

«Con licenza de' Superiori»
Studi in onore di Mario Infelise
a cura di Flavia De Rubeis e Anna Rapetti

Riflessioni sulla dialettica pubblico/privato nei beni culturali

Giorgio Busetto

Fondazione Ugo e Olga Levi Onlus, Venezia, Italia

Abstract Public and private are not antithetical. When these two spheres fail to collaborate, social wealth, profit, possibility of growth and opportunities are precluded. On the one hand, the individual pursuit of profit, which is distinctive of private entrepreneurship, compensates for intrinsic risks; on the other hand, public institutions, although excessively paranoid and hampered by protocols, are necessary and create value. In this paper, I argue that the notion of public should be associated with the nature of the service provided rather than the legal status of the provider.

Keywords Public/Private. Legal Status. Service. Protocols. Bureaucracy.

Si assuma il punto di vista dell'utente: a costui non interessa se chi fornisce il servizio sia pubblico o privato; interessa la qualità del servizio, che ormai non è più solamente in presenza, ma anche da remoto. L'utente vuole entrare in possesso di informazioni attendibili, richiede che pone problemi di mediazione, in particolare nel caso delle biblioteche, e rende necessaria un'adeguata formazione degli operatori.

Pubblico e privato sono tradizionalmente visti in contrapposizione fra loro e questa contrapposizione risponde all'ideologica demonizzazione dell'altro: o il privato è perfetto o è assetato di sangue; o il pubblico è perfetto o è disastroso.

Queste estremizzazioni sono insensate e rispondono a una cultura molto datata.

È necessario rifondare la cultura, rifondare l'etica. In un mondo globalizzato, i principi, inevitabilmente, divengono universali e, dunque, essenziali e meno numerosi. La loro applicazione, di



Studi di archivistica, bibliografia, paleografia 6

e-ISSN 2610-9093 | ISSN 2610-9875

ISBN [ebook] 978-88-6969-727-2 | ISBN [print] 978-88-6969-733-3

Open access

Submitted 2023-05-19 | Published 2023-10-23

© 2023 Busetto | 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-727-2/005

conseguenza, richiede capacità critica. Ne deriva la dissoluzione dei riferimenti etici tradizionali, un senso di vuoto rispetto ai principi che si tenta di colmare con regole. Queste ultime servono a dare dei limiti che devono però essere assunti correttamente: senza riferimento ai principi e senza capacità critica le regole sono fallimentari. La multiculturalità ormai si impone, ma deve essere agita e vissuta anche nella quotidianità, nel condominio come nella rifondazione del rapporto tra pubblico e privato.

Le osservazioni sul concetto di pubblico vanno spostate dalla natura giuridica del soggetto erogatore alla natura della sua funzione.

Per esempio, anche se la Fondazione Querini Stampalia è una fondazione privata, assolve a svariate funzioni pubbliche (biblioteca civica, museo, ente culturale). Sebbene strutturata in una forma privata, ha una *governance* nominata da Enti pubblici e vive per la maggior parte di trasferimenti pubblici.

Io ho diretto sia strutture private sia pubbliche e mi sono sentito costretto ad abbandonare queste ultime perché impedito nello svolgimento del mio lavoro da vincoli insensati, per i quali finivo per impiegare metà del tempo a perimetrare le mie competenze rispetto a quelle dei colleghi. Nella struttura pubblica in generale non c'è autonomia di bilancio, non c'è collegamento tra entrata e uscita e non c'è autonomia nella gestione del personale. Questo determina una notevole divaricazione tra la struttura giuridicamente privata e quella pubblica anche quando esse si occupino dello stesso oggetto.

Ancora a proposito di etica e multiculturalità, c'è un problema fondamentale di rispetto e conoscenza delle ragioni dell'altro. La ricerca del profitto propria del privato non è il male, non contraddice il pubblico e l'interesse generale. È invece ciò che compensa il rischio individuale insito nell'innovare. Che il privato assuma il rischio in funzione del lucro è non solo legittimo, ma fondamentale per tutte le forme d'intervento del pubblico. È fondamentale, per chi opera nel pubblico, partire da questo concetto: il privato va veduto nelle sue ragioni, nelle necessità che determinano un modo di pensare che va mediato con quello di chi opera nella struttura pubblica.

D'altra parte, il privato deve rendersi conto che anche la struttura pubblica è fondamentale e che, per vie diverse, crea valore. Senza a una collaborazione tra questi due mondi, si perdono ricchezza sociale, profitto, possibilità di crescita e di scelta. Bisogna costruire una cultura diversa, dove il pubblico e il privato riconoscano reciprocamente le altrui competenze di merito, tecniche e gestionali. Se ciò non accade, non esistono né progetto, né lavoro, né realizzazione, né spazio nel quale affrontare i problemi della comunità.

I problemi del pubblico sono quelli dell'autonomia gestionale, dei vincoli di processo finalizzati al controllo. Prima della riforma che ha passato ai dirigenti importanti funzioni (per esempio, le *determine*), ho lavorato nei Comuni. Quando dirigevo il Sistema Bibliotecario del

Comune di Venezia, una decisione aveva da 36 a 54 passaggi a seconda che fosse invertevole attraverso una delibera diretta oppure attraverso una delibera quadro, cui seguivano ulteriori delibere di esecuzione. Nell'approccio paranoico del pubblico, tutto il procedimento è in funzione del controllo, non del risultato: questo finisce per togliere la vita. Per controllare il processo che avveniva in una serie di altri uffici, avevo incaricato un'impiegata di verificare due volte a settimana a che punto si trovassero le delibere di mia competenza. Cercavo così di evitare che nel processo venisse bloccato il documento che doveva ricevere le verifiche progressive delle varie esigenze di controllo. Chi opera nel processo non ha come obiettivo l'erogazione di un servizio al cittadino, ma il controllo di quel particolare passaggio di sua competenza. E questo vuol dire togliere completamente significato al lavoro. Oltretutto è spersonalizzante e rende il lavoro amministrativo in generale triste: è raro trovare un amministrativo creativo, che risolva problemi invece che crearli. La sua prassi normale è creare il problema, perché se non ha il risultato del suo lavoro, né il riconoscimento dell'importanza del suo ruolo. Questa dei vincoli di processo è una situazione molto pesante e si accompagna a un generale arroccamento per cui chi sta nel pubblico presidia un fortino e vede con molto disagio l'esistenza di soggetti altri che possano attaccarlo, siano essi colleghi che devono fornire la carta igienica, venditori di libri, o utenti con richieste singolari. Questo atteggiamento di controllo esasperato impedisce lo sviluppo sia del lavoro sia del servizio.

Una fortezza è caratterizzata come un fenomeno monopolistico nell'ambito dell'organizzazione. L'isolamento e l'arroganza e il ripiegamento su sé stessa di cui fa prova un'unità organizzativa si traduce nel fatto che tale unità [...] si trova a controllare un'incertezza chiave per i terzi [...]; questo controllo permette a questa unità d'imporre ai terzi le condizioni di scambio e le permette di fruire dei vantaggi relativi a una posizione di potere.

Tale unità operativa si chiude al mondo circostante a cominciare dai rapporti con le unità con cui confina direttamente. Tale unità eleva le proprie procedure, le proprie concezioni e i propri interessi al rango di criteri a valore assoluto, impone le sue regole del gioco agli altri e svolge una funzione conservatrice quasi paralizzante. [...]. L'effetto fortino è un cancro che appesta il collettivo e la capacità di gestire la complessità e che, non solo uccide gli abitanti del fortino, ma anche quelli dei territori circostanti. (Michaud, Thoening 2004, 206-7)

Oltre a importanti differenze di carattere operativo tra pubblico e privato, sono le caratteristiche delle persone nei ruoli chiave a rendere

tutto più o meno pesante: nel pubblico, come nel privato, ci sono cose che funzionano benissimo e altre che funzionano malissimo.

Anche nel privato, se ha una certa dimensione, si sviluppa il morbo di vincoli di processo interni del tutto insensati. Ne sono veicolo alcune torsioni della nostra cultura civica che finiscono per porre ogni tema in termini di vincoli.

Si pensi, per esempio, a cos'è la normativa sulla privacy come intenzione e come applicazione. Intenzioni lodevolissime sono state tradotte in un monumento alla stupidità umana: viviamo immersi nei documenti che certificano il rispetto della privacy come fatto formale, cui molto meno corrispondono adeguati atteggiamenti sostanziali. La tutela della riservatezza, sotto questo profilo, fa il pari con la lotta al terrorismo nel moltiplicare il controllo sulla nostra quotidianità. Per tacere di quanto l'informatizzazione sappia irrigidire i processi e di quanto l'affidamento a call centre, normalmente ignari e impotenti, aggiunga a questa situazione barriere invalicabili distruggendo ogni residuo di discrezionalità amministrativa con riordini organizzativi che spostano sempre più le responsabilità verso vertici irraggiungibili, mentre le sottraggono ai livelli inferiori e periferici a contatto con le persone vere e i loro problemi.¹

Vi sono poi frequentemente altre difficoltà: carenza di progetto culturale, di governance adeguata, deficit di finanziamento, di competenza e della capacità di confrontarsi correttamente con la burocrazia del comparto pubblico.

Spesso il privato ha problemi non indifferenti di progetto culturale. La definizione del progetto è molto importante: un'impresa culturale, che sia fondazione, associazione, o azienda con fini di lucro, richiede un progetto appropriato che fissi in modo perseguibile l'obiettivo aziendale. Su questo terreno andrà misurata l'attendibilità della proposta imprenditoriale, la capacità di conseguire l'obiettivo, sia essa la produzione di servizi o di beni (per esempio nell'editoria).

I problemi del privato sono spesso problemi di *governance*: si pensi, per esempio, al disastro rappresentato dalle fondazioni bancarie in Italia, pur nate come il sistema fondazionale forse più ricco del mondo.² La legge Amato era stata promulgata per separare la parte

1 Con Mario Infelise abbiamo a suo tempo lavorato sulla guerra di Morea di fine Seicento (cf. Stouraiti 2001; Infelise, Stouraiti 2005). Mi colpiva molto, nella documentazione dei rapporti fra le magistrature collegiali a Venezia e i singoli reggitori dislocati sul territorio greco, la forma del processo decisionale, per cui gli uomini diventavano carte (i dispacci) alla cui lettura venivano prese decisioni tradotte in carte che trasmesse ai provveditori ridiventavano uomini che agivano nei confronti di altri uomini. *Nihil novi sub sole...*

2 L'ormai consistente bibliografia sulle fondazioni bancarie è in larga misura orientata e non critica. Tendenziosa in senso opposto, ma ricca di informazioni e notazioni politiche l'inchiesta giornalistica (Di Nunzio, Gandolfo 2022).

pubblica (al servizio delle comunità) dalla parte privata (trasformata in società per azioni e banche); ha altresì escluso che gli amministratori delle fondazioni potessero far parte dei consigli di amministrazione delle banche. Ciononostante, non vi è stato ricambio perché gli uomini di potere degli istituti di credito si sono trasferiti nelle fondazioni e non hanno venduto le azioni per poter mantenere il controllo sulle banche. Essi sono ancora quelli che le amministravano, con tutti i problemi che hanno saputo creare e con la scarsa capacità di produrre beni e servizi in ambito non commerciale con adeguato rapporto di costo/beneficio. È ben vero che alcune di queste fondazioni hanno operato trasformazioni patrimoniali vendendo azioni delle banche, ma anche in questo caso i risultati si sono rivelati deboli o fallimentari. Questi hanno prodotto esiti di grande povertà: in pochi anni, non avendo diversificato saggiamente gli investimenti e avendo manchevolmente evitato di vendere le azioni delle banche, hanno pressoché dimezzato sia i patrimoni sia le erogazioni, a volte bruciando i rendimenti già tanto ridotti con spese di gestione vergognose, come quelle per compensare lautamente gli amministratori. Data la natura di *charities* delle fondazioni, sarebbe stato normale prevedere l'esclusione di tali compensi. Invece...

Un modo intelligente di lavorare sarebbe stato ad esempio quello di prendere i grandi musei, come gli Uffizi, e renderli autonomi facendone delle fondazioni patrimonializzate attraverso le azioni delle banche.

Quello della governance è un problema molto delicato e complesso, ed è certo che l'attuale conduzione delle fondazioni bancarie è incapace di assolvere ai propri compiti istituzionali. Nonostante le eccezioni, il panorama è assolutamente desolato.

I problemi del privato sono anche finanziari: dove la struttura privata assolve a funzioni pubbliche, le necessità in ordine alle risorse dovrebbero essere adeguatamente sostenute dal finanziamento pubblico, cosa che non avviene in questi tempi.

Altri problemi sono quelli del confronto con la burocrazia. Oltre a quella interna che inesorabilmente si crea, maggiore o minore a seconda delle dimensioni e della competenza manageriale, il privato affronta la giungla della burocrazia esterna, pubblica, che scoraggia qualsiasi attività di impresa ponendo una serie inimmaginabile di vincoli.

Dirigendo la Fondazione Ugo e Olga Levi, ho affrontato un processo di riorganizzazione patrimoniale per aumentare le rendite degli immobili della Fondazione. In questo contesto si è deciso di vendere un bene da restaurare, rendendo così disponibili risorse finanziarie per lavori su alcuni appartamenti che la Fondazione aveva acquistato parecchi anni prima sul retro del palazzo sede - un palazzo di Longhena con affaccio sul Canal Grande - dove c'è una foresteria. Volendo ampliarla, erano stati lì acquistati, anni addietro, quattro appartamenti. La burocrazia comunale lo impedì con il risultato che, grazie al restauro appena concluso, furono realizzati due affittacamere - perché

questo era consentito - che sono stati affidati alla stessa gestione della foresteria. L'intero processo è avvenuto con semplicità: il Consiglio di Amministrazione ha preso la decisione; il Comitato Direttivo, che è una sintesi del Consiglio di Amministrazione, si è riunito un paio di volte per le opportune verifiche. Un tecnico è stato incaricato di verbalizzare tutti i passaggi e assicurare trasparenza. Si è creata così una équipe progettuale e di direzione lavori molto affiatata.

L'aver lavorato molto sulla scelta delle persone e sul rapporto con e fra le persone si è rivelato determinante in una situazione di cantiere. Sono stati fatti vari appalti. Di solito se ne fa uno, con un'impresa che subappalta e ricarica di un proprio costo i subappalti che deve gestire. Con un unico referente, la gestione di cantiere è semplificata, ma produce maggiori costi. In questo caso, si sono preferiti appalti separati per la parte edile e per quelle degli impianti idrici ed elettrici, delle fognature, degli infissi e serramenti e degli arredi. Cinque appalti diversi sono stati gestiti, invitando alcune ditte a proporsi su un capitolato analitico, in modo che i prezzi calcolati per le singole componenti del lavoro fossero verificabili. Selezionata un'impresa per ognuno degli appalti, si è discusso il prezzo. Laddove il prezzo del singolo elemento non sembrava coerente, o perché troppo basso o perché troppo alto, si procedeva a un confronto, un chiarimento e una soluzione. Essendoci un vincolo temporale - se entro la fine dell'anno il grosso dei lavori non fosse stato concluso, si sarebbe persa la possibilità di trasformare il bene da abitativo in ricettivo - era molto importante rispettare le scadenze fissate in un serrato cronoprogramma. Si è deciso allora di inserire anche dei premi per le imprese se avessero mantenuto i tempi stabiliti, con un traguardo intermedio e uno a conclusione dei lavori. L'avanzamento intermedio sarebbe stato riconosciuto dalla proprietà, ma pagato solo nel caso che alla fine fossero rispettati i tempi necessari per le autorizzazioni. La conduzione di questo lavoro è stata resa efficiente dalla pienezza della delega al direttore della Fondazione che, in una condizione affrancata da vincoli di processo, ha ritenuto doveroso rendere conto anche analiticamente dell'operato. Si tratta di un modo di fare completamente diverso rispetto a quello della struttura pubblica.

La Fondazione Levi ha una governance molto interessante, mista tra istituzionale e di cooptati. Gli amministratori per statuto non ricevono alcun compenso per il lavoro che svolgono, ma sono simili a dei *donors*: governano la Fondazione per produrre risultati. Il meccanismo della cooptazione ha contribuito ad assicurare una grande stabilità del Consiglio di Amministrazione che, almeno per una parte, rimane in carica per molti anni. E questo grazie sia ai rinnovi, sia alla continuità degli amministratori: un assetto inimmaginabile nei Comuni.

In conclusione, un aneddoto che mi è molto caro, ancorché piuttosto datato.

Come direttore del Sistema Bibliotecario del Comune di Venezia ho allestito una biblioteca in quasi tutti i quartieri. Tra queste, una per bambini al brefrotorio della Pietà, che, non avendo quasi più ospiti, seguiva politiche di apertura e creazione di nuovi servizi. Lì, a un certo punto, si ruppe un vetro nei servizi igienici. Per come è organizzato il Comune, non era possibile sostituirlo operando dal Sistema Bibliotecario, ma era necessario ricorrere alla Ripartizione dei Lavori Pubblici e quindi chiesi che si provvedesse. Fra ripetute richieste e sollecitazioni passò un anno. Finalmente telefonai alla segretaria dell'assessore ai Lavori Pubblici che era una ex maestra di doposcuola.

Nel Sistema Bibliotecario erano state inquadrare 110 persone, le quali non erano state assunte per lavorare nelle biblioteche, in quanto provenienti da altri reparti: interi servizi soppressi, o persone mal adattate, per una qualche ragione, all'interno dell'ufficio di provenienza. Il nerbo di questa struttura era costituito dalle maestre del doposcuola, che erano tra l'altro il gruppo più assenteista del Comune di Venezia, con la disciolta banda municipale. C'erano anche dieci ex bandisti che, dopo sette anni di inattività, si erano abituati - poveretti - a non lavorare non essendogli più richiesto. Attraverso la maestra mia segretaria, raggiunsi la segretaria dell'Assessore ai Lavori Pubblici e, in via confidenziale, le dissi: «Guarda che c'è Pietragno- li - un agguerrito cronista de *Il Gazzettino* - che ha due bambini che vengono qua. Mi ha detto di voler scrivere un articolo sul vetro rotto». La mattina dopo trovai un vetro nuovo. Dunque, esistevano gli strumenti per intervenire: semplicemente, per un anno, non ho saputo che lo strumento era minacciare di un articolo su *Il Gazzettino* l'efficiente segretaria dell'Assessore ai Lavori Pubblici.

Di lì a poco, lasciata quella Direzione, tornai a dirigere la Fondazione Querini Stampalia. Nel giro di qualche settimana, per ampliare la Biblioteca spostai l'Ufficio di Direzione dal primo al terzo piano del grande palazzo sede della Fondazione. Andai a mangiare lasciando le finestre aperte, ma al terzo piano il vento soffiava più violento rispetto ai piani inferiori facendole sbattere. Una volta tornato dal pranzo, trovai un vetro rotto. Allora pensai: «Caspita! Adesso come si farà?». Poi ebbi altro da fare. Quando tornai la mattina dopo - io vado a lavorare abbastanza tardi - la finestra era stata riparata, il vetro era nuovo. Fui molto meravigliato, chiamai la segretaria e le chiesi chi fosse stato. Mi guardò sorpresa e mi rispose «il vetraio». «Ma chi l'ha chiamato?». «Io». «Ma come hai fatto?». «Con il telefono». Capii che ero in un altro mondo, dove i vincoli di procedimento erano molto diversi rispetto a quelli della struttura giuridicamente pubblica, pur essendo quella una struttura pubblica per finalità.

La categoria ‘pubblico contro privato’ ha una capacità esplicativa irrilevante quando affrontiamo il tema dell’efficacia e della sostenibilità delle nostre istituzioni e del contributo che sono chiamate a dare alla comunità, i cui orizzonti si stanno allargando in direzioni difficilmente prevedibili.

Occorre rivolgere meno attenzione ai soggetti giuridici, maggiore cura ai processi che producono servizi di qualità integrando gestioni private e bisogni pubblici, in un mondo sempre più affollato di mediatori simbolici.

Bibliografia

- Di Nunzio, A.; Gandolfo, D. (2022). *I signori. Padroni delle fondazioni bancarie, governano le città*. Roma: Round Robin.
- Infelise, M.; Stouraiti, A. (a cura di) (2005). *Venezia e la guerra di Morea. Guerra, politica e cultura alla fine del '600*. Milano: FrancoAngeli.
- Michaud, C.; Thoenig, J.-C. (2004). *Il management cognitivo Una nuova sfida per i dirigenti*. Ed. italiana a cura di M. Balducci. Milano: FrancoAngeli.
- Stouraiti, A. (a cura di) (2001). *Memorie di un ritorno. La guerra di Morea (1684-1699) nei manoscritti della Querini Stampalia*. Venezia: Fondazione Querini Stampalia.