

Una struttura di programma per i beni culturali

Annalisa Cicerchia

Sintesi

Se si ripercorrono le principali linee di tendenza delle politiche dei beni culturali che si sono prodotte in Italia negli ultimi cinquanta anni, si nota l'assenza di strategie orientate *sistematicamente* in senso territoriale. Anche la situazione attuale, nonostante l'acceso dibattito sul decentramento, appare caratterizzata da una percezione solo giuridico-amministrativa del territorio, il che equivale, in sostanza, a una *non percezione*.

La definizione della dimensione territoriale appropriata sulla base della quale costruire politiche di valorizzazione e di più accorta gestione del patrimonio culturale è una impresa complessa, non solo sul piano istituzionale, ma, prima ancora, sul piano della chiarezza teorica. Tale definizione non può essere affrontata se non a partire da una visione programmatica integrata, di medio e lungo termine, degli obiettivi di governo del territorio, nella quale finalità e mezzi per conseguirli siano ricondotti alla concatenazione logica di una *struttura di programma*. E' pertanto utile riflettere su quali siano i requisiti programmatici di una politica di valorizzazione dei beni culturali.

A questo fine, tre punti meritano un approfondimento: il primo è quello delle condizioni di base per il *coordinamento* fra i soggetti - specialmente pubblici - delle politiche in questa materia.

Il secondo punto riguarda le ragioni della sovrapposizione, della mancata armonizzazione, e talora del conflitto, fra diverse *funzioni obiettivo* che sui beni culturali sono state in passato e ancora oggi vengono - legittimamente - espresse dai numerosi decisori pubblici.

Il terzo punto rappresenta un vero e proprio programma di studio, che dovrà necessariamente essere lungo e "partecipato", da una pluralità di punti di vista disciplinari, e che si misuri, coraggiosamente e liberamente, senza preconcetti, con la stessa *definizione di beni culturali*.

1. Requisiti programmatici di una politica di valorizzazione dei beni culturali

Fra i progetti lanciati su scala europea dal Programma Raffaello quest'anno, si distingue un filone particolarmente stimolante di studi miranti a stabilire una solida relazione fra conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, un *uso appropriato del territorio e una pianificazione territoriale appropriata*¹. Questo progetto propone all'attenzione degli addetti ai lavori una duplice questione:

- a) l'identificazione dei nessi fra il problema della valorizzazione del patrimonio culturale (e, di converso, della sua degradazione) e la pianificazione territoriale e ambientale;
- b) lo studio di quali siano i principi e i parametri di organizzazione territoriale e ambientale che possano considerarsi adeguati, o, meglio, necessari, per una gestione attiva ed equilibrata del patrimonio culturale.

Un approccio del genere, sebbene abbia qualche precedente "profetico" nel nostro paese², appare notevolmente innovativo rispetto agli orientamenti che hanno guidato, direttamente o indirettamente, le politiche dei beni culturali in Italia, per una serie di ragioni, fra le quali spicca una elevata indifferenza di tali politiche alla dimensione *territoriale*.

Se si ripercorrono infatti le principali linee di tendenza delle politiche dei beni culturali³ che si sono prodotte in Italia negli ultimi cinquanta anni, ci si avvede dell'assenza di strategie orientate *sistematicamente* in senso territoriale. Anche la situazione attuale, nonostante l'acceso dibattito sul decentramento, appare caratterizzata da una percezione del territorio solo di tipo giuridico-amministrativo, il che equivale, in buona sostanza, a una *non percezione* del territorio. Gli approcci prevalenti sono, o di tipo *puntuale* (cioè cominciano e finiscono sul singolo "bene culturale"), oppure, anche se in misura molto minore, di tipo *macro-statistico-quantitativo*, e in quanto tali insensibili alle specificità locali e territoriali⁴.

La definizione della dimensione territoriale appropriata sulla base della quale costruire indispensabili e non più rinviabili politiche di valorizzazione e di più accorta gestione del patrimonio culturale è una impresa complessa, non solo sul

¹ E' il progetto HECOPLAN, in programma per il 1998-1999, i cui promotori sono, per l'Italia, F.Archibugi; per la Francia, X.Greffe, per il Regno Unito N.Lichfield e per i Paesi Bassi, P.Nijkamp.

² Profetico, ma, purtroppo, appartenente alla famiglia profetica della "voce che grida nel deserto". Come, per esempio, il mai attuato progetto strategico del CNR "QUADROTER", realizzato nel 1992 in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente.

³ In questa sede, si fa riferimento ai soli *beni culturali di natura architettonica*, cioè quelli che Lichfield comprende nel CBH (Cultural Built Heritage) e che Throsby indica come costitutivi dell'*Immovable Cultural Heritage*.

⁴ L'unica eccezione di rilievo prodotta negli ultimi tempi è la Carta del Rischio, che combina l'approccio quantitativo al patrimonio culturale con la percezione delle differenziazioni locali in materia, sia di vulnerabilità dei beni, sia di pericolosità delle diverse componenti, naturali e antropiche, del territorio, a una scala che giunge fino alla disaggregazione di livello comunale.

piano istituzionale (competenze e livelli amministrativi, ecc.), ma, prima ancora, sul piano della chiarezza teorica⁵.

Fra i nodi che sarebbe necessario affrontare è particolarmente significativo ricordare⁶:

- il rapporto fra il valore del patrimonio culturale e il suo ambito territoriale⁷;
- i fenomeni, o variabili, o indicatori che possano essere assunti come espressione del nesso fra patrimonio culturale e il suo ambito territoriale;
- l’impatto potenziale (economico, tecnico, organizzativo, ecc.) della pianificazione territoriale sulla politica di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale;
- le diverse capacità di impatto dei diversi tipi di categorie di patrimonio a fronte delle possibili politiche di conservazione e valorizzazione;
- le caratteristiche che definiscono e identificano - anche *a priori* - una *unità territoriale di patrimonio culturale*.

1.1 Valore e ambito territoriale

Il primo punto - il rapporto fra il valore del patrimonio culturale e il suo ambito territoriale - propone un tema estremamente impegnativo, e mette in campo, oltre che la necessità di tenere conto delle variabili peculiari di ogni sito sul quale insistono i beni culturali architettonici, anche la non facile questione della *scala* alla quale è opportuno parlare di valore del patrimonio. Tale scala, infatti, varierà a seconda:

- dal tipo di valore⁸ di cui si sta trattando: per esempio, un edificio storico può avere un valore simbolico *di scala nazionale* diverso da quello che riveste a *scala locale*, o un impatto economico diretto più significativo sulla scala locale che non su quella nazionale; o un valore educativo di scala internazionale maggiore di quello che ha a scala locale; o ancora: un bene come un archivio storico specialistico potrebbe avere a scala internazionale un valore di uso (ma anche di non uso o di opzione) molto più grande di quello che ha a scala locale; e così via; di converso, la variabile geo-politica pesa molto nella determinazione del valore: come segnala Hutter (1997), La valutazione del pezzo più marginale e “minore” del patrimonio culturale in Italia sarà certamente più bassa di quella che lo stesso pezzo avrebbe in paese con meno reperti.

⁵ Una trattazione molto interessante dei “territori del patrimonio” si trova in Greffe, (1990), Cap.1.

⁶ Così come nei suggerimenti del progetto HECOPLAN.

⁷ Si veda, a proposito, tra l’altro, Lichfield (1988) e Greffe e Dupuis (1986).

⁸ Posso solo rimandare alla ricca letteratura sulle diverse, possibili dimensioni del valore, di uso, di non uso, di esistenza, di lascito e di opzione; economico e non economico, di mercato e non di mercato, tangibile e intangibile, ecc., dei beni culturali, ritenendo in questa sede più utile tenere aperte tutte le possibilità che non aderire in modo esclusivo a questa o quella classificazione.

- dal *soggetto* che compie la valutazione⁹: individui (utenti-non proprietari, utenti-proprietari, proprietari-non utenti, non utenti e non proprietari) o gruppi (associazioni e fondazioni, ecc.); e che ragionerà in termini di utilità contro costi; questo ragionamento a sua volta verrà influenzato da fattori come l'appartenenza a gruppi maggioritari o a minoranze; il censo; l'età, la religione; tale soggetto può essere infine rappresentato dai decisori politici, in quali, come si sottolineerà più avanti, *non costituiscono affatto* un blocco uniforme e univoco; gli *stakeholders* del patrimonio culturale sono stati altrimenti classificati da Throsby nelle seguenti categorie:
 - a) coloro che godono di qualche beneficio provato diretto (escludibile) dall'oggetto di patrimonio considerato;
 - b) coloro che godono di qualche esternalità positiva o di beneficio (non escludibile) di bene pubblico dal bene;
 - c) coloro che sostengono qualche costo diretto legato agli oggetti del patrimonio, perché, ad esempio, contribuiscono personalmente al costo del mantenimento, del rinnovamento, ecc.;
 - d) coloro che sostengono il costo del mantenimento, del rinnovamento, ecc., quando tale costo è sostenuto collettivamente, per esempio attraverso la tassazione;
 - e) coloro che si assumono (o ai quali viene attribuita) la responsabilità di prendere decisioni circa particolari oggetti di patrimonio o questioni generali di patrimonio culturale (per esempio le politiche del patrimonio) più in generale.

- dell'*obiettivo* per il quale si compie la stima del valore. Tale obiettivo può essere, per così dire, *interno al patrimonio* (tutela, salvaguardia dell'identità comunitaria, ecc.) o *esterno* ad esso (occupazione, sviluppo economico locale, ecc.). In termini generali, vale comunque l'osservazione di Throsby, per cui si cerca di stimare il valore degli oggetti del patrimonio per “valutare le loro rivendicazioni in termini di risorse per la loro conservazione, tutela, manutenzione o miglioramento¹⁰”.

A seconda dei casi, possono essere disponibili indicatori “di mercato” per la misurazione del valore di un bene culturale, o no. In qualche circostanza, il “valore culturale aggiunto” aumenta il valore di mercato di un bene, mentre in altre (come accade quando un edificio è sottoposto a vincoli severi) esso ne può diminuire il valore di mercato. Che si possa o non si possa fare uso di indicatori di mercato, è però del tutto evidente che una componente significativa del valore culturale degli edifici o dei siti del patrimonio si determina *al di fuori* del mercato, dal momento che, come sottolinea ancora Throsby (1997), una buona parte degli *stakeholders* delle decisioni di tutelare o non tutelare le proprietà del patrimonio culturale non sono, e non possono essere, parti di nessuna transazione di

⁹ Anche a questo riguardo, la letteratura è abbondante: in questo caso, ci limitiamo, per brevità, ad adottare lo schematismo di Lichfield (1988) e di Throsby (1997).

¹⁰ D.Throsby (1997). Su questo punto, si veda anche M.Causi (1992).

mercato¹¹. Sarà dunque utile ricorrere (come si vedrà più avanti) anche a quei metodi di valutazione che vengono di norma indicati come Metodi di Valutazione Contingente, sebbene questi metodi non si applichino alle generazioni future.

¹¹ Infatti, i benefici saranno probabilmente diffusi in tutta la comunità, locale, regionale, nazionale o internazionale; riguarderanno i posteri (valore di lascito) e molti contemporanei del tutto ignari dell'esistenza dei beni in questione (valore di esistenza).

1.2 Indicatori territoriali per i beni culturali

La misurazione del rapporto fra il valore del patrimonio culturale e il suo ambito territoriale richiede la individuazione di una serie di fenomeni, o di variabili, che possano esprimere in forma *proxy* accettabile questo rapporto e che possono rivelarsi di grande utilità per la determinazione di politiche territoriali che abbiano impatto sui beni culturali. Anche in questo caso, emerge la necessità di una riflessione mirata, che consenta di coniugare qualità e quantità in un sistema appropriato di indicatori, i quali potrebbero riguardare, a titolo di esempio:

- la classificazione della “dotazione di patrimonio culturale” dell’unità territoriale considerata (vedere dopo) in relazione alla domanda (locale ed esogena) di fruizione del patrimonio culturale attuale e potenziale;
- il rapporto fra domanda e offerta delle diverse destinazioni di uso (residenziale, commerciale, istituzionale, ecc.), attuali e potenziali, dei beni;
- l’accessibilità economica e fisica (viabilità, orari, sicurezza, ecc.) dei beni;
- la pressione antropica esercitata su di essi;
- il rapporto fra vulnerabilità degli edifici e presenza di fattori di rischio (pericolosità);
- il rapporto fra costi diretti e indiretti sostenuti localmente e utilità dirette e indirette beneficate localmente;
- il rapporto fra costi diretti e indiretti sostenuti centralmente e utilità dirette e indirette beneficate centralmente;
- la generazione di benefici intangibili, diversi alle diverse scale territoriali: locale, nazionale, internazionale, ecc.;
- il rapporto fra soggetti che sostengono localmente costi diretti e indiretti e soggetti che beneficiano centralmente di utilità dirette e indirette;
- il rapporto fra soggetti che sostengono centralmente costi diretti e indiretti e soggetti che beneficiano localmente di utilità dirette e indirette.

La messa a punto di questi indicatori richiederebbe inoltre una riflessione su una serie di aspetti, strettamente correlati, quali, ad esempio:

- quali debbano essere i valori da adottare come riferimento o standard di ottimalità;
- alternativamente, quali pratiche di *benchmarking* siano possibili, a quale scala e per quali fenomeni;
- quale sia la scala appropriata di applicazione degli indicatori individuati.

1.3 Pianificazione territoriale e conservazione/valorizzazione del patrimonio

I grandi orientamenti generali in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio nascono e si determinano ad una scala “macro” e si finiscono con il

concretizzare in interventi *puntuali* (“micro”) sui singoli “pezzi” del patrimonio. Tuttavia, fra il macro e il micro livello esiste quello che si potrebbe definire un “meso” livello¹², intermedio e funzionante in maniera diversa dagli altri due, del quale non si può fare a meno per collocare questi pezzi in quella che può essere definita la “rete degli impatti”, cioè il *sistema* (ottimale) *di modificazioni*, siano esse guidate intenzionalmente o prodotte come effetto collaterale dalle politiche adottate per il conseguimento dei diversi obiettivi di equilibrio territoriale (economico, occupazionale, di dotazione infrastrutturale e di servizi, ambientale, paesaggistico, residenziale, ecc.). Tale livello, per la sua natura funzionale e intersettoriale, non coincide con nessuna articolazione amministrativa. La sua delimitazione e definizione (di cui si parlerà anche più avanti) sono il risultato di una visione e di una *attività programmatica*.

1.4 Capacità di impatto delle diverse categorie di patrimonio

Il patrimonio culturale può essere classificato diversamente anche in base alla diversa capacità di impatto (diretto) su di esso delle possibili politiche di conservazione e di valorizzazione e (indirettamente) delle altre politiche di equilibrio territoriale. E’ evidente, per esempio, che mutamenti guidati nell’area della viabilità e nei sistemi di accessibilità fisica potrebbero avere un maggiore impatto positivo su beni “minori”, isolati, non in grado di suscitare da soli la massa critica di utilizzatori necessaria per compensare i costi di conservazione, di quanto ne avrebbero su beni “maggiori” e centrali, già sovraccarichi di utenti, magari già a rischio di congestione, che non si gioverebbero di un ulteriore carico. Con un altro esempio, si potrebbe ipotizzare che edifici che hanno conservato inalterata nei secoli la propria destinazione di uso potrebbero ricevere benefici maggiori da interventi di tipo vincolistico, che non beni che nella storia hanno già dato prova di multifunzionalità.

1.5 Unità territoriali di patrimonio culturale

Quali possono essere, per il patrimonio culturale, unità territoriali di riferimento adeguate alle politiche di conservazione e valorizzazione? Tradizionalmente, come si è già detto, si tende a fare “base” sulle unità territoriali amministrative, eppure non sempre, quando la problematica, come in questo caso, è di tipo programmatico, le suddivisioni amministrative sono soddisfacenti.

Gli studi per la messa a punto di riferimenti alternativi sono numerosi, e la letteratura, che conta su oltre venti anni di specifiche ricerche, particolarmente abbondante¹³. Tra gli altri, F. Archibugi ha suggerito l’individuazione di “aree di

¹² L’espressione (e il concetto) sono mutuati da P.Holland, del quale può vedersi, in particolare,, in: *Prometheus...*

¹³ Qui possiamo limitarci a ricordare le aree economiche funzionali, in base alle quali K.Fox ha proposto, nel 1973, di “ridisegnare” la geografia degli Stati Uniti, e il sistema urbano giornaliero di C.Doxiadis. Le Fea (per *functional economic areas*) sono mercati del lavoro relativamente

programmazione”, che servano da riferimento per la pianificazione territoriale e che risultino da una sintesi degli spazi funzionali propri dei diversi indicatori sociali. L’area di riferimento per una valutazione di piano approfondita è infatti quella che include i flussi di risorse che si vogliono creare o modificare. Si possono così determinare quelle unità territoriali appropriate da mettere alla base di una valutazione programmatica del “benessere insediativo”¹⁴.

L’ identificazione degli ambiti territoriali appropriati per gestire l'equilibrio fra domanda di usi di territorio e la sua offerta rappresenta dunque una condizione indispensabile per una pianificazione fattibile, razionale e sostenibile, e per il relativo processo di valutazione¹⁵. Una serie di studi finalizzati¹⁶ su questi argomenti hanno sottolineato come l'ambito territoriale appropriato, cioè l'ambito in cui la maggior parte delle attività e dei fattori di pressione esercitano il loro impatto (e quindi l'ambito in cui è appropriato valutare tale impatto ed esercitarne la gestione, attraverso decisioni, azioni e interventi) è l'ambito urbano: "quasi tutte le attività umane sono relazionate alla vita urbana del cittadino, cioè la vita quotidiana, e sono contenute funzionalmente nell'arco delle 12 ore. Esse si svolgono nel bacino urbano"¹⁷, il quale, tuttavia, non coincide con la semplice delimitazione fisica dell'area urbana costruita, ma si riferisce piuttosto alle funzioni che i cittadini svolgono in città, funzioni che hanno una portata maggiore del *continuum* costruito. Questa portata si delimita teoricamente con la pendolarità quotidiana accettabile esprimibile attraverso una data isocrona di accesso (per esempio, sessanta minuti/giorno) ai servizi. Dunque è il sistema delle funzioni urbane - o sistema urbano - lo spazio appropriato per pianificare e valutare il controllo e la gestione, da parte delle amministrazioni locali, della domanda e dell'offerta di territorio. Occorre valutare in quale misura e secondo quali modalità la domanda e l'offerta di *patrimonio culturale* si eserciti all'interno di questo concetto di sistema urbano funzionalmente definito.

1.6. Una struttura di programma per i beni culturali

Un programma, nell’accezione utile in questa sede, è "un processo attraverso cui preparare un insieme di decisioni per l'azione nel futuro, dirette al conseguimento di obiettivi mediante mezzi preferibili".¹⁸ Un programma è uno

autocontenuti nel breve periodo, i cui residenti possono acquistare, entro i confini dell’area, una linea pressoché completa di beni di consumo e possono fruire di una gamma completa di servizi pubblici al livello locale. Il *daily urban system* (Doxiadis, 1970) definisce invece la distribuzione di servizi e di attività, e di conseguenza la funzione urbana, in base ad una accessibilità compatibile con tempi (isocrone) contenuta nell’arco quotidiano di vita del cittadino.

¹⁴ F.Archibugi, *The Ecological City*, Ashgate, London 1997

¹⁵ A.Cicerchia, "Indicators for the measurement of the quality of urban life: What is the appropriate territorial dimension?", *Social Indicators Research*, n.1, 1997; e anche "Measures of Optimal Centrality: Indicators of City Effect and Urban Overloading. A Joint Research Project in France, Germany, Italy and the UK", in corso di pubblicazione presso la rivista *Social Indicators Research*

¹⁶ Cfr. il Progetto Quadroter (cit.)

¹⁷ Archibugi (1992)

¹⁸ Y.Dror (1963), una delle definizioni più soddisfacenti fra quelle formulate. Altre definizioni sono raccolte in Archibugi (1979). Questo paragrafo sintetizza le considerazioni sulla struttura di

strumento per eccellenza di costruzione e gestione delle politiche pubbliche¹⁹, ed è costituito da un insieme di *obiettivi*, considerati unitamente ad un insieme di *mezzi* atti a conseguirli. Questa visione di insieme è la "*struttura di programma*".

La *struttura di programma* è dunque una formulazione logica e ordinata degli obiettivi e dei mezzi per attuare un programma. Essa costituisce:

- una sorta di organizzazione articolata di un *sistema di obiettivi* che sono in certo modo coesistenti e correlati e
- una organizzazione *concatenata* degli obiettivi rispetto ai relativi mezzi o strumenti atti a conseguirli.

Essa rappresenta il tentativo di dare all'insieme di obiettivi e mezzi atti a conseguirli una organizzazione il più possibile razionale e percepibile, e ad ogni azione possibile il suo posto, la sua funzione: ora come obiettivo, ora come strumento, secondo la reciproca relazione fra obiettivi e la concatenazione tipica della sequenza obiettivo/mezzo.

La *relazione* di un obiettivo con gli altri obiettivi (che lo possono contrastare ma anche aiutare) e con i mezzi atti a conseguirlo va in qualche modo misurata e quantificata. Ciò per sapere come il raggiungimento di un obiettivo è contrastato o favorito dal perseguimento di un altro obiettivo, o come tale raggiungimento implica l'impiego di *quali e quanti* mezzi/risorse. E ciò per sapere anche come per mobilitare questi mezzi/risorse (mobilitazione che diventa a sua volta un obiettivo in sè) occorranza una certa quantità di altri mezzi/risorse.

Il ricorso alla struttura di programma presenta, a mio parere, numerosi vantaggi, in quanto, fra le altre cose, contribuisce:

1. a chiarire (al di là del formalismo giuridicista degli statuti, dei regolamenti e delle "competenze") quale sia la *missione* del soggetto (o dei soggetti) istituzionale che deve decidere e operare;
2. a chiarire e a negoziare quali siano gli *obiettivi generali* che la collettività delega al soggetto (o i soggetti) istituzionale preposto a conseguire;
3. a determinare i nessi logici fra obiettivi generali, programmi e azioni via via sempre più specifici;
4. ad assegnare le risorse e i mezzi disponibili alle diverse articolazioni del sistema degli obiettivi;
5. a valutare (ex ante, in corso d'opera ed ex post) il livello di conseguimento degli obiettivi di diverso grado di generalità.

Nel 1993, M.Di Palma, I.Bianchini e G.Marchesi elaborarono, nel quadro di un progetto Ministero Beni Culturali e Ambientali -Formez²⁰, una ipotesi di struttura di programma per una possibile riforma del bilancio del MBCA. Tale esercizio - che si fondò sulla normativa istitutiva del MBCA, assumendola come base di

programma espone da Archibugi in un articolo del 1997.

¹⁹ Non è infrequente che, specie in Italia, si tenda a esorcizzare l'espressione "programmazione" come qualcosa di appartenente a una stagione ormai tramontata e poco amata. Può essere allora interessante segnalare che dal 1993, la strutturazione di programma è diventata obbligatoria per legge (con il cosiddetto Government Results and Performance Act) presso tutte le Agenzie Federali degli Stati Uniti. Di essa, inoltre, si è sempre fatto un largo uso nel settore privato, nelle varie forme di *corporate planning*.

²⁰ AAVV., *I beni culturali*, Napoli 1993

partenza - individuava quattro obiettivi generali per l'attività del Ministero: la conoscenza di base; la conservazione e tutela del patrimonio; la valorizzazione e fruizione del patrimonio; la diffusione della ricerca dell'innovazione. Gli obiettivi generali vennero poi suddivisi in obiettivi specifici di primo e secondo grado; agli obiettivi di secondo grado vennero fatti corrispondere politiche e azioni, per la misurazione delle quali furono previsti indicatori di obiettivo e di risultato. L'esperimento dette quindi vita a una proposta di bilancio funzionale del Ministero corrispondente alla struttura di programma così disegnata.

A cinque anni di distanza da questa esercitazione, si ha l'impressione che l'impianto metodologico (e, in verità, anche gli obiettivi generali individuati) resti nel suo insieme valido e meritevole di essere riletto in termini operativi. Il piano andrebbe certamente integrato con una attenta considerazione delle interazioni e dei *trade-off* con tutte le istituzioni che fanno parte degli *stakeholders* delle politiche dei Beni Culturali: comprese quelle (preposte, non alla tutela del patrimonio, ma per esempio, alla lotta alla disoccupazione) che se ne occupano in quanto *bacini occupazionali* o quelle della finanza pubblica che li percepiscono come *assets*. Delle difficoltà di questi *trade-off* si parla più diffusamente nella sezione che segue.

2. Il problema del coordinamento fra soggetti (pubblici) delle politiche territoriali dei beni culturali

Uno dei problemi chiave della pianificazione sistemica pubblica è costituito dal *coordinamento* fra i soggetti che sono coinvolti, a diverso titolo, nella concezione e nella realizzazione di un piano, e che ne possono condizionare la riuscita.

Questo coordinamento, in alcune situazioni, soprattutto in Italia, sembra talvolta una utopia. Al riguardo, e con riferimento ai Beni Culturali, è esemplare l'esperienza condotta nella realizzazione della ricerca "Valutazione e Valorizzazione del patrimonio culturale pubblico"²¹.

Il nostro oggetto di studi è costituito dal patrimonio culturale pubblico di *beni architettonici* siti nel Centro Storico di Roma: circa 650 edifici di tipologie selezionate²² per essere suscettibili di una gestione migliore²³ di quella attuale, i cui maggiori proprietari sono il Comune (per circa il 60%) e il Demanio dello Stato (30% circa)²⁴.

Dati rilevanti per questo studio si trovano presso il Ministero delle Finanze, l'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione e l'Istituto Centrale per il Restauro (Ministero dei Beni Culturali), e presso due *dataset* del Comune di

²¹ Si tratta di un progetto ISPE, svolto con ICCD, ICR, Ministero delle Finanze e Comune di Roma e con un piccolo finanziamento del CNR - Progetto Finalizzato Beni Culturali.

²² La costruzione del campione del patrimonio culturale pubblico ha comportato l'esclusione, dal novero degli immobili considerati, di tutti quei beni architettonici che, per struttura e funzioni, non possono essere considerati in nessun caso potenzialmente utilizzabili a reddito: così è per le chiese aperte al culto, per le strade e le piazze, per le fontane e i monumenti, i ponti, i cimiteri, ecc. Sono stati inclusi, invece, edifici civili, edifici religiosi attualmente destinati ad uso civile, ecc.

²³ Per non osare l'aggettivo *ottimale*.

²⁴ Gli edifici dei rimanenti Enti della PA verranno analizzati in una successiva fase dello studio.

Roma. Al momento dell'avvio del progetto, nessuno di questi soggetti, che sono proprietari o gestori dei beni oggetto di ricerca, conosceva in modo sistematico e operativo quali dati si trovassero in possesso degli altri. Nessun dataset era in grado di dialogare con nessuno degli altri.

D'altro canto, qualsiasi analisi dei beni finalizzata alla valutazione, alla valorizzazione, o alla elaborazione di qualsiasi elementare politica di gestione di questi edifici storici o artistici, si potrebbe fare solo a partire, o di una raccolta *ad hoc* di dati sul campo (per la quale non ci sono i fondi) o dall'*integrazione* dei dati esistenti e oggi dispersi. Un primo positivo risultato del progetto è stata dunque la creazione di una forma - semplicissima - di interfaccia, con la quale da una fonte amministrativa pubblica si può accedere all'altra, e di un *dataset* che, senza duplicare quelli da cui è stato originato, ne riassume le informazioni più significative per il *decisore*, riempiendo così di qualche piccolo contenuto operativo il recipiente delle buone intenzioni sull'integrazione degli approcci e il coordinamento dei soggetti²⁵.

Ma come si capisce quali sono le informazioni più significative per il decisore? Chi è il decisore, o meglio, chi sono i decisori sui beni culturali? E' questo un secondo punto, molto problematico, sul quale in genere si preferisce glissare e che invece occorre affrontare.

3. I beni culturali come oggetto di conflitto latente fra diverse funzioni-obiettivo

A ben vedere, il problema della disorganicità che periodicamente si ripropone, a spese della efficacia, in materia di politiche dirette o indirette dei beni culturali, può essere visto, più che come fondato su un debito di coordinamento fra i soggetti competenti a diverso titolo, *come il risultato di un conflitto fra diverse funzioni-obiettivo*. La questione meriterebbe di essere affrontata con una profondità che in questa sede non è possibile. Bastano tuttavia pochi, schematici esempi.

E' evidente che, se la funzione-obiettivo che identifica, fin dalla legge 1089 del 1939, la "missione"²⁶ di quello che oggi è il Ministero dei Beni Culturali, è la *tutela* del patrimonio, la funzione-obiettivo che ha ispirato, alla metà degli anni Ottanta, l'operazione "Giacimenti Culturali" nel Ministero del Lavoro, o in altre operazioni "straordinarie" era invece quella della *lotta alla disoccupazione* o quella *dello sviluppo delle aree in ritardo* (una lettura analoga a scala europea si trova, più recentemente, anche nel *Libro Bianco* di J.Delors). Nel primo caso, i beni culturali sono *oggetto e fine della politica*; nel secondo caso, essi ne sono *gli strumenti*.

²⁵ Si tratta del database OIKIA, gestito da ISPE E ICCD, la cui descrizione si può trovare in A.Cicerchia., "Valutazione e valorizzazione dei beni culturali: considerazioni sullo stato dell'arte in Italia con riferimento alla programmazione territoriale" (1997).

²⁶ Per esprimerci nei termini del recente Government Performance and Results Act (1993) del Congresso degli Stati Uniti, che introduce con forza di legge la pianificazione strategica nella Amministrazione Federale.

In questo decennio, e particolarmente negli ultimi anni, sui beni culturali vengono proiettate in modo crescente altre funzioni-obiettivo, legate al *risanamento della finanza pubblica*, che vedono il patrimonio come *risorsa*, appunto, di tipo patrimoniale, da amministrare con l'oculatazza necessaria in una situazione delicata qual è quella dell'Italia nei confronti dell'Unione monetaria Europea. In questa prospettiva, il patrimonio culturale entra più volte, negli anni Novanta, nelle leggi Finanziarie.

Ulteriori diverse funzioni-obiettivo guidano le politiche che in qualche misura coinvolgono i beni culturali nelle diverse articolazioni territoriali della P.A..

Dalle diverse funzioni-obiettivo che i vari soggetti pubblici attribuiscono ai beni culturali discendono:

- a) diverse *dimensioni di valore* del patrimonio, che saranno dominate, a seconda dei casi, dalla sua capacità di generare reddito, di creare occupazione, di educare, di alimentare l'identificazione comunitaria, di appagare il bisogno di bellezza, di parlare dei nostri padri e dei noi ai nostri pronipoti, ecc.;
- b) la questione, tutt'altro che semplice, dei criteri di decisione che devono ispirare il mantenimento o il mutamento della destinazione di uso - nel caso del nostro progetto - del nostro importante patrimonio architettonico;
- c) il problema della definizione della *dimensione territoriale appropriata* ai fini programmatici delle politiche del patrimonio.

La mia opinione è che il conflitto fra le funzioni-obiettivo resterà insanabile fino a quando esso non verrà riconosciuto e finalmente *governato*, attraverso l'identificazione dei soggetti istituzionali in grado di operare gli indispensabili *trade-off* con i quali le differenze potrebbero arrivare a dare vita a sinergie positive.

4. La necessità di un concetto “programmatico” di beni culturali

La tendenza, in atto ormai da anni, ad estendere il concetto di beni culturali (che è già un allargamento ingente rispetto all'originario concetto di “cose d'antichità e d'arte”²⁷), se può essere condivisa sul piano intellettuale e persino politico-culturale, sul piano strettamente tecnico genera invece più problemi di quanti ne risolve. Se, infatti, in qualche modo è possibile, almeno in certi casi, fare riferimento, non solo a una solida tradizione accademica storico-critica, ma anche a un consolidato “mercato dell'arte” o dell' “antiquariato”, che riguarda certi oggetti e non altri, separando in maniera abbastanza precisa ciò che esperti (e acquirenti) intendono per “arte” da quello che essi non riconoscono come tale²⁸, il compito appare pressoché impossibile se si accetta invece l'identificazione fra beni culturali e “oggetti aventi valore di testimonianza di civiltà”, perché anche la

²⁷ Così fin dalla Legge del 1909, n.364, la prima del Regno d'Italia in questa materia, che influenzerà la successiva Legge Bottai (1089/1939).

²⁸ Questa percezione, del resto, è soggetta a mode, influenzata da operazioni che si potrebbero definire di *marketing*, subordinata a umori collettivi che fanno salire e scendere, abbastanza capricciosamente, le quotazioni di autori, stili, periodi. Se ne trova un resoconto molto interessante in F.Forte (1997).

caffettiera napoletana, la radio a transistor, la bottiglia del latte in vetro, i dischi di vinile, ecc. possono rivendicare un valore di “testimonianza di civiltà” che, onestamente, non si potrebbe negare loro. Questo, però, è un vero e proprio equivoco, che deriva dal fatto che nella cultura italiana, ancora permeata di idealismo, manca il concetto, tipico, invece, dell’ antropologia culturale statunitense, di *cultura materiale*, che per definizione non ha nulla a vedere con l’Arte e la Storia, ma è basato sulla documentazione delle concrete soluzioni tecnologiche, tecniche e formali, che i popoli adottano nei lunghi cicli della loro esistenza.

Di fronte al gap incolmabile fra ricchezza del patrimonio da tutelare²⁹ e risorse pubbliche, sempre più scarse, che i beni culturali, in concorrenza gli uni con gli altri (e con altre voci di spesa), rivendicano a sé, pensiamo che si possa condividere l’appello per una definizione che abbia il coraggio e la forza logica di essere *esclusiva* - senza alcuna pretesa di validità universale, ma, al contrario, che sia solo operativa, solo programmatica - di beni culturali. Esclusiva nel senso di dotata di *capacità di discriminare* ciò che va tutelato perché *eccellente*, per meriti artistici, storici, o perché, per il suo particolare significato per la comunità, è stato per così dire “selezionato culturalmente” dal rasoio del tempo, e che deve essere oggetto delle politiche di valorizzazione e gestione ottimale, da ciò che eccellente non è, e che pertanto deve accontentarsi di un posto non prioritario nella corsa per l’assegnazione delle, sempre più scarse, risorse.

Tentativi di stabilire un punto di riferimento *oggettivo* per giudicare lo status del patrimonio e il suo contenuto sono stati compiuti, sia dall’UNESCO³⁰, sia, più recentemente, dall’ICOMOS (International Council on Monuments and Sites)³¹. Tuttavia, come nota D.Throsby (1997), anche nella Convenzione dell’UNESCO e nella Carta di Burra, le definizioni, sebbene adottino fra i criteri di base il requisito “oggettivo” di un certo numero di anni di età che un oggetto deve avere per poter aspirare ad essere definito un bene culturale, finiscono inevitabilmente per fondarsi sul giudizio (soggettivo) di esperti.

In questo quadro, quale contributo alla definizione di patrimonio culturale potrebbe derivare dal punto di vista economico? Throsby, per esempio, ritiene di poter richiamare il concetto di “capitale culturale”, nonostante che qualche suo uso, in passato, sia restato elusivo. E’ intuitivo che dalla teoria del capitale possano trarsi alcune idee, come quelle di investimento, deprezzamento, manutenzione, tassi di ritorno, differenziazione fra stock e flussi, ecc., che potrebbero essere applicate all’area della tutela del patrimonio. Egli suggerisce pertanto di definire il capitale culturale (di tipo immobiliare) come il *valore capitale che può essere attribuito a un edificio, a un insieme di edifici, a un monumento, o più in generale a un posto, che è addizionale al valore del suolo e degli edifici come pure strutture o entità fisiche, e che incarna la valutazione della comunità del bene in termini della sua dimensione sociale, storica o*

²⁹ Un gap documentato energicamente dal lavoro recente di A.Ricci (1996) sui *mali dell’abbondanza*.

³⁰ UNESCO, *Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, 1972

³¹ ICOMOS, *The Barra Charter*, in Marquis-Kile and Walker (1992)

culturale. Adottando il suggerimento di Throsby, del capitale culturale (come nel capitale fisico nel quale è inserito) si potrà rilevare la decadenza in caso di abbandono, l'innalzamento del suo valore di bene in caso di investimento nella manutenzione; investimenti nella creazione potranno creare nuovo capitale culturale³². Per la stessa ragione, saranno legittime analisi come la Costi-Benefici o le sue numerose variazioni³³, o progetti di costruzione di graduatorie fondati, per esempio, sui diversi ritorni sociali (cioè quel tipo di ritorni in cui si tiene conto, tanto dei flussi finanziari *tangibili*³⁴, diretti e indiretti, di mercato e non, quanto degli effetti *intangibili* che si producono come beni pubblici o esternalità positive³⁵.

A suivre

RIFERIMENTI

- Archibugi F. (1997), *The Ecological City*, London, Ashgate.
- Archibugi F. (1996) "Programme Indicators. Their Use and Role in Integrated Programming", *Social Indicators Research*, vol.36, n.1
- Alibrandi T. e P.Ferri (1995), *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè.
- Bariletti A. e M.Causi (1998), *Risorse e occupazione nei beni culturali*, Roma, in corso di pubblicazione.
- Baumol W.J. and W.G.Bowen (1966), *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York, Twentieth Century Fund.
- Bobbio L. (1994), "Politica dei beni culturali", in G. Brosio (a cura di), *Economia e politica dei beni culturali*, Torino, La Rosa
- Bodo C.(a cura di) (1994), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1980-1990*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Causi M., "Valutazione economica dei beni culturali: un esame critico", in: C.Bodo (a cura di) (1994), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1980-1990*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Cicerchia A. (1998), "Spunti per una riflessione su alcune condizioni di base per il coordinamento delle politiche di valorizzazione e gestione dei beni culturali", in: Atti del XXII congresso INU, *Il governo del territorio nella riforma delle istituzioni*, in corso di pubblicazione, INU, Roma
- Cicerchia A. (1998), "Raccolta argomentata sulla legislazione e sulle proposte di legge in materia di beni culturali", *mimeo*, Roma.
- Cicerchia, A. e F.Padoa Schioppa Kostoris, (1998) "Valutazione e valorizzazione del patrimonio culturale storico-artistico-culturale pubblico nel Centro Storico di Roma", in corso di pubblicazione presso *Economia della Cultura*.
- Cicerchia, A. e F.Padoa Schioppa Kostoris, (1998) *Economia e beni culturali: alcune riflessioni*, mimeo, Roma

³² Si supererebbe così, osserva Throsby, il cortocircuito dell'età minima. Anche opere e monumenti di giovane età hanno diritto di ingresso - se in qualche modo "eccellenti" artisticamente o socialmente, nel novero degli oggetti del patrimonio.

³³ Fra le tante, mi limito a ricordare la *Community Impact Analysis* di Lichfield o la *Goal Achievement Matrix* di Hill.

³⁴ Come nel metodo ADEP di Ost e Lemaire del 1984.

³⁵ Un approccio, questo, percorso da Kalman (1980) e da Nijkamp (1989).

- Cicerchia A. (1998), "Measures of Optimal Centrality: Indicators of City Effect and Urban Overloading. A Joint Research Project in France, Germany, Italy and the UK", in corso di pubblicazione presso *Social Indicators Research*
- Cicerchia A. (1998), *Valutazione e valorizzazione del patrimonio culturale pubblico. Relazione scientifica dell'attività svolta nel 1997*, Rapporto al CNR, Progetto Finalizzato Beni Culturali, Roma (mimeo).
- Cicerchia A. (1997), "Valutazione e valorizzazione dei beni culturali: considerazioni sullo stato dell'arte in Italia con riferimento alla programmazione territoriale", *Documenti di Lavoro ISPE*, n.66, Roma.
- Cicerchia A. e A. Petochi (1997), "Il patrimonio culturale costruito di proprietà pubblica: prime ipotesi di stima quantitativa e valutazione economica in una prospettiva di valorizzazione", *mimeo*, Roma.
- Cicerchia A. (1997), *Valutazione e valorizzazione del patrimonio culturale pubblico. Relazione scientifica dell'attività svolta nel 1996*, Rapporto al CNR, Progetto Finalizzato Beni Culturali, Roma (mimeo).
- Cicerchia A. (1996), "Indicators for the measurement of the quality of urban life: What is the appropriate territorial dimension?", *Social Indicators Research*, vol.36 n.1.
- Dupuis X., Greffe X. (1986), "La valorisation économique du patrimoine", relazione presentata al convegno L'Economie de la culture - Avignon 12-14 maggio 1986
- Forte F. (1998), *Economia e politiche del patrimonio culturale pubblico*, relazione presentata al Seminario ISPE del 7 aprile 1998 (mimeo)
- Forte F. (1997), "Towards a European Market for Arts and Culture Goods: Some Proposals", in: M. Hutter e I.Rizzo (1997), *Economic perspectives on cultural heritage*, MacMillan Press Ltd, London
- Greffe X. (1990), *La valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*, Anthropos, Paris
- Hutter M. e I.Rizzo (1997), *Economic perspectives on cultural heritage*, MacMillan Press Ltd, London
- Kalman H. (1980), *The Evaluation of Historic Buildings*, Ministry of the Environment, Ottawa
- Lemaire R.M. e Chr. Ost (1984), *Evaluation économique du patrimoine monumental. Présentation d'une méthode d'analyse*, Studio commissionato dalla CEE, SG/CULTURE/22/85/FR, Bruxelles, Novembre.
- Lichfield N. (1988), *Economics in urban conservation*, Cambridge, Cambridge University Press
- Lichfield N. *et al.* (1990), "Rapporto sull'analisi costi-benefici per il patrimonio culturale costruito", Numero speciale di *Restauro*, anno XIX, nn.111-112, settembre-dicembre.
- Maggi M. (1994), "L'economia dei beni culturali in Italia: i benefici degli interventi", in G. Brosio (a cura di), *Economia e politica dei beni culturali*, La Rosa Editrice, Torino.
- Marquis-Kyle P. and M.Walker, *The Illustrated Burra Charter: Making Good Decisions About the Care of Important Places*, ICOMOS, Sydney: Australia 1992
- Monti A. e A. Paolucci (1992), *La politica di privatizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato*, Jovene Editore, Camerino.
- Modigliani F. e F. Padoa Schioppa Kostoris (1998), *Sostenibilità e solvibilità del debito pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Nijkamp P. (1989), "Quality and quantity. Evaluation Indicators for our Cultural-Architectural Heritage", *mimeo*, Napoli.
- Padoa Schioppa Kostoris F., "Valori e valutazioni economiche", *Technology Review*, 97, a.9, nov.1996

- Padoa Schioppa Kostoris F., "Economic Policy and Reforms in Contemporary Italy", *CEPR Working Paper*, London 1998.
- Quaranta M. "La filosofia italiana fino alla Seconda Guerra Mondiale", in L. Geymonat (a cura di), *Storia del pensiero filosofico e scientifico*, vol.VI – Il Novecento, Milano, Garzanti 1972
- Sable K.A (1996), *Historic Built Resources: an Example of the Double Public Good*", relazione presentata alla Ninth International Conference on Cultural Economics, Boston, Mass., May 8-12.
- Turci M.C.(1994), "L'intervento straordinario a favore dei Beni Culturali", in C. Bodo (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1980-1990*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Throsby D. (1997), "Seven Questions in the Economics of Cultural Heritage", in: M. Hutter e I.Rizzo (1997), *Economic perspectives on cultural heritage*, MacMillan Press Ltd, London
- UNESCO, *Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, UNESCO, Paris 1972.