data una situazione di obiettivi ambigui e di forte discrezionalità attribuita al Commissario, quella che appare centrale in entrambe le vicende è proprio la figura del Commissario e il suo modo di interpretare il ruolo. Questo si può apprezzare osservando come il corso di entrambe le vicende sia fortemente influenzato dal cambio di questa figura. A Pompei i due commissari utilizzano le risorse a disposizione in modo completamente diverso: il Commissario Profili si concentra soprattutto sull'area della tutela mentre con il Commissario Fiori vengono privilegiate le operazioni di promozione del sito, scatenando peraltro forti critiche da parte degli archeologi. A Roma il mandato di Bertolaso viene fortemente osteggiato dai *professionals*. Le proteste si placano tuttavia con l'arrivo del secondo Commissario, un funzionario del Ministero, il quale instaura una collaborazione stretta con un gruppo di funzionari. In entrambi i casi si può arrivare ad affermare

quindi che il 'commissario fa lo strumento', determinando profondamente, con le sue scelte, il corso di azione dell'intervento.

In una situazione di questo tipo, il processo più importante risulta allora essere quello che porta alla scelta di un determinato Commissario. E' in quest'area però che entrambe le vicende dimostrano il loro aspetto più problematico. Le ragioni che stanno alla base della nomina dei primi commissari a Roma (Commissario Bertolaso) e a Pompei (Commissario Profili) non vengono infatti esplicitate in modo trasparente da parte del Ministero. In particolare nel caso di Roma la nomina del capo della Protezione Civile è giustificata dal contesto emergenziale, contingenza che come si è avuto modo di argomentare, risulta poco verosimile. La sostituzione del primo Commissario a Pompei avviene poi improvvisamente e in assenza di adeguate giustificazioni sulla rimozione. A Roma il cambio del Commissario è legato ad un evento del tutto casuale, ovvero al terremoto dell'Aquila che costrinse Bertolaso a lasciare l'incarico. Se questa sfortunata contingenza non si fosse verificata la storia del commissariamento romano sarebbe stata probabilmente molto diversa.

In altre parole, il fatto che le decisioni riguardanti un processo cruciale come la scelta del Commissario siano o casuali o scarsamente trasparenti pone seri dubbi sulla complessiva razionalità dell'intervento ministeriale.

Un ulteriore aspetto fondamentale nel determinare l'esito delle vicende è costituito dal rapporto che il Commissario straordinario riesce ad instaurare con l'amministrazione ordinaria ed in particolare con i *professionals*. A Roma il secondo Commissario riesce a ridurre il livello di opposizione all'intervento instaurando un dialogo con parte dei funzionari e prestando attenzione alle loro esigenze professionali. Al contrario il prefetto Profili, il capo della Protezione Civile Bertolaso e il direttore dell'ufficio emergenze Fiori vengono recepiti come corpi estranei rispetto alle Soprintendenze, sia per le loro competenze sia per gli interventi che pongono effettivamente in atto. Difficile pensare che il curriculum e la diversa esperienza dei commissari non influenzi il *framing* che essi danno alle varie situazioni, la gerarchia delle problematiche da affrontare e la possibilità di comprendere le criticità locali. Diverso è infatti essere un architetto funzionario del MIBAC (Cecchi) o un prefetto che si occupa di pubblica sicurezza (Profili) o ancora un esperto di emergenze naturali e grandi eventi (Bertolaso e Fiori).

La diversa capacità dimostrata dai commissari nel 'rispettare' le posizioni professionali rafforza quindi in modo circolare la tesi sostenuta in precedenza sulla centralità della figura del Commissario al fine di plasmare l'intervento e sull'importanza dei processi di selezione di queste figure.

9. Il commissariamento della Fondazione Carlo Felice di Genova

9.1. *Analisi del contesto e cronologia degli eventi*

La Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova è una delle 13 Fondazioni Lirico Sinfoniche italiane che si occupano della produzione e rappresentazione di spettacoli operistici, concerti sinfonici e balletti. Fino al 1996, le 13 Fondazioni erano degli istituti di diritto pubblico, i cosiddetti Enti Lirici²⁹. Con il D.lgs. 367/1996 gli enti furono trasformati in Fondazioni di diritto privato, assetto istituzionale che conservano ancora oggi. In virtù della riforma, ogni Fondazione doveva dotarsi di un consiglio di amministrazione, composto dal Sindaco della città, in qualità di Presidente del Cda, da almeno un rappresentante della Regione, da uno dello Stato e, eventualmente, dai rappresentanti dei soci privati interessati a sostenere la Fondazione. In questa struttura di *governance*, il Sovrintendente rappresentava l'amministratore delegato della Fondazione.

A livello nazionale, il processo di trasformazione in Fondazioni che ha interessato gli Enti Lirici italiani ha generato un dibattito che si è occupato in un primo momento delle aspettative legate al disegno di riforma andando poi a valutare, con il passare degli anni, gli impatti derivanti dalla sua implementazione.

Va riconosciuto che la riforma degli Enti Lirici in Fondazioni di diritto privato fu accolta da un certo entusiasmo nel dibattito di settore. Secondo Salvemini (cit. in De Carlo 2000) la riforma introduceva valori e logiche tipicamente aziendali pur nel rispetto della cultura professionale e delle finalità artistiche e sociali del teatro. Questo rendeva possibile un processo di cambiamento culturale e organizzativo volto ad introdurre efficienza, economicità ed imprenditorialità nei Teatri Lirici (Brunetti 2000; De Carlo 2000). Tuttavia con il passare degli anni, e di fronte all'analisi dei bilanci di gestione dei Teatri, diversi studi hanno fornito un'immagine più disincantata del processo di riforma. A conclusione di un'analisi svolta sui dati dei bilanci di esercizio a sei anni dalla riforma, Leon (2004) sottolineava ad esempio come, in un'ottica di insieme, le Fondazioni risultassero caratterizzate da un'eccessiva dimensione degli organici e da un conseguente peso eccessivo dei costi del personale nonché da uno scarso livello di attrazione di capitali privati – che

²⁹ Si riporta di seguito l'elenco delle 13 Fondazioni Lirico Sinfoniche: Teatro Lirico "P. Da Palestrina" di Cagliari; Teatro Comunale di Bologna; Teatro del Maggio Musicale di Firenze; Teatro Carlo Felice di Genova; Teatro alla Scala di Milano; Teatro di San Carlo di Napoli; Teatro Massimo di Palermo; Teatro dell'Opera di Roma; Accademia di Santa Cecilia; Teatro Regio dell'Opera di Torino; Teatro G.Verdi di Trieste; Teatro La Fenice di Venezia; Teatro l'Arena di Verona.

rendeva difficile l'autonomia dei Teatri dal supporto pubblico così come auspicato dalla riforma. Più nel dettaglio, nel contesto di una riflessione critica sugli esiti organizzativi e gestionali della trasformazione degli Enti Lirici, Sicca e Zan (2005) mettevano in evidenza la scarsa o nulla differenziazione nella modalità di offerta dell'opera lirica, dove le 13 Fondazioni Liriche continuavano a proporre prodotti simili seppur di diversa qualità. Gli autori sottolineavano poi come di fronte ad una ridefinizione continua e al ribasso delle risorse statali e ad una scarsa capacità di attirare fondi privati, lo spazio per la managerialità e la pianificazione nella gestione delle Fondazioni risultasse di gran lunga ridotto. Sul piano delle risorse umane, Sicca e Zan (2005) sottolineavano inoltre come la riduzione del finanziamento pubblico non si fosse accompagnata ad un taglio del personale che in qualche caso risultava addirittura aumentare in una sorta di "thatcherismo strisciante o all'italiana".

Analisi successive sull'equilibrio economico e patrimoniale delle Fondazioni hanno testimoniato una persistente crisi del sistema. Secondo Ruozi (2006), dall'analisi dei bilanci delle 13 Fondazioni per gli anni 2003 e 2004, emergono situazioni insostenibili, critiche ed in netto peggioramento. Tomasi (2006) parla di "esistenza cronica di perdite operative nette" e di "cronica dipendenza dal pubblico". Per Trimarchi (2010) si è davanti ad una "situazione di stallo che si protrae da tempo [caratterizzata da] una generale insostenibilità delle spese, da alcune situazioni di crisi incisive e da uno scollamento tra esiguità del pubblico e il 'faraonismo' del sistema". Tutino (2010) sostiene che le Fondazioni si trovino in uno "stato di crisi economica e finanziaria ormai inarrestabile e devastante". Per Ravenna (2010) infine,

“L'auspicata autonomia della Lirica italiana dal sostegno pubblico, e in particolare dal contributo statale, non si è realizzata. La partecipazione dei privati è limitata e incerta, così come in generale è modesto l'intervento degli enti locali. La scarsa diversificazione delle fonti di finanziamento aumenta il rischio d'impresa mettendo in pericolo la sopravvivenza stessa delle Fondazioni”.

In sostanza il dibattito sintetizzato sopra testimonia una parabola discendente che parte dalle aspettative iniziali legate alla riforma fino alla situazione di crisi cronica del sistema, dove gli interventi normativi che si sono susseguiti negli anni non sono riusciti ad affrontare i nodi critici principali: il livello delle risorse, la questione del personale e il passaggio dalla stagione al repertorio (Trimarchi 2009).

Tenendo a mente questo quadro generale, valido anche per la Fondazione Arena di Verona a cui è dedicato il cap. 10, si procederà di seguito ad analizzare la vicenda specifica del commissariamento della Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova.

L'arrivo del Commissario

L'analisi del commissariamento del Teatro Carlo Felice di Genova deve necessariamente aprirsi con una parentesi riguardante le fonti utilizzate, che porta a ragionare sulla disponibilità e l'accessibilità dei dati relativi alla vicenda. La ricostruzione degli eventi è stata infatti particolarmente laboriosa da effettuare per la difficoltà incontrata nell'accedere a fonti di dati primari. Il Ministero non ha infatti mai risposto alla mia richiesta di partecipare alla ricerca, né la Fondazione ha fornito l'accesso a documentazione interna quali i verbali del consiglio di amministrazione. Per ovviare a questo problema si è fatto ricorso a fonti secondarie quali una sentenza del TAR della Regione Liguria, diverse interrogazioni parlamentari e svariati articoli di giornale. I bilanci di esercizio hanno inoltre fornito ulteriori informazioni utili al fine di triangolare più efficacemente le varie fonti. Nelle pagine successive si ricostruiranno pertanto gli eventi salienti per la vicenda di commissariamento prestando particolare attenzione a quei punti dove l'assenza di dati primari risulta inficiare maggiormente la comprensione di quanto accaduto.

Secondo la ricostruzione effettuata nella sentenza del TAR, emessa a febbraio 2009 per respingere un ricorso presentato da un ex consigliere di amministrazione della Fondazione contro il commissariamento, il 10 luglio 2008 il Sindaco di Genova aveva comunicato al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (MIBAC) la presenza di una,

“grave impasse gestionale, di origine profonda, dovuta alla frattura sindacale, alle concrete difficoltà di programmazione, alla non sintonia tra la direzione principale dell'orchestra e la Sovrintendenza, all'insoddisfazione interna al Teatro e alla cattiva immagine prodotta all'esterno” (TAR 2009).

Secondo quanto riportato dalla sentenza, i problemi del Teatro venivano ricondotti dal Sindaco alla “frattura tra la Fondazione e i sindacati, attribuita al Soprintendente ed alla direzione d'orchestra”. Il Soprintendente dell'epoca era Gennaro Di Benedetto, nominato dall'ex Sindaco di Genova Giuseppe Pericu nel 2003 e poi rinnovato dallo stesso ex Sindaco nel 2007, prima delle elezioni comunali che videro la vittoria dell'attuale Sindaco Marta Vincenzi (della stessa coalizione di Giuseppe Pericu, il quale non poteva ricandidarsi avendo già guidato la città per due mandati).

La frattura tra sindacati e Sovrintendente è testimoniata in diversi articoli di giornale (Malatto 2007; Malatto & Niri 2008) e riconosciuta anche dal Sovrintendente nelle relazioni ai bilanci che vanno dal 2004 al 2007 e che descrivono un crescendo esponenziale di tensioni spesso sfociate in scioperi e manifestazioni di dissenso. Come scrive ad esempio il Sovrintendente nella relazione alla gestione anno 2004,

“La situazione dei rapporti sindacali continua comunque a rimanere un'emergenza; la presenza di sindacalizzazione autonoma, il forte corporativismo espresso dai rappresentanti ... sono tutti elementi che concorrono a rinfocolare gli animi”(FCF 2005: 5)³⁰.

La situazione del Teatro Carlo Felice di Genova era caratterizzata inoltre da una forte spaccatura interna al fronte sindacale, con una contrapposizione netta tra sindacati autonomi (FIALS, SNATER, LIBERSIND) e sindacati confederali (CGIL, CISL e UIL), i primi rappresentati di orchestrali, artisti del coro e tecnici, mentre i secondi maggiormente presenti tra gli amministrativi. Come riconosciuto dall'ex Sovrintendente Di Benedetto nella relazione alla gestione anno 2007,

“Il problema principale è rappresentato dalla forte conflittualità e rivalità esistente e permanente tra sindacati autonomi e sindacati confederali, i quali nel corso dell'anno si sono alleati rarissimamente e fronteggiati più spesso, stringendo alleanze e poi rigettandole, determinando un clima rissoso e con pochissime possibilità di dialogo e di soluzione dei problemi” (FCF 2008: 4, 5).

Stando a quanto riportato dalla sentenza del TAR, di fronte a questa radicata conflittualità, e soprattutto a causa dei continui scioperi in particolare in occasione delle prime, il Sindaco e Presidente della Fondazione Marta Vincenzi ritenne che l'unica soluzione possibile fosse la sostituzione del Sovrintendente, attraverso una risoluzione consensuale del contratto. Non tutti i

³⁰ Si considerino anche i seguenti estratti dalle Relazioni sulla gestione anni 2006 e 2007.

“Il clima sindacale si è nuovamente acceso nel novembre con uno sciopero decretato da tutte le sigle, nell'occasione a livello nazionale, per il rinnovo del secondo biennio economico del contratto collettivo di lavoro. Non è privo di significato che dopo la dichiarazione di uno sciopero nazionale esso sia stato svolto esclusivamente al Teatro Carlo Felice” (FCF 2007 p. 3).

“Le relazioni sindacali sono state improntate ad una formidabile conflittualità [...] determinando un clima rissoso e con pochissime possibilità di dialogo e di soluzione dei problemi” (FCF 2008 p. 5).

consiglieri di amministrazione si trovavano però d'accordo sulla scelta di contestare l'operato del Sovrintendente. Per cercare di sbloccare la situazione, il Sindaco si rivolse al Ministero chiedendo un intervento finalizzato a "ricostituire la gestione a livelli consoni ad un ente di rilevanza nazionale" (TAR 2009; Camera dei Deputati 2009b).

Secondo quanto riportato nella sentenza del TAR, a questa richiesta il Ministero replicò affermando che l'adozione di un intervento "a carattere straordinario e urgente" si sarebbe potuta realizzare solo qualora fosse stata determinata l'impossibilità di procedere alla risoluzione del contratto del Sovrintendente.

Quest'ultima eventualità si concretizzò il 23 luglio nel corso della seduta del Cda che avrebbe dovuto deliberare a riguardo. La seduta venne infatti,

“disertata da ben quattro consiglieri, preannunciando le proprie dimissioni; dei quattro presenti, tre [espressero] le medesime intenzioni, l'ultimo [abbandonò] la seduta, facendo venir meno il numero legale” (TAR 2009; Camera dei Deputati 2009b).

Secondo la ricostruzione del TAR, di fronte al “venir meno non solo della possibilità di praticare la soluzione interna elaborata dal Cda, ma addirittura dello stesso Cda”, il Ministero, con il DM 31/07/2008, procedette alla nomina di un Commissario straordinario “per il periodo strettamente necessario alla ricostituzione del Cda e per un periodo non superiore a 6 mesi” (TAR 2009). Come Commissario fu individuato Giuseppe Ferrazza, in quel momento Presidente dell'Ente Teatrale Italiano (ETI), carica che venne mantenuta durante tutto il commissariamento³¹.

Due situazioni conflittuali si intersecano quindi nelle fasi che precedono il commissariamento del Teatro. Una tra sindacati e Sovrintendente, che sfocia in scioperi e manifestazioni di protesta e rispetto alla quale si è fornita adeguata documentazione. Una seconda interna al consiglio di amministrazione, che non si è riusciti purtroppo ad approfondire ulteriormente anche a causa del mancato accesso ai verbali del Consiglio di amministrazione. Risulterebbe particolarmente interessante chiarire la dinamica del contrasto interno al Consiglio soprattutto alla luce di quanto sostenuto dal consigliere di amministrazione che ha effettuato ricorso al TAR, il quale afferma che dietro le dimissioni dei consiglieri ci sarebbe stata un'esplicita richiesta del Sindaco. Come riportato nella sua ricostruzione dei fatti inclusa nella sentenza del TAR, “nella seduta del Consiglio di

³¹ L'ETI verrà soppresso con DL n.78 del 31/05/2010.

Amministrazione 23/07/2008, il Presidente invitava i Consiglieri presenti a dare la propria disponibilità a rinunciare al mandato ricevuto” (TAR 2009). In altre parole, secondo questa versione, le dimissioni dei consiglieri avrebbero rappresentato un escamotage al fine di consentire l'intervento del Ministero. Emerge quindi fin dal principio un'area di opacità attorno alla vicenda che non si riesce ulteriormente a dipanare e che peraltro, come si avrà modo di osservare, permarrà per tutto il prosieguo della storia.

L'intervento ministeriale veniva effettuato ai sensi dell'articolo 21 del D.lgs. 367/1996, secondo il quale il Ministero può predisporre lo scioglimento del consiglio di amministrazione e la nomina di un Commissario straordinario qualora,

“a) risultano gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie, che regolano l'attività della Fondazione; b) il conto economico chiude con una perdita superiore al 30 per cento del patrimonio per due esercizi consecutivi”.

A Teatro commissariato, un ormai ex consigliere di amministrazione presentò ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, sostenendo che la Fondazione non si trovava in nessuna delle condizioni previste dalla normativa per procedere al commissariamento. A suo parere infatti, come si legge nella sentenza, la frattura tra sindacati e Sovrintendente non costituiva o provocava né gravi irregolarità nella amministrazione, né gravi violazioni delle disposizioni legislative, né tantomeno erosione del patrimonio, tanto più che la Fondazione aveva chiuso il bilancio in attivo sia nel 2006 (circa 20 mila €) che nel 2007 (circa 44 mila €) (TAR 2009, si veda anche Tab. 17 per i dati di bilancio). Il Tribunale respinse tuttavia nel febbraio 2009 il ricorso dell'ex consigliere, sostenendo la necessità di un'interpretazione estensiva della norma, secondo la quale lo strumento deve essere inteso come “idoneo a fronteggiare situazioni di varia natura talora solo indirettamente imputabili alla responsabilità degli amministratori ma comunque atte a mettere in pericolo il buon andamento dell'ente” (TAR 2009). La sentenza amplia quindi la potenziale discrezionalità del Ministero nell'utilizzo di questa modalità di intervento, già peraltro presente nello stesso art. 21 del D.lgs. 367/1996.

Il primo mandato di commissariamento

Dal 31 luglio un Commissario straordinario andava quindi alla guida del Teatro Carlo Felice, sostituendo sia il Sovrintendente che l'intero consiglio di amministrazione. L'unico organo di controllo che rimarrà in carica per tutto il commissariamento sarà il collegio dei revisori dei conti.

Stando alla normativa, il compito di un Commissario straordinario è quello di provvedere “alla gestione della Fondazione; ad accertare e rimuovere le irregolarità; a promuovere le soluzioni utili al perseguimento dei fini istituzionali” (art. 21 del D.lgs. 367/1996). L'intervento, data l'assenza di ulteriori specificazioni formali, rimarrà finalizzato, almeno ufficialmente, alla realizzazione di questo obiettivo generale per tutta la durata del suo corso.

Trascorsi pochi giorni dalla nomina del Commissario, il Tribunale di Genova emise una sentenza di condanna nei confronti della Sovrintendenza obbligandola a pagare 3,9 milioni di € a 76 dipendenti ed ex dipendenti come rimborso per il fallimento del Fondo pensioni creato nel 1971 ed in liquidazione dal 2004 (FCF 2009). Il fondo era stato gestito fino al 2004 da amministratori e revisori nominati dal Teatro e dai sindacati e il Presidente era solitamente il Sovrintendente, dell'Ente Lirico prima e della Fondazione poi. L'insolvenza, certificata nel 2004, derivava dalla mancata corresponsione degli interessi di mercato sul patrimonio del Fondo dal 1971 al 1991 (circa 6 milioni di €) e dai “parziali e omessi versamenti del capitale di dotazione e relativi interessi” (circa 2 milioni di €) (Sole 24 Ore 2007). In particolare “il Teatro non aveva nè predisposto un conto distinto dove versare i contributi dei lavoratori, né versato i propri contributi ... e la gestione era stata negli anni a dir poco approssimativa” (Sole 24 Ore 2007). Il Sovrintendente Di Benedetto, in carica da poco meno di un anno al momento della dichiarazione di insolvenza del fondo e della causa contro la Fondazione, aveva dal canto suo “immediatamente provveduto alla cessazione dei versamenti al Fondo ed alla contestuale cessazione delle trattenute ai dipendenti iscritti al Fondo stesso” (FCF 2005: 4).

Sulla scia della sentenza dell'agosto 2008, circa altri 230 tra dipendenti ed ex dipendenti minacciavano di effettuare un ricorso simile per ottenere un rimborso dei fondi versati.

Chiamato per risolvere le forti tensioni sindacali, il Commissario si trovò quasi immediatamente ad affrontare una minaccia che rischiava seriamente di portare alla chiusura del Teatro: considerando infatti il debito nei confronti di tutti gli aventi diritto del fondo - quindi anche dei 230 esclusi dalla sentenza - la stima del rimborso ammontava a ben 10,4 milioni di €! Proprio per questo, come ha affermato il Commissario, il Ministero ritenne di prorogare il commissariamento per ulteriori sei mesi, spostando la data del ritorno all'ordinario da fine gennaio a fine settembre 2009 (DM 31/01/2009).

Come si legge nella Relazione alla gestione del 2008 redatta dal Commissario (FCF 2009), per evitare il fallimento della Fondazione, il Comune di Genova e la Regione Liguria misero a disposizione del Teatro 6 milioni di € (3 ciascuno) ai fini di raggiungere una transazione tombale con gli aventi diritto del fondo. Attraverso la mediazione del Commissario, l'accordo con gli aventi

diritto verrà raggiunto nell'aprile 2009. Solo otto rifiutarono la transazione e proseguirono per vie legali (FCF 2009). Se dal punto di vista dei risarcimenti la situazione sembra aver trovato una soluzione, rimangono tuttavia ancora da chiarire le responsabilità legate all'insolvenza del fondo pensioni, tema rispetto al quale il Commissario non si è pronunciato in modo ufficiale nel corso del suo mandato.

La vicenda del fondo pensioni si riverberò anche sull'anno 2009 quando dei 9,6 milioni di € versati dagli Enti Locali, 6 furono vincolati al risarcimento degli aventi diritto, lasciando solo 3,6 milioni per le spese correnti del Teatro (dal 2005 al 2007 il Teatro aveva contato su una media di circa 5,2 milioni di € annui dagli Enti Locali). La carenza di risorse provocò la riduzione della programmazione del Teatro. Come racconta il Direttore Artistico in carica in quel momento, nella stagione 2008/2009 andarono in scena solo cinque dei sette titoli previsti, facendo terminare la stagione a marzo anziché a giugno. Per rendere possibile la già ridotta stagione, tutti i cachet vennero inoltre ritrattati e ridotti. Da marzo a giugno 2009 fu poi effettuata quella che il Direttore Artistico ha chiamato una 'microstagione di emergenza', coinvolgendo artisti a titolo gratuito per salvare il Teatro. Gli effetti della riduzione della programmazione si possono osservare anche analizzando l'andamento dei costi (vedi Tab. 17): da una media di 28,2 milioni di € tra 2005 e 2007 si passò ai 26,1 milioni nel 2009, con tagli forti soprattutto nelle voci riconducibili alla produzione artistica (le spese per servizi passano da una media di 8,2 milioni di € tra 2005 e 2007 a 6,2 nel 2009 e le spese per acquisto di materie prime scendono da una media di 300 mila € tra 2005 e 2007 a 166 mila € nel 2009).

La ricostruzione esposta finora permette di osservare come la vicenda del commissariamento sia stata caratterizzata, almeno fino alla risoluzione del fondo pensione, da una costante situazione di emergenza e dal progressivo allontanarsi della possibilità di un ritorno all'ordinario. Possibilità che, come si vedrà di seguito, non si concretizzerà prima del 2010 in un clima sempre più confuso e conflittuale.

Tab. 17: Fondazione Carlo Felice di Genova: conto economico 1999-2010

	ANNO: 1999	ANNO: 2002	ANNO: 2003	ANNO: 2004	ANNO: 2005	ANNO: 2006	ANNO: 2007	ANNO: 2008	ANNO: 2009	ANNO: 2010
Ricavi di vendita	3.192.473	3.594.204	3.568.822	4.828.679	4.279.662	3.414.587	3.913.004	3.345.218	3.446.991	3.466.984
Acquisto mat prime, sussid, di cons e merci	321.160	267.163	262.225	303.502	270.656	327.896	309.958	265.473	166.689	125.000
Costi per servizi	8.480.490	8.100.724	7.979.164	10.437.102	9.297.776	7.143.667	8.288.730	8.747.226	6.202.537	5.842.000
Costi per godimento beni di terzi	584.170	839.678	949.640	1.381.316	891.797	778.759	910.551	915.201	477.412	319.000
Costi per il personale	16.381.999	18.274.126	18.150.421	17.550.467	16.850.946	18.263.984	17.922.522	18.550.584	17.884.748	16.468.234
Ammortamenti e svalutazioni	891.126	824.314	539.240	687.250	740.953	590.803	660.190	625.549	582.707	509.458
Var rim mat prime, sussid, merci	-20.734	10.133	-2.859	7.178	-2.017	41.869	-15.432	-2.197	-2.283	989
Accantonamento per rischi	0	131.000	0	50.000	0	140.000	0	0	0	0
Altri accantonamenti	0	0	0	0	213.772	298.586	99.656	10.522.620	410.000	140.000
Oneri diversi di gestione	483.860	252.684	336.296	365.065	369.077	0	355.760	402.843	425.736	278.687
Costi operativi	27.122.072	28.699.822	28.214.127	30.781.880	28.632.960	27.585.564	28.531.934	40.027.299	26.147.546	23.683.368
Risultato gestione artistica	-23.929.599	-25.105.618	-24.645.305	-25.953.201	-24.353.298	-24.170.977	-24.618.930	-36.682.081	-22.700.555	-20.216.384
Stato	15.488.000	17.260.970	17.096.870	17.561.524	16.583.660	15.993.593	15.386.384	15.696.090	16.422.590	NA
<i>Risultato dopo Stato</i>	<i>-8.441.599</i>	<i>-7.844.648</i>	<i>-7.548.435</i>	<i>-8.391.677</i>	<i>-7.769.638</i>	<i>-8.177.384</i>	<i>-9.232.546</i>	<i>-20.985.991</i>	<i>-6.277.965</i>	<i>NA</i>
Regione	1.704.000	620.000	1.470.000	1.113.049	1.425.184	1.722.826	1.699.664	1.040.000	4.000.000	NA
Provincia	103.000	0	8.310	0	60.000	100.000	100.000	0	100.000	NA
Comune	2.582.000	2.296.860	3.023.390	2.535.017	2.508.300	2.533.400	5.612.800	8.100.000	5.650.000	NA
Altri pubblici	0	0	0	1.227.083	2.083	0	0	62.500	32.500	NA
Totale Regione e Enti Locali	4.389.000	2.916.860	4.501.700	4.875.149	3.995.567	4.356.226	7.412.464	9.202.500	9.782.500	NA
Totale Fondi pubblici	19.877.000	20.177.830	21.598.570	22.436.674	20.579.227	20.349.819	22.798.848	24.898.590	26.205.090	NA
<i>Risultato dopo Fondi pubblici</i>	<i>-4.052.599</i>	<i>-4.927.788</i>	<i>-3.046.735</i>	<i>-3.516.527</i>	<i>-3.774.071</i>	<i>-3.821.158</i>	<i>-1.820.082</i>	<i>-11.783.491</i>	<i>3.504.535</i>	<i>NA</i>
Privati	2.284.000	1.864.000	2.694.930	3.798.595	3.619.021	3.490.502	3.120.936	2.699.978	836.655	NA
<i>Risultato dopo Fondi pubblici e privati</i>	<i>-1.768.599</i>	<i>-3.063.788</i>	<i>-351.805</i>	<i>282.067</i>	<i>-155.049</i>	<i>-330.656</i>	<i>1.300.854</i>	<i>-9.083.513</i>	<i>4.341.190</i>	<i>-3.440.650</i>
Risultato gestione raccolta fondi	22.161.000	22.041.830	24.293.500	26.235.268	24.198.249	23.840.321	25.919.783	27.598.568	27.041.745	16.775.734
Risultato extra gestione	605.595	-628.744	63.422	-373.886	-613.721	654.417	-941.101	-1.049.140	4.035.040	154.129
Risultato al netto delle imposte	-828.586	-3.319.254	267.672	266.364	-768.770	323.761	359.753	-10.132.653	8.547.927	-3.286.718
Imposte	655.900	193.696	-261.954	-251.028	231.654	303.795	315.924	300.854	320.655	280.000
Risultato di esercizio	-1.484.487	-3.512.950	5.718	15.336	-1.000.424	19.966	43.829	-10.433.507	8.227.272	-3.566.718

Nota: per un'illustrazione della modalità di riclassificazione dei bilanci si veda Zan (2009).

Il rinnovo contestato

A fine settembre 2009 il Ministero prorogò il commissariamento per sei ulteriori mesi, fino al 31 maggio 2010 (FCF 2010). In virtù di questo secondo rinnovo l'amministrazione commissariale arrivava così ad avere una durata complessiva di quasi due anni.

Le ragioni della seconda proroga sono caratterizzate dalla più completa assenza di trasparenza: niente è stato reso pubblico circa eventuali relazioni o studi che avrebbero giustificato il mantenimento dell'amministrazione straordinaria. Tutto il dibattito di questo periodo si è giocato al contrario sulle pagine dei giornali a colpi di dichiarazioni ed interviste che si riportano di seguito, più per sostenere la generale scarsa trasparenza che per entrare nel merito delle discussioni.

Fin dai mesi precedenti al secondo rinnovo, il Sindaco di Genova aveva comunicato in più occasioni al Ministero la volontà di riportare il Teatro ad una gestione ordinaria. Nell'agosto 2009, il Sindaco aveva richiesto infatti un incontro con il Capo di Gabinetto del Ministero "per concertare un progetto di sviluppo del Teatro, posto che risultavano superate le questioni che avevano portato al commissariamento - in particolare la chiusura del contenzioso relativo al Fondo pensione dei dipendenti" (Camera dei Deputati 2009b). Il Sindaco, come si apprende dai giornali, rinnovò il messaggio in successive lettere al Ministero, sostenendo che il Commissario aveva fatto il suo lavoro e che era giunto il momento di procedere alla nomina di un nuovo Sovrintendente (Malatto

2009a) anche grazie alla disponibilità che i soci fondatori avevano dimostrato per la ricostituzione degli organi e la ripresa di una gestione ordinaria del Teatro (Margiocco 2009a).

A dispetto delle richieste del Sindaco, il Ministero, come si è avuto modo di vedere, prorogò il commissariamento fino al 31 Maggio 2010. A questo annuncio fece seguito una polemica politica che coinvolse da una parte il Sindaco e i suoi consiglieri – esponenti di una coalizione di centro sinistra - e dall'altra il Ministero e la sua parte politica – di centro destra. Se per il vice presidente del consiglio comunale la mossa del Ministero era parte di una strategia finalizzata a colpire l'amministrazione cittadina di centro sinistra a ridosso delle elezioni regionali, per un deputato del partito del Ministro la proroga del commissariamento era “una scelta dovuta all'evidente incapacità del Comune di proporre un serio programma di gestione sul piano artistico e finanziario” (Alfonso 2009a)³².

Paradossalmente, mentre sulla nomina del Commissario straordinario si era verificata una sintonia tra Sindaco e Ministero, un conflitto molto forte emerse tra le due parti riguardo ai modi e a tempi per il termine del commissariamento.

Dal punto di vista delle operazioni portate avanti dal Commissario in questo periodo, va registrato il cambio di alcune figure dirigenziali del Teatro: in ottobre non vennero infatti rinnovati i contratti al Direttore Artistico e al Direttore degli allestimenti scenici e vennero nominati al loro posto due consulenti con contratti a tempo determinato legato al mandato del Commissario (precedentemente il Commissario non aveva rinnovato il contratto del capo ufficio stampa, lasciando scoperta la posizione). La sostituzione del Direttore Artistico e del Direttore degli allestimenti scenici fu oggetto di discussioni e malumori a livello politico. Per il Sindaco questa decisione, unita alla proroga del commissariamento, equivaleva ad una “dichiarazione di guerra” da parte del Ministero (Alfonso 2009b). Per il Commissario invece la scelta era legata alla necessità di rilanciare il Teatro “con altre figure che mi assicurassero la possibilità di cambiare marcia” (Malatto 2009b).

Se la prima fase del commissariamento era stata caratterizzata dall'emergenza legata al fondo pensione, il secondo periodo è contraddistinto dalla totale mancanza di trasparenza del Ministero riguardo alle ragioni che lo spingono a rinnovare nuovamente il commissariamento. Attorno a questa opacità si sviluppa un conflitto molto forte tra il Sindaco e il Ministero, dove ogni decisione viene valutata e interpretata dal punto di vista politico. La fine del commissariamento, come si

³² Si considerino anche le seguenti dichiarazioni del Sindaco nelle quali la proroga del commissariamento viene definita “una martellata in periodo elettorale” (Alfonso 2009b) o uno “schiaffo che la destra sta dando alla città di Genova” (Margiocco 2009b).

vedrà di seguito, non segnerà nessun passo in avanti dal punto di vista della trasparenza e del miglioramento dei rapporti tra Sindaco, Commissario e Ministero.

La fine del commissariamento

Dopo due proroghe, il commissariamento giunse a conclusione il 31 maggio 2010. Il nuovo consiglio di amministrazione, insediatosi il 7 giugno, si trovò a dover programmare la seconda parte dell'anno poiché il Commissario, prevedendo di finire il suo mandato in maggio, aveva programmato le attività del Teatro solo per i primi cinque mesi dell'anno, affermando che mancavano 3 milioni di € per sostenere la programmazione per i sette mesi successivi (Int. n. 28).

Mentre ci si aspetterebbe un periodo di stabilità dopo la fine del commissariamento, nei fatti la situazione precipita. Improvvisamente, verso la fine di luglio 2010, il consiglio di amministrazione appena insediato annunciò la decisione di chiudere il Teatro e di mettere i lavoratori in cassa integrazione, ritenendo disastrosa la situazione finanziaria della Fondazione.

Come testimoniato dallo stato patrimoniale del 2009, il Teatro registrava a 13,6 milioni di € di debiti verso le banche esigibili entro l'anno successivo, debiti che erano stati di 8,6 milioni nel 2008 (anno in cui si alternano la gestione Di Benedetto e quella del Commissario) ma di 15 milioni nel 2007 e di 12 nel 2006 (gestione Di Benedetto). Anche questa partita, come si era già visto per il secondo rinnovo del Commissario, si giocò esclusivamente sui giornali dove si assistette ad uno scontro molto forte tra il Sindaco e il Commissario. La prima accusava il secondo di aver portato, durante la sua gestione, la Fondazione al fallimento mentre il secondo imputava la nuova crisi all'assenza dei 3 milioni di € promessi dal Sindaco al momento del passaggio di consegne. Va sottolineato che le varie interviste rilasciate dal Sindaco o dal Commissario in questo periodo fanno riferimento a piani di sviluppo del Teatro o a relazioni conclusive del Commissario che vengono spesso citati ma mai resi disponibili tra le parti né tantomeno pubblicamente.

Nell'ottobre 2010 il consiglio di amministrazione, di fronte al netto rifiuto della cassa integrazione da parte dei lavoratori, dichiarò l'insolvenza dell'ente dando via alla procedura di liquidazione coatta amministrativa. Sotto questa minaccia, i dipendenti della Fondazione, a seguito di un referendum interno, accettarono l'applicazione dei cosiddetti 'contratti di solidarietà', che comportarono una riduzione del 20% dello stipendio e del 40% dell'orario lavorativo. Il referendum, passato con maggioranza risicata di 147 sì su 286 votanti, testimonia una situazione di rinnovato – e forse mai superato - forte conflitto interno tra sigle sindacali autonome e confederali, al di là della tregua verificata durante il commissariamento durante il quale non si sono verificati episodi di sciopero.

Gli eventi presentati finora sono caratterizzati da diversi passaggi che può essere utile ripercorrere prima di passare alla presentazione delle diverse narrazioni sul caso.

A partire dal 2008 il Teatro passa dall'ingovernabilità dovuta agli scioperi al rischio di chiusura per il risarcimento del fondo pensione, fino alla paventata liquidazione coatta e ai contratti di solidarietà dell'ottobre 2010. Il commissariamento, inizialmente sollecitato dal Sindaco, viene poi contestato dal primo cittadino in occasione del secondo rinnovo, fino allo scontro riguardo alla situazione venutasi a creare dopo la fine del commissariamento. Passaggi cruciali della vicenda sono caratterizzati da una generale assenza di trasparenza e di chiarezza sulle responsabilità dei principali protagonisti. Questo vale per le dimissioni dei consiglieri di amministrazione all'inizio della vicenda, per le responsabilità effettive dietro il fallimento del fondo pensione, per il secondo rinnovo del Commissario e per la situazione finanziaria del Teatro alla fine del commissariamento. Come si avrà modo di vedere, l'assenza di trasparenza e la difficoltà nell'assegnare con chiarezza le responsabilità si rifletteranno anche nelle narrazioni degli attori coinvolti presentate di seguito.

Tab. 18: Commissariamento della Fondazione Carlo Felice di Genova– cronologia degli eventi

Luglio 2008	Dimissioni di parte del Consiglio di amministrazione. Il Sindaco segnala al Ministero l'ingovernabilità del Teatro. Giuseppe Ferrazza viene nominato Commissario straordinario per sei mesi.
Agosto 2008	Sentenza del Tribunale del Lavoro di Genova. La Fondazione viene condannata a pagare 3,9 milioni di € a 76 lavoratori per il fallimento del fondo pensioni avvenuto nel 2004.
Gennaio 2009	Proroga del commissariamento per sei mesi.
Aprile 2009	Il Comune di Genova e la Regione Liguria versano sei milioni di € alla Fondazione per la risoluzione del fondo pensioni.
Settembre 2009	Proroga del commissariamento per sei mesi.
Maggio 2010	Fine del commissariamento.
Luglio 2010	Il consiglio di amministrazione annuncia la possibile chiusura del Teatro e la cassa integrazione dei dipendenti.
Ottobre 2010	Il consiglio di amministrazione dichiara l'insolvenza del Teatro e l'inizio della procedura per la liquidazione coatta amministrativa. Firma dei contratti di solidarietà. Ritiro della procedura di liquidazione.

9.2. Le narrazioni sul commissariamento del Carlo Felice

Sarebbe stato difficile illustrare le vicende del Teatro Carlo Felice senza introdurre degli elementi più spiccatamente narrativi fin dal paragrafo precedente. I contrasti interni al Consiglio di

amministrazione e i conflitti tra sindacati e Sovrintendente (prima del commissariamento), tra Sindaco e Ministero (in occasione del rinnovo) e tra Sindaco e Commissario (dopo la fine della vicenda) costituiscono infatti parte integrante della storia.

In questo paragrafo si introdurranno due narrazioni: quella dei sindacati autonomi e del Commissario da un lato e quella dei dirigenti della Fondazione e dei sindacati confederali dall'altro.

Seppur con alcune differenze, sia i sindacati autonomi che il Commissario interpretano allo stesso modo la situazione del Teatro prima del commissariamento, le azioni portate avanti dal Commissario e i risultati da lui raggiunti.

Dall'altro lato i rappresentanti dei sindacati confederali e i dirigenti della Fondazione intervistati presentano un'interpretazione totalmente opposta, in parte comune con la posizione del Sindaco di Genova, ricavata dalle numerose interviste rilasciate ai giornali e già in parte presentate in precedenza.

Va detto che la ricostruzione di una narrazione più completa per l'ex Sovrintendente e il Ministero che vada al di là di quanto riportato nella cronologia è stata resa impossibile a causa della loro indisponibilità a partecipare alla ricerca. Se il Ministero, nella figura del Direttore Generale per lo Spettacolo dal Vivo, non ha mai risposto alle mie richieste di intervista, dall'altra l'ex Sovrintendente mi comunicava in una mail del 5 maggio 2011 che, essendo appena stato nominato Sovrintendente del Teatro lirico di Cagliari non aveva "nessuna voglia di parlare di vicende per me assai poco edificanti e di cui ho solo pagato personalmente il prezzo, subendo situazioni su cui non potevo incidere".

La narrazione sull'incapacità della gestione ordinaria

La narrazione sostenuta dai sindacati autonomi e in parte dal Commissario straordinario è caratterizzata da una forte opposizione nei confronti del precedente Sovrintendente Di Benedetto e nei confronti del Sindaco di Genova. Il primo viene accusato di aver causato gli scioperi che avevano portato il Teatro alla paralisi del luglio 2008, mentre al secondo vengono addossate le responsabilità degli avvenimenti più recenti, che hanno visto la Fondazione sfiorare la liquidazione coatta. La narrazione viene ricostruita di seguito passando in rassegna (a) l'interpretazione della situazione pre commissariamento, (b) l'interpretazione delle azioni del Commissario e (c) l'interpretazione dei fatti verificatesi dopo la fine del commissariamento.

Per quanto riguarda il periodo pre-commissariamento (a) i sindacati autonomi sostengono che lo sciopero fosse l'unico mezzo a loro disposizione per rivendicare i propri diritti ed opporsi alle scelte del Sovrintendente Di Benedetto. Secondo la ricostruzione degli eventi proposta dai sindacati autonomi, il Sovrintendente aveva proposto nel 2004 un piano di risanamento della Fondazione da

loro ritenuto inaccettabile poiché prevedeva tagli nel personale soprattutto tra orchestrali e gli artisti del coro³³. Come afferma il rappresentante di un sindacato autonomo, gli scioperi,

“Erano legati al fatto che lui arriva nel 2004 e presenta il suo master plan. E questi signori la prima cosa che fanno è dire: ridimensionamento degli organici” (Int. n. 23).

“Arriva Di Benedetto e dice che vuole ridimensionare ... Da lì una serie infinita di scioperi” (Int. n. 30).

Il clima sindacale pre-commissariamento viene tuttavia inquadrato in modo diverso dal Commissario. Mentre per gli autonomi gli scioperi rappresentavano una “battaglia per i diritti” per il Commissario nel Teatro si assisteva ad una,

“Guerra per bande. [...] C'è la prevalenza di una sigla rispetto ad un'altra. Se tu facevi una cosa e la concordavi con la CGIL tutti gli altri si mettevano contro. Se tu facevi una cosa con gli altri si metteva contro la CGIL” (Int. n. 28).

Sia per gli autonomi che per il Commissario l'avvio della gestione straordinaria è dovuta principalmente al conflitto sindacale ormai fuori controllo. Secondo i sindacati autonomi infatti, di fronte agli scioperi il Sindaco di Genova si rivolse al Ministero per ottenere il commissariamento, ammettendo la sua impotenza di fronte alle proteste. Come affermano infatti con fierezza gli autonomi,

“Il Commissario è arrivato per questo motivo: perché non ci controllavano più! La Sindaco è andata su dicendo ‘mai più scioperi alla prima’. Le abbiamo fatto 7 scioperi di fila. Il record!” (Int. n. 30)³⁴.

³³ Non è stato possibile consultare il master plan dell'ex Sovrintendente. Secondo un dirigente intervistato, il piano prevedeva un taglio del personale dalle 326 unità previste dalla pianta organica ministeriale a 284 unità, con un calo degli orchestrali da 118 a 80 e degli artisti del coro da 78 a 70.

³⁴ “Dopo una serie di scioperi il Sindaco [...] dice ‘io me ne lavo le mani perché è una situazione troppo scabrosa’”(Int. n. 30).

“Si è deciso di farlo commissariare attraverso un accordo tra il Sindaco di sinistra e il governo di destra per motivi di inagibilità nel senso che i sindacati facevano sciopero e questa cosa dello sciopero che non sono ancora riusciti a toglierla in Italia” (Int. n. 30).

“Hanno detto ‘noi non ce la facciamo’. Sono andate col Sindaco a casa di Ferrazza gli hanno offerto [di diventare Commissario], mettendosi d'accordo con Nastasi” (Int. n. 30).

In questa narrazione le interpretazioni riguardo alle azioni del Commissario (b) sono in generale positive e riguardano due principali aspetti: la risoluzione del fondo pensione e la gestione dei rapporti sindacali.

Per quanto riguarda il fondo pensione, il Commissario rivendica di essersi impegnato con successo per la risoluzione del problema.

“Mettere d'accordo 280 persone ... contattare, trovare l'accordo. Devo dire che quell'operazione ha salvato il Teatro” (Int. n. 28).

L'operazione fondo pensioni trova anche il plauso dei sindacati autonomi³⁵.

Per quel che riguarda invece le tensioni sindacali, sia gli autonomi che il Commissario concordano nel notare come durante il commissariamento ci sia stata una relativa “pace sociale”. Tuttavia sono diversi i toni attraverso i quali gli attori descrivono la situazione. Per gli autonomi infatti il Commissario ha raggiunto una,

“Pace sociale alla democristiana. Nel senso non faccio assolutamente un cazzo. Do un po' all'uno e un po' all'altro” (Int. n. 30).

“Sempre molto in equilibrio. Se faceva una cosa di qua ne faceva un'altra di là. E abbiamo passato un anno e mezzo con stipendi garantiti” (Int. n. 30)³⁶.

Per il Commissario invece,

“Altro che 'criticità gestionale'. Perché noi si faceva sciopero lei ha chiesto commissariamento” (Int. n. 23).

³⁵ “Lui ha risolto fondo” (Int. n. 30).

“Ha sistemato fondo integrativo ed ha avuto fondi da regione e comune” (Int. n. 30).

“La prima cosa che ha fatto Ferrazza è stato cercare di risolvere questo problema. Contatti con la regione, con il Comune. Alla fine ha mediato, è riuscito ad ottenere 3 milioni dal Comune, 3 dalla Regione per sanare e salvare. Il commissariamento è stato tra virgolette una fortuna” (Int. n. 23).

³⁶SA2: non si può parlar male del Commissario

SA1: anche perché se parli male del Commissario a questi qui cosa gli fai? Gli ammazzi?

SA2: da un certo punto di vista è stato positivo. Qui non è mai nero o bianco, è un grigiame terribile” (Int. n. 30).

“Diciamo che è andata bene così perché se faceva il Commissario fino in fondo ... Su certe cose è andata così, un po' alla democristiana, molto elastico, ha salvato gli stipendi” (Int. n. 30).

“Quello che ho fatto io è di dire: ‘Signori, delle sigle non me ne frega niente, io cerco di fare le cose giuste’. E questo ha tenuto calma la situazione” (Int. n. 28).

“Sempre super-partes, abituato a lasciare le porte aperte. Questo ha creato un clima favorevole” (Int. n. 28).

Una terza area di confluenza tra sindacati autonomi e Commissario si ha per quanto riguarda l'interpretazione degli avvenimenti che hanno caratterizzato la fine del commissariamento (c). Sia per gli autonomi che per Commissario, il Sindaco di Genova torna ad essere protagonista – in negativo – di questa ultima fase della vicenda. Per entrambi il Sindaco sbandierò infatti la presenza di sponsor privati per arrivare velocemente al termine della gestione straordinaria, pur senza avere certezze a riguardo. Gli sponsor poi non arrivarono e, in presenza di un buco di bilancio, il Sindaco diede la colpa alla gestione commissariale facendo scivolare il Teatro verso la cassa integrazione. Come afferma un sindacalista autonomo.

“La Sindaco è venuta da noi e ha detto: se siete d'accordo facciamo finire il commissariamento, io ho il progetto, gli sponsor. Il Commissario se n'è andato. Dopo di che dopo un mese è arrivato il Sindaco e ci ha detto che c'era un buco, che il Commissario aveva truccato i conti e che dovevamo andare in cassa integrazione!” (Int. n. 23)³⁷.

O come afferma il Commissario,

“Il Teatro non poteva essere gestito se il Comune non ci metteva i soldi o i privati non ci mettevano i soldi [...] I soldi poi non li hanno trovati e non hanno fatto più niente!” (Int. n. 28).

³⁷ “A luglio, mentre eravamo in ferie, il Cda convoca i sindacati e dice che c'è una situazione disastrosa. Raccontando che Ferrazza avrebbe fatto chissà cosa, tutte balle” (Int. n. 23).

“Ferrazza è andato via con delle garanzie. Il Sindaco diceva che tutto andava bene. Dopo due mesi ci convoca e voleva farci credere che se ne sono accorti quando è andato via il Commissario!” (Int. n. 30).

In sintesi la narrazione dei sindacati autonomi e del Commissario è caratterizzata dalla contestazione verso l'operato dell'ex Sovrintendente - per il suo approccio alla gestione - e nei confronti del Sindaco - per l'incapacità di proporre soluzioni realistiche scaricando poi le conseguenze sui lavoratori sotto forma di cassa integrazione e contratti di solidarietà. Secondo il Commissario e i sindacati autonomi il commissariamento ha rappresentato una parentesi positiva nella storia recente del Teatro, portando alla pace sociale e alla risoluzione del fondo pensioni.

Narrazione sulla 'gestioncina del poterino' dei sindacati autonomi

La narrazione dei dirigenti della Fondazione e dei sindacati confederali si colloca all'estremo opposto rispetto a quella degli autonomi e del Commissario. In questo caso ad essere criticato è l'atteggiamento ostile dei sindacati autonomi e la cattiva gestione del Commissario straordinario. Seguendo la struttura già utilizzata per illustrare la precedente narrazione, il punto di vista dei dirigenti e dei sindacati confederali verrà ricostruito esplicitando le interpretazioni relative al periodo pre-commissariamento (a), alle azioni del Commissario (b) e alla fine dell'amministrazione straordinaria.

Secondo i dirigenti della Fondazione, il commissariamento fu una scelta presa dal Sindaco di Genova per "fare pulizia all'interno del Teatro". Prima del commissariamento infatti, il Teatro era giunto al limite della ingovernabilità a causa delle tensioni tra l'ex Sovrintendente e sindacati autonomi (a).

Da un lato infatti il Sovrintendente portava avanti in modo rigido e ferreo le sue scelte di riorganizzazione del Teatro, suscitando malumori nel sindacato. Come afferma un dirigente, il Sovrintendente "aveva avviato una consistente revisione dell'organigramma [...]. Una cosa che non è stata gradita da molti". O prendeva delle decisioni che andavano direttamente a cozzare con le richieste dei sindacati,

"Si ammalava uno, non cambiava professore d'orchestra, lasciava la sedia vuota. Esempi terra terra ma questo cominciava ad animare animi sindacati" (Int. n. 29)³⁸.

Dall'altro i sindacati autonomi rendevano impossibile la vita del Teatro avanzando richieste, anche di scarso rilievo, mirate ad aumentare il loro potere all'interno: "era una gestioncina del

³⁸ "Mi diceva: 'se programmiamo Barbiere di Siviglia che non ha il coro, cosa ce ne facciamo di 80 coristi? Li pago a vuoto'. Però questo andava a scontentare i sindacati" (Int. n. 29).

"Stimo molto Di Benedetto ma [ha un] carattere terribile. 'Puoi provare a? No non ci penso nemmeno!' Muro contro muro e diventa difficile discutere" (Int. n. 25).

poterino [...] piccole carriere, aumenti, passaggi, promozioni di membri del sindacato, aumenti salariali, assunzioni” (Int. n. 27)³⁹. Questo portava a, “scioperi e non sintonia fra la dirigenza e i dipendenti. C’era proprio una spaccatura. Ogni tipo di dialogo, qualsiasi cavillo era motivo di sciopero” (Int. n. 29). Ma anche a periodi “in cui c’era da aver paura. Gomme tagliate, vetri della macchina rotti. Minacce pesanti, cose sgradevoli che poco hanno a che fare con conflittualità sindacale” (Int. n. 24).

Secondo i dirigenti e i confederali di fronte agli scioperi il Sindaco si prese “a cuore il Teatro” e “si impegnò tantissimo” fino a quanto, come afferma un dirigente,

“La Sindaco non riesce più a trovare nessun tipo di soluzione. Vede che le cose non cambiano e decide di commissariare il Teatro. Ma non per problemi di budget, ma gestionali: ingovernabilità” (Int. n. 27)⁴⁰.

Secondo questa narrazione, la decisione presa dal Sindaco è legata al tentativo di,

“Fare pulizia. Il Commissario lo si vede come uno che da una parte risana, dall’altra riorganizza e ristruttura e forse anche riesce a portare contributi da parte stato. La speranza era questa” (Int. n. 24)⁴¹.

Tuttavia secondo i dirigenti e i sindacati confederali le speranze del Sindaco vengono presto vanificate. Nel periodo di commissariamento infatti (b) le azioni del Commissario relative ai rapporti sindacali e alla gestione della programmazione del teatro vengono duramente criticate.

³⁹ “Volevano maggiori vantaggi per i propri associati. Uno di questi era ... la possibilità di avere aggiunti da fare entrare in orchestra” (Int. n. 27)

“[Gli autonomi] dicevano che [il Sovrintendente] era troppo severo, che le sue scelte fossero sbagliate. Minuzie legate a accordo aziendale, premi di produzione. Cose che avevano portato a scioperi, perdita di pubblico, il Teatro è andato in ginocchio” (Int. n. 24).

“Nell’ultimo periodo le relazioni sindacali nei confronti della sovrintendenza erano approssimative e dettate più dalla forza dei sindacati autonomi nei confronti del Sovrintendente” (Int. n. 26).

“I sindacati lamentavano carenze organizzative [...] Era un’artista del coro che abitando lontano preferiva mettere le prove al pomeriggio anziché alla mattina e la citava come una grande carenza organizzativa” (Int. n. 29).

⁴⁰ “Clima talmente teso e pessimo che il Sindaco giustamente ha pensato di sciogliere il Consiglio di amministrazione, chiamare il Commissario per vedere se si risolveva” (Int. n. 25).

⁴¹ “Diciamo che in parte anche il commissariamento poteva essere interpretato come rottura di una situazione che aveva preso un vortice irreversibile” (Int. n. 22).

Secondo dirigenti e sindacati confederali, il Commissario si dimostra molto accondiscendente nelle relazioni sindacali, soprattutto con la parte autonoma. Come afferma un dirigente,

“Il Commissario, che andava molto d'accordo con gli autonomi, aveva subito cercato di [...] soddisfarli sulle piccole cose per tenerli buoni sulle grandi”.

Oppure

“Prima è andato a cena con quelli, poi con gli altri. Ha visto quanti ce n'erano nel coro, quanti nell'orchestra, ha fatto i suoi conti. Ha detto devo vivere tranquillo, patteggio con te, patteggio con l'altro” (Int. n. 26)⁴².

Al Commissario viene inoltre contestato il fatto di comportarsi “come un Sovrintendente”, provando a cambiare l'offerta culturale del Teatro e sostituendo parte della dirigenza (il direttore dell'ufficio stampa, il direttore allestimenti scenici, il direttore artistico). Come afferma un rappresentante dei sindacati confederali,

“Non si è limitato a fare i conti e a tentare al limite di focalizzare il problema [...] Di fatto ha fatto il Soprintendente, ha fatto programmazione, anche a lungo termine. Anche nella struttura organizzativa. Secondo me ha fatto il Sovrintendente” (Int. n. 22).

O come sostiene un dirigente,

⁴² “Aveva trovato il modo di allentare le tensioni, in parte rispondendo positivamente alle richieste anche minime” (Int. n. 24).

“Ha fatto in modo di gestire la conflittualità sindacale sostanzialmente concedendo. Senza avere mai grossi scontri”(Int. n. 25).

“Cosa ci si aspettava dal Commissario? Ci si aspetta che faccia il Commissario. Che venga, controlli i conti, e sulla base di una rigidissima politica finanziaria cerchi di rimettere a posto l'economia complessiva del Teatro. Non che appena arrivato dia delle concessioni economiche a quelli che ritiene siano i suoi protetti” (Int. n. 27).

“Si presume che un Commissario abbia meno da preoccuparsi di equilibri sindacali ma intervenga con severità dovuta a constatazioni puramente amministrative. Così è visto. Questa è l'idea che molti si aspettavano. Poteva anche farlo. E' stato molto tollerante” (Int. n. 24).

“Un Commissario lo si vede come arido amministratore. Questo adorava la lirica, il Teatro, aveva cultura teatrale infinita, di anni e anni, per cui non ha fatto interventi drastici e lo ha dichiarato. Era un Sovrintendente” (Int. n. 24)⁴³.

Le scelte artistiche del Commissario, che consistevano nella rappresentazione di spettacoli di Teatro musicale – anziché di opera - finalizzate alla diversificazione del pubblico⁴⁴, suscitarono la critica di diversi dirigenti.

“E' stato fallimento totale. Sono azioni legittime da intraprendere ma che richiedono tempi di reazione lunghi, una promozione diversa, investimenti” (Int. n. 25).

“Voleva pubblico mobile, vario. Per farlo comunque ci vogliono anni. Noi abbiamo sempre avuto delle gestioni molto brevi. Non c'è stata continuità” (Int. n. 24).

“Aveva cominciato a parlare di musical, di alternative alle solite stagioni... Ma non puoi vendere agli abbonati in stagione lirica la Tosca di Lucio Dalla per una Tosca di Puccini!” (Int. n. 29).

Le critiche nei confronti del Commissario riguardano anche e soprattutto quanto accaduto in coincidenza con le fine della gestione straordinaria (c). Per i dirigenti e i sindacati confederali il Commissario ha infatti lasciato il Teatro in una situazione di profonda crisi, sull'orlo del fallimento, senza risorse e senza programmi. Come afferma un rappresentante dei sindacati confederali,

“La realtà è che il Commissario ha fatto i conti per fare bella figura. Si è speso tutto nella prima parte della stagione. Quindi a giugno lui era a zero. Non c'era più niente” (Int. n. 26)⁴⁵.

⁴³ “Poteva arrivare una persona che faceva soltanto il Commissario. Così non è stato. Quello del Commissario è stato un mandato di Soprintendenza per tempi e modi” (Int. n. 22).

⁴⁴ Gli spettacoli che vengono citati e criticati sono: Flauto Magico con l'Orchestra di Piazza Vittorio, Padre Cicogna con Nicola Piovani, il progetto della Tosca di Lucio Dalla.

⁴⁵ “Abbiamo concluso la Tosca a giugno 2010 spendendo già tutto il budget 2010. Questo ha portato alla situazione economico finanziaria esplosa dopo” (Int. n. 25).

Secondo questa narrazione, la cassa integrazione e le minacce di liquidazione del Teatro sono quindi le conseguenze di due anni di gestione commissariale. Come afferma un dirigente,

“Le crisi finanziarie sono determinate dalla gestione. Quindi ... c'è stato un Commissario e la sua gestione ha portato ad una crisi finanziaria” (Int. n. 24).

In sintesi, secondo l'interpretazione dei dirigenti e dei sindacati confederali la crisi che ha colpito il Teatro nel 2008 è stata legata alle pretese fuori misura dei sindacati autonomi. Il commissariamento in questo senso ha rappresentato una decisione legittima del Sindaco per “fare pulizia” all'interno del Teatro. Tuttavia il Commissario non ha rispettato le aspettative, né loro né quelle del Sindaco: invece di ‘ripulire’ il Teatro – e quindi di prendere decisioni anche drastiche - ha fatto il Sovrintendente, stringendo patti con i sindacati autonomi per il “quieto vivere”, sostituendo parte della dirigenza e cambiando la programmazione del Teatro. Secondo dirigenti e sindacati confederali poi, il Commissario ha lasciato dopo due anni il Teatro sull'orlo del baratro della liquidazione coatta.

9.3 Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi

Come era già emerso dalla ricostruzione degli eventi, anche le diverse narrazioni sulle vicende del Carlo Felice restituiscono un quadro altamente conflittuale del Teatro, che si riflette peraltro nei toni, nelle parole e nelle imprecazioni utilizzate dagli interlocutori. Ogni singolo passaggio della vicenda è caratterizzato dal conflitto dove le opposte interpretazioni sono parte integrante della vicenda, andando di volta in volta a alimentare lo scontro e a determinare lo svolgimento degli eventi.

In questo paragrafo si metteranno a confronto le due versioni dei fatti esposte in precedenza nel tentativo di valutarne la veridicità e di trarre una prima conclusione riguardo alla vicenda del commissariamento del Teatro ligure.

Tab. 19: Narrazioni a confronto: Fondazione Carlo Felice di Genova

	1. Narrazione sulla incapacità dell'ordinario	2. Narrazione sulla gestione della gestione del poterino
Narratore	Sindacati autonomi; Commissario	Dirigenti, sindacati confederali
Interpretazione obiettivi del Commissario	Risolvere la conflittualità sindacale	Risolvere la conflittualità sindacale
Interpretazione azioni del Commissario:		
Gestione delle relazioni sindacali	Equo	Iniquo
Fondo pensioni	Soluzione efficace	
Cambio dirigenti e programmazione		Illegittimo
Interpretazione risultati e passaggio all'ordinario	Insolvenza a causa dell'assenza di risorse promesse dal Sindaco	Insolvenza a causa della cattiva gestione del Commissario

Come riportato in Tab. 19, entrambe le versioni concordano sul fatto che il Commissario sia giunto a Genova per affrontare i problemi legati alla conflittualità sindacale. Risulta tuttavia essere diverso il giudizio che le due coalizioni danno riguardo alla legittimità delle proteste dei sindacati autonomi. Per quest'ultimi gli scioperi sono espressione della difesa dei diritti dei lavoratori mentre per i dirigenti le agitazioni palesano un tentativo di mantenere i privilegi e di aumentare il potere degli autonomi all'interno del teatro. Al di là di questo conflitto, che appare difficile da ridurre ulteriormente in quanto espressione di posizioni fortemente polarizzate, ciò che risulta interessante sottolineare è che la conflittualità sindacale rappresenta in realtà solo il primo dei vari problemi che il Commissario si troverà ad affrontare nel corso del suo mandato. Subito dopo la sua nomina, il Commissario si troverà infatti a risolvere la questione del fondo pensione. La trattativa legata al fondo e la riduzione dei finanziamenti pubblici e privati creerà poi un problema di tipo economico e finanziario che diventerà la nuova emergenza a partire dalla metà del 2009. Nel caso di Genova si assiste quindi ad una continua determinazione e ri-determinazione (e parallela contestazione) della ragion d'essere del commissariamento. In sostanza, più che essere un intervento finalizzato alla risoluzione di un problema circoscritto – ovvero le proteste sindacali così come riconosciuto nelle due narrazioni - l'intervento commissariale si trova ad essere in balia delle contingenze e degli eventi, inseguendo una normalizzazione che diventa sempre più distante con il passare del tempo.

Per quanto riguarda le azioni del Commissario, si possono effettuare una serie di riflessioni a partire dalle diverse interpretazioni che vengono date riguardo alla gestione dei rapporti sindacali, alla questione del fondo pensioni e alle decisioni del Commissario riguardo a programmazione e cambio dei dirigenti.

Rispetto alle diverse interpretazioni relative alle relazioni sindacali, ciò che emerge è l'immagine di un gioco a somma zero, dove gli interventi considerati positivi ed equi dagli autonomi sono interpretati al pari di un danno o di un torto dai dirigenti e dai confederali. Non

sembra quindi che alcuna riappacificazione interna sia stata raggiunta durante i due anni di commissariamento.

Rispetto invece alla questione del fondo pensioni, è indubbio che durante il periodo di commissariamento si arrivi ad una risoluzione del problema, come sostenuto dal Commissario e dai sindacati autonomi: la mediazione del Commissario risulta essere fondamentale al fine di ottenere i fondi di comune e regione e di portare avanti la trattativa con gli aventi diritto. Tuttavia bisogna notare come durante il periodo di commissariamento non venga fatto alcuno sforzo mirato all'individuazione delle responsabilità legate al fallimento del fondo, responsabilità che rimangono ancora da chiarire nonostante sei milioni di € di risorse pubbliche siano state già destinate alla soluzione della questione.

Sempre riguardo alle azioni del Commissario si è notato come i dirigenti della Fondazione considerino illegittimo il fatto che il Commissario si sia comportato come un Sovrintendente durante il suo mandato, prendendo decisioni volte a modificare la composizione della dirigenza e l'offerta culturale del Teatro, quindi potenzialmente mirate a generare un cambiamento nel lungo periodo. Da un punto di vista strettamente normativo queste decisioni non possono essere considerate illegittime, visto che l'art. 21 del D.lgs 367 del 1996 affida al Commissario una discrezionalità massima nella gestione della Fondazione. Questo non vuol dire tuttavia che l'orizzonte temporale delle decisioni del Commissario non rappresenti una delle dimensioni problematiche nel fenomeno in analisi. In termini generali infatti, dietro ad un intervento temporale che, a fronte di obiettivi vaghi e mutevoli, fa affidamento sulla discrezionalità del singolo si può celare il rischio che questo prenda decisioni di lungo periodo senza poi essere chiamato a rispondere dei risultati, oppure ponga in essere interventi di breve periodo volti a massimizzare il ritorno in tempi rapidi ma con conseguenze potenzialmente dannose sul lungo termine. E' chiaro che al fine di ridurre questo rischio sarebbe necessario un sistema che obbligasse i singoli alla massima responsabilizzazione sulle decisioni prese, cosa che non avviene tuttavia nel caso del commissariamento di Genova, come si può notare osservando quanto accade al passaggio di consegne tra amministrazione ordinaria e straordinaria.

Come emerge infatti anche dalle narrazioni, in questa fase si osserva un muro contro muro tra chi sostiene che l'insolvenza sia dovuta all'assenza dei fondi promessi dal Sindaco e chi invece ritiene che questa sia legata alla cattiva gestione del Commissario. Quale delle due versioni sia la più veritiera è impossibile da stabilire in assenza di un mandato di fine rapporto da parte del Commissario o di altri dati prodotti da parte della nuova amministrazione ordinaria. Nemmeno il bilancio 2010 chiarisce ulteriormente la vicenda, poiché i risultati della gestione commissariale e di

quella ordinaria si trovano irrimediabilmente confusi rendendo indeterminabili le diverse responsabilità di gestione.

Ciò che si può affermare pertanto è che la fine del commissariamento, così come anche il secondo rinnovo, è avvenuta nella completa assenza di comunicazione e trasparenza tra *governance* ordinaria e straordinaria, oltre che verso i cittadini e i contribuenti.

10. Il commissariamento della Fondazione Arena di Verona

10.1. Analisi del contesto e cronologia degli eventi

Le caratteristiche della Fondazione

Tra le 13 Fondazioni Liriche italiane, l'Arena di Verona si distingue per una serie di specificità la cui analisi può essere utile per la comprensione degli eventi legati al commissariamento (per una ricostruzione del dibattito sulle Fondazioni Liriche si rimanda invece al cap. 9).

In primo luogo la Fondazione usufruisce di un Teatro all'aperto, l'Arena appunto, dieci volte più capiente rispetto alle sale delle altre Fondazioni liriche (Zan 2009). Grazie allo straordinario afflusso di pubblico che caratterizza il Festival Areniano da giugno a settembre, la Fondazione genera, assieme alla Scala di Milano, le maggiori entrate da biglietteria del comparto (nel 2007 gli incassi dell'Arena sono stati pari a 25,7 milioni contro una media di incassi di botteghino del comparto di 7,6 milioni di €) (Ravenna 2010).

In secondo luogo l'Arena di Verona risulta essere storicamente una delle Fondazioni più scarsamente sostenute da contributi pubblici, sia statali che degli enti locali (Zan 2009). Nel 2007 i contributi pubblici dell'Arena si sono fermati ad esempio a quota 16,2 milioni contro una media di comparto di 26,8. Considerando anche gli sponsor privati, ciò ha fatto sì che nel 2007 i contributi in conto esercizio dell'Arena abbiano contribuito solo per il 32,6% alla copertura dei costi di produzione contro una media di comparto del 75,0%. Nel caso dell'Arena, i contributi comunali sono relativamente bassi anche perché il Comune deve sostenere i costi dell'affitto del Teatro Filarmonico, sede dell'attività da ottobre a maggio, e ciò si traduce in un minore finanziamento della spesa corrente della Fondazione.

Ulteriori specificità della Fondazione Arena sono legate al Festival Areniano e riguardano il personale e i costi relativi all'allestimento degli spettacoli. In occasione del Festival il personale passa infatti dai circa 300 addetti stabili alle 1000 unità, tra stabili e contratti temporanei. I grandiosi allestimenti areniani necessitano infatti di un numero di addetti al montaggio e allo smontaggio delle scene superiore rispetto a quello di un Teatro coperto. Uno spettacolo in Arena è poi unico dal punto di vista del movimento delle masse sul palco e necessita quindi di un elevato numero di comparse e di artisti del coro. Infine è necessario un numero maggiore di orchestrali per garantire una diffusione del suono uniforme nell'anfiteatro. Bisogna poi ricordare che il costo di un nuovo

allestimento areniano è più elevato rispetto a quello di un allestimento per un Teatro coperto. Nel 2007 ad esempio il costo sostenuto per l'allestimento areniano dell'Aida si è avvicinato al milione di € contro i circa 70 mila € dell'allestimento deMacbeth effettuato per il teatro Filarmonico (FAV 2008).

Come si vedrà in seguito, la questione degli allestimenti areniani e quella dei contributi in conto esercizio – sia pubblici che privati – saranno al centro del dibattito nella vicenda del commissariamento dell'Arena di Verona.

L'arrivo del Commissario

Il commissariamento della Fondazione Arena avviene il 16 settembre 2008. “Il commissariamento” – si legge nel comunicato del Ministero dei Beni e attività culturali - “avrà una durata non superiore a 60 giorni, si è reso necessario per affrontare la delicata situazione patrimoniale della Fondazione ed è stato deciso in accordo con il Sindaco di Verona, Flavio Tosi” (MIBAC 2008). Il Commissario nominato dal Ministro è Salvatore Nastasi, in quel momento direttore generale per lo spettacolo dal vivo, capo di Gabinetto del MIBAC e Commissario straordinario alla Fondazione San Carlo di Napoli, altra Fondazione lirica commissariata dal 2007. All'Arena di Verona il Commissario resterà in carica fino al 20 gennaio 2009, per un totale di quattro mesi circa.

La “delicata situazione patrimoniale” si era creata poiché nel 2007 la perdita cumulata degli anni 2006 e 2007 era risultata pari al 51,5% del patrimonio netto, ben al di sopra della soglia del 30% stabilita per legge e in corrispondenza delle quali scatta lo scioglimento del consiglio di amministrazione e la nomina di un Commissario straordinario (vedi Tab. 20).

Tab. 20: Impatto delle perdite di esercizio sul patrimonio netto della Fondazione Arena, anni 2002-2010

Valori in migliaia di €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Patrimonio di dotazione	25.972	25.972	25.972	24.862	24.408	20.727	17.752	18.711	19.276
Riserve statutarie	7.131	7.131	2.596						
Utile (perdite) a nuovo		-1.579							
Utile (perdite) di esercizio	-1.579	-2.956	-3.706	-453	-3.680	-4.611	959	565	156
Totale patrimonio netto	31.524	28.568	24.862	24.408	20.727	16.115	18.711	19.276	19.433
Perdita cumulata due anni/patrimonio netto		-15,9%	-26,8%	-17,0%	-19,9%	-51,5%	-19,5%	7,9%	3,7%

Le perdite dell'Arena non erano però circoscritte solo agli anni 2006 e 2007. Al contrario fin dal 2002, il conto economico della Fondazione Arena di Verona aveva registrato costantemente delle perdite di esercizio, poi coperte attraverso una riduzione del patrimonio netto (vedi riga utile di esercizio in Tab. 20). Questo era passato in quegli anni da 31,5 milioni di € (anno 2002) a 16,1 milioni di € (anno 2007), facendo sì che le perdite registrate nel 2006 e nel 2007 rendessero inevitabile lo sfioramento del tetto del 30%.

Analizzando l'andamento dei ricavi e dei costi tra 2002 e 2007 si può comprendere meglio come si siano potute realizzare le ingenti perdite che hanno caratterizzato il periodo in analisi (vedi Tab. 21).

Tab. 21: Fondazione Arena di Verona: conto economico 2002-2010

	ANNO: 2002	ANNO: 2003	ANNO: 2004	ANNO: 2005	ANNO: 2006	ANNO: 2007	ANNO: 2008	ANNO: 2009	ANNO: 2010
Ricavi da biglietteria	26.922.353	26.901.499	26.542.243	23.789.816	24.445.862	25.758.918	25.076.213	23.588.865	22.811.797
Incremento immobiliz per lavori interni	1.635.164	1.681.086	3.391.823	1.710.573	2.583.891	3.649.309	587.111	634.060	1.310.374
Altri ricavi e proventi	2.263.681	2.504.809	2.748.006	2.094.126	4.764.785	4.518.605	3.962.571	4.783.540	5.361.707
Ricavi di vendita	30.821.198	31.087.394	32.682.072	27.594.515	31.794.538	33.926.832	29.625.895	29.006.465	29.483.878
Acquisto mat prime, sussid, di cons e merci	1.869.659	1.385.150	1.915.211	1.368.680	1.871.646	2.795.655	888.190	1.180.960	1.263.203
Costi per servizi	19.587.954	19.494.856	19.680.624	16.801.730	16.599.072	18.584.714	16.537.095	17.246.446	16.939.319
Costi per godimento beni di terzi	2.661.268	1.945.878	1.972.157	1.311.873	1.129.215	1.279.249	1.446.585	2.148.188	1.712.999
Costi per il personale	27.098.085	28.187.893	29.156.934	27.137.893	27.927.282	28.328.832	26.538.997	25.784.104	26.140.722
Ammortamenti e svalutazioni	1.797.768	1.968.652	2.379.546	3.641.799	3.024.733	4.111.390	2.713.851	2.087.981	2.031.606
Var rim mat prime, sussid, merci	50.593	-25.386	7.242	-1.388	18.450	-191.634	-21.851	110.629	30.931
Accantonamento per rischi	0	506.177	2.127	50.000	121.584	323.670	1.233.153	902.000	850.130
Altri accantonamenti	90.000	30.400	0	0	0	0	800.000	345.000	0
Oneri diversi di gestione	596.360	1.207.526	565.349	599.985	1.191.975	573.617	1.057.810	737.838	750.975
Costi operativi	53.751.687	54.701.146	55.679.190	50.910.572	51.883.957	55.805.493	51.193.830	50.543.146	49.719.885
Risultato gestione artistica	-22.930.489	-23.613.752	-22.997.118	-23.316.057	-20.089.419	-21.878.661	-21.567.935	-21.536.681	-20.236.007
Stato	14.895.640	15.619.297	15.065.137	14.197.957	12.665.199	13.428.827	17.069.886	16.609.465	14.241.213
<i>Risultato dopo Stato</i>	<i>-8.034.849</i>	<i>-7.994.455</i>	<i>-7.931.981</i>	<i>-9.118.100</i>	<i>-7.424.220</i>	<i>-8.449.834</i>	<i>-4.498.049</i>	<i>-4.927.216</i>	<i>-5.994.794</i>
Regione	929.500	930.000	1.230.000	837.000	2.480.000	2.090.000	1.850.000	1.910.000	1.850.000
Provincia	0	0	0	0	0	0	1.269.360	1.269.359	1.269.359
Comune	877.976	839.302	1.000.000	682.942	700.000	585.625	808.000	400.000	850.000
Totale Regione e Enti Locali	1.807.476	1.769.302	2.230.000	1.519.942	3.180.000	2.675.625	3.927.360	3.579.359	3.969.359
Altri contributi	75.198	30.987	11.000	321.710	88.069	95.902	139.563	89.307	0
Totale Fondi pubblici	16.778.314	17.419.586	17.306.137	16.039.609	15.933.268	16.200.354	21.136.809	20.278.131	18.210.572
<i>Risultato dopo Fondi pubblici</i>	<i>-6.152.175</i>	<i>-6.194.166</i>	<i>-5.690.981</i>	<i>-7.276.448</i>	<i>-4.156.151</i>	<i>-5.678.307</i>	<i>-431.126</i>	<i>-1.258.550</i>	<i>-2.025.435</i>
Privati	4.896.012	3.632.004	2.500.000	3.732.004	1.000.000	2.015.200	2.269.359	2.328.757	2.639.297
<i>Risultato dopo Fondi pubblici e privati</i>	<i>-1.256.163</i>	<i>-2.562.162</i>	<i>-3.190.981</i>	<i>-3.544.444</i>	<i>-3.156.151</i>	<i>-3.663.107</i>	<i>1.838.233</i>	<i>1.070.207</i>	<i>613.862</i>
Risultato gestione raccolta fondi	21.674.326	21.051.590	19.806.137	19.771.613	16.933.268	18.215.554	23.406.168	22.606.888	20.849.869
Risultato extra gestione	299.101	192.780	74.248	3.604.314	96.023	-480.548	-468.794	-144.702	-56.671
Risultato al netto delle imposte	-957.062	-2.369.382	-3.116.733	59.870	-3.060.128	-4.143.655	1.369.439	925.505	557.191
Imposte	622.031	586.637	589.753	513.727	620.728	468.135	410.107	360.083	400.779
Risultato di esercizio	-1.579.093	-2.956.019	-3.706.486	-453.857	-3.680.856	-4.611.790	959.332	565.422	156.412

Nota: per un'illustrazione della modalità di riclassificazione dei bilanci si veda Zan (2009).

Per quanto riguarda i ricavi di vendita, essi registrano un aumento del 10,1% nel periodo considerato grazie all'incremento delle immobilizzazioni per lavori interni e degli altri ricavi. Calano invece i ricavi da biglietteria in flessione del 4,3% (da 26,9 milioni a 25,7).

Dal punto di vista della raccolta fondi, il periodo è caratterizzato da una lieve flessione dei contributi pubblici (-3,4%) e da un forte calo dei contributi privati (-58,8%). In particolare nel 2006 i contributi privati scendono a quota 1 milione di € contro i quasi 5 milioni del 2002.

I costi della Fondazione sono in media di 53,8 milioni tra 2002 e 2007. Focalizzandosi sugli anni nei quali si sono registrate le maggiori perdite - 2004, 2006 e 2007 - si può osservare come queste siano riconducibili all'incrocio di diversi fattori. A fronte di ricavi e costi nella media del periodo 2002-2007, il calo dei contributi privati è stato cruciale soprattutto nel 2006. Al contrario nel 2004 e nel 2007 si è verificata un'esplosione dei costi (sopra quota 55,5 milioni) che né i maggiori ricavi di vendita né la raccolta fondi nella media è riuscita a colmare. L'impressione generale è che la Fondazione abbia espresso negli anni un livello di costi troppo elevato date le sue

capacità di generare ricavi e di raccogliere fondi. Applicando a tutti gli anni in osservazione (2002-2010) il valore medio della raccolta fondi dello stesso periodo (20,4 milioni €), ciò che si nota è che la Fondazione avrebbe chiuso il bilancio in attivo solo nel 2005, facendo registrare comunque perdite consistenti (sopra i 2 milioni di €) nel 2003, nel 2004 e nel 2007.

Ad eccezione dell'anno 2002, gli anni che vanno dal 2003 al 2007 coincidono con la sovrintendenza di Claudio Orazi, nominato a dicembre 2002 dall'unico Sindaco di Verona a capo di una coalizione di centrosinistra dal dopoguerra ad oggi – Paolo Zanotto. I sovrintendenti restano in carica 4 anni e nel luglio 2006, ad un anno circa dalle elezioni comunali, Orazi era stato nuovamente confermato dal Sindaco della città nonché Presidente della Fondazione. Le elezioni comunali del maggio 2007 videro la vittoria di Flavio Tosi (Lega Nord) su Paolo Zanotto (Centrosinistra), comportando così un cambiamento nella presidenza della Fondazione.

A cavallo tra marzo e aprile 2008 il Sovrintendente Claudio Orazi raggiunse un accordo con il nuovo Sindaco per la risoluzione del contratto e presentò le sue dimissioni. Gli subentrò, in data 2 aprile 2008, Francesco Girondini, già nominato nei mesi precedenti dal Sindaco Tosi come direttore operativo della Fondazione, al fine di “affiancare” per alcuni, o di “controllare” per altri, l'operato del Sovrintendente Orazi.

Una volta preso atto della situazione, il nuovo Sovrintendente approvò un bilancio 2007 con una perdita di 4,6 milioni di € (25 luglio 2008 - deliberazione 53 cit. in FAR 2008), comunicando al Ministero quei dati di bilancio che sarebbero andati a determinare lo sforamento del tetto del 30% del patrimonio.

Di fatto, quindi, il Commissario inviato dal Ministero in settembre andava a sostituire un Sovrintendente ed un Cda appena nominati e non direttamente responsabili di quei risultati economici che avevano determinato il commissariamento.

Il periodo di commissariamento

Stando alla normativa, il compito di un Commissario straordinario è quello di provvedere “alla gestione della Fondazione; ad accertare e rimuovere le irregolarità; a promuovere le soluzioni utili al perseguimento dei fini istituzionali” (D.lgs 367/1996 Art. 21). In sostanza, una volta nominato, il Commissario può prendere qualsiasi tipo di decisione senza che queste siano approvate dal Consiglio di amministrazione, che decade con la sua nomina. Questo paragrafo sarà quindi dedicato ad analizzare il modo attraverso il quale il Commissario Nastasi ha utilizzato il suo ampio potere discrezionale durante i quattro mesi trascorsi alla guida del Teatro veronese. La presente ricostruzione si baserà su quanto riportato nel bilancio 2008 (FAV 2009) e sulle interviste svolte

con i dirigenti della Fondazione e i rappresentanti sindacali in assenza di un report di fine mandato da parte del Commissario e data la mancata disponibilità del Ministero a partecipare alla ricerca.

Grazie alle interviste è stato possibile comprendere che una delle prime operazioni del Commissario fu quella di nominare l'ormai decaduto Sovrintendente Girondini come suo assistente, ponendo quindi le basi per una gestione in continuità con quando impostato dallo stesso Girondini a partire dalla sua nomina, avvenuta solo quattro mesi prima del commissariamento. Ciò costituisce un caso unico tra le Fondazioni commissariate: negli altri casi di commissariamento (Firenze, Genova, Napoli, Roma e da ultimo Trieste) infatti, il Sovrintendente uscente è stato coinvolto solo per il tempo necessario al passaggio di consegne. A Verona invece egli rimase in carica, seppur con un diverso incarico, per tutto il periodo di amministrazione straordinaria.

Secondo quanto riportato nel bilancio 2008, sono due le operazioni collocabili temporalmente nel periodo di commissariamento.

Nel dicembre 2008 il Comune di Verona conferì alla Fondazione Arena un immobile, allo scopo di risanare la situazione patrimoniale (FAV 2009). Il conferimento dello stabile apportò 1,6 milioni di € al patrimonio della Fondazione, determinando in gran parte l'aumento del patrimonio netto dai 16,1 milioni di € a fine 2007 ai 18,7 milioni nel 2008 (l'incremento totale è stato determinato, oltre che dalla cessione dell'immobile, anche dall'utile di esercizio del 2008 - 956 mila € - e da un contributo al patrimonio della Provincia di Verona - 50 mila €, deliberato del febbraio 2008). Tuttavia bisogna sottolineare che l'operazione di ripatrimonializzazione era già stata avviata nel giugno del 2008, quindi prima dell'arrivo del Commissario: il bilancio dell'anno 2007 riporta, tra i fatti accaduti dopo la chiusura dell'esercizio, che nella seduta dell'11/06/2008 l'amministrazione comunale aveva deliberato il trasferimento della proprietà immobiliare alla Fondazione (FAV 2008). In questo senso si può più correttamente affermare che la ripatrimonializzazione venne definitivamente finalizzata durante il mandato del Commissario.

Dal bilancio 2008 si apprende anche che nel mese di gennaio 2009 la Fondazione Arena di Verona costituì una società a responsabilità limitata interamente partecipata, denominandola Arena Extra. Come riportato nell'atto costitutivo, la società venne istituita dalla Fondazione Arena di Verona, rappresentata dal Commissario Nastasi, il 19 gennaio 2009, ovvero il giorno prima della fine del commissariamento (AE 2010). Come amministratore fu nominato a tempo indeterminato Francesco Girondini, in quel momento assistente del Commissario.

La società, si legge sempre nell'atto, è un ente strumentale della Fondazione e svolge attività di:

- ideazione, gestione, promozione e allestimento di manifestazioni e rassegne al di fuori della programmazione istituzionale della Fondazione Arena di Verona;
- organizzazione e la gestione di servizi commerciali, promozionali e pubblicitari delle manifestazioni;
- promozione e gestione dell'immagine della Fondazione Arena di Verona tramite attività di pubbliche relazioni;
- eventuale gestione e promozione dell'Anfiteatro Arena inteso come contenitore museale;
- l'ideazione, realizzazione e riproduzione di
 - o qualsiasi brano e/o opera a carattere musicale,
 - o corto o lungometraggi,
 - o qualsiasi tipo di pubblicazione di testi letterari, musicali;
- la relativa commercializzazione e vendita dei prodotti risultanti.

Tra le varie attività della società, la principale è quella descritta al primo punto, ovvero la realizzazione di manifestazioni e rassegne al di fuori della programmazione della Fondazione. Per comprendere questa funzione è necessario fare una breve premessa. L'anfiteatro romano è un immobile di interesse culturale tutelato dal MIBAC tramite la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Padova e Verona. Il Ministero consente l'utilizzo dell'anfiteatro romano per un numero fisso di serate, pari a 75 a partire dal 2008. Un numero di serate sono occupate dalla lirica e gestite dalla Fondazione Arena di Verona mentre le rimanenti sono utilizzate per ospitare spettacoli teatrali, concerti rock o di musica leggera. Prima della creazione di Arena Extra, il Comune si era affidato a degli imprenditori privati per la gestione delle serate non interessate dalla programmazione dalla Fondazione. Ora è invece la Fondazione, tramite il braccio operativo Arena Extra, a gestire queste serate, girando poi al Comune, in base ad un accordo che non si è riusciti a visionare, un canone d'affitto. In questo senso Arena Extra andrebbe a sostituire gli impresari nell'organizzazione delle serate, rendendo possibile, almeno sulla carta, una maggiore integrazione con le necessità di programmazione della Fondazione, potenzialmente, la realizzazione di ricavi per la stessa Fondazione. Questi dovrebbero essere pari a quanto viene introitato da Arena Extra una volta sottratta una quota che resta alla società e la quota che viene girata al Comune per l'affitto dell'Anfiteatro. Quali siano le quote è difficile dirlo, sempre a causa del mancato accesso all'atto che regola le transazioni tra Arena Extra, Fondazione Arena e Comune di Verona.

Oltre all'operazione di ripatrimonializzazione e alla creazione di Arena Extra resta da chiarire in che modo la gestione commissariale abbia contribuito alla realizzazione del risultato di esercizio

2008, in attivo di 950 mila € dopo anni di segno negativo. Poco si può dire sulla base dei soli dati di bilancio. Durante il 2008 si sono infatti alternate tre gestioni diverse: quella del Sovrintendente Orazi fino ad aprile, quella di Girondini fino a settembre e quella del Commissario fino alla fine dell'anno. In questa situazione il bilancio annuale non rappresenta sicuramente lo strumento migliore per stabilire con chiarezza a chi in particolare siano da attribuire le decisioni che hanno determinato il risultato finale. Per tentare una ricostruzione è necessario quindi incrociare quanto riportato nel bilancio con informazioni provenienti da altre fonti.

Rispetto agli anni precedenti, il 2008 è caratterizzato da un risultato di gestione artistica in linea con gli anni della gestione Orazi (2003-2007): la riduzione dei costi (-4,8% rispetto alla media della gestione precedente) è stata infatti annullata dal calo dei ricavi, soprattutto per quando riguarda la voce delle immobilizzazioni per lavori interni, passata dai 3,6 milioni nel 2007 a 587 mila € nel 2008. Per comprendere meglio come si sia realizzato questo mutato equilibrio tra le componenti che contribuiscono al risultato di gestione artistica bisogna prendere in considerazione i dati relativi ai nuovi allestimenti, tenendo presente il costo elevato dei nuovi allestimenti areniani. Se tra 2003 e 2007 il numero dei nuovi allestimenti era oscillato tra i due e i tre all'anno, nel 2008 non si registra nessun nuovo allestimento. Questo ha provocato, come si è visto, da un lato un decremento nei costi, soprattutto nella voce relativa all'acquisto di materie prime (da 2,8 milioni nel 2007 a 888 mila nel 2008), ma anche una parallela riduzione dei ricavi, come si vede dal calo del valore delle immobilizzazioni per lavori interni. Si può escludere che la paternità della decisione di azzerare il numero di nuovi allestimenti areniani nel 2008 sia da attribuire al Commissario: la gestione straordinaria si insediò infatti a settembre, dopo la conclusione del festival.

Se il risultato di gestione artistica del 2008 non si discosta molto dagli anni precedenti, quello che risalta è il risultato della raccolta fondi, in aumento del 22,2% rispetto alla media della gestione Orazi. L'aumento maggiore è quello dei contributi statali, passati dai 13,4 milioni di € del 2007 ai 17 del 2008. Non è possibile purtroppo chiarire sulla base dei dati disponibili se il Commissario abbia avuto un ruolo nel determinare l'aumento del contributo statale.

In sintesi, l'unica operazione direttamente riconducibile al Commissario riguarda la creazione del braccio operativo Arena Extra, finalizzata ad allargare l'area di business della Fondazione al di là della lirica. Per quanto riguarda gli altri interventi, il processo di ripatrimonializzazione era già stato iniziato prima della nomina del Commissario e la riduzione degli allestimenti areniani risulta essere la conseguenza di decisioni prese precedentemente. Non è invece stato possibile stabilire il ruolo del Commissario nell'incremento della raccolta fondi.

Come accennato già in precedenza, il 20 gennaio 2009 termina il commissariamento della Fondazione Arena, durato in tutto quattro mesi. Nel prossimo paragrafo si analizzeranno gli anni post-commissariamento al fine di comprendere l'andamento della gestione e l'impatto della creazione di Arena Extra.

La fine del commissariamento

Nel febbraio 2009 è stato ricostituito il Consiglio di amministrazione della Fondazione Arena di Verona e nominato il nuovo Soprintendente. La carica è stata ri-affidata a Francesco Girondini, già Sovrintendente prima del commissariamento, assistente del Commissario durante l'amministrazione straordinaria e amministratore di Arena Extra per nomina commissariale.

I primi bilanci della sua gestione, ancora in corso, sono contrassegnati dal segno positivo: 550 mila € nel 2009 e 150 mila € nel 2010. Questi risultati hanno allontanato il pericolo di un nuovo sfioramento del tetto del 30% del patrimonio e di un ulteriore commissariamento.

L'analisi delle voci di bilancio per il periodo 2009-2010 può aiutare a capire meglio come si siano determinati i risultati positivi citati in precedenza.

Rispetto al 2008, i costi della Fondazione del 2009 e 2010 risultano più bassi e arrivano a toccare quota 49,7 milioni di € nel 2010, collocandosi quindi al livello più basso del periodo 2002-2010. Rilevante al fine della riduzione dei costi risulta essere la scelta di realizzare sia nel 2009 che nel 2010 un solo nuovo allestimento areniano per anno, contro una media di 3 tra 2002 e 2007 (erano stati zero invece nel 2008). La riduzione dei nuovi allestimenti non si traduce tuttavia direttamente in un miglioramento del risultato di gestione artistica a causa di un parallelo calo dei ricavi. Va segnalata infatti la riduzione dei ricavi da biglietteria che raggiungono i 22,1 milioni nel 2010, mai così bassi nel periodo sotto osservazione. Se da un lato la riduzione degli allestimenti ha provocato un abbassamento dei costi, dall'altro si può pensare che questa scelta abbia avuto un ruolo nel calo delle entrate da biglietteria.

Più che dal controllo dei costi – la cui diminuzione risulta controbilanciata da un calo dei ricavi (entrambi calano in media del 6,8% rispetto alla gestione precedente) - il risultato finale conseguito dalla nuova amministrazione risulta trarre beneficio soprattutto dall'aumento della raccolta fondi, che segna un +13,4% nei due anni della gestione Girondini (da una media di 19,1 milioni tra 2003 e 2007 a una media di 21,7 milioni tra 2009 e 2010). Peraltro applicando agli anni 2009 e 2010 la media della raccolta fondi di tutto il periodo sotto osservazione (2002-2010), si nota come il risultato della nuova gestione Girondini avrebbero segnato una perdita di 1,5 milioni nel 2009 e di 213 mila € nel 2010. Il risanamento dell'Arena di Verona risulta quindi essere legato più

ad una rinnovata generosità dei soci - Stato in primis – rispetto che all'andamento delle entrate generate e dei costi sostenuti, pur modificati rispetto alla passata gestione.

Una seconda area di interesse per quanto riguarda il periodo post-commissariale riguarda Arena Extra e i suoi eventuali impatti sulla gestione della Fondazione. Poiché l'amministratore unico di Arena Extra nonché Sovrintendente della Fondazione Arena Girondini ha rifiutato di partecipare alla ricerca, non è disponibile alcuna informazione sul numero e il tipo di spettacoli o altre attività svolte da Arena Extra nel 2009 e nel 2010. Tuttavia, grazie ai bilanci della società, è possibile apprendere che il braccio operativo della Fondazione ha chiuso gli anni finanziari 2009 e 2010 rispettivamente con un utile di 245 mila € e di 2.000 € circa, dove la differenza è dovuta quasi unicamente ad una contrazione dei ricavi, passati dai 1,5 milioni di € circa del 2009 agli 820 mila € del 2010. Come riportato nei verbali di approvazione dei bilanci, in entrambi i casi il risultato di esercizio è stato destinato a riserva straordinaria (tranne il 6% dell'utile 2009 che è stato destinato a riserva ordinaria). Per quanto riguarda i rapporti tra Arena Extra e la Fondazione, nel 2009 la società ha determinato un utile di circa 120 mila € per la Fondazione Arena mentre nel 2010 la differenza tra i ricavi e i costi della controllata ha dato un risultato negativo, causando una perdita per la Fondazione di quasi 40 mila € (si veda Tab.22).

Tab. 22: Ricavi e costi della Fondazione Arena legati alla controllata Arena Extra

Valori in €	2009	2010
Ricavi da controllata	299.629	125.987
Costi da controllata	179.317	165.961
Acquisti materiali	1.858	
Costi per servizi	168.730	165.697
Costi amministrativi	814	264
Costi per godimento beni di terzi	7.789	
Altri oneri	126	
Utile/perdita da controllata	120.312	-39.974

L'apporto del braccio operativo Arena Extra sembra quindi per il momento altalenante, senza dimenticare i problemi di trasparenza che hanno caratterizzato l'intera operazione.

Tab. 23: Commissariamento della Fondazione Arena di Verona– cronologia degli eventi

Giugno 2002	Flavio Zanutto (Centrosinistra) viene eletto Sindaco di Verona.
Dicembre 2002	Claudio Orazi viene nominato Sovrintendente della Fondazione Arena di Verona.
Luglio 2006	Claudio Orazi viene riconfermato Sovrintendente della Fondazione Arena di Verona per altri quattro anni.
Maggio 2007	Flavio Tosi (Lega Nord) viene eletto Sindaco di Verona.
Ottobre/Novembre 2007	Francesco Girondini viene nominato direttore operativo della Fondazione Arena di Verona.
Aprile 2008	Claudio Orazi si dimette dalla carica di Sovrintendente. Francesco Girondini viene nominato Sovrintendente della Fondazione Arena di Verona.
Giugno 2008	Viene mandato al MIBAC il Bilancio di esercizio 2007 L'amministrazione comunale di Verona delibera il trasferimento di una proprietà immobiliare quale apporto straordinario alla Fondazione.
Settembre 2008	Salvatore Nastasi viene nominato Commissario straordinario per 60 giorni
Gennaio 2009	Creazione di Arena Extra SRL Uninominale. Fine del commissariamento
Febbraio 2009	Francesco Girondini viene nominato Sovrintendente della Fondazione Arena di Verona.

10.2. Le narrazioni sul commissariamento dell'Arena di Verona

Nel caso di Verona le narrazioni individuate differiscono a seconda del periodo a cui fanno riferimento. Per quanto riguarda il periodo pre-commissariale sono state individuate due narrazioni:

- quella sostenuta dall'ex Sovrintendente, da parte della dirigenza e dai sindacati confederali CGIL e UIL e denominata qui "la narrazione politica";
- quella sostenuta da parte della dirigenza e da un sindacato autonomo e qui denominata "le colpe del Sovrintendente".

La composizione delle coalizioni è invece diversa per quanto riguarda il periodo di commissariamento e la gestione successiva. Qui si distinguono:

- una narrazione sostenuta dalla dirigenza (intitolata qui "l'inutilità del commissariamento").
- una narrazione sostenuta dai sindacati ("il commissariamento come una spinta verso la privatizzazione").

Come già ricordato, né il Commissario né il nuovo Sovrintendente hanno risposto positivamente alle mie richieste di intervista.

Come si è arrivati al commissariamento?

La narrazione politica

L'ex Sovrintendente, alcuni dirigenti e alcuni rappresentanti sindacali danno agli eventi che hanno caratterizzato la storia recente dell'Arena un'interpretazione 'politica'. Secondo questa narrazione i processi che hanno portato la Fondazione a risultati di bilancio negativi dipendevano dall'assenza di contributi pubblici e in particolar modo privati, dove l'andamento di questi ultimi è legato agli assetti politici cittadini e quindi fuori dal controllo del Sovrintendente e della dirigenza. L'immagine della Fondazione che questa narrazione evoca è quella di una pedina all'interno di uno scacchiere ostile dove i giocatori sono i candidati sindaci, i partiti e i rappresentanti dell'economia cittadina.

Per quanto riguarda le forti perdite di bilancio verificatesi tra 2003 e 2007, secondo la narrazione 'politica' queste erano legate soprattutto al taglio del Fondo Unico per lo spettacolo, dallo sfilarsi degli sponsor privati e dal calo delle entrate di botteghino dovute alle cancellazioni per pioggia di diversi spettacoli areniani. Tutto questo, anno dopo anno, avrebbe portato al superamento del tetto del 30% del patrimonio imposto dal Ministero. Come affermano infatti due ex dirigenti della Fondazione,

“Se noi mettiamo riduzione stato, un socio si tira fuori, un altro delibera e non ti dà contributi, [...] Cioè ... adesso io lo faccio in maniera molto grossolana ma credo che questa sia l'impostazione iniziale entro la quale va visto questo commissariamento” (Int. n. 41).

“Il Sovrintendente dott. Orazi, lui programmava [...] in base ad una previsione di bilancio. Allora tu mi devi dare 1000, tu 1000, lo Stato 500...con questi soldi faceva il preventivo. Poi succedeva che la Camera di Commercio non ha tirato fuori soldi due anni di fila. Il Banco Popolare si è sfilato [...] Quindi il FUS era stato tagliato [...] Ha fatto del passivo” (Int. n. 43).

Come riassume l'ex Sovrintendente in un rapporto presentato alla VII consigliere del Consiglio comunale di Verona,

“In quattro anni [2003-2006] i contributi alla gestione destinati dallo Stato e dai soci privati sono diminuiti di ca. € 14.700.000. Nel medesimo periodo le perdite della Fondazione sono state di ca. € 10.700.000”(Comune di Verona 2007)⁴⁶.

Sulla lettura dell'andamento di costi e ricavi della Fondazione effettuata dal Sovrintendente – basata sugli stessi dati commentati in precedenza e rispetto ai quali emergeva invece un livello di costi insostenibile per la Fondazione – si tornerà nel paragrafo 10.3 al fine di comprendere meglio su quali basi poggino le considerazioni del Sovrintendente.

Per quanto riguarda lo scarso supporto degli sponsor privati, secondo l'ex Sovrintendente, i dirigenti e i sindacati, gli imprenditori cittadini non capivano il valore dell'indotto dell'Arena, stimato peraltro “dall'Università di Verona attorno ai 500 milioni di € l'anno” (Comune di Verona 2007).

“Ma la città di Verona non ha ancora capito niente [...] Perché questo diversifica l'Arena: l'indotto! Nessun altro Teatro fa indotto. Neanche la Scala!” (Int. n. 43).

“[I privati] si orientano su altre cose. Paluani con il Chievo calcio. Martinelli con il Verona calcio. Rana con mondiale di ciclismo [...] Vincenzi ha il basket” (Int. n. 40).

“Non c'è interesse. Città molto provinciale. Molto ristretta. Bottegai. Non arrivano a pensare all'economia della cultura. Sono ripiegati sulla cassa” (Int. n. 42).

Oltre ad una scarsa propensione all'investimento in cultura, secondo alcuni la decisione presa dagli sponsor privati di ritirare il supporto alla Fondazione sarebbe stato legato alla volontà di contestare l'amministrazione comunale in carica (il Sindaco è anche Presidente della Fondazione) in quel periodo.

⁴⁶ “Per quanto riguarda il personale pensi che nel 2002 spendevamo 27 mil, nel 2003 passati a 28, nel 2004 a 29, nel 2005 marcia indietro 27 mil. Quindi siamo arrivati a spendere meno del 2002” (Int. n. 41).

“La spesa 2005 era stata riportata a 2002. Le azioni sono state fatte” (Int. n. 41).

“Alla sopra menzionata emorragia di contributi pubblici e privati, la Direzione del Teatro ha contrapposto una serie di iniziative finalizzate ad un preciso obiettivo: il contenimento dei costi” (Comune di Verona 2007).

“Perché il Sindaco aveva promesso alla Banca Popolare che le faceva fare quel lavoro e poi non ha mantenuto la promessa, allora la Banca Popolare non ha più dato la sovvenzione all’Arena” (Int. n. 41).

“Sulla Fondazione era in corso uno scontro politico importante [...] Elementi di pressione che normalmente non dovrebbero far parte della gestione di un’azienda se vogliamo definirla così...” (Int. n. 39)⁴⁷.

Secondo questa narrazione dopo le elezioni del maggio 2007 il protagonista delle scelte principali che incidono sulla Fondazione diventa il nuovo Sindaco e tutto acquista di conseguenza una valenza o una lettura politica.

Questo accade ad esempio per la nomina di Girondini prima ad assistente di Orazi e poi a Sovrintendente dell’Arena. Come affermano due sindacalisti,

“La Fondazione alla fine diventa uno strumento politico in mano a chi comanda. C’era la precedente amministrazione di centro sinistra che aveva messo nel Cda tutta gente di quella parte politica [...] Come sono arrivati loro [Lega Nord] hanno cambiato tutti e hanno messo i loro. Girondini come Sovrintendente, nuovo Cda, tutti della loro parte politica” (Int. n. 39).

“Tosi [...] gli ha messo un direttore operativo a fianco, Girondini [...] perché lo controllasse. [Con Orazi] sono andati avanti un po’ di tempo e poi l’hanno messo in condizione di dare le dimissioni” (Int. n. 40)⁴⁸.

⁴⁷ “All’inizio 2003 la partecipazione dei privati[...] valeva 1,6 milioni a soggetto. Nell’arco di pochi anni per motivi di natura politica è rimasto solo 1 milione” (Int. n. 42).

“Banco Popolare...nel 2006 non vogliono fargli fare un parcheggio ...” (Int. n. 42).

“C’erano beghe politiche, Sovrintendente Orazi di una determinata area, quando a Verona governava il centro sinistra. Poi elezioni e alcuni enti per dar fastidio hanno dato di meno...” (Int. n. 43).

“[...] il Sindaco ha preso un po’ una bastonata dalla città perché si credeva che non riuscisse ... che non avesse questa capacità di avere la città nelle proprie mani. La parte economica. La parte economica della città aveva mollato la sinistra [...]” (Int. n. 41).

⁴⁸ “L’amministrazione quando si è insediata si è trovata un Sovrintendente che o licenziava o non poteva sostituire tout court. Per cui si è inserita una figura apicale in modo che potesse avere spazio gestionale importante” (Int. n. 39).

“Poi ha nominato Girondini come suo assistente. Non poteva nominarlo Sovrintendente però faceva parte politicamente dell’area giusta” (Int. n. 43).

Anche la risoluzione del contratto del Sovrintendente Orazi nel marzo 2008 viene letta, dallo stesso Orazi, in senso politico. Secondo l'ex Sovrintendente infatti questa scelta sarebbe stata fatta a proprio a marzo 2008 per collocare a capo della Fondazione una persona politicamente vicina al Sindaco prima delle elezioni politiche nazionali di maggio, nelle quali il Sindaco temeva la vittoria di un partito della stessa coalizione (il PDL) che avrebbe poi potuto reclamare il posto di Sovrintendente per una persona della stessa area⁴⁹.

Infine tutta la vicenda del commissariamento viene letta, in termini generali, come un'operazione politica.

“Il commissariamento di VR è stato per certi versi una mossa politica più che reale”
(Int. n. 40).

“Secondo me è stata una mossa più politica che tecnica, meramente. Ovviamente c'erano gli estremi ma erano ... si poteva superare, ecco. Non c'era bisogno. L'ha fatta per far capire all'opinione pubblica che quelli di prima han fatto male, ora ci sono loro e faranno bene” (Int. n. 40).

Le colpe del Sovrintendente

In questa narrazione vengono aggregati i punti di vista di quegli attori che individuano nella gestione del Sovrintendente Orazi le principali cause del deficit registrato dalla Fondazione Arena dal 2003 al 2007. Sono di questa opinione una parte della dirigenza e il rappresentante di un sindacato autonomo.

Secondo un dirigente della Fondazione, l'ex Sovrintendente Orazi programmava le attività della Fondazione sulla base di stime delle entrate “gonfiate”. Ogni anno le stime delle entrate di botteghino e dei contributi privati non si avveravano ma i costi dell'attività programmata venivano ugualmente sostenuti portando a deficit sempre più alti. Il Sovrintendente era direttamente coinvolto nella creazione del deficit perché,

⁴⁹ “Il Sindaco dice ‘Io ho paura che se tu vai via mi prendono il posto e mi mettono uno di Forza Italia, io devo mettere Girondini’” (Int. n. 42).

“Quindi se Forza Italia si fosse rafforzata avrebbero messo comunque al suo posto una persona di Forza Italia. Al mio posto alla scadenza di mandato” (Int. n. 42).

“A casa mia non posso educare i miei figli al ‘siccome forse dovrei guadagnare, cominciamo a spendere’. Prima i soldini devo averli a disposizione!” (Int. n. 45).

“Sicuramente ci sono tutti i bilanci preventivi a pareggio, aumentando le entrate, la proiezione. Ma poi le entrate non si sono avverate nella misura in cui sono state previste, oppure che abbiamo speso di più di quanto abbiamo preventivato” (Int. n. 45).

Le perdite della Fondazione sarebbero imputabili anche al consiglio di amministrazione dell'epoca, che approvava le programmazioni e i bilanci del Sovrintendente. Come afferma un rappresentante di un sindacato autonomo,

“In tutti questi anni, ho qui dati, c'è stato un costante deficit di bilancio che grazie a un Cda compiacente e sottolineo questo perché non esiste una normativa che responsabilizzi i Cda...” (Int. n. 44)⁵⁰.

Similmente a quanto osservato nella narrazione precedente, anche l'interpretazione ora in analisi attribuisce un significato politico al cambio del Sovrintendente Orazi avvenuto nell'Aprile 2008. Secondo un dirigente infatti,

“Il Sovrintendente è un'espressione politica, per cui modificandosi gli assetti in città poi c'era questa situazione oggettiva di crisi in cui lasciava il Teatro, non vi è dubbio che vi sarebbe stato un cambiamento” (Int. n. 45)⁵¹.

In senso più critico, il cambio nella coalizione alla guida del Comune ha un ruolo rilevante anche per il rappresentante del sindacato autonomo,

⁵⁰ “I Cda hanno approvato, evidentemente sempre nella speranza che...ma più che speranza era la coda di un'epoca in cui...insomma...c'era un po'...forse non si credeva che sarebbe arrivata sta cosa” (Int. n. 45).

“Lui era in deficit ma pareggiava erodendo il patrimonio. Erodendo il patrimonio, cosa che gli è stata consentita e che non poteva essere ...” (Int. n. 44).

⁵¹ “[*Nomina di Girondini a direttore operativo*] Quindi c'era una sorta di...preparativo per sostituzione? Sicuramente sì. Era già stata fatta una scelta politica di un certo tipo” (Int. n. 44).

“L’ultimo anno [2007] sono saliti tutti sul carro della protesta ... anche perché il vento cambiava in comune, si passava alla Lega ... contestavano Orazi ... ma era meglio farlo prima e risparmiarsi il buco” (Int. n. 44).

In sintesi la seconda narrazione sui fatti che precedono il commissariamento riconduce le cause della crisi vissuta tra 2003 e 2007 alle scelte del Sovrintendente e del consiglio di amministrazione. Per quanto riguarda il sindacato autonomo viene inoltre rivendicato con forza il ruolo di opposizione svolto durante tutto l’arco della sovrintendenza Orazi. L’immagine trasmessa è quindi quella di un’organizzazione gestita approssimativamente e non in grado di adeguarsi ai cambiamenti imposti dalle ristrettezze economiche. In questa interpretazione il Sovrintendente rappresenta il capro espiatorio a cui attribuire le colpe della cattiva gestione. Questa narrazione non è tuttavia priva di valutazioni più strettamente politiche: la sostituzione del Sovrintendente Orazi è resa possibile solo grazie al cambio del vertice dell’amministrazione comunale ed interpretata all’interno di un meccanismo di *spoils system*.

Le operazioni del Commissario

Si presentano di seguito le narrazioni relative al periodo successivo al commissariamento del Teatro. Tali narrazioni testimoniano un cambiamento nelle coalizioni presentate in precedenza. Al fine di facilitare la comprensione si ricorda che il commissariamento dell’Arena di Verona venne dichiarato nel settembre 2008, quando il Sovrintendente Orazi – che aveva diretto la Fondazione negli anni dei deficit di bilancio - era già stato sostituito da Girondini.

L’inutilità del commissariamento

La narrazione dei dirigenti sul periodo di commissariamento tende a sottolineare lo stretto collegamento tra il Commissario e l’appena decaduto Sovrintendente Girondini e a sminuire l’apporto del Commissario per il risanamento della Fondazione.

Secondo i dirigenti, il Commissario fu presente a Verona in poche occasioni, delegando quasi tutto al suo assistente, l’ex Sovrintendente Girondini. Come affermano due dirigenti

“Mha, con Nastasi [il Commissario] avremmo fatto un incontro. Ma dopo lui si è affidato a Girondini” (Int. n. 41).

“Nastasi qui non c'è mai stato. E' venuto un paio di volte, incontro con sindacati. Di fatto c'è stato sempre Girondini qua” (Int. n. 45)⁵².

Dalle dichiarazioni dei dirigenti sembra che durante il periodo di commissariamento siano state sostanzialmente portate avanti quelle politiche di riduzione dei costi già impostate dal Sovrintendente Girondini fin dal suo insediamento. Come afferma un dirigente infatti, “il Commissario ha nominato il Sovrintendente quindi non è cambiato niente” (Int. n. 43).

Risulta inoltre difficile per i dirigenti individuare con chiarezza quali decisioni siano state prese dal Commissario e quali dall'assistente/Sovrintendente.

“Può essere che la valutazione ‘non si fanno più 3 allestimenti nuovi’ [...] potrebbe essere nata in questo periodo. Giuro che non lo so se con questo Sovrintendente o se è stata un'idea del Commissario” (Int. n. 41)⁵³.

Infine i dirigenti concordano nell'affermare che dal 2009 (quindi dopo la fine del commissariamento) si è instaurata una gestione attenta al controllo dei costi che ha portato al recupero della situazione precedente.

“Successivamente si è impiantato dall'esercizio successivo un contenimento dei costi che c'è stato. Sul fronte degli allestimenti, strutture artistiche. Cosa si spende ogni anno? Otto, nove milioni? Bisogna fare con sei!” (Int. n. 45).

“Oggi direi che al di là del contenimento c'è un controllo sulla spesa mese per mese” (Int. n. 41)

“Facciamo attenzione a mantenere l'attività dentro il solco impostato negli ultimi anni. Cioè è un solco che ha quasi completamente eliminato gli straordinari, le trattative umma umma. Questo serve, è utile, si spende. Questo non serve, aria! Non ne parliamo neanche!” (Int. n. 45).

⁵² “Il Commissario stava a Verona? Qualche volta ci ho parlato. E' uno molto impegnato. Qui 1 o 2 volte al mese. Poi ha nominato Girondini come suo assistente” (Int. n. 43).

⁵³ “Ma non so se è stato con lui...il Commissario ha nominato Sovrintendente” (Int. n. 43).

In sintesi i dirigenti della Fondazione sottolineano come durante il commissariamento si stia di fatto portata avanti l'impostazione già precedentemente avviata dal Sovrintendente Girondini e applicata dai dirigenti, la stessa che ha garantito il successo dell'operazione di risanamento portata a termine a commissariamento concluso.

Il commissariamento come una spinta verso la privatizzazione

Per quanto riguarda la valutazione degli interventi e degli esiti del periodo commissariale, i rappresentanti delle diverse sigle sindacali manifestano una posizione comune, focalizzandosi su dei temi non sviluppati nella narrazione dei dirigenti. La narrazione dei sindacati si sofferma particolarmente sugli elementi negativi del commissariamento. Pur confermando il fatto che il Commissario si recò in poche occasioni a Verona nominando il Sovrintendente come assistente, i sindacalisti sottolineano come dietro a diverse scelte portate avanti in quel periodo ci sarebbe la mano del Commissario. Secondo un sindacalista autonomo,

“Il direttore Nastasi che venne come Commissario è l'unico Commissario che gira per i teatri. Quindi non è più un esercizio contabile. E' diventato prassi politica!” (Int. n. 44).

In particolare, secondo un sindacalista, l'obiettivo del Commissario Nastasi – già Commissario al Maggio Fiorentino e al San Carlo di Napoli – sarebbe quello di “insegnare il suo modo di vedere le Fondazioni al Sovrintendente di turno”, ovvero di “proporre sul libero mercato la produzione culturale che invece dovrebbe essere statale, patrimonio dello stato” (Int. n. 44)⁵⁴.

In questo senso, secondo i sindacati, va vista la creazione di Arena Extra – la società privata responsabile dell'attività extra lirica dell'anfiteatro, presieduta da Girondini - avvenuta proprio durante il periodo commissariale e sotto l'impulso del Commissario. Secondo i sindacalisti,

“La determinazione con cui hanno voluto costruire Arena Extra è stato visto come tentativo di svuotare la Fondazione. Spostare attività lirico-sinfonica verso un soggetto terzo che potesse poi essere fagocitato dal privato” (Int. n. 39).

“Per far questo [aprire al mercato] ha creato, unico caso in Italia, una società a responsabilità limitata, chiamata Arena Extra” (Int. n. 44).

⁵⁴ “Io ho paura che lui vada ad inculcare il suo modo di vedere l'amministrazione di un Teatro, di una Fondazione al Sovrintendente di turno, al presidente che trova lì, e non invece orientato alla salvaguardia del Teatro che trova” (Int. n. 44).

L'intera operazione secondo i sindacati sarebbe poi avvenuta in modo non trasparente, in assenza di una discussione in consiglio di amministrazione – sciolto durante il commissariamento. In sintesi, i sindacati contestano l'iniziativa portata avanti dal Commissario in modo autonomo, ovvero la creazione di Arena Extra, collocandola all'interno di un processo di maggiore apertura al mercato da loro osteggiato.

10.3. Una valutazione complessiva del commissariamento tra narrazioni ed eventi

Dopo aver presentato separatamente le interpretazioni dalle varie coalizioni alle vicende che hanno caratterizzato la gestione della Fondazione Arena negli ultimi anni, l'obiettivo di questo paragrafo sarà quello di porle a confronto e di valutarne la veridicità anche al fine di trarre alcune considerazioni sull'utilizzo dello strumento commissariale.

Come si può osservare dalla Tab. 24, le narrazioni sul periodo pre-commissariamento divergono soprattutto per quanto riguarda la responsabilità delle perdite che hanno portato all'amministrazione straordinaria. Appare questo il primo e forse più importante elemento da chiarire nella vicenda di Verona.

Tab. 24: Narrazioni a confronto: Fondazione Arena di Verona

Pre commissariamento	Narrazione politica	Le colpe del Sovrintendente
Narratore	Ex Sovrintendente, Dirigenti, Sindacati confederali	Dirigenti, FIALS
Interpretazione delle cause del deficit 2003-2007	Riduzione fondi pubblici e privati	Cattiva gestione
Interpretazione cambio Sovrintendente	Spiegazione politica	Spiegazione politica
Commissariamento e post commissariamento	L'inutilità del commissariamento	Commissariamento come spinta verso privatizzazione
Narratore	Dirigenti	Sindacati
Interpretazione gestione della Fondazione da parte del Commissario	Simile ad impostazione già avviata	
Interpretazione creazione Arena Extra		Tentativo di privatizzazione
Interpretazione gestione post- commissariamento	Contenimento costi	Contenimento costi

Secondo l'ex Sovrintendente “lo sfioramento non è dovuto tanto a maggiori spese ma a minori entrate”. Quale sia il ragionamento che sta alla base di questa affermazione, condivisa anche da alcuni dirigenti e dai sindacati, lo si può comprendere analizzando una relazione presentata nel 2007

dall'ex Sovrintendente (Comune di Verona 2007), nella quale egli fa riferimento al fatto che la perdita realizzata dalla fondazione tra 2003 e 2006 (-10,7 milioni) fu dovuta alla:

- differenza cumulata dei contributi privati 2003, 2004 e 2005 rispetto al contributo "originario" di 4,8 milioni assegnato alla Fondazione tra il 2000 e il 2002. In base a questo ragionamento, prosegue l'ex Sovrintendente, i mancati contributi privati furono -1,2 milioni nel 2003, -2,8 nel 2004, -1,6 nel 2005, -3,8 nel 2006, per un totale di -9,7 milioni nei 4 anni.
- A questi 9,7 milioni vanno sommati i mancati contributi statali, calcolati come differenza rispetto all'anno 2003, anno nel quale il contributo dello Stato cominciò a diminuire. Si hanno quindi -554 mila € per il 2004, -1,4 milioni per il 2005 e -2,9 milioni per il 2006, per un totale di -4,9 milioni nei 3 anni.

Secondo il Sovrintendente quindi, la somma di -14,6 milioni ottenuta sommando i "minori contributi privati" ai "minori contributi" pubblici farebbe apparire la perdita cumulata di -10,7 milioni di € tra 2003 e 2006 addirittura come un risultato di gestione positivo.

Non si possono non sottolineare a questo punto i due principali limiti del ragionamento portato avanti dal Sovrintendente e condiviso dai sostenitori nella narrazione politica. In primo luogo il livello dei contributi privati e pubblici viene collocato ad un livello ideale - quello "originale" - che viene 'preteso' al di là di ogni risultato raggiunto dall'Arena. In secondo luogo il ragionamento del Sovrintendente fa presupporre che tra 2003 e 2007 le spese della Fondazione siano state ogni anno calibrate sul livello di contribuzione 'originale' e desiderato, senza rimodulare il fabbisogno rispetto a quanto effettivamente versato negli anni precedente. Uno scostamento forte tra il 'desiderato' e l'effettivo sarebbe stato comprensibile nei primi anni caratterizzati dalla riduzione dei contributi. Tuttavia, sarebbe stato più prudente basare le stime dei contributi non tanto sull'ultimo 'anno d'oro' quanto sull'anno immediatamente precedenti. In sostanza più che testimoniare un processo di responsabilizzazione sul risultato finale dell'esercizio, il ragionamento portato avanti dal Sovrintendente rispecchia una propensione a sfiorare il budget in attesa di un intervento successivo, pubblico o privato, per coprire il deficit, atteggiamento questo non molto distante da quello storicamente tenuto dagli Enti lirici di natura pubblica e che la riforma in senso privatistico del 1996 si proponeva di modificare.

Come riportato in Tab. 24, le due narrazioni sul periodo pre-commissariamento sono invece in linea per quanto riguarda l'interpretazione delle motivazioni alla base del cambio del Sovrintendente, attribuite ad un gioco di scambio politico dopo le elezioni comunali. A questo si deve aggiungere che i principali attori della vicenda (i due Sovrintendenti Orazi e Girondini e il

Commissario) vengono descritti da tutti gli attori specificando la loro appartenenza ad uno degli schieramenti politici – o per nomina o per simpatia. Nelle due narrazioni, l'appartenenza rappresenta un dispositivo autoesplicante per giustificare le azioni degli attori o le decisioni a cui sono sottoposti. Si consideri inoltre che durante lo svolgimento delle interviste non avrei potuto capire la ricostruzione dei fatti presentata dagli informatori se non avessi familiarizzato prima con le date delle elezioni comunali e con gli schieramenti in corsa. La narrazione della vicenda del commissariamento della Fondazione è quindi inscindibile dalla narrazione degli equilibri politici della città. Se da un lato il DM di commissariamento viene annunciato per una questione tecnica (l'ormai noto 30%), dall'altro c'è poco di tecnico o di oggettivo nelle interpretazioni che gli attori principali danno del periodo pre-commissariale, dove argomentazioni politiche e rapporti di potere tra fazioni vengono considerate parte integrante della vicenda.

Le narrazioni riguardanti il periodo di commissariamento e post-commissariamento testimoniano un cambiamento nella composizione delle coalizioni individuate per la fase precedente: secondo i dirigenti della Fondazione il Commissario non avrebbe influito più di tanto nella gestione della Fondazione mentre i sindacati danno maggior peso alla creazione di Arena Extra, criticandone l'istituzione poiché interpretata all'interno di un percorso di progressiva privatizzazione.

Per quanto riguarda l'interpretazione dei dirigenti, non sembra effettivamente che il Commissario abbia preso decisioni tali da influenzare fortemente la gestione durante gli ultimi mesi del 2008. Peraltro le decisioni che hanno influenzato la gestione ordinaria impostando un risanamento della Fondazione erano già state prese per via ordinaria prima della nomina del Commissario (riduzione del numero di allestimenti e ripatrimonializzazione del Teatro) o non risultano chiaramente attribuibili al Commissario (aumento dei contributi pubblici). In una situazione di risanamento già avviato, il commissariamento tecnico 'per legge' non può non apparire quindi sostanzialmente rigido, oltre a far trasparire uno sfasamento tra l'universalità della norma e le necessità particolari delle organizzazioni.

Per quanto riguarda il dibattito su Arena Extra non è possibile allo stato attuale valutare se e in che misura questa operazione rappresenti un tentativo di "spostare l'attività lirico-sinfonica verso un soggetto terzo che potesse poi essere fagocitato dal privato", argomentazione non ulteriormente sviluppata dagli stessi sindacalisti e il cui significato resta abbastanza fumoso. Tuttavia si concorda con l'interpretazione dei sindacati per quanto riguarda la scarsa trasparenza dell'operazione, sulla quale permangono molti interrogativi aperti. Nulla si sa infatti sulle attività portate avanti dalla società nel suo primo biennio né sull'accordo che regola le transazioni tra Arena Extra, la

Fondazione e il Comune. L'assenza di trasparenza è tanto più rilevante se consideriamo che la creazione della nuova società è stata portata a termine durante il periodo di commissariamento, a Consiglio di amministrazione sciolto. Ancora una volta ciò che si segnala è quindi l'assenza di un report di fine mandato accessibile pubblicamente e in grado di responsabilizzare i singoli rispetto alle decisioni prese.

11. I commissariamenti nelle Fondazioni Liriche: un confronto

E' indubbio che le vicende del Carlo Felice di Genova e dell'Arena di Verona abbiano caratteristiche e sviluppi profondamente diversi.

Nel caso del Teatro Carlo Felice si assiste fin dal 2003 ad un crescendo esponenziale della crisi e del conflitto. In ordine temporale si verificano prima gli scioperi ed un'accesa conflittualità sindacale, poi il fallimento del fondo pensione e la sentenza di condanna per la Fondazione, successivamente si verifica una crisi economico-finanziaria che sfocia nella minaccia di cassa integrazione per i dipendenti e nel rischio di liquidazione coatta del Teatro, evitata all'ultimo grazie ai contratti di solidarietà. Il Commissario si trova ad affrontare le questioni nominate in precedenza in una situazione dove ogni singolo passaggio è caratterizzato dallo scontro e dal conflitto: tra sindacati autonomi e dirigenza, tra Sindaco e Commissario, tra Commissario e dirigenza, tra Sindaco e Ministero, senza che si raggiunga una riappacificazione né durante né dopo il commissariamento.

In confronto, il caso dell'Arena di Verona appare più lineare. Mettendo tra parentesi le letture politiche sul periodo che precede il commissariamento, all'Arena si verifica una crisi patrimoniale di fronte alla quale il Ministero interviene per legge. Al suo arrivo il Commissario trova in realtà una Fondazione dove sono già stati presi dei provvedimenti per via ordinaria, attraverso la sostituzione del Sovrintendente, la riduzione dei costi del Teatro e l'avvio di una procedura di ripatrimonializzazione. Il Commissario resta solo quattro mesi durante i quali nomina il nuovo Sovrintendente appena decaduto come suo assistente e porta a termine la creazione di una società per la gestione degli eventi non lirici nell'anfiteatro (Arena Extra). I bilanci del 2009 e del 2010 testimoniano una situazione risanata sia dal punto di vista patrimoniale che del conto economico, soprattutto grazie ad una maggiore generosità degli sponsor pubblici.

Siamo di fronte quindi a due casi completamente diversi, afflitti da problematiche diversificate in coincidenza delle quali l'intervento ministeriale è però univoco: lo scioglimento del Consiglio di amministrazione e la nomina di un Commissario straordinario. Ciò fa sì che i due casi, seppur diversi nel loro sviluppo, abbiano anche degli aspetti in comune, riconducibili alle caratteristiche di fondo dell'intervento commissariale.

Per legge, il mandato di un Commissario nelle Fondazioni è finalizzato alla "gestione della Fondazione; ad accertare e rimuovere le irregolarità; a promuovere le soluzioni utili al perseguimento dei fini istituzionali". In nessuno dei due casi si assiste tuttavia ad una ridefinizione o una maggiore specificazione dell'ambito di intervento commissariale volto a restringere la

vaghezza della norma. All'Arena di Verona l'indeterminatezza del mandato commissariale rende possibile la creazione di Arena Extra, dove il problema dell'operazione non sta tanto nella scelta del Commissario, che risulta esercitare legittimamente la sua discrezionalità, quanto nella scarsa trasparenza dell'operazione. A Genova il Commissario si trova a dover gestire nel corso del suo mandato problematiche diverse rispetto a quelle che avevano portato alla sua nomina e nei confronti delle quali la soluzione commissariale risulta essere inadatta. Ammettendo infatti per un attimo che la presenza di un 'uomo forte' potesse avere senso per la gestione delle relazioni sindacali, quando si tratta di far fronte all'assenza di fondi e alla ricerca di sponsor privati per la stagione 2010, la gestione commissariale – temporalmente limitata e peraltro in scadenza di mandato - dimostra tutti i suoi limiti, soprattutto in una situazione di rapporti con il Sindaco già compromessi. In entrambi i casi l'intervento commissariale sembra quindi richiamare l'immagine di una scatola vuota, dove il contenuto dipende o dagli eventi che vengono a verificarsi durante il mandato o dalle decisioni discrezionali del Commissario, non accompagnate tuttavia da un livello adeguato di trasparenza.

Un secondo aspetto che emerge dalle vicende di Verona e Genova riguarda la centralità del rapporto tra Commissario e Sindaco/Presidente della Fondazione al fine di determinare lo sviluppo e l'esito delle amministrazioni straordinarie.

Nel caso di Verona, il Commissario si inserisce in un contesto dove il conflitto di tipo politico che coinvolge la Fondazione è stato risolto dal Sindaco prima del commissariamento attraverso il cambio del Sovrintendente. Una volta insediatosi, il Commissario avvalle la scelta del Sindaco nominando come suo assistente il Sovrintendente appena nominato ma già decaduto e non interferendo nel corso delle azioni di risanamento già impostate. Nel caso di Genova invece la gestione commissariale, soprattutto dopo il secondo rinnovo, è caratterizzata da un rapporto conflittuale tra il Commissario e Sindaco, letta da alcuni all'interno di un confronto più strettamente politico. Paradossalmente a Genova lo stesso Sindaco che si era appellato al Ministero per ottenere la nomina di un Commissario rimane poi escluso dalla gestione del Teatro, finendo per contestarne la presenza. Il fatto che il commissariamento possa essere utilizzato "per fronteggiare situazioni di varia natura" (TAR 2009) senza la necessità di specificare il mandato del Commissario rappresenta quindi un'arma a doppio taglio: se da un lato consente una certa facilità nell'impiego dello strumento, dall'altro rende possibile che l'intervento possa percorrere strade diverse rispetto a quelle previste inizialmente, come in un esperimento che sfugge al controllo dello scienziato. L'intervento commissariale a Genova si sviluppa quindi al di fuori di un raccordo con la *governance* ordinaria portando a decisioni di breve periodo (il Commissario ad esempio programma la stagione solo fino al termine del suo mandato) e a vuoti di responsabilità alla fine

dell'amministrazione straordinaria (si pensi al rischio di liquidazione coatta alla fine della gestione straordinaria).

In generale quanto appena esposto sul rapporto Commissario-Sindaco porta a fare due tipi di riflessioni. Da un lato evidenzia come l'istituto del commissariamento non si ponga di per sé il problema del raccordo con la *governance* ordinaria, lasciando ancora una volta la regolazione di questo processo alla discrezionalità del Commissario. Quanto più questo opta per una separazione completa (vedi Genova), tanto più il ritorno all'ordinario risulta critico e conflittuale.

In secondo luogo la centralità del rapporto Sindaco-Commissario pone in risalto l'elevato l'intreccio delle vicende di commissariamento con le dinamiche politiche a livello locale. Il fatto che Sindaco sia al tempo stesso Presidente della Fondazione espone infatti quest'ultima a processi decisionali che sono solo parzialmente spiegabili facendo riferimento a logiche gestionali di tipo manageriale. Rispetto a questo non sembra l'arrivo del Commissario coincida con un'uscita dalla sfera della politica. Anzi, se possibile questa dimensione viene ulteriormente esaltata e resa più complessa e conflittuale.

12. Principali risultati dello studio esplorativo

Il presente studio è stato innescato dall'interesse per un fenomeno: il crescente ricorso alla nomina di commissari straordinari per la gestione dei servizi pubblici in Italia e in particolare nel settore culturale. In un modo abbastanza sorprendente, un fenomeno controverso e che secondo stime veniva quantificato "nell'ordine dei 10.000" episodi nel 2005 (Moussanet 2005) risultava scarsamente esplorato, lasciando aperti interrogativi riguardo agli obiettivi, alle modalità di intervento e ai risultati raggiunti. Ad aumentare ulteriormente l'interesse sostantivo per l'argomento si è aggiunto poi il fatto che il commissariamento sia apparso come una specificità italiana: il suo grado di assimilazione con altre modalità di intervento dibattute nella letteratura internazionale si è rivelato fin da subito parziale, nonostante l'esercizio di confronto abbia permesso di focalizzare alcune delle caratteristiche potenzialmente problematiche dell'intervento, su tutte la diversità delle situazioni a cui viene applicata questa soluzione (catastrofi naturali, crisi finanziarie, progetti di costruzione da velocizzare), l'utilizzo di una retorica emergenziale, la modalità di intervento in via temporanea e attraverso la sostituzione dell'amministrazione ordinaria.

Al fine di comprendere la natura del fenomeno sono stati selezionati quattro casi studio riguardanti altrettanti episodi di commissariamento nel settore culturale italiano. La scelta di restringere le analisi al solo contesto culturale è stata motivata dalla necessità di mantenere ad un livello gestibile la complessità dei dibattiti professionali e degli assetti normativi ordinari. I casi analizzati sono stati quelli dell'Area Archeologica di Napoli e Pompei, dell'Area Archeologica di Roma e Ostia, della Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova e della Fondazione Arena di Verona. Per ogni caso si è proceduto alla ricostruzione della cronologia degli eventi rilevanti ai fini della comprensione della vicenda e alla presentazione delle diverse narrazioni riportate dagli attori riguardo a quanto accaduto. Le varie e confliggenti interpretazioni sostenute dalle coalizioni individuate non sono state considerate come ugualmente valide nella loro soggettività, ma si è proceduto a soppesarle e a confrontarle con i fatti osservati, in modo da far emergere la presenza di narrazioni o pezzi di narrazioni più o meno verosimili o più o meno coerenti.

Avendo esaurito l'analisi della complessità relativa ai singoli casi studio attraverso la loro discussione individuale e tramite il confronto 'a due a due' effettuato prima tra le esperienze di commissariamento nelle aree archeologiche e in un secondo momento tra le Fondazioni Liriche, si vuole in quest'ultima fase proporre una riflessione complessiva sul fenomeno sotto osservazione, andando quindi ad esaminare in maniera critica le caratteristiche dell'intervento e sui risultati da

esso raggiunti. Si ritornerà inoltre sulla questione della specificità del fenomeno, riprendendo il confronto con gli strumenti di intervento considerati nella fase iniziale dello studio. La struttura del presente capitolo si può quindi leggere come un tentativo di esaurire le riflessioni sul fenomeno per aprire poi a delle problematiche di interesse più ampio, che possano far apprezzare il lavoro svolto anche a chi non fosse immediatamente interessato al commissariamento in sé o alla storia amministrativa delle istituzioni analizzate.

12.1. Il commissariamento come modalità di governo feudale

Il commissariamento è stato definito finora come una sostituzione temporanea dell'amministrazione ordinaria decisa in modo centralistico e discrezionale e caratterizzata da una retorica dell'emergenza e della crisi. Sulla base dei dati raccolti si vuole ora completare la definizione dell'intervento aggiungendo due ulteriori caratteristiche emerse nel corso dello studio. Questo permetterà poi di riflettere su una delle prime criticità di questa modalità di intervento.

Grazie all'analisi effettuata sui casi studio si è notato come i commissariamenti siano caratterizzati in generale da *obiettivi vaghi e ambigui*. Si pensi ad esempio alle ordinanze di Protezione Civile, che affidano al Commissario il compito di svolgere “ogni intervento necessario per il superamento dell'emergenza”, o alla normativa sulle Fondazioni Lirico Sinfoniche, secondo la quale l'obiettivo del Commissario è quello di “riportare [il Teatro] alla buona gestione”, senza specificare ulteriormente i passaggi da seguire o eventuali dimensioni di “buona gestione” da perseguire (finanziaria, artistica, ecc.).

In secondo luogo si è osservato come, a fronte dell'ambiguità degli obiettivi, le *azioni* dei commissari risultino essere *fortemente discrezionali*. Nei casi di Pompei e Roma le ordinanze di Protezione Civile demandano al Commissario ogni decisione relativa agli interventi da attuare, allo staff da coinvolgere, ai rapporti da tenere con l'ordinario e all'utilizzo delle deroghe. Nei Teatri Lirici la discrezionalità richiesta al Commissario è forse maggiore, poiché a chi è nominato è richiesto di provvedere, genericamente, “alla gestione della fondazione”, sostituendo il consiglio di amministrazione in tutte le sue funzioni. Non vi è quindi solo una discrezionalità forte nella decisione che porta al commissariamento una data istituzione, ma anche un elevato margine di discrezionalità nelle azioni del Commissario.

Dato il quadro tracciato sopra, si può affermare che nel corso di un intervento commissariale il Ministro o il Presidente del Consiglio dei Ministri delega al Commissario la facoltà di intervenire ovunque egli ritenga necessario per risolvere un problema che chi nomina non riesce a dominare e quindi a definire ex ante. In una situazione di questo tipo il processo più importante e cruciale

appare allora essere quello che porta alla nomina di una determinata persona come Commissario: è da questa scelta infatti che dipende, data l'ambiguità degli obiettivi e la discrezionalità affidata al Commissario, buona parte dell'esito dell'intervento. In questo senso i commissariamenti di Pompei o Roma sono particolarmente significativi poiché in entrambi i casi il cambio del Commissario ha segnato una svolta rilevante nello sviluppo delle vicende.

Posto quindi che uno dei processi più rilevanti degli episodi di commissariamento è quello che porta alla scelta di un determinato Commissario, viene spontaneo interrogarsi su quali siano i criteri che guidano la selezione e la nomina. Purtroppo l'indagine volta ad esplorare la relazione tra Ministero e Commissario, e quindi interessata ad indagare le basi di questo rapporto, è stata caratterizzata dall'inaccessibilità delle informazioni o comunque da una difficoltà nel comprenderne i meccanismi sottostanti. Le ragioni che stanno alla base della nomina dei primi commissari a Roma (Commissario Bertolaso) e a Pompei (Commissario Profili) non vengono infatti esplicitate in modo trasparente da parte del Ministero. In particolare nel caso di Roma la nomina del capo della Protezione Civile è giustificata dal contesto emergenziale, contingenza che, come si è avuto modo di argomentare, risulta poco verosimile o addirittura "pretestuosa", come direbbero alcuni informatori. La sostituzione del primo Commissario a Pompei avviene poi improvvisamente e in assenza di adeguate giustificazioni sulla rimozione. Di fronte all'assenza di documentazione ufficiale, i vari interlocutori intervistati hanno descritto la sostituzione del Commissario a Pompei o come un fatto inspiegabile o come una scelta collegata ai cambiamenti negli equilibri politici della Regione Campania. A Roma il cambio del Commissario è legato ad un evento del tutto casuale, ovvero al terremoto dell'Aquila che costrinse Bertolaso a lasciare l'incarico. Nel caso di Genova non è chiaro perché il commissariamento venga rinnovato la terza volta, evento che provoca, come si è visto, l'esplosione del dibattito a livello politico, dove il Sindaco interpreta la scelta del Ministero come un atto ostile verso un Comune amministrato da una coalizione opposta a quella del governo centrale. A Verona infine la relazione tra Ministero e Commissario è stata impossibile da esplorare a causa dell'assenza di rapporti scritti accessibili pubblicamente e della mancata partecipazione al progetto di ricerca del Commissario - che allo stesso tempo era capo di gabinetto del Ministero e Direttore del dipartimento dello spettacolo, incarnando quindi allo stesso tempo la figura del nominante e del nominato.

Va riconosciuto che ambiguità degli obiettivi e discrezionalità degli interventi non sono caratteristiche negative in sé: l'ambiguità degli obiettivi viene ritenuta da diversi autori come una condizione strutturale del settore pubblico (Ring & Perry 1985) utile per creare consenso e stimolare la creatività (Eisenberg & Witten 1987); l'utilizzo della discrezionalità può essere

esplicitamente richiesto ai manager e risulta inoltre essere centrale nei processi organizzativi (Thompson 1967). Nel caso del commissariamento il problema centrale risiede tuttavia nel fatto che a fronte di un'elevata ambiguità e discrezionalità non si assiste ad un'effettiva e parallela trasparenza nei processi di nomina, proroga ed eventuale sostituzione delle persone incaricate. Al contrario questi processi si giocano soprattutto ad un livello personale più vicino a logiche di *spoil system* non trasparente che non di *merit system*. Il fatto che la raccolta dati si sia dovuta basare principalmente su interviste e non su documenti – assenti o non disponibili – unita alla rilevante perdita di informazioni che si è verificata quando una singola persona ha rifiutato l'intervista, testimonia inoltre come i processi decisionali relativi ai commissariamento coinvolgano un numero relativamente esiguo di soggetti che intrattengono tra loro relazioni personali fondate soprattutto sullo scambio orale piuttosto che su sistemi di reporting codificati.

Tra le varie modalità di governo delle relazioni, quella che si sviluppa tra Ministro o Presidente del Consiglio e Commissario può essere definita, secondo una classificazione proposta da Boisot e Child (1988: 508), di tipo 'feudale', richiamando quindi un rapporto caratterizzato da "*small numbers, hierarchically structured through face-to-face and personalized power relationships that often have to be charismatically legitimated*". Il 'feudo' è una delle quattro tipologie di governo delle transazioni individuate da Boisot e Child (1988) estendendo il framework basato sulla dicotomia mercato-gerarchia proposto da Williamson (1975) e quello basato sulla tripartizione tra mercato, burocrazia e clan descritto da Ouchi (1980). La sistematizzazione delle modalità di governo proposta da Boisot e Child tiene in considerazione due principali dimensioni culturali: il grado di codifica dell'informazione e il suo grado di diffusione (vedi Tab. 25). In questo senso, il mercato e la burocrazia si basano entrambi su informazioni codificate, dove tuttavia nel primo caso le informazioni sono disponibili a tutti gli attori coinvolti (il compratore e il venditore non devono conoscersi per interagire) mentre nel secondo caso una delle parti acquista un vantaggio rispetto all'altra: nella burocrazia le relazioni rimangono infatti impersonali ma si distinguono per la loro asimmetria. Quando invece la conoscenza non è codificata, le transazioni diventano più personali. In assenza di codifica le informazioni sono infatti molto più difficili da trasmettere al di fuori di rapporti 'faccia a faccia'. In questo senso il numero di persone che può partecipare alla transazione risulta di fatto limitato. La scarsa strutturazione dell'informazione aumenta inoltre il rischio e l'incertezza legati alla transazione rendendo quindi fondamentale un livello elevato di fiducia tra le parti. Queste transazioni sono quindi possibili solo tra persone che condividano valori e prospettive, aspetto che può richiedere tempo per essere costruito e affinato. A parità di scarsa

codificazione, nel caso del clan si verifica però una simmetria di informazione tra i partecipanti mentre, nel caso del feudo, la simmetria svanisce, lasciando spazio ad una relazione più gerarchica.

Tab. 25: Tipologie di struttura di governo delle transazioni

Codified information	<p>Bureaucracies</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information diffusion limited and under central control - Relationships impersonal and hierarchical - Submission to superordinate goals - Hierarchical coordination - No necessity to share value and beliefs 	<p>Markets</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information widely diffused, no control - Relationships impersonal and competitive - No superordinate goals – each one for himself - Horizontal coordination through self-regulation - No necessity to share value and beliefs
Uncodified information	<p>Fief</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information diffusion limited by lack of codification to face to face relationships - Relationship personal and hierarchical - Submission to superordinate goals - Hierarchical coordination - Necessity to share value and beliefs 	<p>Clans</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information is diffused but still limited by lack of codification to face to face relationship - Relationship personal but nonhierarchical - Goals are shared through a process of negotiation - Horizontal coordination through negotiation - Necessity to share value and beliefs
	Undiffused information	Diffused information

Fonte: Boisot e Child (1996: 603)

Ritornando al commissariamento, si può affermare che una gestione del bene pubblico effettuata attraverso rapporti di tipo feudale, basata quindi su rapporti personali e gerarchici, oltre a porre problemi di accessibilità e scarsa trasparenza, fa sorgere dei seri interrogativi circa i “valori e le vedute condivise” tra chi nomina e chi è nominato. Come si è visto infatti, se il rapporto tra Ministero e Commissario rimane ancorato a rapporti non trasparenti, è facile che si crei un’apertura ad interpretazioni politiche e complottiste e che possano sorgere, legittimamente peraltro, dei dubbi circa gli intenti che vengono perseguiti attraverso il ricorso all’amministrazione straordinaria. Non solo, poiché quelle osservate sono organizzazioni professionali, si è potuto osservare come le nomine che seguano valori altri rispetto a quelli professionali tendano ad essere rifiutate ed osteggiate. Lo si vede a Roma, dove si sviluppa un rapporto conflittuale tra gli archeologi e il primo Commissario – il direttore del dipartimento della Protezione Civile. O a Pompei dove entrambi i commissari - un ex prefetto e un dirigente della Protezione Civile - vengono accusati di effettuare interventi non consoni per un sito archeologico. O ancora a Genova, dove le scelte del Commissario in termini di programmazione artistica non vengono ritenute legittime.

In questo senso, e in ottica di miglioramento del sistema attuale, una relazione personalistica tra Ministero e Commissario potrebbe rivelarsi virtuosa qualora questa si ponesse come condizione per creare, in un secondo momento, un rapporto di fiducia tra il Commissario e i *professional*,

seguendo una logica di clan piuttosto che di feudo. In modo abbastanza casuale questo è avvenuto a Roma, dove, a seguito del terremoto dell'Aquila e alla successiva indisponibilità del primo Commissario, è stato nominato un architetto interno alla struttura ministeriale, il quale è riuscito a mobilitare il consenso di almeno una parte degli archeologi facendo leva proprio sulla comprensione e la condivisione delle conoscenze specifiche, tacite e invisibili che caratterizzano le organizzazioni finalizzate alla tutela del patrimonio culturale.

12.2. I risultati (e i limiti) dell'intervento commissariale

Uno degli interessi della presente ricerca esplorativa ha riguardato l'analisi dei risultati dalle amministrazioni straordinarie. Seguendo l'impostazione di tipo processuale utilizzata in questo studio, di seguito si intende proporre un ragionamento d'insieme volto ad indagare in che misura gli interventi commissariali vadano a modificare la capacità di controllo dell'amministrazione ordinaria rispetto ai processi critici in modo da assicurare un cambiamento e un miglioramento sostenibile nel lungo periodo.

Per agevolare questa riflessione, si possono categorizzare gli interventi posti in essere dai commissari lungo due dimensioni. La prima riguarda il rapporto tra gli interventi del Commissario e i processi abitualmente gestiti dalla struttura ordinaria. La seconda riguarda invece l'orizzonte temporale degli interventi commissariali.

Per quanto riguarda la prima dimensione sono emersi:

- degli interventi straordinari come qualcosa 'altro' rispetto ai processi ordinari: si tratta di quegli interventi che per loro natura sono diversi o in controtendenza rispetto a quelli abitualmente svolti nell'ordinario o riconosciuti come legittimi secondo i criteri professionali;
- degli interventi straordinari a supporto dei processi ordinari: sono questi gli interventi finalizzati a portare avanti nello straordinario quelle operazioni che spetterebbero in realtà all'ordinario, ma che per diversi motivi si trovano ad essere bloccate o rallentate;
- degli interventi straordinari per cambiare i processi ordinari: sono quegli interventi mirati a cambiare i meccanismi di fondo che regolano i processi dell'amministrazione ordinaria.

Per quanto riguarda la seconda dimensione invece, ovvero quella relativa all'orizzonte temporale degli interventi proposti dal Commissario, sono emersi interventi mirati a provocare degli effetti:

- nel breve periodo, ovvero interventi che si esauriscono durante il mandato del Commissario,
- nel lungo periodo, ovvero interventi che attivano dei processi potenzialmente destinati a rimanere in funzione anche dopo la fine del mandato commissariale.

Incrociando le due dimensioni si ottengono sei diverse accezioni di intervento straordinario che si rivelano utili per portare avanti una riflessione d'insieme sui risultati delle amministrazioni commissariali. Esse verranno elencate di seguito riportando degli esempi relativi a interventi concreti osservati nei casi studio analizzati (si veda Tab. 26).

Tab. 26: Classificazione degli interventi commissariali

		ORIZZONTE TEMPORALE DELLE DECISIONI	
		Breve periodo	Lungo periodo
RAPPORTO CON CON ORDINARIO	Interventi utilizzati per 'fare altro' rispetto ai processi ordinari	Interventi di valorizzazione a Pompei – Commissario Fiori	Creazione di Arena Extra – Commissario Nastasi
	Interventi a supporto dei processi ordinari	Ufficio amministrativo parallelo a Roma – Commissario Cecchi Ripatrimonializzazione a Verona – Commissario Nastasi	
	Interventi per cambiare i processi ordinari	Cambio dei dirigenti a Genova – Commissario Ferrazza	

1. *Straordinario utilizzato per fare 'altro' nel breve periodo*: in questo senso si possono intendere gli interventi di 'promozione' portati avanti dal Commissario Fiori a Pompei (concorsi letterari, spettacoli teatrali, concerti ecc.) iniziative profondamente diverse rispetto alle attività della Soprintendenza, non riconosciute come legittime dai *professionals* ed effimere dal punto di vista temporale.
2. *Straordinario utilizzato per fare 'altro' nel lungo periodo*: in questo senso può essere intesa la creazione della società Arena Extra a Verona. La società, fondata durante il periodo di commissariamento, si occupa dell'organizzazione degli spettacoli non lirici in Arena (concerti rock, pop, spettacoli teatrali), che in virtù della loro natura possono essere considerati 'altro' rispetto all'ordinario perché la Fondazione Arena si occupa principalmente della produzione e della rappresentazione di spettacoli lirici, di concerti sinfonici e di balletti. L'intervento è inoltre orientato al lungo periodo poiché la società è già nel suo terzo anno di attività a fronte di un commissariamento durato solamente quattro mesi.
3. *Straordinario utilizzato a supporto dei processi ordinari nel breve periodo*, in questo senso può essere interpretata l'operazione del secondo Commissario a Roma, il quale ha 'staccato'

una parte dei progetti dalla programmazione ordinaria e li ha implementati attraverso un ufficio amministrativo parallelo, senza introdurre tuttavia alcun tipo di cambiamento nelle procedure e nell'assetto dell'ufficio amministrativo ordinario. Un altro esempio può essere quello della ripatrimonializzazione effettuata a Verona. Si tratta di un intervento di risanamento che avrebbe potuto essere portato a termine in via ordinaria e i cui effetti sono di breve termine in quanto hanno evitato, nell'immediato, la chiusura della Fondazione andando a coprire i risultati negativi delle perdite passate.

4. *Straordinario utilizzato a supporto dell'ordinario nel lungo periodo*: non sono stati registrati interventi di questo tipo.
5. *Straordinario utilizzato per cambiare i processi ordinari nel breve termine*, un esempio di questo tipo di intervento può essere la decisione del Commissario a Genova di sostituire due dirigenti con dei consulenti con contratto a termine legati al mandato del Commissario stesso. L'intervento va a modificare la gestione ordinaria in un'ottica di breve periodo, legata appunto alla durata del mandato del Commissario.
6. *Straordinario utilizzato per cambiare l'ordinario nel lungo periodo*: nessuno degli interventi dei commissari straordinari risulta andare in questa direzione. In questa categoria potrebbero essere inclusi interventi quali l'inserimento di nuovo personale, la formazione del personale, il cambiamento delle procedure e delle routine ordinarie ecc.

In base alla sistematizzazione effettuata, è possibile ora impostare un'analisi critica dei risultati degli interventi commissariali osservati.

In primo luogo è possibile affermare che gli interventi straordinari utilizzati per fare altro rispetto all'ordinario - sia di breve (1) che di lungo periodo (2) - e gli interventi per cambiare l'ordinario nel breve periodo (5) rappresentano le operazioni maggiormente rischiose, conflittuali e contestate dal punto di vista della legittimità. Qui si insinua il rischio di una degenerazione dell'utilizzo dello straordinario, come dimostrano le inchieste della magistratura in corso sul caso di Pompei⁵⁵. Data l'elevata discrezionalità concessa ai commissari, tali decisioni richiederebbero – più di altre - uno sforzo nella direzione di una maggiore trasparenza e responsabilizzazione, cosa che non accade tuttavia nei casi considerati.

In secondo luogo gli interventi straordinari utilizzati a supporto dell'ordinario (3) palesano una condizione di difficoltà nell'amministrazione ordinaria e suggeriscono la necessità di una riforma di sistema piuttosto che di un intervento che sembra concretizzarsi più come una parentesi o

⁵⁵ Sono attualmente aperte tre inchieste che riguardano la gestione commissariale di Pompei.

di uno spostamento in avanti del problema. L'esempio tipico è quello dei processi amministrativi della Soprintendenza di Roma e Ostia (ma lo stesso ragionamento vale anche per Pompei e Napoli), appesantiti da una normativa non adatta per l'implementazione dei progetti di conservazione e bisognosi di personale adeguato sia per numero che competenze. In assenza di un intervento volto a modificare i processi amministrativi ordinari il rischio è che si crei periodicamente la necessità del commissariamento, in una progressiva routinizzazione della gestione straordinaria. Che interventi di questo tipo si verificano proprio in istituzioni che sono state attraversate da un processo di riforma e trasformazione istituzionale evidenzia i limiti delle precedenti riforme e sottolinea la necessità di una ridefinizione del rapporto tra centro e periferia volta ad assicurare le condizioni minime per il funzionamento delle varie forme di 'autonomia'.

Infine, gli interventi per cambiare l'ordinario nel lungo periodo (6) sono quelli che maggiormente si avvicinano ad una logica di *turnaround* mirata a modificare in modo sostenibile la capacità di controllo dei processi dell'amministrazione ordinaria. Non sembra essere tuttavia questa la logica che guida l'intervento di commissariamento nelle amministrazioni pubbliche italiane. In altre parole il Commissario passa, senza incidere, sulle routine organizzative. Ciò che più colpisce è inoltre l'esclusione del tema della gestione del personale dagli interventi commissariali, nonostante l'arrivo del Commissario sia accompagnato, soprattutto nelle Fondazioni, dal timore di riduzioni drastiche. Il nodo delle risorse umane, così critico e centrale sia nel caso delle soprintendenze autonome (vedi Zan 2002 e Bonini Baraldi 2007) che delle Fondazioni Liriche (vedi Sicca and Zan 2005) resta invece, a dispetto delle aspettative, paradossalmente alieno all'intervento straordinario.

Oltre ad essere caratterizzate dalla presenza di rapporti personali non trasparenti e di tipo 'feudale', le gestioni commissariali analizzate si contraddistinguono quindi per l'incapacità di introdurre cambiamenti nei processi ordinari o almeno di porre le condizioni per la loro trasformazione. In questo senso, l'inefficacia degli interventi commissariali non è tanto – o non è solo - costituita dalla lunghezza delle amministrazioni straordinaria, come sostenuto da Salvia (2005) e Fioritto (2008), quanto dalla scarsa incidenza dell'intervento sulle routine (Nelson & Winter 1982; Feldman 2000, 2003; Feldman & Pentland 2003) in modo da assicurare risultati sostenibili nel lungo periodo. Da una prospettiva attenta alle questioni di cambiamento organizzativo questo sembra essere – in negativo - il risultato più significativo delle esperienze di commissariamento indagate.

12.3. Alcuni spunti di riflessione sulla specificità del fenomeno del commissariamento

Nella fase introduttiva di questa ricerca sono stati passati in rassegna diversi strumenti operativi di intervento ipoteticamente ritenuti assimilabili al commissariamento. L'attenzione si era rivolta verso gli interventi in situazioni di emergenza, gli interventi di post-NPN e l'intervento in condizioni di scarsa performance attuato nel Regno Unito tramite la nomina del *lead official*. Si erano tuttavia evidenziate fin da subito le specificità che rendevano il commissariamento difficilmente inquadrabile all'interno di provvedimenti già esplorati dalla letteratura, portando quindi alla scelta di un disegno di ricerca esplorativo.

In questo paragrafo si intende ritornare sul tema della specificità del fenomeno del commissariamento, tentando di localizzare le sue possibili radici. Ciò offrirà la possibilità di sviluppare, nelle conclusioni, una serie di interrogativi da sviluppare in future ricerche.

Commissariamento ed emergenza

L'utilizzo della retorica dell'emergenza e di strumenti di intervento di urgenza è forse uno degli elementi più peculiari del fenomeno-commissariamento e ha posto fin dal principio non pochi dubbi interpretativi. All'inizio dello studio si era notato come la letteratura di *disaster management* si dimostrasse inadeguata per interpretare gli interventi di commissariamento, non essendosi verificati disastri naturali o simili nei casi analizzati e essendo comunque questi eventi una categoria residuale della lista. Questa convinzione permane anche ora, a studio concluso. Gli stati di emergenza di Pompei e Roma confermano infatti quanto affermato da autori come Cassese (2006), Fioritto (2008) e Salvia (2006) sulla dilatazione della fattispecie legale di 'emergenza', da disastro naturale a crisi amministrativa. Siamo di fronte a quello che Fioritto (2009) definisce "un uso distorto dello strumento commissariale poiché vi si fa ricorso non solo per reali esigenze ma anche per affrontare situazioni di pericolo derivanti da un cattivo esercizio dei poteri amministrativi".

Portando il ragionamento oltre non si può non sottolineare come parte del problema stia proprio nella definizione legale di emergenza. Secondo la normativa, lo stato di emergenza viene infatti deliberato in coincidenza di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" (legge 225/1992 art. 2 lettera c.). Questi eventi vengono opposti a quelli che possono essere affrontati per via ordinaria o da un'amministrazione o da più enti in modo coordinato (art. 2 lettera a. e b.). La gravità dell'evento, sia esso naturale, umano, calamità o catastrofe, non è quindi determinata dal fatto in quanto tale, bensì dalla decisione discrezionale circa il diverso grado di 'incapacità' dell'amministrazione ordinaria ad affrontarlo. Inoltre la formula 'altri eventi' evidenzia l'altissima

discrezionalità interpretativa che caratterizza l'intervento di emergenza nel diritto amministrativo italiano. Non solo. Nel 2001, attraverso la legge 401, l'ambito di intervento della Protezione Civile è stato esteso anche ai 'grandi eventi', che, similmente a calamità naturali e catastrofi, "determinino situazioni di grave rischio". Questo ha reso possibile ad esempio nominare dei commissari delegati per i progetti di costruzione o ristrutturazione di spazi museali o teatrali inseriti nel programma dei 150 anni dell'unità d'Italia⁵⁶.

Si può osservare quindi come l'emergenza prenda la forma di una convenzione o di una costruzione giuridica interna alla retorica del diritto amministrativo italiano e che può, come si è visto nei casi di Roma e Pompei, anche andare in collisione con quello che è il senso comune di 'emergenza' o la definizione di crisi data nella letteratura di *disaster management*, rendendo peraltro, vale la pena ricordarlo, il fenomeno difficilissimo da spiegare ad un interlocutore non italiano.

Commissariamento, turnaround e riaccentramento

Esclusa la chiave di lettura emergenziale, due ulteriori modalità di intervento erano state associate al commissariamento nella fase iniziale della ricerca: l'intervento mirato al contrasto di situazioni di bassa performance nelle organizzazioni pubbliche, problema questo ritenuto sempre più rilevante in seguito alle riforme di NPM (Boyne 2006) e gli interventi di riaccentramento messi in atto per contrastare l'eccessiva frammentazione del settore pubblico, una delle conseguenze inattese dei processi di decentramento amministrativo ispirati al NPM. Alla luce delle evidenze raccolte dai casi, si ritornerà a confrontare in questo paragrafo il commissariamento con queste le modalità di intervento. Ciò offrirà in primo luogo la possibilità di concludere la comparazione finora soltanto accennata all'inizio dello studio. In secondo luogo il confronto consentirà di aprire una discussione di più ampio respiro sul rapporto tra commissariamento e riforma della pubblica amministrazione, tema che, come si è visto, fa da sfondo sia al dibattito sulla bassa performance che sul riaccentramento.

Commissariamento e turnaround

Il confronto con lo strumento di intervento messo in atto nel Regno Unito in situazioni di scarsa performance può essere ripreso in questa fase per essere problematizzato alla luce delle evidenze emerse dai casi. Due sono le dimensioni che meritano di essere approfondite: da un lato le determinanti dell'intervento nei due Paesi, aspetto che porta a riflettere sul tema della valutazione

⁵⁶ Altri 'grandi eventi' sono stati ad esempio le esequie di papa Giovanni Paolo II (2005), i XX Giochi olimpici Invernali "Torino 2006" (2005), l'Expo Milano 2015 (2007).

della performance, dall'altro la logica dell'intervento posto in essere, inquadrato in termini di affiancamento nel Regno Unito e di sostituzione in Italia.

Come osservato, nel Regno Unito la nomina del *lead official*, un funzionario governativo responsabile della mediazione tra governo centrale ed ente locale in difficoltà, avviene in coincidenza con un giudizio *poor* o *weak* dalla *comprehensive performance assessment* (CPA), ovvero un sistema di indicatori volto a valutare i servizi offerti dall'ente locale, l'utilizzo delle risorse, la sua capacità di lavorare efficacemente e la capacità di miglioramento. Negli interventi di commissariamento il discorso sulla performance risulta invece essere assente in tre snodi fondamentali delle vicende.

In primo luogo non vi è un momento di riflessione complessiva sulla qualità dei servizi offerti dall'amministrazione nella quale si vuole intervenire né, a ben vedere, il provvedimento viene messo direttamente in relazione ad una questione di questo tipo: il concetto di bassa performance contiene infatti già in sé una strutturazione del problema che appare invece lontana anni luce dalle vaghe "criticità" o "problematiche" citate nei documenti ufficiali del Ministero. All'Arena di Verona, l'unico caso in cui l'intervento avviene in coincidenza dello sfioramento di un parametro, la performance dell'organizzazione viene ridotta ad un solo indicatore di tipo patrimoniale (il 30% di perdita sul patrimonio netto), dove il sistema non riesce a cogliere la portata dei cambiamenti già introdotti nella struttura ordinaria al fine di superare la situazione critica (non a caso gli informatori definiscono quanto avvenuto all'Arena un "commissariamento per legge").

In secondo luogo durante i periodi di commissariamento non si sono notati dei momenti di riflessione sul tema della valutazione della performance delle organizzazioni culturali sottoposte ad amministrazione straordinaria. Quella della valutazione della performance rimane in generale un'area di mancato intervento che appare significativo sottolineare perché lascia aperta la possibilità futura di nuovi interventi a-sistematici e decisi arbitrariamente dal centro.

Manca infine un sistema trasparente di valutazione dell'operato del Commissario. La verifica delle azioni del Commissario viene affidata al Commissario stesso, il quale può o non può effettuare forme di reporting accessibili pubblicamente. Questo crea conseguenze paradossali a livello di responsabilizzazione sulle decisioni prese. Si pensi ad esempio al caso di Genova, dove la responsabilità della crisi esplosa nel periodo finale dell'amministrazione straordinaria viene rimpallata tra Sindaco e Commissario.

Al di là di ogni considerazione sull'estendibilità del sistema di misurazione della performance applicato agli enti locali inglesi alle organizzazioni culturali, tema rispetto al quale bisognerebbe valutare l'effettiva capacità degli indicatori in uso nel cogliere la complessità di servizi basati

sull'esperienza quali quelli culturali, ciò che si vuole sottolineare è che il discorso sulla performance risulta essere totalmente estraneo alla logica di intervento tramite commissariamento. Anche nell'amministrazione straordinaria si nota quindi una generale insensibilità alle pratiche di valutazione, aspetto comune all'amministrazione ordinaria più in generale. Come notato da Zan (2002) in riferimento alle gestioni museali infatti, mentre nel dibattito internazionale la discussione è incentrata sulle modalità di rappresentazione della performance, sulla capacità degli indicatori di cogliere le finalità dei musei e sulla necessità di dialogare con i *professionals* al fine di trovare parametri salienti, in Italia si pone prima di tutto un problema di assenza, di difficile accesso o di inadeguato utilizzo delle informazioni di base. Similmente, anche dove sistemi di *accountability* sono stati introdotti, come nei casi delle Soprintendenze archeologiche analizzate da Bonini Baraldi (2007: 155), si è notata una sostanziale "scarsa rilevanza delle informazioni prodotte in relazione all'attività in oggetto" a causa della "mancata partecipazione dei diversi attori (le soprintendenze) nel disegno del sistema stesso, che è stato strutturato secondo una logica di tipo *top-down*". Alla luce di ciò, non sembra che attraverso il commissariamento si verifichino dei significativi passi in avanti in questa direzione.

Un secondo aspetto che emerge confrontando commissariamento e sistema di *turnaround* negli enti locali inglesi, riguarda la logica dell'intervento, che procede per affiancamento dell'ordinario nel Regno Unito e per sostituzione in Italia. Come si è avuto modo di osservare infatti, nelle Fondazioni Liriche il Commissario prende il posto del Sovrintendente e del Consiglio di amministrazione mentre nelle Soprintendenze Archeologiche il Commissario sostituisce l'amministrazione ordinaria nell'implementazione di determinati progetti. Considerando i (mancati) risultati delle amministrazioni straordinarie, appare chiaro che la logica della sostituzione limita già di per sé la possibilità di un intervento volto a modificare le routine organizzative, restringendo l'orizzonte temporale a decisioni di breve periodo. Similmente a quanto notato per la questione della performance, anche la logica dell'intervento per sostituzione non risulta essere aliena alle caratteristiche di fondo dell'amministrazione pubblica italiana e può essere addirittura ricondotta ad uno dei suoi principi basilari. Come riconosciuto da Baldi (1996), guarda caso nell'ambito di un confronto tra gli interventi in situazioni di emergenza negli Stati Uniti e in Italia, la struttura burocratica che caratterizza il nostro paese si basa sul presupposto che la competenza del funzionario di livello superiore includa quello del funzionario inferiore e, conseguentemente, attribuisce al vertice la massima competenza e autorità: di decidere, di coordinare, di dirigere. Un intervento per sostituzione si rivela dunque coerente con un sistema che fa del centralismo uno dei suoi assunti fondamentali, dove "il vertice della piramide diviene depositario dell'intelligenza

complessiva del sistema” (: 201) e dove si ritiene che il funzionamento organizzativo sia dettato da norme che predefiniscono i ruoli e li organizzano su base gerarchica, ignorando allo stesso tempo la presenza di una complessa trama di conoscenze tacite e implicite incorporata nelle routine organizzative. Non a caso i poteri straordinari del Commissario non derivano da una sua eventuale straordinaria conoscenza professionale o tecnica del contesto ma si riferiscono al contrario ad una superiorità rispetto al sistema di norme formali che regolamentano l'ordinario.

Commissariamento e riaccentramento

Per quanto riguarda la questione del riaccentramento, in nessuno dei casi analizzati l'intervento del Ministro o del Governo centrale può essere messo direttamente in relazione con un tentativo esplicito di contrastare l'eccessiva frammentazione introdotta dalle riforme di NPM. Piuttosto il 'ritorno dello stato' e il riaccentramento, seppur temporaneo, sono interpretabili nei casi trattati come un ritorno della politica, al di là di ogni considerazione circa la maggiore o minore funzionalità di una soluzione accentrata (si consideri inoltre che la parola 'politica' viene citata almeno una volta in quasi tutte le interviste). Non a caso secondo Pollitt e Boukaert (2004) le situazioni di crisi offrono un'opportunità per la ridefinizione del confine tra politica e amministrazione. Se da un lato infatti, a livello generale, le riforme orientate al decentramento hanno aumentato il potere dai manager a discapito del campo d'azione dei politici, dall'altro i politici si sono spesso ritagliati il potere di intervenire all'interno dell'amministrazione in modo tale da apparire, specialmente quando l'opinione pubblica critica l'operato dell'amministrazione, come i 'salvatori' attraverso "*inquiries, inspection teams, and all the other paraphernalia of crisis management*" (Pollitt & Boukaert 2004:147), in una logica di azione non molto distante da quella osservata nei casi analizzati.

A ben vedere inoltre, l'elemento che distingue maggiormente l'intervento di commissariamento rispetto alla generazione di riforme cosiddette di post-NPM è quello della temporaneità. Non siamo infatti di fronte a programmi di riforma simili a quelli impostati nel Regno Unito, in Australia e in Nuova Zelanda per aumentare il controllo del centro sulle agenzie periferiche (si pensi ad esempio dei programmi *Whole of government* o *Joined-up government*). Piuttosto, il commissariamento si presenta come un'operazione che va in una direzione opposta al decentramento, pur non eliminandolo: tecnicamente, infatti, non viene riformata alla base la relazione tra potere centrale e autonomie locali o potere centrale e organi periferici. La scelta è invece quella di creare delle zone di eccezione temporaneamente escluse da processi di riforma precedentemente avviati.

Piuttosto che confrontare quindi il commissariamento con gli interventi di post-NPM a livello internazionale, risulta essere rilevante comprendere la natura della sospensione operata e approfondire la relazione che i commissariamenti hanno con i processi di decentramento amministrativo effettuati nelle Soprintendenze autonome e nelle Fondazioni Liriche dalla seconda metà degli anni '90.

12.4. Commissariamento e riforma della pubblica amministrazione in Italia

L'introduzione dell'autonomia nelle soprintendenze di Pompei e Roma e la trasformazione degli Enti Lirici in Fondazioni di diritto privato hanno fatto parte di un generale processo di riforma volto a decentralizzare l'assetto amministrativo e a introdurre elementi di managerialità, seguendo, almeno nella retorica, le tendenze del NPM a livello internazionale (si veda Bonini Baraldi 2007 per soprintendenze autonome; Zan 2005 per le Fondazioni Lirico Sinfoniche).

Diversi autori hanno notato tuttavia come i cambiamenti introdotti nel settore pubblico italiano siano stati caratterizzati da incoerenza, ambiguità e frammentazione a causa dell'utilizzo dello strumento normativo come dispositivo principale di riforma (Borgonovi 1999; Bianchi 2002 cit. in Bonini Baraldi 2007). In particolare l'intero processo si è concretizzato come una continua, complessa e reiterata serie di leggi "*that together constitute a somewhat worrying labyrinth*" (Capano 2003: 795) e dove si è osservata di volta in volta la tendenza ad introdurre cambiamenti legislativi senza tuttavia analizzare prima gli effetti della legge originale (Capano 2003).

Uno degli aspetti che ha caratterizzato l'approccio italiano al decentramento e all'introduzione di competenze manageriali è quello della 'giuridificazione', ovvero del continuo proliferare di norme formali e leggi come strumenti di controllo nella convinzione di poter superare così limiti sociali della regolazione (Hood 1995 cit. in Bonini Baraldi 2007). Il principale limite della traduzione dei concetti manageriali in leggi e norme è quello di faticare ad affrontare questioni complesse (Bonini Baraldi 2007, Panozzo 2000), palesando uno sfasamento tra la multidimensionalità dell'ambito che si intende regolare (la gestione, il controllo, la trasformazione di un'istituzione) e lo strumento utilizzato per raggiungere il fine, ovvero norme formali con una portata necessariamente limitata e decisa a priori. All'interno di questo quadro, il linguaggio manageriale è stato ad esempio "normalizzato e accettato" nel linguaggio giuridico (Panozzo 2000). O ancora, gli standard di qualità, intesi in contesto anglosassone come obiettivi da raggiungere, sono stati interpretati in Italia come obblighi legali, diventando dei problemi da risolvere piuttosto che delle opportunità per il cambiamento (Lo Schiavo 2000).

Accanto alla giuridificazione, Cerase e De Vivo (2000) hanno avuto modo di sottolineare

come la riforma della pubblica amministrazione in Italia abbia manifestato spesso il riflesso di decisioni politiche effettuate dal governo del momento, rispondendo più al bisogno di segnalare una volontà di cambiamento o di riacquistare consenso che di introdurre modifiche sostenibili nell'amministrazione. Similmente Ongaro (2010) ha notato come la natura frammentaria delle coalizioni parlamentari abbia comportato la suddivisione dei pacchetti di riforma in provvedimenti incoerenti poiché ogni gruppo di interesse, sia interno che esterno al settore pubblico, ha potuto - e può ancora - trovare un riferimento all'interno del parlamento in grado di introdurre provvedimenti specifici volti a salvaguardare gli interessi del gruppo a discapito della coerenza generale della riforma. Ad un livello più micro, il processo di riforma è stato infine rallentato dall'interferenza dei partiti politici nell'amministrazione, operata in particolare suddividendo le nomine dirigenziali tra i vari gruppi e sotto gruppi politici attraverso la pratica della 'lottizzazione' (Marcon & Panozzo 1998; Cerase & De Vivo 2000), un altro termine difficilmente traducibile in inglese.

Alla luce di quanto appena detto sui processi di riforma della pubblica amministrazione italiana, non si può non notare come gli stessi commissariamenti rappresentino degli interventi giuridici decisi in una logica *top down*, in assenza di una valutazione dei risultati prodotti dai precedenti interventi, spesso in contraddizione, nella loro assenza di logiche di responsabilizzazione e di *accountability*, con le finalità dichiarate dei processi di riforma precedentemente attivati, senza dimenticare la costante intrusione di conflitti di tipo politico nei processi amministrativi. Al di là di una certa retorica manageriale osservata in tutti gli episodi ("recupero dell'efficienza", "rapidità dell'intervento" ecc.), gli elementi meno superficiali della 'cassetta degli attrezzi' dell'esperto di management rimangono esclusi dalla logica dell'operazione. Questo vale per aspetti quali la valutazione della performance, la comprensione delle routine organizzative e delle dinamiche professionali, la riorganizzazione delle risorse umane, le questioni della trasparenza e della responsabilizzazione che, come si è visto, risultano essere problematiche nei vari episodi analizzati.

Il confronto tra commissariamento e riforme orientate al decentramento amministrativo in Italia non può allora che svilupparsi lungo due dimensioni. Da un punto di vista formale l'intervento si pone in controtendenza rispetto al decentramento – comportando, come si è avuto modo di osservare, un temporaneo riaccentramento. Da un punto di vista culturale tuttavia le caratteristiche e i processi del commissariamento risultano appartenere alla tradizione amministrativa che ha informato i precedenti provvedimenti.

Lo straordinario, in questo senso, più che stravolgere e rivoluzionare la cultura riformatrice ordinaria, ne conferma e ne amplifica i tratti costitutivi. La specificità del fenomeno del commissariamento allora rimanda direttamente ad una specificità del contesto italiano, ricordando

come la comprensione dei fenomeni legati alla pubblica amministrazione sia legata a doppio filo con la conoscenza del sistema politico amministrativo e delle tradizioni di governo di un Paese (Pollitt e Boukaert 2004).

13. Conclusione

Lo studio esplorativo sul fenomeno del commissariamento nel settore culturale italiano ha permesso di evidenziare e approfondire una serie di caratteristiche che contraddistinguono l'intervento. In primo luogo si è avuto modo di dimostrare come il commissariamento rappresenti una modalità di gestione dove la scelta e le scelte dei singoli commissari rivestono un'importanza fondamentale. In una situazione di questo tipo il problema a monte è rappresentato dall'esistenza di rapporto 'feudale' tra chi nomina e chi è nominato, dove logiche guidate dall'appartenenza si dimostrano spesso inadeguate a dialogare con la componente più propriamente professionale delle istituzioni analizzate. In secondo luogo il limite principale delle gestioni straordinarie è quello di non riuscire ad incidere sulla trasformazione delle routine amministrative e a modificare la capacità di controllo dell'amministrazione ordinaria sui processi critici. Gli interventi temporanei e sostitutivi diventano allora, nel migliore dei casi, delle parentesi di buona gestione a cui non vi è però seguito, mentre nel peggiore possono prendere altre strade e perseguire fini diversi rispetto a quelli dell'amministrazione ordinaria. Infine, traendo spunto dal confronto con altri strumenti di intervento a livello internazionale, si è osservato come, nonostante il commissariamento comporti un temporaneo riaccostamento, le sue prerogative di fondo non si discostino molto da quelle che hanno caratterizzato i processi di riforma finalizzati al decentramento amministrativo in Italia e in particolare nelle istituzioni culturali per quanto riguarda la scarsa attenzione alle questioni professionali e alle dimensioni della trasparenza e dell'*accountability*. Piuttosto che farsi portatore di una visione alternativa ponendo le basi per un possibile cambiamento, lo straordinario replica quindi i tratti costitutivi e la cultura amministrativa ordinaria. Importando un termine di matrice sociologica, si può affermare che l'intervento commissariale risulta essere *embedded* nella cultura amministrativa italiana, dove le specificità del primo rimandano direttamente ai tratti di fondo della seconda.

Accanto ad una comprensione dei tratti fondamentali del fenomeno in analisi, lo studio effettuato permette di individuare alcuni suggerimenti per i *policy makers*. Il primo è ovviamente quello di evitare l'utilizzo improprio di strumenti di emergenza in situazioni che non presentano queste caratteristiche, calibrando invece meglio le modalità dell'intervento rispetto ai bisogni effettivamente sollevati dalla singola istituzione.

Il secondo riguarda la necessità di introdurre nei processi di commissariamento adeguate misure di trasparenza e responsabilizzazione. Come si è avuto modo di osservare, una modalità di

gestione che affida al commissario obiettivi ambigui e ampia discrezionalità può funzionare a condizione che vi sia una trasparenza nei processi di nomina e una responsabilizzazione del commissario rispetto alle decisioni prese. In questo senso la redazione di report intermedi e di fine mandato accessibili pubblicamente non può rappresentare un'opzione ma deve costituire parte integrante dell'operazione di commissariamento.

In terzo luogo i casi studio hanno permesso di sottolineare l'importanza della dimensione professionale nei processi di scelta del commissario. Dove questa viene rispettata, ovvero quando il commissario è esso stesso un *professionals*, si possono creare almeno le condizioni per un rapporto costruttivo tra struttura ordinaria e straordinaria basato su valori e conoscenze comuni e, in quanto tali, ritenute legittime.

Infine un miglioramento del sistema attuale dovrebbe prevedere l'introduzione di modalità di raccordo tra il Commissario e l'amministrazione ordinaria, superando quindi l'impostazione "per sostituzione" attuale. Questo per due principali motivi. Il primo è quello di sfruttare i periodi di amministrazione straordinaria per comprendere i problemi ritenuti tali da chi quotidianamente opera in un determinato contesto organizzativo, facendo sì che il Commissario agisca poi per modificare la capacità di controllo dei processi ritenuti critici o per dirigere almeno l'attenzione del *policy maker* verso i bisogni dell'organizzazione stimolando processi di riforma. Il secondo motivo è quello di rendere più lineare il passaggio di consegne alla fine del commissariamento, evitando le discontinuità e i conflitti che troppo spesso si verificano alla fine delle amministrazioni straordinarie.

Come tutte le ricerche di carattere esplorativo, anche quella presentata in questa sede è aperta a possibili estensioni e suggerisce ulteriori domande di ricerca.

Lo studio si è focalizzato su quattro episodi di commissariamento di istituzioni culturali avvenuti dopo il 2008. La selezione effettuata evidenzia già da sé i possibili sviluppi. Verificata la disponibilità di documenti, l'indagine potrebbe essere estesa ai commissariamenti registrati prima del 2008 e ai commissariamenti dei cosiddetti progetti di costruzione. Peraltro il materiale relativo alle inchieste della magistratura sui progetti affidati a commissari straordinari potrà costituire un'utile fonte di dati per il proseguimento dello studio. Inoltre, l'abbondanza di commissariamenti in settori come quello della sanità o delle politiche ambientali potrebbe dare l'opportunità di comprendere se e in che misura le caratteristiche e le criticità osservate nel settore culturale rimandino ad una specificità del contesto analizzato o siano al contrario osservabili anche altrove.

Una seconda area di ricerca potrebbe essere sviluppata investigando la genealogia dello strumento commissariale, analizzando quindi le sue radici e la sua evoluzione, sia normativa che

relativa all'uso concreto - collocando entrambe nel contesto culturale e nel dibattito relativo al settore pubblico in cui si sono sviluppate. Più in particolare, potrebbe risultare interessante comprendere in che modo e perché una modalità di gestione tanto aliena al management sia transitata attraverso le riforme orientate al decentramento amministrativo e, appunto, all'introduzione di conoscenze manageriali nella pubblica amministrazione. Il presente ambito di indagine potrebbe sicuramente essere arricchito da approccio multidisciplinare aperto ai contributi di studiosi di diritto amministrativo e di scienza della politica.

Jas e Skelker (2005) hanno affermato che i temi della bassa performance e del *turnaround* nel settore pubblico possono trarre beneficio da ricerche che comparino diverse tradizioni amministrative e contesti istituzionali. In questo senso lo studio presentato in questa sede rappresenta la prima analisi di un sistema di *turnaround* nel settore pubblico effettuata al di fuori di un contesto anglosassone, aumentando quindi la conoscenza relativa al funzionamento dell'amministrazione pubblica nei Paesi del sud dell'Europa, ancora scarsamente rappresentati negli studi sul governo e la pubblica amministrazione (Kickert 2011). Riguardo al tema della bassa performance e del *turnaround*, una prospettiva di sviluppo ulteriore potrà riguardare il confronto tra organizzazioni culturali in diversi contesti nazionali, tenendo conto di due principali specificità: la multidimensionalità delle loro attività - e la conseguente difficoltà intrinseca nell'operativizzazione della performance - e la loro dimensione professionale - aspetto che appare avere un ruolo rilevante nel definire le caratteristiche della *leadership* durante i processi di *turnaround*.

Infine i casi analizzati offrono degli esempi di conflitto tra livelli amministrativi centrali e periferici in situazioni di crisi. In questo senso, e in ottica di agenda di ricerca, le esperienze di commissariamento esaminate potranno fornire, soprattutto nella loro componente narrativa, dell'utile materiale empirico per analizzare le diverse strategie di attribuzione della colpa e delle responsabilità utilizzate dai politici e dall'amministrazione (si pensi ad esempio al crollo della Schola Armaturarum nel caso di Pompei) e per esplorare inoltre il cosiddetto '*blame game*' in situazioni di crisi (Hood 2002).

Bibliografia

- Abbagnano, N. 1959. *Problemi di sociologia*. Torino: Taylor.
- Albano, R. 2010. Lineamenti di teoria dell'azione organizzativa. In T. M. Fabbri (Ed.), *Organizzare: concetti e metodi*. Roma: Carocci.
- Alfonso, D. 2009a. *Carlo Felice, il governo proroga il Commissario*. In: La Repubblica Genova 01 ottobre 2009.
- Alfonso, D. 2009b. *Carlo Felice, gli schiaffi del Ministro*. In: La Repubblica Genova 02 ottobre 2009.
- Appello contro il commissariamento delle soprintendenze archeologiche di Roma e Ostia* del 04/02/2009. Disponibile all'indirizzo: <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?id=51957&op=getarticle>. (Consultato il 08/09/2010).
- Arachi, A. 2008. *Furti, vandali e rifiuti. Il degrado di Pompei*. In: Corriere della Sera 03 luglio 2008.
- Arena Extra SRL Uninominale. 2010. *Bilancio di esercizio 2009*. Verona: Arena Extra SRL Uninominale. (AE 2010).
- Aucoin, P. 2002. Beyond the "new" in public management reform in Canada: catching the new wave? In Dunn C. J. C. (Ed.), *The handbook of Canadian public administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldi, B. 1996. *Gestire l'emergenza: le politiche di protezione civile in prospettiva comparata*. Roma: Consiglio nazionale delle ricerche.
- Barker, V., L. III & Mone, M., A. 1998. The mechanistic structure shift and strategic reorientation in declining firms attempting turnarounds. *Human Relations*, 51(10): 1227.
- Barney, J. B. 2005. Should strategic management research engage public policy debates? *Academy of Management Journal*, 48(6): 945-948.
- Barrett, F. J., Thomas G.F., Hocevar, S.P. 1995. The Central Role of Discourse in Large-Scale Change: A Social Construction Perspective. *Journal of Applied Behavioral Science*, (31): 352-372.
- Barron, D. N., West, E., & Hannan, M. T. 1994. A Time to Grow and a Time to Die: Growth and Mortality of Credit Unions in New York City, 1914-1990. *The American Journal of Sociology*, 100(2): 381-421.
- Berselli, A., Della Peruta, F., & Varni, A. 1988. *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Angeli.
- Boisot, M. & Child J. 1988. The Iron Law of Fiefs: Bureaucratic Failure and the Problem of Governance in the Chinese Economic Reforms. *Administrative Science Quarterly* 33(4): 507-527.
- Boisot, M. & Child J. 1996. From Fiefs to Clans and Network Capitalism: Explaining China's Emerging Economic Order. *Administrative Science Quarterly* 41(4): 600-628.
- Bonini Baraldi, S. 2007. *Management, beni culturali e pubblica amministrazione*. Milano: Franco Angeli.

- Bowerman, M. 1996. The Rise and Fall of Value for Money Auditing. In I. Lapsley & F. Mitchell (Eds.), *Accounting and Performance Measurements. Issues in the Private and Public Sectors*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Boyne, G. A. & Meier K. J. 2009. Environmental Change, Human Resources and Organizational Turnaround. *Journal of Management Studies* 46(5): 835-863.
- Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, M., & Walker, R. M. 2003. *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Boyne, G., A. 2003. What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2): 211.
- Boyne, G., A. 2004. A '3Rs' Strategy for Public Service Turnaround: Retrenchment, Repositioning and Reorganization. *Public Money & Management*, 24(2): 97.
- Boyne, G., A. 2006. Strategies for public service turnaround: lessons from the private sector? *Administration & Society*, 38(3): 365.
- Brown, A. D. & Jones, M. R. 1998. Doomed to Failure: Narratives of Inevitability and Conspiracy in a Failed IS Project. *Organization Studies* 19(1): 73-88.
- Brunetti, G. (Ed.). 2000. *I teatri lirici. Da enti autonomi a fondazioni private*, Milano, Etas.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, 21(4): 721-746.
- Brunsson, N. 2009. *Reform as routine: organizational change and routine in the modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- But, H. & Palmer, B. 2000. *Value for Money in the Public Sector*. Oxford: Basil Blackwell.
- Camera dei Deputati. 2007. *Interrogazione a risposta scritta 4/00943. Risposta scritta pubblicata il 18 dicembre 2007 nell'allegato B della seduta n. 260*.
- Camera dei Deputati. 2009a. *Risposta On. Giro a interrogazione parlamentare 5-00972 Ghizzoni: Sulla nomina di commissari straordinari per le aree archeologiche di Roma e di Ostia Antica. Seduta del 5 maggio 2009*.
- Camera dei Deputati. 2009b. *Interrogazione Parlamentare n. 4-04427. Seduta n. 226 del 5 ottobre 2009*.
- Camera dei Deputati. 2010a. *Elementi e iniziative in merito al recente crollo di un muro perimetrale nell'ambito degli scavi archeologici di Pompei, denunciato dall'associazione ambientalista Italia nostra - n. 2-00592. Seduta n. 275 del 28 gennaio 2010*.
- Camera dei Deputati. 2010b. *Informativa urgente del Governo sul crollo della scuola dei gladiatori presso gli scavi di Pompei del 10 novembre 2010*.
- Capano, G. 2003. Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s. *Public Administration*, 81(4).
- Cassese, S. 2006. I paradossi dell'emergenza. In Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (Ed.), *Annuario 2005 - Il diritto amministrativo dell'emergenza*. Milano: Giuffrè.
- Cecchi, R. 2009. *Interventi per la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico. Roma archaeologia. Primo rapporto giugno-agosto 2009*. Milano: Mondadori Electa spa.
- Cecchi, R. 2010. *Interventi per la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico. Roma archaeologia. Secondo rapporto settembre 2009 - febbraio 2010*. Milano: Mondadori Electa Spa.

- Cecchi, R. 2011. *Roma Archaeologia Interventi per la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico. Terzo rapporto*. Milano: Mondadori Electa Spa.
- Cerese, F. P. & De Vivo, P. 2000. Shifts in autonomy, responsibility and control from centre to periphery in public administration: the case of the ministry of finance in Italy. *Scandinavian Journal of Management* 16(4): 411-429.
- Chia, R., & Langley, A. 2004. *The First Organization Studies Summer Workshop on Theorizing Process in Organizational Research*. June 12–13 2005, Santorini, Greece: Call for papers.
- Christensen, J. G. & Yesilkagit, K. 2006. Delegation and specialization in regulatory administration: a comparative analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands. In J. G. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*. Basingstoke: Edward Elgar.
- Christensen, T. & Lægreid, P. 2001. A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. 2007a. Still fragmented government or reassertion of the centre? In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Transcending new public management. The transformation of public sector reforms*. Padstow: TJ International Ltd.
- Christensen, T. & Lægreid, P. 2007b. *NPM and beyond - structure, culture and demography*, Working papers Rökkansenteret.
- Christensen, T. & Painter, M. 2004. The Politics of SARS - Rational Responses or Ambiguity, Symbols and Chaos? *Policy and Society*, 23(2): 18-48.
- Comune di Verona. 2007. *Convocazione sezione consiliare VII del 08/11/2007. Odg: Fondazione Arena di Verona: conferimento incarico di studio alla sezione consiliare VII*. Verona: Comune di Verona.
- Corte dei Conti 2011. *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – ARCUS S.p.A., per gli esercizi 2008 e 2009*. Roma: Corte dei Conti.
- Corte dei Conti. 2007. *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus S.p.A.", per l'esercizio 2006*. Roma: Corte dei Conti.
- Corte dei Conti. 2010. *Deliberazione n. 16/2010/P*. pp. 27-28. Disponibile all'indirizzo: http://www.corteconti.it/controllo/cultura_istruzione_ricerca/beni_attivita_istituzioni/delibera_16_2010_p/. (Consultato il 15/12/2010).
- Crozier, M. & Friedberg, E. 1978. *Attore sociale e sistema*. Milano: EtasLibri.
- Czarniawska, B., 1998. *A narrative approach to organization studies*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- De Carlo, M. 2000. I processi di gestione dei teatri lirici e il cambiamento organizzativo. In Brunetti, G. (Ed.). *I teatri lirici. Da enti autonomi a fondazioni private*, Milano, Etas.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 04/07/2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla situazione di grave pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei*. (DPCM 04/07/2008).
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24/07/2009, *Proroga dello stato di emergenza in relazione alla situazione di grave pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei*. (DPCM 24/07/2009).

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10/06/2010, *Revoca dello stato di emergenza in relazione alla situazione di grave pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei*. (OPCM 10/06/2010).
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18/12/2008, *Stato di emergenza per eventi meteorologici su tutto il territorio nazionale nei mesi di novembre e dicembre 2008*. (DPCM 18/12/2008).
- Decreto Legislativo 29 giugno 1996, n. 367. *Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato*.
- Di Gianvito, L. 2010. *Appalti, Balducci e De Santis ai domiciliari*. In: Corriere della Sera 14 luglio 2010.
- Douglas, J. 1985. *Creative interviewing*. Beverly Hills: Sage.
- Drechsler, W. 2005. *The Rise and Demise of the New Public Management*. Post-autistic economics review (33).
- Eisenberg, E. M. & Witten M. G. 1987. Reconsidering Openness in Organizational Communication. *The Academy of Management Review* 12(3): 418-426.
- Eisenhardt, K. M. & Graebner M. E. 2007. Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal* 50(1): 25-32.
- Eisenhardt, K. M. 1989. Building Theories From Case Study Research. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 14(4): 532.
- Ente Teatrale Italiano (ETI). 2010. *Storia e immagine*. Disponibile all'indirizzo <http://www.enteteatrale.it/index.php/19991130252/Istituzionale/Storia-e-immagine/storia.htm>. (Consultato il 10/09/2009).
- Feldman M. S. 2000. Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organization Science*, 11, 6, 611-629.
- Feldman M. S. 2003. A Performative Perspective on Stability and Change in Organizational Routines", *Industrial and Corporate Change*, 12, 727-752.
- Feldman M.S. & Pentland B.T. 2003. Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, 48, 94-118.
- Feldman, M. S., Skoldberg, K., Brown, R. N., Horner, D. 2004. Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2): 147-170.
- Feltri, M. 2008. *Ora i manager alla cultura*. In: La Stampa 01 settembre 2008, p. 10.
- Fendt, J., Kaminska-Labbé, R., & Sachs, W.M. 2008. Producing and socializing relevant management knowledge: re-turn to pragmatism. *European Business Review*, 20(6): 471.
- Ferlie, E. 2002. Quasi strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector. In A. M. T. Pettigrew, H. & R. Whittington (Eds.), *The Handbook of Strategy and Management*: 279-298. London: Sage.
- Ferlie, E., L. Fitzgerald, & al., e. 2005. The non spread of innovations: the mediating role of professionals. *Academy of Management Journal*, 48(1): 117-134.
- Ferri, P. and L. Zan (2011). Ten years after: the rise and fall of autonomy in Pompeii. *Critical Perspectives on Accounting - under review*.

- Fioritto, A. 2008. *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*. Bologna: Il Mulino.
- Fioritto, A. 2009. I commissari straordinari per la gestione dei beni culturali. *Aedon*, 2/2009.
- Flynn, F. J. 2000. Managerialism and public services: some international trends. In Clarke J. (Ed.), *New managerialism, new welfare?* Open University.
- Fondazione Arena di Verona. 2008. *Bilancio di esercizio 2007*. Verona: Fondazione Arena di Verona. (FAV 2008).
- Fondazione Arena di Verona. 2009. *Bilancio di esercizio 2008*. Verona: Fondazione Arena di Verona. (FAV 2009).
- Fondazione Carlo Felice di Genova. 2005. *Bilancio di esercizio 2004*. Genova: Fondazione Carlo Felice di Genova. (FCF 2005).
- Fondazione Carlo Felice di Genova. 2007. *Bilancio di esercizio 2006*. Genova: Fondazione Carlo Felice di Genova. (FCF 2007).
- Fondazione Carlo Felice di Genova. 2008. *Bilancio di esercizio 2007*. Genova: Fondazione Carlo Felice di Genova. (FCF 2008).
- Fondazione Carlo Felice di Genova. 2009. *Bilancio di esercizio 2008*. Genova: Fondazione Carlo Felice di Genova. (FCF 2009).
- Fondazione Carlo Felice di Genova. 2010. *Bilancio di esercizio 2009*. Genova: Fondazione Carlo Felice di Genova. (FCF 2010).
- Fondazione Ente dello Spettacolo. 2010. *Il mercato e l'industria del cinema in Italia 2009*. Roma: Fondazione Ente dello Spettacolo.
- Fondazione Maggio Fiorentino. 2006. *Bilancio di esercizio 2005*. Firenze: Fondazione Maggio Fiorentino.
- Fontana, A. & Frey, J. H. 2005. The interview. In Denzin N. K, Lincoln, Y. S (Eds.), *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Frank, M. Z. 1988. An Intertemporal Model of Industrial Exit. *The Quarterly Journal of Economics*, 103(2): 333-344.
- Gabriel, Y. 2000. *Storytelling in organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gazzetti, G. 2009. Commissariate le aree archeologiche di Ostia e di Roma: storia di una disfatta annunciata. *Nuova Archeologia* mar.- apr. 2009 (2).
- Gephart, R. P., Jr. 1993. The textual approach: Risk and blame in disaster sensemaking. *Academy of Management Journal*, 36(6): 1465.
- Gregory, R. 2006. Theoretical faith and practical works: de-autonomizing and joining-up in the New Zealand state sector. In J. G. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *Autonomy and regulation: coping with agency in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gregory, R. 2007. New public management and the ghost of Max Weber: exorcized or still haunted? In T. Christensen & L. P. (Eds.), *Transcending new public management. The transformation of public sector reforms*. Padstow: TJ International Ltd.
- Gruening, G. 2001. Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1): 1-25.
- Guzzo, P. G. 2003. *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*. Roma: Mondadori Electa.

- Guzzo, P. G. 2011. Pompei, tra la polvere degli scavi. Essere soprintendente a Pompei: memorie umane e professionali. Napoli: Valtrend.
- Halligan, J. 2006. The reassertion of the centre in a first generation NPM system. In J. G. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *Autonomy and regulation: coping with agency in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hambrick, D. C. & Mason, P. A. 1984. Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers. *The Academy of Management Review*, 9(2): 193-206.
- Hambrick, D. C. 1994. 1993 Presidential Address: What if the Academy Actually Mattered? *The Academy of Management Review*, 19(1): 11-16.
- Hambrick, D. C. 2007. The field of management's devotion to theory: Too much of a good thing? *Academy of Management Journal*, 50(6): 1346-1352.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. 1984. Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2): 149-164.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. H. 1989. *Organizational ecology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Helfat, C. E. 2007. Stylized facts, empirical research and theory development in management. *Strategic Organization*, 5(2): 185-192.
- Holstein, J. & Jaber, G. 1997. Active interviewing. In Silverman, D. (Ed.), *Qualitative research: theory, methods and practice*. London: Sage.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, C. 2002. The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37(1): 15-37.
- Janis, I. L. 1982. *Victims of groupthink*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Jas, P. & Skelcher, C. 2005. Performance Decline and Turnaround in Public Organizations: A Theoretical and Empirical Analysis. *British Journal of Management*, 16: 195-210.
- Jovanovic, B. & Lach, S. 1989. Entry, Exit, and Diffusion with Learning by Doing. *The American Economic Review*, 79(4): 690-699.
- Jovchelovitch, S. & Bauer, M. W. 2000. Narrative interviewing. In Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Eds.), *Qualitative researching with text, image and sound : a practical handbook*. London: Sage.
- Joyce, P. 2004. The role of leadership in the turnaround of a local authority. *Public Money & Management*, 24(4), 235-242.
- Kenneth, D. B. 1994. Chapter 8: Interview studies. In Kenneth D. B. (Ed.), *Methods of social research*. New York: The Free Press.
- Kickert, W. 2011. Introduction: administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Administration*. 89 (3): 721-722.
- Klepper, S. 1997. Industry Life Cycles. *Industrial and Corporate Change*, 6(1): 145-182.
- Lapsley, I. 1988. Research in Public Sector Accounting: An Appraisal. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 1: 21-33.
- Lapsley, I. 2008. The NPM agenda: back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1): 77.
- Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*.

- Legge 8 ottobre 1997, n. 352, *Disposizioni sui beni culturali*.
- Leon, A. F. 2004. Enti lirici: conseguenze della trasformazione in fondazione. In Leon, A. F. & Ruggeri M. (Eds.) *Il costo del melodramma. Quaderno della rivista Economia della Cultura*. Bologna: Il Mulino.
- Levinthal, D. A. 1991. Random Walks and Organizational Mortality. *Administrative Science Quarterly*, 36(3): 397-420.
- Lindkvist, L. & Llewellyn, S. 2003. Accountability, responsibility and organization. *Scandinavian Journal of Management*, 19(2): 251-273.
- Lippman, S. A. & Rumelt, R. P. 1982. Uncertain Imitability: An Analysis of Interfirm Differences in Efficiency under Competition. *The Bell Journal of Economics*, 13(2): 418-438.
- Lo Schiavo, L. 2000. Quality Standards in the Public Sector: Differences Between Italy and the UK in the Citizen's Charter initiative. *Public Administration* 78(3): 679-698.
- Maggi, B. & Solè, A. 2006. Disputa sulle concezioni del processo decisionale. *Impresa progetto* (2).
- Maggi, B. 2003. *De l'agir organisationnel. Un point de vue sur le travail, le bien-etre, l'apprentissage*. Toulouse: Octarès Edition.
- Malatto, C. & Niri, R. 2008. *Genova. Scioperi a raffica, opere saltate e il pubblico fugge dal Carlo Felice* In: La Repubblica Liguria 24 aprile 2008.
- Malatto, C. 2007. *Carlo felice, tensione senza fine. 'O si cambia o scioperiamo ancora'*. In: La Repubblica Genova 22 novembre 2007.
- Malatto, C. 2009a. *Carlo Felice, addio al Commissario*. In: La Repubblica Genova 04 settembre 2009.
- Malatto, C. 2009b. *Ferrazza: 'Non sono un tagliatore di teste ma per il rilancio servono forze fresche'*. In: La Repubblica Genova 02 ottobre 2009.
- Marcon, G. & Panozzo, F. 1998. Reforming the reform: changing roles for accounting and management in the Italian health care sector. *European Accounting Review*, 7(2): 185 - 208.
- Margiocco, F. 2009a. *Carlo Felice, resta il Commissario*. In: Secolo XIX 01 ottobre 2009.
- Margiocco, F. 2009b. *Carlo Felice, saltano due direttori*. In: Secolo XIX 02 ottobre 2009.
- Masino, G. (1997). *Nuove regole di progettazione: opportunità tecnologiche e scelte organizzative*. Roma: Nuova Italia Scientifica.
- Masino, G. (2005). *Le imprese oltre il fordismo. Retorica, illusioni, realtà*. Roma: Carocci.
- Mellahi, K. & Wilkinson, A. 2004. Organizational failure: a critique of recent research and a proposed integrative framework. *International Journal of Management Reviews*, 5-6(1): 21-41.
- Mellahi, K., Jackson, R., & Sparks, L. 2002. An exploratory study into failure in successful organizations: The case of Marks & Spencer. *British Journal of Management*, 13(1): 15-29.
- Meyer, M. W. & Zucker, L. 1989. *Permanently Failing Organizations*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Miles, M. B. 1979. Qualitative Data as an Attractive Nuisance: The Problem of Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 24(4): 590-601.

- Miller, C. C., Cardinal, L. B., & Glick, W. H. 1997. Retrospective Reports in Organizational Research: A Reexamination of Recent Evidence. *The Academy of Management Journal*, 40(1): 189-204.
- Miller, D. 2007. Paradigm prison, or in praise of atheoretic research. *Strategic Organization*, 5(2): 177-184.
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali .2009a. *Insediato tavolo tecnico per l'area archeologica di Roma*, Comunicato stampa del 30/01/2009. (MIBAC 2009a).
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali. 2008. *Salvatore Nastasi commissario straordinario della Fondazione Arena di Verona*. Comunicato stampa del 16/09/2008. (MIBAC 2008).
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali. 2009b. *Roma archeologica: La missione di Bertolaso*, in: Newsletter Settimanale Anno III N. 50 del 20/03/2009. Disponibile all'indirizzo: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Ministero/UfficioStampa/News/visualizza_asset.html_14240508.html. (Consultato il 08/09/2010). (MIBAC 2009b).
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali. 2009c. *Roma, Colosseo, Foro romano e Palatino, grande successo di pubblico nella prima settimana di dicembre*, Comunicato stampa del 09/12/2009. (MIBAC 2009c).
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali. 2010a. *Relazione Conclusiva Commissario Delegato per l'emergenza dell'area archeologica di Pompei*. Disponibile all'indirizzo: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_583648019.html. (Consultato il 15/12/2010). (MIBAC 2010a).
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali. 2010c. *Mibac su appello 600 tecnici*. – comunicato stampa del 26/11/2010. (MIBAC 2010b).
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali. 2010d. *Apertura del terzo anello e degli ipogei del Colosseo*, Comunicato stampa del 22/09/2010. (MIBAC 2010c).
- Mintzberg, H. 1979. An Emerging Strategy of "Direct" Research. *Administrative Science Quarterly*, 24(4): 582-589.
- Moussanet, M. 2005. Italia inefficiente: diecimila commissari per l'ordinaria emergenza. In: *Sole 24 Ore* 24 Febbraio 2005.
- Nelson R. R. and Winter S.G. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press.
- Normann, R. 1979. *Le condizioni di sviluppo delle imprese*. Milano: Etas.
- Office of the Deputy Prime Minister. 2003. *Government engagement with poorly performing councils: practice guidance for Lead Officials*. London: Office of the Deputy Prime Minister. (ODPM 2003).
- Ongaro, E. 2006. The dynamics of devolution processes in legalistic countries: organizational change in the Italian public sector. *Public Administration*, 84(3): 737-770.
- Ongaro, E. 2010. The role of politics and institutions in the italian administrative reform trajectory. *Public Administration*, 89(3): 738-755.
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18/02/2009 n. 3742, *Disposizioni urgenti di protezione civile*. (OPCM 3742/2009).

- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 febbraio 2010 n. 3851, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei.* (OPCM 3851/2010).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 febbraio 2010 n. 3851, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei.*(OPCM 3851/2010).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/07/2009 n. 3795, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei.* (OPCM 3795/2009).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2421 del 06/02/1996, *Interventi straordinari per la ricostruzione del teatro La Fenice di Venezia.* (OPCM 2421/1996).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2436 del 09/05/1996, *Disposizioni urgenti per la ricostruzione della Basilica di Noto e per la realizzazione di interventi sui beni architettonici della Val di Noto.* (OPCM 2436/1996).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2669 del 01/10/1997, *Integrazione e modifiche all'ordinanza n. 2668 del 28 settembre 1997 relativa agli interventi nelle regioni Marche e Umbria in relazione alla crisi sismica iniziata il 26 settembre 1997.* (OPCM 2669/1997).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3089 del 04/10/2000, *Ulteriori disposizioni per gli interventi straordinari conseguenti all'incendio del teatro "La Fenice" di Venezia.* (OPCM 3089/2000).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3443 del 15/06/2005, *Disposizioni urgenti di protezione civile.* (OPCM 3443/2005).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3541 del 18/08/2006, *Disposizioni urgenti per la messa in sicurezza della Domus Aurea.* (OPCM 3541/2006).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3557 del 22/12/2006, *Disposizioni urgenti per la messa in sicurezza e la ricostruzione del Teatro Petruzzelli di Bari.* (OPCM 3557/2006).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3569 del 05/03/2007, *Disposizioni urgenti di protezione civile.* (OPCM 3569/2007).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3632 del 23/11/2007, *Disposizioni per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia.* (OPCM 3632/2007).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3692 del 11/07/2008, *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei.* (OPCM 3692/2008).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3692 del 11/07/2008, *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei.* (OPCM 3692/2008).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3700 del 05/09/2008, *Ulteriori disposizioni urgenti per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia.*(OPCM 3700/2008).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3707 del 03/10/2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile.* (OPCM 3707/2008).

- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3746 del 12/03/2009, *Disposizioni urgenti di protezione civile*. (OPCM 3746/2009).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3747 del 12/03/2009, *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Roma e provincia*. (OPCM 3747/2009).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3761 del 01/05/2009, *Attuazione dell'articolo 2, comma 12, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009*. (OPCM 3761/2009).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3829 del 27/11/2009, *Disposizioni urgenti di protezione civile*. (OPCM 3829/2009).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3836, *Disposizioni urgenti di protezione civile*. (OPCM 3836/2009).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3884 del 18/06/2010, *Chiusura dello stato di emergenza e avvio della fase post-emergenza dell'area archeologica di Pompei*. (OPCM 3884/2010).
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3932 del 07/04/2011, *Disposizioni urgenti di protezione civile*. (OPCM 3932/2011).
- Oriani, R. 1998. Pompei: scene da un patrimonio. Milano: Reser.
- Ouchi, W. 1980. Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25: 129-141.
- Panozzo, F. 2000. Management by decree. Paradoxes in the reform of the Italian public sector. *Scandinavian Journal of Management*, 16(4): 357-373.
- Paton, R. & Mordaunt, J. 2004. What's Different About Public and Non-Profit 'Turnaround'? *Public Money & Management*, 24(4): 209.
- Pearson, C., M. & Clair, J., A. . 1998. Reframing crisis management. *The Academy of Management Review*, 23(1): 59.
- Pettigrew, A. M. 1992. The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, 13(S2): 5-16.
- Pettigrew, A. M. 2005. The character and significance of management research on the public services. *Academy of Management Journal*, 48(6): 973-977.
- Pfeffer, J. 2009. Renaissance and renewal in management studies: relevance regained, *European Academy of Management Meeting*, Liverpool.
- Pollitt, C. & Boukaert, G. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. 2001. Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4): 471 - 492.
- Quarantelli, E. L. 1988. Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *The Journal of Management Studies*, 25(4): 373.
- Ravenna, M. 2010. Il sistema delle Fondazioni Lirico-sinfoniche in Italia. *Tafer Journal* 22.
- Ring, P. S. & Perry J. L. 1985. Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *The Academy of Management Review* 10(2): 276-286.

- Rissotti, L. 2010. *Fiori tra le rovine*. In: Il Giornale dell'Arte 08 settembre 2010. Disponibile all'indirizzo: <http://ilgiornaledellarte.com/articoli//2010/9/103851.html>. (Consultato il 15/12/2010).
- Rose, N. & Miller, P. 1990. Political power beyond the State: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 61: 271-303.
- Runde, J. & de Rond M. 2010. Evaluating Causal Explanations of Specific Events. *Organization Studies* 31(4): 431-450.
- Ruozzi, R. (Ed.). 2006. Elementi per la revisione delle linee di governance delle Fondazioni lirico-sinfoniche in Italia. ASK Università Bocconi per ARCUS.
- Rynes, S. L. & Shapiro, D. L. 2005. Public policy and the public interest: what if we mattered more? *Academy of Management Journal*, 48(6): 925-927.
- Salvia, F. 2006. Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione. In Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (Ed.), *Annuario 2005 - Il diritto amministrativo dell'emergenza*. Milano: Giuffrè.
- Sheppard, J. P. 1994. Strategy and Bankruptcy: An Exploration in to Organizational Death. *Journal of Management*, 20(4): 795-883.
- Shrivastava, P., Mitroff, I. I., Miller, D., & Miglani, A. 1988. Understanding Industrial Crises. *The Journal of Management Studies*, 25(4): 285.
- Sicca, L. & Zan L. 2005. Much Ado About Management: Managerial Rhetoric in the Transformation of Italian Opera Houses. *International Journal of Arts Management* 7(3): 46-65.
- Sicca, L. & Zan, L. 2005. Much Ado About Management: Managerial Rhetoric in the Transformation of Italian Opera Houses. *International Journal of Arts Management*, 7(3): 46-65.
- Simon, H. 1947. *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan.
- Sole 24 Ore 2007. *Fondi, quel crack a Genova*. In: Sole 24 Ore 17 Febbraio 2007. Disponibile all'indirizzo: http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Speciali/tfr/Consulta-i-fondi/Da-Archivio/2007/02/20/9_D.shtml?uuid=4b3b64ae-c09b-11db-9538-00000e25108c&DocRulesView=Libero. (Consultato il 10/02/2012).
- Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei. 2008. *Primi provvedimenti del Commissario Profili a Pompei*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.pompeisites.org/Sezione.jsp?titolo=primi%20provvedimenti%20del%20Commissario%20profili%20a%20pompei&idSezione=1936>. (Consultato il 13/12/2010).
- Stake, R. E. 1995. *The art of case study research*. Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Starbuck, W. H. & Hedberg, B. L. 1977. Saving an organization from stagnating environments. In H. Thorelli (Ed.), *Strategy + Structure = Performance*. Bloomington, IN.: Indiana University Press.
- State Services Authority. 2007. *Joined up government. A review of national and international experiences*. Melbourne: State Government of Victoria State Services Authority.
- Staw, B. M., Sandelands, L. E., & Dutton, J. E. 1981. Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 26(4): 501-524.
- Sztompka, P. 1991. *Society in action: the theory of social becoming*. Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, J. R. & Every, E. J. V. 2000. *The Emergent Organization*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

- Terssac, d. 1993. *Come cambia il lavoro. Efficacia, autonomia, valorizzazione delle competenze*. Milano: Etas.
- Thompson, J. D. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Tomasi, G. 2006, Analisi di bilancio delle Fondazioni Lirico-Sinfoniche italiane, in Ruozi, R. (Ed.) *Elementi per la revisione delle linee di governance delle Fondazioni lirico-sinfoniche in Italia*. ASK Università Bocconi per ARCUS.
- Tribunale Amministrativo Regionale Liguria Genova sez. II. 2009. *Sentenza n. 00230 del 18 febbraio 2009*. (TAR 2009).
- Trimarchi, M. 2009. Riforma delle fondazioni liriche: e le questioni di fondo? In *Tafter Journal* 08 ottobre 2019.
- Trimarchi, M. 2010. Lirica italiana a rischio esplosione. In *Tafter Journal* 27 aprile 2010.
- Tsoukas, H. & Chia, R. 2002. On Organizational Becoming: Rethinking Organizational Change. *Organization Science*, 13(5): 567-582.
- Turner, D., Skelcher, C., Whiteman, P., Hughes, M., & Jas, P. 2004. Intervention or Persuasion? Strategies for Turnaround of Poorly-Performing Councils. *Public Money & Management*, 24(4): 217.
- Tutino, M. 2010. Il decreto della discordia. *Aedon* 02/2010.
- Unesco (2011), *Report on the mission to the archaeological areas of Pompei, Herculaneum and Torre Annunziata (c829)*. Disponibile all'indirizzo: http://www.unita.it/polopoly_fs/1.321558.1312883325!/menu/standard/file/mission_report_Unesco%282%29.pdf. (Consultato il 10/01/2012).
- Vaara, E. 2002. On the Discursive Construction of Success/Failure in Narratives of Post-Merger Integration. *Organization Studies* 23(2): 211-248.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. 1990. Methods for Studying Innovation Development in the Minnesota Innovation Research Program. *Organization Science*, 1(3): 313-335.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. 1995. Explaining Development and Change in Organizations. *The Academy of Management Review*, 20(3): 510-540.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. 2005. Alternative Approaches for Studying Organizational Change. *Organization Studies*, 26(9): 1377-1404.
- Vermeulen, F. 2007. "I shall not remain insignificant": Adding a second loop to matter more. *Academy of Management Journal*, 50(4): 754-761.
- von Krogh, G., Rossi Lamastra, C., & Haedlinger, S. 2009. Phenomenon-based research in management and organization science: towards a research strategy. Disponibile all'indirizzo: portale.unibocconi.it/wps/allegatiCTP/von%20Krogh.doc.
- Weick, K. E. 1969. *The social psychology of organizing*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Weick, K. E. 1988. Enacted Sensemaking in Crisis Situations. *The Journal of Management Studies*, 25(4): 305.
- Weick, K. E. 1993. The collapse of sensemaking in organization – The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4): 628-652.
- Williamson, Oliver E. 1975 *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

- Witteloostuijn, A. V. 1998. Bridging Behavioral and Economic Theories of Decline: Organizational Inertia, Strategic Competition, and Chronic Failure. *Management Science*, 44(4): 501-519.
- Yin, R. 1984. *Case study research*. Beverly Hills CA: Sage.
- Zan, L. & Paciello, L. 1998. Rilanciare Pompei: anno zero. Le attese verso approcci manageriali e forme moderne di accountability. *Rivista di studi pompeiani*.
- Zan, L. (Ed.). 2009. *Le risorse per lo spettacolo*. Bologna: Il Mulino.
- Zan, L. 2002. Renewing Pompeii, year zero. Promises and expectations from new approaches to museum management and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 13: 89-137.
- Zilber, T. B. 2007. Stories and the Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-tech after the Bubble. *Organization Studies* 28(7): 1035-1054.