



CENTRO UNIVERSITARIO EUROPEO  
PER I BENI CULTURALI

# La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

*Fabio Pollice*  
*Caterina Rinaldi*

Dicembre 2012

## Indice

Introduzione	p. 3
Cap.1 – Il ruolo del patrimonio culturale in Italia	p. 5
Cap.2 – La messa in valore del patrimonio culturale: obiettivi e strategie	p. 17
Cap.3 – La gestione del patrimonio culturale in Italia: inquadramento normativo ed istituzionale	p. 53
Cap.4 – Le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale in Italia	p. 74
Cap.5 – I fattori di criticità nella gestione del patrimonio culturale	p. 81
Cap.6 – Per un nuovo modello di governance delle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale	p. 92
Bibliografia	p. 120
Allegati	p. 126



*Introduzione*

---

L'Italia tra risorse materiali ed immateriali dispone di un immenso patrimonio culturale che tuttavia non riesce ad esprimere appieno il proprio potenziale economico, ossia la possibilità di concorrere direttamente o indirettamente alla creazione di ricchezza e, più in generale, al miglioramento delle condizioni di benessere della comunità nazionale. "Mettere in valore" il patrimonio culturale del nostro Paese costituisce dunque una priorità nazionale; un obiettivo dal quale non si può e non si deve prescindere, ove si voglia rilanciare la nostra economia e riprendere la strada dello sviluppo, recuperando competitività e prestigio internazionale. Le difficoltà finanziarie dello Stato assieme alla sfavorevole congiuntura economica inducono tuttavia ad un ripensamento delle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale e, più in generale, ad una sostanziale revisione dell'intervento pubblico (razionalizzazione della spesa) e ad una più chiara ripartizione dei compiti e delle responsabilità istituzionali tra i diversi livelli di governo, favorendo integrazione e coordinamento come strumenti volti al contenimento della spesa pubblica e ad un miglioramento del livello di efficienza e di efficacia dell'apparato pubblico nel suo complesso.

Quello del coordinamento istituzionale costituisce anch'esso un obiettivo assolutamente prioritario dal momento in cui, anche per il settore dei beni culturali, il decentramento politico-amministrativo ha portato ad una radicale trasformazione del quadro istituzionale e con esso del ruolo attuale e prospettico dei singoli livelli di governo. Inoltre, i già richiamati vincoli di bilancio uniti alla richiesta di *empowerment* che viene dalla società civile e dal mondo imprenditoriale in tema di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, spingono in direzione di un sempre maggiore coinvolgimento dei privati e, dunque, allo sviluppo di un modello di governance allargato che faciliti, oltre al

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

coordinamento inter-istituzionale, anche e soprattutto il coordinamento tra settore pubblico e settore privato. Le esperienze di una positiva collaborazione inter-istituzionale nella gestione del patrimonio culturale non mancano, ma risultano spesso isolate nel tempo e nello spazio, stentano peraltro a fare sistema e a divenire una prassi condivisa. E lo stesso accade con riferimento alla collaborazione tra il settore pubblico e quello privato che si trovano spesso ad operare in maniera disgiunta, quando non in aperto conflitto. Tutto ciò accade sia per le persistenti lacune nell'inquadramento normativo dei beni culturali e della loro gestione, sia per l'assenza di un'efficace azione di indirizzo strategico che favorisca il coordinamento e getti le basi per lo sviluppo di quelle fondamentali sinergie d'azione senza le quali la valorizzazione stessa del patrimonio culturale risulterebbe di fatto inefficace ed economicamente insostenibile.

Nel quadro generale appena delineato il coordinamento strategico tra le amministrazioni centrali e quelle regionali, in ragione del potere concorrente Stato-Regioni, occupa un ruolo di assoluto rilievo, capace di incidere significativamente sull'efficacia dell'intero sistema di gestione del patrimonio culturale. Appare dunque prioritario indagare questa dimensione dei rapporti interistituzionali attraverso un'efficace azione di ricerca volta ad individuare limiti e potenzialità degli attuali meccanismi di coordinamento e di collaborazione, onde prospettare, anche alla luce dell'esperienza maturata in altri Paesi, un nuovo modello di governance capace di incidere positivamente sulla valorizzazione del patrimonio culturale, restituendo efficacia ed efficienza all'intervento pubblico.



**Capitolo**  
**1**

**Il ruolo del patrimonio culturale in Italia**

---

***1.1. L'offerta culturale italiana***

Oltre a rappresentare un momento di arricchimento dal punto di vista umano e sociale, i beni culturali costituiscono un elemento importante all'interno dell'economia, in particolare in un paese come l'Italia, dotato di un patrimonio artistico e culturale di assoluta preminenza a livello mondiale. L'Italia è infatti il primo paese al mondo per numero di siti iscritti nel Patrimonio mondiale UNESCO: dei 936 siti riconosciuti, 47 sono situati nel nostro paese, a fronte dei 44 in Spagna, 38 in Francia, 37 in Germania e 28 nel Regno Unito. Anche le dotazioni di tipo museale del paese sono nettamente superiori a quelle di qualsiasi altro competitor internazionale e sono caratterizzate da un'ampia varietà tipologica e una capillare diffusione territoriale, sebbene le maggiori concentrazioni di offerta di beni artistici e culturali si registrino comunque nelle più importanti città d'arte.

Secondo l'ultimo Annuario statistico dell'Istat, nel 2011 gli istituti statali aperti al pubblico erano 424. Di essi, 209 sono musei e gallerie e 215 monumenti e aree archeologiche. Rispetto alla rilevazione del 2010, il numero d'istituti ai quali è possibile accedere gratuitamente è aumentato da 201 a 208, ma nello stesso tempo gli istituti a pagamento, che nel 2010 erano diminuiti, hanno invertito la tendenza e sono passati da 201 a 216.

**Tabella 1 – Il patrimonio culturale statale**

ANNI	Musei e gallerie			Monumenti e aree archeologiche		
	Con ingresso a pagamento	Con ingresso gratuito	Totale	Con ingresso a pagamento	Con ingresso gratuito	Totale
2007	141	56	197	82	121	203
2008	140	59	199	82	119	201
2009	145	62	207	81	134	215
2010	143	65	208	82	133	216
2011	137	72	209	79	136	215

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

**Tabella 2 – Musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche statali per ripartizione geografica – 2011**

Ripartizioni geografiche	Con ingresso a pagamento	Con ingresso gratuito	Totale
Nord-ovest	23	28	51
Nord-est	37	22	59
Centro	94	78	172
Sud	58	71	129
Isole	4	9	13
ITALIA	216	208	424

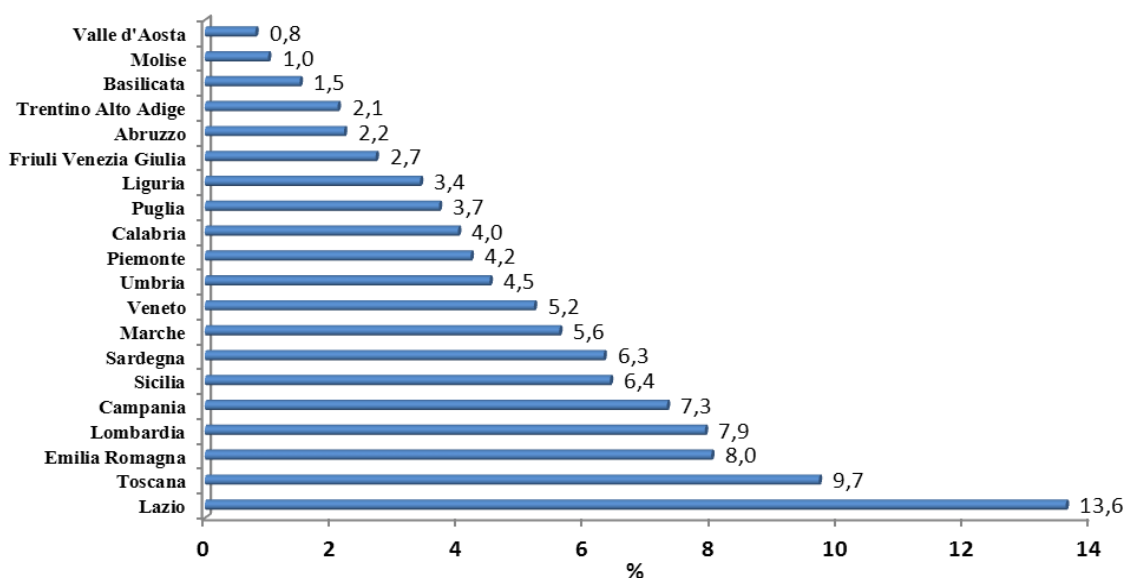
*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

L'analisi per Regioni evidenzia una leggera concentrazione dei siti culturali nel Lazio (quasi 14%), seguito da Toscana (9,7%) ed Emilia Romagna (8%). Le prime 5 Regioni possiedono più del 45% dei siti culturali totali; ma di esse solo una – la Campania – appartiene alla ripartizione meridionale. In coda, Basilicata, Molise e Valle d'Aosta mostrano una dotazione inferiore al 2% del totale nazionale.

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

La concentrazione dei siti cresce, se si considerano i soli siti statali<sup>1</sup>. Quasi tre istituti statali su quattro (74,%) sono localizzati nell'Italia centrale e meridionale-insulare: in particolare, il 40,6% nelle regioni del centro (172 istituti) e oltre un terzo (142 istituti, pari al 33,%) in quelle del Mezzogiorno. Le sole prime tre Regioni detengono il 48% del patrimonio: il Lazio si posiziona sempre al primo posto con il 20,8%, seguito però da Campania e Toscana, che rispettivamente raggiungono il 14% ed il 13%.

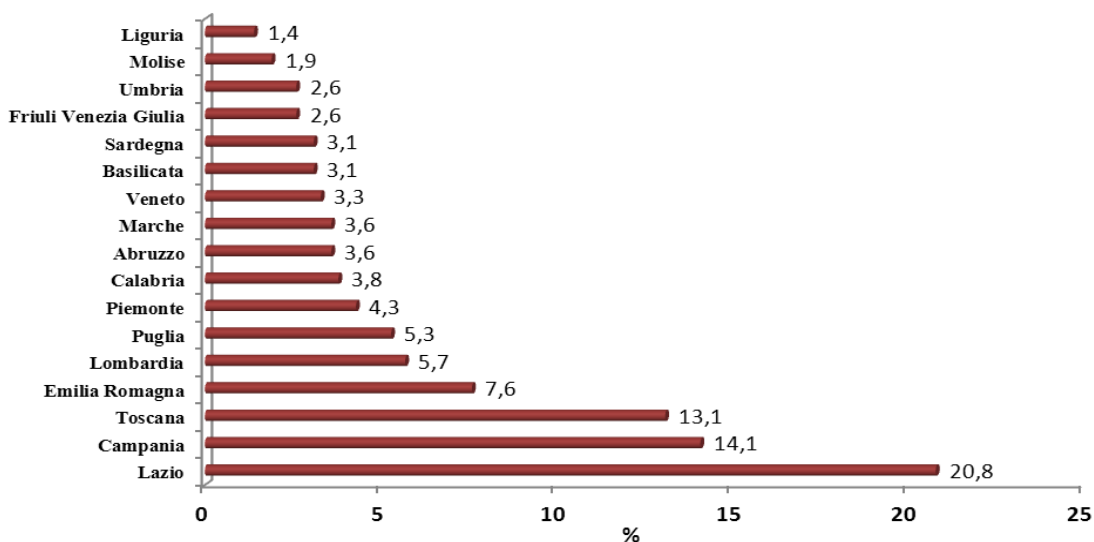
**Grafico 1** – Ripartizione geografica del patrimonio culturale italiano (musei, monumenti e aree archeologiche) – val. %



Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti, Sistan, Touring Club, Istat

<sup>1</sup> Il patrimonio statale comprende non solo musei, gallerie e pinacoteche, ma anche aree archeologiche e monumenti, quali castelli, palazzi, ville, chiostri, templi e anfiteatri.

**Grafico 2** - Ripartizione geografica dei siti culturali statali italiani (musei, monumenti ed aree archeologiche) – val. %



Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti, Sistan, Touring Club, Istat

### **1.2. La domanda culturale**

Dalle ultime rilevazioni Istat emerge che nel 2011 le collezioni delle strutture espositive statali sono state visitate da oltre 40 milioni e 134 mila persone, quasi 3 milioni in più rispetto al 2010. La capacità di attrazione dei musei dell'Italia centrale, già in grande espansione nel 2010, si è ulteriormente rafforzata, e questi istituti si sono assicurati il 59,6% del pubblico (oltre 23 milioni e 900 mila ingressi). Il flusso di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte, che già fra il 2009 e il 2010 aveva mostrato robusti segni di ripresa rispetto alla flessione del 2008, ha continuato quindi a crescere, con 2.797 mila ingressi in più, che corrispondono a un aumento del 7,5%. La variazione percentualmente



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

più significativa è stata registrata nelle isole, con oltre 85.000 nuovi visitatori, pari al 27,5% in più sul 2010. Il solo dato negativo (-45.000 ingressi, pari a poco meno di un punto percentuale) è stato invece registrato nel Nord-est.

**Tabella 3** – Visitatori e introiti negli istituti statali per ripartizione geografica (2011)

Ripartizioni geografiche	Visitatori					Introiti (€)
	Degli istituti con ingresso a pagamento			Degli istituti con ingresso gratuito	Totale	
	Paganti	Non paganti	Totale			
Nord-ovest	1.341.019	1.401.831	2.742.850	182.643	2.925.493	6.900.189
Nord-est	1.085.289	879.543	1.964.832	3.428.438	5.393.270	4.007.946
Centro	10.448.214	5.003.174	15.451.388	8.482.560	23.933.948	72.313.904
Sud	3.336.951	2.455.443	5.792.394	1.693.313	7.485.707	26.911.052
Isole	63.712	73.585	137.297	258.731	396.028	297.581
ITALIA	16.275.185	9.813.576	26.088.761	14.045.685	40.134.446	110.430.672

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

Nello specifico, il numero di visitatori degli istituti a ingresso gratuito, che era salito in modo consistente fra il 2009 e il 2010, è cresciuto anche nel 2011 di poco più del 14%, pari a oltre 1 milione 803 mila unità. Anche i visitatori degli istituti a pagamento sono stati di più (+993 mila) dell'anno precedente, ma il loro incremento si è contenuto entro il 4%.

Gli introiti realizzati nel 2011 attraverso la sola vendita dei biglietti d'ingresso ha fruttato circa 110,4 milioni di euro, pari in media a poco più di 511,2 mila euro per ciascuno dei 216 istituti a pagamento. L'incremento rispetto al 2010 (anch'esso anno positivo) è apprezzabile, ed è quantificabile in quasi 6 punti percentuali.

**Tabella 4** – Visitatori e introiti nei musei e nelle gallerie statali

ANNI	Visitatori	Introiti (€)
------	------------	--------------

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

	Degli istituti con ingresso a pagamento			Degli istituti con ingresso gratuito	Totale	
	Paganti	Non paganti	Totale			
2007	6.113.772	4.176.191	10.289.963	437.740	10.727.703	31.384.734
2008	5.879.677	3.759.948	9.639.625	434.325	10.073.950	30.687.685
2009	5.545.767	3.872.973	9.418.740	446.259	9.864.999	29.741.222
2010	5.721.607	3.956.107	9.677.714	537.044	10.214.758	30.503.353
2011	5.968.588	4.018.913	9.987.501	736.858	10.724.359	31.630.955

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

**Tabella 5 – Visitatori e introiti nei monumenti ed aree archeologiche statali**

ANNI	Visitatori					Introiti (€)
	Degli istituti con ingresso a pagamento			Degli istituti con ingresso gratuito	Totale	
	Paganti	Non paganti	Totale			
2007	4.918.258	3.320.598	8.238.856	8.124.201	16.363.057	34.237.407
2008	4.462.992	2.960.074	7.423.066	8.336.993	15.760.059	31.503.091
2009	4.064.704	3.052.248	7.116.952	8.287.171	15.404.123	28.104.019
2010	4.360.494	3.319.668	7.680.162	11.677.130	19.357.292	30.589.251
2011	4.603.479	3.419.185	8.022.664	13.308.827	21.331.491	31.873.513

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

**Tabella 6 – Visitatori e introiti nei circuiti museali statali**

ANNI	Visitatori			Introiti (€)
	Paganti	Non paganti	Totale	
2007	5.214.913	2.137.424	7.352.337	40.411.034
2008	5.260.066	2.008.946	7.269.012	41.819.650
2009	4.993.895	2.115.997	7.109.892	39.206.700
2010	5.425.515	2.357.973	7.783.488	43.400.388
2011	5.703.118	2.375.478	8.078.596	46.926.204

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

**Tabella 7 – Italiani di 6 anni e oltre che hanno fruito del patrimonio culturale (val. %)**

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

ANNI	Popolazione residente di riferimento di 6 anni e oltre (dati in migliaia)	Musei, mostre	Siti archeologici e monumenti
2008	55.846	28,5	21,4
2009	56.232	28,8	21,9
2010	56.514	30,1	23,2
2011	56.808	29,7	22,9

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

**Tabella 8** – Italiani di 6 anni e oltre che hanno fruito del patrimonio culturale per Regione nel 2011 (val. %)

REGIONI	Popolazione residente di riferimento di 6 anni e oltre (dati in migliaia)	Musei, mostre	Siti archeologici e monumenti
Piemonte	4.189	35,6	25,2
Valle d'Aosta	120	38,8	32,7
Liguria	1.528	30,1	22,0
Lombardia	9.336	34,3	26,0
Trentino-Alto Adige	970	39,6	24,1
Veneto	4.626	34,9	26,1
Friuli-Venezia Giulia	1.159	37,4	26,9
Emilia-Romagna	4.176	32,9	24,1
Toscana	3.539	30,2	23,0
Umbria	854	28,0	20,9
Marche	1.475	24,3	18,0
Lazio	5.400	32,2	24,9
Abruzzo	1.269	19,4	13,7
Molise	303	18,1	15,0
Campania	5.459	17,4	14,8
Puglia	3.850	14,8	10,9
Basilicata	556	17,8	13,6
Calabria	1.893	15,5	11,1
Sicilia	4.734	19,9	15,3
Sardegna	1.586	23,9	23,5
<b>Nord</b>	<b>26.103</b>	<b>34,5</b>	<b>25,4</b>
<b>Centro</b>	<b>11.267</b>	<b>30,2</b>	<b>23,1</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>19.649</b>	<b>18,0</b>	<b>14,4</b>
<b>ITALIA</b>	<b>57.019</b>	<b>28,0</b>	<b>21,1</b>

*Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, 2012*

**1.3. Il potenziale produttivo del patrimonio culturale**

I dati numerici sulla consistenza del patrimonio culturale e sulla domanda di fruizione sin qui illustrati lasciano trasparire una sorta di vantaggio comparato di cui l'Italia godrebbe rispetto non solo agli altri paesi europei, ma addirittura a livello mondiale, vantaggio che potrebbe apportare significative ricadute sull'economia nazionale, soprattutto in virtù del fatto che si tratta di comparti dalla rilevanza economica e occupazionale tutt'altro che trascurabile, cui si aggiungono gli effetti moltiplicativi<sup>2</sup> sulle attività indirette come il turismo, la cui componente "culturale" assorbe una quota importante e crescente dei flussi di visitatori. Le attività legate alla fruizione del patrimonio culturale, inoltre, hanno particolari caratteristiche economiche e strutturali: si tratta di un settore dinamico, caratterizzato da una crescita di domanda e fatturato piuttosto intensa<sup>3</sup>, meno sensibile al ciclo economico rispetto ad altri settori. Se si allarga l'attenzione dall'ottica di breve a quella di lungo periodo, poi, non si può tralasciare l'effetto che le attività culturali esercitano sulla crescita del capitale umano – elemento di forza per tutti i sistemi produttivi. Da un lato, infatti, l'offerta di cultura contribuisce di per sé alla crescita umana attraverso l'innalzamento della qualità della forza lavoro locale; dall'altro, la stessa offerta genera un ambiente socialmente più attrattivo, facilitando l'afflusso e la localizzazione di persone dotate di un profilo culturale e professionale avanzato.

Nonostante i numerosi vantaggi, però, in Italia il potenziale produttivo del patrimonio culturale e delle attività ad esso legate risulta essere al momento solo in parte espresso, mentre sussisterebbero ampi margini di crescita di efficienza e produttività. Se si confronta, infatti, la dotazione interna di patrimonio artistico, culturale e paesaggistico con la capacità di produrre ricchezza dalla cultura, il ritardo dell'Italia appare evidente.

Uno studio della Fondazione Industria e Cultura ha stimato che nel 2012 il PIL generato dal settore culturale (inteso come Industria Creativa e Heritage) in Italia è di circa 36 miliardi di euro, pari al 2,3% del PIL nazionale. Questa cifra, che è la risultante della

---

<sup>2</sup> Il rapporto "Florens 2010", ad esempio, utilizzando una tecnica basata su matrici input-output, calcola moltiplicatori pari a 2,49 per il valore aggiunto e a 1,65 per gli addetti (Cfr. Fondazione Florens, 2010).

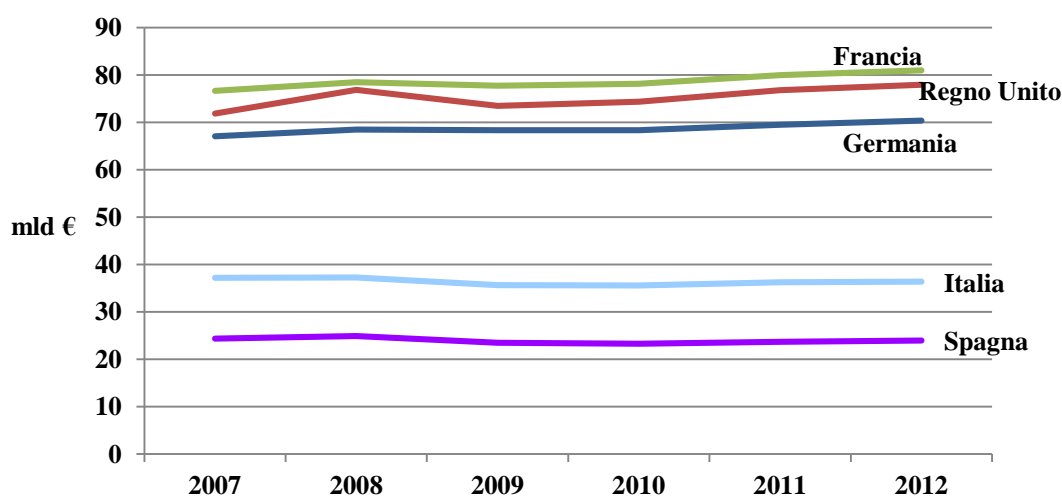
<sup>3</sup> Secondo l'OCSE, negli anni duemila in Europa la produzione del settore culturale e creativo sarebbe cresciuta a un ritmo superiore a quello del settore manifatturiero.

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

somma dei valori diretti, indiretti e indotti, è nettamente inferiore ai valori di Francia, Germania e Regno Unito sia in termini assoluti che in percentuale (cfr. Graff. 3 e 4). A titolo esemplificativo si può riflettere sul fatto che ogni sito UNESCO italiano riesce a generare un PIL di circa 750 milioni di euro, a fronte dei circa 2 miliardi di euro dei siti di Francia e Germania e dei quasi 3 miliardi di euro nel Regno Unito.

La situazione non è molto diversa se si osserva il settore dal punto di vista occupazionale: l'Italia conta circa 470 mila addetti pari al 2% degli occupati totali<sup>4</sup>, a fronte di valori prossimi al 3% di Germania e Regno Unito. Complessivamente, quindi, la ricchezza derivante dal settore culturale è molto più consistente negli altri paesi europei, che hanno sviluppato una maggiore capacità di generare valore economico nel settore cultura, soprattutto attraverso le “creative industries”. In altri termini, sono enormi le potenzialità di crescita non ancora sfruttate.

**Grafico 3 – PIL del settore culturale e creativo in alcuni Paesi europei**

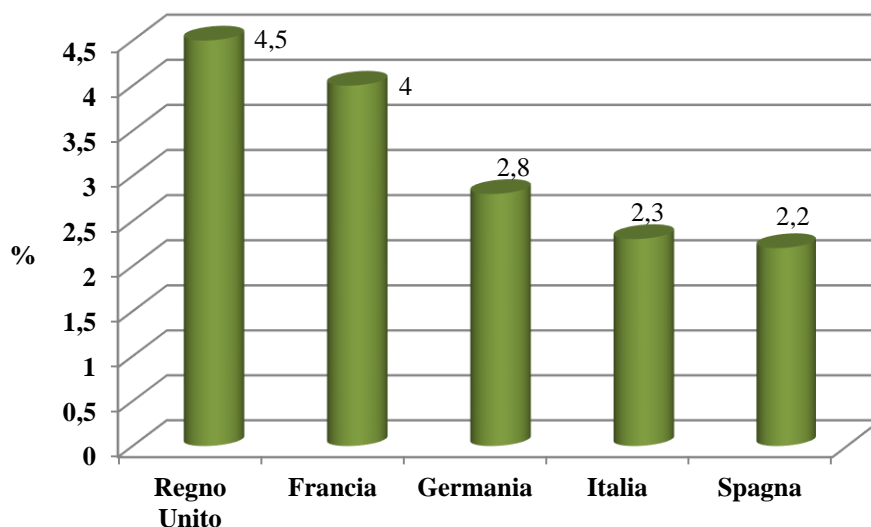


Fonte: elaborazioni su dati Fondazione Industria e Cultura

**Grafico 4 – Peso percentuale del PIL culturale e creativo sul totale del PIL (2011)**

<sup>4</sup> In realtà il diffuso ricorso al volontariato, specie da parte delle numerosissime istituzioni non-profit che operano nel comparto, rendono questa cifra fortemente sottostimata.

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



*Fonte: elaborazioni su dati WTTC, Eurostat, ISTAT*

La minore capacità dell'Italia di generare valore economico a fronte della dotazione culturale è ascrivibile in maggior misura alla scarsa presenza di produzione industriale culturale (editoria, cinema, ecc.) ma anche alla minore capacità di valorizzare i siti, in particolare cercando di attrarre maggiori presenze internazionali.

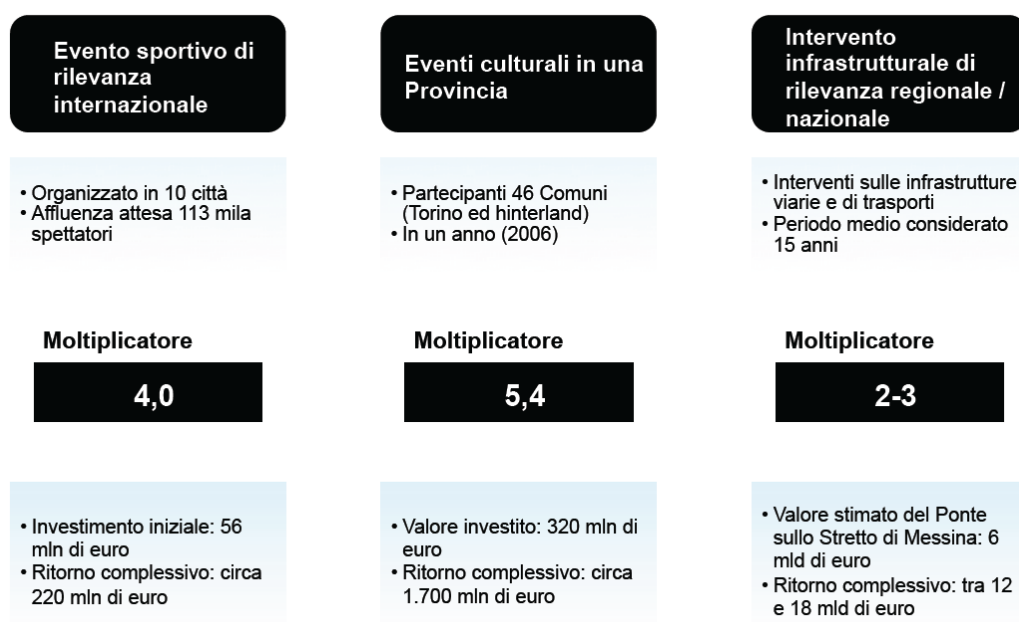
L'attuale sistema di valorizzazione dei beni culturali, invece, si riduce ad una struttura burocratica finalizzata quasi esclusivamente alla conservazione e alla tutela, che in taluni casi risulta incapace anche di garantire queste due funzioni basilari.

In generale si riscontra uno scarso raccordo tra Stato e Regioni sulla valorizzazione dei beni culturali. In parte ciò è dovuto ad una limitata volontà delle Regioni ad assolvere il compito di valorizzare e gestire il patrimonio culturale presente sul proprio territorio. La ragione risiede nel fatto che si tende a dare la precedenza ad altre priorità di intervento che hanno un maggiore e più immediato ritorno economico e di consenso. È ancora poco diffusa la consapevolezza che le risorse culturali hanno anche un certo valore economico e che possono costituire dei veri e propri poli di attrazione per lo sviluppo del territorio. In altri termini, è fortemente sottovalutato il ruolo che la cultura può avere nella

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

generazione di ricchezza. In effetti, da una simulazione realizzata utilizzando modelli di input-output con matrici di Leontieff emerge che un investimento in eventi culturali ha effetti moltiplicativi in termini di ritorno economico quasi doppi rispetto ad un intervento di tipo infrastrutturale e nettamente più alti di quelli di un evento sportivo di rilevanza internazionale (cfr. Graf. 5).

**Grafico 5** – Il valore economico generato da eventi culturali e sportivi o da interventi infrastrutturali: alcuni esempi di modelli di input-output con matrici di Leontieff



*Fonte: materiale riservato di provenienza ministeriale*

Sono, quindi, molto elevate le opportunità di crescita economica derivanti dal turismo culturale, a patto però di sostenerne lo sviluppo tramite necessari interventi infrastrutturali (strade, ferrovie, trasporto locale, ...), politiche economiche e fiscali orientate agli investimenti e, soprattutto, politiche di promozione turistica mirata ed integrata.

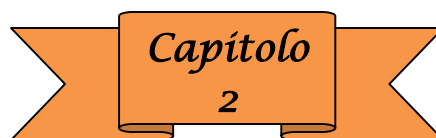
L'attività di valorizzazione solleva pertanto tutta una serie di problemi, in quanto mette in gioco valori fondamentali che si riflettono nelle scelte tra le diverse opzioni strategiche:

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

nel bene culturale si concentrano infatti funzioni molteplici quali ricerca, turismo culturale, educazione, promozione dell'immagine ed altro e, come è stato osservato "Per ogni funzione si può configurare un differente mercato, cioè una diversa connessione tra soggetti o gruppi che ne fruiscono (che definiscono appunto la domanda di quella determinata funzione), e soggetti che ne organizzano la fruizione (che ne definiscono l'offerta)" (Amendola, 1995, p. 115).







Capitolo  
2

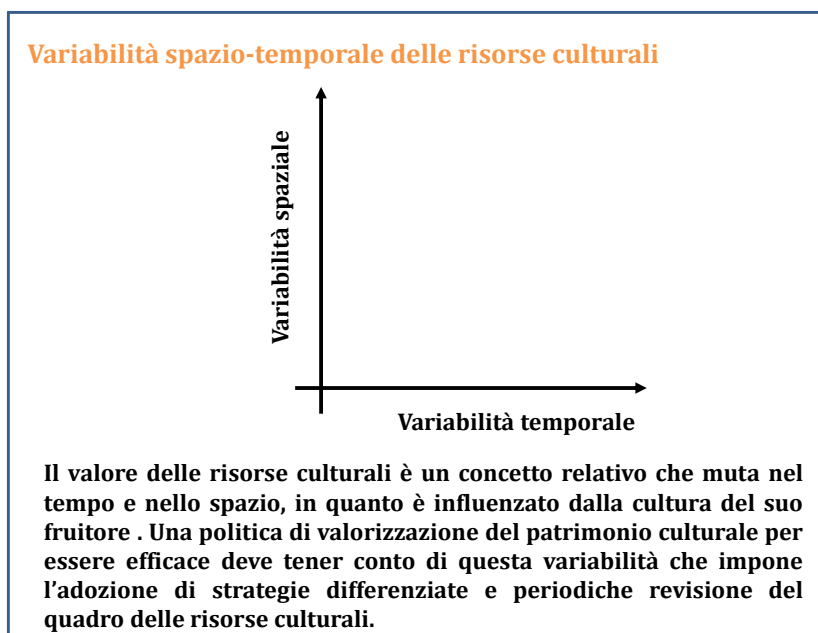
**La messa in valore del patrimonio culturale: obiettivi e strategie**

---

**2.1. Valorizzazione del patrimonio culturale**

Anche sul piano normativo, in Italia come all'estero, si è passati dal concetto di bene culturale a quello di risorsa culturale, quasi a voler stigmatizzare il ruolo propulsivo che viene attribuito in termini di sviluppo economico e sociale alle "testimonianze aventi valore di civiltà" o, più in generale, a tutti quegli elementi tangibili ed intangibili dello spazio antropico che possono essere considerati come espressione della civiltà umana. Analoga evoluzione semantica sembra aver subito il concetto di patrimonio culturale: prima, interpretato come lascito delle generazioni passate e, poi, più di recente, come potenziale di sviluppo: insieme di *assets* su cui incentrare le strategie di sviluppo alle diverse scale territoriali. Mutando la valenza semantica del concetto di patrimonio culturale non potevano non cambiarne anche i contenuti, ossia ciò che si possa o si debba considerare come componente integrante di questo aggregato; del resto il valore di una risorsa dipende dall'utilizzo che se ne può fare e, in ultima istanza, dai benefici che la sua utilizzazione è in grado di generare. Il riferimento al bene culturale come risorsa farebbe dunque del patrimonio culturale un aggregato mutevole che deve la sua composizione interna anche alle istanze provenienti dal mercato, rispetto al quale assume valore e significato economico; un mercato fatto da tutti coloro che a diverso titolo chiedono di fruirne e sono disposti anche a pagare, direttamente o indirettamente, per ottenere tale beneficio.

La variabilità spazio-temporale del concetto di risorsa culturale non è tuttavia una conseguenza solo del mercato – anche se non può negarsi che quest’ultimo abbia acquisito un ruolo crescente negli ultimi decenni, in linea con un più generalizzato e pervasivo processo di mercificazione della cultura – ma anche della “sensibilità” della comunità locale che è solita reinterpretare il proprio territorio in ragione del proprio *background* culturale; un approccio, quest’ultimo, che non di rado la porta a leggere un determinato elemento territoriale, non come una risorsa, ma come un vincolo allo sviluppo<sup>5</sup>. Sembra dunque prioritario per affrontare il tema della valorizzazione, dover accennare, sia pur brevemente, ai concetti di cultura e di patrimonio culturale.



In merito al significato da attribuire, in un’ottica interpretativa e non meramente definitoria, alla cultura si può concordare con chi, riordinando il contributo della geografia culturale, sottolinea come questa “consista nella creazione e trasformazione di simboli e

---

<sup>5</sup> Ai fini del nostro discorso sembra interessante riportare il pensiero di Corna Pellegrini che in un suo lavoro sottolinea come il problema dell’attribuzione di un valore culturale ad una determinata risorsa territoriale non sia un problema che si manifesta solo alla scala locale; la stessa attribuzione di un valore universale da parte della Comunità internazionale a determinate categorie di beni culturali risulterebbe – come del resto ampiamente dimostrato dalla Storia – caratterizzata da soggettività e variabilità nel tempo (cfr. Corna Pellegrini, 2004, p. 15).

nell'attribuire loro significati, vale a dire spiegazioni, teorie, narrazioni, valori" (Vallega, 2003, p. 59). Questa definizione risulta particolarmente efficace proprio perché evidenzia come la cultura non sia solo nella creazione o nella trasformazione di simboli, ma anche nel significato che a questi vi si attribuisce (Turco, 2003), creando così un legame interpretativo indissolubile tra cultura e territorializzazione. E così il patrimonio culturale non è altro che l'oggetto stesso dell'indagine geografica che, relativamente alla sua branca culturale, è proprio quello di indagare le manifestazioni geografiche della cultura (Vallega, 2003, p. 59). Le risorse culturali vengono dunque a costituire un insieme aperto e dinamico, la cui perimetrazione è sempre un atto arbitrario, difficilmente oggettivizzabile, e può essere identificato in tutti quegli elementi tangibili ed intangibili dello spazio geografico a cui si attribuisce un valore simbolico.

Una siffatta definizione muta sostanzialmente il senso e le prospettive della valorizzazione delle risorse culturali. Valorizzare una risorsa vuol dire essenzialmente porre in essere un insieme di azioni, necessariamente collegate e convergenti, tese ad esprimere in termini attuativi le potenzialità insite nella risorsa stessa; ma può anche esserci una diversa interpretazione legata al valore d'uso della risorsa. La valorizzazione può essere infatti letta come un processo teso ad accrescere il valore d'uso di una risorsa o, in caso di utilizzi non alternativi, i valori d'uso derivanti dalla sua fruizione. In tal senso la valorizzazione di una risorsa culturale presuppone la preventiva individuazione delle funzioni d'uso che la risorsa è in grado di soddisfare e, conseguentemente, della domanda che tale capacità è in grado di attivare. La scelta tra forme alternative di valorizzazione viene dunque a dipendere dalla comparazione tra i benefici netti che si determinano in conseguenza dell'adozione di ciascuna di esse; comparazione difficile per la dimensione complessa e non sempre quantificabile dei benefici stessi. Questi ultimi possono essere diretti o indiretti, a seconda che discendano dalla fruizione della risorsa culturale o dagli effetti che questa è in grado di determinare nel più ampio sistema territoriale in cui viene ad inserirsi. Un'altra possibile distinzione è tra benefici individuali e benefici collettivi: i primi vengono quantificati in capo al soggetto che beneficia della fruizione del bene; i secondi, invece, sono quelli che ricadono sull'intera collettività. La valorizzazione deve peraltro garantire la tutela della risorsa e soggiacere ai principi fondamentali dello

sviluppo sostenibile: equità intergenerazionale ed equità intragenerazionale. Da un lato, dunque, l'utilizzazione della risorsa non deve determinare alterazioni della stessa che ne pregiudichino la godibilità da parte delle generazioni future; dall'altro, invece, trattandosi di risorse che fanno parte di un patrimonio collettivo, la loro fruizione non può creare discriminazioni<sup>6</sup> e, laddove la loro utilizzazione sia in grado di determinare benefici economici diretti, questa deve essere diretta a promuovere l'eguaglianza sostanziale tra gli individui del territorio in cui tali risorse ricadono. La valorizzazione, anche quando affidata all'intervento dei privati, deve comunque essere diretta ad accrescere le ricadute territoriali derivanti dall'utilizzo della risorsa, rifuggendo dal perseguimento di obiettivi di natura individuale o da forme di utilizzazione che possano essere lesive degli interessi collettivi. A riguardo è opportuno sottolineare che una valorizzazione sostenibile delle risorse culturali non può prescindere dal coinvolgimento diretto della comunità locale, in quanto la sostenibilità dello sviluppo risiede anche nella partecipazione attiva degli attori locali secondo un modello endogeno ed autocentrato che ruota intorno al miglioramento delle condizioni di benessere, attuali e prospettive, della comunità locale.

---

<sup>6</sup> Le discriminazioni possono riguardare la fruizione della risorsa in senso stretto – e, in questo caso, vale il principio che non vi possono essere restrizioni nell'utilizzo della risorsa che non siano dettate dall'interesse pubblico nella tutela della risorsa stessa – o l'accesso all'utilizzazione della risorsa. Una volta stabilita la destinazione d'uso, infatti, se questa prevede l'affidamento al privato della risorsa, non vi possono essere discriminazioni nella scelta dell'affidatario.

**La valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale**

**Principi  
della valorizzazione sostenibile**

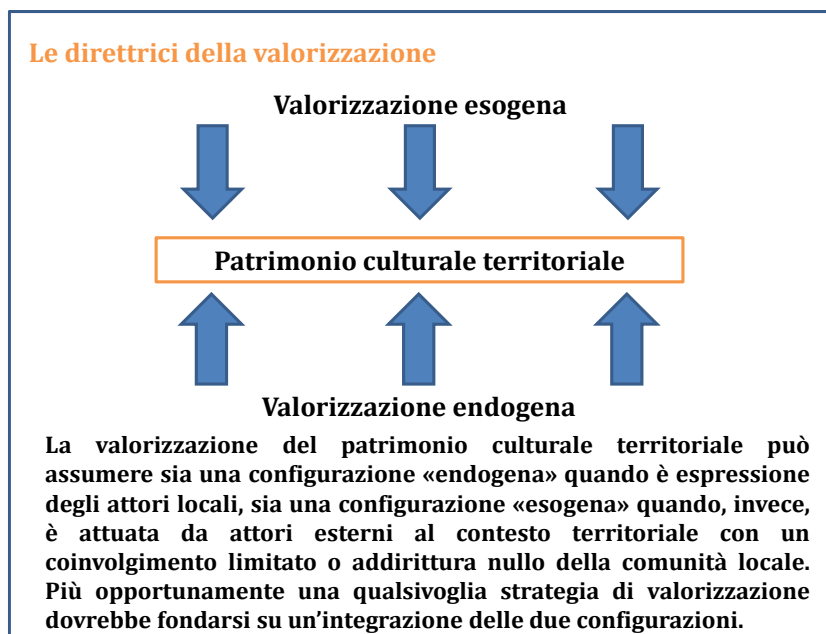
**Equità intergenerazionale**

La valorizzazione deve tendere ad una fruibilità della risorsa che non ne comprometta le qualità al fine di consentire alle generazioni future di poterne fruire alle stesse condizioni. In termini di sostenibilità, l'integrità del patrimonio culturale costituisce dunque l'unico vincolo alla sua valorizzazione

**Equità intragenerazionale**

Tutti devono poter beneficiare del patrimonio culturale e le ricadute economiche devono interessare l'intera comunità di cui il patrimonio è espressione. La valorizzazione, di conseguenza, deve essere tesa a rimuovere qualsiasi ostacolo alla fruizione che non sia giustificato da specifiche esigenze di tutela. E eventuali vincoli devono avere effetto su qualsiasi categoria di soggetti

Potrebbe dunque distinguersi tra processi di valorizzazione endogena e processi di valorizzazione esogena, laddove i primi sarebbero espressione della volontà locale e vedrebbero il coinvolgimento diretto ed autonomo dei soggetti che a diverso titolo operano sul territorio e in esso si riconoscono, mentre i secondi sarebbero determinati da attori esterni al contesto territoriale, animati spesso da logiche utilitaristiche e, comunque, poco attenti alle specificità del contesto locale sul quale intervengono o con il quale vengono a relazionarsi. Da questo ragionamento scaturiscono alcune conseguenze che è forse opportuno sottolineare. In primo luogo la valorizzazione delle risorse territoriali, siano esse naturali o culturali, deve necessariamente partire da una valutazione condivisa dell'interesse collettivo, momento che in sé presuppone una convergenza tra gli attori locali che solo un efficace modello di concertazione su base locale può garantire. Peraltro, ogni intervento di valorizzazione per esprimere a pieno la propria efficacia richiede una forte sensibilizzazione della comunità locale e la condivisione attiva degli obiettivi strategici che a tale intervento sono sottesi.



Una condizione, quella appena richiamata, che viene spesso sottovalutata a livello istituzionale, creando problemi in fase di attuazione e di implementazione degli interventi di valorizzazione, dovuti proprio all'ostilità della comunità locale. In secondo luogo, la valorizzazione delle risorse culturali deve rispecchiare la specificità del contesto locale – *coerenza territoriale* – inserendosi in un più ampio progetto di sviluppo che miri alla valorizzazione del territorio nel suo complesso e crei un'interazione sinergica di natura sistemica tra le diverse componenti del patrimonio territoriale e, non ultimo, tra le azioni di valorizzazione che queste hanno ad oggetto – *coerenza strategica*. Seguendo un approccio sistemico ed integrato si riducono peraltro i rischi che taluni interventi di valorizzazione possano essere influenzati da interessi particolari ed orientati al perseguimento di obiettivi utilitaristici e speculativi. È opportuno sottolineare che la centralità degli attori locali nei processi di definizione delle strategie di valorizzazione del patrimonio culturale, se è condizione necessaria perché si creino i presupposti dello sviluppo sostenibile (coinvolgimento diretto della comunità locale), non esclude la possibilità che le scelte operate a livello locale non rispecchino affatto le vocazioni territoriali e possano essere viziate da tendenze emulative tese a riprodurre esperienze realizzate altrove, con risultati non molto dissimili da quelli che si avrebbero se il processo avesse una matrice marcatamente esogena.

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

Un'ultima sottolineatura merita il tema del valore identitario dei beni culturali, soprattutto in considerazione dell'importanza che questo riveste nei processi di valorizzazione turistica. Se è vero, infatti, che la tutela di una risorsa culturale si avvantaggia del valore identitario che la comunità locale riconosce a questa emergenza, in quanto si attiva una forma di controllo sociale sull'uso della stessa; è d'altra parte innegabile che una delle conseguenze della valorizzazione di una risorsa culturale è il recupero del valore identitario della risorsa e, sia pure indirettamente, il rafforzamento nella comunità locale del senso di appartenenza (Persi, 2001).

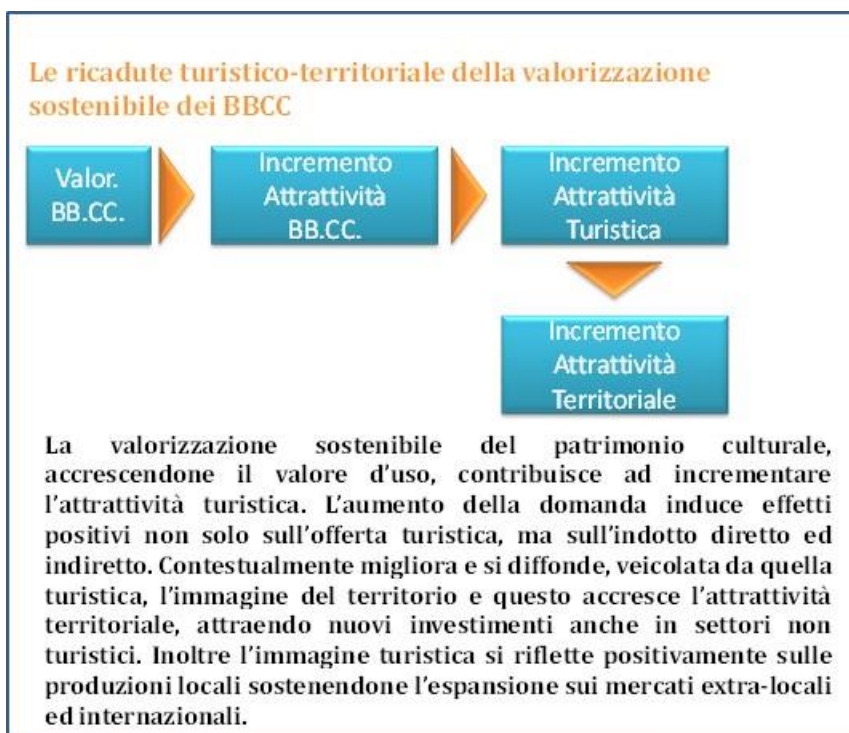


Quanto appena descritto è una conseguenza di almeno due distinti processi: da un lato, la valorizzazione crea una coscienza collettiva del valore storico-culturale della risorsa che ne è oggetto, enfatizzandone il ruolo identitario (Pollice, 2005); dall'altro, invece, l'interesse che la risorsa suscita nei flussi turistici gratifica la comunità locale che la riscopre come componente tangibile della propria specificità culturale e, dunque, come riferimento del proprio sentimento identitario.

Accrescere il valore identitario di un determinato patrimonio culturale può dunque favorirne la tutela e promuoverne un utilizzo sostenibile; una strategia che non può essere assolutamente sottovalutata anche in considerazione delle conseguenze che l'assenza di

una “identificazione sociale” può comportare<sup>7</sup>. Ecco perché il ruolo delle Istituzioni deve essere quello di rafforzare o, in taluni casi, ricostruire l’identità sociale, anche attraverso la partecipazione diretta al processo di valorizzazione delle comunità locali. Il valore identitario della risorsa culturale, richiamando i principi dello sviluppo sostenibile, deve costituire un riferimento centrale nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale; quest’ultimo, infatti, non deve porsi come obiettivo solo quello della tutela dell’integrità del bene, ma anche quello della salvaguardia dei suoi valori identitari nel rispetto della comunità locale che resta il beneficiario ultimo degli interventi che vanno a realizzarsi.

Appare dunque essenziale a questo punto soffermarsi più approfonditamente sul tema della **valorizzazione turistica** del patrimonio culturale, cercando di cogliere le relazioni sinergiche che possono instaurarsi tra sviluppo turistico e valorizzazione delle risorse territoriali.



<sup>7</sup> In uno studio sulla valorizzazione turistica del patrimonio culturale realizzato dall’Associazione Civita all’inizio di questo decennio viene per l’appunto sottolineato come, in assenza di un legame identitario tra comunità locale e risorse culturali, “il patrimonio tende ad essere trascurato, se non alienato e modificato nelle sue funzioni d’uso, in presenza di forme di utilizzo economicamente più convenienti o meno onerose” (Associazione Civita, *La Storia al Futuro*, op. cit., 2000, p. 5).



Un determinato patrimonio culturale, sia esso costituito da una risorsa isolata o da un insieme collegato di risorse come accade nei bacini di offerta culturale, diviene un attrattore turistico quando riesce ad attivare, anche se in concorso con altri fattori territoriali, un flusso significativo di visitatori che soggiorna nel suo immediato intorno geografico. La condizione del pernottamento è essenziale, perché è a questo che sono correlati i consumi turistici e, di conseguenza, le ricadute economiche ed occupazionali sul territorio. Più difficile è perimetrare l'intorno geografico, poiché questo può assumere configurazioni molto diverse. Un caso emblematico è costituito dagli scavi archeologici di Pompei che hanno un impatto complessivamente modesto sull'economia locale, ma accrescono l'attrattività dell'offerta turistico-ricettiva di altre aree di destinazione come la Penisola Sorrentina o lo stesso capoluogo partenopeo, e sono addirittura in grado di incidere sull'attrattività di itinerari di livello nazionale che la includono nella propria offerta turistica. Ciò che rileva ai fini del nostro ragionamento è tuttavia l'impatto che la valorizzazione turistica del patrimonio culturale può avere sul territorio in cui tale patrimonio si inserisce, e, come si accennava, questo impatto è nullo o irrilevante se il territorio non dispone di un sistema ricettivo adeguato. Infatti, gli interventi di recupero del patrimonio culturale, quando non supportati da un'adeguata infrastrutturazione turistica del territorio, non sono in grado di produrre effetti attrattivi significativi e di incidere, conseguentemente, sulle dinamiche di sviluppo locale. L'obiettivo, di conseguenza, deve essere quello di creare una filiera culturale che sviluppi al suo interno tutti i servizi che concorrono a determinare l'attrattività turistica dell'offerta locale, e che metta a sistema le diverse risorse locali. La valorizzazione turistica di una risorsa culturale non può dunque essere circoscritta ai soli interventi di adeguamento funzionale della risorsa alla fruizione turistica, che pure costituirebbe un obiettivo auspicabile – soprattutto in Italia dove talune iniziative di valorizzazione seguono logiche puramente museografiche o avvengono in assenza di un progetto strategico di più ampio respiro – ma richiede un approccio sistemico che includa tutte le componenti dello spazio turistico. Occorre dunque operare su diversi fronti: da un lato, accrescere la fruibilità turistica del territorio creando un sistema ricettivo in grado di rispondere alle esigenze del flusso

turistico, e servizi culturali adeguati e coerenti con la configurazione attrattiva del territorio; dall'altro, migliorare l'accessibilità dell'area da parte dei principali bacini di irradiazione e promuovere, a partire proprio dagli attrattori culturali, l'immagine turistica del territorio. Ed è proprio quest'ultima a costituire, a dispetto dell'oggettiva importanza che vi assumono gli interventi strutturali, uno dei momenti centrali delle strategie di valorizzazione turistica del patrimonio culturale. Una centralità che diviene comprensibile e, dunque, giustificabile, solo se si guarda alla complessità delle motivazioni che sottendono la domanda turistica e al rapporto che lega turisti, risorse culturali e comunità locale.

L'immagine, infatti, ove espressione di una strategia di posizionamento territoriale, è in grado di orientare l'offerta turistica locale, rafforzando la convergenza strategica tra gli attori locali, e, nel contempo, di migliorare l'attrattività del luogo, predisponendo il turista ad una fruizione consapevole del territorio e del relativo patrimonio culturale. Proprio con riferimento al patrimonio culturale, si è detto che un'efficace strategia di valorizzazione deve porsi come obiettivo anche quello di caricare di valori emozionali la fruizione al fine di accrescere il valore d'uso dei beni oggetto della fruizione e del territorio nel suo complesso; ma un tale obiettivo non fa che accrescere il valore strategico dell'immagine che questi valori è chiamata a comunicare e, conseguentemente, dell'attività di branding di cui proprio l'immagine costituisce un prodotto. Il patrimonio culturale deve infatti divenire un elemento centrale del branding territoriale, se si vuole che concorra effettivamente a determinare l'attrattività turistica dell'offerta locale e si proponga come volano di sviluppo per l'economia locale.

## ***2.2. La valorizzazione del patrimonio culturale per un'attrattività turistica "sostenibile"***

*Attrattività e sostenibilità: un connubio felice e imprescindibile.* Negli ultimi anni l'intensità della concorrenza all'interno del mercato turistico è notevolmente cresciuta in

conseguenza dell'ingresso di nuovi competitors<sup>8</sup>, sempre più aggressivi ed organizzati, e dei cambiamenti intervenuti sul piano della domanda e del sistema di intermediazione dell'offerta. La competizione si è progressivamente spostata dalla sfera aziendale a quella territoriale, obbligando a considerare l'attrattività turistica del territorio come il fattore critico di successo delle strategie competitive dei sistemi locali di offerta turistica. Il "prodotto" nel turismo non è identificabile in alcuno dei servizi erogati, ancorché specifici e fondamentali a fini attrattivi, ma nel territorio, colto nella sua complessità sistemica e relazionale. Come sostiene Buhalis (2000) "i fornitori dei singoli servizi debbono rendersi conto che la vera concorrenza non è tanto quella proveniente dagli altri fornitori locali del medesimo servizio, quanto piuttosto da quella che deriva da altre destinazioni turistiche". L'attrattività, dunque, come presupposto territoriale per attivare un'offerta turistica capace di sostenere la sfida competitiva, ma anche come prodotto collettivo, derivante dall'interazione dinamica e sistemica tra tutti gli attori locali che direttamente o indirettamente partecipano alla medesima catena del valore: quella che consente di trarre dalle condizioni attrattive del contesto territoriale un insieme di benefici di natura economica, sociale, culturale ed ambientale tali da condurre ad un miglioramento sostanziale del livello di benessere, attuale e prospettico, della comunità locale. Il valore aggiunto che si crea, migliorando i livelli di attrattività e di fruibilità del territorio turistico, non può essere misurato in termini meramente economici, né con riferimento a specifiche categorie di soggetti (addetti e operatori turistici), ma deve essere valutato in termini complessivi e con riguardo all'intera comunità che in quel contesto vive e a cui costantemente si relaziona nel suo agire individuale e collettivo. Se l'attrattività di una destinazione turistica contribuisce a definirne il target di mercato – segmenti di domanda potenzialmente attraibili – ed è contestualmente in grado di orientare le strategie competitive degli operatori turistici, il suo ruolo nella determinazione di un modello di

---

<sup>8</sup> Il riferimento è all'allargamento geografico dello scenario competitivo che ha visto l'ingresso sul mercato turistico di un numero crescente di destinazioni appartenenti a Stati che solo qualche anno addietro non vantavano alcuna forma di infrastrutturazione turistica ed erano al di fuori dei principali flussi internazionali. Oggi questi Stati in ragione degli investimenti turistici realizzati nel corso degli ultimi anni dalle grandi multinazionali che operano in questo settore sono riusciti ad intercettare una quota considerevole della domanda mondiale e, grazie al più basso costo del lavoro, presentano una forte competitività in termini di prezzo e un notevole interesse per gli investitori in virtù dei più alti margini di profitto che il settore turistico è in grado di assicurare.

sviluppo sostenibile delle attività turistiche a livello locale appare centrale ed insostituibile. Esiste peraltro una evidente correlazione tra attrattività e sostenibilità a livello locale in quanto solo un'attrattività sostenibile può riprodursi nel tempo senza che si determinino alterazioni irreversibili negli equilibri ambientali e territoriali che ne sono l'essenza.

Per attrattività sostenibile deve intendersi una attrattività turistica che tragga il proprio fondamento dalla valorizzazione delle specificità del contesto locale e dei suoi fattori di eccellenza, nel rispetto delle vocazioni territoriali e dei limiti posti dalla conservazione degli ecosistemi di riferimento, evitando che interventi di adeguamento e/o ampliamento del quadro attrattivo possano determinare compromissioni ambientali e territoriali irreversibili.

L'attrattività viene dunque ad acquisire un valore strumentale rispetto al conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, ribaltando un'interpretazione che la vuole asservita a logiche di profitto, espressione di particolari categorie di soggetti che non di rado appartengono ad altri contesti territoriali e si muovono con logiche speculative. Si tratta peraltro di un prodotto sistemico in cui coesistono, integrandosi reciprocamente, relazioni verticali, tese all'utilizzazione a fini turistici del patrimonio ambientale e culturale, e relazioni orizzontali che invece consentono di integrare i fattori di attrattività per rispondere più efficacemente alla domanda proveniente dal mercato.

Se l'attrattività è un prodotto collettivo, peraltro non circoscrivibile al ristretto ambito degli operatori turistici (vi concorre anche la comunità locale attraverso i propri comportamenti), qualsiasi intervento volto a modificarla, non può che richiamarsi ad un modello condiviso di governance che assicuri il coinvolgimento attivo di tutti gli attori locali e consenta di ottenere un efficace coordinamento delle progettualità individuali e collettive.

L'attrattività da presupposto territoriale della vocazione turistica dei luoghi diviene così oggetto di pianificazione e fattore chiave dei processi di sviluppo sostenibile del territorio, momento di convergenza e di interazione tra i diversi attori territoriali.

Nelle note che seguono si è cercato di sviluppare un modello di pianificazione strategica dell'attrattività che, partendo da una valutazione delle caratteristiche distintive

della destinazione turistica, sia in grado di individuare una configurazione attrattiva (configurazione-obiettivo) che possa accrescere, nel rispetto dei vincoli posti dalla sostenibilità ambientale, la competitività del sistema turistico locale.

Il presupposto del nostro ragionamento è che nel lungo periodo competitività e sostenibilità siano due concetti perfettamente sovrapponibili in termini turistici, in quanto a livello locale la riproduzione di un vantaggio competitivo di ordine ambientale/territoriale risiede necessariamente nella possibilità di preservare le condizioni attrattive del luogo. La competitività di una destinazione turistica risiede infatti nella capacità di soddisfare nel modo più efficace ed efficiente, rispetto alle destinazioni concorrenti, le esigenze dei flussi turistici, preservando le proprie qualità territoriali e contribuendo al miglioramento del benessere attuale e prospettico della comunità locale.

Un'attrattività sostenibile ha dunque riscontri anche sul piano competitivo; anzi, in una logica di lungo periodo, solo una configurazione attrattiva che risponda ai requisiti della sostenibilità, può assicurare ad una destinazione turistica il raggiungimento o il consolidamento di determinate posizioni competitive.

A rafforzare l'importanza di un approccio strategico che si incentri sulla ricerca di un'attrattività sostenibile vi è anche la crescente importanza che la domanda turistica – o parti sempre più significative di essa – sembra attribuire a particolari aspetti dell'offerta, come il rispetto dell'ambiente e l'autenticità dei luoghi. Le preferenze dei turisti, infatti, tendono sempre più spesso ad indirizzarsi verso quei luoghi che legano la propria offerta turistica alla preservazione dell'ambiente e alla valorizzazione della propria identità territoriale attraverso il recupero e la riproposizione in chiave turistica delle tradizioni produttive e culturali.

L'attrattività di una destinazione turistica, ove si escludano i fattori più squisitamente geografici – legati alla posizione che questa occupa in relazione alle aree di irradiazione turistica e ai flussi circolatori – dipende dall'interazione di diversi elementi territoriali, tangibili e intangibili, e sono proprio questi ultimi a svolgere un ruolo centrale nei processi di captazione dei flussi turistici in quanto agiscono sul piano emotivo, sottraendo la scelta della destinazione ad una valutazione di ordine meramente razionale che, diversamente,

si incentrerebbe su un'analisi comparativa dei potenziali attrattivi delle possibili destinazioni concorrenti.

Ma quali sono i fattori che concorrono a determinare il livello di attrattività di una determinata località turistica? Rifacendosi al modello di rappresentazione sistemica dello spazio turistico (Pollice, 2002), l'attrattività è legata a ciascuna delle componenti in cui è possibile scomporre l'offerta turistica locale: la presenza di risorse turistiche (core resources & attractors) intorno alle quali viene a strutturarsi l'offerta turistica locale; la fruibilità di tali risorse, intesa come composizione qualitativa, tipologica e quantitativa del sistema di accoglienza (supporting factors & resources); l'accessibilità della località turistica da parte dei principali flussi di domanda; l'immagine turistica della località sul mercato interno e su quelli esteri.

Ciascuno di questi fattori è a sua volta inscritto in un più ampio set di condizioni ambientali e territoriali che, pur non facendo parte dell'offerta turistica, contribuiscono, sia pure indirettamente, a definirne i livelli di attrattività. Ne è un esempio sufficientemente rappresentativo l'immagine turistica che solitamente risulta influenzata non solo dalle caratteristiche attrattive del sito, ma anche da altri fattori territoriali non specificamente riconducibili alle caratteristiche dell'offerta turistica.

Un'ultima considerazione, prima di affrontare il tema della pianificazione dell'attrattività turistica, riguarda il ruolo delle competenze territoriali. La competitività di una destinazione turistica, infatti, non discende solo dalla dotazione di risorse disponibili ma anche dall'insieme delle competenze territoriali che consentono di attivarne il potenziale attrattivo, adattandolo alle esigenze della domanda. Le competenze svolgono un ruolo strategico tanto a livello aziendale, relativamente alla gestione di specifici servizi turistici, quanto a livello territoriale con riguardo alla gestione del sistema locale d'offerta e alla definizione, realizzazione e monitoraggio delle politiche di sviluppo turistico. Come sostengono Crouch e Ritchie (1999, p. 147) analizzando le determinanti della competitività turistica, le risorse territoriali per divenire fattori di attrazione turistica necessitano di interventi di adeguamento funzionale, integrazione sistemica ed orientamento strategico, e questi interventi presuppongono l'esistenza di capacità manageriali diffuse, tanto a livello pubblico quanto a livello privato e, soprattutto, un

meccanismo di governance territoriale che assicuri convergenza strategica e coordinamento operativo ai fini di una gestione integrata dell'attrattività e del sistema turistico locale. Argomenti, questi ultimi, che troveranno più ampia trattazione nel prosieguo di questo contributo.

### ***2.3. Valutare l'attrattività sostenibile per valorizzare le risorse territoriali***

Tra attrattività e sostenibilità, come si è detto nelle note introduttive, esiste uno stretto legame che si sostanzia in due diverse forme di interazione, che attengono una alla domanda e l'altra all'offerta turistica, e che risultano legate tra loro da un rapporto di reciprocità.

La configurazione turistico-attrattiva di un territorio è in grado di influenzare la composizione della domanda turistica e questo perché, in conseguenza della propria specificità, la capacità di soddisfare le esigenze dei turisti varia in ragione della caratterizzazione motivazionale degli stessi. La massima capacità attrattiva si ha in corrispondenza di quei flussi turistici per i quali si riscontra una perfetta sovrapposibilità tra esigenze espresse dalla domanda (quadro motivazionale) e capacità di soddisfacimento del territorio (quadro attrattivo); riducendosi questa convergenza tende parallelamente a diminuire fino ad annullarsi del tutto l'attrattività turistica. Agendo sulla configurazione turistico-attrattiva si può dunque attuare una selezione dei flussi turistici, incentrata su criteri di sostenibilità, complementarità e redditività. Per quel che attiene il primo criterio si tratta di adattare il quadro attrattivo a quei segmenti di domanda che mostrano un'elevata sensibilità ambientale e comportamenti turistici compatibili con l'obiettivo della preservazione degli equilibri ambientali e, più in generale, della conservazione dei valori attrattivi del territorio. Al contrario, andranno disincentivati i segmenti non compatibili attraverso una restrizione delle possibilità di fruizione delle risorse territoriali che vada ad incidere sul relativo quadro motivazionale. Il criterio della complementarità misura invece la compatibilità tra due o più segmenti turistici: ciascuna

destinazione per evitare situazioni di conflitto tra segmenti con quadri motivazionali divergenti, deve individuare i segmenti tra loro compatibili e adattare alle esigenze di questi ultimi il quadro attrattivo. La redditività – ma sul tema si tornerà nel prosieguo – è un criterio legato alle ricadute economiche ed occupazionali dell'attrattività turistica: il quadro attrattivo deve essere in grado di captare segmenti turistici caratterizzati da una buona capacità di spesa e deve peraltro sollecitarne i consumi attraverso un'offerta che risponda in termini quantitativi, qualitativi e tipologici alle esigenze e alle aspettative di questi segmenti. Ciascun flusso turistico va valutato in funzione di un'analisi costi/benefici: da un lato, i costi che il territorio deve sostenere per adeguare la propria capacità attrattiva alle esigenze del flusso turistico e per ripristinare le condizioni ambientali che dovessero risultare danneggiate dai processi di fruizione turistica (costi ambientali); dall'altro, invece, i benefici che il flusso turistico in esame è in grado di produrre sul piano economico. Una domanda sostenibile è dunque una domanda i cui comportamenti non retroagiscono negativamente sull'ambiente e attraverso il cui apporto economico (spesa turistica) è possibile contribuire alla preservazione del patrimonio ambientale e culturale e allo sviluppo del territorio.

Non meno significative sono le interazioni che si instaurano tra attrattività e sostenibilità sul piano dell'offerta; quest'ultima, infatti, risulta influenzata dal contesto territoriale e dalle scelte politiche che sottendono la costruzione del quadro attrattivo e l'individuazione delle relative direttrici di valorizzazione turistica. L'offerta, se opportunamente indirizzata attraverso iniziative di sostegno formativo e finanziario, può contribuire a rafforzare il quadro attrattivo sviluppando un insieme di servizi coerenti e coordinati. Bisogna inoltre considerare che l'attrattività turistica, in quanto patrimonializzazione territoriale, può indurre di per se stessa meccanismi di convergenza nell'offerta, indirizzandola verso modelli virtuosi di sviluppo sostenibile. Un'attrattività sostenibile se, da un lato, presuppone la presenza di un sistema d'offerta caratterizzato da analoghe condizioni di sostenibilità, dall'altro costituisce il presupposto territoriale per uno sviluppo sostenibile dell'offerta, innescando così un rapporto di reciprocità che può assumere effetti significativi sul piano della territorializzazione turistica. Purtroppo, trattandosi di un rapporto di reciprocità, questo può assumere anche una direzione



opposta, determinando una involuzione del quadro attrattivo e dei livelli di sostenibilità del sistema turistico locale. Un processo di dequalificazione delle condizioni ambientali, riducendo l'attrattività della destinazione turistica, comporta quasi sempre un analogo processo regressivo nella qualità dell'offerta ricettiva e del sistema di accoglienza, portando ad un declino progressivo quanto inarrestabile della destinazione.

Le interazioni appena descritte sono a tal punto significative che la pianificazione turistica non può non tenerne conto; anzi, qualsiasi processo di pianificazione dovrebbe considerare la valutazione del quadro attrattivo come momento propedeutico e imprescindibile di qualsiasi processo decisionale che miri a definire obiettivi e strategie di sviluppo turistico.

Per le considerazioni sin qui sviluppate la definizione del quadro attrattivo o, più correttamente, l'individuazione della configurazione turistico-attrattiva che il territorio deve assumere come obiettivo di sviluppo, deve discendere da un processo di analisi articolato su tre distinti momenti di valutazione, corrispondenti alle seguenti domande: chi siamo; chi possiamo essere; chi vogliamo essere. L'ordine sequenziale delle tre fasi di valutazione è fondamentale quanto la loro compresenza, perché solo così si può scongiurare che a livello territoriale si adottino politiche autoreferenziali o emulative<sup>9</sup>.

Il primo momento di analisi, che intende rispondere alla domanda "chi siamo", è diretto ad analizzare le vocazioni turistiche del luogo a partire dalla disamina del potenziale attrattivo e dei suoi riscontri di mercato (capacità di captazione dei flussi turistici). L'utilizzo della prima persona plurale nella domanda guida, come nelle altre a questa collegate, non è casuale, ma riflette l'esistenza di una soggettività territoriale che è presupposto imprescindibile di qualsiasi approccio pianificatorio che abbia ad oggetto il territorio e, ancor di più, quando l'oggetto della pianificazione sia un prodotto collettivo come l'attrattività (v. *supra*). Tale considerazione suggerisce peraltro l'adozione di una duplice prospettiva di analisi del quadro attrattivo: la prospettiva dell'*insider*, rappresentato dalla comunità locale che legge ed interpreta la propria vocazione turistica

---

<sup>9</sup> Troppo spesso i piani di sviluppo turistico prescindono dall'analisi delle vocazioni territoriali. Per promuovere un turismo sostenibile è invece necessario muovere dall'analisi delle potenzialità attrattive e verificare quali configurazioni turistico-attrattive il territorio può assumere in ragione dei vincoli ambientali e territoriali e delle opportunità offerte dallo scenario competitivo e dalle sue tendenze evolutive.

essendo per definizione parte della connotazione attrattiva del luogo; la prospettiva dell'*outsider* rappresentato invece dai turisti che valutano in termini comparativi l'offerta locale e la sua dotazione attrattiva, disponendo nel contempo di immagini pregresse che sono in grado di influenzarne la percezione del luogo e la stessa esperienza turistica. La doppia prospettiva è necessaria anche perché permette di rilevare eventuali discrepanze tra la percezione del luogo e della sua attrattività che ha la comunità locale e la percezione che ne ha invece il turista. Tali discrepanze, se non tenute in debita considerazione, possono condurre ad un errato posizionamento strategico del territorio sul mercato turistico. Inoltre, la mancanza di una prospettiva di mercato, può accrescere i livelli di autoreferenzialità delle politiche di sviluppo locale, creando uno scollamento tra ciò che chiede il mercato e ciò che propone il territorio.

L'analisi del mercato risulta invero centrale nella seconda fase di indagine: quella che mira a cogliere – attraverso un'analisi incrociata delle opportunità e dei rischi derivanti dalle attuali tendenze evolutive dello scenario competitivo – le possibilità di posizionamento che si propongono al contesto territoriale in considerazione della sua attuale configurazione turistico-attrattiva e del posizionamento attuale e prospettico dei territori concorrenti. L'analisi della concorrenza territoriale è invero una fase trasversale ad entrambi i momenti di analisi appena delineati, perché consente di valutare in termini comparativi la propria capacità attrattiva – oggettivizzandone i risultati – e di valutare, come appena sottolineato, le conseguenze competitive di eventuali modificazioni della configurazione turistico-attrattiva e del relativo posizionamento di mercato. L'analisi della concorrenza accompagna dunque entrambi i processi e permette al territorio di posizionarsi rispetto ai *competitors* e ai target di riferimento. Momento essenziale di quest'analisi competitiva è il confronto con la concorrenza, intesa come l'insieme di quei territori che presentano orientamenti turistico-ricettivi simili al contesto territoriale di riferimento e sono dunque in grado, in ragione di questa loro simmetria attrattiva, di captare i medesimi segmenti di domanda. Uno dei modelli di orientamento competitivo che più direttamente si ispira a questo tipo di analisi concorrenziale è rappresentato dal benchmarking territoriale. Il "benchmarking territoriale" può essere definito come una strategia di comparazione sistematica e continua che si attua attraverso il confronto tra

due entità territoriali di cui una esprime un livello di eccellenza tale da costituire per l'altra un modello competitivo di riferimento. Momento centrale di questo metodo comparativo è l'individuazione dei vantaggi competitivi su cui si fonda l'eccellenza del *main competitor*<sup>10</sup>. I sistemi turistici locali rappresentano degli ambiti elettivi di applicazione di questa tecnica, in quanto realtà omogenee, funzionalmente integrate e spazialmente circoscritte che ben si prestano a confronti di natura competitiva. Il confronto, in questi casi, si incentra sia sui singoli fattori di attrazione – componenti essenziali del sistema locale d'offerta – sia sull'organizzazione dello spazio turistico e sull'interazione che si instaura tra la dimensione ricettiva e quella territoriale. Nell'ambito di un siffatto metodo di indirizzo strategico l'attrattività viene misurata all'interno dell'arena competitiva effettuando un'analisi comparativa delle risorse basata sui fattori rilevanti d'acquisto (FRA) così come considerati dalla domanda. Ad essere misurati dovranno essere il livello di importanza che la risorsa riveste per il segmento turistico considerato e la valutazione che lo stesso esprime del grado di attrattività della stessa in relazione a quello espresso dai territori concorrenti. La tecnica ha il pregio di studiare le caratteristiche ed i comportamenti dei concorrenti secondo l'ottica del fruitore (Cherubini, 2005).

Il rischio implicito nelle tecniche comparative, come quella proposta dal benchmarking, è che le scelte politiche a livello territoriale possano esaurirsi nell'adozione di una sterile strategia emulativa tesa a riprodurre i percorsi di sviluppo altrove sperimentati, senza verificarne la compatibilità e tentarne una benché minima contestualizzazione. Con riferimento alle strategie di sviluppo turistico è stato giustamente sottolineato che due comunità non sono mai esattamente uguali, né mai devono desiderare di esserlo (Godfrey e Clarke, 2002).

---

<sup>10</sup> Il Benchmarking come strategia di orientamento competitivo consta di un metodo processuale di natura ciclica – il confronto competitivo viene reiterato nel tempo – le cui fasi possono essere così di seguito sintetizzate: 1. Analisi dello scenario competitivo e individuazione dei trend evolutivi (minacce e opportunità); 2. Analisi della configurazione turistico-ricettiva del sistema locale d'offerta nei suoi aspetti strutturali e relazionali, e individuazione dei punti di forza e di debolezza; 3. Delimitazione dell'orizzonte competitivo e individuazione del benchmark o sistema turistico di confronto; 4. Valutazione dei divari di attrattività e individuazione delle cause che ne sono alla base; 5. Elaborazione di una strategia d'intervento volta al recupero dei gap competitivi; 6. Monitoraggio delle performance competitive e (eventuale) riformulazione della strategia.

La valutazione dell'attrattività sostenibile significa conoscenza dell'esistente non solo in termini di risorse ma anche di capacità del sistema locale di rispondere prontamente ai cambiamenti provenienti dall'ambiente esterno. Rispondere a tali sollecitazioni dipende non solo dalla consapevolezza delle risorse territoriali a disposizione ma anche dal possesso o meno di quella dotazione cognitiva che permette di elaborare efficacemente le informazioni in ingresso. Si tratta di quella dotazione che alcuni approcci economici<sup>11</sup> considerano rilevante per far tendere il sistema verso la "sintropia", ovvero un ordine interno. Diventa strategico, in tal senso, l'accesso alle innovazioni tecnologiche, ma soprattutto una competenza specifica nell'elaborazione di una logica di marketing sottostante agli strumenti innovativi utilizzati, in modo da orientare le politiche di valorizzare turistica del patrimonio attrattivo nella direzione proposta dal mercato o, addirittura, anticipandone le traiettorie evolutive.

Tuttavia, la valutazione dell'attrattività dovrebbe portare ad una rilevazione delle risorse in forma aggregata e disaggregata tale da guidare tanto interventi puntuali, volti alla valorizzazione turistica delle singole risorse, quanto progetti d'area che si pongano quale obiettivo la pianificazione dell'offerta turistica locale e, di conseguenza, dell'insieme delle condizioni attrattive del luogo.

Con riferimento alla valutazione dei livelli di attrattività turistica di un territorio, un ulteriore problema è rappresentato dall'estensione spaziale della configurazione attrattiva, intendendo per tale l'area entro la quale si esauriscono i fenomeni di interazione turistica tra le diverse componenti dell'offerta territoriale e vengono meno i flussi escursionistici interni, quelli cioè che hanno come punto di irradiazione una località posta all'interno del sistema turistico locale. Se l'attrattività di una destinazione turistica dipende dall'interazione di uno spettro ampio e diversificato di "qualità" territoriali, anche le qualità dell'intorno geografico – ove opportunamente integrate nell'offerta locale – possono costituire un arricchimento del quadro attrattivo. Nella valutazione del potenziale attrattivo bisogna infatti considerare anche le risorse che pur non afferendo al territorio considerato ma alle aree ad esso limitrofe, risultano di fatto inserite o inseribili,

---

<sup>11</sup> Il riferimento è all'approccio "sistemico vitale". Per un approfondimento si veda: Golinelli C.M., 2002.

attraverso escursioni giornaliere, nei movimenti circolatori dei turisti che soggiornano all'interno del territorio.

Si è detto che una configurazione attrattiva si compone di risorse tangibili ed intangibili, e tuttavia nei processi di valutazione è assai difficile discernere le une dalle altre e misurare gli effetti attrattivi disgiunti e congiunti di ciascuna di esse. Costituiscono risorse tangibili tanto gli attrattori di contesto (culturali, naturali, paesaggistici) quanto il sistema turistico-ricettivo, che identifica nello specifico l'insieme dei servizi offerti al visitatore. Possono invece classificarsi quali risorse intangibili: l'immagine della destinazione turistica, la professionalità degli operatori, l'ospitalità della comunità locale, l'atmosfera del luogo. In realtà non esiste una sola risorsa che possa ascrivere integralmente ad una o all'altra delle categorie appena richiamate e questo perché ogni risorsa si compone tanto di elementi tangibili quanto di elementi intangibili e deve quasi sempre la propria attrattività alla loro compresenza. E difatti, come vi sono risorse culturali che attraggono visitatori non per le proprie intrinseche qualità di eccellenza ma per ciò che riescono ad evocare nell'immaginario del turista, così vi sono strutture ricettive che riescono a svolgere un'autonoma funzione attrattiva in ragione della propria storia e delle personalità che vi hanno soggiornato. A riguardo va sottolineato che caricare di valori emozionali la fruizione delle risorse territoriali comporta un aumento del loro livello di attrattività e della competitività turistica del luogo, in quanto lo rende unico e lo sottrae a valutazioni di ordine comparativo; le risorse intangibili sono infatti difficilmente comparabili.

Ultima fase del processo di valutazione della configurazione attrattiva o, in termini proiettivi, della configurazione-obiettivo è quella che, muovendo dai risultati dell'analisi competitiva descritta in precedenza, individua le aspirazioni territoriali, verificandone la coerenza territoriale e di mercato e fornendo così indicazioni prescrittive agli attori locali perché possano, in base ad esse, elaborare le strategie di sviluppo del sistema turistico locale, così come delle singole componenti d'offerta. Si tratta di una fase molto delicata che si fonda sul coinvolgimento attivo di tutti gli attori locali, ottenuto attraverso l'istituzione di meccanismi di concertazione pubblico-pubblico – necessari per la compresenza di diversi livelli istituzionali – e pubblico-privato. Cogliere le aspirazioni del

territorio – il “chi vogliamo essere” del nostro modello di valutazione – è condizione ineludibile per ottenere la partecipazione e il coinvolgimento dei singoli attori, ma, anche e soprattutto, per raggiungere quel livello di convergenza e di condivisione degli obiettivi di sviluppo locale senza il quale nessuna strategia di sviluppo sostenibile del territorio potrebbe trovare attuazione. Il coinvolgimento della comunità locale nei processi di pianificazione rafforza il senso di appartenenza e fa sì che la comunità introietti gli obiettivi e, soprattutto, i valori che ne sono alla base, riproducendoli nei comportamenti individuali e collettivi.

*Le linee strategiche di sviluppo dell'attrattività.* Le modificazioni della configurazione attrattiva di una destinazione turistica possono seguire tre distinte traiettorie o indirizzi strategici: a) diversificazione dei fattori attrattivi facendo leva sulle risorse esistenti; b) introduzione<sup>12</sup> di nuovi fattori attrattivi; c) riqualificazione delle capacità attrattive. Non si tratta, in realtà, di traiettorie che possono essere lette in termini alternativi, in quanto molto spesso le soluzioni adottate a livello territoriale seguono contemporaneamente più indirizzi strategici, evidenziandone la complementarità e la non escludibilità. Ma, prima di approfondire questi aspetti, è forse opportuno spendere qualche riflessione su una scelta che si colloca più a monte e che riguarda l'orientamento attrattivo della destinazione turistica.

La scelta di fondo che ogni destinazione turistica è chiamata ad effettuare è tuttavia legata al livello di diversificazione che si vuole dare al sistema turistico-attrattivo, muovendosi entro un continuum che parte da condizioni di elevata specializzazione attrattiva per giungere a configurazioni aperte, estremamente diversificate. Più precisamente gli operatori locali devono decidere se concentrarsi su un particolare segmento tipologico – a volte anche geografico – della domanda turistica, o predisporre un'offerta diversificata per attrarre tipi diversi di turismo, caratterizzati da quadri motivazionali che danno luogo a modelli di fruizione diversi ancorché tra loro compatibili (v. *supra*).

---

<sup>12</sup> Nel processo di introduzione del nuovo, la compatibilità tra i diversi segmenti attratti è condizione ineludibile perché non si creino contrasti nell'uso delle risorse attrattive e dei servizi ricettivi.

Nell'attuale scenario competitivo la specializzazione attrattiva, tanto quella di natura tipologica quanto quella geografica, richiede necessaria l'adozione di una strategia dell'eccellenza: ricercare cioè una configurazione d'offerta che risponda con puntualità ed efficacia alle richieste di uno specifico target in modo che questo possa trovare nella destinazione il luogo ideale per il soddisfacimento delle proprie esigenze turistiche. Evidentemente una tale opzione strategica si rende perseguibile solo in quei contesti territoriali che già presentano caratteri di eccellenza rispetto ad alcune specifiche categorie di attrattori, particolarmente significativi per il target turistico su cui si intende concentrare gli sforzi competitivi, o che abbiano sviluppato una consolidata capacità attrattiva nei confronti del suddetto target, acquisendo un'immagine di mercato fortemente orientata. La specializzazione comporta inoltre un aumento del rischio di mercato, in quanto lega la competitività dell'intero sistema locale di offerta turistica ad uno specifico tipo di turismo che, come noto, è soggetto all'evoluzione della domanda e segue anch'esso un proprio ciclo di vita; tutto ciò in uno scenario globale nel quale, per effetto del costante ampliamento del quadro concorrenziale, gli assetti competitivi tendono rapidamente a mutare. Il riferimento alla scala globale è essenziale, poiché la specializzazione quasi sempre si costruisce intorno ad un target transnazionale, presente cioè, con caratteristiche sia pure leggermente diverse, in un cluster ampio e diversificato di paesi di irradiazione. Tali considerazioni valgono naturalmente anche quando si consideri la specializzazione di tipo geografico che appare invero assai più pericolosa – come ampiamente testimoniato da numerose località turistiche italiane che in passato hanno concentrato i propri sforzi competitivi su specifici cluster europei.

La diversificazione, al contrario, si fonda sulla ricerca di una configurazione attrattiva che sia in grado di captare flussi turistici diversi, tanto in termini geografici quanto in termini tipologici o motivazionali. La diversificazione diviene “naturalmente” perseguibile solo laddove esistono le condizioni territoriali per sviluppare una capacità attrattiva di tipo pluritematico; e, tuttavia, esistono numerose eccezioni che testimoniano come si possa prescindere, nel processo di diversificazione attrattiva, dalle naturali

predisposizioni del territorio<sup>13</sup>. Ciò accade non soltanto perché si riescono a promuovere come attrattori attributi territoriali che normalmente non avrebbero alcuna significatività turistica, ma anche perché la diversificazione viene ottenuta puntando su un'offerta attrattiva che prescinde in tutto o in parte dalle qualità culturali ed ambientali del contesto locale, quello che viene detto il "turismo senza territorio". La base di partenza dell'attrattività diventa un costruito "artificiale", conseguente alla realizzazione di investimenti mirati, come nel caso di quelle destinazioni che hanno incentrato la propria fortuna turistica sulla realizzazione di grandi parchi tematici. L'esperienza insegna tuttavia che la fragilità dei parchi a tema richiede una preventiva valutazione e continuo monitoraggio della domanda che si è in grado di attrarre.

La diversificazione come strategia di sviluppo turistico richiede un grande sforzo organizzativo in considerazione della complessità tipologica dei servizi che si devono attivare ed implementare, e/o dell'adattamento dei servizi stessi alle esigenze dei diversi target. Altrettanto importante è in quest'ottica il ruolo del coordinamento di sistema; bisogna infatti considerare che è opportuno sviluppare un'offerta di tipo modulare che può essere riorganizzata *on demand*, ovvero sulla base delle esigenze del singolo turista. Per rispondere in maniera efficace e personalizzata alle esigenze del turista, senza appesantire la struttura e caricarla di costi, bisogna disporre di un sistema flessibile, lasciando al turista il compito di ricomporre come in un "puzzle" l'offerta locale.

La diversificazione presenta anch'essa vantaggi e svantaggi. Tra i primi va naturalmente citata la riduzione dei rischi di mercato conseguente alla diversificazione tipologica e/o geografica dei flussi, e, di pari rilevanza, la destagionalizzazione della domanda; infatti, considerando la stagionalità di molti segmenti tipologici della domanda, l'indirizzarsi a segmenti diversi può comportare un'attenuazione o, addirittura, una radicale riduzione della stagionalità turistica. A titolo esemplificativo può citarsi il caso del segmento congressuale che nelle aree balneari consente di allungare la stagione turistica.

---

<sup>13</sup> Molte aree turistiche per affermare una propria identità turistica e sottrarsi in questo modo alla concorrenza di altri contesti territoriali o, anche, per seguire processi di diversificazione turistica hanno sviluppato capacità attrattive del tutto nuove e spesso indipendenti dalle risorse territoriali. Altre aree hanno addirittura fondato il proprio sviluppo turistico su elementi attrattivi costruiti ad hoc e indipendenti dalle caratteristiche del contesto territoriale.



Diverse, invece, sono le considerazioni che possono svolgersi intorno agli svantaggi derivanti dalla diversificazione turistica; questi ultimi, infatti, sono una conseguenza non dell'opzione strategica in sé, quanto della sua attuazione: in assenza di un'efficace azione di organizzazione e di coordinamento dell'offerta, i sistemi diversificati tendono rapidamente ad involvere verso configurazioni caotiche e contraddittorie dove le diverse forme di turismo invece di integrarsi entrano in aperto conflitto. Anche l'immagine necessita di un'attenta politica promozionale, assai più pregnante di quella che si avrebbe in presenza di sistemi locali monotematici; e ciò perché i turisti tendono a costruirsi immagini stereotipate delle località turistiche e, comunque, gravitanti intorno ad una specifica tipologia di attrattori.

Illustrata la differenza tra strategie di specializzazione e strategie di diversificazione, è ora possibile concentrare la nostra attenzione sulle linee strategiche che possono essere seguite per accrescere l'attrattività delle località turistiche, partendo in quest'analisi proprio dall'attuazione di una strategia di diversificazione dell'offerta incentrata sulla disponibilità di attrattori locali.

*Diversificazione dei fattori attrattivi facendo leva sulle risorse esistenti.* Come già evidenziato, la diversificazione richiede la preventiva disamina dei segmenti attratti e di quelli potenzialmente attraibili, individuando tra questi ultimi quelli sui quali, valutati la competitività prospettica del territorio (rispondenza alle esigenze del target) e il valore relativo del segmento, è opportuno incentrare gli sforzi competitivi e procedere alla riorganizzazione dell'offerta locale. Una volta individuato il segmento, si passa alla definizione del quadro di offerta, includendovi tutti i servizi che vanno attivati o adattati per rispondere alle esigenze del segmento prescelto. L'approccio strategico non deve essere tuttavia di tipo meramente adattivo per evitare processi di sterile omologazione dell'offerta; processi che solitamente conducono in arene competitive caratterizzate da elevati livelli di concorrenza. L'approccio strategico dovrebbe invece incentrarsi sul modello della *Resource Based View* (RBV) che promuove le potenzialità attrattive del territorio in luogo di un adattamento competitivo dello stesso alle esigenze attuali o

prospettive del mercato<sup>14</sup>. Proprio in virtù di questa sua caratterizzazione, questo approccio risulta coerente con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile; infatti, fondare lo sviluppo turistico sulle risorse locali comporta anche una maggiore attenzione per la tutela e la valorizzazione di questi attrattori ed interventi di infrastrutturazione turistica che si caratterizzano solitamente per un minore impatto ambientale ed una maggiore coerenza territoriale.

Vi possono essere due forme di diversificazione: correlata e non correlata. La diversificazione correlata corrisponde ad una strategia competitiva in cui si cerca di sviluppare capacità attrattive che possano agire sia in maniera separata che congiunta, rispettivamente, su mercati-obiettivo distinti o sul medesimo target. Sviluppare l'offerta enogastronomica in un contesto già caratterizzato da una discreta attrattività rurale, si traduce in una strategia di diversificazione correlata che se, da un lato, contribuisce a creare un nuovo flusso turistico, dall'altro tende ad accrescere l'attrattività complessiva del territorio nei confronti dell'incoming rurale. Al contrario, la diversificazione "non correlata" può essere definita come quella strategia di ampliamento della capacità attrattiva in cui si prescinde in tutto o in parte dalla preesistente configurazione attrattiva nell'intento di captare segmenti turistici che non risultano interessati, se non in modo marginale, all'attuale quadro attrattivo. A non essere correlati, dunque, non sono i prodotti turistici, comunque espressione del medesimo contesto territoriale, ma i flussi di incoming. Un esempio sufficientemente rappresentativo di questa forma di diversificazione è il già citato turismo congressuale nelle aree balneari o montane, sviluppato solitamente proprio al fine di destagionalizzare la domanda ricercando la captazione di segmenti turistici non correlati.

*Introduzione di nuovi fattori attrattivi.* Una forma estrema di diversificazione non correlata è quella che si indirizza all'introduzione di nuovi fattori attrattivi; la differenza sostanziale con le forme di diversificazione appena descritte è che, se le prime traggono la propria giustificazione dalla disponibilità di risorse locali non adeguatamente sfruttate

---

<sup>14</sup> La Resource-Based Theory è un filone di studi di *strategic management* che identifica nelle risorse strategiche aziendali le fonti del vantaggio competitivo sostenibile dell'impresa nel medio e lungo termine (Sciarelli, 2007).

a fini attrattivi, quest'ultima prescinde quasi completamente dalle risorse stesse e tende a condividere con le altre forme di turismo solo l'utilizzo dell'infrastrutturazione turistica di base; tuttavia, proprio come le altre, nasce con l'obiettivo di accrescerne il livello di utilizzazione e, dunque, la redditività del sistema nel suo complesso. In realtà, queste forme di diversificazione raramente risultano totalmente indipendenti dalle altre risorse territoriali e, più spesso, tendono a sfruttarne, sia pure indirettamente, la capacità attrattiva, se non altro come elementi che qualificano l'immagine del luogo e accrescono l'attrattività della proposta turistica. Un esempio di questa forma di innovazione è costituita dalla programmazione di eventi; perché questi possano essere considerati come una innovazione dell'offerta attrattiva è tuttavia essenziale che siano in grado di captare un autonomo flusso turistico e, di conseguenza, non vadano meramente ad integrare o ad accrescere l'attrattività del luogo nei confronti di segmenti già captati dal sistema turistico locale. Diversamente, la creazione di eventi non si configura come una strategia innovativa volta ad arricchire il quadro tipologico dei segmenti attratti, ma, al contrario, come l'espressione di una volontà politica di concentrare i propri sforzi competitivi su specifici segmenti della domanda che già fanno parte del mercato di riferimento dell'offerta locale.

Le località turistiche<sup>15</sup> hanno dimostrato un notevole e crescente interesse per l'organizzazione di eventi di livello nazionale ed internazionale. Questi eventi tendono a differenziarsi in base a tre diversi parametri: lo sviluppo temporale, l'estensione spaziale, il legame territoriale. Per quel che attiene lo sviluppo temporale possono aversi eventi occasionali, periodici o continuativi. I primi sono eventi che si realizzano una sola volta ma per la loro rilevanza riescono a convogliare un consistente flusso turistico e contribuiscono a promuovere l'immagine turistica della località in cui hanno luogo. Solitamente gli sforzi sostenuti per la loro realizzazione non riescono ad essere recuperati nel corso dell'evento ma predispongono il sistema ad ospitarne dei nuovi in futuro<sup>16</sup> e tendono comunque ad essere recuperati attraverso il ritorno di immagine sulla domanda

---

<sup>15</sup> Il fenomeno si manifesta invero con altrettanta intensità anche a livello urbano coinvolgendo in una competizione a distanza centri urbani di medie e grandi dimensioni interessati a rafforzare non solo la propria attrattività turistica ma anche la propria immagine con più ampie finalità competitive.

<sup>16</sup> Si pensi ad una città come Siviglia che nel 2000 ha ospitato l'Esposizione internazionale.

turistica. Gli eventi di carattere periodico, al contrario, vengono programmati per essere ripetuti nel corso degli anni e creare spesso una sorta di specializzazione del luogo su quel particolare tema attrattivo<sup>17</sup>. Vi possono essere naturalmente anche eventi di tipo continuativo, ma questi solitamente si pongono come obiettivo quello di completare o arricchire l'offerta turistica nei confronti di segmenti verso i quali, come si accennava poc'anzi, il sistema è già orientato. L'innovazione in questi casi è nella ricerca di eventi che riescano a qualificare e a differenziare l'offerta turistica locale nei confronti dei più diretti concorrenti.

Sotto il profilo spaziale gli eventi possono essere suddivisi in puntuali, diffusi o reticolari. I primi si sviluppano in unico luogo ed i riflessi sul sistema ricettivo e pararicettivo tendono ad essere spazialmente limitati, interessando il sistema ricettivo e pararicettivo locale o, al più, quando la capacità di quest'ultimo dovesse risultare saturata, quello del suo immediato intorno geografico in misura direttamente proporzionale alla sua accessibilità. Talvolta, se nell'intorno sono localizzate siti di elevato valore attrattivo, le preferenze ricettive, indirizzandosi verso questi luoghi, possono ampliare l'area di ricaduta dell'evento. Vi possono essere invece eventi diffusi, articolati cioè su base territoriale con manifestazioni collegate che si sviluppano in località distinte, solitamente afferenti al medesimo sistema turistico o alla medesima circoscrizione amministrativa. L'obiettivo di questa soluzione organizzativa è quella di ottenere una redistribuzione dei flussi turistici e, di conseguenza, degli effetti economici dell'evento che vanno così ad interessare un'area più vasta, coinvolgendo località che rimangono solitamente al di fuori dei tradizionali circuiti turistici. In altri casi, tuttavia, la motivazione sembra collegata alla natura stessa dell'evento che per ragioni organizzative, come per la contestualità delle manifestazioni, può richiedere sedi diverse – si pensi ad alcuni eventi sportivi come talune competizioni internazionali che necessitano contemporaneamente di più sedi – o, più spesso, ai fattori storico-culturali a cui l'evento si richiama che possono avere una caratterizzazione regionale e non puntuale. Proprio il rimando alle tradizioni culturali o

---

<sup>17</sup> Gli esempi in questo caso non mancano e riguardano contesti territoriali anche profondamente diversi e spesso totalmente al di fuori dei circuiti turistici come testimoniano eventi come il Giffoni Film Festival che si tiene in un piccolo comune del Salernitano ed ha ormai raggiunto una notorietà di livello internazionale.

folcloristiche costituisce un ulteriore elemento di differenziazione degli eventi; vi possono essere infatti manifestazioni che si richiamano alle specificità culturali del luogo o alla sua storia – si pensi ad alcune rievocazioni storiche o alle manifestazioni commemorative di alcuni suoi cittadini eccellenti – e, al contrario, eventi che non contemplano alcun richiamo al trascorso della località in cui hanno luogo, sfruttando un tema che si ritiene possa avere una propria capacità attrattiva e non veda la concorrenza, quanto meno diretta, di altre manifestazioni di analogo indirizzo organizzate altrove<sup>18</sup>.

*La riqualificazione dei fattori attrattivi.* Un'ultima considerazione merita, infine, una diversa impostazione strategica che è anche quella maggiormente diffusa, in quanto tesa a mantenere, accrescere o consolidare un determinato orientamento turistico-attrattivo o, in termini competitivi, il posizionamento che la località o il sistema locale occupa sul mercato turistico: la riqualificazione dei fattori attrattivi. Per riqualificazione non deve tuttavia intendersi la sola attività volta ad intervenire sulle qualità attrattive della risorsa, eventualmente ridotti in conseguenza dello stato in cui la risorsa versa o dell'uso che se n'è fatto, ma, anche e soprattutto, l'adeguamento della risorsa o, più correttamente, delle relative modalità di fruizione alle esigenze della domanda turistica, che possono essersi modificate in conseguenza dell'evoluzione della stessa o della sua composizione tipologica (es.: nuovi segmenti attrattivi). Adeguare la fruibilità delle risorse turistiche alla domanda, quando vincolata a principi di compatibilità, non corrisponde ad una loro mercificazione – argomentazione che viene quasi sempre addotta da coloro che propendono per un'interpretazione museografica degli interventi di riqualificazione – ma, al contrario, contribuisce alla loro valorizzazione, attribuendo a queste risorse nuova centralità, tanto sotto il profilo economico quanto dal punto di vista culturale. Naturalmente, quando questo approccio non si accompagna ad interventi di diversificazione attrattiva o risulta fortemente prevalente rispetto a questi ultimi, il territorio tende a seguire una strategia di concentrazione che, se ne rafforza la posizione

---

<sup>18</sup> Può citarsi come esempio il caso di *Eurochocolate* in Umbria il cui unico riferimento territoriale sembra essere quella della presenza di un grande produttore di livello internazionale, peraltro da tempo parte di una grande multinazionale straniera. Oppure, facendo riferimento al medesimo contesto territoriale, la manifestazione *Umbria Jazz* che è stata oggetto di numerose imitazioni in altre parti d'Italia.

nei confronti dei territori che presentano un'analogia configurazione attrattiva, ne accresce anche le condizioni di dipendenza dallo specifico mercato di riferimento.

#### ***2.4. I fondamenti di una pianificazione strategica dell'attrattività***

Se l'attrattività è un prodotto collettivo, peraltro non circoscrivibile al ristretto ambito degli operatori turistici (vi concorre anche la comunità locale attraverso i propri comportamenti), qualsiasi intervento volto a modificarla, non può che richiamarsi ad un modello condiviso di governance che assicuri il coinvolgimento attivo di tutti gli attori locali e consenta di ottenere un efficace coordinamento delle progettualità individuali e collettive. Un modello di governance che deve peraltro assicurare continuità ad un processo pianificatorio che per la natura stessa dell'attrattività turistica deve essere reiterato nel tempo secondo una predefinita ciclicità. L'attrattività di un territorio – come già si è avuto modo di sottolineare – tende a mutare in ragione dell'evoluzione della domanda e della sua caratterizzazione tipologica e geografica, e ciò non può non avere conseguenze sul piano delle politiche di sviluppo turistico; questa sua caratterizzazione, infatti, obbliga operatori pubblici e privati ad una costante riorganizzazione dell'offerta turistica al fine di adeguarla alle mutate condizioni del mercato, cercando nel contempo di preservare l'identità territoriale e l'integrità ambientale del luogo, così come richiesto dai principi dello sviluppo sostenibile.

L'insieme delle risorse territoriali deve essere valorizzato, ampliato e sviluppato attraverso le competenze specifiche che il territorio è in grado di sviluppare e/o di attrarre, secondo un processo dinamico caratterizzato da variazioni continue di tipo incrementale e cicli di riorientamento, ossia di vero e proprio mutamento morfogenetico, con cambiamenti discontinui e salti evolutivi. La formazione professionale degli operatori turistici, la promozione di una cultura dell'ospitalità, lo sviluppo di un efficace modello di *destination management* costituiscono in tal senso altrettante variabili critiche di

successo nel processo di costruzione e mantenimento della competitività turistica del territorio.

L'attrattività richiede un approccio pianificatorio integrato che travalichi i confini dell'offerta turistica per investire tutti gli aspetti territoriali che direttamente o indirettamente sono in grado di incidere su di essa, in modo che vengano garantite le condizioni di competitività e sostenibilità della configurazione turistica locale e del territorio nel suo complesso. Un tale approccio postula, pena la sua stessa efficacia, la compartecipazione di tutti gli attori locali e, più in generale, dell'intera comunità, tanto nella fase di definizione degli obiettivi di sviluppo, quanto nelle fasi di elaborazione ed attuazione del piano. La condivisione della progettualità da parte della comunità locale si mostra rilevante sia ai fini di un rispetto dei criteri di sostenibilità da parte dell'*insider*, sia ai fini dell'efficacia di un processo continuo in cui l'attrattività viene alimentata e le aspettative della domanda non disattese.

Se ne deduce l'inadeguatezza dei modelli progettuali top-down nel raggiungere livelli accettabili di attrattività sostenibile. I livelli ammissibili variano da territorio a territorio sulla base di valutazioni riguardanti la capacità di carico in termini ambientali e sociali e sono queste valutazioni che devono indirizzare l'agire politico e le scelte dei singoli attori. In quest'ottica qualsiasi modificazione del quadro attrattivo che minacci di avere ripercussioni sull'ambiente deve essere sottoposta a valutazione ambientale strategica (VAS<sup>19</sup>) e la stessa pianificazione turistica deve rifarsi a questi criteri di valutazione e richiamarsi ai principi della Agenda 21 Locale, ponendosi come obiettivo ultimo la certificazione ambientale del sistema di offerta turistica e del territorio nel suo complesso (Pollice e Amato, 2004).

La pianificazione strategica dovrebbe considerare come momento imprescindibile e temporalmente prioritario la valutazione delle vocazioni territoriali, al fine di assicurare

---

<sup>19</sup> La finalità della VAS è la verifica della rispondenza dei Piani di Sviluppo e dei Programmi Operativi con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile tenendo conto degli effettivi vincoli ambientali e della diretta incidenza dei piani sulla qualità dell'ambiente. Nel Manuale per la Valutazione Ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'U.E. la VAS viene definita come "Il processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte – politiche, piani o iniziative – nell'ambito di programmi ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale".

coerenza territoriale e compatibilità ambientale alla configurazione turistico-attrattiva. Ma la coerenza del piano riguarda anche altri aspetti che è opportuno sottolineare. Il primo di essi, su cui invero ci si è già soffermati in precedenza, è il mercato: le politiche di sviluppo turistico, ivi compresa naturalmente la strategia di ridefinizione del quadro attrattivo, devono riflettere le istanze provenienti dal mercato, puntando ad una riorganizzazione dell'offerta che consenta di adeguare la capacità ricettiva alle esigenze dei target-obiettivo e di posizionare il prodotto-territorio in modo che tragga il massimo beneficio dalle condizioni attuali a prospettive del mercato e dalle tendenze evolutive del quadro competitivo. A livello locale si dovrà infatti investire su quelle aree di mercato che presentano le condizioni più profittevoli e consolidabili nel tempo. Nelle situazioni opposte dovranno adottarsi, invece, strategie che disincentivino quei segmenti di domanda turistica ritenuti non idonei per il contesto territoriale (azioni di "demarketing"). Le azioni specifiche possono poi riguardare l'applicazione di tecniche di regolazione dei flussi posizionabili all'interno di un *continuum* che va da una rigidità prescrittiva ad una maggiore flessibilità d'intervento<sup>20</sup>.

Un altro criterio di pianificazione che, quantunque scontato, viene spesso disatteso nei processi di definizione delle politiche di sviluppo turistico, è quello della coerenza interna del piano. Tanto gli obiettivi quanto le azioni previste nel piano devono essere tra loro coerenti in modo che si possano sviluppare quegli effetti sinergici che costituiscono la forza e il fine ultimo degli interventi di pianificazione. Un ultimo, ma non per questo meno importante, criterio di pianificazione è quello istituzionale. La pianificazione turistica deve porsi obiettivi di carattere generale che riguardino il benessere della collettività locale e non interessi specifici di singoli attori, ancorché questi ultimi possano essere letti come strumentali al conseguimento di più ampie finalità attrattive. Inoltre, il modello di governance deve assicurare la partecipazione di tutti gli attori locali e il coinvolgimento attivo della comunità locale in tutte le fasi di elaborazione, attuazione e controllo del piano (gestione del piano<sup>21</sup>). A livello territoriale, infatti, la pianificazione strategica non si

---

<sup>20</sup> Si propongono tecniche di regolazione che vanno da una restrizione dei flussi all'ingresso ad una loro distribuzione nelle aree circostanti.

<sup>21</sup> Enright e Newton (2004) affermano che la gestione di una destinazione comprende una serie di attività volte ad accrescere il livello di attrattività delle risorse turistiche in essa ubicate. Le principali attività attengono ai seguenti elementi: 1) il marketing della destinazione, che include non soltanto gli sforzi



esaurisce nell'elaborazione di un progetto di sviluppo locale, ma riguarda anche la sua implementazione e le eventuali correzioni che dovessero rendersi necessarie a seguito dell'evoluzione dello scenario competitivo o delle mutate condizioni di contesto o, ancora, per altri problemi relativi alla realizzazione stessa del piano. Si tratta a ben vedere di un processo iterativo ed euristico che assume connotazione ciclica e si compone di quattro fasi concatenate e distinte: pianificazione degli interventi; organizzazione delle risorse; realizzazione degli interventi; controllo dei risultati (controllo in *itinere* ed *ex post*). Una fase, quest'ultima, che per la natura ciclica del processo costituisce il presupposto della ripianificazione ed impone un monitoraggio costante e strutturato non solo del piano ma anche del sistema turistico locale, inserito nella complessità del mercato globale.

## **2.5. Conclusioni**

Il livello di attrattività di una destinazione turistica discende da un insieme complesso e articolato di fattori materiali ed immateriali, solitamente caratterizzati da un elevato grado di interdipendenza e di reciprocità, e raramente è nullo, soprattutto quando lo si voglia misurare in termini prospettici, volendo cioè prescindere dall'attuale capacità di attivare un flusso di domanda turistica e analizzarlo piuttosto sul piano delle potenzialità. Inoltre, anche laddove queste potenzialità dovessero risultare esigue o irrilevanti, di per se stesse inadeguate a captare flussi significativi di domanda, potrebbero comunque crearsi condizioni di attrattività quale costruito "artificiale", conseguente alla realizzazione di investimenti mirati, come nel caso di quelle destinazioni che hanno

---

di promozione della destinazione, ma anche un attento sviluppo del prodotto turistico, appropriate politiche di prezzo, di distribuzione e la selezione dei target di mercato sui quali puntare e che potrebbero essere maggiormente interessati alla destinazione; 2) gli sforzi per accrescere la qualità dei servizi offerti ai turisti nella destinazione; 3) la predisposizione di un efficace sistema per la raccolta, l'elaborazione e l'utilizzo delle informazioni, che sia in grado di fornire ai manager tutte quelle informazioni necessarie per comprendere sia le esigenze dei clienti sia il loro livello di soddisfazione, per sviluppare efficaci prodotti turistici; 4) lo svolgimento di qualche forma di leadership della destinazione, mediante un utilizzo esteso di gruppi di lavoro in tutte le iniziative intraprese dall'organizzazione di gestione della destinazione; 5) la salvaguardia delle risorse, che attiene all'importanza o addirittura all'obbligo che i manager della destinazione hanno di adottare una mentalità attenta e "protettiva" nei confronti delle risorse turistiche della destinazione.

incentrato la propria fortuna turistica sulla realizzazione di grandi parchi tematici. Questo ragionamento, quantunque ineccepibile sul piano teorico, è causa di pericolose distorsioni sul piano politico in quanto tende a giustificare le aspirazioni turistiche dei territori anche quando questi non sono in grado di esprimere, sia pure in termini prospettici, una propria specifica capacità attrattiva, o quando queste aspirazioni risultano non sostenibili per ragioni economiche o ambientali. Il turismo, tanto in un'economia postindustriale, spesso caratterizzata da processi dismissivi che hanno messo in crisi i precedenti assetti occupazionali, quanto in un'economia debole e marginale che sia ancora alla ricerca di una propria "via" per lo sviluppo, viene spesso identificato come il settore strategico, fattore di crescita e motore di sviluppo, l'area d'investimento su cui convogliare le risorse pubbliche e private. Questo atteggiamento nei confronti del turismo nasce da fattori di diversa natura che possono essere così di seguito sintetizzati: il turismo appare in primo luogo come un settore relativamente poco complesso che può essere sviluppato anche laddove non esistono tradizioni o competenze specifiche; le barriere all'entrata per l'imprenditoria privata sono più basse che in altri settori e questo ne accresce l'attrattività economica e l'interesse sociale; il turismo crea un senso di gratificazione nella comunità locale in quanto si richiama alle specificità del territorio in cui questa si identifica; all'interno dell'arena politica, attorno agli obiettivi di sviluppo turistico, si riscontra solitamente un basso livello di conflittualità e, non di rado, il turismo viene enfatizzato nei programmi politici per accrescere il livello di consenso attorno alle scelte di governo.

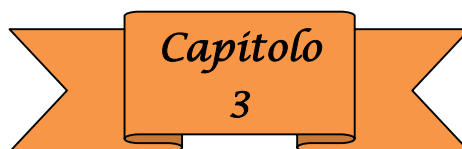
Questi fattori alimentano le aspirazioni turistiche dei territori anche in assenza di effettive vocazioni, creando nell'immaginario collettivo una visione distorta della realtà e del suo potenziale attrattivo e orientando le scelte d'investimento degli attori pubblici e privati verso un modello di sviluppo che il territorio potrebbe non essere in grado di "sostenere". Viene così a costruirsi un'immagine deviata del territorio che vincola ed orienta l'azione politica, concorrendo alla costruzione di quella vision su cui vengono successivamente a fondarsi i processi di pianificazione territoriale (Minca, 1996). In questi casi le aspirazioni turistiche non solo non vengono a fondarsi su un'analisi oggettiva delle vocazioni del territorio, ma producono una mistificazione della realtà

territoriale e delle sue vocazioni volta ad attribuire fondamento alle aspirazioni medesime. Il turismo viene allora a configurarsi come un fattore di deterritorializzazione capace di compromettere le qualità attrattive del territorio e di esporlo a comportamenti speculativi di matrice tanto endogena quanto esogena. Diversamente il richiamo alle vocazioni territoriali – come si è sostenuto nell’ambito di questo contributo – consente di orientare le scelte individuali e collettive inserendole in un quadro di coerenza territoriale che garantisca sostenibilità economica ed ambientale al progetto di sviluppo locale. In realtà, la domanda che bisogna porsi a livello locale non riguarda tanto il tipo di configurazione turistica che si vuole assumere quanto, piuttosto, quale tipo di configurazione turistico-attrattiva il territorio è in grado di esprimere in considerazione delle proprie vocazioni turistiche e delle opportunità offerte dallo scenario competitivo: caratteristiche strutturali e tendenze evolutive della domanda, da una parte, e orientamenti competitivi della concorrenza (destinazioni concorrenti), dall’altra. Sulla stessa base bisogna valutare se e in che modo il turismo possa concorrere allo sviluppo del territorio. Va inoltre sottolineato che, anche laddove le aspirazioni turistiche vengano a fondarsi su una forte vocazione territoriale, è l’analisi di questa vocazione che deve indirizzare le scelte degli attori locali e non le aspirazioni della comunità locale o della relativa rappresentanza politica. Ciò che si vuole evidenziare non è l’irrilevanza delle aspirazioni turistiche del territorio – anzi queste rappresentano un momento essenziale nella costruzione dell’identità turistica del luogo e nel coinvolgimento degli attori locali e della comunità nel suo complesso – ma la priorità che deve essere attribuita al momento dell’analisi delle vocazioni territoriali e, più specificamente, alla valutazione delle risorse territoriali per la competizione turistica. Bisogna peraltro considerare che il richiamo alle vocazioni territoriali tende a ridurre i comportamenti emulativi che creano spesso un appiattimento dell’offerta e un’omologazione della stessa su modelli di chiara matrice esogena, quasi sempre caratterizzati da un scarso livello di sostenibilità.

Perché vi possa essere uno sviluppo sostenibile del turismo a livello locale è necessario porre al centro delle politiche di sviluppo il territorio e costruire intorno ad esso, e non su di esso, l’attrattività turistica. Le politiche devono adattarsi al territorio e non il territorio alle politiche. La configurazione turistico-attrattiva deve essere espressione delle

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

specificità dei luoghi, predisponendoli ed adattandoli alla fruizione turistica, così come deve rispettarne le vocazioni e i valori identitari, facendo del turismo un fattore di promozione dell'identità territoriale e delle valenze ambientali.



**Capitolo**  
**3**

**La gestione del patrimonio culturale in Italia:  
inquadramento normativo ed istituzionale**

---

Il crescente interesse per la fruizione dei beni culturali pone problemi di gestione che prima non esistevano, e nello stesso tempo determina la percezione del bene culturale come risorsa, capace quindi di produrre una ricaduta economica.

Il cambiamento di prospettiva si riflette nelle recenti disposizioni legislative in materia, dalle quali emerge la consapevolezza che alla semplice tutela conservativa del bene culturale debbano aggiungersi la sua corretta gestione, la sua valorizzazione e la promozione delle attività ad esso connesse; in altri termini una gestione attiva, che implica una progettualità, si sostituisce ad una strategia preventiva di tipo interdittivo, incentrata su vincoli da apporre a modifiche ritenute lesive.

La concezione attuale, che assegna ai beni culturali un nuovo ruolo, è maturata nel tempo attraverso un processo di rimediazione che ha coinvolto la società, la politica e le istituzioni, e che ripercorreremo molto brevemente in alcuni passaggi fondamentali e nelle loro espressioni legislative.

### ***3.1. Origini della legislazione sui beni culturali in Italia***

Il primo ed organico provvedimento di protezione artistica e storica e di catalogazione degli oggetti di antichità ed arte fu emanato nell'Italia pre-unitaria dal Governo Pontificio.

Si tratta dell'editto del cardinale camerlengo Pacca sugli scavi e sulla conservazione dei monumenti, emanato nel 1820 principalmente per impedire la distruzione e la dispersione delle ricchezze dell'arte e dei resti archeologici ed introdurre un controllo di polizia sulla conservazione di cose d'antichità e d'arte di proprietà della Chiesa. È interessante rilevare le ragioni addotte dall'editto per giustificare la necessità di una legislazione sui monumenti e le cose d'arte: l'attrazione che spinge gli "stranieri ad ammirarle" (quello che oggi definiremmo "turismo culturale"), l' "erudita curiosità degli antiquari" e lo stimolo alla "nobile emulazione di tanti artisti". L'editto del cardinale Pacca, oltre ad imporre una sorta di catalogazione degli oggetti d'arte dei "pubblici stabilimenti ecclesiastici e secolari", istituiva una amministrazione degli scavi, monumenti e cose d'arte articolata in due livelli: uno centrale, in seno alla Commissione di belle arti, l'altro periferico, con le Commissioni ausiliarie nelle province, dotate di poteri ispettivi e titolari del potere di rilascio di licenze di scavo e di esportazione.

Al provvedimento del cardinale Pacca si ispirarono gli altri Stati italiani, primo fra tutti il Regno di Napoli, che già nel secolo precedente aveva emesso una disciplina sugli scavi archeologici di Pompei.

La maggior parte di questi interventi legislativi pre-unitari ebbe natura cautelare – tesa ad evitare la dispersione e la fuoruscita del patrimonio archeologico e artistico dai confini statali – ma mancavano regole per la conservazione e il restauro dei beni e sulle modalità di accertamento della consistenza degli stessi.

Dopo l'unificazione il nuovo Regno non manifestò una specifica propensione ad occuparsi della protezione dei beni artistici e storici extrademaniali. Lo Statuto Albertino, infatti, era fortemente influenzato dall'ideologia liberista che riteneva un abuso ogni ingerenza pubblica che condizionasse la commerciabilità dei beni di proprietà privata. Nell'imponente opera d'unificazione legislativa del 1865 non furono, quindi, comprese norme sul patrimonio artistico-storico ma rimasero in vigore le norme dei preesistenti ordinamenti dei singoli Stati pre-unitari<sup>22</sup>. Di fronte alle difficoltà di amministrare con graduale uniformità la composita eredità dei patrimoni culturali degli Stati pre-unitari e

---

<sup>22</sup> La legge 28 giugno 1871 n. 286 stabiliva che "finché non sia provveduto con legge generale, continueranno ad avere vigore le leggi ed i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte" (art.5).

alle resistenze localistiche a spostare nei capoluoghi del nuovo Regno d'Italia collezioni d'arte ed antichità (o singoli capolavori), lo Stato unitario non si pose il problema di istituire un museo centrale della nazione italiana riunificata ma si limitò in taluni casi ad adottare episodiche disposizioni transitorie o d'urgenza, quali quella che prevedeva la possibilità di espropriare i monumenti appartenenti a privati, qualora fossero mandati in rovina per incuria<sup>23</sup> o quella che prevedeva l'alienazione delle cose d'arte e d'antichità a solo vantaggio dello Stato<sup>24</sup>.

Per effetto della politica anticlericale, peraltro, aumentava la massa di beni culturali di proprietà pubblica in quanto i beni immobili degli ordini religiosi, via via soppressi, entrarono a far parte del demanio e furono posti sotto l'amministrazione del Ministero della Pubblica Istruzione. Allo stesso modo, i beni delle opere pie vennero laicizzati e passarono sotto la vigilanza prefettizia.

La legislazione dei primi quarant'anni di unità nazionale fu caratterizzata, quindi, dal permanere di una disciplina territorialmente differenziata dei beni culturali e dalla tendenziale piena libertà dei proprietari privati di fare qualsiasi uso delle cose d'arte. Negli ultimi venti anni dell'Ottocento però, già iniziava a svilupparsi una crescente attenzione verso la protezione del patrimonio artistico, sebbene solo nel 1902 fu promulgata una prima legge nazionale di tutela: la legge 12 giugno 1902 n. 185 (*legge Nasi*) istitutiva del "Catalogo unico" dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale, poi modificata e sistematizzata con la legge 20 giugno 1909, n. 364 (*legge Rosadi-Rava*).

La moderna disciplina sui beni culturali deve proprio alla *legge Rosadi* e al suo regolamento applicativo del 30 gennaio 1913 n. 363 (tuttora in vigore) i propri principi fondanti. Essa, infatti stabiliva il principio dell'inalienabilità (e il divieto di manomissione) dei beni di "interesse storico, archeologico o artistico" dello Stato e degli enti pubblici e privati, istituendo una vigilanza sull'esportazione e sulla circolazione dei beni privati e dando facoltà alla pubblica amministrazione di espropriare opere appartenenti a privati qualora fosse necessario inserirle nel sistema dei monumenti e musei pubblici. Inoltre la

---

<sup>23</sup> Legge n. 2359 del 1865.

<sup>24</sup> Legge n. 1461 del 1883.

pubblica amministrazione poteva sottoporre a vincolo di tutela opere di proprietà privata considerate di “importante interesse” attraverso l’istituto della “notifica”, forma di controllo diretto sul bene da parte dello Stato, che era comunque chiamato ad esprimere un parere riguardo ad ogni possibilità di gestione da parte del proprietario dello stesso.

La legge delineava compiutamente anche un’organizzazione e un’amministrazione, articolate su due livelli – centrale e periferico –, deputate alla conservazione e alla tutela dei beni culturali che prevedeva come organi operanti le sovrintendenze ai monumenti e le sovrintendenze archeologiche e alle gallerie.

Il fine che la *legge Rosadi* si proponeva era la ricostruzione e il mantenimento della memoria storica di un popolo, ossia di quell’insieme di testimonianze esemplari, cioè uniche e irripetibili, a cui si attribuisse preventivamente un pregio estetico e che illustrassero la cultura di un popolo, dalla sua genesi ai suoi sviluppi più o meno recenti. Il patrimonio era inquadrato dunque come mezzo in vista di un fine conoscitivo, del quale lo Stato doveva farsi garante, attraverso politiche mirate di protezione e di diffusione delle conoscenze acquisite.

### ***3.2. La legislazione organica del periodo fascista***

Nel 1939, sotto il governo fascista, si giunse alla prima vera riforma in tema di tutela del patrimonio culturale, il cui promotore e garante fu il Ministro dell’Educazione Nazionale Giuseppe Bottai.

Con la legge 22 maggio 1939 n. 823 vennero in primo luogo affrontati i problemi della riorganizzazione degli organi periferici, distribuendo le sovrintendenze – revisionate territorialmente – sulla base delle prevalenti specializzazioni di archeologi, architetti e storici dell’arte e rinsaldando l’autorità dell’amministrazione centrale.

Furono poi emanate la legge 1 giugno 1939 n. 1089 (“Norme in materia di tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico”) e la legge 29 giugno 1939 n. 1497 (“Norme in materia di protezione delle bellezze naturali”) che costituivano il corpus



normativo della riforma Bottai, rimasto in vigore, senza variazioni o adattamenti, per sessant'anni. La riforma riprendeva la legislazione precedente e la ricomponeva su un impianto razionale, integrandola con criteri fino ad allora non contemplati o trascurati. Nelle intenzioni della riforma il patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale era il centro intorno a cui si costruisce e si raccoglie l'identità e l'unità di un popolo.

La tutela del patrimonio artistico e delle bellezze naturali, attuata con strumenti vincolistici, si fondava su giudizi relativi alla qualità estetica ed era finalizzata ad una utilizzazione esclusivamente elitaria e contemplativa, nella linea dell'idealismo crociano che postulava la separazione del bello dall'utile, mentre non si prevedeva una diversa considerazione del loro uso nella prospettiva degli interessi concreti della collettività. Ne conseguiva che l'attenzione fosse rivolta soprattutto alla conservazione, mentre gli aspetti della fruizione venissero scarsamente considerati. Il complessivo impianto della politica per i beni culturali venne a coincidere quindi con l'azione di tutela, la cui finalità era quella di proteggerli da ogni minaccia alla loro integrità. Questo compito era svolto, in qualità di primo attore, dallo Stato centrale che, in virtù del potere assegnatogli dalla legge, gestiva la contrapposizione tra interessi patrimoniali privati e diritti della collettività alla fruizione attuale e futura dei beni stessi. Se il consenso da parte della società nel suo insieme era in linea di principio scontato, la domanda individuale di tutela era in questa fase storica poco sentita, perché le istanze di protezione erano ancora fragili e scarsamente diffuse, mentre i privati si configuravano spesso come antagonisti, in quanto detentori di interessi che venivano minacciati.

In un simile contesto, i parametri di individuazione dei beni da proteggere dovevano essere precisi e poco contestabili. La legge n. 1089 delineava l'oggetto della tutela come "tutto ciò che presenta interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le testimonianze di civiltà, tra cui monete, documenti, libri, stampe, codici di rarità e pregio, e infine ville, parchi e giardini artisticamente e storicamente rilevanti", sia esso di proprietà pubblica o privata. Su di esso confermava l'istituto della "notifica", stabiliva le disposizioni per la conservazione, l'integrità e sicurezza dei beni, istituiva la "pubblica godibilità" – nel senso di ammissione alla visita da parte del pubblico sia per i beni statali sia per quelli privati coperti da riconoscimento del pubblico interesse – e riconosceva

l'eventuale appartenenza delle opere d'arte contemporanea al patrimonio artistico dello Stato, purché gli autori non fossero viventi o l'esecuzione risalisse ad almeno cinquanta anni.

Nella riforma Bottai erano quindi già inseriti i concetti e i termini base dell'odierna disciplina conservativa e di tutela.

La legge n. 1497 sulla Protezione delle bellezze naturali introduceva invece una disciplina organica della protezione del paesaggio, inteso come "bello appartenente alla natura".

Alle due leggi principali della riforma si aggiunsero, nel 1942, la prima legge nazionale di pianificazione urbanistica e territoriale e gli articoli 822 e 824 del Codice civile che, ricollegandosi alla riforma Bottai, includono nel demanio dello Stato gli immobili riconosciuti di interesse storico, artistico e archeologico e le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche.

### ***3.3. Il patrimonio culturale nell'Italia repubblicana***

La funzione pubblica di tutela del patrimonio culturale e ambientale assurge alla massima dignità legislativa con l'introduzione, nella Costituzione repubblicana, di un articolo ad essa dedicato. L'art. 9 (commi 1 e 2), infatti, afferma che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Con l'introduzione di questo articolo l'Assemblea costituente ha adottato il preciso indirizzo di assumere tra i compiti essenziali dello Stato la promozione, lo sviluppo e l'elevazione culturale della collettività, nel cui quadro s'inserisce come componente primaria la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, non più considerato esclusivamente per il suo valore strettamente patrimoniale. Inoltre, se è vero che, come recita il riformato art. 114, comma 1 della Costituzione, la Repubblica è "costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato", traspare una volontà di

non riservare una competenza esclusiva del potere centrale, con l'apertura, nella prospettiva di un decentramento, alla condivisione del compito di tutela con le Regioni.

Attraverso l'enunciazione della libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento, sancita dall'art. 33, trovano poi indirettamente garanzia costituzionale anche la conservazione la fruizione del bene culturale, intesa, quest'ultima, come una forma di acquisizione di conoscenze che genera apprendimento. Dalla carta costituzionale, quindi, non si evince nessuna particolare opzione sul regime di proprietà (pubblico o privato) del bene culturale, ma se ne desume la garanzia della libera fruizione.

Al di là dei principi costituzionali, però, durante il primo ventennio di vita repubblicana si è registrata una scarsa attenzione per i sempre più emergenti problemi della tutela del patrimonio storico artistico e delle bellezze paesaggistiche, lasciando il patrimonio culturale, così come quello ambientale, in balia dell'espansione urbana e dello sviluppo industriale perseguiti secondo un'ottica prevalentemente quantitativa, in assenza di una politica di uso del territorio. La legge urbanistica del '42, peraltro spesso disattesa nell'urgenza della ricostruzione, non aveva affrontato infatti il problema del coordinamento con le leggi del '39, determinando due logiche operative differenti, l'una rivolta all'uso del suolo a fini urbani, l'altra alla conservazione dell'ambiente naturale e costruito, con frequenti situazioni di conflitto, in particolare in relazione agli interventi sui centri storici. Proprio dalla consapevolezza di questi problemi prenderà il via il dibattito in merito ad una revisione dell'organizzazione del settore e, terminato il periodo della ricostruzione, i beni culturali entreranno a far parte dei programmi di governo.

Solo nel 1964, con la legge 26 aprile n. 310, venne istituita una "Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio" (la commissione Franceschini) che, individuando le carenze nella gestione pubblica, delineasse alcuni criteri fondamentali per la tutela. Il documento conclusivo prodotto dalla commissione, dal significativo titolo "Per la salvezza dei beni culturali in Italia, segnalando lo stato di abbandono e il deterioramento del nostro patrimonio", formulava proposte concrete per una nuova disciplina della materia, proposte che però non ebbero alcuno sbocco legislativo. Nella relazione della commissione venne adottata per la prima volta in Italia la locuzione bene culturale

definito come “testimonianza materiale avente valore di civiltà”. Mentre la sostituzione della parola “cosa” – adoperata nella terminologia precedente – con il termine “bene” indicava che si stava cominciando a prendere atto della nozione di valore implicita nell’oggetto in questione (Coppola, 1997, p. 24), la definizione “testimonianza avente valore di civiltà”, sottolineando che il bene non è un capolavoro isolato ma legato al contesto sociale, prospettava il riconoscimento della valenza storico-antropologica del patrimonio culturale, la cui consistenza si ampliava quindi notevolmente.

Se l’esigenza di una riforma legislativa che consentisse nuove linee di intervento nella politica di tutela espressa dalla commissione Franceschini venne disattesa, più fortuna ebbe la proposta che scaturì dai lavori della successiva commissione Papaldo, per l’istituzione di un ministero apposito: mentre si attendeva che il Parlamento elaborasse una nuova disciplina della materia, si fece, almeno formalmente, un passo avanti nel senso della riorganizzazione amministrativa del settore con l’istituzione, nel 1975, del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali<sup>25</sup> – che raccoglieva le competenze e le funzioni in materia che erano prima del Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), del Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura) – con il compito della gestione unitaria del patrimonio culturale e dell’ambiente al fine di assicurarne l’organica tutela.

Nella denominazione del Ministero l’espressione “Antichità e belle arti” venne mutata in “Beni culturali”, rendendo quindi ufficiale il passaggio dalla protezione di singoli monumenti a strategie di conservazione “contestuali”, cioè da una protezione per punti ad una per aree, nell’idea di un governo globale del territorio che superasse l’approccio settoriale e congiungesse, almeno a livello propositivo, scelte urbanistiche e principi di tutela, benché nella pratica questo rapporto resti tuttora problematico e determini il sovrapporsi di azioni non coordinate.

L’ampliarsi della categoria concettuale di bene culturale aveva comportato l’estendersi della attività di tutela ad un numero sempre maggiore di beni e di contesti ponendola, da un lato, in rapporto con le politiche riguardanti l’assetto del territorio e determinando,

---

<sup>25</sup> D.L. 14 dicembre 1974 n. 657 convertito con legge 29 gennaio 1975 n. 5.

dall'altro, un conseguente aumento del peso finanziario della politica in materia e quindi dei costi per la collettività. Contemporaneamente, anche l'area ricettiva si era allargata: la domanda di beni culturali, che proveniva in precedenza dalle classi più colte, grazie alla mobilità di massa, all'aumento dei livelli di scolarità ed alla diffusione delle informazioni indotta dalla rivoluzione mass-mediatica, interessava ora tutti i ceti sociali, mettendo in primo piano la tematica della fruizione.

Questo complesso di fattori determinò la consapevolezza della valenza anche economica del bene culturale, profilatasi già nelle proposte della commissione Franceschini: il bene culturale diventava una risorsa capace di produrre reddito e occupazione e valorizzarlo significava renderlo suscettibile di attrarre nuovi segmenti di domanda.

Accanto alla funzione della tutela, venne quindi attribuita al nuovo Ministero anche quella della valorizzazione, intesa come insieme di atti volti a migliorare lo stato fisico del patrimonio o la sua fruizione, e contraddistinti dal fatto di "comportare necessariamente erogazioni finanziarie, attività di progettazione, prestazioni lavorative" (L. Bobbio, 1992, p. 178).

Questa nuova fase, con lo spostamento da un'ottica prevalentemente regolativa ad una posizione di progettualità, determinò un cambiamento nello scenario decisionale. Se, infatti, la tutela era, per sua natura, svolta necessariamente da un potere pubblico autorevole – in Italia fondamentalmente centralizzato – la possibilità di valorizzazione di un bene richiedeva l'intervento di più fattori, e cioè competenze tecniche, possibilità finanziarie, capacità imprenditoriale, per cui doveva essere necessariamente interattiva. Maturavano quindi le condizioni per la partecipazione di altri attori tra i quali i poteri locali e gli operatori economici pubblici e privati. Nella direzione di un maggior coinvolgimento dei privati si muoveva la legge 512/82, con la quale le sponsorizzazioni della cultura, legittimate come strumento pubblicitario, si affermavano anche in Italia, in particolare nel settore del recupero e valorizzazione dei beni artistici e storici e soprattutto da parte delle imprese.

In una situazione di impreparazione politica, tuttavia, le richieste sempre più complesse che provenivano dalla società civile, con l'ingresso sulla scena di razionalità

multiple, rendevano più difficili le scelte tra priorità diverse, tra le differenti modalità di intervento e tipologie di finanziamento determinando, negli anni '80, una serie di interventi a pioggia, tendenzialmente dispersivi, in quanto privi di un disegno strategico, attuati con il ricorso alla legislazione straordinaria e guidati dalla ricerca del consenso o da una logica di tipo esclusivamente economico. Non decollò quindi una effettiva politica di valorizzazione e, in mancanza di una visione strategica complessiva, venne compromesso lo stesso ruolo economico del bene culturale, che non riuscì a sganciarsi dal finanziamento pubblico e a produrre ricchezza in modo autonomo. In particolare dopo il 1988, esauriti i canali del finanziamento straordinario, la congiuntura economica e le conseguenti misure di ristrutturazione della spesa pubblica determinarono una concorrenza sempre più forte tra investimenti nei beni culturali e utilizzazioni alternative. Le motivazioni degli interventi, travalicando i confini del settore, investivano altri campi, ed anzi: "...quanto più i loro benefici sono estesi al di là della sfera culturale, tanto più è probabile che gli interventi stessi vengano effettivamente intrapresi, vincendo la concorrenza con impieghi alternativi delle risorse" (L. Bobbio, 1992, p. 179).

Risulta evidente da tutto ciò come la politica di valorizzazione si andasse orientando in termini produttivi, il che suscitava comprensibili timori in relazione al fatto che l'approccio patrimoniale potesse non tenere sufficientemente conto sia dei problemi della conservazione – intesa come protezione della integrità del patrimonio – sia della equità sociale.

Nel nostro Paese l'approccio scelto dal Parlamento si concretizzò nella legge 352 dell'8 ottobre 1997 (la cosiddetta legge Veltroni) che, prendendo atto della grande disponibilità delle imprese ad investire in un settore che diventava sempre più promettente, regolava l'intervento dei privati, italiani e stranieri, alle attività culturali dello Stato.

La partecipazione alla realizzazione di attività culturali avveniva secondo un calendario triennale di iniziative proposte, oltre che dal Ministero, anche "da Regioni, enti locali, istituzioni ed altri enti interessati".

Lo Stato si riservava quindi il compito di guida e di indirizzo degli interventi, con l'obiettivo di razionalizzarli e coordinarli, anche per il timore che i privati potessero muoversi in un'ottica esclusivamente mercantile, ed alla lunga privilegiare i grandi

monumenti con un ritorno di immagine immediato, adottando la logica ormai superata di separazione tra singoli monumenti e contesto territoriale.

L'efficacia della nuova impostazione venne verificata, con la stessa legge, in un'area archeologica che per il suo stato di abbandono suscitava (e suscita ancora oggi) l'allarme mondiale, quella di Pompei, la cui Soprintendenza, per la prima volta in Italia, venne dotata di autonomia scientifica, organizzativa e finanziaria, nel tentativo di superare le pastoie del tanto deprecato centralismo burocratico. Al bilancio della Soprintendenza affluirono perciò sia gli introiti derivanti dai biglietti d'ingresso agli scavi, che le somme assegnate dal Ministero o da qualsiasi altro soggetto esterno allo scopo di finanziare le attività di recupero, restauro ed adeguamento strutturale e funzionale. La valorizzazione del sito poteva essere realizzata anche mediante accordi di programma con gli enti locali e con gli altri soggetti, pubblici e privati.

In cambio della assunzione delle spese necessarie per il restauro, tanto ai privati che ai soggetti pubblici, era concessa per non più di tre anni l'utilizzazione dell'immagine di un singolo bene facente parte dei complessi archeologici. Veniva sollecitata quindi la crescita di una imprenditorialità culturale, ma incanalandola in un quadro regolamentare che impedisse un'utilizzazione commerciale a discapito della tutela del patrimonio culturale.

La legge inoltre prometteva una riorganizzazione globale del settore, imponendo al Governo l'emanazione, entro un anno, di un decreto legislativo contenente un Testo Unico che riunisse e coordinasse tutte le leggi vigenti in materia di beni culturali ed ambientali, abrogando le precedenti disposizioni in materia.

Con il d. lgs. 20 ottobre 1998 n. 368 venne ristrutturata l'amministrazione centrale dei beni culturali, con la nuova denominazione di "Ministero per i Beni e le Attività Culturali". Il nuovo nome rifletteva l'idea che i beni di per sé sono ben poca cosa, se non "dinamizzati" nel contesto di un'attività; in altri termini attribuiva al Ministero l'obiettivo di attuare politiche volte alla promozione e alla valorizzazione, anche in termini gestionali ed economici, dei beni culturali nazionali, tanto più che la stessa legge prevedeva anche tutte le competenze relative alla promozione dello sport e dell'impiantistica sportiva e alla

promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti<sup>26</sup>.

### ***3.4. Il Testo Unico dei “Beni Culturali e Ambientali”***

Nel 1999, a sessant'anni dalle leggi Bottai, si giunse al riordino di tutta la normativa vigente con l'approvazione del *Testo unico sui beni culturali* (d. lgs. n. 490 del 1999), emesso in concomitanza con numerose altre innovazioni d'ambito amministrativo.

Il *Testo unico* accoglieva in sé tutta la precedente disomogenea normativa in materia di tutela del patrimonio, tentando di ripensarla, armonizzarla e attualizzarla. La prima e importante questione affrontata in sede di dibattito nel corso dell'iter di elaborazione ed approvazione è stata quella della definizione del concetto di “bene culturale”, per poi approdare ad una visione ampia e aperta per cui sono beni culturali tutte le testimonianze aventi valore di civiltà.

Il *Testo* era composto da due titoli, che concernevano rispettivamente i beni culturali (artt. 1-137) e i beni ambientali (artt. 138-166). La materia dei beni culturali si presentava notevolmente allargata, con alcune aperture a settori fino ad allora trattati altrove, come la gestione museale<sup>27</sup>, le procedure d'intervento conservativo, il campo dell'arte contemporanea.

Maggiormente individuati appaiono, nel *Testo unico*, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alle attività di tutela e di conservazione dei beni (art. 11), le procedure di catalogazione e inventariazione del patrimonio nazionale (art. 16), il coordinamento degli archivi (artt. 9, 30, 40), le convenzioni internazionali (art. 20). Vi si trovano altresì importanti indicazioni sul tema del restauro e della conservazione (artt. 34-38), sui finanziamenti relativi (artt. 41-46), sulla tutela degli “studi d'artista”, sul commercio in

---

<sup>26</sup> Il successivo Decreto-legge del 18 maggio 2006 n. 181 assegnerà poi le competenze dello sport al nuovo Ministero per le Politiche Giovanili e Attività sportive.

<sup>27</sup> La gestione dei musei è ampiamente affrontata dagli articoli dal 99 al 113, con alcuni passaggi specifici riferiti alla visita pubblica dei beni culturali, alla fruizione da parte delle scuole, ai servizi di base e aggiuntivi, alla riproduzione dei beni culturali.



botteghe site in aree di valore culturale (art. 53); alcuni aggiornamenti sulla circolazione delle opere nell'ambito dell'Unione Europea (artt. 71-75) e sulla definizione di «pubblica godibilità» in riferimento al Codice civile (art. 98).

Tuttavia, il *Testo unico* non ha esaurito la questione della protezione e divulgazione dei beni culturali né ha chiarito la distribuzione delle effettive competenze nella gestione del patrimonio tra Stato e Regioni.

### ***3.5. La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali***

Nel 2002 il Ministro Urbani – avvalendosi delle disposizioni della legge n. 137 del 2000 che delegavano il Governo ad apportare modifiche o correzioni ai decreti legislativi per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche già emanati ai sensi della legge Bassanini n. 59 del 1997 – ha impostato la ristrutturazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, articolandolo in quattro dipartimenti, da cui dipendevano le Direzioni Generali:

- un Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, da cui dipendevano le Direzioni Generali per l'Archeologia, per i Beni Artistici e Storici, per l'Architettura e l'Arte Contemporanea e quella per i Beni Architettonici e il Paesaggio;
- un Dipartimento per gli archivi e le biblioteche, da cui dipendevano la Direzione Generale per gli Archivi e quella per le Biblioteche e gli Istituti culturali;
- un Dipartimento per lo Spettacolo e lo Sport, da cui dipendevano le Direzioni generali per lo Spettacolo dal Vivo e per il Cinema;
- un Dipartimento per la Ricerca e Innovazione, suddiviso in Direzione Generale delle Risorse Umane e Formazione e Direzione Generale dell'Innovazione Tecnologica e Promozione, che voleva essere il cuore della riforma.

È stato osservato che tale modifica delle norme organizzative del Ministero – che si sostanziava in un possibile depotenziamento delle Direzioni Generali specialistiche (accorpate nei Dipartimenti) e nella creazione di Direzioni regionali che avrebbero potuto

comprimere le soprintendenze specialistiche – tendeva allo sviluppo in senso manageriale della dirigenza pubblica dei beni culturali a scapito del ruolo degli specialisti (storici dell'arte e archeologi) e alla creazione di future "soprintendenze uniche".

In questo scenario si inquadra anche la norma regolamentare che prevedeva che la direzione delle cosiddette Soprintendenze autonome<sup>28</sup> potesse essere affidata a rispettivi direttori regionali (funzionari amministrativi o architetti).

Con il DPR 2 luglio 2009 n. 91 viene disposto il nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le Attività Culturali improntato a misure di maggiore razionalizzazione, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione, che introduce significative innovazioni mirate a esaltare l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo restituisce centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti.

Tra le principali novità, infatti, vi è l'istituzione della Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale, che dovrebbe consentire maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore, con lo scopo di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali. Importante anche la costituzione della Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea.

### ***3.6. Le innovazioni introdotte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio***

La necessità di una legislazione unitaria per il patrimonio storico-artistico e paesaggistico insieme all'urgenza di adeguare il diritto dei beni culturali e ambientali al processo di progressiva riforma dello Stato hanno portato all'elaborazione del nuovo

---

<sup>28</sup> Oggi le Soprintendenze autonome sono sei: Soprintendenze archeologiche di Pompei e di Roma e Soprintendenza ai poli museali di Firenze, Roma, Napoli e Venezia.

Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio<sup>29</sup>, entrato in vigore il 1 maggio 2004 in sostituzione del *Testo unico* del 1999.

Il Codice offre una rilettura complessiva della normativa di tutela dei beni culturali, cercando di passare da un sistema dualistico, caratterizzato dalla contrapposizione tra amministrazione centrale ed autonomie locali, da un lato, e tra tutela e valorizzazione dall'altro, ad un sistema integrato.

In realtà le principali novità sono inserite in un contesto di disposizioni che riprendono il precedente corpus legislativo complesso e articolato, dal quale non era possibile prescindere. In particolare i "beni culturali" mantengono l'accezione normativa e reale, già presente nella legge Bottai e nel *Testo unico*.

Tuttavia il Codice ha una portata innovativa dirompente: amplia il novero dei beni oggetto di tutela<sup>30</sup> e dei destinatari della disciplina in esso contenuta; riorganizza la disciplina dell'alienazione dei beni culturali pubblici e il regime di circolazione dei beni; semplifica il regime di conservazione e restauro; estende il patrimonio fruibile attraverso misure di valorizzazione come il comodato di beni appartenenti a privati.

Lungi dal prendere una posizione netta e definitiva nell'ambito della annosa e mai sopita disputa dottrinarica sulla nozione di bene culturale, il Codice abbraccia una visione ampia che, nell'includere anche il paesaggio<sup>31</sup>, porta inevitabilmente a legare la singola risorsa all'intero contesto territoriale in cui è ubicata. Una base concettuale di tal genere non può che richiedere un radicale cambiamento anche nell'impostazione delle politiche di gestione e valorizzazione del patrimonio. Il Codice lascia intravedere prospettive normative nuove e più avanzate, come la consapevolezza della necessità di una forte

---

<sup>29</sup> Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137"

<sup>30</sup> Si deve, però, segnalare che nel nuovo Codice manca qualsiasi riferimento a beni ambientali che sono invece essenziali nel paesaggio urbano, quali i centri storici, che invece sono tutelati negli ordinamenti di altri paesi europei.

<sup>31</sup> Il Codice segna l'abbandono del termine e del concetto di "bene ambientale" e il riutilizzo del termine "paesaggio" (di cui all'art. 9 Cost.) e, dal punto di vista sostanziale, la rinuncia a fissare per legge (come per prima fece la legge Galasso n. 431 del 1985) un vincolo di tutela a protezione dei fondamentali elementi costitutivi del paesaggio, quali le coste marine o lacustri, i fiumi, le montagne, le foreste, i parchi naturali, i ghiacciai, ecc. Tali vincoli vengono infatti prorogati dal Codice solo fino all'approvazione dei piani paesaggistici, i quali non soltanto possono prevedere diversi livelli di tutela, ma possono modificare gli effetti dell'inclusione di un'area in una delle categorie di bene paesistico annullando, in pratica, i vincoli di tutela (art. 149 Codice beni culturali modificato con D.Lgs. 24 marzo 2006 n. 157).

integrazione tra i vari livelli di governo per la buona attuazione delle politiche culturali. Solo se si tratta di custodire oggetti, possibilmente musealizzati o musealizzabili, infatti, può avere un senso la gestione amministrativa del patrimonio culturale. Mentre se oggetto della tutela è l'intero contesto in cui le risorse sono collocate – vale a dire il territorio – diventa inevitabile adottare principi di tutela attiva, che postulano cooperazione inter-istituzionale e autorità di vigilanza organizzate secondo criteri tecnico-scientifici.

Il nuovo statuto, quindi, non pone tanto l'accento sulla proprietà del patrimonio, quanto sulla regolazione amministrativa di beni qualificati da valenza storico-artistica, assoggettati ad un regime di limitazione in vista di un interesse conservativo – per le future generazioni – reputato superiore alla libera e totale disponibilità del proprietario.

Quanto all'individuazione del bene culturale la più rilevante innovazione concerne i beni immobili e mobili in mano pubblica per i quali non vige più la “presunzione generale di culturalità” legata alla pratica degli elenchi dei beni compilati dagli enti pubblici, ma si afferma la necessità che intervenga una specifica e singola “verifica” dell'interesse culturale che, se negativa, può dar luogo alla sdemanializzazione del bene.

Anche relativamente alla circolazione dei beni culturali le innovazioni riguardano i beni culturali pubblici, che passano da una condizione di generale inalienabilità – perché considerati dalla legge Rosadi del 1909 bene comune di tutti i cittadini e fondamento dell'identità nazionale – ad un sistema differenziato a tre livelli:

1. *beni assolutamente inalienabili* (art. 54, commi 1 e 2: immobili e aree archeologiche, monumenti nazionali, raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, archivi, altri beni immobili di interesse storico particolarmente importante);

2. *beni immobili del demanio culturale alienabili previa autorizzazione* del Ministero dei beni culturali condizionata ad obblighi di godimento pubblico e destinazione d'uso (art. 55);

3. *beni mobili culturali alienabili con semplice autorizzazione* (art. 56).

Sui beni culturali alienati permangono, comunque, i vincoli diretti ad assicurare la tutela, la valorizzazione e il pubblico godimento, ma viene lasciato cadere l'automatico

annullamento della vendita e ritorno del bene alla proprietà pubblica nel caso di mancato rispetto, da parte degli acquirenti, degli impegni di restauro assunti.

Il nuovo sistema dei beni culturali, infatti, deve confrontarsi con le innovazioni costituzionali e sociali relative ai rapporti di sussidiarietà verticale tra Stato e Regioni e con il crescente spazio assunto dalla sussidiarietà orizzontale, che registra l'affidamento ai privati di compiti gestionali inerenti a beni culturali pubblici.

La questione della distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali resta, peraltro, presente nell'impostazione del nuovo Codice e allineata alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, il quale distingue tra i compiti di tutela, assegnati allo Stato, e quelli di valorizzazione, affidati alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, ma secondo il regime proprietario, per cui sarà lo Stato a dettare norme sulla valorizzazione dei propri beni.

Il Codice definisce quali sono le funzioni di tutela e quali quelle di valorizzazione. La tutela consiste "nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione" (art. 3, comma 1). Nel concetto è quindi inclusa anche l'attività normativa e amministrativa tesa a garantire e a migliorare la fruizione pubblica dei beni culturali. Nell'art. 6, comma 1 la valorizzazione è definita come "l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura". Nello stesso articolo è precisato che "essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale". Come appare chiaro, dunque, le due funzioni tendono a compenetrarsi concettualmente, rischiando più di stimolare la conflittualità tra Stato e Regioni che di favorire l'intesa e la collaborazione suggerite dalle stesse norme.

Nel Codice, infatti, si stabilisce che le funzioni di tutela sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita anche sui beni «in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero», mentre «la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata», anche se questo chiaro riferimento al privato viene

depotenziato da una successiva disposizione, la quale definisce la valorizzazione ad iniziativa privata come un'attività socialmente utile, riconoscendone solamente la finalità di solidarietà sociale. Insomma, la valorizzazione privata dei beni pubblici non sembra essere intesa in termini economici e in rapporto a potenziali profitti, ma solo in relazione ai temi dell'utilità e della solidarietà sociale. D'altra parte lo stesso Codice chiarisce che la valorizzazione va attuata in forme compatibili con la tutela stabilendo una sorta di subordinazione della prima rispetto alla seconda: laddove fosse impossibile far convivere le due funzioni, deve evidentemente prevalere il fine della protezione del bene.

La struttura creata dal Codice è:

- lo Stato, le Regioni, le città metropolitane, le Province e i Comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione;
- gli altri soggetti pubblici assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale;
- i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione.

Si tratta di una struttura a piramide rovesciata in cui nel passaggio dal pubblico al privato e dall'alto verso il basso diminuiscono gradualmente le competenze attribuite.

L'anello di raccordo tra tutti i soggetti appare essere il Ministero: "Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e coordinamento" (art. 4, comma 1). Tuttavia, già in questo articolo si prospetta l'opportunità non tanto di decentrare alcune funzioni, quanto di stabilire forme di cooperazione inter-istituzionale, in particolare con le Regioni. Nel Codice viene dunque ipotizzato un sistema policentrico dei beni culturali in cui lo Stato ha facoltà, da un lato, di decentrare funzioni alle regioni e agli enti locali, mediante "nuove forme di cooperazione", di accordi e intese politiche; dall'altro, può mantenere, con la società finanziaria in mano ministeriale (Arcus s.p.a.), il controllo degli investimenti del settore; infine può cogestire, assieme ai poteri e alle forze economiche locali, servizi museali di eccellenza.

Rientra in quest'ultima evenienza l'introduzione della figura organizzativa delle "fondazioni miste partecipate", cui lo Stato conferisce importanti complessi museali che intende co-gestire con poteri locali, fondazioni bancarie e grandi imprese private operanti sul territorio. Le fondazioni diventano, quindi, un *surrogato* del trasferimento ai poteri locali della proprietà di musei e biblioteche statali e una forma di coinvolgimento dei privati. In buona sostanza quella che viene definita come "gestione privatizzata" dei beni culturali pubblici si riduce ad un semplice restringimento dei compiti esercitati dall'amministrazione statale per quel che riguarda la gestione dei musei di proprietà dello Stato e, correlativamente, nella possibilità di affidamento "a terzi" dei servizi di fruizione dei beni di proprietà pubblica.

Il D. Lgs. 24 marzo 2006 n. 156, relativo ai beni culturali, e il D.Lgs. 24 marzo 2006 n. 157, relativo al paesaggio, hanno apportato delle correzioni e integrazioni al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le maggiori modifiche realizzate sul versante dei beni culturali concernono la riscrittura delle disposizioni in materia di "valorizzazione" dei beni culturali. In primo luogo viene confermato il principio costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sulla base del criterio dominicale: in tal modo viene sottratta alle Regioni ogni competenza legislativa – anche a livello di dettaglio – sulla valorizzazione dei beni presenti negli istituti e luoghi della cultura di appartenenza statale. In secondo luogo si ripartisce in tre fasi l'insieme delle funzioni di valorizzazione:

- 1) individuazione della strategia, con raccordo diretto tra Stato, Regioni e autonomie locali (in mancanza di accordo vige il principio di effettiva disponibilità del bene);
- 2) programmazione, eventualmente affidata a consorzi partecipabili dai privati proprietari di beni culturali coinvolti e figure soggettive private senza attività lucrative (es. fondazioni bancarie);
- 3) attuazione della valorizzazione eventualmente affidabile mediante concessione a terzi.

Vengono, altresì, ridisegnate le forme di gestione dell'attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica, attraverso la semplificazione e razionalizzazione dei relativi modelli che vengono ridotti a due: la gestione in forma diretta – svolta tramite strutture organizzative interne alle Amministrazioni, dotate di adeguata autonomia

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

scientifico, organizzativa, finanziaria e contabile, e di idoneo personale tecnico, oppure attraverso forme consortili pubbliche – e quella in forma indiretta attuata mediante concessione, nella forma di contratto di servizio, a soggetti terzi delle attività di valorizzazione (esternalizzazione o outsourcing) sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.

La vicenda complessiva delle “riforme” del settore organizzativo dei beni culturali (a partire dal 1975 e sino al 2007) mostra un percorso frammentato, con ripetute innovazioni di vertice dell’apparato pubblico, modifiche e ripensamenti, spesso nominalistici, acuiti dalla ormai decennale ambiguità della distribuzione di competenze tra Stato e Regioni e dal sostanziale ripiegamento delle strutture amministrative tradizionali, non effettivamente sostituite dalla invocata sussidiarietà orizzontale dei privati.

**Il corollario normativo a completamento del Codice dei beni culturali e del paesaggio**

Al *Codice dei beni culturali e del paesaggio* e ai provvedimenti di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali si accompagnano altri provvedimenti in materia di beni culturali, che completano il disegno avviato dal Ministro Urbani. Si tratta del:

- D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 30, di modifica alla disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali;

- D. Min. Beni e attività culturali (di concerto con l’Agenzia del Demanio) 6 febbraio 2004, concernente criteri e modalità di “verifica” dell’interesse culturale di beni immobiliari di proprietà pubblica, relativamente alla sussistenza dell’interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico (di cui all’art. 12 del Codice dei Beni Culturali).

Altri interventi legislativi d’iniziativa governativa concernenti le attività culturali curate dal Ministero si rivolgono allo spettacolo, in generale, e alla cinematografia in particolare:

- D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 28 di “Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche” che propone un testo unico delle disposizioni in materia e che vuole razionalizzare il finanziamento alla produzione e semplificare le procedure di erogazione;

- D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 38 di riordino della “Fondazione sperimentale di cinematografia”.

Relativamente al teatro (per il quale, già nel 2003, era stato adottato il D.M. 27 febbraio che semplificava l’erogazione dei finanziamenti) con D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 33 viene parzialmente modificato il D. Lgs. n. 20 del 1998 che aveva trasformato in fondazione di diritto privato l’Istituto Nazionale per il dramma antico, con sede in Siracusa.



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

Riguardo alla musica gli artt. 3 bis e 3 ter del D. L. n. 72 del 2004, così come inseriti dalla legge di conversione 21 maggio 2004 n. 128, riformano ulteriormente le Fondazioni lirico-sinfoniche facilitando l'ingresso di soci privati (con apporto annuo non inferiore all'otto per cento) e modificando i criteri di assegnazione dei contributi dal Fondo Unico per lo Spettacolo, istituito dalla legge n. 163 del 1985.

Sempre il D.L. 22 marzo 2004 n. 72, convertito con modificazioni dalla Legge 21 maggio 2004 n. 128 adotta misure di contrasto alla diffusione telematica abusiva di opere cinematografiche e musicali; misure consistenti nella previsione di nuovi illeciti (penali e amministrativi) a carico sia di coloro che procedono alla diffusione abusiva sia dei fornitori di connettività e di servizi internet.

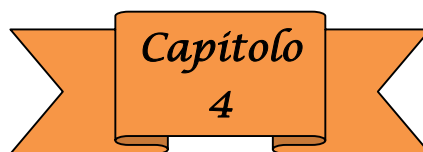
Con la legge 15 aprile 2004 n. 106 vengono rinnovate le norme della legge 2 febbraio 1939 n. 374 sulla consegna obbligatoria degli stampati, introducendo il "deposito legale" di ogni tipo di documento (stampati, fotografie e film, documenti sonori e video, documenti diffusi su supporto informatico e tramite rete informatica) non più per preminenti esigenze di polizia della stampa, ma al fine di conservare "la memoria della cultura e della vita sociale italiana". Con il "deposito legale" di tutte le opere immateriali la nuova legge si propone l'obiettivo di raccogliere non solo la produzione editoriale nazionale (documenti cartacei tradizionali conservati nelle biblioteche) ma di acquisire e conservare anche i documenti digitali, sia su supporto fisico sia diffusi su rete informatica.

La legge 15 novembre 2005 n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo) interviene dopo la mancata conversione del D. L. 17 agosto 2005 n. 164 in materia di attività cinematografica e di beni culturali e si limita a stabilire che i contributi alle attività dello spettacolo dal vivo sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali.

Il D. M. Beni e attività culturali 28 settembre 2005 n. 222 (di modifica del D. M. 11 dicembre 1997 n. 507 sul biglietto d'ingresso nei musei, monumenti e scavi) enuclea i "servizi di biglietteria" e stabilisce le relative modalità di affidamento e di gestione. In particolare generalizza la possibilità di abbinare detto biglietto d'ingresso con l'accesso ad altri siti culturali ovvero con la fruizione di attività anche non espositive.

Nel primo semestre del 2006 il disegno riformatore è completato e rettificato dal Ministro Buttiglione con il "Riassetto delle scuole di specializzazione nel settore della tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale" (D. Interministeriale 31 gennaio 2006), con le "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco" (legge 20 febbraio 2006 n. 77) e con il "Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico" (D.P.R. 3 maggio 2006 n. 252, attuativo della legge n. 106 del 2004).





## Le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

---

### ***4.1. I soggetti coinvolti nella valorizzazione del patrimonio culturale***

Per ciò che riguarda la tutela dei beni culturali l'impostazione adottata in Italia è quella di uno stringente controllo dello Stato. La principale giustificazione addotta per legittimare la prevalenza dell'intervento pubblico risiede nell'identificazione dei beni culturali come "bene comune" che, in quanto tale, sarebbe sottratto alle leggi del mercato e trascenderebbe qualsiasi interesse o beneficio privato<sup>32</sup>. Tale concezione ha costituito il sostrato teorico sul quale è stato a lungo impostato il sistema normativo che regola il settore. Come si è evidenziato nelle pagine precedenti, nel corso degli ultimi quindici anni non sono mancate le riforme organizzative nel settore della valorizzazione dei beni e delle attività culturali, con il graduale riconoscimento di un ruolo sempre più significativo dei privati. Ne consegue che la politica in materia di beni culturali si sta avviando verso il policentrismo, grazie ad un duplice decentramento Stato-privati, Stato-enti territoriali che esprime l'esigenza da parte della società di passare da un assetto

---

<sup>32</sup> Le giustificazioni teoriche dell'intervento pubblico sono legate alle caratteristiche di indivisibilità (la fruizione è collettiva) ed esternalità (il consumatore non può appropriarsi per intero dei benefici che provengono dal bene) del bene culturale, mentre la convinzione, avvalorata dal fallimento delle economie pianificate, che la cultura debba essere gestita da privati secondo i principi del liberismo, scaturisce dall'idea di una maggiore efficienza del mercato nell'allocazione delle risorse, ispirata alle proposizioni della scuola di Chicago. In relazione alla misura ed alla qualità della cooperazione pubblico-privato, i punti di vista oscillano all'interno di tre possibili modelli: leadership del settore pubblico (che svolge un ruolo di indirizzo nei confronti del finanziamento privato), leadership di quello privato (nel quale la gestione delle attività culturali decise dai privati verrebbe garantita nel nostro ordinamento tramite gli incentivi fiscali alle donazioni), forme miste di cooperazione tra i due soggetti.

gerarchizzato ad una auto-organizzazione. Tuttavia, i segnali e le esperienze innovative di integrazione tra Stato ed enti locali, tra pubblico e privato attraverso modelli organizzativi e gestionali nuovi non hanno portato a risultati apprezzabili, piuttosto si sono rivelati privi di una strategia condivisa e consapevole, in virtù dell'esistenza di logiche di azione differenti (quelle della conservazione e quelle del profitto, quelle del centro e quelle della periferia, ed infine quelle pubbliche e quelle private) e spesso conflittuali. La gestione di queste motivazioni che interagiscono tra di loro richiede un rodaggio che consenta di integrare le varie posizioni in modo che tutti gli attori partecipino alla costruzione delle scelte. L'interazione tra stato e privati, con la scelta tra intervento pubblico e valorizzazione dei meccanismi di mercato, è all'ordine del giorno nel dibattito sulle politiche culturali, giungendo al nodo dei rapporti cultura-economia.

La ricerca di risorse aggiuntive o della virtuosa cooperazione con le multiformi espressioni del privato – dall'impresa al terzo settore passando per il non profit, le fondazioni, le forme associative – trova però numerose difficoltà. In primis, l'ammissibilità dell'intervento dei privati nel settore risulta fortemente condizionata dal quadro normativo vigente, a partire dai limiti che derivano dalla stessa Costituzione<sup>33</sup>, che, come si è evidenziato, riserva la funzione (e anche l'obbligo) di tutela al soggetto pubblico, e quella di valorizzazione al potere concorrente Stato/Regioni prevista dalla riforma del Titolo V.

Negli anni Novanta – nel quadro di una confusa ma potente spinta “federalista” – sono stati adottati provvedimenti legislativi che tentavano di disciplinare, pur in assenza di una visione organica e unitaria, i rapporti tra Stato, Regioni e Comuni per gli interventi di tutela e valorizzazione e le modalità di coinvolgimento dei soggetti privati. Uno stimolo decisivo è stato dato dalla legge Bassanini (L. 15 marzo 1997 n. 59): essa, pur prevedendo la «delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione

---

<sup>33</sup> L'art. 9 Cost. recita: “la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica e tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, stabilendo così il principio del collegamento tra tutela del patrimonio storico-artistico e promozione dello sviluppo della cultura e attribuendo la competenza allo Stato inteso non come struttura centralizzata, ma in tutte le sue articolazioni e livelli di governo territoriali.

amministrativa», ribadiva con chiarezza il compito di tutela dei beni culturali come proprio dello Stato.

Con il d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, emanato in attuazione della delega prevista dalla legge Bassanini, vennero stabilite le possibili vie di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali per l'avvio di efficaci politiche non solo di tutela, ma anche di valorizzazione e promozione del patrimonio. L'impostazione era, nel complesso, prudente: il terreno diventava scivoloso allorché i valori della cultura collettiva dovevano confrontarsi con considerazioni di carattere schiettamente economico e questioni d'interazione tra diversi attori istituzionali.

Nella legislazione italiana si poneva poi il problema dell'ingresso dei privati nel settore dei beni culturali, non più come proprietari assoggettati ai vincoli o come visitatori dei musei, ma come gestori di porzioni delle funzioni pubbliche di offerta espositiva dei beni culturali<sup>34</sup>.

Il decreto legislativo n. 433 del 1992 (poi trasformato in legge n. 4 del 1993) istituiva presso i musei «servizi aggiuntivi a pagamento», essenzialmente di libreria e di ristorazione, da affidarsi in gestione ai privati, e prevedeva il ricorso al volontariato per prolungare gli orari d'apertura. Nel 1995 con un nuovo decreto legislativo (n. 41 del 1995, poi trasformato in legge n. 85 del 1995), si allargava il numero e la natura dei servizi da dare in gestione a fondazioni culturali o bancarie, società o consorzi privati, sebbene successivamente (D.M. 139/1997) venne precisato che tali servizi potevano essere affidati all'esterno «qualora non possano essere svolti mediante risorse umane e finanziarie dell'amministrazione». Lo stesso D.M. 139/1997 istituiva la Sibec (Società Italiana per i Beni Culturali S.p.a.) per la realizzazione degli interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali, società che, di fatto, non è mai diventata operativa e che nel 2003 è stata sostituita da un'analogo *Arcus* s.p.a..

Un'ulteriore apertura al settore privato è venuta poi dalla legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001 n. 448) che, all'art. 33, prevedeva la “concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e

---

<sup>34</sup> D'altra parte, la partecipazione dei privati al settore dei beni culturali è, peraltro, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4 della Costituzione.

della valorizzazione del patrimonio artistico [...] secondo modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento”.

Si può ormai considerare acquisito il dato che l’efficace ed efficiente gestione di un centro culturale o di un sito monumentale difficilmente può essere demandata interamente al personale dipendente. Per questa ragione è emersa, nel corso degli anni, una realtà intermedia tra pubblico e privato all’interno della quale operano per la soddisfazione di interessi generali soggetti privati di varia natura (associazioni, Onlus, volontariato, fondazioni), che sono particolarmente impegnate nel settore delle attività culturali. Si sono via via adottate forme di coinvolgimento di queste diverse realtà associative, più o meno strutturate, che hanno assunto le modalità istituzionali degli Amici del museo, della Pro Loco e via dicendo. Tuttavia questo apporto è stato per lo più inteso in senso poco qualificante, limitandosi normalmente all’affidamento (talora in modo informale o improprio) delle mansioni di sorveglianza o di guida turistica. Inoltre si deve constatare che le istituzioni politiche esercitano una sorta di resistenza passiva nei confronti dell’attuazione piena del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, soprattutto nei confronti delle associazioni di volontariato.

Un soggetto particolarmente attivo nel settore, poi, è quello delle fondazioni bancarie, che investono in arte e cultura per assolvere ai propri obblighi statutari.

Il potenziamento delle intese tra i differenti livelli di governo territoriale e tra i differenti soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale resta un elemento essenziale. Fermo restando la competenza statale in materia di tutela, come dal Titolo V della Costituzione, risulta indispensabile coinvolgere Regioni, Province e Comuni nella definizione delle strategie comuni di valorizzazione del patrimonio culturale – in linea con le indicazioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – e favorire il dialogo tra tutte le istituzioni che a vario titolo intervengono nelle differenti aree della filiera culturale, agendo in un’ottica sistemica che riesca ad attivare anche forme e strumenti di integrazione tra investimenti pubblici e privati.

Andrebbero quindi ripensati ruoli e competenze del settore pubblico e di quello privato. Finora si è assistito a una sorta di affiancamento del privato al pubblico. Con il

passare degli anni, pur essendo rimasti in mano al pubblico i compiti di tutela e soltanto parzialmente quelli di valorizzazione, al privato è spettata una importanza crescente nell'aumentare gli sforzi legati alla gestione e alla fruizione del patrimonio culturale. Questa forma di dialogo fra i due soggetti va ora rivista alla luce di una crisi economica internazionale ancora lontana dal terminare, della difficoltà dello Stato a garantire maggiori risorse di quelle stanziare e dell'inefficacia del pubblico nel garantire livelli di eccellenza che possano permettere al settore di fare un auspicabile salto di qualità. La scarsità dei fondi disponibili si può risolvere soltanto invogliando i privati a farsi carico delle attività che finora sono state appannaggio dello Stato. L'alternativa rimanente, in caso contrario, è una drastica riduzione degli interventi di tutela e valorizzazione che metterebbe a serio rischio l'intero patrimonio culturale italiano, oltre a privare il Paese di una quota non irrilevante di ricchezza. Alternativa, questa, assolutamente inaccettabile.

#### ***4.2. Le forme di partecipazione dei soggetti privati alle politiche di valorizzazione***

Negli ultimi anni il sistema dei beni culturali ha risentito fortemente dei tagli di spesa pubblica che hanno limitato le risorse a disposizione per il settore. Troppo spesso le scelte politiche operate hanno penalizzato i beni culturali, a vantaggio della destinazione dei fondi pubblici ad altri settori dell'economia, di maggior impatto sul corpo elettorale. A ciò si aggiungano le crescenti difficoltà organizzative e manageriali della pubblica amministrazione nel settore che hanno fatto sì che il solo intervento pubblico si dimostrasse insufficiente. Si è, dunque, reso necessario individuare forme di intervento dei privati, anche al fine di attrarre capitali aggiuntivi.

Tale intervento è avvenuto in diverse forme e ha coinvolto varie tipologie di soggetti, in primo luogo le imprese private, che nel settore culturale si sono dimostrate in grado di svolgere meglio e con minori costi sia incarichi nuovi, quali l'organizzazione di eventi o di servizi di accoglienza per il pubblico nei musei, sia compiti tradizionali, quali le attività di editoria o quelle strumentali (Fidone, 2012). Il coinvolgimento delle imprese private ha

seguito prevalentemente due strade. La prima è costituita dal sistema delle erogazioni liberali, vale a dire donazioni economiche volontarie effettuate da privati e imprese, sollecitati da un sistema fiscale che prevede esenzioni ed agevolazioni, detrazioni e deduzioni tributarie. Questo sistema però, ha avuto effetti limitati, per ragioni che appaiono essenzialmente riconducibili ad una insufficiente convenienza fiscale, alla mancata visibilità e/o ritorno di immagine del soggetto donante, ad appesantimenti burocratici che contraddicono il principio della semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla concorrenza con tali strumenti di altre forme di donazione (ad esempio, quelle per la ricerca medica, per la lotta alla povertà, ecc.) che risultano essere più capaci di attrarre capitali. La seconda strada battuta per attrarre fondi privati verso il settore dei beni culturali è quella delle sponsorizzazioni, ovvero di contratti a prestazioni corrispettive attraverso i quali il privato, a fronte di un corrispettivo da pagare, acquisisce il diritto, in varie forme, di utilizzare a proprio vantaggio l'immagine o il nome di un certo bene culturale, ad esempio associandolo a quello di un proprio prodotto o di una operazione imprenditoriale. Rispetto alle erogazioni liberali, tali forme di contribuzione presentano l'indubbio vantaggio di consentire un ritorno di immagine per lo *sponsor* e di garantirgli un vantaggio commerciale, grazie alla pubblicità, rispetto ai suoi concorrenti, privi della stessa pubblicità.

Tuttavia, queste forme di partecipazione non si allontanano dalla tradizionale visione che tiene separati i ruoli del soggetto pubblico, il quale mantiene tutte le sue prerogative sulla *governance* del bene culturale, da quello privato, che si limita soltanto ad erogare un finanziamento. Inoltre, soprattutto nel caso delle sponsorizzazioni, il flusso di finanziamenti dalle imprese alla cultura va essenzialmente a favore dei "grandi eventi", delle "grandi iniziative" le uniche in grado di assicurare quel livello di ritorno di immagine che è uno degli scopi principali dello sponsor. Se invece per "gestione" del patrimonio culturale si intende "il complesso di misure (organizzative, procedurali, e per taluni aspetti finanziarie) tramite le quali i soggetti, pubblici e privati, pongono in essere o collaborano all'esercizio di attività volte alla loro valorizzazione" (Barbati, 2011, p. 199), appare evidente che si fa riferimento a forme più estese di partecipazione che però al momento hanno trovato una forte resistenza nella visione del bene culturale come un

bene pubblico da tutelare, insuscettibile di essere trasferito ad un privato che possa esercitarvi un'attività imprenditoriale.


Un buon esempio di gestione integrata dei beni culturali è costituita dai "poli museali": sebbene solo un modesto numero degli oltre 450 musei italiani è raggruppato in questo tipo di struttura, in essi si concentra più del 60% del totale dei visitatori annui. I poli museali hanno una autonomia amministrativa pertanto il ricavo dalla vendita dei biglietti non spetta al Ministero ma rimane nelle casse del museo con il duplice effetto di motivare il direttore del museo e spingerlo ad investire nella struttura. Se questo modello di gestione fosse applicato anche ad altre risorse culturali si potrebbe riscontrare un miglioramento dei risultati in termini di performance.

Una delle ipotesi avanzate è quella di affidare ad apparati funzionalmente specializzati – quali, ad esempio, le agenzie – l'azione relativa a particolari categorie di beni come archivi e biblioteche. Tuttavia il rischio che si corre è che in tal modo si finisca per favorirne la "ghettizzazione", cioè "una loro separazione dalle altre tipologie di beni culturali" (Zannino, 2012).

Quello che conta è la necessità di una strategia complessa perché complesso è il problema e innumerevoli i punti su cui agire, cominciando dalle imprese private operanti nel settore che con interventi mirati anche sul lato della domanda potrebbero essere sostenute in un processo di rafforzamento dei fattori organizzativi e produttivi di cui vi è evidente necessità.

La scarsità di risorse economiche che oggi caratterizza il settore della cultura in genere, sebbene debba essere deplorato, può però costituire un incentivo per il rinnovamento delle policy in materia di beni culturali, spingendo i soggetti competenti a studiare e sperimentare forme nuove di organizzazione e gestione.





*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 programmatoria, 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 Formez, 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 compresenza 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.

- 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

---

<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.

modalità e negli strumenti». Dovrebbero, infatti, essere superati i tradizionali strumenti 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».

Altro tema fondamentale è quello della sostenibilità finanziaria nella gestione delle risorse culturali. L'intervento pubblico, infatti, per quanto sempre più risicato, «resta

---


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

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 «premieria 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



**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-media<sup>37</sup>;
- 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 istituzionali<sup>38</sup>. Il fenomeno, soprattutto nei paesi industrializzati, ha assunto dimensioni ragguardevoli, determinando profonde trasformazioni nel quadro istituzionale e nei processi di pianificazione economica e territoriale<sup>39</sup>. 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 della base sociale venga solitamente ricondotto alla pressione esercitata dai gruppi d'interesse sulla

---

<sup>37</sup> 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).

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

<sup>39</sup> 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).

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 economiche<sup>40</sup>. 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 ridimensionamento<sup>41</sup>. La contrazione degli investimenti che si è avuta nel settore dei beni culturali, date anche le condizioni in cui versa il nostro patrimonio, non poteva non

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

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 Pompei<sup>42</sup>.

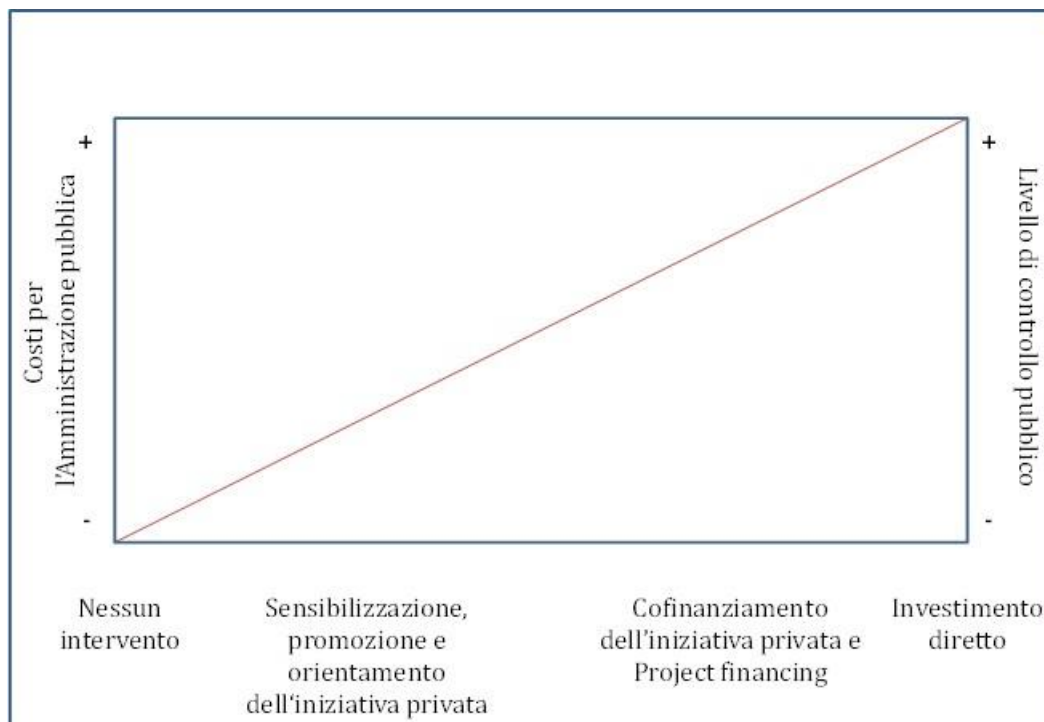
A fronte dell'esigenza di contenere i costi relativi alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'opportunità di coinvolgere le forze sociali ed economiche nella tutela di questo patrimonio, si è cercato a livello istituzionale di individuare dei criteri di riferimento per giungere ad una riorganizzazione 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.

---

<sup>42</sup> 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 attuazione<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> 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***

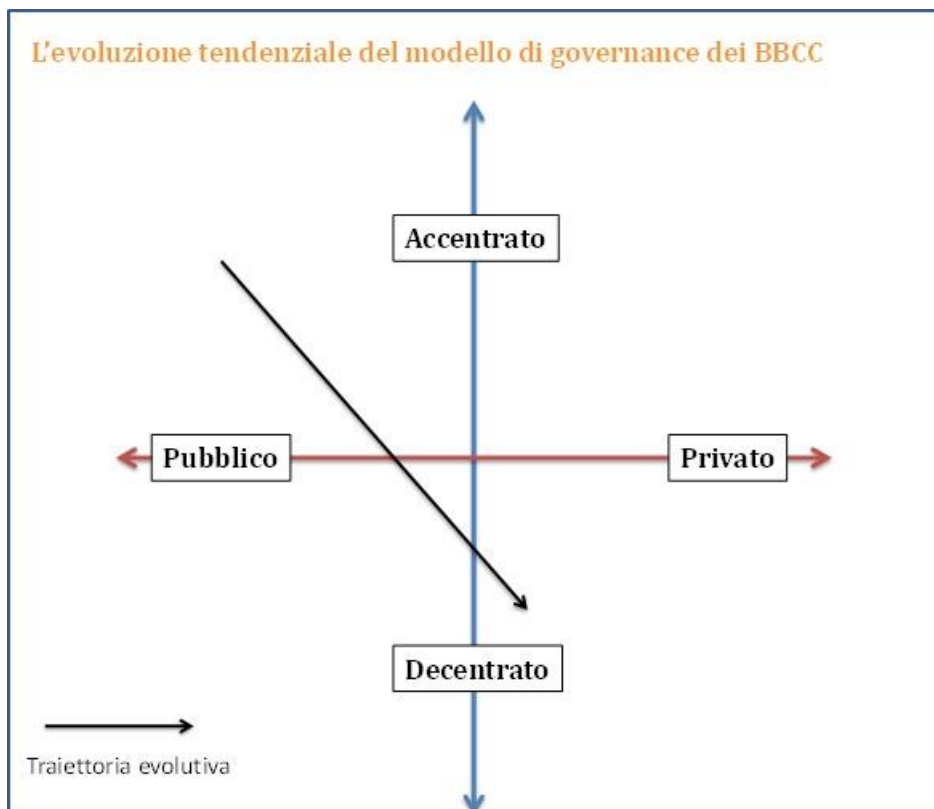
*Il primato del territorio.* Momento essenziale e prioritario nella progettazione di un possibile modello di interazione tra pubblico e privato nella gestione del patrimonio culturale è senza dubbio quello della definizione dell'ambito territoriale in cui questa interazione debba esplicare i suoi effetti. 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 culturale<sup>44</sup>.

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.

---

<sup>44</sup> 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.

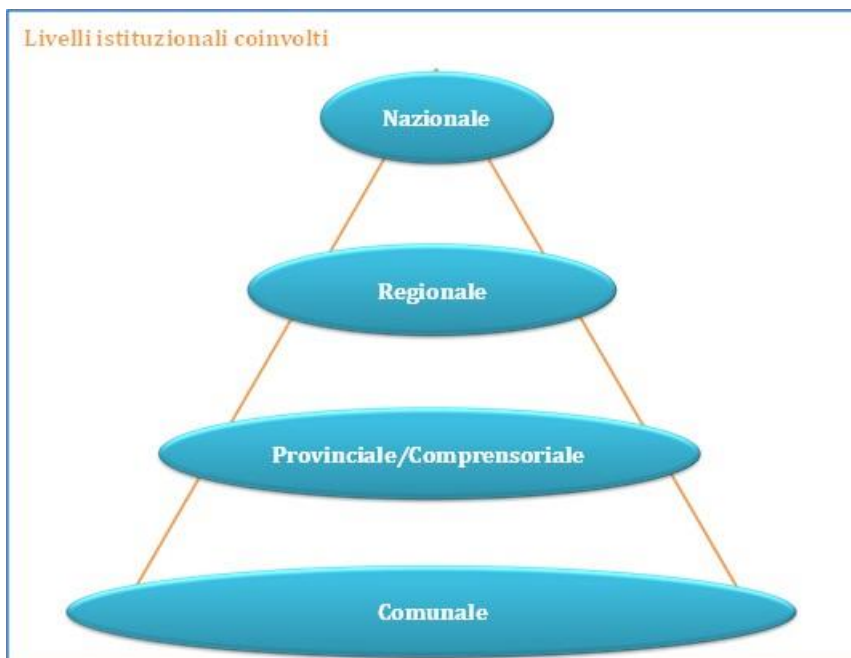
*Gli attori e lo strumento di concertazione.* Il coinvolgimento dei privati nella gestione dei beni culturali presuppone la preventiva individuazione delle forze sociali ed economiche con cui le istituzioni pubbliche possono instaurare un effettivo rapporto di interazione al fine di migliorare l'efficacia 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.

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 trovata 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 temperare 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, 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

## Ricerca

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

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 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).



*Bibliografia*

---

- Alibrandi T., Ferri P., *Il diritto dei beni culturali. La protezione del patrimonio storico-artistico*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1988.
- Amendola A., *I beni culturali e la programmazione dello sviluppo*, in R.A. Genovese (a cura di), *La politica dei beni culturali*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.
- Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, *Mezzogiorno e beni culturali. Caratteristiche, potenzialità e policy per una loro efficace valorizzazione*, Cuzzolin, 2011.
- Baldacci, *Il Sistema dei beni culturali in Italia*, Giunti, Firenze-Milano, 2004.
- Barbati C., *Le forme di gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciullo, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Il Mulino, 2011.
- Beretta E., Migliardi A., *Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale*, Questioni di Economia e Finanza, n. 126, Banca d'Italia, luglio 2012.
- Bianchi E., *I beni culturali ed ambientali*, in G. Corna Pellegrini e A. Frigerio (a cura di), *Turismo come e perché. Modello di ricerca geografica e psicologica. Il territorio varesino*, Varese, ASK Edizioni, 1985, pp. 101-200.
- Bobbio L., "La politica dei 'beni culturali'. Gli anni Ottanta", in *Economia della Cultura*, n. 2, 1995.
- Bobbio L., *La politica dei beni culturali in Italia*, in L. Bobbio (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Il Mulino, 1992.
- Bodo C., "La politica culturale regionale tra flussi e riflussi", in *Economia della Cultura*, n. 1, 1995.

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

- Bodo C., *I beni culturali*, in Associazione Per L'economia Della Cultura, *Rapporto sull'Economia della cultura in Italia 1980-1990*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.
- Brosio G., "Pubblico e Privato nel finanziamento dell'arte e della cultura in Italia", in *Economia Pubblica*, n. 9-10, 1989.
- Buzzi A.M., *Il volontariato per l'arte*, Giuseppe Maimone, Catania, 1997.
- Caldo C., Guarrasi V. (a cura di), *Beni culturali e Geografia*, Bologna, Pàtrom 1994.
- Cammelli M., "Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo", in *Aedon*, n. 2, 2007.
- Cammelli M., "Riordino istituzionale dei beni culturali e dello spettacolo in una prospettiva federalista", in *Economia della Cultura*, n. 3, 1996.
- Carcione M., "Ong internazionali e volontariato: sussidiarietà e partecipazione, per la salvaguardia e la sicurezza del patrimonio culturale", in *Aedon*, n. 1-2, 2012.
- Carcione M., *Gestione dei siti culturali, patrimonio dell'umanità e sussidiarietà*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario Drasd 2010*, Milano, 2010, pp. 191-235.
- Carmignani M., Cavazzoni F., Però N., *Un patrimonio invisibile e inaccessibile. Idee per dare valore ai depositi dei musei statali*, IBL Briefing Paper, 111, 30 marzo 2012, Istituto Bruno Leoni.
- Casini L. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 2010.
- Casini Lorenzo, "Valorizzazione del patrimonio culturale pubblico: il prestito e l'esportazione di beni culturali", in *Aedon*, n. 1-2, 2012.
- Cassatella A., "Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona", in *Aedon*, n. 1, 2011.
- Causi M., "Beni culturali, spesa pubblica e occupazione", in *Economia Pubblica*, n. 1, 1998.
- Causi M., *Valutazione dei beni culturali: un esame critico*, in Associazione Per L'economia Della Cultura, *Rapporto sull'Economia della cultura in Italia 1980-1990*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.
- Cavazzoni F., "Per il bene della cultura. Come ripensare il ruolo dei privati nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali", in *IBL Focus*, n. 127, 23 marzo 2009.
- Censis, *La dislocazione dei poteri oggi*, Milano, E Angeli, 1994.



- Clemente di San Luca G., "Volontariato e non-profit sector nel quadro del sistema giuridico-istituzionale italiano con specifico riguardo al settore culturale", in *Regione e governo locale*, n. 6, 1995, p. 1003.
- Cofrancesco G. (a cura di), *I beni culturali tra interessi pubblici e privati*, Istituto Poligrafico, Roma, 1996.
- Coppola A., *La legislazione sui beni culturali*, Napoli, Edizioni Simone, 1997.
- Cosi D., *Diritto dei beni e delle attività culturali*, Aracne editrice, 2008.
- Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2012.
- Cwi D., "Public support of the arts: Three arguments examined", in *Journal of Cultural Economics*, vol. 4, n. 2, 1979, pp. 39-62.
- D'angelo G., *La tutela del patrimonio culturale e ambientale*, in R.A. Genovese, *La politica dei beni culturali*, Roma, Ed. Scientifiche Italiane, 1995.
- Dalla Mura F., *Le convenzioni tra volontariato ed enti locali, Rapporto di ricerca*, Brescia, 2004.
- Dallari E., "Beni culturali, elemento di strategie territoriali. Un nuovo progetto geografico", in *Geotema*, n. 4, Anno 11, 1996, pp. 89-96.
- De Cesaris A.L., NESPOR S., *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Normativa nazionale, internazionale ed europea*, Gedit, Bologna, 2004.
- De Luca Picione G., *I Media ed i beni culturali*, Napoli, Pubblicomit, 1993.
- Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137"
- Donato F., Gilli E., "Un approccio 'multi-scala' per la gestione del patrimonio culturale italiano", in *Il capitale culturale*, n. 2, 2011, pp. 197-225.
- Emiliani A., "Il patrimonio storico-artistico: dalla dimensione storica a quella economico territoriale", in *Economia della Cultura*, n. 2, 1995.
- Emiliani A., *Una politica dei beni culturali*, Torino, Einaudi, 1974.
- Eurispes, *22° Rapporto Italia*, 2010.
- Eurispes, *I beni culturali come risorsa*, in Eurispes, *Rapporto Italia '96*, 1996.

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

- Fantin A., “La sponsorizzazione dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico privato”, in *Il capitale culturale*, n. 2, 2011, pp. 115-131.
- Ferraro V., “Restyling museum role and activities: European best practices towards a new strategic fit”, in *Il capitale culturale*, n. 2, 2011, pp. 133-177.
- Fidone G., “Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione”, in *Aedon*, n. 1-2, 2012.
- Finn A., Mcfadyen S., Hoskins C., «Le développement de nouveaux produits dans le industries culturelles», in *Recherche et Applications en Marketing*, n. 4, 1995.
- Foà S., *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001.
- Fondazione Florens, *L'economia dei beni culturali e ambientali. Una visione sistemica e integrata*, 2010.
- Formez, *I beni culturali. Linee-guida di programmazione e valutazione dei progetti*, 1993.
- Genovese R.A. (a cura di), *La politica dei beni culturali*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 1995.
- Giura V., Di Mato A., Marrelli M., *La rilevanza economica dei beni culturali nel Mezzogiorno. Il caso di Napoli*, Fondazione Napoli Novantanove, 1994.
- Graziani P., Pennisi G., *Costi, benefici e vincoli agli investimenti pubblici nei beni e nelle attività culturali*, in Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2012.
- Greco N., *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 1981.
- Guiducci Bonanni C., Neri G., Traversa G., *La valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*, in F. Citarella (a cura di), *Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile*, Loffredo, 1997.
- Istat, *Annuario statistico italiano 2012*, disponibile on line all'indirizzo [http://www3.istat.it/dati/catalogo/20121218\\_00](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20121218_00)
- La Monica D., Pellegrini E. (a cura di), *Regioni e musei: politiche per i sistemi museali dagli anni Settanta ad oggi*, Pisa, 2007.
- Leon P., “La gestione privata dei beni culturali in Italia”, in *Economia della cultura*, n. 3, 1997, p. 202.

- Lusiani M., Zan L., "Institutional transformation and managerialism in cultural heritage: Heritage Malta", in *Museum Management and Curatorship*, vol. 25, n. 2, 2010, pp. 147-165.
- Marasco A.L., "La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio?", in *Urbanistica e Appalti*, n. 8, 2008, p. 137.
- Marchetti F., *L'intervento privato nel settore dei beni culturali. Aspetti fiscali e amministrativi*, ricerca svolta dalla Fondazione Bruno Visentini e dal CERADI Luiss G. Carli nell'ambito di un tavolo di lavoro promosso dall'Associazione CIVITA e coordinato dai Proff. Antonio Di Majo, Pietro Valentino e Fabio Marchetti.
- Martini M.E., *Il volontariato per i beni culturali in Italia*, Fondazione Agnelli, 1992.
- Mellucco Vaccaro A., "Sponsorizzazioni e gestioni miste dei beni culturali: una svolta?", in *Economia della Cultura*, n. 3, 1994.
- Minardi E., *Nuove Imprese e nuove professioni nell'organizzazione della cultura*, Milano, F. Angeli, 1993.
- Palumbo G., *Politiche di intervento pubblico nel settore dei Beni Culturali*, in V Giura, A. Di Maio e M. Marrelli (a cura di), *La rilevanza economica dei Beni Culturali nel Mezzogiorno*, Fondazione Napoli Novantanove, 1994.
- Pencarelli T., Splendiani S., "Le reti museali come 'sistemi' capaci di generare valore: verso un approccio manageriale e di marketing", in *Il capitale culturale*, n. 2, 2011, pp. 227-252.
- Pennella G., Trimarchi M. (a curadi), *Stato e Mercato nel settore culturale*, Formez, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Pollice F. e Scaramella M., *La territorializzazione dei BBCC come espressione della nuova centralità geografica delle politiche di valorizzazione*, in Mautone M. (a cura di), *I BBCC. Risorse per l'organizzazione del territorio*, Bologna, Pàtron, 2001, pp. 463-486.
- Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, *Secondo rapporto sull'economia della cultura*, 1994.
- Rolla G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato centrale e autonomie regionali*, in Istituto internazionale di diritto umanitario, *La protezione internazionale dei beni culturali*, University of Michigan, Nagard, 1986, pp. 234-236.

- Russo P.L., “Conservazione e urbanistica nel dibattito parlamentare”, in *Restauro*, n. 136-137, 1996, pp. 111-137.
- Sciullo G., “Beni culturali e principi della delega”, in *Aedon*, n. 1, 1998, pag. 2.
- Settis S., *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Electa, Milano, 2005.
- Settis S., *Italia s.p.a. L’assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002.
- Sibilio Parri B. (a cura di), *Governare il museo. Differenti soluzioni istituzionali e gestionali*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Silvestrelli P., “Valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo dell’”albergo diffuso”: interdipendenze e sinergie”, in *Il capitale culturale*, n. 2, 2011, pp. 253-274.
- Soderstrom O., *I beni culturali come risorse sociali di progetti territoriali*, in C. Caldo, V Guarrasi (a cura di), *Beni culturali e geografia*, Bologna, Pàtron, 1994.
- Trimarchi M., “Privatizzare la cultura in Italia: obiettivi, vincoli ed effetti”, in *Economia della cultura*, n. 3, 1997, p. 192 ss.
- Vaiano D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011.
- Venturini G., “Dalla impresa alla cultura”, in *Economia della Cultura*, n. 3, 1994.
- Veronelli M., “Il project financing nei beni culturali, commento alla sentenza del TAR dell’Emilia Romagna, sez. I, 4 dicembre 2007, n. 618”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 7, 2008, p. 761.
- Zan L., Bonini Baraldi S., Gordon C., “Cultural heritage between centralisation and decentralisation: Insights from the Italian context”, in *International Journal of Cultural Policy*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 49-70.
- Zanetti L., “Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale”, in *Aedon*, n. 2, 2001.
- Zanetti L., “La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica (art. 112)”, in *Aedon*, n. 1, 2004.
- Zannino L., *Un mondo a parte: gli archivi e le biblioteche*, in Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2012.



**Allegato 1 - Traccia d'intervista somministrata ad un panel di esperti nell'autunno 2012**

1. Il patrimonio culturale italiano è debitamente valorizzato? (In caso di risposta negativa) Quali ritiene siano i fattori che hanno sin qui ostacolato una corretta valorizzazione del patrimonio culturale?

---

---

---

---

2. Ritiene che vi siano differenziali territoriali nella valorizzazione del patrimonio culturale. Se sì, quali sono e quali ne sono le cause?

---

---

---

---

3. Quali sono gli obiettivi che una politica di valorizzazione del patrimonio culturale dovrebbe porsi?

---

---

---

---

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

4. Come giudica le relazioni inter-istituzionali sul tema della valorizzazione del patrimonio culturale?

---

---

---

---

5. Come potrebbe favorirsi il coordinamento inter-istituzionale?

---

---

---

---

6. A quale livello di governo dovrebbe essere affidata la valorizzazione del patrimonio culturale?

---

---

---

---

7. Quali iniziative potrebbero favorire una efficace valorizzazione del patrimonio culturale?

---

---

---

---

8. Come dovrebbero finanziarsi gli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale?

---

---

---

---

9. Conosce esperienze virtuose di valorizzazione del patrimonio culturale? (in caso di risposta affermativa) Ce ne può fornire una breve descrizione, evidenziandone altresì i fattori di eccellenza?

---

---

---

---

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

10. Come si potrebbe favorire la partecipazione del settore privato alla valorizzazione del patrimonio culturale?

---

---

---

Data dell'intervista :     \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Luogo dell'intervista:     \_\_\_\_\_

Nome dell'intervistatore \_\_\_\_\_

*Dati dell'intervistato*

Nome: \_\_\_\_\_

Organizzazione: \_\_\_\_\_

Ruolo: \_\_\_\_\_

Fascia d'età \_\_\_\_\_

## **Allegato 2 – Esperienze di successo nella valorizzazione del patrimonio culturale**

### **Le fondazioni museali miste**

Un fenomeno in forte crescita in Italia è la costituzione di fondazioni museali miste ex d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112. Esse rappresentano una forma giuridica abbastanza flessibile che, per un verso, testimonia la vitalità della società civile e per un altro è frequentemente utilizzata dalle amministrazioni per gestire dei servizi pubblici attraverso forme di alleanza pubblico-privata. Ne sono esempi significativi l'Acquario di Genova, il Bioparco di Roma, il Museo Nazionale del Cinema, il Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo da Vinci", la Collezione Peggy Guggenheim, che rientrano tra i 30 musei più visitati d'Italia. Nella maggioranza dei casi, però, tali fondazioni sono partecipate unicamente da enti pubblici, con un rapporto fra risorse pubbliche e private assai sbilanciato, e questo elemento rappresenta un punto di debolezza. In altri casi, come per il Museo Egizio di Torino, la soluzione risulta poco soddisfacente a causa dell'irrisolta ambiguità del rapporto tra fondazione e altre autorità di tutela.

### **Torino, la cultura fai da te**

Il quotidiano *la Repubblica* del 2 dicembre 2011, nell'inchiesta di Sara Strippoli "Torino, la cultura fai da te", dà notizia di alcune iniziative del comune di Torino volte a sensibilizzare il mecenatismo dei cittadini torinesi a favore della cultura, attraverso la raccolta di contributi (si dà notizia che all'uscita della mostra a Palazzo Madama in cui è esposta la Madonna con bambino di Michelangelo, è stato collocato uno scatolone in plexiglas per la raccolta di fondi a favore della cultura con la scritta "Come tutte le iniziative culturali ha un costo. Se vuoi, se puoi, se condividi, lascia un contributo", nonché del collocamento nelle piazze storiche di Torino di tre grandi cappelli destinati a raccogliere gli spicci, i "ramini" ossia i centesimi di Euro in rame, per finanziare spettacoli culturali), l'istituzione di un "carta di credito della cultura" (una carta di credito, cioè, che senza costi aggiuntivi per l'utente preveda che una percentuale venga trasferita a favore di un fondo destinato a favorire iniziative culturale) o la destinazione dello 0,1% dell'addizionale regionale Irpef a favore delle iniziative culturali nella Regione Piemonte. Si tratta, peraltro, di iniziative isolate e non sistematiche e, soprattutto, di iniziative che non si inseriscono in un quadro organico e diffuso su tutto il territorio nazionale, ma che sono affidate alla sensibilità dei singoli amministratori locali.

### **Metropolitan Museum – New York**

Il Metropolitan Museum è uno dei musei più famosi e importanti al mondo ed è un modello al quale spesso si guarda quando si parla di gestione virtuosa dei privati nel settore dei beni culturali. Ma non è così effettivamente: nel bilancio del Met ci sono due voci che fanno riferimento alla contribuzione ordinaria e straordinaria della municipalità di New York, con le quali si gestiscono tutte le spese di funzionamento e quelle relative al personale. Inoltre, se si guarda a fondo il bilancio si scopre che le entrate connesse al merchandising sono una voce importante, rappresentandone quasi il 70% del totale. Una situazione che in Italia non esiste in tali proporzioni. L'utile che i musei fiorentini ricavano attraverso i loro servizi aggiuntivi è maggiore rispetto a quello del Met ma il loro giro d'affari è di gran lunga superiore al nostro.

### **Museo del Louvre – Parigi**





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

Il Louvre ha affittato per una sola notte le sue sale per la registrazione di alcune scene del film “Il Codice da Vinci”. Solo per quella notte ha incassato un milione di euro, utilizzati poi per restauri, per il personale, per incentivare e migliorare la fruizione del museo. Inoltre ha ceduto il proprio marchio per 30 anni (in cambio di 400 milioni di euro) e prestato diverse sue opere ad Abu Dhabi. Si tratta di logiche commerciali, tipiche di un’impresa privata, a cui però in Italia non siamo ancora abituati.

**UK Heritage Lottery Fund – Regno Unito**

In Inghilterra esiste un fondo (lo UK Heritage Lottery Fund) che sussidia musei e progetti culturali. La peculiarità dell’operato di questo fondo è che esso non elargisce mai il 100 per cento del denaro richiesto. Il problema riguarda la possibile dipendenza dal contributo dello Stato, che disincentiva la ricerca di fondi per altre vie. Negli Stati Uniti e in Canada le donazioni (di qualsiasi tipo: pubbliche e private) sono quasi sempre condizionate dal fatto che il richiedente sia riuscito a reperire, con mezzi propri, una percentuale del totale. Si tratta appunto di *matching grants*, che sono utilizzabili se il destinatario riesce a reperire un’adeguata quota di fondi privati.

