

Capitolo
6

**Per un nuovo modello di governance
delle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale.**

6.1. L'esigenza di un cambiamento nella gestione del patrimonio culturale

Nella gestione dei beni culturali negli ultimi quindici anni si è assistito al passaggio – sia pure nei riferimenti legislativi più che nei comportamenti dei soggetti istituzionali – da un approccio vincolistico e museografico ad un approccio innovativo e funzionale, ma per comprendere appieno questo passaggio è essenziale descrivere il ruolo che in questo processo evolutivo hanno giocato i principali fenomeni di contesto. Pur nel convincimento che non possano interpretarsi, considerati singolarmente, come le cause prime dell'oggetto della nostra ricerca, si ritiene che questi fenomeni, diversamente combinati, abbiano di fatto concorso a determinare le più recenti tendenze evolutive che hanno caratterizzato il settore dei beni culturali. In termini più generali, ciascuno di questi fattori di mutamento può essere considerato, proprio in ragione della reciprocità che lo lega agli altri fenomeni presi in esame, come elemento di una più ampia matrice causale che ha di fatto costituito il sistema ambientale di riferimento entro il quale sono avvenuti quei cambiamenti che hanno contribuito a rafforzare la centralità dei beni culturali.

Senza alcun dubbio, tra i principali fattori di mutamento un ruolo di assoluto rilievo spetta ai cambiamenti che hanno investito il quadro istituzionale e, più in particolare, al rafforzamento politico delle autonomie locali. Tale evoluzione se, da un lato, può essere

interpretata come il risultato delle crescenti spinte federaliste che hanno caratterizzato quest'ultimo decennio, dall'altro, si configura come la risposta istituzionale alla necessità di contestualizzare le politiche d'intervento al fine di promuovere forme di sviluppo endogeno e autocentrato.

Questo processo di decentramento – come si è già discusso – ha investito anche la gestione dei beni culturali, determinando, quanto meno sul piano formale, il progressivo trasferimento delle responsabilità di ordine gestionale agli Enti locali e, più in particolare, alle Regioni, lasciando allo Stato soltanto funzioni di indirizzo e di coordinamento oltre, naturalmente, alla tutela dei beni ambientali e culturali. Una tendenza, quella appena descritta, che, se trovasse effettiva attuazione, consentirebbe di integrare su base locale il momento della gestione culturale con quello della pianificazione turistica, sfruttando appieno quel rapporto sinergico che lega la valorizzazione dei beni culturali allo sviluppo del turismo, settore economico in cui le Regioni già esercitano un pieno ed autonomo potere d'intervento. Un'altra motivazione può essere inoltre ricercata nella natura stessa dei beni culturali: non v'è dubbio, infatti, che a suggerire l'adozione di un modello d'intervento decentrato e specifico sia stata proprio la considerazione che esiste un rapporto stretto e imprescindibile che lega i beni culturali al territorio e, ancor di più, che all'interno del contesto nazionale esistono bacini culturali così profondamente diversi da non prestarsi ad una gestione unica e centralizzata. La "territorializzazione" delle politiche d'intervento in materia di gestione dei beni culturali assume così due diverse tendenze: l'una relativa al decentramento istituzionale e l'altra alla contestualizzazione stessa delle politiche d'intervento; intesa, quest'ultima, come tendenza ad inserire la gestione del patrimonio culturale in un più ampio progetto di sviluppo territoriale che abbia luogo su scala locale e coinvolga le forze sociali, politiche ed economiche che operano sul territorio.

Se il decentramento istituzionale spiega il trasferimento della gestione dei beni culturali dal livello centrale a quello locale, più ampio e complesso si presenta l'insieme dei fenomeni che sono alla base della richiesta di "empowerment" che proviene dal settore privato nella gestione del patrimonio culturale e, più in particolare, per l'acquisizione di un potere diretto d'intervento nella tutela e nella valorizzazione dei

singoli beni. Tra i fattori che più direttamente hanno inciso sul rafforzamento di questi processi di empowerment, ve ne sono almeno quattro che meriterebbero un ulteriore approfondimento, vuoi per gli effetti che hanno prodotto sul piano legislativo, vuoi per i cambiamenti socio-culturali che sono ad essi legati:

- la sensibilizzazione culturale della popolazione, influenzata dall'azione "educativa" dei mass-media³⁷;
- il rafforzamento di una *middle class* desiderosa di affermare la propria dimensione culturale;
- il rinnovato interesse delle imprese per le sponsorizzazioni come mezzo di comunicazione e di rafforzamento dell'immagine a fronte del congestionamento degli altri canali pubblicitari;
- le difficoltà di ordine finanziario incontrate dallo Stato nella gestione del patrimonio culturale a seguito del contenimento delle politiche di spesa.

Per comprendere più a fondo come in concreto questi fattori abbiano agito nel determinare l'ingresso dei privati nel settore dei beni culturali è forse opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sul concetto stesso di empowerment.

Per empowerment si intende un processo socio-politico attraverso il quale la società civile tende a riappropriarsi del potere decisionale originariamente attribuito agli organismi istituzionali³⁸. Il fenomeno, soprattutto nei paesi industrializzati, ha assunto dimensioni ragguardevoli, determinando profonde trasformazioni nel quadro istituzionale e nei processi di pianificazione economica e territoriale³⁹. Associazioni, movimenti, gruppi d'interesse, consapevoli del proprio potere politico, non solo mostrano una crescente capacità di influenzare le scelte e le strategie dei policy makers, ma tendono, in assenza di un loro diretto intervento, a sostituirsi ad essi, acquisendo un ruolo sempre più determinante nei processi di sviluppo. Sebbene questo rafforzamento

³⁷ Si parla a riguardo di processo di "democratizzazione della cultura" tradottosi in un significativo incremento della domanda di coloro che partecipano ad iniziative culturali, visitano musei e pinacoteche e vivono le esperienze artistico-museali con sempre maggiore interesse (Silvestrelli, 2011, p. 255).

³⁸ Una prima analisi dei processi di empowerment nel nostro Paese è contenuta nel volume del CENSIS, "La dislocazione dei poteri oggi" (CENSIS, 1994).

³⁹ Come osserva Murphy "Public participation as a form of political action has modified existing institutions and planning procedures to affect social change and environmental preservation" (Murphy, 1985, p. 172).

della base sociale venga solitamente ricondotto alla pressione esercitata dai gruppi d'interesse sulla sfera politica, non può negarsi l'esistenza di un meccanismo inverso in cui l'empowerment viene a configurarsi come il risultato di una strategia promossa dagli organismi istituzionali per favorire il coinvolgimento delle forze sociali ed economiche⁴⁰. Alla luce di quanto appena affermato, si comprende dunque perché si sia voluto inserire tra le cause dei processi di empowerment anche quella di matrice istituzionale.

Si sarebbe così in presenza di due diversi processi: uno di tipo bottom-up, caratterizzato dalla presenza di strutture associative che, pur in assenza di un esplicito mandato, rivendicano un potere di rappresentanza all'interno del quadro istituzionale e la legittimazione ad acquisire un'autonoma dimensione politica; l'altro, di tipo top-down, dove sono invece gli stessi organi di governo a sollecitare, attraverso idonei meccanismi di partecipazione politica, il coinvolgimento diretto degli organismi associativi.

Nella maggior parte dei casi i processi tendono tuttavia a sovrapporsi, anche se spesso questa sovrapposizione non è un fenomeno spontaneo, ma il risultato di una strumentalizzazione politica che mira a coinvolgere questi organismi associativi nell'arena politica per rafforzare taluni schieramenti parlamentari.

Un ulteriore elemento del contesto politico-economico che sembra aver influenzato le strategie d'intervento dello Stato nel settore dei beni culturali va senza dubbio ravvisato nella razionalizzazione delle politiche di spesa. L'esigenza di contenere il debito pubblico ha infatti sollecitato l'adozione di una politica di riduzione della spesa pubblica, riduzione che, data l'attuale congiuntura economica, non poteva che interessare in maniera più che proporzionale quei capitoli di spesa meno suscettibili di determinare una contrazione del reddito e dei livelli occupazionali. E così, nonostante negli ultimi decenni numerosi studi abbiano cercato di rivalutare il ruolo sociale e la valenza economica dei beni culturali, l'impegno dello Stato in questo settore d'intervento ha subito un forte ridimensionamento⁴¹. La contrazione degli investimenti che si è avuta

⁴⁰ In questo caso il "trasferimento del potere" ad organismi non istituzionali sarebbe strumentale rispetto alle finalità di governo; la loro partecipazione consentirebbe infatti di migliorare l'efficacia dell'azione politica, riducendo nel contempo la conflittualità all'interno del sistema.

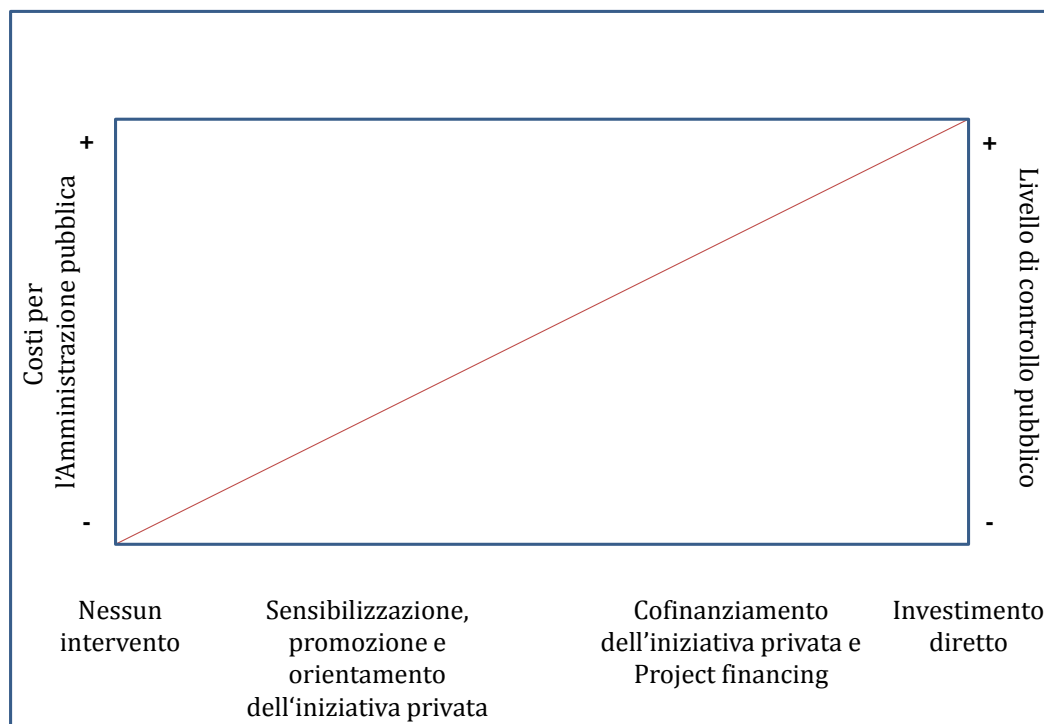
⁴¹ Va altresì considerato che la razionalizzazione delle politiche di spesa, più che indirizzarsi ad una riorganizzazione degli enti pubblici – scelta che avrebbe permesso di migliorarne l'efficienza e, conseguentemente, di ridurre i costi di gestione – si è sostanziata in un mero contenimento degli investimenti.

nel settore dei beni culturali, date anche le condizioni in cui versa il nostro patrimonio, non poteva non determinare situazioni di notevole emergenza che hanno spesso richiesto l'intervento straordinario dello Stato. Intervento talvolta tardivo, come testimoniano numerosi episodi che hanno funestato gli ultimi due decenni, dal crollo della cattedrale di Noto fino ai più recenti accadimenti che hanno interessato l'area archeologica di Pompei⁴².

A fronte dell'esigenza di contenere i costi relativi alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'opportunità di coinvolgere le forze sociali ed economiche nella tutela di questo patrimonio, si è cercato a livello istituzionale di individuare dei criteri di riferimento per giungere ad una riorganizzazione del settore dei beni culturali e, più in particolare, ad una ridefinizione dei mandati istituzionali in tema di gestione del patrimonio culturale. Principio cardine di questa ricerca, come già si è avuto modo di evidenziare, sembra essere quello dell'integrità del patrimonio storico-culturale: tanto la razionalizzazione dell'intervento pubblico, quanto la partecipazione dei privati non devono arrecare danno all'integrità delle nostre risorse culturali, né tanto meno ridurre la fruibilità, senza che tale riduzione sia in qualche modo ricollegabile ad obiettivi di tutela e/o di valorizzazione.

⁴² È singolare che ognuno di questi tragici episodi sia stato seguito da ottimi progetti a cui sistematicamente non si è dato corso. Ogni volta le istituzioni hanno pubblicamente riconosciuto la necessità di definire un programma organico d'interventi per la salvaguardia del nostro patrimonio storico-monumentale puntando contestualmente anche sul coinvolgimento di tutte le forze sociali ed economiche che operano nel Paese; ma a questo riconoscimento non è seguito alcun atto sostanziale, se non iniziative episodiche peraltro sollecitate da attori privati, come nel caso del restauro del Colosseo. Peraltro gli episodi di degrado precedentemente richiamati, generando un movimento d'opinione intorno all'esigenza di difendere il nostro patrimonio dal degrado e dalle aggressioni speculative, hanno indotto numerose organizzazioni, sia tra quelle di natura economica che tra quelle "non profit", ad offrire il proprio apporto economico per la salvaguardia di queste risorse culturali. Un fenomeno, quello del coinvolgimento delle forze non istituzionali, che risulta direttamente correlato al diffondersi e al rafforzarsi nella società civile dei processi di empowerment precedentemente descritti.

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia



Non meno determinante nei processi di cambiamento che hanno portato alla rivalutazione del ruolo dei privati nella gestione dei beni culturali, è stata la ricerca di una maggiore efficienza sia per quanto attiene alle risorse che lo Stato profonde in questo settore, sia per quel che riguarda la gestione stessa del patrimonio culturale e, più in particolare, degli enti che sono ad essa preposti. Si tratta di un obiettivo profondamente legato all'esigenza di contenere il deficit pubblico e di razionalizzare gli impegni finanziari dello Stato; infatti, per sua stessa definizione, un miglioramento dell'efficienza comporta a parità di "output" (servizio erogato) una riduzione dei costi e, di conseguenza, il contenimento degli impegni finanziari dell'ente erogante.

Ma l'efficienza, anche per un servizio pubblico come quello relativo alla gestione dei beni culturali, non riguarda soltanto il rendimento dei fattori produttivi, ma attiene anche alla capacità di raggiungere le finalità di carattere sociale che lo Stato, attraverso l'erogazione di questo servizio, si prefigge di conseguire. Di conseguenza, obiettivo di una riorganizzazione della gestione dei beni culturali non deve essere soltanto quello dell'efficienza produttiva, ma anche quello dell'efficacia, che, mutuato dal settore

privato, assume il connotato specifico di efficacia sociale, ove per tale è da intendersi la capacità di soddisfare le esigenze della collettività a cui il servizio viene rivolto.

In riferimento all'efficacia sociale – ma sul concetto si tornerà più ampiamente nel paragrafo successivo – va considerato che si è dinnanzi ad un obiettivo il cui perseguimento diviene sempre più complesso e articolato, e ciò a causa di almeno due distinte tendenze evolutive che vanno caratterizzando il quadro socio-politico: da un lato, la crescente “maturità culturale” dei possibili fruitori dei beni oggetto di tutela, dall'altro, la strumentalizzazione politica del bene in sé, non di rado utilizzato quale veicolo propagandistico dalle stesse forze di governo. In realtà più che di maturità culturale che presuppone una piena coscienza del valore intrinseco del bene oggetto di fruizione – coscienza che a tutt'oggi non si ravvisa affatto – bisognerebbe far riferimento ad una sorta di “assimilazione consumistica” (*commodification*) dei beni culturali, nel senso che negli ultimi anni le aspettative della collettività in merito alla fruizione delle risorse culturali – probabilmente sollecitate dall'azione dei media – si sono andate affinando e specificando (differenziazione delle esigenze di fruizione). In ogni caso questa nuova consapevolezza ha comportato una “complessificazione” dei modelli di fruizione che ha spinto le istituzioni a ricercare soluzioni idonee a migliorare il livello di servizio per adeguarsi alle esigenze della collettività. Ed è proprio su questo elemento che si addensano le nubi di una strumentalizzazione politica dei beni culturali. Le esigenze di adeguamento che si colgono nei comportamenti istituzionali, così come il contenuto dei numerosi interventi di natura legislativa che si sono avuti in questi ultimi anni, sembrano infatti nascere non dall'intento di soddisfare dei bisogni sociali, ma dalla ricerca del consenso che guida le forze di governo nella loro azione politica.

Tuttavia, al di là dei fenomeni speculativi, non può negarsi l'esistenza di un reale impegno da parte delle istituzioni a rivedere l'attuale assetto del settore e a riorganizzarne la gestione su basi più idonee a soddisfare i bisogni culturali della società. La necessità di rendere più efficiente la gestione dei beni culturali e, nello stesso tempo, l'impegno – cui si è fatto appena riferimento – a migliorare la capacità di risposta delle istituzioni alle esigenze di fruizione provenienti dalla società civile, hanno spinto gli organismi istituzionali a ricercare modelli alternativi di gestione del patrimonio

culturale che possano rendere perseguibili tali finalità. Tale ricerca, considerato che principi quali l'efficienza e l'efficacia risultano profondamente legati alla gestione delle organizzazioni di mercato, non poteva non essere attratta dalla possibilità di trasporre in ambito pubblico quei modelli organizzativi che sottendono il comportamento competitivo delle imprese private. Al di là di ogni altra valutazione che miri ad analizzare la validità di questo approccio rispetto alle finalità proprie del servizio pubblico, i modelli a cui sembrano ispirarsi i più recenti indirizzi in tema di riorganizzazione del settore dei beni culturali sono sostanzialmente tre:

- la managerializzazione della gestione degli enti pubblici;
- la privatizzazione dei servizi di fruizione;
- l'interazione gestionale pubblico-privato;

Il primo modello si basa sulla trasposizione dell'approccio manageriale alla gestione dei beni culturali e si sostanzia nell'attribuzione di un'autonomia decisionale all'ente pubblico che viene contestualmente organizzato e diretto secondo la logica dell'orientamento agli obiettivi di efficienza e di efficacia che è propria della gestione manageriale. Quantunque distante dai criteri gestionali che regolano le organizzazioni produttive del settore privato, la managerializzazione dei servizi pubblici, secondo le motivazioni fornite dai suoi sostenitori, dovrebbe consentire il passaggio da una cultura burocratica – rea di legare l'espletamento della funzione pubblica dell'ente più ad un rispetto formale dei compiti e delle norme che alle esigenze concrete della collettività – ad una cultura “economica”, orientata cioè al conseguimento di obiettivi di efficienza e di qualità che consentano di migliorare l'efficacia sociale dei servizi erogati.

L'applicazione di questo modello appare invero assai complessa, sia perché necessita di un lungo periodo di implementazione con il coinvolgimento di tutti i livelli organizzativi, sia perché l'autonomia gestionale a tutt'oggi fonda su basi legislative che non le assicurano una reale possibilità di attuazione⁴³.

⁴³ Come si è già fatto cenno nei capitoli precedenti, un esempio sufficientemente emblematico di queste difficoltà è rappresentato dal tentativo di riorganizzazione delle Sovrintendenze. La cosiddetta “Legge Veltroni” del 1997 dovendo introdurre un modello di gestione manageriale per gli scavi di Pompei al fine di “incentivare l'attività di tutela, conservazione e fruizione pubblica del patrimonio”, aveva attribuito piena autonomia (scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria) alla relativa Sovrintendenza (art. 9, L. 352/97), ma questa legge non ha prodotto alcun significativo effetto sulla gestione di questi enti, anzi per molti aspetti è rimasta sostanzialmente inapplicata.

Una strategia alternativa per migliorare l'efficienza nel settore dei beni culturali può essere quella della privatizzazione: una privatizzazione selettiva che investa soltanto alcune aree di questo settore e, più specificamente, quelle relative alla fruizione dei beni culturali. Tale limitazione nasce dall'esigenza di individuare aree di attività la cui gestione possa essere affidata ai privati senza che tale attribuzione generi problemi sperequativi in merito alla fruibilità del servizio da parte della collettività. E, d'altra parte, affinché vi possa essere un effettivo interesse da parte del privato a gestire questa attività di servizio è necessario che l'attività stessa sia economicamente profittevole, condizione, quest'ultima, che, per quanto difficile a verificarsi, è riscontrabile solo per alcuni beni culturali e in riferimento a talune specifiche ipotesi di fruizione. La presenza di questi fattori di limitazione rende in concreto difficilmente perseguibile il ricorso ad un modello di privatizzazione così concepito.

Esiste tuttavia anche una seconda forma di "privatizzazione" di natura non economica che è costituita dall'affidamento ai privati, e più precisamente ad organismi del cosiddetto "terzo settore" (non profit), di taluni servizi relativi alla fruizione o anche solo alla custodia di taluni specifici beni culturali.

In questo caso la gestione del bene da parte degli organismi non profit non ha finalità economiche, e ciò rende di fatto più agevole l'individuazione dell'attività che può essere loro affidata. Nonostante ciò, l'eventuale intervento del privato deve essere comunque sottoposto ad una valutazione di merito da parte delle istituzioni, valutazione che deve riguardare tanto l'opportunità sociale dell'iniziativa privata quanto la sua rispondenza alle esigenze di tutela del bene previste dal nostro ordinamento.

La privatizzazione, a prescindere dalla forma che assume, solleva dunque le istituzioni dal sostenimento degli oneri economici che derivano dalla gestione del bene culturale, ma non dalle responsabilità che invece tendono ad aumentare, proprio in considerazione del fatto che, oltre alla salvaguardia dei beni, bisogna anche provvedere a tutelare gli interessi della collettività in merito alla destinazione del bene e alla sua fruibilità.

Fin qui si è considerata l'ipotesi di beni pubblici che vengono affidati in gestione ai privati, ma vi possono essere casi – e il loro numero va costantemente crescendo – in cui

il bene culturale sia privato e venga gestito nell'interesse pubblico da privati. Si tratta di un fenomeno che andrebbe incentivato, ipotizzando ad esempio forme di finanziamento e/o di agevolazioni per tutti quei soggetti privati che intendano aprire al pubblico beni di interesse storico-culturale di loro proprietà.

Posto che i modelli sin qui analizzati non sono in antitesi, ma anzi potrebbero trovare un'efficace integrazione in un disegno organico di riassetto del settore dei beni culturali, va evidenziato il fatto che l'eventuale adozione di uno di essi nel nostro ordinamento non implicherebbe alcuna effettiva modificazione nell'inquadramento strategico del settore, in quanto l'intervento dei privati – è bene sottolinearlo – riguarderebbe solo la gestione operativa di alcune specifiche attività: salvaguardia, valorizzazione, promozione, etc., e non la gestione del settore nel suo complesso.

In altri termini ciò che si vuole porre in risalto è il fatto che, in entrambi questi modelli, il privato mantiene un ruolo marginale o, più correttamente, residuale nell'ambito della gestione dei beni culturali. Nel caso della managerializzazione del servizio pubblico si ritiene addirittura che il patrimonio culturale possa rimanere integralmente affidato alle istituzioni pubbliche, organizzandole secondo principi efficientistici che si ispirino al modello manageriale. Ciò che è certo è che la riorganizzazione del settore dei beni culturali, stante l'attuale assetto delle finanze pubbliche, non può fondarsi sulle sole risorse finanziarie dello Stato, e, allo stesso tempo, il coinvolgimento dei privati non può non prevedere la partecipazione degli stessi ai momenti strategici della gestione, momenti nei quali vengono prese decisioni relative alle linee d'intervento e all'allocazione delle risorse finanziarie.

Bisogna dunque indirizzarsi verso un modello organizzativo che si fondi sull'interazione sinergica tra le due forze in campo, interazione che vuol dire complementarietà più che suddivisione dei ruoli, come invece vorrebbero talune tesi attualmente molto accreditate. Solo attraverso il coinvolgimento dei privati – sia imprese che organizzazioni non profit – si potrà affrontare con successo la gestione del patrimonio artistico e monumentale, facendone occasione di sviluppo economico e occupazionale e contemporaneamente riducendo il drenaggio di fondi pubblici che attualmente la caratterizza.

Appare dunque opportuno approfondire l'esame dei possibili modelli di interazione, consapevoli, per l'appunto, dell'importanza che una diversa organizzazione "consociativa" potrebbe avere in futuro nella gestione dei beni culturali.

6.2. Modelli di interazione tra pubblico e privato nell'ottica della tutela e della valorizzazione

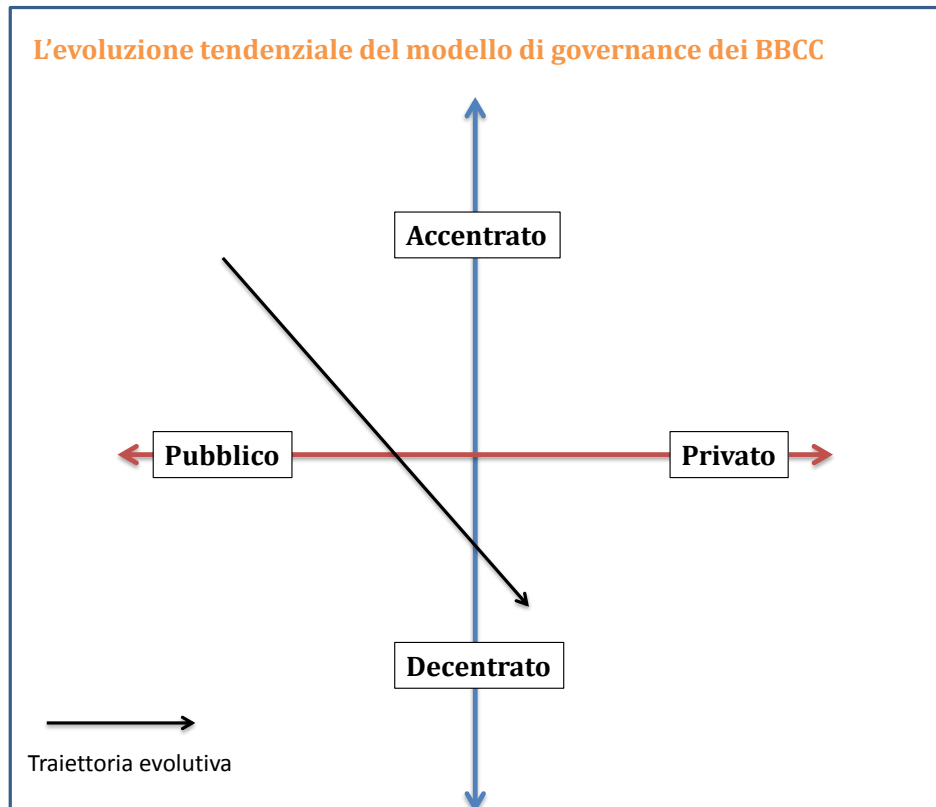
Il primato del territorio. Momento essenziale e prioritario nella progettazione di un possibile modello di interazione tra pubblico e privato nella gestione del patrimonio culturale è senza dubbio quello della definizione dell'ambito territoriale in cui questa interazione debba esplicare i suoi effetti. Al di là di quanto previsto nei più recenti riferimenti normativi, dove pure si fa riferimento all'esigenza di promuovere il trasferimento di competenze in materia di gestione del patrimonio culturale agli enti locali, il livello di accentramento delle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale resta elevato e in netto contrasto tanto con l'esigenza di sostenere una territorializzazione delle politiche di intervento quanto con quella di promuovere il decentramento istituzionale e dar seguito a quanto previsto nel dettato costituzionale anche a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione. Del resto, ancor prima della suddetta riforma, la Carta costituzionale già prevedeva che i poteri d'intervento in materia di BBCC passassero dallo Stato agli Enti Locali.

Altrettanto negativo è il giudizio che si può formulare sul piano della coerenza territoriale di questo modello di concertazione. L'opzione centralistica, infatti, non sembra tenere in alcuna considerazione il rapporto sinergico che lega i beni culturali al territorio e le peculiarità che contraddistinguono ciascun bacino culturale sia sotto il profilo della tipologia dei beni che lo compongono, sia sotto quello del loro stato di conservazione e della loro fruibilità.

D'altra parte, nonostante la più recente evoluzione del quadro normativo, il meccanismo di programmazione degli interventi di tutela e gestione del patrimonio

culturale appare ancora oggi contorto e privo di coerenza e ciò rende di fatto ancor più complessa la gestione dei rapporti interistituzionali e tra pubblico e privato.

Scartata l'ipotesi centralistica e posto che la pianificazione degli interventi culturali sia per ragioni di opportunità economica, sia per ragioni di coerenza strategica, debba comunque tener conto dell'attuale articolazione territoriale dello Stato, l'individuazione degli ambiti di concertazione, più che ispirarsi a principi di omogeneità culturale, andrebbe impostata sulla base di criteri di natura geografica. Seguendo questa impostazione di fondo, potrebbero aversi tre diverse ipotesi di organizzazione territoriale del settore dei beni culturali: regionale, provinciale e comprensoriale. Posto che le regioni, in quanto momento centrale del decentramento istituzionale, debbano costituire il riferimento ultimo di una riorganizzazione su base territoriale del settore dei beni culturali, queste rappresentano spesso aree troppo ampie ed eterogenee per essere oggetto di una pianificazione coerente ed efficace. Maggiore credibilità potrebbe darsi ad un'ipotesi di articolazione su base provinciale, in quanto questa consentirebbe di consolidare il ruolo istituzionale di un ente quale la Provincia a cui sono già demandate ampie funzioni in materia di gestione delle risorse territoriali.



Diversamente, la scelta comprensoriale, che pure presenta in merito agli obiettivi geografici di coerenza ed efficacia cui si faceva cenno numerosi vantaggi, comportando la preventiva individuazione di queste unità territoriali, determinerebbe un allungamento dei tempi di attuazione della riforma che ne minerebbe la sua stessa validità, provvedendo, laddove necessario, a individuare modelli di concertazione per gestire aree di sovrapposizione. Per le aree contigue che presentano evidenti omogeneità sotto il profilo del proprio patrimonio culturale ma che, in quanto parte di distinti ambiti amministrativi, ricadrebbero sotto diverse Soprintendenze, può ipotizzarsi la creazione di un organo di pianificazione composto da rappresentanti di entrambe le Province o, come si dirà tra breve, delle strutture territoriali di coordinamento. Caratteristica permeante di queste aree non sarebbe tanto la loro omogeneità culturale – pur ipotizzabile rispetto a specifiche tipologie di monumenti o, ancor più, a considerazioni di ordine storico – ma la possibilità di gestirne il patrimonio

in maniera integrata in modo da costruire intorno ad esso un'offerta culturale ampia e diversificata. In funzione di questo obiettivo tali aree potrebbero assumere il nome di B.L.O.C., acronimo per "bacini locali di offerta culturale" che ben evidenzia la finalità ultima di questa articolazione territoriale che è appunto quella di promuovere programmi integrati d'intervento che riguardino la complessità dei beni presenti in una determinata area e che mirino ad esaltarne il valore economico e culturale.

Altrettanto proficua, proprio in riferimento al concetto stesso di offerta culturale, può essere la creazione di consulte interprovinciali per lo sviluppo e la valorizzazione di itinerari culturali che abbraccino più ambiti territoriali. Tali organismi dovrebbero provvedere all'elaborazione di un piano organico d'intervento volto ad indirizzare le azioni di tutela e di valorizzazione delle singole Soprintendenze, e ad attuare in via diretta tutti gli interventi necessari a promuovere questi itinerari sia sul piano turistico che su quello più propriamente culturale⁴⁴.

In questo modo, oltre a risolvere il problema della territorialità delle competenze che ha sino ad oggi impedito alle Soprintendenze e agli stessi enti locali di sviluppare iniziative di livello nazionale – si ricordi che il Ministero ha competenze troppo generali per adempiere a questo compito – questo meccanismo di coordinamento permetterebbe di promuovere l'integrazione turistica del Paese e di favorire il trasferimento di principi e metodi d'intervento da una amministrazione all'altra.

Sarebbe naturalmente auspicabile che nel progetto di riassetto del Ministero per i beni culturali e ambientali le Soprintendenze vengano organizzate su base provinciale, riunificando sotto un'unica direzione quella che è l'attuale articolazione settoriale di questi organismi periferici ministeriali.

⁴⁴ Va ricordato che in Italia – ma il fenomeno è ampiamente documentato anche in altri Stati europei dove ha avuto origine – in assenza di una precisa normativa di riferimento e a fronte dell'incapacità delle istituzioni di provvedere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, il privato si è spesso sostituito allo Stato attribuendosi funzioni di tutela dell'interesse pubblico tanto su beni privati, quanto su beni che già afferiscono al patrimonio inalienabile dello Stato. È il caso del FAI (Fondo Italiano per l'Ambiente) che grazie alle donazioni dei propri aderenti acquista aree di elevato interesse naturalistico al fine di sottrarle alla speculazione edilizia e al degrado ambientale, e ristruttura castelli e residenze storiche al fine di recuperarli alla loro originaria funzionalità e, aprendoli al pubblico, farne fattori di attrazione turistica.

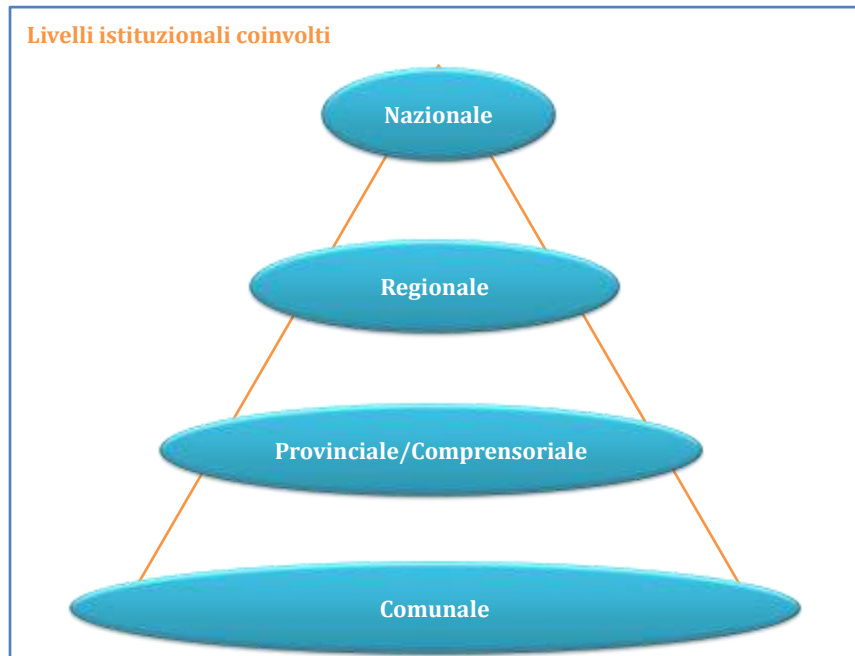
Gli attori e lo strumento di concertazione. Il coinvolgimento dei privati nella gestione dei beni culturali presuppone la preventiva individuazione delle forze sociali ed economiche con cui le istituzioni pubbliche possono instaurare un effettivo rapporto di interazione al fine di migliorare l'efficacia delle proprie strategie d'intervento, cioè quegli organismi del settore privato che, in virtù della loro rappresentatività sociale o del ruolo specifico che svolgono nel settore dei beni culturali, possono proporsi quale validi interlocutori nel processo di definizione delle strategie d'intervento e nella gestione specifica del patrimonio culturale.

Come è noto, il settore privato si compone di due grandi aggregati: quello degli organismi profit che raccoglie tutte le organizzazioni economiche e loro emanazioni, anche di natura associativa, e quello degli organismi non profit che, al contrario, riunisce tutte le organizzazioni (fondazioni, associazioni o, più in generale, seguendo la nuova normativa, le O.N.L.) che non perseguono finalità di lucro e che operano stabilmente sul territorio.

Per quanto riguarda il primo aggregato, può prospettarsi la partecipazione diretta delle principali organizzazioni associative a cui aderiscono le unità produttive locali e che abbiano la propria sede nell'area provinciale, e, attraverso queste, delle imprese altrove localizzate che abbiano interesse ad investire a livello locale proprie risorse nel settore dei beni culturali. In questo modo verrebbe rispettato il criterio della rappresentatività, cui si faceva prima riferimento, e si avrebbe il vantaggio di avere quali interlocutori Soprintendenze ed enti privati che hanno già acquisito consolidate esperienze nel campo della concertazione con le istituzioni pubbliche. È bene precisare che la partecipazione di questi organismi associativi alla pianificazione degli interventi culturali non è legata soltanto alla loro capacità di finanziamento delle iniziative pubbliche, ma anche – considerando ad esempio le attività turistiche o il settore dei servizi culturali – alle possibili interazioni che si possono instaurare tra valorizzazione del bene pubblico e iniziativa privata.

Più complessa risulta l'individuazione del criterio di rappresentatività per il secondo aggregato, quello del non profit. Le organizzazioni che vi fanno capo sono infatti a tal

punto eterogenee che non si prestano a considerazioni di sintesi in merito alla loro rappresentatività sociale.



A tal fine si potrebbe ricorrere ad un indicatore complesso, in cui trovino debita considerazione sia valutazioni di carattere quantitativo, quale la numerosità della base associativa in ambito locale, sia valutazioni di carattere descrittivo, quale la rilevanza sociale delle iniziative dell'associazione nel settore specifico dei beni culturali. Le organizzazioni minori che, pur operando in questo settore, non raggiungessero dimensioni tali da soddisfare i requisiti di rappresentatività previsti dalla legge, potrebbero comunque promuovere la costituzione di organismi consortili attraverso i quali partecipare al gruppo di azione locale, evitando la dispersione di forze dovuta alla polverizzazione del settore non profit.

Un pieno coinvolgimento nella definizione delle strategie d'intervento per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale andrebbe ipotizzato anche per le strutture universitarie che abbiano sede nell'area, prevedendo a carico di queste istituzioni l'obbligo di nominare un comitato tecnico-scientifico che partecipi alla redazione dei

piani d'intervento con compiti sia di natura consultiva che, dato il ruolo culturale dell'Università, di natura propositiva.

Tra gli organismi pubblici il gruppo di azione locale dovrebbe prevedere la partecipazione diretta di almeno tre diverse tipologie di enti: le Soprintendenze, la Provincia e gli assessorati comunali. Per quanto attiene alle prime, queste potrebbero mantenere le funzioni che sono ad esse demandate nell'attuale organizzazione ministeriale – sempre che si proceda ad un effettivo rafforzamento dell'autonomia patrimoniale e gestionale di questi enti – e garantire un controllo pubblico sulla rispondenza dei progetti d'intervento agli obiettivi istituzionali della tutela dei beni culturali e della loro accessibilità diffusa. Alla Provincia – ove la scelta del dimensionamento territoriale dovesse ricadere su questo ambito amministrativo – potrebbero essere invece attribuite funzioni di indirizzo e di coordinamento; un ruolo che sostanzialmente viene a ribadire la centralità di questo organismo territoriale nell'ambito del nuovo assetto istituzionale che emerge dai più recenti indirizzi legislativi.

Infine, gli assessorati comunali, a cui spetterebbero funzioni propositive in merito alle iniziative culturali che intendano attivare nel proprio territorio: dagli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio preesistente, alla realizzazione di mostre, manifestazioni, convegni che abbiano finalità culturali.

Lo strumento di concertazione potrebbe ispirarsi sia ad un modello organizzativo di tipo societario, sia al modello proprio dei comitati permanenti di natura consultiva o di indirizzo programmatico. Nel primo caso si dovrebbe procedere alla costituzione di una struttura permanente dotata di personalità giuridica e di un proprio organico, in modo da consentire l'effettivo svolgimento delle finalità istituzionali che le verrebbero demandate. In merito a queste funzioni va precisato che la struttura in oggetto viene a configurarsi come una vera e propria società di gestione con funzioni sia di natura strategica quali possono definirsi quelle relative all'individuazione delle linee programmatiche d'intervento per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, sia di natura operativa, identificabili più genericamente in tutti gli interventi relativi alla gestione ordinaria del patrimonio culturale.

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

Per quel che attiene alla natura societaria dell'organo di gestione, caratteristica che potrebbe suscitare qualche dubbio, non tanto in relazione alla sua opportunità economica, quanto alla sua stessa legittimità istituzionale, è opportuno ricordare che tale scelta non sembra lontana né dalla logica comunitaria che ha portato alla creazione dei G.A.L. (Gruppi di Azione Locale) quali strumenti per promuovere su scala locale lo sviluppo endogeno ed autocentrato, né dalla logica del Legislatore italiano che dopo aver fatto riferimento al modello societario nel D.M. 139/1997 che istituisce la *Sibec* (Società Italiana per i Beni Culturali S.p.a.) – peraltro mai divenuta operativa – ribadisce questa scelta nel 2003 con la creazione della Arcus S.p.A. (previsione ribadita nel successivo Codice Urbani). Se, come già accennato, non poteva condividersi, allora come oggi, la scelta di centralizzare questa istituzione, la forma societaria attribuita dalla legge appare comunque come una delle poche ipotesi in grado di assicurare alla gestione dei beni culturali trasparenza ed efficacia.

Profondamente diversa è invece la seconda ipotesi che vede l'istituzione di un comitato permanente cui aderiscano sia istituzioni pubbliche che private – individuate, queste ultime, in base ai criteri di rappresentatività sociale, culturale ed economica cui si è fatto cenno in precedenza. Un organismo le cui funzioni potrebbero variare da quelle di ordine meramente consultivo e/o propositivo – nel qual caso il comitato verrebbe però a perdere la sua valenza politica per acquisire il ruolo di organo di staff delle istituzioni – a quelle di indirizzo strategico che, al contrario, darebbero al comitato la possibilità di guidare e controllare l'operato delle istituzioni locali in materia di gestione dei beni culturali.

Trattandosi di uno strumento di concertazione, la prima soluzione risulta del tutto inapplicabile in quanto non attribuisce al comitato alcun potere effettivo in merito alla pianificazione degli interventi e all'utilizzazione dei fondi destinati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale (a meno di attribuire al parere dell'organo di concertazione un contenuto vincolante); potere che trova invece piena espressione nel comitato di indirizzo strategico, essendo la realizzazione dei singoli interventi, così come la gestione del patrimonio culturale nel suo complesso, vincolata alle linee guida tracciate dal comitato in fase di attuazione del proprio mandato.

La soluzione più interessante, pur non potendosi negare il fascino esercitato dal modello societario, sembra essere proprio quella del comitato di indirizzo strategico, in quanto questo organismo di coordinamento consentirebbe di utilizzare appieno le attuali potenzialità del sistema pubblico e di allargare nel contempo la gestione dei beni culturali ai privati.

6.3. La pianificazione delle iniziative culturali e i criteri di finanziamento

Una volta definito lo strumento di concertazione e delimitato l'ambito territoriale di riferimento, il momento successivo nella progettazione di un modello di interazione pubblico-privato, consiste nell'individuazione delle funzioni di ordine strategico ed operativo che possono essere affidate all'organo di concertazione che si viene a costituire. Tuttavia, come già si è avuto modo di accennare, l'attribuzione di dette funzioni non può che dipendere dalle caratteristiche stesse della struttura organizzativa che viene deputata a gestire il momento precipuo della concertazione. La presenza o l'assenza di personalità giuridica possono infatti determinare enormi differenze in merito alle potenzialità operative della struttura stessa. In linea di principio, maggiore sarà il grado di autonomia di questo organismo, maggiori e a più alto contenuto strategico saranno le funzioni ad esso attribuite.

Ad un organo di concertazione che si strutturasse sul modello delle società di gestione e garantisse l'effettiva tutela dell'interesse pubblico nella gestione del patrimonio culturale, potrebbero dunque essere affidate funzioni di pianificazione e di coordinamento, attribuendo alle istituzioni pubbliche funzioni di controllo e al complesso delle forze che aderiscono al patto di concertazione l'attuazione concreta dei singoli interventi.

Volendo fornire un quadro esaustivo delle attività che rientrano nei compiti istituzionali degli enti preposti alla gestione del patrimonio culturale si può fare riferimento a quanto riportato dallo studio del FORMEZ in merito agli obiettivi del

Ministero dei beni culturali (FORMEZ, 1993). Rielaborando quanto contenuto in questo studio, rientrerebbero nelle finalità proprie del Ministero sei diverse aree di intervento:

- la conoscenza di base, intesa come il complesso delle attività atte a fornire un quadro organico e completo dello stato del patrimonio da tutelare e degli interventi che devono essere effettuati per assicurarne la conservazione;
- la conservazione e la tutela, attività operative volte ad arrestare le situazioni di degrado, a ripristinare la funzionalità del bene culturale e a controllare i fattori di rischio, naturali e antropici, che gravano sulla conservazione stessa del bene;
- la valorizzazione e la fruizione, interventi diretti ad accrescere il valore intrinseco del bene migliorandone la fruibilità e valorizzandone la funzione sociale e culturale;
- promozione del patrimonio culturale, iniziative volte a diffondere la conoscenza dei beni culturali e a promuoverne la fruizione nei modi e nei tempi che risultino più compatibili con gli obiettivi della tutela e della conservazione dei beni stessi;
- ampliamento del patrimonio culturale, programmi diretti a finanziare l'acquisizione di opere d'arte che vadano ad accrescere il patrimonio artistico locale, o a sovvenzionare la realizzazione di nuove opere nei diversi settori artistici che possano successivamente divenire oggetto di fruizione pubblica;
- diffusione della ricerca e della innovazione, interventi volti a sostenere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica e/o organizzativa nel settore dei beni culturali: indagini storico-archeologiche, ricerche sui sistemi di tutela del patrimonio e, più in generale, tutte le attività scientifiche volte a migliorare la conoscenza del patrimonio, l'efficacia degli interventi di conservazione e la valorizzazione stessa dei beni culturali.

Ipotizzando che il settore dei beni culturali venga ad articolarsi su due soli livelli organizzativi: uno di livello nazionale, incentrato sul ruolo di indirizzo e di coordinamento svolto dal Ministero, e l'altro a scala locale, concepito in riferimento a quella riorganizzazione su base geografica cui si faceva cenno, potrebbero prevedersi due distinti momenti gestionali tra i quali suddividere le attività precedentemente individuate.

Un modello di pianificazione multilevello

Fase 1 – Il Ministero con il supporto degli altri dicasteri interessati e acquisiti i pareri delle organizzazioni di livello nazionale più rappresentative elabora un Piano nazionale triennale per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale contenente le linee guida per la programmazione dei livelli istituzionali sotto-ordinati. Il Piano così elaborato viene inviato alle Regioni, alle Province e, ove costituiti, ai Bacini locali di offerta culturale.

Fase 2 – Le Regioni, una volta ricevuto il Piano, invitano le Province e, ove costituiti, i Bacini locali di offerta culturale (BLOC) ad elaborare un Piano triennale che rispecchi le linee guida ministeriali ed eventuali altre indicazioni di contenuto programmatico e generale preventivamente elaborate dal Governo regionale.

Fase 3 – Le Province o, ove attivati, i Bacini locali di offerta culturale (BLOC) sono chiamati ad elaborare sulla scorta della documentazione fornita dalla Regione un proprio piano strategico triennale. L'elaborazione del piano deve prevedere il coinvolgimento dei Comuni e del settore privato nella sue due distinte componenti: for profit e non profit. Tale coinvolgimento può essere ottenuto a livello provinciale aprendo un tavolo di concertazione con gli attori pubblici e privati presenti sul territorio. Naturalmente nel caso dei BLOC il coinvolgimento degli attori precedentemente richiamati è assicurato dalla natura stessa dell'organo di gestione. Le soprintendenze territorialmente competenti, partecipano alla pianificazione, esprimono un parere sugli interventi previsti nel piano e formulano proposte alternative. I piani così elaborati vengono infine inviati alle Regioni.

Fase 4 – Le Regioni, sulla base delle linee guida fornite dal Ministero ed integrando la programmazione di livello provinciale e sub-provinciale di cui alla fase precedente, elaborano un Piano regionale triennale per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale. I piani così formulati vengono trasmessi al Ministero per la successiva valutazione.

Fase 5 – Il Ministero, valutata la coerenza dei Piani regionali con la pianificazione di livello nazionale, ne integra il contenuto relativamente al patrimonio di propria competenza e può chiedere eventuali correzioni e/o integrazioni. Infine, contestualmente all'approvazione, determina la propria quota di cofinanziamento

Al Ministero, oltre a funzioni di indirizzo strategico e di coordinamento operativo, a cui si è appena accennato, e a precise responsabilità istituzionali in merito al controllo degli organismi locali preposti alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale, potrebbero affidarsi anche altre attività di contenuto sia strategico che operativo che investano l'intero territorio nazionale e che non possano essere demandate per ragioni politiche o di opportunità economica al livello locale.

Altra funzione fondamentale di cui si dovrebbe fare carico il Ministero, sarebbe quella relativa alla gestione del fondo di garanzia; un fondo che dovrebbe raccogliere le risorse pubbliche e private da destinarsi al finanziamento di quei progetti d'intervento che, pur

giudicati necessari e improcrastinabili, non abbiano trovato idonea copertura a livello locale. Tale fondo avrebbe in sintesi una funzione perequativa, in quanto il Ministero potrebbe indirizzare le risorse in esso confluite per finanziare le aree più deboli e, in particolare, quelle in cui l'apporto del settore privato, per ragioni di ordine economico o per scarsa sensibilità culturale, risultasse marginale rispetto alle esigenze del patrimonio da tutelare.

Per comprendere appieno la logica che sottende la creazione di questo istituto è necessario passare ad analizzare le modalità di cofinanziamento delle iniziative nel settore dei beni culturali. L'attuale inquadramento normativo, pur meritevole di apprezzamento in quanto introduce profonde innovazioni in merito alla gestione del patrimonio culturale e alla partecipazione dei privati, presenta ancora ampi limiti sia perché riduce l'ambito di partecipazione dei privati alle sole sponsorizzazioni, escludendoli dal momento della pianificazione degli interventi, sia perché la normativa fa ancora riferimento ad una struttura verticistica ed accentrata del settore che non trova alcuna corrispondenza con le istanze di decentramento che provengono dalla base sociale ed economica del Paese e che rispondono a reali esigenze di efficienza ed efficacia istituzionale.

La responsabilizzazione e il coinvolgimento delle forze sociali ed economiche in merito alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale si può ottenere solo attraverso una più piena ed articolata partecipazione alle diverse fasi in cui si riparte la gestione di questo patrimonio. Non dunque il mero finanziamento delle attività poste in essere dalle istituzioni, ma la partecipazione diretta ed attiva all'individuazione stessa degli interventi da attuare, alla loro realizzazione e alla gestione delle attività dirette alla valorizzazione e alla fruizione dei beni di cui il patrimonio culturale si compone. Non meno rilevante appare l'esigenza di trasferire tanto il momento della pianificazione degli interventi, quanto l'incontro stesso tra domanda ed offerta di finanziamento, dal livello centrale a quello locale, in quanto solo in questo modo può essere garantita la coerenza "territoriale" delle iniziative – rispondenza degli interventi di valorizzazione ai piani di sviluppo – e il coinvolgimento diretto delle forze locali. Esigenze che potrebbero trovare un'efficace soluzione se si adottasse un modello decentrato e partecipativo come quello

proposto nelle pagine precedenti. Il compito di elaborare un piano integrato d'intervento per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, e con esso la ricerca della copertura finanziaria delle iniziative che vi sono previste, potrebbe infatti essere affidato proprio a quell'organo di concertazione che si era ipotizzato potesse assumere la forma della società di gestione mista pubblico-privato. Se si adottasse questa soluzione, l'individuazione degli interventi cui si faceva riferimento potrebbe essere demandata alle Soprintendenze, prevedendo un coinvolgimento diretto sia degli assessorati comunali competenti, sia delle organizzazioni non profit che operano sul territorio. Tale elenco verrebbe a costituire la base di riferimento per la definizione del piano organico d'intervento: una pianificazione di medio periodo la cui elaborazione verrebbe invece affidata alla società di gestione. Al contrario delle motivazioni che potrebbero sottendere la redazione dell'elenco da parte delle Soprintendenze – tutte più o meno riconducibili alla salvaguardia dei beni culturali in quanto beni meritevoli di tutela – le ragioni che sono alla base del piano d'intervento sono più direttamente legate all'esigenza di valorizzare il patrimonio culturale e di inserire gli interventi di valorizzazione in un più ampio progetto di sviluppo locale che investa tutte le componenti territoriali, da quella socio-culturale a quella economico-produttiva.

Al di là di ogni altra considerazione in merito all'efficienza che verrebbe assicurata alla gestione del patrimonio culturale attraverso il ricorso ad un istituto privatistico, come quello societario, e all'impostazione manageriale che discenderebbe dalla presenza stessa dei privati, la soluzione prospettata presenta un ulteriore vantaggio relativamente alla gestione dei fondi e al reperimento dei capitali. Uno degli strumenti che potrebbe essere gestito efficacemente e in via diretta dall'organismo di cui si discute, per affrontare il problema del finanziamento delle iniziative previste nel piano organico d'intervento, potrebbe essere quello del "project financing". Si tratta di una tecnica di finanziamento che viene di norma utilizzata in tutti quei progetti d'investimento che, pur perseguendo un obiettivo di pubblica utilità, permettono di offrire ai soci finanziatori un beneficio economico diretto o indiretto, solitamente collegato all'utilizzazione del bene che si va a realizzare.

L'utilizzo di interventi di project financing consente la realizzazione di opere infrastrutturali di grandi dimensioni, contemperando due esigenze non sempre perfettamente componibili: da un lato l'interesse pubblico, incentrato sull'utilità sociale dell'opera e sulla sua economicità, dall'altro l'interesse privato, naturalmente rivolto al profitto e di conseguenza sensibile solo ad operazioni che presentino aspettative di redditività.

Gli interventi di project financing sono dunque il frutto di complessi accordi contrattuali realizzati nell'ambito di schemi normativi di contrattazione che di norma coinvolgono una pluralità di soggetti con ruoli ed interessi anche profondamente diversi.

Rispetto ad altre modalità di finanziamento, l'applicazione di questa tecnica permette non soltanto di razionalizzare l'intervento pubblico, ma anche di ottenere un effettivo coinvolgimento degli operatori privati in progetti che hanno una rilevanza strategica sul piano economico e territoriale.

La partnership con i privati consente di migliorare l'efficacia e l'efficienza degli investimenti. L'efficacia cresce in quanto la canalizzazione dei fondi privati tramite strumenti di project financing implica che tanto la valutazione del progetto, quanto la sua realizzazione vengano definiti dai finanziatori in base ad una logica di mercato e non in base a procedure burocratico-amministrative che spesso comportano rallentamenti nei tempi di esecuzione dell'opera e una scarsa rispondenza alle reali esigenze della collettività.

Allo stesso tempo si ottiene un miglioramento dell'efficienza in quanto, poiché il completamento dell'opera rappresenta il presupposto indispensabile per la creazione dei flussi di cassa necessari alla copertura del debito contratto e alla remunerazione del capitale investito, è interesse dello stesso investitore ridurre i tempi ed i costi di esecuzione, così come, una volta realizzata l'opera, i costi connessi alla sua gestione. Infine, l'applicazione di tecniche di project financing consente di trasformare l'attività di realizzazione e gestione di opere infrastrutturali di interesse sociale da attività prevalentemente "pubbliche" in attività prettamente imprenditoriali creando valore in termini di risultati competitivi e reddituali.

Lo scenario sin qui prospettato – risultato non di una mera astrazione teorica ma di un’attenta analisi delle tendenze che si registrano nella politica dei beni culturali – mostra con sufficiente chiarezza quali orizzonti si dischiudano alla riflessione geografica e, più in particolare, come la valorizzazione delle risorse culturali sia strettamente collegata all’adozione da parte degli organismi istituzionali di una strategia di intervento che si rifaccia ad un approccio “territoriale” e “partecipativo” frutto di una teorizzazione che proprio nel mondo geografico ha trovato la sua massima espressione. Affinché i beni culturali possano costituire una risorsa per l’organizzazione del territorio e un fattore propulsivo per l’economia locale, è infatti necessario promuovere un modello di pianificazione che miri a integrare le risorse presenti sul territorio e a costruire intorno ad esse un sistema di fruibilità ampio e diffuso, in modo che tra la risorsa e il contesto territoriale si creino quei legami sinergici ed interattivi che possono innescare un processo di crescita virtuoso. Un tale modello di pianificazione – come si è cercato di illustrare nell’ambito di questo contributo – non può non prevedere il diretto coinvolgimento di tutte le forze locali, e ciò non solo per ragioni di tipo politico (consenso sociale) o economico (fonti di finanziamento), ma anche perché attraverso la partecipazione diretta delle comunità locali il patrimonio culturale può tornare ad essere elemento di coesione sociale e di identità culturale. Ma l’efficacia stessa di questo modello di pianificazione è profondamente legata alla possibilità di individuare e delimitare delle aree culturali “omogenee” o, più correttamente, contesti territoriali in cui l’offerta culturale si presenti come virtualmente integrabile. L’integrazione delle risorse culturali e paesaggistiche attraverso la creazione di sistemi locali di offerta o itinerari turistici rappresenta infatti una condizione ineludibile per il recupero e la valorizzazione del nostro patrimonio che si presenta, come è a tutti noto, immenso e incredibilmente frammentato.

Il contributo della geografia si sviluppa dunque su due distinti livelli: uno di carattere teorico, che comprende diversi momenti della riflessione geografica, da quello più propriamente culturale a quello geopolitico; l’altro di tipo applicativo che investe più direttamente l’organizzazione e la pianificazione territoriale.

Alcune linee-guida per le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale

Accrescere gli investimenti pubblici nel settore culturale

Uno degli aspetti su cui intervenire è lo spostamento del peso dell'azione pubblica dalla spesa corrente alla spesa per investimenti, nell'ambito di un programma di medio periodo che prenda le mosse dalle aree più dotate di infrastrutture e di collegamenti per realizzare una massiccia opera di adeguamento degli spazi e delle connessioni.

Digitalizzare le risorse culturali

Appare indispensabile, poi, procedere ad una estensiva digitalizzazione delle risorse culturali, in modo da accrescere le possibilità di ottimizzazione dei processi di conservazione, monitoraggio e restauro da una parte, e quelle di fruizione consapevole e sostenibile, dall'altra.

Conciliare l'azione pubblica e privata

L'azione pubblica deve prestare una particolare attenzione al legame tra il momento della fruizione e le attività ricettive, sociali e commerciali. In questo senso appare indispensabile disegnare un quadro di incentivi efficaci che orientino l'azione privata rendendola compatibile con le strategie pubbliche in modo da attivare processi sostenibili di reciproco rafforzamento.

Da un lato, infatti, il soggetto pubblico deve rinunciare, almeno in parte, ad imporre in via autoritativa le regole disciplinanti il rapporto con gli operatori privati concordando con gli stessi il contenuto del rapporto ed accettando per sé un ruolo di indirizzo e di controllo compatibile con l'imprescindibile autonomia del gestore. Dall'altro lato, è altrettanto evidente che i soggetti privati devono quantomeno accettare l'attività di indirizzo e controllo pubblico, volta a definire con chiarezza le modalità di conservazione del bene e, nei loro termini essenziali, quelle di fruizione dello stesso da parte della collettività.

Coinvolgere gli attori territoriali locali

Per favorire un progetto di gestione e valorizzazione occorre concentrare lo sforzo sulla ricerca di un'intesa con gli attori che operano sul territorio. Innanzitutto bisogna individuare un referente – solitamente di natura pubblica – che dia avvio al progetto e lo segua nei primi 5-10 anni, vale a dire per il tempo necessario a costruire il sistema di governance gestionale. In questo lasso di tempo il referente dovrà provvedere alla creazione di imprese o uffici della cultura dotati di personale competente in grado di gestire situazioni complesse per far sì che l'intervento non si riduca ad una mera attività di conservazione ma riesca ad avviare anche un processo di vera e propria valorizzazione. Occorre poi trovare una serie di soggetti coesi pronti a fornire le risorse economiche necessarie, anche laddove – ed è questa la maggioranza dei casi – la gestione del bene culturale risulti in passivo.

Alle categorie economiche che ruotano attorno alle politiche del territorio, della comunicazione e del turismo va proposto un negoziato in grado di contemperare le esigenze di tutela con quelle dello sviluppo del territorio e della moltiplicazione delle forme di fruizione del patrimonio culturale. Nello specifico, si pone il problema di dovere necessariamente conciliare il perseguimento del profitto da parte dei soggetti privati, attenti alle ragioni dell'efficienza economica, con le ragioni dell'equità sociale e della sostenibilità.

Riordinare le funzioni del Ministero

Covatta suggerisce una sorta di "riposizionamento delle funzioni del ministero in due cerchi": un cerchio stretto, in cui prevalgono le esigenze di protezione/conservazione, affidando la gestione conservativa ai tecnici con standard rigorosi ed uniformi e risorse economiche certe ed assegnate, a prescindere dal soggetto – pubblico o privato, statale o locale – che di fatto gestisce il bene; un cerchio largo, in cui è innanzitutto necessario procedere al raffronto e alla ricomposizione della pluralità di interessi da soddisfare, per poi realizzare una gestione di stampo economico-aziendale che punti anche ad acquisire risorse dall'esterno. Questo riposizionamento andrebbe inoltre modulato per aree regionali tenendo conto dei vincoli e delle opportunità dei singoli sistemi territoriali (Covatta 2012). I compiti del ministero dovrebbero essere sempre meno amministrativi e sempre più orientati al governo del sistema,

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

garantendo il funzionamento di reti di relazione con gli altri attori (sovrnazionali, centrali, locali, ecc.), di forme di regolazione e di controllo, nonché di sistemi informativi.

Riportare al settore culturale esperienze e modelli applicati in altri settori

Esiste la possibilità di mutuare – con gli opportuni adattamenti e limitazioni dovuti alla particolare natura del bene in oggetto – nuovi modelli contrattuali basati sulla partnership pubblico-privato sviluppati in altri settori dell'ordinamento, quale ad esempio quello dei contratti pubblici o quello ambientale.

Una via da seguire potrebbe essere quella della concessione, sulla scia di quanto già fatto per i servizi aggiuntivi, come *bookshop*, caffetterie, audio guide, prenotazione e prevendite, già affidati a imprese private che perseguono un profitto.

Qualche spunto di riflessione può venire anche dai piani di gestione dei siti individuati dall'Unesco come "patrimonio dell'umanità", la cui elaborazione è in corso. Ovviamente questi piani si fondano su forme di cooperazione inter-istituzionale che andrebbero attivate e sostenute (anche finanziariamente).

Rafforzare il ruolo delle istituzioni non-profit

Un canale da non sottovalutare è quello del coinvolgimento attivo delle associazioni di volontariato. L'art. 112, comma 9, del Codice dei Beni culturali, partendo dal presupposto che agli "accordi finalizzati a coordinare, armonizzare ed integrare le attività di valorizzazione dei beni del patrimonio culturale" possono partecipare anche i soggetti privati, detta una norma di principio secondo la quale gli enti pubblici possono "stipulare apposite convenzioni con le associazioni culturali o di volontariato che svolgono attività di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali". L'ente gestore di un bene culturale può dunque avvalersi, attraverso lo strumento amministrativo della convenzione, della collaborazione del volontariato culturale qualificato per l'attivazione e gestione dei servizi di accoglienza, promozione e per ulteriori azioni di valorizzazione finalizzata alla fruizione, riuscendo così non solo a disporre di maggiori e motivate risorse umane senza alcun onere, ma soprattutto ad avviare una fondamentale integrazione di capacità e risorse. Tuttavia risulta determinante la formazione e l'aggiornamento dei singoli volontari che, seppur non retribuiti, devono essere comunque competenti e qualificati. Compito delle Regioni sarebbe quello di formulare adeguate normative in tema di formazione ed accreditamento in modo da responsabilizzare le organizzazioni di volontariato e nello stesso tempo legittimarle a svolgere funzioni di supporto alla tutela, specialmente laddove la cronica scarsità di personale e mezzi degli uffici di tutela rende ostico il controllo sistematico di musei, monumenti e siti minori, esposti ad abusi, degrado, atti vandalici ed espiazioni.

Differenziare le fonti finanziarie

Dal punto di vista finanziario, per far fronte ai sempre più frequenti tagli alla spesa pubblica accentuati dalla difficile situazione finanziaria dello Stato e dalla sfavorevole congiuntura economica, occorre differenziare le fonti in entrata: accanto ai trasferimenti del Tesoro, quindi, si deve ricorrere allo strumento fiscale, alle fondazioni, alla valorizzazione dei diritti d'uso di beni appartenenti al patrimonio indisponibile, all'uso oculato dei fondi europei e dei fondi Cipe, agli accordi di programma i soggetti locali che operano sul territorio, con l'industria culturale, con le università e gli enti di ricerca.

Il patrimonio culturale, cioè, "deve trasformarsi progressivamente da consumatore di capitali pubblici ad autentico attrattore di capitali privati" (Eurispes, 2010). In ogni modo bisogna trascendere la dimensione del mecenatismo e collocare nel moderno circuito dell'economia della cultura la stessa questione del finanziamento delle attività finalizzate alla conservazione.

Semplificare le procedure burocratiche e avviare campagne di sensibilizzazione

Per incentivare i privati ad investire nella valorizzazione dei beni culturali occorre innanzitutto semplificare le attuali procedure burocratiche che disciplinano la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali per la cultura. Accanto a tale primario intervento deve comunque essere affrontata anche la tematica della sensibilizzazione del privato a favore della cultura. Accanto, dunque, ad opportune campagne di sensibilizzazione attraverso i media, dovrebbero prevedersi meccanismi di selezione e pubblicizzazione delle iniziative culturali verso cui possono essere indirizzate le contribuzioni liberali anche con la costituzione di associazioni o club ("gli amici di ...") fra i soggetti finanziatori. Tali

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

associazioni o club dovrebbero poi consentire ai soci od aderenti di godere di una posizione privilegiata rispetto all'iniziativa culturale "sponsorizzata" attraverso, ad esempio, il riconoscimento del diritto a biglietti scontati o a visite guidate e riservate o ad altre forme di fruizione privilegiata del bene o dell'attività culturale (un po' quello che attualmente fa il FAI).