



## Capitolo 5

### I fattori di criticità nella gestione del patrimonio culturale

---

#### **5.1. Introduzione**

In questo capitolo si cercherà di effettuare una sintesi “diagnostica” su quali siano le criticità, i fattori di rischio e le opportunità che emergono dagli attuali modelli di gestione del patrimonio culturale in modo da riuscire a ricavare delle indicazioni per la costruzione delle future strategie di conservazione e valorizzazione.

L'identificazione e la conoscenza di tali fattori, infatti, può agevolare l'individuazione delle priorità di intervento ed offrire un valido supporto all'attività di definizione degli obiettivi, linee strategiche ed azioni dei piani di gestione. Inoltre, attraverso l'individuazione delle opportunità e dei rischi connessi all'adozione di un determinato progetto o di una particolare politica, si offre al decisore la possibilità di fare leva su aspetti sinergici o su opportunità esogene e di individuare le azioni preventive da attuare per limitare l'impatto di eventuali fattori di rischio.

La metodologia che solitamente viene utilizzata in questi casi è l'analisi SWOT che permette di rilevare i punti di forza e di debolezza e far emergere quelli che vengono ritenuti capaci di favorire, ovvero ostacolare o ritardare, il perseguimento di determinati obiettivi. Fermo restando la validità di un'analisi di questo genere, in questa sede, invece, si è pensato di seguire un percorso diverso, che vede direttamente coinvolti gli operatori del settore, interrogati su alcune questioni chiave. La motivazione di fondo che ha spinto all'utilizzo di un metodo di indagine diretta risiede nella convinzione che

un'efficace politica di gestione del patrimonio culturale non può che essere fondata sul legame con il territorio e sul coinvolgimento degli attori locali, attraverso un sistema di governance in grado di raccogliere le istanze dal basso e trasformarle in progettualità organiche, aperte e partecipate.

Per questa ragione è stata predisposta un'indagine volta ad evidenziare le problematiche incontrate dai soggetti che operano nel settore nonché gli elementi di buone prassi sviluppate e condivise, rilevando il punto di vista degli attori pubblici e privati sulla operatività delle politiche di valorizzazione culturale.

In questa sintesi si riportano i primi risultati emersi da un campione di operatori. È doveroso precisare che non si tratta di una rilevazione puntuale e analitica ma piuttosto di una prima riflessione che potrebbe contribuire a verificare alcuni risultati acquisiti e offrire elementi propositivi e suggerimenti per migliorare l'operatività delle iniziative in una nuova fase programmatica, nella consapevolezza che è utile tesaurizzare l'esperienza del passato per migliorare il lavoro futuro. Nonostante il campione non possa definirsi rappresentativo della generalità dei soggetti locali coinvolti, è possibile trarre considerazioni significative in merito ad una serie di criticità riscontrate, soluzioni adottate, strategie utilizzate ed elementi di buone prassi. Gli aspetti rilevati nel corso dell'analisi confermano, inoltre, quanto emerso dallo studio e dall'approfondimento teorico sul tema della gestione e valorizzazione del patrimonio culturale che in questo lavoro è stato esposto.

## ***5.2. Nota metodologica***

L'indagine diretta è stata realizzata nell'autunno del 2012 nell'ambito di Ravello LAB (27-29 ottobre), l'evento organizzato presso la propria sede di Villa Rufolo in Ravello dal Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali. Nato nel 2006 grazie allo stimolo e all'impegno di Federculture, del Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali di Ravello e del Foromez, oggi Ravello LAB - Colloqui Internazionali è diventato un

appuntamento annuale, un forum permanente dove per tre giorni consecutivi esperti e decisori politici internazionali intervengono per analizzare, discutere e proporre approfondimenti sul rapporto tra cultura e sviluppo. È stata dunque un'eccellente occasione per incontrare esperti del settore dei beni culturali e raccogliere indicazioni sul problema della valorizzazione del patrimonio culturale nella sua dimensione attuale e prospettica. La presenza di attori diversi, in quanto a ruoli e responsabilità ricoperte all'interno del settore dei beni culturali, ha altresì consentito di incrociare opinioni, riflessioni e indicazioni politiche fornite dai singoli intervistati, con indubbio beneficio sui risultati complessivi della rilevazioni.

Le interviste della durata di circa 40-45 minuti hanno seguito una traccia predefinita articolata su 10 domande di cui 3 con una domanda di approfondimento collegata. Le domande di contenuto generale hanno riguardato le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale e la loro efficacia, nonché gli interventi che andrebbero realizzati, sul piano politico ed organizzativo, per accrescerne l'efficacia. Nel dettaglio le domande che sono state poste ai testimoni privilegiati hanno avuto ad oggetto le seguenti tematiche, nell'ordine in cui erano riportate nella traccia d'intervista (vedi Allegati):

- Livello di valorizzazione del patrimonio culturale italiano - Obiettivo collegato: conoscere l'opinione degli intervistati sulla capacità delle istituzioni italiane ai diversi livelli di governo di mettere in valore il patrimonio culturale.
- Fattori che ostacolano la valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato: individuare i fattori che impediscono un'efficace valorizzazione del patrimonio culturale, da quelli di ordine normativo (es: inadeguatezza del quadro normativo) a quelli di ordine "culturale".
- Presenza di differenziali territoriali nella valorizzazione del patrimonio culturale e relative cause. Obiettivo collegato: avere conferma della presenza di eventuali divari nella valorizzazione del patrimonio e delle cause che li hanno determinati.
- Obiettivi di una politica di valorizzazione – Obiettivo collegato: individuare gli obiettivi che deve porsi una politica di valorizzazione che voglia risultare efficace e sostenibile in termini ambientali, economici, sociali e culturali.

**Ricerca**  
***La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia***

- Qualità delle relazioni inter-istituzionali sul tema della valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato – Valutare il livello di interazione tra le istituzioni a cui è demandata la gestione del patrimonio culturale ai diversi livelli di governo in quanto si ritiene che questo costituisca un fattore di enorme debolezza del nostro Paese.

- Interventi correttivi nei meccanismi di coordinamento inter-istituzionale

- Indicazioni per una governance della valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato: Individuare soluzioni di governance alternative che consentano di migliorare l'efficacia delle politiche di valorizzazione e il loro livello di condivisione.

- Iniziative a sostegno di una efficace valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato: Definire quali interventi si possano realizzare a livello politico per mettere in valore le risorse culturali e farne volano di sviluppo per il Paese e per i territori in cui queste risorse sono ubicate.

- Finanziamento degli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato: Individuare forme alternative di finanziamento del patrimonio culturale che riducano la dipendenza dalle fonti pubbliche, anche e soprattutto in ragione della progressiva incapacità di queste ultime di sostenere gli oneri derivanti dalla gestione del patrimonio culturale.

- Individuazione di buone prassi nel settore della valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato: Individuare delle esperienze di successo nella valorizzazione del patrimonio culturale che possano essere replicate altrove o costituire un modello a cui ispirarsi nella riprogettazione del settore dei beni culturali.

- La partecipazione del settore privato alla valorizzazione del patrimonio culturale – Obiettivo collegato: Definire azioni concrete che possano favorire la partecipazione dei privati alla valorizzazione del patrimonio culturale senza che ciò possa comportare una riduzione del livello di fruibilità degli stessi, una loro dequalificazione e, più in generale, una riduzione della loro funzione sociale e culturale.

La somministrazione dell'intervista così strutturata ha interessato docenti universitari, esperti del settore, rappresentanti delle istituzioni politiche e delle

istituzioni culturali ed è stata curata da un gruppo di ricercatori del Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali.

### ***5.3. I risultati dell'indagine***

*Fattori di criticità e strumenti per superarli.* Il primo dato che emerge in maniera inequivocabile dall'indagine condotta è che in Italia il patrimonio culturale non è debitamente valorizzato. Tutti gli intervistati, infatti, hanno denunciato che la carenza più grave risiede «non certo dal lato della disponibilità delle risorse, ma delle loro forme di utilizzo». Il mancato collegamento tra azioni di tutela e azioni di promozione non consente, infatti, di «attribuire alle risorse un ruolo sociale nel territorio di appartenenza», con la conseguenza che la loro qualità e le loro stesse possibilità di conservazione ne risultano mortificate e minacciate.

L'attenzione prevalente per la materialità del bene a discapito delle qualità intangibili dello stesso e di quelle derivanti dalla sua messa in valore, favorisce azioni di ristrutturazione e recupero che però «non tengono in debito conto le opzioni relative alla fruizione e alla rifunzionalizzazione del bene, attraverso attività culturali». In buona sostanza, si rileva un maggiore interesse per «il contenitore» piuttosto che per «i contenuti», con scarse capacità di riempire di «significati vivi» le grandi strutture architettoniche recuperate e rese fruibili al pubblico.

Ciò deriva in primo luogo da una «visione ancora troppo elitaria del patrimonio culturale», che genera l'incapacità di far decollare un sistema di gestione che sia luogo di ricomposizione tra valorizzazione e tutela. Manca, insomma, «una cultura della cultura», ovvero la consapevolezza del valore economico e sociale di questo capitale non solo considerato nella sua materialità ma anche e soprattutto nel suo valore di attrazione e traino per altri settori di attività.

In generale, si rileva una «scarsa comprensione del concetto di valorizzazione e di bene culturale diffuso», che non facilita una riflessione strategica d'insieme di tipo

programmatorio e organizzativo sul tema, con la conseguente «assenza di una policy specifica e di un chiaro progetto operativo sostenibile».

La totale mancanza di una strategia nazionale condivisa si traduce, quindi, in una «cattiva gestione e amministrazione» del patrimonio, assecondata anche da un sistema normativo «ambiguo e in taluni casi ridondante»: il quadro normativo in vigore, infatti, causa spesso una sovrapposizione di enti e di competenze che rende il sistema di gestione complesso e ingarbugliato. Le relazioni interistituzionali risultano essere «confuse, disordinate, discontinue, asimmetriche e farraginose» a causa di una scarsa omogeneizzazione delle norme: le Regioni – è stato rilevato – faticano a trovare una chiara e strutturata interlocuzione con la Direzione Generale del MiBAC e con le direzioni regionali. A ciò si aggiunga che tanto il MiBAC quanto le Regioni non hanno ancora prodotto il sistema di regolamenti tecnici condivisi previsti dal Codice dei Beni Culturali (*vedi Cap.3*). L'auspicabile coordinamento tra differenti livelli di governo (centrale/locale) e tra gli attori interessati (soprintendenze, privati, ecc.) tarda a manifestarsi, sostituito da una «eccessiva frammentazione delle competenze e delle azioni adottate». Il risultato è uno spreco di risorse ed energie che altrimenti potrebbero essere convogliate verso obiettivi comuni, per esempio attraverso «tavoli territoriali informali di confronto» che portino all'elaborazione di piani di gestione quali strumenti di raccordo tra soggetti, politiche e programmi, o di accordi di partenariato su obiettivi concreti, temporizzati e verificabili con «chiara attribuzione delle responsabilità politiche e tecniche all'interno di ciascuna organizzazione». Non mancano, tuttavia, esperienze positive come quella riportata dal Dirigente del settore cultura della Regione Marche, che ha valutato «molto efficaci» le relazioni interistituzionali nella sua regione grazie anche alla «reale cooperazione» tra lo Stato – attraverso la Direzione Regionale e le Soprintendenze – e la Regione a partire dall'esperienza post sisma 1997<sup>35</sup>.

Particolarmente sentito è il tema del coinvolgimento del settore privato nella gestione dei beni culturali, coinvolgimento «ancora troppo limitato sia nel numero sia nelle modalità e negli strumenti». Dovrebbero, infatti, essere superati i tradizionali strumenti

---

<sup>35</sup> Gli interventi avviati a seguito dei danni causati dal sisma del 1997, che hanno portato al risultato di oltre 1000 beni monumentali restaurati e restituiti alle funzioni originarie o rifunzionalizzati, sono stati attuati con forme di collaborazione “orizzontale” (non dirigitica) tra Regione e sistema delle autonomie locali, grazie allo stanziamento di risorse economiche adeguate da parte della Stato.

delle «concessioni e delle sponsorizzazioni a valle della progettazione», per lasciare spazio al «confronto condiviso sulla selezione degli interventi prioritari». Anche la creazione di «Fondi di investimento a capitale misto per favorire lo sviluppo di imprese giovani» e più forti «azioni normative e procedurali di defiscalizzazione» sono visti come accorgimenti che potrebbero incrementare la partecipazione dei privati alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Meno forte, ma pur sempre avvertita è la carenza riscontrata nelle forme di promozione del patrimonio culturale italiano, che invece «dovrebbero essere incentivate soprattutto per quel che riguarda il filone turistico degli stranieri e delle fasce più giovani».

Sorprende scoprire, invece, che la questione relativa alla scarsità di risorse finanziarie destinate alla tutela e alla valorizzazione culturale – tanto dibattuta e sempre portata come scusante o giustificazione in sede politica, soprattutto alla scala locale – venga appena citata. La radicata dipendenza economica dal settore pubblico e la difficoltà a reperire di fondi aggiuntivi provenienti da altre fonti non è stata riportata dai soggetti sottoposti all'indagine ai primi posti tra i fattori che fino ad ora hanno concorso ad ostacolare una corretta valorizzazione del patrimonio culturale. È pur vero, però, che il continuo riferimento alla necessità di coinvolgere i privati nella gestione non è da intendersi solo in termini di partecipazione alle scelte progettuali ed operative, ma anche – e forse soprattutto – in termini di cofinanziamento o sponsorizzazione. D'altra parte, proprio a tal proposito, è denunciata «una mancanza di competenze adeguate nell'uso e nella gestione delle risorse finanziarie». Occorrerebbe, invece, cambiare almeno modalità di erogazione e finalità dei finanziamenti pubblici, destinando, per esempio, «i fondi MiBAC ad azioni di cofinanziamento sulla base di accordi di programma o altri strumenti simili», oppure modificando la logica sottesa allo strumento tradizionale del bando di finanziamento regionale che «inevitabilmente porta alla dispersione delle risorse al di fuori di uno scenario territoriale integrato».

Esistono, comunque, dei differenziali territoriali nella valorizzazione del patrimonio culturale. Tale situazione è peraltro prevedibile e fisiologica e, se ben sfruttata, può persino diventare vantaggiosa, stimolando il confronto e lo scambio fruttuoso delle

esperienze. Un esempio delle divergenze esistenti è riscontrabile nella «contrapposizione tra un limitato numero di centri dove insistono le proposte di maggiore richiamo» (es. le grandi città d'arte), dove si è sviluppata una pratica gestionale più consolidata ed aperta anche a modelli innovativi, e il resto del territorio, legato ancora a vecchie concezioni imbrigliate in forme di mera tutela conservativa.

Si tratta, dunque, di differenziali innanzitutto «di tipo culturale», frutto dell'eterogeneità «di riflessioni e proposte che emergono dai vari territori»: laddove si è compresa la portata attrattiva del fattore cultura nei confronti di altre filiere produttive – prima fra tutte il turismo – si è riusciti a fare molti passi in avanti; laddove, invece, ha prevalso una visione chiusa e settoriale si sono create delle fratture che costituiscono «vere e proprie barriere alla costituzione di reti di collaborazione tra gli attori istituzionali» e alla formazione di un tessuto imprenditoriale locale in grado di supportare i soggetti istituzionali nella gestione del patrimonio culturale.

Il ruolo delle amministrazioni locali nell'apertura di questo gap è tutt'altro che irrilevante: le capacità espresse sia a livello gestionale-amministrativo che politico, infatti, hanno nel corso del tempo contribuito a «far sedimentare pratiche distorte e inefficaci».

A risentire maggiormente delle difficoltà è il Mezzogiorno d'Italia dove, pur essendo concentrata gran parte del patrimonio, alla storica «carezza di infrastrutture» si aggiunge l'altrettanto acclarata «inefficienza nelle capacità di azione» delle Pubbliche Amministrazioni locali, aggravata «dall'inadeguatezza dei percorsi formativi per gli operatori del settore», che non prevedono specifiche iniziative di formazione post-universitaria chiaramente orientate all'acquisizione di competenze gestionali specialistiche e innovative.

*Quali obiettivi, quali politiche?* Il parere comune dei soggetti sottoposti all'indagine diretta mediante il questionario è che la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale in Italia necessiti di un cambiamento radicale tanto negli obiettivi da



perseguire quanto nelle politiche attraverso le quali questi obiettivi possono essere raggiunti.

Il punto di partenza di ogni buona politica per i beni culturali resta sempre e comunque la «tutela, la messa in sicurezza e la salvaguardia del patrimonio». Il passo successivo consiste nello spostamento dell'attenzione dall'aspetto strettamente "edilizio" dell'investimento di politica culturale a quello della produzione di contenuti innovativi capaci di coinvolgere l'utenza nel senso più ampio. La valorizzazione del bene, cioè, deve essere «finalizzata alla fruizione ampia e diffusa, senza il timore di richiedere un equo pagamento ai fruitori».

Una politica efficace è in grado di coniugare tutela e fruizione, trasformando il patrimonio culturale in «elemento/fattore di sviluppo locale», in modo tale che le ricadute economiche (turismo, ristorazione, nuove tecnologie, industrie creative, arch-design, video-games, new media, ecc.) siano da considerarsi «più un risultato che un obiettivo stabilito a priori».

È necessario, perciò, costruire una «visione territoriale condivisa», risultante da un percorso di concertazione, che trovi concretezza nella costituzione di «piattaforme strategiche, gestionali e operative» capaci di integrare le risorse al livello geografico comprensoriale, vale a dire in un «sistema territoriale che presenti caratteristiche di omogeneità anche dal un punto di vista paesaggistico e identitario». Il sistema dovrebbe poi essere policentrico, e non ruotare intorno ad un unico attrattore, restituendo in tal modo «centralità anche ai siti e alle risorse minori». L'implementazione di strumenti condivisi di area vasta di programmazione e monitoraggio dei risultati- con il «coinvolgimento attivo delle agenzie educative e di ricerca del territorio» - e la partecipazione consapevole e proattiva della popolazione locale - soprattutto delle fasce più giovani- avranno come effetto anche quello di «generare nei cittadini la consapevolezza del valore intrinseco del patrimonio culturale», accrescendo il senso di appartenenza della popolazione e rafforzando l'identità territoriale, con una conseguente ricaduta in termini di «maggiore attrattività del territorio nei confronti dei soggetti esterni». Il tutto, naturalmente, deve essere accompagnato da un'efficace azione di comunicazione, utilizzando un «linguaggio innovativo, semplice e comprensibile sia

dalle nuove generazioni sia da chi non è esperto del settore o particolarmente acculturato».

È opinione comune degli intervistati che per arrivare ad una gestione efficiente ed efficace del patrimonio culturale sia fondamentale l'integrazione tra i vari livelli di governo e la partnership pubblico/privato. Tuttavia, si ritiene che la politica sempre più debba «svolgere un ruolo di accompagnamento, e non di sostegno tout court» come è stato fino ad oggi. Nonostante la consapevolezza che «il sostegno pubblico alla cultura non potrà essere sostituito da alcun surrogato», emerge la necessità di sviluppare nuove capacità imprenditoriali intorno al settore, in modo da «renderlo parzialmente autonomo e limitare i rischi derivanti dai cambiamenti politici».

Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali, dall'indagine è emerso che il modello migliore sarebbe di «tipo piramidale, ma con interventi bottom-up e rigorosi criteri di controllo trasversale»: al Governo nazionale dovrebbero competere «le funzioni di indirizzo e coordinamento», mentre le azioni dovrebbero essere gestite al livello locale – regionale, subregionale e comunale, con il coinvolgimento diretto delle comunità. In generale, sarebbe preferibile che le politiche di valorizzazione fossero «quanto più possibile improntate al criterio della territorialità», per garantirne l'effettiva sostenibilità.

Nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, dunque, ogni livello istituzionale dovrebbe avere un suo compito specifico, anche «in funzione della scala e della portata del tema affrontato»<sup>36</sup>. È importante, però, – ed è questa un'esigenza particolarmente sentita – che tali compiti siano «ben delineati e nettamente ripartiti» e che ogni livello di governo assuma «la responsabilità delle proprie azioni». Alla separazione delle competenze devono comunque affiancarsi forme di coordinamento, in una logica di «sussidiarietà orizzontale e verticale», secondo la quale ove i soggetti del territorio non si dimostrassero in grado di esprimere proposte concrete, i livelli superiori di governo dovrebbero «non soltanto indicare degli obiettivi ma anche guidare le azioni dall'alto».

---

<sup>36</sup> La comunicazione, per esempio, dovrebbe essere affidata «al livello più alto (statale) soprattutto per quanto riguarda le proposte di richiamo internazionale».

**Ricerca**  
***La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia***

Altro tema fondamentale è quello della sostenibilità finanziaria nella gestione delle risorse culturali. L'intervento pubblico, infatti, per quanto sempre più risicato, «resta comunque il cardine del sostegno finanziario». Per tale motivo sarebbe auspicabile un'inversione di rotta all'interno degli orientamenti economici governativi, restituendo «attenzione e peso politico e finanziario» alla questione del patrimonio culturale, dedicandole «una sufficiente quota all'interno del bilancio dello Stato».

Accanto all'utilizzo di fondi nazionali ed europei (FESR, FSE) occorre poi accrescere il ruolo dei finanziamenti privati, creando «un sistema misto attorno al quale ruotino anche volontariato e finanza solidale», per puntare poi a forme di «autofinanziamento integrativo attraverso la remunerazione dei servizi erogati» (es. biglietti di ingresso, fruizione di eventi, ecc.). Non sono escluse, infine, forme di «prezialità per i progetti realizzati di migliore qualità ed efficacia».

**Esperienze virtuose indicate dagli intervistati come modello da imitare**

- ❖ Il lavoro svolto dalla fondazione “Enrico Maria Salerno” nel campo del recupero dei territori di confine (periferie, scuola, carcere, disabilità) attraverso l'arte
- ❖ La Fondazione di Palazzo Strozzi a Firenze
- ❖ Il Distretto Culturale Evoluto, in corso di predisposizione nelle Marche
- ❖ La Chiesa S. Paolo a Piazza Scala (Milano)
- ❖ Esperienza post-sisma 1997 nelle Marche
- ❖ Temple Bar Quarter a Dublino
- ❖ La gestione delle Chiese rupestri promossa dalla Fondazione Zemeta in Basilicata, che ha costituito una cooperativa di giovani competenti e motivati
- ❖ Il Museo Civico a Torino
- ❖ Progetto “Teatri di Pietra” in Puglia
- ❖ Progetto “Visioni Urbane” in Basilicata