



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Territori della Cultura

Rivista on line Numero 43 Anno 2021

Iscrizione al Tribunale della Stampa di Roma n. 344 del 05/08/2010





Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Sommario

Comitato di redazione	5
L'EUROPA DELLE CULTURE	
Riprende il cammino della Conferenza sul Futuro dell'Europa	8
Alfonso Andria	
AMBIENTE, PAESAGGIO E SVILUPPO	
NextGenerationEU 2021 - 2026	12
Pietro Graziani	
Conoscenza del Patrimonio Culturale	
Domenico Caiazza L'Antece. Un condottiero lucano sculpto su una vetta dell'Alburno	18
Cultura come fattore di sviluppo	
Claudio Bocci Pianificazione strategica e <i>governance</i> integrata per lo sviluppo a base culturale. Per un Cipe della cultura	28
Stefania Monteverde Un viaggio insolito: il Grand Tour annuale tra le città finaliste candidate a Capitale Italiana della Cultura	38
Sabrina Fiorino Imprese per la Cultura	46
Paola Raffaella David PNRR e patrimonio culturale: alcune considerazioni	52
Giovanna Barni Cultura e Digitale al tempo del Covid: la risposta resiliente e sostenibile di CoopCulture che guarda al futuro	60
Metodi e strumenti del patrimonio culturale	
Gaetana Maria Giorgio L'Aranciera di Villa Borghese: fonti e morfologie	72
Matilde Romito Un artista ungherese sulla costiera amalfitana fra gli anni Venti e Trenta	86
Hamza Zirem Il percorso dello scrittore franco-cabilo Jean El Mouhoub Amrouche	114
Antonello Grimaldi Il Pirellone, capolavoro senza tempo e bene culturale sfaccettato	126
Ferdinando Longobardi, Marika Pitti Phénoménologie de la sur-nomination: une analyse sociolinguistique	134
Appendice	
Premio Patrimoni viventi 2021. Il Bando	155

Comitato di Redazione



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Presidente: Alfonso Andria

comunicazione@alfonsoandria.org

Direttore responsabile: Pietro Graziani

pietro.graziani@hotmail.it

Direttore editoriale: Roberto Vicerè

redazione@qaeditoria.it

Responsabile delle relazioni esterne:

Salvatore Claudio La Rocca

sclarocca@alice.it

Comitato di redazione

Claude Albore Livadie Responsabile settore
"Conoscenza del patrimonio culturale"

alborelivadie@libero.it

Jean-Paul Morel Archeologia, storia, cultura

moreljp77@gmail.com

Max Schvoerer Scienze e materiali del
patrimonio culturale
Beni librari,
documentali, audiovisivi

schvoerer@orange.fr

Francesco Caruso Responsabile settore

"Cultura come fattore di sviluppo"

francescocaruso@hotmail.it

Piero Pierotti Territorio storico,
ambiente, paesaggio

pieropierotti.pisa@gmail.com

Ferruccio Ferrigni Rischi e patrimonio culturale

ferrigni@unina.it

Dieter Richter Responsabile settore
"Metodi e strumenti del patrimonio culturale"

dieterrichter@uni-bremen.de

Informatica e beni culturali

Matilde Romito Studio, tutela e fruizione
del patrimonio culturale

matilderomito@gmail.com

Adalgiso Amendola Osservatorio europeo
sul turismo culturale

adamendola@unisa.it

Segreteria di redazione

Eugenia Apicella Segretario Generale

univeur@univeur.org

Monica Valiante

Velia Di Riso

Progetto grafico e impaginazione

PHOM Comunicazione srls

Per consultare i numeri
precedenti e i titoli delle
pubblicazioni del CUEBC:
www.univeur.org - sezione
Mission

Per commentare
gli articoli:
univeur@univeur.org

Info

Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali

Villa Rufolo - 84010 Ravello (SA)

Tel. +39 089 857669 - 089 858195 - Fax +39 089 857711

univeur@univeur.org - www.univeur.org

Main Sponsors:



ISSN 2280-9376



PNRR e patrimonio culturale: alcune considerazioni

Paola Raffaella David

*Paola Raffaella David,
già dirigente MiC e
coordinatore del NUVV*

Tra le sei Missioni nelle quali si articola il PNRR italiano la Missione n.1, strutturata nelle tre *Componenti della digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*, si pone l'obiettivo della modernizzazione del paese attraverso l'attuazione di misure di riforma della P.A. a garanzia della realizzazione, oltre che dell'efficacia degli investimenti che ci si propone di finanziare. La cultura ed il turismo (ai quali nel Piano attualmente vanno 8 miliardi di euro) sono considerati settori strategici di investimento poiché dovrebbero giocare un ruolo preminente per la ripresa della produttività e della crescita economica. Essi infatti, contribuendo ad elevare i livelli dei servizi culturali e turistici, innovare ed ampliare l'offerta culturale, migliorare l'accessibilità e l'accoglienza nei siti, tutelare e conservare il patrimonio con ingenti investimenti etc., potrebbero imprimere una nuova dinamicità ed una nuova integrazione a due settori considerati fondamentali per lo sviluppo. Ma, come si deduce anche dalle linee guida europee alla redazione dei Piani, l'utilizzo dei nuovi fondi è subordinato alla rimozione o comunque alla limitazione, di criticità che da molto tempo affliggono tutte le amministrazioni pubbliche, certo riconducibili alla scarsità di risorse ma soprattutto a cause strutturali, come dimostra la ridotta capacità di spesa dei fondi comunitari nelle passate programmazioni.

Significativamente, infatti, nella stessa Missione sono previste anche misure di riforma mirate essenzialmente al rafforzamento della *capacity building* delle amministrazioni pubbliche, nei diversi settori ed ai diversi livelli di governo; si afferma infatti la necessità di "una svolta radicale nella struttura della PA (da raggiungerci) promuovendo l'innovazione, le capacità, le competenze, il merito" ma anche la "digitalizzazione e la "semplificazione sistematica dei procedimenti amministrativi" e dei processi decisionali per ridurre tempi e costi, con l'obiettivo di implementare la qualità dei servizi offerti ai cittadini con particolare riferimento a quelli legati al rilancio della cultura e del turismo. È dunque interessante rilevare che, nella Missione, la strategicità degli investimenti nella "bellezza del paese", nella cultura e nel turismo, visti come generatori di sviluppo territoriale e crescita produttiva, sia messa in diretta relazione con misure di riforma della pubblica amministrazione, a riprova che la validità dell'investimento su tutta la catena del valore attivata investendo in questi due settori è fortemente subordinata alla modernizzazione della P.A. ed anzi che essa rappresenta una pregiudiziale per la generazione di nuovo valore economico: in altri termini, questo significa che lo sviluppo delle potenzialità del nostro patrimonio



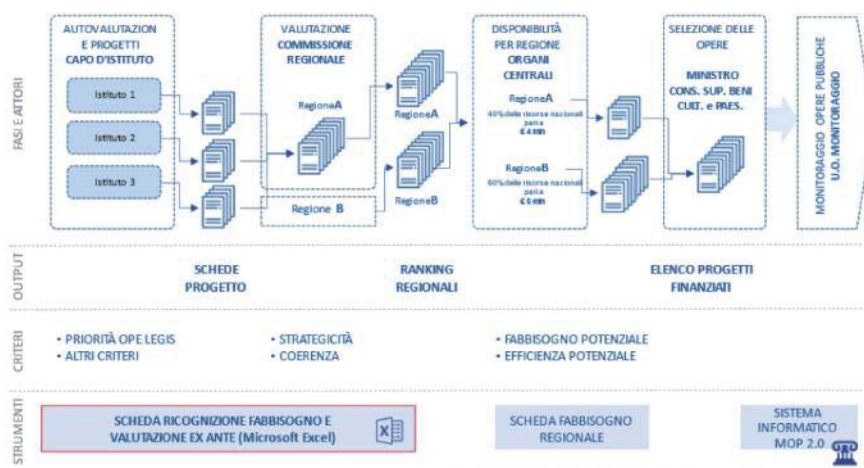
culturale, paesaggistico ed ambientale, da ottenersi investendo risorse nell'implementazione e nell'innovazione dell'offerta culturale e turistico/culturale, passano attraverso la capacità delle amministrazioni pubbliche di saper poi gestire i processi di attuazione delle politiche di intervento decise in questi settori. Gli investimenti sul patrimonio culturale, possibili grazie al PNRR, sono dunque mirati anche al rafforzamento delle amministrazioni preposte alla gestione di tale patrimonio, affinché esse superino carenze ben note, che, come sappiamo, si riassumono, in massima parte, nel *deficit* di capacità amministrativa (*capacity building*) degli uffici e del relativo personale a gestire la grande quantità di procedimenti di loro competenza ma nello stesso tempo restii ad introdurre (o ad accettare) elementi di cambiamento sia nelle procedure che nei processi complessivi che regolano le attività amministrative, restando ancorati a 'catene decisionali lunghe e farraginose' (Valotti). Tutto ciò, com'è noto, causa lentezza nel rilascio dei provvedimenti di autorizzazione, scarsa efficienza nella gestione delle procedure di appalto, realizzazione e monitoraggio degli interventi di conservazione e restauro, e, a monte di questi ultimi, la spesso insufficiente (se non assente) valutazione dei progetti da finanziare, che invece richiederebbe priorità determinate da rigorose ricognizioni dei fabbisogni etc. Ma lo stesso potrebbe dirsi per le politiche di valorizzazione del patrimonio, con riferimento alla carenza di valutazione nelle modalità di distribuzione delle risorse ai musei ed ai 'luoghi della cultura', non agganciata alla loro più o meno sviluppata capacità di autosostenibilità e di amministrare e promuovere la fruizione anche turistico-culturale del proprio patrimonio o, ancora, di fare rete con le amministrazioni territoriali, gli enti locali ed i diversi *stakeholders*, praticando modelli innovativi di *multilevel governance*: si tratta in tutti i casi (ma ve ne sono di altri ovviamente) di processi (e procedure) che presentano ampi margini di miglioramento, che vanno perseguiti cercando di elevare i livelli attuali di qualità dei servizi, e dell'azione amministrativa in generale, non confliggendo ovviamente con le ragioni della tutela e della corretta conservazione del patrimonio. Ma vediamo più in dettaglio le diverse questioni.

1. Sulla digitalizzazione

In riferimento al grande scenario di cambiamento che dovrà investire anche il settore cultura/turismo, uno dei temi più



OVERVIEW PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE E MONITORAGGIO



importanti che il Piano lancia è quello della **digitalizzazione**. È questo però uno degli argomenti più complessi da affrontare per il settore pubblico, poiché, in molti casi, esso presuppone il ridisegno o, come si definisce, la reingegnerizzazione di molti processi decisionali, per semplificarli e velocizzarli. E d'altra parte, questo ridisegno è complicato dalla non **sovrapponibilità** automatica tra i **procedimenti amministrativi**, basati su apparati normativi (leggi, regolamenti, circolari etc.) ed i **processi gestionali** (ai quali possono concorrere anche più procedimenti) che riguardano l'insieme delle attività che le amministrazioni svolgono per il raggiungimento di obiettivi specifici.

Pensiamo ad esempio al processo di programmazione e monitoraggio degli interventi finanziati con risorse pubbliche che vengono assegnate dal MiBACT (oggi MiC) ai diversi istituti preposti alla tutela, per interventi di conservazione e/o restauro dei beni, sulla base del bilancio statale triennale - ma anche da provvedimenti legislativi 'a decorrere' o da leggi pluriennali di spesa¹. Si tratta di un processo nel quale concorrono disposizioni contenute in norme diverse (che sarebbe qui inopportuno approfondire) ma che dalla digitalizzazione dei suoi diversi **step** procedurali non potrebbe che giovare in termini di semplificazione e trasparenza.

Il grafico soprastante mostra la schematizzazione del processo di programmazione articolato su **attori, fasi, criteri e strumenti ed output** intermedi (*schede progetto, graduatorie regionali di priorità, elenco dei progetti da finanziare*) in analogia con le fasi di analisi e valutazione delle opere pubbliche indicate nelle norme (D.Lgs. 228/2011 e Codice degli appalti).² L'obiettivo è quello di determinare un **ranking** delle priorità delle proposte progettuali su base territoriale, con indicazione dei punteggi conseguiti in base a specifici criteri ponderati. Le indicazioni di **monitoraggio** sono condivise con altre banche-dati nazionali (BDAP, ANAC, DIPE) come previsto dal D.Lgs. 97/2016.³ Ma, anche dopo il lavoro di sintesi che la digitalizzazione dei

¹ Come ad es. gli stanziamenti previsti dagli artt. 9-10 della L. 190/2014; dall'art. 1 c. 140 della L. 232/2016 etc. o le risorse stanziare per il Piano Strategico Grandi Progetti Beni Culturali attivate dalla L. 106/2014 (c.d. *Art bonus*).

² Una scheda-progetto contiene le varie fasi digitalizzate, (dalla ricognizione dei fabbisogni alla valutazione *ex ante* delle singole opere da candidare al finanziamento. In questo caso, oggettività e trasparenza nella selezione delle proposte ed una significativa riduzione dei tempi del processo sono i valori aggiunti grazie a misure di digitalizzazione elementari.

³ Il D.Lgs. 97/2016 FOIA prevede che gli adempimenti delle PPAA, ai sensi della Legge 190/2019 c.d. legge Severino in materia di trasparenza, siano ritenuti assolti dagli adempimenti di monitoraggio previsti dal D.Lgs. 229/2011 (BDAP).



processi comporta, è anche possibile che tra questi ultimi, finalizzati all'efficacia e all'efficienza nel raggiungimento degli obiettivi e **le procedure**, basate sulla conformità alle norme, si creino **disallineamenti** che potrebbero richiedere revisioni dei procedimenti che regolano le diverse attività delle amministrazioni pubbliche. Nell'esempio citato, con riferimento alle modalità di programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici, si dovrebbero analizzare alcune disposizioni previste dalle norme vigenti in materia di valutazione degli investimenti pubblici (D.Lgs. 228/2011 e 229/2011) ma eventuali revisioni potrebbero essere necessarie anche per altri procedimenti che regolano i diversi processi relativi all'attività gestionale del patrimonio culturale, previsti dalle disposizioni del D.Lgs. 42/04: da quelli relativi all'applicazione di misure di tutela monumentale e paesaggistica che prevedono l'interazione con diversi livelli istituzionali di governo del territorio e/o con i diversi *stakeholders* etc. all'apposizione di vincoli di tutela monumentale e paesaggistica all'attività di copianificazione paesaggistica, all'attuazione di accordi e convenzioni con soggetti terzi per l'attuazione di forme di PPP, per non citarne che alcuni. Ma ciò presupporrebbe di poter ampliare il campo delle possibilità di delegificazione o modifica di norme che regolano i procedimenti amministrativi, come già previsto dalla L. 59/97, art. 20 e da norme anche più recenti.

2. Su innovazione e 'cultura della valutazione'

Ma, accanto ai benefici portati dalla digitalizzazione, un altro elemento di forte razionalizzazione è quello rappresentato dalla diffusione sistematica e capillare della 'cultura della valutazione' applicata ai diversi ambiti di azione dell'amministrazione, sia nel settore della *performance* delle organizzazioni che in quello della gestione economico-finanziaria degli investimenti per la programmazione delle risorse pubbliche: e tuttavia sappiamo che questa cultura, fino ad oggi, sembra aver poco attecchito nel settore pubblico.

2.1. Innovazione e valutazione della performance organizzativa

Per quel che riguarda la **valutazione delle performance delle organizzazioni**, essenziale per la capacità di realizzare quanto



previsto dalle *policies* di settore, ricordo che molte innovazioni in materia di valutazione della *performance* ad esempio dei dirigenti, almeno sulla carta, sono già in parte previste dalle norme dettate con il D.Lgs. 150/2009 (legge Brunetta) in gran parte inapplicata e con la successiva, ma mai completata, 'riforma Madia' o con parziali ed insufficienti interventi normativi più recenti... Ma di fatto, allo stato attuale per ciò che riguarda la valutazione della *performance*, essa viene considerata solo come pratica routinaria, priva di contenuti effettivi e quindi come adempimento esclusivamente formale... Se invece si vuole creare un'amministrazione, per parafrasare il testo del Piano, "capace, competente, semplice e *smart*" oltre che innovare procedure e processi gestionali e condividere banche dati, è necessario puntare sulle capacità, sulle competenze e sul merito, operando la semplificazione delle strutture amministrative riducendo il numero delle unità organizzative ed i livelli gerarchici, effettuando modifiche nei sistemi di reclutamento (non più assunzioni di professionalità non aggiornate alle nuove esigenze, basate in modo astratto sulla 'pianta organica') e soprattutto valorizzando, premiandoli, merito e competenze professionali specialistiche, per evitare, tra l'altro, pericolose e squalificanti perdite di *know how* per la P.A. Oggi, alla luce delle risorse eccezionali che l'UE ha messo in campo con il NGEU ed il Recovery Plan, accompagnandole non a caso con le raccomandazioni di riforma e modernizzazione della P.A. e subordinando la loro erogazione ad una fattiva e concreta risposta positiva, appare chiaro come questo incremento della *capacity building* delle amministrazioni pubbliche non sia più rimandabile ma credo che allo stato attuale, il percorso sia decisamente 'in salita'. Anche perché, a questo proposito, non si può non rilevare che nonostante nei precedenti cicli di programmazione comunitaria dal 2007 al 2020 siano state stanziati cospicue risorse per finanziare Programmi Operativi Nazionali mirati proprio al rafforzamento della capacità amministrativa degli uffici pubblici, come il PON Governance 2014-20 o i diversi piani di rafforzamento PRA presenti in altri Programmi Operativi Nazionali, va detto che essi, pur se parzialmente realizzati, non hanno acquisito valenza sistemica per la loro scarsa diffusione ma anche per la imperdonabile scarsa attenzione ad essi dedicata da parte di molte amministrazioni centrali, dovuta in gran parte alla riluttanza a praticare una reale valutazione delle *performance* degli uffici e del personale, elemento essenziale e preliminare a qualsiasi 'rafforzamento amministrativo'.



2.2. Innovazione e valutazione degli investimenti

Ma l'innovazione, sotto il profilo della competitività di una P.A. 'smart, capace e competente' passa anche attraverso l'applicazione della 'cultura della valutazione' ai processi di programmazione degli investimenti pubblici. Sotto questo profilo va rilevato che le argomentazioni a favore di un approccio di tipo valutativo che investa in modo sistematico la distribuzione delle risorse destinate alla spesa per il patrimonio culturale sono molteplici e sono oggetto di norme esistenti da più di un decennio. L'approccio valutativo in questo campo, come ho già avuto modo di ricordare, si basa sulla considerazione che il patrimonio culturale italiano è costituito da "beni pubblici" con mancata o insufficiente sostenibilità economica che richiedono quindi l'intervento dello Stato; ma è anche basato sulla constatazione che le risorse disponibili, non inesauribili anche a fronte dell'incremento degli aiuti stanziati dal NGEU, vanno impiegate in modo razionale, e che questo dovrebbe in qualche modo convincere i decisori politici che un tale approccio – oltre ad essere previsto dalle norme – conviene perché può imprimere una efficace incisività alla spesa pubblica, può consentire risparmi e corretta allocazione delle risorse (*spending review*) e può contribuire ad affrontare in modo diverso il tema della 'gestione'. Ma, come ho già sottolineato in altra sede, e senza volere per questo fornire alibi al rifiuto della valutazione, questo orientamento trova difficoltà di applicazione agli investimenti sul patrimonio culturale per la complessità di valutare – solo in termini di redditività – investimenti la cui indispensabilità non deriva da una domanda di mercato ma da precisi obblighi costituzionali e dalle normative sulla tutela. Inoltre, tali difficoltà in qualche modo sono riconducibili anche ai contenuti specifici delle norme di finanza pubblica in materia di valutazione, alle quali sopra accennavo, corredate da indicatori quantitativi utili a valutare opere differenti, per dimensioni e soglie di importo (come grandi infrastrutture territoriali, porti, aeroporti etc.) da quelle relative alla conservazione, al restauro ed alla valorizzazione dei beni culturali. Tuttavia è possibile ed auspicabile che dalla ipotizzata reingegnerizzazione dei processi di programmazione, in vista della loro digitalizzazione, possano derivare significative innovazioni a favore dell'acquisizione di un approccio realmente valutativo, come su esemplificato, che tenga conto delle specificità del patrimonio culturale, elaborando attendibili criteri



di misurazione per la valutazione degli investimenti, basati su indicatori misti, di tipo quali-quantitativo diversificati per i diversi settori (tutela, valorizzazione etc.).

2.3. *Innovazione e valutazione dei performance budgeting*

Infine, l'approccio valutativo andrebbe applicato anche alla valorizzazione, attraverso strumenti come i *performance budgeting*, ampiamente utilizzati nelle esperienze internazionali⁴ – dei quali dovrebbero dotarsi musei e luoghi della cultura in genere – *performance budgeting* basati sull'utilizzo di indicatori di *performance* legati ai risultati prodotti da questi soggetti istituzionali, poiché, anche in questo caso, si tratta di razionalizzare l'investimento per spesa pubblica 'in conto capitale' per la valorizzazione del patrimonio. Il che, oltretutto, contribuisce anche ad implementare in modo strutturale (e non effimero) l'offerta museale ed i servizi al pubblico ad essa collegati. Sarebbe molto importante, quindi, approfondire concretamente l'elaborazione e la sperimentazione di metodi e strumenti per l'applicazione sistematica del *performance budgeting* al settore della valorizzazione dei beni culturali, sviluppando modelli di *performance budgeting* adattabili ai beni culturali italiani, con particolare riferimento agli Istituti dotati di autonomia speciale di rilevanza nazionale ma anche ai siti minori che soffrono della marginalizzazione rispetto ai grandi flussi turistici che gravitano sui 'grandi attrattori'.

3. *Su innovazione e multilevel governance*

Infine, ma non per ordine di importanza, un altro tra gli interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di modernizzazione nel settore del patrimonio culturale, previsti dal PNRR, e naturalmente interconnesso ai precedenti, è quello dell'innovazione nei livelli di *governance* oggi esistenti sui territori: agire su questo sistema è indispensabile per la semplificazione dell'azione amministrativa degli uffici e per la velocizzazione dei procedimenti e dei processi relativi al patrimonio culturale. Sono infatti numerose le procedure ed i processi gestionali relativi a questo tema che, ad oggi, vedono l'azione amministrativa esplicarsi in contesti di governo del territorio spesso assai confusi a causa della complessa e articolata organizzazione delle competenze ed al limitato funzionamento

⁴ Quali i *performance service agreement* inglesi oppure il *resource agreement* adottato dai governi federali australiani, il *funding agreement* stipulato dal Department for Culture, Media and Sport in Gran Bretagna con il British Museum o ancora l'Annual Plan adottato dall'Auckland Museum in Nuova Zelanda (Introini 2020).



delle norme semplificative dei procedimenti autorizzativi già previste dalla L. 241/90 e s.m.i. con l'istituzione, ad esempio, della conferenza dei servizi: dalle autorizzazioni monumentali e paesaggistiche previste dal Codice dei beni culturali, alla gestione del sistema dei vincoli, dalla realizzazione dei progetti e degli interventi di conservazione e restauro, alla gestione dei servizi dei luoghi della cultura ed in generale alle attività di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale. Ma, probabilmente, anche in questo campo, ad ovviare a ciò potrebbe essere la reingegnerizzazione dei processi di attuazione delle attività di cui sopra, richiesta dalla loro digitalizzazione, che presumibilmente potrebbe prevedere anche eventuali revisioni degli attuali sistemi normativi in materia di sussidiarietà, ovviamente nel rispetto delle prerogative giuridico-amministrative dei diversi livelli istituzionali e temperando naturalmente le finalità della tutela con quelle della valorizzazione. Accanto ai benefici portati dalla digitalizzazione del processi, è inoltre sempre più evidente - e non va sottovalutata - la necessità di orientare l'azione amministrativa verso il massimo coinvolgimento del 'capitale territoriale' dei diversi contesti, armonizzando le strategie nazionali con le realtà territoriali, soprattutto nell'individuazione di modelli di pianificazione nei quali le politiche di valorizzazione, riuso e promozione del patrimonio culturale siano centrali e tengano inoltre in adeguata considerazione modelli di reale collaborazione con gli stakeholders, dal PPP, alle collaborazioni con il Terzo settore etc., che dovranno sempre più prendere piede, come anche ci suggerisce l'UE. Ed in questo senso, sia a livello nazionale che locale le strategie di pianificazione dovranno sempre più essere guidate dalla valutazione degli impatti che le *policies* relative a cultura e turismo hanno sui diversi livelli territoriali (*Territorial Impact Assessment*): solo in tal modo il patrimonio culturale potrebbe essere portatore di effetti benefici sullo sviluppo anche locale dei territori, come l'incremento dei flussi turistici, il miglioramento dell'accessibilità ai siti, la qualità dell'accoglienza etc., in una messa a sistema cioè di tutte le risorse, umane, materiali e immateriali disponibili.