



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"ECONOMIA"

CICLO XXIV

COORDINATORE Prof. Giovanni Masino

LA VALORIZZAZIONE DEI PAESAGGI CULTURALI.
STRUMENTI ECONOMICO-AZIENDALI DI PIANIFICAZIONE, MISURAZIONE E CON-
TROLLO APPLICATI AL TERRITORIO.

Settore Scientifico Disciplinare SECS-P/07

Dottorando

Dott. Gilli Enrica

Tutore

Prof. Donato Fabio

Anni 2009/2011

INDICE

INDICE.....	1
NOTA INTRODUTTIVA.....	1

CAPITOLO 1

La metodologia della ricerca

1.1 La complessità del paesaggio culturale: le esigenze di un approccio interdisciplinare.....	3
1.1.1 I paesaggi culturali: tutela, conservazione, gestione e valorizzazione.....	4
1.1.2 L'approccio attualmente utilizzato: vantaggi e svantaggi dell'impostazione monodisciplinare	6
1.1.3 Verso un orientamento interdisciplinare per l'avanzamento delle conoscenze sui paesaggi culturali	9
1.2 Linee metodologiche della ricerca	15
1.2.1 Delimitazione dell'ambito della ricerca.....	16
1.2.2 Metodologia della ricerca.....	23
1.2.3 Quesiti di ricerca e struttura del lavoro	26

CAPITOLO 2

Un approccio interdisciplinare alla gestione e alla valorizzazione del paesaggio culturale

2.1 Il contesto istituzionale e normativo.....	30
2.1.1 Centralizzazione e decentramento.....	32
2.2 Il paesaggio culturale quale opportunità di sviluppo economico e sociale	41
2.3 L'identità culturale del territorio: i profili umanistici, sociologici e antropologici	51
2.4 Le prospettive ed i metodi di analisi ambientali, naturalistici ed ecologici	53
2.5 Il ruolo dell'economia aziendale e del management per una gestione integrata dei paesaggi culturali	54
2.6 I concetti di programmazione, organizzazione e gestione applicati ai paesaggi culturali.....	59

CAPITOLO 3

Metodi, criteri e strumenti per una gestione integrata e per la valorizzazione dei paesaggi culturali

3.1 L'approccio economico-aziendale: la prospettiva "micro" e la prospettiva "meso"	63
---	----

3.2 Le scelte economico-aziendali per una gestione integrata dei paesaggi culturali in una prospettiva interdisciplinare	67
3.3 La pianificazione e la programmazione	71
3.4 Le scelte organizzative e le relazioni con gli interlocutori sociali	80
3.5 I sistemi di misurazione dei risultati	87
3.6 I sistemi di controllo e monitoraggio per i paesaggi culturali	94
3.7 Verso logiche di governo partecipato di territorio	102

CAPITOLO 4

Casi studio ed evidenze empiriche

4.1 La Valle delle Loira	107
4.1.1. La Valle della Loira e la Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità	108
4.1.2. Il sistema di governance	111
4.1.3. La valorizzazione del paesaggio culturale in chiave interdisciplinare	116
4.1.4. La gestione "partecipata" del territorio	132
4.1.5. Considerazione conclusive sul caso	136
4.2 Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po	139
4.2.1 Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po e la Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità	139
4.2.2 Il sistema di governance	143
4.2.3 La gestione del paesaggio culturale: gli strumenti di pianificazione e programmazione	147
4.2.4 Proposte per una gestione integrata del paesaggio culturale del territorio della provincia di Ferrara	168
4.2.5 Il sistema di monitoraggio e controllo del paesaggio culturale ferrarese	173
4.2.6 Considerazione conclusive sul caso	175
4.3 Dresda, la Valle dell'Elba	178
4.3.1 La Valle dell'Elba e la Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità	178
4.3.2 La gestione del paesaggio culturale della Valle dell'Elba	181
4.3.3 Considerazioni conclusive	190

CAPITOLO 5

Considerazioni per un sistema gestionale integrato di un paesaggio culturale:
criticità ed opportunità

BIBLIOGRAFIA	198
--------------------	-----

NOTA INTRODUTTIVA

Il lavoro di ricerca che viene proposto affronta il tema della valorizzazione dei paesaggi culturali, con particolare riferimento agli strumenti economico-aziendali di pianificazione, misurazione e controllo e alla loro possibile applicabilità alla dimensione territoriale. Il paesaggio culturale viene presentato non più come bene culturale da tutelare e conservare; viene invece presentato come un sistema complesso, culturalmente omogeneo, con implicazioni sociali ed economiche sul territorio di riferimento. La fisicità del territorio e dei beni culturali diffusi sul territorio si integrano ad una dimensione culturale e naturale, sociale ed economica, fino a giungere alla percezione del paesaggio culturale e dei valori culturali e storici che esso porta con sé.

La ricerca è stata condotta in chiave interdisciplinare, attraverso lo studio e l'analisi di discipline che, seppure distanti del settore economico-aziendale, sono fondamentali per la trattazione del tema della valorizzazione del paesaggio. Del resto, l'approccio interdisciplinare è parte della metodologia che è stata proposta per il conseguimento di azioni di valorizzazione efficaci ed efficienti del paesaggio culturale.

Il primo capitolo è stato dedicato all'illustrazione della metodologia adottata per la ricerca. In particolare, è stata spiegata la complessità del paesaggio culturale a giustificazione dell'adozione di un approccio interdisciplinare, sia in fase di ricerca sia in fase di gestione dello stesso; a supporto di questa tesi, sono stati inoltre analizzati i vantaggi e gli svantaggi degli approcci alla gestione oggi utilizzati, evidenziando come la conoscenza di settore e specialistica sia fondamentale ma non esaustiva affrontare tali tematiche.

Il secondo capitolo è stato dedicato ai contenuti interdisciplinari della ricerca: in seguito all'analisi del contesto istituzionale e normativo, si sono illustrati i contributi delle diverse discipline alla valorizzazione del paesaggio culturale; si tratta di pianificazione territoriale ed urbanistica; di profili umanistici, sociologici e antropologici; di metodi di analisi am-

bientali, naturalistici ed ecologici; di economia aziendale e di management per la gestione integrata dei paesaggi culturali.

Il terzo capitolo affronta la tematica della gestione integrata del paesaggio culturale, attraverso l'analisi di specifici concetti e strumenti economico-aziendali. È stata illustrata la prospettiva "micro" e la prospettiva "macro" per la definizione degli ambiti della gestione; sono state studiate poi le fasi di pianificazione e programmazione aziendale; le scelte di organizzazione interna ed esterna; gli strumenti di misurazione dei risultati ed i sistemi di monitoraggio, con specifico riferimento ai paesaggi culturali; le logiche ed i meccanismi di governo partecipato di territorio.

Nel quarto capitolo sono stati approfonditi tre casi studio; sono stati scelti tre casi di paesaggi culturali nel panorama europeo, e delimitato, in termini di rilevanza del patrimonio culturale, dall'attribuzione dei riconoscimenti Unesco. I casi scelti sono il paesaggio culturale della Valle della Loira in Francia, il paesaggio culturale di Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po in Italia, il paesaggio culturale della Valle dell'Elba a Dresda in Germania. Di tali casi, in relazioni anche al materiale disponibile, sono stati affrontati le tematiche della *governance*, del sistema di gestione in chiave interdisciplinare, del monitoraggio e del controllo dei risultati.

L'ultimo capitolo è dedicato alle considerazioni conclusive sul lavoro di ricerca e di confronto dei casi scelti. Si è scelto di strutturare le conclusioni in termini di opportunità e di criticità, che sono state rilevate e riscontrate in seguito all'approfondimento dei casi di studio scelti.

CAPITOLO 1

La metodologia della ricerca

1.1 La complessità del paesaggio culturale: le esigenze di un approccio interdisciplinare

Nell'ambito del presente lavoro, si intende affrontare la tematica della valorizzazione del paesaggio culturale, quale ambito territoriale sistemico, complesso, culturalmente condiviso e caratterizzato dalla presenza di più soggetti, pubblici e privati, istituzionali e non governativi, interagenti tra loro, a cui fanno capo dinamiche relazionali e sinergiche, con funzioni di pianificazione, programmazione, valorizzazione e sviluppo del territorio. Si intende inoltre studiare il contributo degli strumenti economico aziendali di pianificazione, misurazione e controllo, alla valorizzazione del paesaggio culturale¹, in relazione anche alla presenza di altri piani e strumenti urbanistici, di pianificazione territoriale e ambientale che rispondono, a loro volta, a proprie esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dello stesso bene. Il focus del lavoro è dunque sul concetto di valorizzazione del paesaggio culturale, e di come essa possa essere programmata, realizzata e ottimizzata, alla luce dei piani e degli strumenti utilizzati dagli attori del territorio, i quali agiscono in più direzioni: culturale, identitaria, conservativa, di sviluppo socio-culturale ed economico.

¹ L'ambito di applicazione delle discipline economico aziendali riguarda il settore delle aziende pubbliche. Infatti il sistema normativo nazionale prevede che, nella maggior parte dei casi, il patrimonio culturale italiano sia gestito dalla pubblica amministrazione. Per tali motivazioni, nell'ambito del lavoro sono stati considerati i principali processi di trasformazione che hanno riguardato le aziende ed i servizi pubblici. Per approfondimenti, si veda Anselmi L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione: il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino, 1995; e sempre di Anselmi L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli editore, Torino, 2003.

1.1.1 I paesaggi culturali: tutela, conservazione, gestione e valorizzazione

Il paesaggio culturale ed i dibattiti inerenti la tutela e la conservazione, la gestione e la valorizzazione dello stesso vengono affrontati nei diversi ambiti letterari consolidati in chiave specialistica e monodisciplinare. Prima di illustrare i principali contributi letterari che sono stati analizzati, è necessario anticipare come ai fini del presente lavoro tali approcci specialistici siano stati interpretati in chiave interdisciplinare, attraverso il concetto della gestione, che si ritiene debba necessariamente considerare congiuntamente tutti gli aspetti e le tematiche culturali e disciplinari.

L'aspetto della tutela e della conservazione del paesaggio culturale è stato affrontato sia dal punto di vista delle discipline umanistiche e scientifiche, sia dal punto dal punto di vista istituzionale e normativo. Per quanto riguarda il primo aspetto, i principali filoni della letteratura umanistica e scientifica che sono stati trattati sono quelli della tutela e della conservazione del patrimonio, del paesaggio culturale e dei suoi elementi; della filologia e della genealogia del paesaggio culturale; del valore e della valorizzazione del patrimonio culturale; delle pratiche di interpretazione dei beni e del patrimonio culturale. Come sarà sviluppato in seguito, accanto agli aspetti maggiormente umanistici, si affacciano quindi anche quelli puramente scientifici, i quali offrono specifici strumenti informatici e tecnologie innovative per la salvaguardia e la conservazione del patrimonio culturale. Si tratta in particolare degli ambiti della fisica e della chimica applicata ai beni culturali e ambientali; delle applicazioni informatiche e tecnologiche; degli studi scientifici legati all'origine e all'evoluzione del territorio e del paesaggio.

In relazione invece al profilo istituzionale e normativo sono stati analizzati il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e altri atti normativi e regolamenti nazionali ed internazionali ritenuti significativi per disciplinare e regolamentare gli aspetti della tutela, della valorizzazione e della gestione paesaggistica. La sezione di analisi istituzionale e normativa, come si vedrà in seguito, è fortemente collegata alle pratiche di pianifica-

zione territoriale ed urbanistica; infatti tale disciplina trova in parte regolamentazione nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, oltre che nelle specifiche leggi regionali e locali.

Le caratteristiche di complessità e di sistemicità del paesaggio culturale richiedono l'adozione di un approccio gestionale multidimensionale ed interdisciplinare, in grado di coordinare tutti i diversi ambiti di analisi e ricerca che riguardano direttamente l'oggetto paesaggistico. Nell'ambito del presente lavoro pertanto, i concetti di tutela, conservazione e valorizzazione divengono fondamentali nella designazione delle pratiche, degli strumenti e dei modelli per la gestione del paesaggio. Oltre ai profili gestionali e di *governance*, il ruolo del management e dei principi economico-aziendali divengono fondamentali anche per il coordinamento ed il dialogo fra le differenti aree di lavoro, le quali, tramite l'adozione della logica manageriale, si pongono in mutua relazione per il perseguimento di valori culturali e gestionali condivisi.

Per quanto riguarda il tema della valorizzazione del paesaggio culturale, anch'esso è stato affrontato da differenti punti di vista, a seconda della disciplina che in maniera specifica se ne occupa. Nell'ambito del lavoro di ricerca pertanto, la valorizzazione è stata analizzata *in primis* attraverso la prospettiva istituzionale e normativa e successivamente attraverso i contributi della teoria economica. In relazione al primo aspetto, si è fatto riferimento ancora una volta al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, il quale disciplina l'argomento mediante specifici articoli dedicati alla valorizzazione sia dei beni e del patrimonio culturale sia del paesaggio. Sempre nell'ambito del Codice, la valorizzazione viene regolamentata anche con riferimento alle attività di pianificazione territoriale, stabilendo competenze e gestione sia dei piani sia dei vincoli ambientali e paesaggistici. Il Codice collega poi il concetto di valorizzazione a quello di "valore": tale esplicitazione ha dunque consentito di analizzare tale argomento anche alla luce delle teorie economiche. In particolare, nell'ambito della teoria economica, è stato analizzato il paesaggio culturale e la sua valorizzazione con riferimento alle caratteristiche sia oggettive sia intrinseche di tale bene; sono stati toccati i temi del patrimonio

culturale come “bene pubblico” e “meritorio”; sono stati analizzati i concetti di “utilità” e “valore” associati ad un bene, soprattutto in relazione ai concetti di tutela e conservazione, al fine di discutere i dibattiti che riguardano la necessità e l’opportunità della conservazione del patrimonio culturale. Il concetto di valore è poi stato analizzato in relazione alle sue differenti declinazioni, ed in particolare di valore economico oltre che di valore culturale, artistico, paesaggistico, sociale, fino ad ipotizzare nella gestione del paesaggio culturale anche la gestione di “sistemi” di valori.

Nella fase preliminare del presente lavoro, gli ambiti di ricerca illustrati sono stati analizzati singolarmente al fine evidenziare le conoscenze e le informazioni principali necessarie all’impostazione del lavoro. Successivamente è stato adottato l’approccio interdisciplinare con il quale le conoscenze provenienti dai diversi ambiti sono state messe a sistema, nella prospettiva di una gestione integrata e interdisciplinare del paesaggio culturale.

1.1.2 L’approccio attualmente utilizzato: vantaggi e svantaggi dell’impostazione monodisciplinare

Lo scopo di questo paragrafo è analizzare gli approcci metodologici monodisciplinari alla questione del paesaggio culturale, valutarne i vantaggi e gli svantaggi e cercare di argomentare perché, ai fini di questo lavoro, si è preferito adottare una impostazione di ricerca differente, che guarda invece alla multidisciplinarietà in chiave interdisciplinare.

Il concetto di paesaggio e lo stesso ambito di circoscrizione rispetto ad un territorio vasto differisce a seconda della disciplina che lo studia e lo analizza. Infatti il paesaggio degli studi scientifici non sempre coincide con il paesaggio degli architetti o degli urbanisti, e nemmeno con il paesaggio degli umanisti e degli storici dell’arte. Il minimo comune denominatore che assimila tutte le discipline è dunque il paesaggio in senso ampio, nella fattispecie di territorio, più o meno esteso, in cui è ravvisabile la presenza umana e la componente naturalistica o, in altri casi, in maniera prevalente solo una delle due dimensioni. L’accezione di paesaggio, a seconda della scienza che se ne occupa, subisce poi una decli-

nazione che caratterizzerà sia il metodo di ricerca adottato sia lo sviluppo delle teorie e dei risultati, in funzione dell'identificazione specifica dell'oggetto e dei quesiti della ricerca. Il legame di natura conoscitiva che si instaura con la realtà analizzata costituisce pertanto la direttrice principale lungo la quale nel corso dell'indagine si sviluppa tutto il lavoro, affrontato specificamente dal punto di vista di una pluralità di discipline, tra cui, nel tal caso, anche l'economia aziendale ed il management.

Gli approcci monodisciplinari alla gestione del paesaggio presentano dei vantaggi che sono chiaramente riconoscibili e ravvisabili nella elevata specializzazione degli ambiti di ricerca e nella preparazione e nella conoscenza consolidata dei professionisti di settore; tuttavia si ritiene che tali caratteristiche, se lette da un punto di vista che guarda alla dimensione globale e sistemica dei fenomeni, possano essere interpretate criticamente. La monodisciplinarietà offre i vantaggi della specializzazione e dell'approfondimento, a più livelli conoscitivi, delle questioni e delle problematiche affrontate. La specializzazione è fondamentale e non prescindibile per la gestione del paesaggio ma, ai fini del rispetto dei principi di efficacia ed efficienza nella gestione del territorio, è fondamentale organizzarla e relazionarla con altri tipi di conoscenza. Ciò nella prospettiva in cui i risultati ottenuti da una conoscenza specialistica e monodisciplinare prendano in considerazione anche gli altri fattori caratteristici dell'oggetto analizzato, e siano indirizzati opportunamente per una programmazione condivisa e non contrastante con le altre discipline coinvolte.

Un esempio pratico può chiarire quanto esplicitato. L'osservazione dell'oggetto di studio, ovvero il paesaggio culturale inteso come regione geo-culturale in cui sono presenti beni culturali che rappresentano la combinazione e l'integrazione delle opere della natura e dell'uomo, ha messo in evidenza alcune problematiche e criticità, tra cui la riduzione delle aree vaste, degli spazi aperti e della superficie agricola utilizzata²

² Si tratta propriamente della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) intesa come superficie investita ed utilizzata esclusivamente per attività agricole. I dati analitici, suddivisi

nonostante la tutela del paesaggio sia un principio costituzionale; l'incremento degli edifici dismessi concomitante ad una espansione edilizia incontrollata, incentivata da un sistema normativo favorevole; l'interpretazione dei sistemi di vincoli paesaggistici e ambientali in chiave proibitiva, senza considerare soluzioni di "ripristino" e di "qualificazione" degli interventi; la scarsa integrazione delle politiche per l'industria, per il commercio, per l'energia, e altre con gli obiettivi di tutela, conservazione e valorizzazione della città e del paesaggio³; politiche ed azioni di settore per la gestione delle diverse aree urbanistiche e paesaggistiche, che tendono a rafforzare la gestione univoca e monotematica delle zone territoriali (sistema ambientali, insediativo, infrastrutturale, industriale e culturale). Si ritiene che le problematiche illustrate possano essere viste quale conseguenze di una impostazione monodisciplinare delle ricerche e delle questioni operativo-gestionali e scientifiche affrontate; l'impostazione del problema e la gestione e risoluzione dello stesso in chiave monodisciplinare tendono ad isolare gli ambiti tematici dal resto degli interventi sul territorio, con il rischio che ciò che viene indicato come obiettivo dal sistema industriale sia, al contrario, classificato come rischio dal sistema ambientale e culturale. Il rischio di cadere nella fattispecie di obiettivi gestionali divergenti in campo di amministrazione del territorio è elevato, soprattutto se la gestione non prevede meccanismi integrati e di coordinamento interdisciplinari.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene che il ruolo dell'economia aziendale e dei relativi strumenti di pianificazione, misurazione e controllo possa rivelarsi sostanziale per la gestione integrata del paesaggio. Ogni settore che interviene nella gestione del paesaggio presenta infatti una propria dimensione economica e finanziaria e deve rispondere a re-

per regione, sono illustrati nella relazione annuale della Società Geografica Italiana; per approfondimento, si veda: Società Geografica Italiana, *I paesaggi italiani. Fra nostalgia e trasformazione*, Quaini M. (a cura di), *Rapporto annuale 2009*, Roma.

³ Ad oggi l'amministrazione del territorio e del paesaggio compete ai piani territoriali ed urbanistici, i cui obiettivi ed azioni vengono pianificate in via prioritaria da urbanisti ed architetti. Si ritiene che tali pratiche dovrebbero essere frutto di studi e analisi condotti da gruppi di lavoro interdisciplinari, di cui fanno parte anche storici dell'arte, sociologi, economisti, archeologi.

quisiti di efficacia, efficienza e sostenibilità economica delle azioni per il proprio ambito di intervento.

1.1.3 Verso un orientamento interdisciplinare per l'avanzamento delle conoscenze sui paesaggi culturali

L'approccio interdisciplinare che si è adottato ai fini del presente lavoro e che si propone per la futura gestione delle dimensioni paesaggistiche, non intende scardinare i risultati della ricerca monodimensionale prodotti fino ad ora in questo campo; al contrario, intende adottarli e organizzarli sistematicamente, in quanto costituiscono la base scientifica dell'approccio interdisciplinare. Ogni disciplina presenta una propria dimensione monodisciplinare, che permette di ottenere un livello conoscitivo profondo del fenomeno studiato. Al fine di elevare l'ambito conoscitivo monodisciplinare ad uno stadio di analisi interdisciplinare, occorre adottare un approccio manageriale utile alla definizione del sistema gestionale integrato e alla sua effettiva applicazione.

In tale sede si illustreranno i principali filoni della letteratura che sono stati analizzati; inoltre per ognuno di essi saranno esplicitate le tematiche specifiche che si è ritenuto fondamentale approfondire ed integrare al sistema gestionale interdisciplinare per la valorizzazione del paesaggio culturale.

La disciplina economico-aziendale

Nell'ambito dell'economia aziendale sono stati presi in considerazione diversi filoni teorico-dottrinali i quali, ognuno per specifici contributi, si sono rivelati fondamentali per il tema della valorizzazione del paesaggio culturale, nonostante esso non sia annoverato tra gli oggetti di studio tradizionali di tale disciplina.

Il paesaggio culturale è un ambito territoriale che, a seconda dei casi, può coincidere o non coincidere con i confini amministrativi di specifici enti locali. In taluni casi può corrispondere al territorio di competenza di un'unica amministrazione; in altri casi può invece risultare di competenza di differenti livelli amministrativi, come il livello comunale, provinciale e regionale. I soggetti competenti che si occupano della gestione del pa-

esaggio agiscono in nome e per conto dell'ente che rappresentano e svolgono funzioni di tutela, conservazione e valorizzazione, ovvero di gestione, principalmente attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche. Il filone istituzionalista⁴ dell'economia aziendale evidenzia la necessità, per il settore sia privato sia pubblico, di una gestione aziendale in equilibrio economico durevole, a valere nel tempo. Nonostante il paesaggio culturale non sia ascrivibile ad una azienda, si ritiene che tale concetto economico debba persistere anche all'interno della dimensione paesaggistica, in riferimento alle aziende pubbliche e alle amministrazioni locali che si occupano di gestione e di valorizzazione del paesaggio. Il principio dell'equilibrio economico durevole è anche la condizione necessaria che garantisce l'esistenza del soggetto pubblico sia in rapporto alle proprie funzioni amministrative e alla propria organizzazione interna, sia in rapporto alla comunità locale nei confronti della quale deve rispondere e rendicontare il proprio operato ed i relativi impieghi di risorse pubbliche.

A tali constatazioni si collegano quindi anche i principi ed i criteri della letteratura economico aziendale che guarda l'azienda pubblica, e con essa tutto il settore pubblico, nella sua dimensione di apertura nei confronti dell'ambiente e del territorio circostante. Da qui, deriva la visione manageriale dell'ente locale quale organizzazione sistemica⁵, aperta verso la comunità locale attraverso rapporti di coinvolgimento e partecipazione in specifiche fasi della gestione del territorio⁶. Tali principi derivano dal filone letterario del *New Public Management*, che individua la

⁴ Appartengono al filone istituzionalista le riflessioni sulla finalità e sui valori dell'azienda; della necessità per l'azienda di svilupparsi in condizioni di equilibrio economico durevole; sul concetto di azienda pubblica e del suo rapporto con il territorio. Per approfondimenti, si veda: Giannessi E., "Interpretazione del concetto di azienda pubblica", in *Studi in memoria del prof. Gino Zappa*, Milano, Giuffrè, 1961; Giannessi E., *Appunti di economia aziendale*, Libreria Scientifica Pellegrini, Pisa, 1970.

⁵ Per approfondimenti sull'organizzazione dell'azienda in termini di sistema aperto verso l'esterno, si veda: Bertini U., *Il sistema d'azienda: schema di analisi*, Giappichelli Editore, Torino, 1990.

⁶ Tali dinamiche sono state principalmente analizzate alla luce dei percorsi di trasformazioni delle pubbliche amministrazioni. Si veda: Anselmi L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli editore, Torino, 2003; *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione: il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino, 1995.

public governance per la gestione di organizzazioni complesse e sistemiche. In tale visione, l'ente locale deve rispondere non solo agli interessi istituzionali della propria sfera politica interna, ma anche agli interessi, pubblici o privati, di altri portatori di interesse. Per ciò che riguarda la valorizzazione del paesaggio culturale dunque, nell'ambito della ricerca, sono stati adottati i seguenti criteri e principi del *New Public Management*: gestione delle relazioni della pubblica amministrazione con il territorio, con i cittadini e gli interlocutori sociali; gestione del territorio "dal basso" attraverso l'inclusione di meccanismi partecipativi per gli altri portatori di interesse e la comunità locale; del ruolo dell'ente locale nella funzione di "regia leggera" e di "agenzia" nei confronti del territorio e degli altri soggetti. Le logiche della *public governance* agiscono quindi sulla gestione del paesaggio culturale nella fattispecie della sussidiarietà, nel tal caso di tipo orizzontale, attraverso la produzione di servizi, l'instaurazione di convenzioni, protocolli e programmi con soggetti terzi, sia profit che non profit, volti alla realizzazione di progetti e interventi che incidono direttamente e indirettamente sulla gestione paesaggistica locale. Pertanto la gestione del paesaggio culturale avviene in maniera integrata a più livelli in una prospettiva di co-determinazione e co-produzione del valore pubblico⁷ del paesaggio tra la pubblica amministrazione e gli altri soggetti del territorio, pubblici e privati, profit e non profit.

Oltre a tali aspetti, è stato studiato anche il filone dell'economia della cultura⁸, con particolare riferimento all'aziendalizzazione del settore culturale e all'utilizzo del management e dei relativi strumenti per la ge-

⁷ L'introduzione delle logiche di partecipazione nelle azioni di governo del territorio è un tema piuttosto recente nella letteratura economico-aziendale. A tal proposito, si veda: Donato F., *Le amministrazioni pubbliche verso logiche di governo partecipato*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

⁸ Si veda: Sibilio Parri B., *Creare e valorizzare i distretti museali*, (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2004; Zan L., *Economia dei musei e retorica del management*, Mondadori Electa, Milano, 2003; Donato F., *Il management dei teatri lirici: ricerca degli equilibri e sistemi di misurazione*, Franco Angeli, Milano, 2004; Donato F., Badia F., *La valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio: una prospettiva economico-aziendale*, Olschki Editore, Firenze, 2008; Trimarchi M., *Economia e cultura: organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, Franco Angeli, Milano, 1993.

stione ed il controllo del settore secondo i principi di efficacia, efficienza ed economicità. Attraverso tale impostazione, nella seconda parte del lavoro, saranno analizzati gli strumenti economico-aziendali già in uso nel settore pubblico e sarà valutata la funzionalità degli stessi anche in un'ottica integrata e di coordinamento con gli altri piani e strumenti urbanistici e paesaggistici, che agiscono in via prioritaria sull'assetto e sulla percezione del territorio e del paesaggio culturale.

Nell'ambito di questo lavoro, l'economia aziendale è stata considerata la disciplina in grado di operare una sintesi delle discipline che si occupano di paesaggio e di realizzare un coordinamento ragionato per la gestione dello stesso, passando da una impostazione di ricerca ed operativa monodisciplinare ad una pianificazione e ad una gestione interdisciplinare.

La pianificazione territoriale ed urbanistica

La principale disciplina che si occupa di paesaggio culturale è quella della pianificazione urbanistica e territoriale⁹. L'urbanistica e la pianificazione territoriale agiscono a diversi livelli amministrativi e fanno capo a specifici strumenti e piani di natura tecnico-giuridica, per il governo del territorio; studiano e gestiscono il paesaggio dal punto di vista dell'organizzazione del territorio e dei sottosistemi che lo compongono quali il sottosistema edilizio, infrastrutturale, ambientale, industriale. Gestiscono il territorio nel rispetto dei vincoli paesistici e delle aree di identificato interesse pubblico, analizzano i rischi incidenti rilevanti e classificano il suolo in tipologie a seconda dell'uso e della destinazione.

L'approccio interdisciplinare adottato, individua pertanto nel coordinamento degli strumenti manageriali con i piani territoriali un primo livello di "contaminazione" delle conoscenze. In particolare, si cercherà di coordinare il campo della pianificazione territoriale, urbanistica e del paesaggio con il management, la pianificazione e il controllo d'azienda, e sistemi contabili pubblici. Si ritiene infatti che il coordinamento dei piani urbanistici con gli strumenti di pianificazione economico-finanziaria sia

⁹ Si veda Amorosino S., *Il governo dei sistemi territoriali: il nuovo diritto urbanistico*, CEDAM, Padova, 2008; Agustoni A. e Maretti M., *Metodologie partecipative per lo sviluppo del territorio*, (a cura di), Carocci editore, Roma, 2008.

necessaria per i seguenti motivi: per la trasparenza amministrativa, in relazione all'assegnazione e alla distribuzione delle risorse finanziarie e delle relative destinazioni d'uso; per il monitoraggio delle risorse in relazione all'efficienza delle azioni e alla sostenibilità economica del progetto.

Le scienze ecologiche e biologiche

La definizione di paesaggio culturale implica quindi una porzione di territorio in cui convivono in maniera armonica l'uomo, con le sue attività ed i suoi insediamenti, e la natura, espressione degli elementi naturalistici e faunistici. Pertanto l'accezione "culturale" non si limita alla sola componente patrimoniale e storico-artistica ma si estende anche alla dimensione naturalistica del luogo, comprendendo quindi la flora, la fauna, la biodiversità.

Le discipline ecologiche e biologiche si occupano pertanto di studiare il paesaggio in termini di: interazioni tra organismi ed ambiente; analisi dell'ambiente dal punto di vista tecnico-scientifico; specificità e criticità di un particolare ambiente; dinamiche geomorfologiche e idrogeologiche; biodiversità ed ecosistema; impatti dei sistemi insediativi, infrastrutturali e della mobilità sul sistema ambientale; interpretazione delle dinamiche evolutive¹⁰.

La conoscenza che deriva da tali discipline è alla base delle disposizioni e degli interventi programmati dai piani territoriali ed urbanistici e dai piani di sviluppo industriale. Si intuisce come ai fini della valorizzazione del paesaggio culturale, le discipline ecologiche e biologiche debbano coordinarsi con gli altri ambiti di intervento paesaggistico, al fine di perseguire obiettivi gestionali comuni e condivisi.

Le scienze umanistiche, sociologiche ed antropologiche

¹⁰ Per l'approccio interdisciplinare alla valorizzazione del territorio e del paesaggio, si veda: Dalla negra R., Donato F., Garagnani G., Sala B., Varese R., *Competenze e strumenti per il patrimonio culturale. Il caso del territorio ferrarese*, (a cura di), Corbo Editore, Ferrara, 2010.

Le scienze umanistiche e antropologiche si pongono rispetto alla valorizzazione del paesaggio culturale in termini di conoscenze “fondanti” per la costruzione di tutte le azioni e gli interventi di tutela, conservazione e valorizzazione. La logica di tale affermazione è intrinseca alla convinzione che viene tutelato e conservato il patrimonio “conosciuto” e “riconosciuto” quale appartenente alla storia di un determinato luogo e che concorre a definire le specificità del luogo stesso. Il livello di analisi delle discipline umanistiche è profondo e consente di conoscere la storia, le dinamiche e le trasformazioni di un luogo in rapporto alla sua componente sia storica, sia artistica sia urbanistica, sia naturalistica. Il recupero della storia e delle origini del luogo e della collettività che lo abita ed il suo trasferimento alle azioni e alle conoscenze contemporanee è ciò che sostiene uno sviluppo consapevole del paesaggio e la preservazione delle tradizioni e delle peculiarità locali.

A tale ambito disciplinare fa riferimento l’attività di interpretazione del patrimonio culturale. L’interpretazione del patrimonio culturale¹¹ in alcuni paesi europei¹² è alla base di qualsiasi attività di valorizzazione. Discende dalla conoscenza storica del territorio, intesa come semplice narrazione storica, e si estende fino alla conoscenza storica dei diversi ambiti caratterizzanti il territorio, quali il commercio, il sistema industriale, il sistema fluviale; in altri casi, l’interpretazione può altresì riguardare il patrimonio immateriale del luogo quale la storia della letteratura, del cinema, delle tradizioni folcloristiche.

Oltre agli strumenti manageriali e ai piani territoriali e urbanistici, nei capitoli successivi sarà analizzato anche il piano di gestione Unesco¹³. Si

¹¹ L’interpretazione del patrimonio culturale racchiude tutte le scienze e le conoscenze utili alla comunicazione e alla trasmissione delle tradizioni e del patrimonio culturale. Il primo contributo a tale tematica è di: Tilden F., *Interpreting our Heritage*, University of North Carolina Press, North Carolina, 1957.

¹² Come sarà approfondito nei capitoli successivi, tra i casi analizzati è stata rilevata una radicata tradizione per l’interpretazione del patrimonio culturale nei siti francesi, ed in particolare nella Valle della Loira.

¹³ Si veda: Legge n. 77 del 20 Febbraio 2006 “Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico ambientale, inseriti nella “lista del patrimonio mondiale”: «I Piani di gestione definiscono le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private

tratta di uno strumento che ai fini della salvaguardia dei siti culturali e naturali riconosciuti Patrimonio dell'Umanità, ha incluso in unico strumento gli elementi fondamentali per la gestione e la conservazione delle aree patrimoniali e naturali iscritte:

- la pianificazione degli obiettivi strategici e gestionali;
- la programmazione degli interventi territoriali, paesaggistici ed urbanistici;
- la programmazione delle azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del sito iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale;
- un meccanismo di monitoraggio e controllo della gestione del sito rispetto agli obiettivi strategici e gestionali pianificati.

1.2 Linee metodologiche della ricerca

Questo lavoro si basa sull'approccio scientifico caratteristico dell'economia aziendale. Tale disciplina include nell'ambito dei propri studi le attività delle aziende sia private sia pubbliche: rispetto alle prime analizza l'orientamento profit e la responsabilità sociale delle stesse, mentre rispetto alle seconde, approfondisce gli aspetti non profit, la responsabilità sociale e l'apertura verso l'esterno delle amministrazioni pubbliche¹⁴. A tale proposito, il filone letterario dell'economia della cultura ha analizzato e sostenuto il processo dell'aziendalizzazione¹⁵ applicato al settore culturale; tale principio ha evidenziato come anche musei, istituzioni ed organizzazioni culturali necessitino di rispondere ai criteri, principi e strumenti propri dell'economia aziendale al fine di garantire l'efficienza, l'efficacia e la sostenibilità economica delle proprie attività, nella prospettiva della responsabilità sociale e della preservazione

necessarie, [...], oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette».

¹⁴ Cfr. Giannessi E., *op. cit.*, 1961.

¹⁵ Per approfondimenti, si veda: Bagdadli S., *Il museo come azienda: management e organizzazione al servizio della cultura*, Etas libri, Milano, 1997. Per ulteriori riflessioni significative su questo aspetto, cfr. Roncaccioli A. (a cura di), *L'azienda museo. Problemi economici, gestionali, organizzativi*, CEDAM, Padova, 1996; Moretti A., *La produzione museale*, Giappichelli, Torino, 1999.

nel tempo dell'organizzazione stessa. Nella fattispecie del paesaggio culturale, inteso quale ambito territoriale coordinato e gestito da più soggetti di natura principalmente pubblica, si è ritenuto di poter adottare la metodologia dell'economia aziendale, intesa nella ricerca e nell'applicazione dei principali criteri e metodi e di analisi, per il raggiungimento degli obiettivi gestionali istituzionali.

1.2.1 Delimitazione dell'ambito della ricerca

Prima di argomentare l'adozione dell'approccio interdisciplinare, occorre soffermarsi sulla descrizione e sulla definizione dell'oggetto di studio di questo lavoro: il paesaggio culturale. Negli ultimi anni, il paesaggio è stato sempre più oggetto di attenzione da parte delle organizzazioni internazionali e degli enti locali; di dibattito da parte di esperti e di conservatori attenti alle tematiche dello sviluppo e della salvaguardia del patrimonio culturale; di interesse da parte di ricercatori e studiosi, provenienti da diversi ambiti disciplinari, interessati ad analizzare dinamiche, caratteristiche e opportunità di preservazione, sviluppo e valorizzazione.

Inoltre, il paesaggio culturale è un sistema sociale, economico e culturale in cui attori istituzionali, pianificatori ed esperti detengono funzioni amministrative, di governo e di regolamentazione che, nel medio e nel lungo periodo, hanno la facoltà di incidere sulla caratteristiche strutturali, fisiche e percettive del paesaggio stesso. Pertanto, dal punto di vista delle ricerche effettuate, il paesaggio culturale viene considerato quale estensione territoriale culturalmente omogenea, caratterizzata da sistemi relazionali che, coniugano attori, economici, sociali e culturali, risorse economiche e dotazioni culturali e territoriali per perseguire obiettivi di tutela e valorizzazione di un bene collettivo.

Nonostante l'eterogeneità degli ambiti di studio e ricerca sui quali è possibile intervenire quando si parla di paesaggio culturale, un *excursus* del sistema legislativo nazionale evidenzia come alcune specifiche impostazioni giuridiche, in passato, abbiano portato a considerare i beni culturali ed i beni paesaggistici ed ambientali quali elementi distinti, regolati da un rapporto di diversità e alterità delle categorie. Tale impostazio-

ne trae la propria origine dalla produzione legislativa del 1939, che regolava distintamente la tutela delle “cose di interesse artistico o storico” e la “protezione delle bellezze naturali”¹⁶; in concomitanza a tale impostazione, si inserisce anche una stasi di produzione legislativa di settore, che si è interrotta solo nel 2004 con l’entrata in vigore del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, il quale ha contribuito al superamento della tendenziale separazione tra discipline e disposizioni normative, in termini di tutela e conservazione. Il Codice delinea una categoria più generale, quella di “patrimonio culturale”, che comprende entrambe le categorie, in precedenza classificate separatamente: “*Il patrimonio culturale è costituito da beni culturali e paesaggistici*”¹⁷. Il concetto di “patrimonio culturale” dunque sembra rappresentare efficacemente la complessità e la trasversalità delle categorie, nella fattispecie di un *unicum* omogeneo: nello specifico infatti, il termine “patrimonio” evoca l’impostazione organizzativa sistemica dei singoli elementi, mentre l’aggettivo “culturale” riflette l’interesse pubblico¹⁸ e le caratteristiche che racchiudono, in una categoria omogenea, più elementi differenti per natura e propria destinazione. Si ritiene dunque che l’entrata in vigore del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, oltre ad unificare il concetto di beni culturali e beni paesaggistici, abbia contribuito all’affermazione del paesaggio culturale nel sistema legislativo prima e nel settore culturale poi, prevedendo al suo interno anche elementi di pianificazione paesaggistica, da realizzarsi “*in relazione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono*”¹⁹.

¹⁶ Ci si riferisce al regime giuridico che regolava la “Tutela delle cose di interesse artistico o storico” (legge 1 giugno 1939, n.1089) da una parte e la “Protezione delle bellezze naturali” (legge 29 giugno 1939, n. 1497) dall’altra.

¹⁷ Art.2, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

¹⁸ L’interesse pubblico è ciò che accomuna i beni culturali, in quanto è “*un interesse oggettivo, riferibile a qualsiasi ‘entità del mondo esterno’ in quanto portatrice di un valore tipico, che nella specie è essere testimonianza materiale avente valore di civiltà, ossia quello che può dirsi il ‘valore culturale’*”, in: Giannini M.S., *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1976, n.1 3-38.

¹⁹ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, art. 135.

Al fine di identificare e delimitare l'ambito di ricerca rappresentato dal paesaggio culturale occorre soffermarsi sulle diverse definizioni che sono state formulate, e adottare quella più affine agli obiettivi della ricerca. Come introdotto dunque, esistono differenti definizioni di paesaggio, ognuna delle quali esprime connotazioni diverse, tali per cui diviene possibile identificare più tipologie di paesaggio, in funzione delle discipline e degli ambiti di ricerca che se ne occupano.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio identifica il paesaggio quale *“territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”*, garantendo la tutela degli *“aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”*. Lo Stato, le regioni, gli altri enti locali e coloro che intervengono sul territorio nazionale devono assicurare la conservazione dei suoi aspetti e delle sue peculiarità. Il Codice prevede inoltre che lo Stato e le regioni assicurino congiuntamente, tramite l'elaborazione di piani paesaggistici, la salvaguardia, la pianificazione e la gestione del paesaggio, in funzione dei valori caratterizzanti i diversi contesti, assicurando al tempo stesso il *“minor consumo di territorio”*²⁰. Verso la fine degli anni Sessanta, ha prevalso l'impostazione concettuale secondo cui il paesaggio era da intendersi come la porzione territoriale coincidente con le bellezze naturali, e di conseguenza gli obiettivi di tutela divenivano esclusivamente riferibili ad aree limitate di esso²¹. Si intuisce come, in questo caso, l'impostazione interdisciplinare possa considerarsi esclusa a priori, prevalendo esclusivamente l'approccio naturalistico e ambientalistico. L'interesse rivolto alla questione paesaggistica proveniente dalle discipline contigue, ha fatto sì che il percorso intrapreso dalla giurisprudenza abbia esteso la competenza della *“tutela del paesaggio”* anche ad altri ambiti, quali l'urbanistica, i beni culturali e, solo in tempi più recenti, l'economia aziendale e il management, e dello sviluppo. Si è affermata

²⁰ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, art. 135, comma 4.

²¹ Per approfondimenti, si veda: andulli A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Riv. Giur. Edil. 1967, II.

dunque una impostazione, non solo concettuale ma anche percettiva, secondo cui è paesaggio quell'ambito territoriale in cui convivono beni naturalistici e opere dell'uomo, che interagiscono, plasmano, conservano e valorizzano particolari territori e siti di interesse culturale.

Anche la Convenzione Europea del paesaggio²² contribuisce a delimitare gli ambiti di interesse e di intervento, fornendo sia la definizione di paesaggio sia quella di altri concetti che ricorrono assiduamente, ogni qual volta si affronta tale argomento. Il paesaggio designa *“una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*. Viene inoltre identificata la *“gestione del paesaggio”* come un insieme di *“azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali”*. Analizzando tale affermazione, la gestione del paesaggio quindi svolge una funzione di coordinamento tra le esigenze della *“salvaguardia”* e quelle della *“pianificazione”*, ovvero un coordinamento tra le esigenze della conservazione ed il mantenimento degli aspetti caratteristici di un paesaggio (salvaguardia) e quelle della valorizzazione, del ripristino dei paesaggi e dell'ottimizzazione degli spazi (pianificazione). In realtà a differenza del Codice, la Convenzione Europea del paesaggio regola la protezione del paesaggio in senso lato, in quanto *“componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”*. Gli ambiti individuati dalla Convenzione comprendono un'ampia estensione territoriale e proprio per tale motivo mettono in luce i limiti derivanti di applicabilità di tale Convenzione. In realtà, la funzione ultima della Convenzione non è quella di definire spazi per la tutela del paesaggio, ma quella di sensibilizzare gli Stati del Consiglio d'Europa e dotarli di un livello minimo, ma indispensabile, di consapevolezza in materia di tutela del paesaggio. Per tali ragioni, l'ambito paesag-

²² Consiglio d'Europa, *Convenzione Europea del paesaggio*. Firenze, 2000.

gistico individuato dalla Convenzione non si rivela quello più adatto per rappresentare il campo di indagine di questo lavoro²³.

Tra le definizioni analizzate fino ad ora, né il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio né la Convenzione Europea del paesaggio adottano la definizione di “paesaggio culturale”; al contrario individuano il paesaggio in senso ampio, come una porzione di territorio in cui si riconoscono degli elementi naturali, congiuntamente alla presenza dell’uomo, all’identità e alle caratteristiche proprie di quel determinato luogo. In altre parole, le definizioni analizzate non riconoscono né la presenza né il ruolo della componente storica ed evolutiva, che aiuterebbero a riconoscere il paesaggio culturale come una combinazione di più elementi, quali: il trascorrere del tempo, il mutamento della storia e della fisicità, l’adattamento del luogo alle caratteristiche naturali e lo sfruttamento delle opportunità derivanti dall’abitare e dal vivere in quella specifica zona territoriale.

Si ritiene che la tipologia di “paesaggio culturale” quale “bene” culturale da tutelare e valorizzare sia da attribuire alla classificazione fatta dall’UNESCO, in occasione della stesura delle *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention del 2000*. In tale documento infatti viene effettuata una sorta di catalogazione delle tipologie di patrimonio culturale che i paesi membri hanno facoltà di candidare per l’iscrizione nella *World Heritage List*. Si tratta di: *cultural Landscapes; historic towns and town centres; heritage canals; heritage routes*. Pertanto i paesaggi culturali sono beni culturali che rappresentano la combinazione e l’integrazione delle opere della natura e dell’uomo. Sono rappresentativi dell’evoluzione della società umana e del suo insediamento nel corso del tempo, sotto l’influenza di diversi fattori, quali i vincoli fisici, le opportunità rappresentate dall’ambiente naturale circostante, le successive forze sociali, economiche e culturali,

²³ Per un approfondimento della Convenzione e confrontare le interpretazioni sulle disposizioni della Convenzione, si veda Cartei F.G., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007.

interne ed esterne²⁴. Il paesaggio culturale, per definirsi tale, deve essere espressione dell'*eccezionale valore universale* e della propria rappresentatività in qualità di regione geo-culturale chiaramente definita; devono inoltre risultare significativi gli elementi culturali essenziali e distintivi della regione considerata. Il paesaggio culturale esprime inoltre, in molteplici maniere, l'interazione tra l'ambiente naturale e quello umano. Oltre alle caratteristiche definite fino ad ora, un paesaggio è definito culturale se in esso si riconoscono specifici utilizzi del suolo, caratteristici di quella determinata zona in funzione delle peculiarità e dei vincoli dell'ambiente naturale circostante. Pertanto la tutela del paesaggio culturale e l'integrità delle sue caratteristiche fisiche e culturali possono alimentare la ricerca di innovative tecniche di uso sostenibile del suolo, contribuendo a rafforzare i valori espressivi di quel territorio e a preservare la biodiversità.

Ai fini del presente lavoro, si ritiene che la definizione di paesaggio culturale fornita dall'UNESCO sia da preferire alle precedenti analizzate, in quanto individua alcune costanti che, se esplicitate, consentono di delimitare puntualmente l'oggetto di indagine della ricerca. Le caratteristiche individuate sono le seguenti:

- integrazione armonica delle opere dell'uomo con l'ambiente naturale circostante;
- presenza manifesta della tradizione storica e del trascorrere del tempo;
- utilizzi peculiari del suolo appartenenti alla tradizione culturale locale²⁵;

²⁴ *Cultural landscapes are cultural properties and represent the "combined works of nature and of man" designated in Article 1 of the Convention. They are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal. UNESCO, Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention, Annex 3, (2008).*

²⁵ Si ritiene che rispetto alla definizione fornita dall'UNESCO, la caratteristica di "eccezionale valore universale" debba intendersi esclusivo per i paesaggi culturali iscritti alla World Heritage List; al contrario, in questa ricerca non si intende delimitare il campo di

– preservazione della biodiversità.

Agli elementi distintivi ricavati dalla definizione dell'UNESCO, si ritiene necessario aggiungere un'ulteriore caratteristica, ovvero:

– preservazione dell'integrità percettiva della regione geoculturale.

Come sarà infatti illustrato in seguito, poiché il paesaggio culturale è compreso nel campo d'azione della pianificazione urbanistica e territoriale, occorre coordinare la salvaguardia della componente percettiva con gli obiettivi dei pianificatori e degli urbanisti, che talvolta agiscono sulla base delle volontà politico-istituzionali del luogo.

Per le peculiarità descritte, emergono dunque delle problematiche gestionali del paesaggio culturale e del patrimonio diffuso in esso, che esistono da sempre ma che, sotto la diversa prospettiva interdisciplinare proposta nell'ambito del lavoro, acquistano una differente criticità. Infatti rispetto agli approcci monodisciplinari e specialistici adottati da sempre in questo campo, i contributi economico aziendali e manageriali per la gestione del paesaggio si inseriscono in un sistema gestionale che comprende l'intero territorio, considerato quale sistema complesso di individui, attori culturali ed economici, imprese, collettività, pianificatori ed urbanisti. L'approccio interdisciplinare accolto in questo lavoro include dunque nell'insieme tutte le discipline che si occupano di paesaggio culturale, adottando i contributi economico-aziendali e manageriali in termini di strumenti, regole e criteri per far funzionare e gestire, nella maniera più efficace ed efficiente, tale complesso sistema territoriale, culturale ed economico.

Alla luce di queste considerazioni, si intuisce dunque come tutte le conoscenze e le competenze considerate non possano accedere in tale ambito di ricerca come frammentate, specialistiche ed esclusivamente settoriali; al contrario devono integrarsi e coordinarsi, affinché la valorizzazione del paesaggio culturale si realizzi nel rispetto delle priorità ri-

indagine ai paesaggi culturali UNESCO, ma estenderlo anche a paesaggi che, pur non essendo nella Lista, possono comunque essere definiti "culturali".

conosciute da ogni disciplina. Tali criticità si identificano nelle seguenti: la tutela e la conservazione per la storia dell'arte e della cultura; la salvaguardia delle specie, della biodiversità e dell'ambiente per le scienze; una corretta gestione dello spazio per la pianificazione territoriale e la progettazione urbanistica; una gestione efficace, efficiente ed economica del territorio, del patrimonio e delle risorse per il management e le discipline economico-aziendali.

1.2.2 Metodologia della ricerca

La metodologia della ricerca adottata è quella propria dell'economia aziendale, in cui i fenomeni della realtà vengono indagati ed analizzati alla luce degli elementi che caratterizzano tale disciplina. In particolare, i casi di studio che saranno trattati nei capitoli successivi sono stati analizzati dal punto di vista degli elementi e delle criticità che l'economia aziendale si propone di risolvere: il profilo gestionale, il profilo organizzativo, il profilo di rilevazione. Tali aspetti sono stati analizzati tenendo in considerazione le specificità dell'oggetto della ricerca, ovvero:

- il paesaggio culturale inteso come ambito territoriale sistemico e complesso;
- il sistema della *governance* del paesaggio culturale, caratterizzato dalla presenza di soggetti pubblici e di altri soggetti portatori di interesse, siano essi pubblici o privati;
- la presenza di interessi e valori pubblici e differenti nella gestione del paesaggio e nella definizione degli obiettivi strategici e gestionali;
- l'adozione di strumenti e piani, di diversa natura, nella gestione del territorio;
- la caratteristica di apertura verso l'esterno, ovvero verso la comunità;
- la presenza o l'introduzione di processi partecipativi per la gestione del territorio.

Gli aspetti descritti sono stati quindi analizzati sotto il profilo della valorizzazione del paesaggio culturale, e con esso, sono stati presi in considerazione anche gli strumenti economico-finanziari, i piani territoriali ed

urbanistici, gli strumenti di sviluppo socio-economico utilizzati ordinariamente dai soggetti amministrativi incaricati.

In relazione alle scelte di gestione, sarà evidenziato come esse siano direttamente subordinate agli aspetti conoscitivi del territorio e del suo contesto storico, artistico, antropologico, naturalistico, urbanistico. Ciò mette in luce la necessità dell'adozione dell'approccio interdisciplinare e rafforza il legame tra l'economia aziendale, che si occupa della definizione del sistema di gestione, di *governance*, organizzativo e di misurazione, con le altre discipline, che approfondiscono sia gli aspetti conoscitivi sia gli altri aspetti progettuali e applicativi.

Il profilo organizzativo si riferisce alle scelte di coordinare i rapporti e le relazioni tra gli enti locali presenti sul territorio di riferimento, quali regioni, province, comuni, e gli altri soggetti portatori di interesse, come le associazioni di categoria e culturali, le scuole, il sistema bancario, che evidenziano interesse nella valorizzazione del patrimonio e del paesaggio culturale. Si tratta della definizione del sistema di *governance* del paesaggio; tale aspetto è fondamentale in quanto risulta determinante nell'identificazione e nella scelta delle strategie e degli obiettivi gestionali, i quali a loro volta, riflettono gli orientamenti politico-istituzionali dei soggetti che governano il territorio. La metodologia adottata fa sì che il sistema di *governance* dei casi studio scelti, sia analizzato sia da un punto di vista interno sia da un punto di vista esterno. Il primo aspetto fa riferimento alle relazioni e al coordinamento dei soggetti le cui funzioni amministrative riguardano la gestione del paesaggio; è incentrato dunque sull'analisi delle relazioni di tipo verticale, che corrispondono a differenti livelli amministrativi. Il secondo aspetto invece guarda al sistema di *governance* rispetto al coinvolgimento e alla partecipazione della comunità locale e di altri attori culturali, sociali ed economici del territorio nella valorizzazione del paesaggio culturale. Tali due aspetti, il profilo interno ed il profilo esterno del sistema di *governance*, tendono all'obiettivo di individuare il sistema più efficace, efficiente ed economicamente sostenibile per la valorizzazione del paesaggio culturale.

Relativamente al profilo della rilevazione, sono stati analizzati i casi studio in relazione ai sistemi di misurazione della performance singolarmente adottati. In tal senso, si è cercato di identificare i meccanismi di funzionamento di tali sistemi, le dimensioni rilevate, misurate e valutate, la tipologia di dati raccolti, se quantitativi o qualitativi. Tuttavia riguardo al profilo della rilevazione, nella realtà si sono riscontrati pochi casi in cui il sistema di misurazione adottato fosse rispondente ai criteri ed ai principi che l'economia aziendale assume al riguardo. La difficoltà deriva soprattutto dall'immaterialità di importanti aspetti da misurare, quali l'interesse pubblico, il valore, il livello di soddisfazione percepita dalla gestione del territorio, e altri fattori intangibili che costituiscono il valore del paesaggio culturale ma non sono identificabili in parametri definiti.

All'analisi dei casi studio, condotta sotto il profilo gestionale, organizzativo e di rilevazione, che calca una metodologia di ricerca di tipo principalmente induttivo, è stata affiancata anche la metodologia di tipo deduttivo. La scelta di tale metodologia della ricerca è sostenuta dalla convinzione che sia fondamentale integrare l'osservazione dei casi con i fondamenti teorici di ciascuna disciplina, che nel caso di questo lavoro, calcano principalmente i principi dell'economia aziendale e del management, fino a considerare aspetti teorici e applicati legati alla pianificazione del territorio, alla storia dell'arte, all'archeologia, all'ecologia e alla biologia, all'antropologia.

In particolare il metodo deduttivo è stato accompagnato all'analisi di casi nazionali ed internazionali di gestione del patrimonio e del paesaggio culturale. Il livello di approfondimento è infatti differente a seconda del caso studiato, in quanto esperienze meglio o peggio gestite hanno offerto indagini più o meno approfondite. I casi maggiormente interessanti sono stati singolarmente trattati nell'ambito del quarto capitolo; si tratta di casi dichiarati dall'Unesco Patrimonio Mondiale dell'Umanità e sono stati scelti sia per la rispondenza alle caratteristiche del paesaggio culturale sia le modalità di gestione e di valorizzazione del patrimonio e

del paesaggio adottate dai rispettivi soggetti amministrativi ed istituzionali.

Ulteriori casi di gestione del patrimonio e del paesaggio culturale sono stati poi introdotti nelle analisi principali con l'obiettivo di raffronto e di discussione.

1.2.3 Quesiti di ricerca e struttura del lavoro

Il presente lavoro di ricerca ha l'obiettivo di studiare la valorizzazione del paesaggio culturale attraverso i contributi offerti dalla disciplina dell'economia aziendale e del management in termini di criteri, principi e strumenti propri del settore. La letteratura che è stata analizzata, dal filone istituzionalista a quello del New Public Management a quello dell'economia della cultura, ha indagato principalmente la dimensione "micro" del settore pubblico ed in particolare delle aziende e delle istituzioni culturali. Si è infatti trattato di contributi derivanti dal New Public Management applicabili alla singola realtà culturale, museale o artistica e del loro processo di aziendalizzazione con esso intendendo l'applicazione dei criteri e degli strumenti economico-aziendali, in seguito ad opportuni adattamenti, a seconda delle esigenze proprie del settore culturale. Si ritiene che gli strumenti aziendali ricollocati in una realtà diversa da quella originaria possano stimolare e arricchire sia la conoscenza sia l'approccio gestionale adottato. In seguito alla definizione dell'ambito e dell'oggetto della ricerca, è emerso come i processi di aziendalizzazione e le teorie e gli strumenti economico-aziendali dovesse essere traslati perciò da una dimensione "micro" territoriale (il museo o la singola istituzione culturale) ad una dimensione "meso" territoriale; le implicazioni di tale constatazione si sono rivelate sia di tipo metodologico che di tipo contenutistico.

Con riferimento alle implicazioni metodologiche, a causa della particolarità e della complessità dell'oggetto studiato, si è rivelato fondamentale un approccio di ricerca interdisciplinare che partendo dalle conoscenze del management e dell'economia aziendale arrivasse a considerare anche le discipline umanistiche, scientifiche e della pianificazione territoriale.

Relativamente alle implicazioni di tipo contenutistico invece, oltre agli strumenti di programmazione economica-finanziaria, sono stati considerati anche strumenti e piani utilizzati da differenti settori operativi, quali i piani territoriali paesistici, le relazioni scientifiche di ambito ambientale e biologico, i piani di sviluppo socio-economico.

Nella ricerca scientifica, si ritiene che siano la natura e le caratteristiche dell'ambito e dell'oggetto a determinare la scelta della metodologia e dell'approccio. Attraverso tale lavoro si è pertanto cercato di argomentare e dare risposta ai seguenti quesiti di ricerca:

- le logiche economico-aziendali ed i processi di aziendalizzazione del settore culturale possono essere traslati dalla dimensione "micro" aziendale a quella "meso" territoriale?
- quale è il contributo degli strumenti di pianificazione, programmazione, misurazione e controllo, tipici del settore economico-aziendale, alla valorizzazione del territorio e del paesaggio culturale?
- l'approccio metodologico interdisciplinare può trovare applicazione anche sul piano applicativo, in termini di coordinamento degli strumenti economico-finanziari con quelli di pianificazione territoriale ed urbanistica e di sviluppo socio-economico?
- è possibile avanzare proposte ed indicazioni metodologico-operative per valorizzare il paesaggio culturale in maniera sistemica ed interdisciplinare?

Nella prima parte di questo lavoro si è scelto di illustrare l'interesse per il tema scelto, anche alla luce dell'attuale dibattito che interessa la salvaguardia del paesaggio in quanto bene tutelato anche dall'ordinamento nazionale. Stabilita la complessità e la sistemicità dell'oggetto e dell'ambito della ricerca, è stato inoltre argomentata e discussa la necessità dell'adozione dell'approccio di ricerca interdisciplinare e della metodologia di tipo deduttivo - induttivo, che prevede l'affiancamento della letteratura e delle teorie economico-aziendali all'analisi dei casi studio prescelti.

Partendo dall'analisi del sistema istituzionale e normativo, che evidenzia le problematiche e le criticità degli attuali dibattiti sul paesaggio, la seconda parte, focalizza il tema dell'interdisciplinarietà. In particolare, vengono analizzate le singole discipline in relazione ai contenuti ritenuti fondamentali per la tematica della valorizzazione del paesaggio. In tale sezione, vengono infatti presi in esame sia i principi ed i criteri di ogni ambito disciplinare, sia gli strumenti che quotidianamente vengono utilizzati dalle amministrazioni locali nella gestione e nell'amministrazione del territorio. Gli ultimi paragrafi di questa seconda parte argomentano infine il ruolo dell'economia aziendale e del management nell'intraprendere un processo di gestione integrata del paesaggio culturale. In tal senso, è stata argomentata la necessità di trasferire i principi del New Public Management e dei processi di aziendalizzazione dalla dimensione "micro" aziendale ad una "meso" territoriale, più ampia e complessa e coincidente con l'ambito paesaggistico.

Il terzo capitolo approfondisce ulteriormente il ruolo, le funzioni ed i contributi dell'economia aziendale alla gestione integrata e alla valorizzazione del paesaggio culturale, secondo diversi punti di riflessione. In particolare, è stata illustrata la necessità di differenziazione, in termini gestionali, tra la dimensione "micro" e la dimensione "macro"; successivamente è stata approfondita l'importanza delle scelte in termini di *governance*, di organizzazione interna ed esterna, di pianificazione e programmazione, di misurazione dei risultati gestionali e di introduzione di meccanismi di governo partecipato.

La quarta parte si compone dell'analisi dei casi nazionali ed internazionali scelti per particolari aspetti funzionali all'approfondimento delle tematiche e dei quesiti della ricerca di questo lavoro. Si tratta dei seguenti siti culturali:

- la Val de Loire, in Francia;
- Ferrara, città del Rinascimento ed il suo Delta del Po, in Italia;
- la Valle dell'Elba a Dresda, in Germania.

Tali siti sono iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale; non tutti sono ascrivibili alla categoria del "paesaggio culturale", infatti presentano caratteristiche sia analoghe sia differenti, tuttavia entrambe utilizzate per la trattazione delle tematiche. Si tratta di casi scelti per caratteristiche particolari, tra cui:

- il riconoscimento di sistemi di valori culturalmente condivisi tra più soggetti;
- un'estensione territoriale piuttosto omogenea tale per cui è stato possibile percepire la presenza di una unitarietà territoriale, culturale e sociale;
- la presenza di elementi sia fisico-architettonici che naturalistici quale il sistema delle acque integrato nel territorio e nella quotidianità del luogo;
- l'individuazione di scelte gestionali e organizzative in linea con i profili dell'integrazione e della partecipazione.

Oltre ai siti elencati, si è scelto di introdurre nell'analisi momenti di raffronto con ulteriori casi, ritenuti rilevanti per specifici elementi ma non assimilabili alla categoria del paesaggio culturale o comunque del sito culturale territorialmente complesso ed esteso.

L'ultima parte del lavoro è stata dedicata alle riflessioni derivate dalla ricerca e all'avanzamento di proposte e di linee guida per perseguire azioni di valorizzazione del paesaggio culturale, in un ottica interdisciplinare ed integrata.

CAPITOLO 2

Un approccio interdisciplinare alla gestione e alla valorizzazione del paesaggio culturale

2.1 Il contesto istituzionale e normativo

Questo capitolo introduce gli aspetti istituzionali e normativi alle questioni della tutela e della valorizzazione del paesaggio, al fine di inquadrare i successivi aspetti interdisciplinari del lavoro, quali la gestione, la pianificazione territoriale e le prospettive di analisi ambientale ed antropologica, nella cornice di indirizzo e di azione che, negli anni, ha contribuito a formare e a caratterizzare tutto il sistema paesaggistico nazionale.

2.1.1 Il dibattito sul paesaggio culturale: approcci, problematiche e criticità

Il paesaggio è un sistema complesso, espressione della cultura antropica integrata alla componente naturalistica locale. La cultura antropica fa sì che il modello culturale proprio dell'ambito geografico che include il paesaggio si rifletta sull'assetto fisico e territoriale, dando luogo ad un paesaggio quale combinazione e risultato delle dinamiche che caratterizzano il paesaggio culturale e il paesaggio fisico-naturalistico. Secondo tale impostazione pertanto, il paesaggio culturale, che coincide con l'ambito della ricerca, corrisponde solo in parte al concetto di paesaggio in senso ampio; tuttavia si ritiene che paesaggio culturale sia anche quello che integra in sé la componente naturalistica in cui sono comunque visibili i segni dell'uomo e delle sue opere. In questo modo l'enfasi degli studi condotti riguarda quell'ambito paesaggistico di interesse culturale, includendo nel termine "culturale" anche l'attenzione per gli aspetti naturalistici, la cui salvaguardia e conservazione sono espressione della cultura e della tradizione delle comunità locali.

In quanto sistema, il paesaggio culturale si compone di differenti sottosistemi che sviluppano relazioni gli uni con gli altri, e che sono oggetto

delle attenzioni e delle tradizioni culturali dell'individuo; ovvero i singoli sotto-sistemi sono tali perché subiscono l'influenza della cultura locale.

L'approccio di ricerca e analisi di tipo interdisciplinare qui utilizzato, ha lo scopo di sintetizzare in una visione più ampia, e al tempo stesso articolata, la dicotomia fra la componente culturale e quella paesaggistica, e offrire uno studio del paesaggio come un unico sistema complesso. In questo modo le scienze ecologiche, che considerano sia le singole componenti del paesaggio sia la complessità dello stesso in relazione alle trasformazioni e alle pressioni dei fenomeni climatici, geologici, botanici, vengono recepite e interpretate in relazione agli altri approcci che derivano dall'interessamento alla materia di altre discipline. Si tratta dell'impostazione umanistica, che studia il paesaggio nelle sue forme e nelle sue percezioni, nelle sue interpretazioni artistiche, storiche, filosofiche, antropologiche e sociologiche; della dimensione economica, che studia da una parte il paesaggio in quanto sistema economico e sociale, e dall'altra le modalità di gestione del territorio, in relazione al sistema di governance, ai modelli partecipativi, alla presenza degli interlocutori sociali; della dimensione normativa, che analizza disciplina la tutela, la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, i rapporti tra enti pubblici e soggetti privati ed il relativo ambito di competenza; dell'approccio urbanistico e territoriale, che si occupa di pianificazione e gestione dei vincoli, ambientali e paesaggistici, rispetto a specifici interventi attuativi.

Le singole discipline offrono conoscenze e competenze di settore specifiche, efficienti nel proprio campo di applicazione ma "incomplete" se non integrate con le altre dimensioni. se tali discipline studiano il paesaggio, che è un sistema complesso, allora anche l'approccio alla ricerca e alla conoscenza deve essere tale: integrato, sistemico e a valenza interdisciplinare. Ne deriva che i diversi contributi interpretativi e conoscitivi dovrebbero trovare una posizione paritetica all'interno dell'assetto normativo, offrendo regolamentazioni, misure di tutela paesaggistiche e piani di sviluppo territoriale, sociale ed economico, gli uni pianificati e progettati nel rispetto e nella considerazione degli altri.

In tale prospettiva dunque, anche la tematica della sostenibilità, che rappresenta nella maggior parte delle casistiche la principale linea di indirizzo e di azione progettuale, acquisisce una valenza cruciale ed interdisciplinare²⁶: la gestione e la valorizzazione del paesaggio sarebbero pianificate ed attuate nel rispetto della sostenibilità ambientale (o ecologica), sociale ed economica.

Fino ad ora è stato affrontato il dibattito sul paesaggio culturale dal punto di vista della metodologia della ricerca e della conoscenza. Si ritiene che tale ambito rappresenti la base nella definizione dell'assetto normativo ed istituzionale. La definizione della metodologia della ricerca rispetto alle criticità e alle problematiche del paesaggio culturale dovrebbe infatti rappresentare al tempo stesso la base interpretativa su cui definire e attuare le regolamentazioni, i campi di azione ed i rispettivi ambiti di competenza dei singoli attori pubblici in materia di gestione del paesaggio. L'assetto istituzionale e normativo è considerato, in questo senso, quale la fonte di legittimazione delle azioni e degli interventi degli enti locali e delle modalità di cooperazione tra gli stessi. Si intuisce pertanto come divenga fondamentale definire le modalità della conoscenza e della ricerca in tali materie, al fine di indirizzare efficientemente future modifiche e integrazioni all'assetto legislativo in materia di patrimonio culturale e paesaggio.

2.1.1 Centralizzazione e decentramento

La principale fonte normativa che regola la tutela del paesaggio è quella costituzionale; l'art.9 della Costituzione sancisce infatti che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Nonostante questo principio, numerose sono state e sono tuttora le controversie fra Stato e Regioni e le leggi impugnate dalla Regioni nei confronti dello Stato; altrettanto numerose sono state le sentenze della Corte Costituzionale, che diverse volte, si è espressa in tali termini e ha consentito di tracciare un percorso giuridico in materia di paesaggio piuttosto articolato. Le controversie in materia di tutela si riferiscono in

²⁶ Donadieu P, Kuster H., Milani R. (a cura di), *La cultura del paesaggio in Europa tra storia, arte e natura. Manuale di teoria e pratica*, Leo S. Olscki, Firenze, 2008. (pg. VIII).

particolar modo al conflitto tra le esigenze di tutela del patrimonio storico, artistico e naturalistico con quelle della pianificazione urbanistica e delle autorizzazioni, talvolta concesse e talvolta negate, dalla pubblica amministrazione ai privati cittadini, la cui legittimità viene resa incerta a causa di vincoli e di ambigue delimitazioni territoriali di intervento. I concetti di paesaggio, ambiente e territorio sono quelli che creano principale ambiguità in termini di concessione di autorizzazioni, per esempio a costruire, o di tutela dell'area. Una sentenza della Corte Costituzionale in passato ha aggregato intorno alla nozione di "paesaggio", che rappresenta un valore costituzionale primario, quelli di "territorio" e "ambiente", contribuendo a delimitare fortemente l'estensione concettuale e territoriale, a fini normativi, dei due termini. Tale aggregazione concettuale ha portato a successive interpretazioni del significato della tutela, sottolineando come, in tali termini, essa non possa essere concepita in termini statici, fortemente conservativi e di *"assoluta immodificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato"*; al contrario deve realizzarsi conformemente ai cambiamenti della società e alle esigenze sociali ed economiche, e quindi in funzione dei mutevoli valori paesaggistici. Tale affermazione sottolinea implicitamente come la tutela del paesaggio presupponga quindi *"la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi"*, in particolar modo di quelli pubblici, i quali devono essere rilevati ogni qualvolta si sollevino questioni di tutela del paesaggio²⁷.

Si parla di tutela del paesaggio anche nella Convenzione europea del paesaggio. Prima di argomentare la tutela del paesaggio predisposta dalla Convenzione, occorre puntualizzare alcuni dati di fatto, che mettono in luce l'applicabilità e la reale funzione di questo atto. La Convenzione è un atto del Consiglio dell'Europa, non dell'Unione Europea e, come tale, non può essere sovraordinata alla normativa nazionale; inoltre non ha maggiore efficacia in termini di protezione del paesaggio rispetto alle legislazioni nazionali²⁸. Come illustrato nel paragrafo precedente, la defi-

²⁷ Corte Costituzionale, Sentenza n.94 del 1985.

²⁸ Settis S., *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi, 2010.

nizione di paesaggio individuata dalla Convenzione ricopre un ambito territoriale particolarmente vasto; inoltre tale ampiezza viene ulteriormente rafforzata dall'individuazione del campo di applicabilità dell'atto, riconosciuto in *"tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati"*. Da tale definizione, ne consegue che il concetto di paesaggio è estendibile a tutto il territorio, ovvero *"tutto è paesaggio, di fatto nulla lo è"*²⁹. Se tale atto fosse recepito dall'ordinamento nazionale, le controversie in materia di tutela del paesaggio fra Stato e Regioni diverrebbero sempre più frequenti.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio è il contributo legislativo in cui *"patrimonio e paesaggio vengono inclusi entro una cornice unica"*³⁰, che riconosce tre parti fondamentali: la prima dedicata ai Principi generali, la seconda destinata ai Beni culturali e la terza rivolta ai Beni paesaggistici. Il patrimonio culturale è la risultanza dell'insieme dato dai beni culturali e dai beni paesaggistici ed è proprio il patrimonio culturale l'ambito di riferimento delle definizioni di tutela e valorizzazione che il Codice fornisce.

Pertanto se si considera il paesaggio culturale come una sommatoria di più elementi (il patrimonio culturale, la storia, l'identità culturale e le tradizioni locali), si intuisce come sia necessario analizzare sistematicamente entrambe le definizioni e adattare opportunamente all'oggetto e al campo di indagine di riferimento. Quindi oltre ad esaminare congiuntamente i concetti di tutela e valorizzazione, si cercherà di fornire anche una visione complementare delle due definizioni in relazione sia al patrimonio culturale sia al paesaggio culturale, al fine di coniugare i diversi obiettivi che si celano dietro l'idea di valorizzazione con quelli della tutela.

²⁹ Cartei F.G., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna (2007).

³⁰ Settis, *op. cit.*, 2010, pag. 260.

In riferimento al patrimonio culturale, 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”*³¹. Stabiliti gli obiettivi della tutela, ovvero la protezione e la conservazione del patrimonio culturale, occorre individuare il concetto e gli ambiti di azione della valorizzazione *“in forme compatibili”* con la tutela. La valorizzazione consiste *“nell'esercizio delle funzioni e nella 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, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”*. Inoltre in presenza del paesaggio, la valorizzazione deve riguardare anche gli immobili e le aree compromesse o degradate, attraverso la definizione e la creazione di *“nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”*³². Sebbene entrambe le funzioni siano subordinate al rispetto di una condizione preliminare, ovvero la conservazione dei beni, si riconosce nei due concetti una diversificazione delle destinazioni. La tutela è volta principalmente alla garanzia, in senso esclusivo, della conservazione, mentre la valorizzazione guarda principalmente alla promozione, alla fruizione e, infine, al sostegno della conservazione; in ragione di tale differenziazione, la tutela diviene il limite entro cui le azioni di valorizzazione possono esprimersi e devono essere vincolate.

Dall'analisi della definizione dell'attività di valorizzazione, deriva un concetto fondamentale che, in parte, si accosta all'approccio manageriale adottato nella gestione del patrimonio culturale: l'utilizzazione e la fruizione del patrimonio culturale devono essere perseguite nel rispetto delle *“migliori condizioni”*. In termini economico-aziendali, tale afferma-

³¹ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Parte prima, Art. 3 *“Tutela del patrimonio culturale”*, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

³² Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Parte prima, Art. 6 *“Valorizzazione del patrimonio culturale”*, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

zione evidenzia come le finalità della valorizzazione, siano esse perseguite da una pubblica amministrazione o da una istituzione culturale, devono realizzarsi secondo criteri di efficacia ed efficienza ed in condizioni di sostenibilità economica durevole³³.

Un'ulteriore caratteristica che rende complementari i due concetti, è la definizione del ruolo della conoscenza. Nel primo caso, la conoscenza è fondamentale per l'individuazione dei beni da sottoporre alla tutela, mentre nel secondo caso la conoscenza risulta una componente imprescindibile del patrimonio culturale che deve essere promossa, per garantire la fruizione del patrimonio stesso e lo sviluppo della cultura. Il riconoscimento della conoscenza nell'espletamento di queste due funzioni è fondamentale poiché ogni azione di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio non può prescindere dalla conoscenza del contesto e dell'oggetto della gestione, nei più differenti aspetti. La conoscenza del patrimonio culturale non deve fermarsi dunque alle sole testimonianze artistiche, ma deve estendersi anche a tutti gli ulteriori ambiti disciplinari che nel tempo e nella contemporaneità hanno contribuito a creare, trasformare e conservare il territorio da tutelare e valorizzare. Da un lato, l'attività della conoscenza implica lo studio dei fenomeni identitari locali, e dall'altro presuppone una progressione conoscitiva che si basa sulla salvaguardia dei risultati acquisiti, adattandoli e modificandoli in relazione alle trasformazioni in atto nel territorio oggetto di analisi. Pertanto ai fini della tutela e della valorizzazione del paesaggio culturale, la conoscenza dovrà essere declinata nei suoi diversi aspetti: dal riconoscimento del patrimonio culturale all'analisi delle sue potenzialità di sviluppo; dalla storia della città allo studio del tessuto urbano, extraurbano e delle testimonianze della presenza dell'uomo; dall'articolazione del sistema delle acque al loro contributo alla definizione dell'assetto paesaggistico; dalle opere di grande bonifica ai tradizionali sistemi agricoli locali; dalla tradizione artigianale, industriale locale allo sviluppo dell'identità culturale locale. Si ritiene che la conduzione

³³ Giannessi E., "Interpretazione del concetto di azienda pubblica", in *Studi in memoria del prof. Gino Zappa*, Milano, Giuffrè, 1961.

di una efficace attività di conoscenza sia fondamentale per l'individuazione dei "tradizionali valori" del paesaggio, nel rispetto dei quali deve realizzarsi tutta la gestione del territorio, e sui quali deve attuarsi l'integrazione dei "nuovi", conformemente alle esigenze della società e del suo sviluppo socio-economico.

Nella terza sezione dedicata ai Beni paesaggistici, il Codice individua i limiti della tutela *"relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali"* e ne definisce gli obiettivi quali riconoscere, salvaguardare e recuperare, dove possibile, i valori culturali che il paesaggio esprime. A tale proposito, gli enti locali insieme allo Stato, nel caso di interventi sul paesaggio, ne assicurano la conservazione degli aspetti e delle peculiarità. La valorizzazione del paesaggio *"concorrere a promuovere lo sviluppo della cultura"*; per agevolare ciò, la pubblica amministrazione deve intervenire con *"attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati"*. Anche nel caso del paesaggio, gli obiettivi della valorizzazione devono espletarsi nel rispetto dei requisiti della tutela. Come si evince dagli articoli del Codice, in materia di paesaggio non vengono fornite delle definizioni vere e proprie, quanto piuttosto gli ambiti di intervento, i limiti e gli obiettivi dei due concetti; pertanto diviene necessario combinare le definizioni dei concetti limitatamente al patrimonio culturale con gli obiettivi ed i limiti identificati per il paesaggio.

Ai fini della tutela del paesaggio e dei suoi valori, il Codice individua e regola una disciplina fondamentale: la pianificazione paesaggistica. La *ratio* dell'individuazione della pianificazione paesaggistica quale strumento per la tutela del paesaggio è da ricercare nella storia della legislazione nazionale, ed in particolare nella legge Croce del 1922³⁴ e nella legge Bottai del 1939³⁵. Le due leggi individuano rispettivamente due meccanismi differenti ai fini della protezione del paesaggio: i vincoli pa-

³⁴ Legge 11 giugno 1922, n. 778

³⁵ Legge 1 giugno 1939, n. 1089

esaggistici, che forniscono le coordinate precise e circoscritte dell'area da tutelare, e i piani paesistici, che abbracciano porzioni di territorio più ampie rispetto all'ambito "puntiforme"³⁶ del vincolo. L'individuazione dei vincoli, ovvero delle aree sottoposte ai divieti di edificabilità per via del loro eccezionale interesse pubblico, ha costituito la base per l'introduzione della disciplina dei piani territoriali paesistici, strumenti fondamentali per gestire le mutazioni del paesaggio. Tuttavia sembra che non si sia mai realizzata un'attuazione efficiente della pianificazione, perché la suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni, in materie di vincoli e piani territoriali, ha reso difficoltoso il coordinamento dell'intera materia della pianificazione. Infatti alle Soprintendenze competeva il regime dei vincoli mentre alle Regioni il regime dei piani territoriali paesistici. Tuttavia nessuna delle due parti era in grado di gestire efficacemente la questione della pianificazione per via delle competenze attribuite all'altro soggetto: le Regioni non erano cioè in grado di attivare la disciplina dei piani paesistici perché non avevano autonomia sufficiente sulle aree vincolate dallo Stato. Si ritiene che tale impostazione normativa sia la causa che ha dato origine al fenomeno del depauperamento e dell'edificazione abusiva del paesaggio. Ad agire su tale sistema, è intervenuta la legge Galasso³⁷ che ha contribuito a coordinare i meccanismi dei vincoli e dei piani territoriali. Da un lato infatti tale legge ha ampliato le aree vincolate, e dall'altro ha reso obbligatoria per le Regioni l'adozione dei piani paesistici e urbanistico-territoriali. Nonostante l'entrata in vigore della legge Galasso, le Regioni non hanno mai recepito pienamente tale obbligo e il potere delle Soprintendenze per il rispetto dei vincoli era esercitabile esclusivamente nell'annullamento delle autorizzazioni rilasciate. La "*mappa finale di questa danza dell'assurdo è desolante*"³⁸: all'unico strumento di tutela di competenza delle Soprintendenze e all'utilizzo inefficace della pianificazione da parte delle Re-

³⁶ Settis, *op. cit.*, 2010, pag. 263.

³⁷ Legge 8 agosto 1985, n. 431

³⁸ Settis, *op. cit.*, 2010, pag.265.

gioni, si è aggiunto lo strumento del condono, il quale non assolve la funzione di tutela del paesaggio.

Il limite delle situazione descritta deriva da una integrazione non realizzata tra “tutela del paesaggio” e “gestione del territorio”. Ai fini del presente lavoro, si rileva dunque la rilevanza dell’approccio interdisciplinare adottato, in cui tutte le discipline si coordinano simultaneamente per realizzare il fine comune della valorizzazione del paesaggio culturale. Infatti la valorizzazione agisce nel rispetto della tutela del patrimonio culturale e del territorio paesistico, i cui obiettivi si definiscono efficacemente realizzati se perseguiti in linea con gli obiettivi della pianificazione territoriale: conservare gli *“elementi costitutivi e le morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela”*; salvaguardare *“le caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo il minor consumo del territorio”*; qualificare le aree compromesse o degradate; individuare *“le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO”*³⁹.

L’illustrazione di tale quadro legislativo, si è rivelata fondamentale per comprendere più adeguatamente il ruolo del Codice nella tutela del paesaggio. La soluzione maturata dalle esperienze passate consiste nella risoluzione del conflitto di competenza fra lo Stato, titolare dei vincoli, e le Regioni, titolari dei piani, attraverso l’individuazione e la regolamentazione di una “gestione condivisa”, che si basa sulla *“cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio”*⁴⁰. L’utilizzo del territorio è regolamentato dall’adozione di specifici piani urbanistico-territoriali, che le Regioni elaborano congiuntamente con lo Stato, in seguito ad una specifica analisi del territorio, volta a coordinare i due livelli della pianificazione (territoriale ed urbani-

³⁹ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Parte terza, Art. 135 *“Pianificazione paesaggistica”*, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

⁴⁰ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Parte terza, Art. 133 *“Pianificazione paesaggistica”*, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

stica). Inoltre il Codice ha contribuito ad innovare la fase della pianificazione, prevedendo che *“nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi”*⁴¹. La questione fondamentale della tutela del paesaggio diviene, in tal senso, l’opportunità che favorisce una valorizzazione partecipata del paesaggio culturale, in ragione del fatto che il paesaggio è tutelato *“relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”* collettivi. L’introduzione della partecipazione nei processi di gestione del paesaggio culturale, come di ogni altro servizio pubblico a rilevanza sia economica sia non economica, deriva dai cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nel settore pubblico, ed in particolare il passaggio da un modello gestionale di tipo burocratico a quello del *new public management*⁴².

Le azioni di valorizzazione offrono lo spazio per l’attuazione di interventi del tutto soggettivi, i quali fanno propri ed assecondano i valori culturali recepiti da terzi, e li restituiscono al patrimonio e al paesaggio culturale di riferimento in termini di decisioni, azioni ed interventi per integrare gli scopi della tutela e della stessa valorizzazione. Si ritiene che questa legittimità derivante dall’attuale legislazione, abbia costituito negli anni la prerogativa in virtù della quale, in taluni casi, la valorizzazione del patrimonio culturale è stata sostituita dalla “monetizzazione” dei beni e dei territori coinvolti⁴³. Si tratta di casi in cui un bene pubblico, collettivo e di un certo valore per molti, è stato sfruttato e “monetizzato” a vantaggio di pochi. Si ritiene che la possibilità di realizzazione di tali forme di “monetizzazione” del patrimonio culturale possa essere derivata dalla volontà del legislatore di operare una distinzione fra “tutela” e “valoriz-

⁴¹ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Parte terza, Art. 144 *“Pianificazione paesaggistica”*, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

⁴² Donato F., *Le amministrazioni pubbliche verso logiche di governo partecipato*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

⁴³ Donato F., Badia F., *La valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio: una prospettiva economico-aziendale*, Olschki Editore, Firenze, 2008.

zazione". Tale distinzione infatti era stata creata per ampliare l'ambito di competenza delle Regioni, e tramite la definizione del concetto di valorizzazione, è stata lasciata allo Stato la sola tutela. Da qui, sono nate le interpretazioni che hanno portato a considerare la valorizzazione in prevalenza quale "valorizzazione economica"; solo nel 2008, con la seconda versione del Codice è stato esplicitato che scopo della valorizzazione è quello di promuovere lo sviluppo della cultura. Pertanto si intende escludere dagli ambiti di questa ricerca la valorizzazione in termini prettamente economici, e si intende inoltre delimitare la funzionalità dei contributi dell'economia aziendale agli aspetti gestionali, organizzativi, di programmazione, di misurazione e di controllo dei risultati.

2.2 Il paesaggio culturale quale opportunità di sviluppo economico e sociale

Il paesaggio è l'espressione della comunità che abita un territorio e per tale motivo rappresenta un sistema complesso di valori, tradizioni e significati che sono derivati dall'interazione della presenza umana con la natura e la società stessa. Da sempre più tempo, il concetto e l'idea di paesaggio si sono insinuati tanto nel parlare comune quanto nell'interesse di studiosi, architetti, ambientalisti e geologi; in particolare, il paesaggio è divenuto l'elemento giustificante e fondante la realizzazione di progetti e di interventi per il territorio secondo la chiave sia ideologica sia operativa della sostenibilità. Il paesaggio, con le sue caratteristiche e le sue criticità, è lo specchio che riflette la presenza di buone o inefficienti pratiche di utilizzo del suolo; diviene quindi esso stesso "indicatore ecologico, indicatore patrimoniale, indicatore economico (di risorse)"⁴⁴ di uno specifico territorio.

Le modalità di tutela, di valorizzazione e di gestione del paesaggio divengono quindi la manifestazione dei progetti che gli attori economici e sociali hanno riservato per quel determinato territorio. La stessa Convenzione Europea del paesaggio identifica il paesaggio quale "*un ele-*

⁴⁴ Llop C., *Il paesaggio nella pianificazione e nel progetto territoriale*, in Leder F. (a cura di) *Paesaggi in piano. Contributi al progetto per un territorio rurale sostenibile*, Editrice Compositori, Bologna, 2009.

mento chiave del benessere individuale e sociale” che “costituisce una risorsa favorevole all’attività economica”.

Tale considerazioni potrebbero sembrare contraddittorie se si annoverano i progetti per lo sviluppo industriale ed economico di un paese tra le principali cause che incidono sull’assetto paesaggistico. A tale proposito si vuole sottolineare come tali effetti potrebbero essere elusi se la programmazione dello sviluppo industriale ed economico di un paese fosse preceduta da una analisi di tipo ecologico e culturale. Anche nell’ambito della programmazione per lo sviluppo industriale ed economico, il costante riferimento alla presenza del paesaggio potrebbe fungere da vincolo e da limite che inducono non “a non intervenire” ma ad “agire più efficientemente” nel rispetto dei valori paesaggistici e sociali.

Nei termini descritti, il paesaggio assume quindi una valenza strategica, in grado di indirizzare specifici interventi attuativi verso la sostenibilità culturale, sociale, ambientale ed economica, oltre che verso il perseguimento della qualità della vita. Alcune ricerche hanno infatti dimostrato che la qualità della vita è funzione del benessere dichiarato dai cittadini, il quale discende a sua volta da condizioni ambientali ed estetiche sia reali che percepite.

2.2 Logiche e strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica

Il paesaggio culturale, inteso come sistema complesso in continuo divenire, necessita per il proprio governo di strumenti di pianificazione territoriale, i quali sono essi stessi talvolta che lo trasformano e che limitano interventi non socialmente desiderabili. Il paesaggio è spazio vissuto nel passato, luogo vivente nel presente e posto abitabile nel futuro; è dunque espressione di una compresenza⁴⁵ fisica che passa dai segni lasciati dal passato alla pianificazione per indirizzarne gli utilizzi nel futuro. Il tempo presente è invece utilizzato, tramite le logiche e gli strumenti della pianificazione territoriale, per indirizzare le scelte di gestione del territorio e limitare inconsistenti utilizzi di suolo pubblico⁴⁶. La presenza del

⁴⁵ Llop C., *op. cit.*, Bologna, 2009.

⁴⁶ Relativamente all’utilizzo del suolo pubblico quale unità di misura per la misurazione della crescita urbana, esistono ulteriori visioni che considerano inadeguata tale unità di

paesaggio nel dibattito quotidiano e nel linguaggio accademico e specialistico diviene fondamento per attuare progetti sostenibili, coerenti con il rispetto dei valori culturali, della coesione sociale e delle identità locali territoriali. Nel contesto della pianificazione, il paesaggio diviene, al tempo stesso, la chiave per proporre nuovi prototipi di gestione del territorio e il modello ultimo (ma alternativo) di territorialità.

Tale premessa si è rivelata fondamentale per inquadrare in un'ottica più attuale la disciplina, le logiche e gli strumenti della pianificazione, che non nascono come azioni esclusive per il paesaggio ma sono divenute, nel tempo, "anche" per il paesaggio.

La pianificazione paesaggistica non gode di una disciplina a sè stante, ma si rifà agli indirizzi e alle leggi che disciplinano la pianificazione territoriale e urbanistica. Queste ultime compaiono nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio quali misure per la protezione e la conservazione del paesaggio e dei suoi valori. La definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione delle trasformazioni territoriali sono frutto della collaborazione tra il livello di governo centrale, ovvero il Ministero, e il livello di governo decentrato, ovvero le regioni. Rispetto agli strumenti della pianificazione territoriale, i piani paesaggistici possono, per la legge, coordinarsi con essi oltre che con i piani di sviluppo economico e sociale. Anche in questo modo, si evince la volontà del legislatore di abbandonare il valore assoluto del singolo strumento, specifico a sua volta della propria disciplina di settore, a favore del valore associato alla complessità del paesaggio culturale, in termini di elementi fisici e valori culturali ed intangibili.

La constatazione che la pianificazione paesaggistica venga attuata in relazione alla pianificazione territoriale non trova riscontro positivo negli ecologisti e in coloro che difendono l'integrità e la preservazione del paesaggio, delle sue caratteristiche e delle rispettive aree vincolate⁴⁷. La debolezza degli strumenti della pianificazione territoriale che agiscono

misura. Cfr. Ricci L., *Diffusione insediativa e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci editore, Roma, 2005.

⁴⁷ Italia Nostra, *Primo rapporto sulla Pianificazione paesaggistica*, 2010.

dunque anche per la tutela del paesaggio è riscontrata nel livello di applicazione amministrativo. Difatti, a livello centrale vengono definiti gli indirizzi generali di intervento; al livello regionale è affidata l'elaborazione delle strategie territoriali applicabili su area vasta; mentre spetta al livello comunale la definizione dei singoli interventi ed azioni e la loro successiva applicazione al territorio. La preoccupazione associata a tale sistema deriva dalla presenza, soprattutto a livello comunale, di interessi privati che spesso vengono inseriti nelle ordinarie azioni di governo, esercitate nel rispetto del "pubblico interesse"; le conseguenze di tali consuetudini si riscontrano nelle trasformazioni delle forme, degli elementi e delle strutture dei paesaggi, che sul piano delle scienze ecologiche e sociali, si traducono in una alterazione della componente biofisica e sociale⁴⁸.

Tradizionalmente, gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica assumevano la struttura e la forma di disposizioni normative, al meglio articolate e specificate, al fine di evitare interpretazioni ambigue che potessero giustificare la realizzazione di interessi personali ed inopportuni; si dimostravano inoltre di difficile comprensione sia da parte di professionisti di altri settori sia da parte degli stessi cittadini. Per ovviare a tali ostacoli, sono state introdotte successivamente tavole grafiche e supporti fotografici affinché le disposizioni individuate dalla pianificazione potessero trovare un riscontro anche visivo su ciò che sarebbe stato realizzato.

Gli strumenti di pianificazione così pensati e articolati sono quelli che vengono utilizzati oggi e che permettono una partecipazione maggiormente attiva da parte dei cittadini, grazie anche all'attenzione volta alla componente comunicativa dello strumento⁴⁹. Agli strumenti di pianificazione così intesi, si sono inseriti poi processi di partecipazione, di negoziazione e contrattuali, che hanno rafforzato la presenza della dimensio-

⁴⁸ Donadieu P, Kuster H., Milani R., *op. cit.*, Leo S. Olscki, Firenze, 2008. (pg. VIII).

⁴⁹ Delaune G., Tecniche e modelli per la tutela del patrimonio paesaggistico e culturale locale. Alcuni spunti per i progetti nell'area del Delta del Po", in Leder F. (a cura di) *Paesaggi in piano. Contributi al progetto per un territorio rurale sostenibile*, Editrice Compositori, Bologna, 2009.

ne locale nel ripensamento dei modelli per lo sviluppo del territorio. In tal modo, la comunità è passata dal ruolo di destinataria degli interventi di pianificazione a quello più attivo in qualità di partecipante alle fasi operativo-progettuali.

Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica adottati per la gestione del territorio e del paesaggio riflettono dunque sempre più spesso questa doppia impostazione: una a carattere normativo e dispositivo e una a carattere maggiormente comunicativo e partecipativo.

Con riferimento a ciò, si rivela interessante analizzare come la traslazione sempre più frequente sul piano linguistico dal concetto di pianificazione territoriale a quello di governo del territorio, sottenda ad una differenza anche sostanziale di una parte della disciplina. Il titolo V della Costituzione individua il governo del territorio quale disciplina concorrente fra Stato e Regioni, in cui il primo definisce i principi fondamentali della pianificazione e le seconde accolgono la responsabilità piena nella determinazione delle misure e degli strumenti necessari all'attuazione della pianificazione territoriale. Il rischio derivante da questa impostazione, è quello di incorrere in una effettiva eterogeneità di territori, le quali conformazioni discendono da norme regionali sostanzialmente differenti ma comunque prodotte alla luce dei principi fondamentali di derivazione statale⁵⁰. In alcuni casi, si ritiene anche che le caratteristiche che hanno modificato in maniera innovativa la disciplina della pianificazione territoriale ed urbanistica siano da ricercarsi nell'adozione sempre più frequente del termine, usato in modalità alternativa, di "governo del territorio"⁵¹. In relazioni a tale visione, il termine conferisce maggiore consistenza alla funzione politica dell'urbanistica e tra i compiti da espletare tramite la pianificazione territoriale include anche problematiche legate ad aspetti economici e sociali, geografici, ambientali ed ecologici. Le discipline per il governo del territorio sembrano dunque ab-

⁵⁰ Ricci L., *op. cit.*, 2005 (pg. 97).

⁵¹ Per un confronto critico fra i termini di "pianificazione territoriale" e di "governo del territorio", si veda Palermo P.C., *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Franco Angeli, Milano, 2004 (pg.243).

bracciare di per sé già un approccio interdisciplinare, il quale resta tuttavia congiunto all'adozione dei piani e degli strumenti specifici della sola pianificazione territoriale.

*Gli strumenti di pianificazione territoriale*⁵²

Le funzioni di pianificazione territoriale vengono svolte in base al principio della sussidiarietà verticale, ovvero dal livello amministrativo (regionale, provinciale, comunale) che persegue più efficacemente la gestione degli interessi pubblici⁵³.

Ogni strumento adottato dall'amministrazione a titolo di pianificazione territoriale ed urbanistica deriva da una precedente regolamentazione normativa che ne disciplina principi fondamentali, aspetti tecnico-strutturali, ambiti di competenza ed incidenza sia applicativa che amministrativa, modalità di funzionamento ed implementazione e vincoli operativi.

In un'ottica di valorizzazione del territorio e dei paesaggi culturali, le regioni giocano un ruolo fondamentale e sempre più centrale in termini di pianificazione territoriale; infatti assumono un ruolo di coordinamento e di indirizzo per la gestione del territorio a livello regionale, nella prospettiva poi della gestione a livello urbanistico di competenza comunale. La valorizzazione del territorio deve avvenire infatti attraverso l'implementazione di meccanismi di riqualificazione del territorio e, laddove insistano vincoli che in apparenza limitano l'utilizzo del suolo, occorre procedere operativamente secondo la logica positiva del "fare e intervenire meglio" piuttosto che del "non intervenire".

Nel rispetto della presenza dei vincoli, che disciplinano gli interventi attuativi e dell'imposizione della qualità e dell'efficienza degli interventi, la

⁵² L'analisi degli strumenti di pianificazione territoriale che seguirà è stata effettuata a livello generale, in quanto si è voluto individuare le principali caratteristiche e funzionalità della "disciplina" della pianificazione territoriale. Tuttavia, nei casi di informazioni maggiormente dettagliate si è fatto principale riferimento ai piani locali, e quindi della Regione Emilia Romagna, della Provincia di Ferrara e del Comune di Ferrara.

⁵³ Legge regionale n°20/2000, art. 9.

legislazione regionale ed i piani attuativi intervengono per conseguire strategie di valorizzazione del territorio e del paesaggio culturale.

Entrando nello specifico delle competenze e delle funzioni degli enti locali relativamente alla pianificazione territoriale, si illustrano e analizzano ora i livelli regionale, provinciale e comunale della pianificazione.

È competenza delle regioni disporre il Piano Territoriale Regionale (PTR); si tratta di un piano a valenza principalmente strategica, in quanto predispone indicazioni per la pianificazione dell'intero territorio regionale e linee di indirizzo per la programmazione. La natura strategica di tale piano è dimostrata anche dai riferimenti e dagli studi che legano la lettura del territorio regionale alla dimensione europea e alle relazioni internazionali⁵⁴.

Una parte tematica del PTR è il Piano Paesistico Territoriale Regionale (PTPR), in cui vengono dettati gli indirizzi per la pianificazione degli ambiti paesistici regionali nel rispetto della loro tutela e conservazione. Poiché la programmazione del paesaggio viene definita dai livelli amministrativi sottostanti, tale documento si pone al di sopra dei piani provinciali e comunali, attraverso la definizione di singole disposizioni normative di tutela e di valorizzazione paesaggistiche e ambientali. Poiché il paesaggio è destinato ad usi e trasformazioni da parte di più categorie di soggetti, il PTPR si rivolge agli attori regionali, provinciali, comunali e ad altri soggetti pubblici e privati, le cui funzioni ricadono sull'assetto territoriale. Tale piano gestisce i flussi di urbanizzazione e di espansione edilizia nei vincoli della preservazione dei valori e delle caratteristiche paesaggistiche, dell'identità culturale del luogo e dell'integrità fisica e strutturale del territorio considerato. Nella fase del recepimento delle dispo-

⁵⁴ L'attenzione alla dimensione europea del territorio viene formalizzata nel 2007, con l'introduzione nel panorama europeo del *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON). Si tratta di una rete che ha lo scopo di orientare le decisioni delle politiche territoriali nella direzione della coesione territoriale. Nel documento "*Territorial state and perspectives of the European Union*", presentato nel 2006, la coesione territoriale viene considerata caratteristica strategica in quanto implica un "migliore sfruttamento del potenziale regionale e del capitale territoriale, ovvero la diversità territoriale e culturale dell'Europa; un migliore posizionamento delle regioni in Europa". Per approfondimenti, si veda www.espon.eu e Unione Europea, *Territorial state and perspectives of the European Union* - Draft 26 October, 2006.

sizione degli strumenti regionali, può accadere che gli indirizzi conservativi e di salvaguardia vengano interpretati nella loro accezione limitativa; al contrario, il recepimento delle direttive dovrebbe essere di tipo attivo e operativo, laddove i vincoli e le disposizioni di salvaguardia e tutela possano superare la dicotomia di “paesaggio da preservare” e “paesaggio da utilizzare”, a favore della coesione territoriale (e sociale⁵⁵) e di un paesaggio qualitativamente omogeneo.

Il piano delle regioni è recepito a livello provinciale attraverso l’elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP). Come enunciato dalla stessa denominazione, non si tratta ancora di uno strumento esclusivamente operativo, ma di un piano di “coordinamento”, in parte operativo e in parte dispositivo; infatti relativamente alla sua componente dispositiva, il PTCP preserva la funzione primaria di comprendere le disposizioni regionali e “coordinarle” con le peculiarità e gli obiettivi strategici territoriali provinciali. Alcune province, nell’ambito della pianificazione territoriale, hanno intrapreso un percorso di integrazione della dimensione urbanistico-territoriale ed ambientale con quella economica. Analizzando il PTCP della Provincia di Ferrara si nota che il piano si compone di due sezioni principali: la prima è definita di programmazione economica e territoriale mentre la seconda attua le analisi di tutela ambientale e paesaggistica disposte dalla regione, e le traduce in disposizioni di cui i comuni dovranno tener conto durante la definizione degli specifici interventi. In realtà, un’approfondita analisi ha messo in evidenza come il termine “programmazione economica” in realtà non sia espressione della definizione di strategie, obiettivi economico-finanziari ma sia intesa come un’analisi del territorio dal punto di vista demografico, produttivo, commerciale e turistico. In tal senso, si ritiene che l’integrazione fra i piani urbanistici e gli strumenti economico-finanziari non rispecchi la *ratio* dell’interdisciplinarietà descritta nel paragrafo 1.1.3. “Verso un orien-

⁵⁵ La qualità del paesaggio è determinante nella identificazione della qualità della vita di un determinato luogo. Per questo motivo, si ritiene che la coesione territoriale, intesa come omogeneità delle caratteristiche territoriali, implichi una maggiore qualità della vita e quindi una maggiore coesione anche sociale.

tamento interdisciplinare per l'avanzamento delle conoscenze sui paesaggi culturali", ma sia da interpretare più come una intenzione "multidisciplinare"⁵⁶.

Inoltre, in aggiunta ai rapporti con il piano regionale, il PTCP si interfaccia anche con gli altri piani di settore della provincia⁵⁷, al fine di coordinare efficacemente gli obiettivi strategici di ogni singola attività. Si ritiene che tale struttura sottolinei un approccio multidisciplinare, in cui settori diversi di una stessa amministrazione entrano in contatto tra loro e attuano, più o meno intensamente, un confronto ed una collaborazione nella prospettiva di un disegno di pianificazione più ampio. Si tratta ancora di "multidisciplinarietà" in quanto gli specifici piani di settore sono stati elaborati autonomamente da ogni compartimento, e assemblati, solo in un secondo momento, in uno strumento omogeneo, quale è il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale⁵⁸.

Il passaggio da pianificazione territoriale a pianificazione urbanistica si ha nel passaggio da livello regionale e provinciale a quello comunale. Infatti sono le municipalità, nel rispetto delle linee guida della normativa superiore, a decidere "se" e "come" intervenire sul tessuto urbano.

In tale prospettiva, la fase di pianificazione territoriale più prossima al livello amministrativo locale è quella realizzata attraverso il Piano Strutturale Comunale. Il PSC è uno strumento che nasce dalla legislazione regionale, con lo scopo di integrare i limiti del precedente Piano Regolatore Generale. In realtà il PSC è soltanto uno dei tre piani che costituiscono il Nuovo Piano Urbanistico, infatti oltre ad esso sono adottati anche il Piano delle Opere Comunali (POC) ed il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE). Il Piano Strutturale ha valenza strategica per l'assetto e lo svilup-

⁵⁶ La ragione di tale affermazione riguarda il metodo di accostamento nel documento delle due differenti discipline. L'ambito economico precede quello territoriale e né l'uno né l'altro contengono riferimenti al di fuori del proprio ambito disciplinare.

⁵⁷ Sempre nell'ambito del PTCP della Provincia di Ferrara, si fa riferimento ad esempio al Piano dei Trasporti di Bacino e al Piano Infraregionale per le Attività estrattive, oltre che ad altri strumenti di settore tradizionali.

⁵⁸ Le informazioni sono state ricavate dalla Relazione al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Ferrara, pubblicata su Delibera del Consiglio Provinciale del 27 Ottobre 2004.

po del territorio comunale e svolge funzioni di pianificazione urbanistica generale, nei vincoli della tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale locale. Il PSC si avvale di approfondite analisi del territorio per analizzare l'entità, le caratteristiche, i rischi e le criticità delle risorse antropiche, naturali ed ambientali; individua i limiti degli interventi nel rispetto dei requisiti delle diverse forme di sostenibilità; effettua una ricognizione del territorio in relazione alle diverse destinazioni di utilizzo, sempre nel rispetto della natura e delle origini del luogo; identifica gli obiettivi territoriali, morfologici, ambientali, sociali e culturali da perseguire e quindi gli interventi necessari al perseguimento di tali obiettivi, sempre nel rispetto delle criticità e dei vincoli rilevati durante la fase conoscitiva.

Il Regolamento Urbanistico Edilizio individua invece gli interventi specificatamente "urbanistici", ovvero di trasformazione sia sostanziale sia funzionale degli spazi urbanistici e territoriali individuati nella fase della ricerca e della conoscenza. Il regolamento ha dunque la funzione di disciplinare e regolamentare tutti gli spazi e gli elementi che contribuiscono alla composizione del tessuto urbanistico, quali le opere edilizie e le infrastrutture, le relative norme di conservazione, trasformazione, e di preservazione degli elementi architettonici, urbanistici e delle zone verdi. Si ritiene che il RUE non svolga esclusivamente funzioni di regolamentazione, ma si traduce in un vero e proprio strumento operativo, in quanto stabilisce i parametri strutturali delle trasformazioni da attuare ma anche le modalità di calcolo per la definizione dei costi e per la monetizzazione degli interventi.

Il terzo strumento che concorre a completare la pianificazione urbanistica a livello comunale è il Piano Operativo Comunale. La denominazione stessa dello strumento concorre ad identificarne la natura e le funzioni, ovvero quella tecnico-operativa. Il POC recepisce gli interventi individuati dal PSC e ne programma dettagliatamente la realizzazione in un orizzonte temporale di cinque anni. Tale Piano nasce dunque per la pianificazione urbanistica ma le sue funzioni di programmazione scoprono anche una certa valenza gestionale e manageriale, che permette di affian-

carlo agli strumenti di pianificazione e programmazione economico-finanziaria.

In conclusione quindi, a livello municipale i Piani Strutturali Comunali, tranne nei casi in cui è ancora in vigore il Piano Regolatore, disciplinano più aspetti del territorio: i progetti per la valorizzazione della dimensione urbana e le reti che la compongono e che correlano le diverse parti di essa; le unità territoriali in cui attuare le azioni del piano; le modalità e le procedure che legittimano e disciplinano i singoli interventi previsti dalla programmazione. In taluni casi è anche prevista l'analisi ambientale, per l'identificazione dei rischi, sismici, ambientali e naturali, che potrebbero pregiudicare sia la preservazione del patrimonio culturale sia l'integrità del territorio stesso; sono previste anche analisi di tipo fisico, per studiare la componente acustica dell'area pianificata e monitorarla così nel tempo. Tali constatazioni mettono in luce come strumenti adottino già un approccio interdisciplinare, che tuttavia manca ancora di una componente fondamentale, e nel tal caso, della dimensione economico-finanziaria.

2.3 L'identità culturale del territorio: i profili umanistici, sociologici e antropologici⁵⁹

Come definito dal Codice stesso, al termine valorizzazione è associata la nozione di "valore" paesaggistico, "valore" artistico, "valore" culturale. Il significato ed il contenuto del valore cambia a seconda dell'ambito di intervento, dei contesti, dei soggetti coinvolti. Diviene per ciò difficoltoso per i soggetti gestori individuare un valore in grado di sintetizzare armonicamente gli altri interessi e gli altri obiettivi della gestione; si rivela piuttosto necessario definire un *sistema* di valori, non confliggenti, da tutelare e quindi valorizzare. Il legame tra i due concetti consente di passare dalla visione *statica* del valore, che individua i parametri di classificazione e di valutazione di un bene collettivo, quale è il paesaggio

⁵⁹ Per approfondire i profili sociologici e antropologici del paesaggio, si veda Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Edizioni di Comunità, Milano, 1983; Caracciolo A., *L'ambiente come storia: sondaggi e proposte di storiografia dell'ambiente*, Il mulino, Bologna, 1988; Dubbini R., *Geografie dello sguardo: visione e paesaggio in età moderna*, G. Einaudi, Torino, 1994.

culturale, ad una visione *dinamica*, ovvero quella della valorizzazione, che sottende ad una gestione perseguita all'insegna del coordinamento delle discipline e dei relativi e differenti interessi che vengono coinvolti. La constatazione che i beni culturali e paesaggistici racchiudono in sé una certa componente di capitale di natura intangibile aiuta a comprendere la rilevanza dell'economia aziendale, nella fase della misurazione dei risultati e dell'interpretazione dei valori, siano essi quantitativi o qualitativi. Anche il valore economico del patrimonio culturale è tale proprio grazie al valore soggettivo e culturale di coloro che decidono di fruirne, e quindi immateriale del patrimonio e del paesaggio culturale. Pertanto l'interdisciplinarietà dell'approccio metodologico e interpretativo della valorizzazione del paesaggio culturale si coordina con la multidimensionalità⁶⁰ degli strumenti di pianificazione, programmazione, misurazione e controllo per la gestione integrata del paesaggio culturale.

Si è spiegato fino ad ora come all'interno di un paesaggio culturale, considerato come un sistema complesso, in cui convivono più soggetti che godono e fruiscono di beni ambientali e culturali, esista un sistema di valori, i quali sono ancorati, a loro volta, alla base delle attività della valorizzazione, conseguita da soggetti pubblici e privati. Si tratta ora di analizzare il concetto di valore dal punto di vista deontologico, per comprendere qual è la logica che governa le scelte di valorizzazione, sia culturale sia economica. Nella dottrina economica, un bene ha valore se è associabile ad una funzione di utilità. Nel momento in cui un soggetto visita, ad esempio, un sito culturale, compie la scelta di impiegare tempo libero e risorse in questa attività: sotto l'ipotesi puramente economica della razionalità, ne deriva che un individuo ricava utilità dall'esperienza considerata. Questo esempio sottolinea che a seguito di un processo di scelta individuale, è possibile parlare di utilità associata alla fruizione del patrimonio culturale, e tale utilità diviene il "presupposto del valore". Inoltre il passaggio dall'identificazione del valore al sistema di valori permette di traslare il concetto di utilità, attraverso opportuni processi di sintesi, dal piano individuale a quello collettivo, en-

⁶⁰ nota

trando quindi nella logica del bene collettivo di pubblico interesse. Tali concetti sono infatti fondamentali nell'ambito del settore pubblico, al fine di giustificare orientamenti politici e investimenti di risorse in specifici beni o servizi.

In realtà non solo la valorizzazione è associata alla nozione di "valore", ma anche la tutela mostra un legame con tale concetto. Infatti viene realmente tutelato solo quel patrimonio culturale, quel paesaggio e quel territorio dei quali è possibile identificarne l'utilità e quindi percepirne il valore⁶¹. Pertanto occorre riconoscere l'utilità ed il sistema di valori del paesaggio, attraverso l'adozione di idonee modelli conoscitivi, per compiere efficaci scelte di tutela e di valorizzazione.

2.4 Le prospettive ed i metodi di analisi ambientali, naturalistici ed ecologici

La prospettiva di una gestione ambientalista ed ecologica del paesaggio culturale ha influenzato in maniera sostanziale l'orientamento della pianificazione territoriale e della gestione del paesaggio in generale. Di fatto, i concetti di tutela e conservazione trovano affermazione anche dal punto di vista di tali discipline che guardano con sempre maggiore attenzione alla salvaguardia dell'integrità ambientale e dell'ecosistema, degli habitat e della biodiversità. Le conoscenze specifiche prodotte da tali ambiti disciplinari vengono utilizzate dai pianificatori territoriali per individuare i rischi cui è esposto il paesaggio, e definire le relative priorità di intervento, relativamente ad una identificazione preventiva dei vincoli da rispettare.

La prospettiva di analisi ecologica ed ambientalista ha contribuito nel tempo ad ampliare gli ambiti territoriali vincolati dal principio della conservazione; la tendenza, perpetrata dalla Convenzione europea del paesaggio, ad estendere il concetto di paesaggio alla quasi totalità degli ambiti territoriali, ha portato all'accreditamento consolidato di ogni an-

⁶¹ Montella M., *Le scienze aziendali per la valorizzazione del capitale culturale storico*, in *Il capitale culturale*, Università di Macerata, 2010.

golo paesaggistico e di ogni periodo storico, attraverso una duplice direzione: dalla città verso l'esterno e dalle aree naturali verso tutte le aree antropizzate⁶².

Questa puntualizzazione permette di distinguere l'approccio gestionale ecologico-ambientalista da quello puramente morfologico. Il primo approccio presta attenzione all'integrazione degli aspetti naturalistici e ambientali con quelli di carattere culturale; mentre il secondo, quello morfologico, riconosce la priorità delle caratteristiche geomorfologiche e strettamente fisiche.

Le prospettive ed i metodi di analisi ambientali, naturalistici ed ecologici gestiscono il paesaggio quale un insieme di elementi distintivi, considerando al contempo, in maniera congiunta, sia l'ambito culturale che l'ambito ecologico-naturalistico specifico della disciplina.

2.5 Il ruolo dell'economia aziendale e del management per una gestione integrata dei paesaggi culturali

Lo sviluppo negli ultimi anni del filone letterario dell'economia della cultura e la produzione di numerosi contributi sul tema, hanno messo in luce il rapporto sempre più stretto tra la sfera culturale e quella economica, sia nella fattispecie dell'economia aziendale e dei suoi principi, criteri e strumenti applicabili al settore della cultura, sia nella fattispecie dell'economia della crescita, che associa lo sviluppo culturale a quello economico e sociale della collettività. Nell'ambito del presente lavoro, il filone dell'economia seguito è il primo, ovvero quello economico-aziendale e manageriale, con particolare riferimento al settore della pubblica amministrazione⁶³; questo perché il patrimonio culturale italiano è gestito prevalentemente a livello pubblico, coerentemente con la natura meritoria attribuita ai beni culturali. Ne consegue che gli approcci gestionali adottati hanno seguito, negli anni, le trasformazioni e le razionalizzazioni che accompagnano la gestione della più ampia categoria

⁶² Ricci L., *op.cit.*, 2005.

⁶³ Per approfondimenti, si veda Guthrie J., "The management, measurement and the reporting of intellectual capital", in *Journal of intellectual capital*", vol. 2, n°1, 2001.

dei servizi pubblici⁶⁴. La contrapposizione più evidente è stata quella tra il modello burocratico ed il modello manageriale, ovvero tra la rigidità del sistema, che necessitava di un contesto stabile ed equilibrato, e le esigenze di flessibilità e prontezza di intervento, caratteristiche proprie di un sistema in continuo cambiamento. Se si pensa alla complessità e alla sistematicità del paesaggio culturale, si intuisce anche la necessità di un modello manageriale, in grado di gestire simultaneamente, con un approccio integrato, tutte le componenti e le caratteristiche del paesaggio e del patrimonio culturale che vive in esso. Lo stesso approccio interdisciplinare richiede un modello manageriale in grado di considerare e coordinare i differenti apporti conoscitivi e tutti gli interessi in gioco, i quali presentano, in egual maniera, le stesse necessarie ragioni per essere contemplati e considerati nella valorizzazione e quindi nella gestione del paesaggio culturale. Si intuisce come, essendo il paesaggio culturale un sistema sociale, culturale ed economico, sia necessario per gli enti locali definire gli aspetti gestionali, oltre che organizzativi, interni ed esterni, e di *governance*.

Il rischio in cui si incorre quando si tratta di valorizzazione del paesaggio culturale è quello di limitare, per la maggior parte dei casi, la definizione degli aspetti gestionali alla componente turistica della valorizzazione. Infatti le conseguenze di una tale visione conducono a quello che è stato definito un approccio monodisciplinare, in cui tutte le altre componenti della gestione vengono escluse dalla pianificazione e dalla programmazione, non senza conseguenze sulla stabilità economico-finanziaria del sistema e su ulteriori aspetti, quali la coesione sociale, la sensibilizzazione e la diffusione delle conoscenze, il coinvolgimento della comunità nella valorizzazione del patrimonio culturale, uno sviluppo economico diffuso⁶⁵.

⁶⁴ Per approfondire gli aspetti gestionali dei servizi pubblici dal punto di vista cronologico, si veda Donato F., Gilli E., *Un approccio "multi-scala" per la gestione del patrimonio culturale italiano*, in: *Il Capitale Culturale - Studies on the value of the cultural heritage*. Macerata: Eum edizioni università di Macerata, n° 2, 2011.

⁶⁵ Donato F. Badia F., *op.cit.*, 2008.

Oltre a tali aspetti, nella prospettiva di gestione integrata del paesaggio culturale, si è scelto di dare particolare importanza anche ai seguenti elementi:

- sistemi di management per la gestione delle risorse in relazione agli obiettivi istituzionali;
- ricerca di strategie per la competitività sui mercati;
- creazione di reti e di sinergie volte a raggiungere una maggiore efficienza quantitativa e qualitativa;
- sistemi di misurazione delle *performance* di tipo multidimensionale;
- controllo e la valutazione dei risultati.

In relazione al primo aspetto, è fondamentale che i funzionari incaricati della gestione partano dalla identificazione e dall'analisi degli obiettivi istituzionali, che sono espressione delle volontà della sfera politica dell'ente locale. Essendo il patrimonio culturale un bene meritorio ed essendo il paesaggio culturale un ambito di competenza amministrativa pubblica, le politiche di intervento esprimono, con fatti ed azioni, l'orientamento politico dell'ente ultimo cui spetta la gestione. In realtà, la complessità degli elementi che caratterizzano il paesaggio culturale fa sì che vi sia una distinzione tra la dimensione territoriale, quella più vasta e diffusa, e la dimensione culturale dei beni e del patrimonio culturale presenti sul territorio. Infatti le principali linee di governo del territorio discendono in primo luogo da un inquadramento della disciplina a livello regionale, che ne definisce il quadro generale; poi dal livello provinciale che ne definisce le principali linee di indirizzo in relazione alle caratteristiche di area vasta; infine dal livello municipale che recepisce le linee di indirizzo dell'ente provinciale e attua, attraverso la forma della disposizione normativa, le azioni e gli interventi, anche strutturali, previsti dai piani. A differenza della dimensione territoriale, la componente patrimoniale culturale segue invece differenti meccanismi di gestione, a seconda che si tratti di conservazione, tutela e valorizzazione. Difatti, lo Stato, tramite le Soprintendenze, ha potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, oltre che dell'ambiente e

dell'ecosistema; sono invece materie di legislazione concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, insieme alla promozione e all'organizzazione di attività culturali; attraverso il principio della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adequatezza, lo Stato e le regioni possono assegnare ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane ulteriori funzioni amministrative, tra cui anche quelle relative alla valorizzazione del patrimonio. Oltre a ciò, la legge statale disciplina forme di intesa e di coordinamento nella tutela dei beni culturali. Tali puntualizzazioni devono poi essere interpretate anche alla luce delle riflessioni sui concetti di tutela e valorizzazione applicati alla dimensione paesaggistica, che è differente da quella del solo patrimonio culturale.

Questi meccanismi di funzionamento devono essere noti al sistema del management che si occupa di valorizzazione del paesaggio culturale, poiché durante la fase della programmazione occorrerà definire obiettivi gestionali in linea con le funzioni amministrative in capo all'ente incaricato. Oltre a ciò, lo stesso sistema del management deve considerare, sempre in fase di programmazione, tutte le implicazioni sia amministrative sia politiche che l'assetto della *governance* implica.

Oltre agli aspetti interni all'ente gestore, il management deve occuparsi anche della gestione delle dinamiche tra l'ente locale e l'ambiente esterno, il quale può comprendere altri enti locali interessati alla valorizzazione del paesaggio, e altre realtà territoriali e culturali affini. Durante tale momento economico, poiché la competitività implica un'attenzione sempre maggiore alla dimensione culturale, occorre riflettere dunque anche sulle possibilità che la creazione di reti o sistemi offrono; a tale proposito infatti, la cooperazione e la collaborazione tra i diversi soggetti, se opportunamente pianificate, possono supportare i requisiti di efficacia ed efficienza, a favore di una realtà culturale territoriale maggiormente sostenibile dal punto di vista economico.

E' fondamentale includere nella gestione del paesaggio culturale anche il concetto di "*accountability*" che, nell'ambito della gestione del patrimonio culturale quale bene meritorio di interesse pubblico, diviene elemento critico; infatti il termine "*accountability*" esprime il collegamen-

to fra la responsabilità sociale e la reputazione aziendale verso tutti i portatori di interesse che, nella fattispecie del paesaggio culturale, sono rappresentati dalla comunità locale e dagli *stakeholder* individuati dall'amministrazione. In particolare, il termine definisce *“l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società, o delle parti interessate, del loro operato e delle loro azioni”*⁶⁶.

L'introduzione del concetto di *accountability* in tale contesto rappresenta la circostanza tale per cui si intuisce come sia fondamentale l'introduzione e l'adozione di un sistema di monitoraggio, di misurazione e di controllo delle performance delle realtà gestite⁶⁷.

Lo scopo di questo lavoro non è sancire l'imprescindibilità dell'economia aziendale e del management negli aspetti di valorizzazione del paesaggio culturale; ovvero tali due ambiti disciplinari non devono essere considerati quali strumenti per la diretta valorizzazione del paesaggio culturale; al contrario rappresentano un supporto per l'implementazione dell'approccio interdisciplinare, il quale si ritiene essere esso stesso elemento imprescindibile per una valorizzazione efficace, efficiente ed economica del paesaggio culturale. In questo lavoro, i principi, i criteri e gli strumenti dell'economia aziendale acquisiscono la valenza di “metodi” e di “modalità” per il perseguimento degli obiettivi di valorizzazione. Pertanto anche gli strumenti che saranno analizzati nei capitoli successivi, calcano la struttura ed il funzionamento dell'ambito economico-gestionale ma, ai fini della valorizzazione e della gestione del paesaggio culturale, assumono particolare rilevanza per il perseguimento dell'approccio interdisciplinare. Così l'inserimento degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo nella dimensione territoriale non è tradotta come il fine dell'azione amministrativa e gestionale degli

⁶⁶ Pezzani F., (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea, 2003.

⁶⁷ L'argomento dell'introduzione di sistemi di monitoraggio e misurazione sarà affrontato nel paragrafo successivo.

attori locali, ma come canale funzionale al rispetto dei requisiti di sostenibilità economica ed efficacia dell'azione amministrativa.

Oltre alla componente programmatica, occorre prendere in considerazione anche l'aspetto temporale sia della gestione stessa sia delle azioni di valorizzazione. Infatti qualunque piano e strumento utilizzato nella gestione del paesaggio culturale ha un proprio orizzonte temporale di applicabilità e realizzazione degli interventi. Per fare un esempio, i piani territoriali supportano periodi medio-lunghi di implementazione mentre gli strumenti economico-aziendali e manageriali sono determinanti sia per gli aspetti di medio-lungo periodo, ovvero quelli strategici, sia per gli aspetti di breve periodo, quali sono quelli gestionali. In realtà, a livello operativo, i due aspetti sono strettamente collegati: le scelte gestionali altro non sono che la traduzione e l'esplicitazione, nel breve periodo, delle scelte strategiche. In particolare, con queste ultime si decide "cosa fare" mentre con le prime si decide "come fare"⁶⁸. Per ciò, alla luce di tempistiche differenti e nella prospettiva di una gestione integrata del paesaggio, le logiche economico-aziendali ed il ruolo del management devono coordinare e conciliare tali critici aspetti⁶⁹.

2.6 I concetti di programmazione, organizzazione e gestione applicati ai paesaggi culturali

I concetti di programmazione, organizzazione e gestione sono fasi imprescindibili per la gestione del paesaggio culturale dal punto di vista economico aziendale, indistintamente dalla scelta dell'adozione di un approccio monodisciplinare o interdisciplinare.

La programmazione esprime l'operatività di tutta l'azione di governo del territorio e delle sue risorse. La dottrina dell'economia aziendale degli enti locali distingue tra la programmazione di mandato e la programma-

⁶⁸ Donato F., Badia F., *op. cit.*, 2008.

⁶⁹ Nella parte finale del presente lavoro, saranno proposte alcune modalità di gestione e conciliazione di orizzonti temporali differenti, nell'ambito di una proposta più ampia di gestione integrata.

zione operativa⁷⁰. Le due fasi sono strettamente correlate: il processo che conduce alla definizione di un orientamento strategico dell'ente locale è ciò che precede il momento vero e proprio della programmazione operativa, in cui la volontà politica sarà applicata e realizzata attraverso una serie di operazioni specifiche.

Poiché i piani territoriali agiscono sul lungo periodo, a differenza degli strumenti di programmazione economico-finanziaria che agiscono nel breve, la programmazione di mandato, a valenza strategica e quindi di medio-lungo periodo, può assumere una funzione di raccordo tra il settore che si occupa di pianificazione territoriale ed urbanistica ed il sistema gestionale dell'ente locale.

Il raccordo dei diversi settori e soprattutto delle differenti tempistiche di attivazione degli interventi attuativi (urbanistici, culturali ed economici) è fondamentale per la gestione di una realtà tanto complessa e dinamica quale è quella del paesaggio culturale, in ragione della sua natura di sistema sociale, culturale ed economico. In un tale ambito infatti, diviene sempre più necessario adottare sistemi di gestione integrata, ma al tempo stesso flessibili, e modelli organizzativi, interni ed esterni, in grado di adattarsi alle esigenze politiche, istituzionali e anche strutturali del paesaggio culturale.

In una tale prospettiva, gli strumenti di programmazione e la stessa organizzazione dell'ente locale devono rispondere ad esigenze di flessibilità, soprattutto quando si parla di realtà sistemiche e complesse, quali quelle territoriali culturali. In tali casi, diviene fondamentale il ruolo del management il quale ha la primaria responsabilità di coordinare e "far funzionare" i sistemi gestionali ed organizzativi cui si riferisce.

Nel caso del paesaggio culturale, la fase della programmazione di mandato deve rispondere ad una serie di interessi che sono sia pubblici che istituzionali: i primi si riferiscono alla presenza della comunità locale, senza la quale l'ente locale non avrebbe l'autorizzazione al governo del

⁷⁰ D'Aries C., Mazzara L., *Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione de risultati*, Ipsoa, Trento, 2006.

territorio; i secondi si riferiscono invece ad altri soggetti, pubblici e privati, che vantano allo stesso modo interessi nella gestione e nella valorizzazione del paesaggio culturale. Tale fase dovrebbe essere condotta attraverso un approccio interdisciplinare, sia dal punto di vista delle diverse discipline coinvolte, sia dal punto di vista degli interessi in gioco. Ciò che è importante sottolineare è l'importanza di tale fase, in quanto risulta essere propedeutica per tutta la successiva programmazione operativa.

In quanto agli aspetti organizzativi del paesaggio culturale, occorre soffermarsi sia sulla componente interna dell'ente che su quella esterna, riguardante i rapporti tra l'ente gestore e gli altri portatori di interesse. La fattispecie del paesaggio, in qualità di sistema sociale, culturale, economico e di bene meritorio gestito dal settore pubblico, non permette di prescindere da una valutazione degli elementi di *governance* quando si tratta di organizzazione.

Il sistema organizzativo del paesaggio culturale, in quanto sistema gestito secondo pubbliche logiche, include la presenza di due categorie di soggetti: coloro che sono legittimati istituzionalmente e che attengono alla sfera politico-istituzionale e coloro i cui ruoli e funzioni all'interno dell'ente sono regolati da rapporti giuridici ed economici. Nel caso di un sistema territoriale come il paesaggio, la presenza di attori legittimati istituzionalmente trova ragione sia dentro l'ente locale principale gestore, sia fuori di esso, nell'ambiente e nella comunità circostante. Tale distinzione è fondamentale ai fini della definizione del sistema di gestione, in quanto permette di rilevare e distinguere i flussi decisionali politico-istituzionali da quelli propriamente operativo-gestionali. Tale differenziazione è necessaria anche per l'inquadramento del sistema di *governance*: consente infatti di determinare la direzione e l'intensità delle scelte politiche e relazionarle rispetto all'intero sistema paesaggistico culturale.

La distinzione in ambito organizzativo dà origine dunque ad una duplice tipologia strutturale: da una parte quella governativa, che determina gli indirizzi politici e strategici della programmazione di mandato; dall'altra

quella amministrativa, articolata per settori, funzioni, competenze e responsabilità in relazione alle diverse discipline, e che ha il compito di assolvere i compiti della programmazione operativa. Nonostante vi sia interdipendenza, le due parti organizzative rispondono a logiche differenti: la struttura di governo è legittimata da forze esterne, ovvero il potere elettivo della comunità ed il proprio dovere di rispondere a tali interessi; la struttura amministrativa è regolata invece da forze interne alla stessa organizzazione cui appartiene⁷¹.

La chiara individuazione della struttura e del funzionamento dell'organizzazione, interna ed esterne all'ente, è necessaria affinché il sistema del management possa coordinare i diversi settori e ambiti disciplinari e supportare, in tal modo, l'adozione di un approccio interdisciplinare alla gestione e alla valorizzazione del paesaggio culturale.

⁷¹ Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002.

CAPITOLO 3

Metodi, criteri e strumenti per una gestione integrata e per la valorizzazione dei paesaggi culturali

3.1 L'approccio economico-aziendale: la prospettiva "micro" e la prospettiva "meso"

Il modello gestionale del patrimonio culturale italiano trae le proprie origini dai modelli manageriali dei paesi anglofoni⁷², il cui patrimonio differisce da quello italiano per alcune specifiche caratteristiche; tali caratteristiche fanno sì che oggi l'adozione del modello gestionale anglofono per il patrimonio culturale italiano non produca risultati così desiderabili, come accade invece nei paesi originari. Le ragioni dell'adozione del modello manageriale nel nostro paese è da ricondurre ad uno specifico momento storico, un periodo economico non favorevole⁷³, in cui l'adozione delle logiche del New Public Management si rivelavano le più opportune, perciò avvenne il passaggio dal modello burocratico a quello manageriale. Il modello burocratico prevedeva un'organizzazione del lavoro di tipo gerarchico e caratterizzata da un governo aziendale rigido coerente con le caratteristiche di rigidità nel perseguimento delle finalità aziendali. Tale modello assecondava difficilmente le esigenze di flessibilità del settore pubblico, e quindi anche del settore culturale, per cui, in un dato momento storico, vi è stato il passaggio al modello manageriale, il quale subentrava in un sistema già affermato, con nuovi criteri, principi e strumenti. Attraverso una visione flessibile del lavoro, il settore dei servizi pubblici comincia ad accogliere i principi dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, introdotti dal modello manageriale; questi cambiamenti sono supportati anche dal sistema legislativo, il qua-

⁷² Il riferimento al modello manageriale dei paesi anglofoni segue le logiche dell'approccio del *New Public Management*. Per approfondimenti, si veda Guthrie J. et al., *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenge*, Information Age Publishing, XII, Greenwich, 2005.

⁷³ Ci si riferisce ai primi anni Novanta, in cui la rigidità del modello burocratico non era più in grado di soddisfare le esigenze delle comunità, che chiedevano migliori servizi a fronte di minori tasse.

le accompagna la trasformazione del sistema dei servizi pubblici, transitando in principio dai servizi “a rilevanza economica”.

In questa direzione, anche il patrimonio culturale viene coinvolto dal passaggio al modello manageriale, ed il settore culturale, in quanto afferente al pubblico servizio, subisce delle trasformazioni profonde. Prima fra tutte, si tratta dell'introduzione di modelli gestionali differenti per il patrimonio culturale; e successivamente si tratta anche dello spostamento delle funzioni conferite agli enti locali in relazione al patrimonio, ovvero, le azioni della pubblica amministrazione cominciano a guardare non più solo alle funzioni di tutela e conservazione, ma anche al concetto di valorizzazione⁷⁴, il quale implica nuove e differenti scelte gestionali e politiche culturali rispetto a quelle adottate fino a quel momento.

La profonda differenza che sottostà ai concetti di tutela e conservazione e valorizzazione in termini di scelte gestionali, riguarda la dimensione dell'ambito di applicazione delle politiche specifiche. Le funzioni di tutela e conservazione sono associate alla dimensione “micro” della tutela e della conservazione. Ogni ente locale può svolgere tali funzioni esclusivamente nell'ambito di un museo o di monumento artistico, ovvero nell'ambito di una singola istituzione culturale. In tal caso, la prospettiva gestionale è di tipo “micro”. Diverso dovrebbe invece essere l'ambito di perseguimento degli obiettivi di valorizzazione: dovrebbe infatti riguardare sia l'ambito “micro” sia l'ambito “meso” della gestione. Lo stesso articolo 6 “Valorizzazione del patrimonio culturale” del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio consente di distinguere due diverse prospettive di gestione all'interno della stessa definizione di valorizzazione. In particolare, la valorizzazione identificata dal Codice come realizzazione di interventi di conservazione del patrimonio culturale trova un'applicazione di tipo “micro”, riferita al singolo elemento monumentale da restaurare; l'ente locale può dunque pensare di valorizzare in questo modo il singolo elemento culturale.

⁷⁴ Il concetto di valorizzazione determina un cambiamento direzionale nell'azione delle pubbliche amministrazioni, ovvero dell' “orientamento strategico”. Per approfondire la tematica della strategia e dell'orientamento strategico, si veda Coda V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988.

Un ragionamento differente deve invece essere introdotto per ciò che riguarda la valorizzazione come realizzazione delle funzioni e delle attività di promozione e di diffusione della conoscenza del patrimonio culturale. In questo caso, subentrano elementi diversi, di coinvolgimento del territorio e di partecipazione di altri soggetti, privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale. In tal caso, la prospettiva gestionale non è più solo “micro”, ma si estende al livello “meso” del territorio circostante, della comunità locale e degli interlocutori sociali.

Permane la prospettiva gestionale di tipo “meso” anche nell’introduzione del concetto di valorizzazione non più solo culturale ma anche economica; in questa definizione, il patrimonio culturale assume nuove ed importanti funzioni, ovvero quelle di sviluppo culturale e sociale del territorio e di sostegno all’economia, tanto quanto gli altri servizi pubblici “a rilevanza economica”. L’introduzione del concetto di valorizzazione economica⁷⁵ diviene così una nuova leva con cui i soggetti pubblici iniziano a sostenere l’equilibrio economico-finanziario della propria organizzazione con e attraverso la cultura e il patrimonio culturale.

Tali osservazioni mettono in luce alcune specifiche caratteristiche del patrimonio culturale del nostro paese, tali per cui il modello manageriale proprio dei paesi anglosassoni non risulta più efficace ed efficiente per obiettivi di valorizzazione culturale ed economica⁷⁶. Come si è visto, la gestione del patrimonio culturale italiano dovrebbe seguire due diversi livelli: un livello “micro”, relativo alle azioni e agli interventi di tutela, conservazione e gestione economico-finanziaria del singolo bene; un livello “meso”, relativo al perseguimento di obiettivi di valorizzazione culturale ed economica in una prospettiva gestionale più ampia, riferita al territorio, agli interlocutori sociali, alle relazioni tra le pubbliche amministrazioni e gli altri portatori di interesse, alla costruzione di reti e di si-

⁷⁵ Cfr. Donato F., Badia F., *op. cit.*, 2008.

⁷⁶ I modelli gestionale per il patrimonio culturale italiano sono quasi esclusivamente applicati al livello gestionale “micro”, trovando applicazione quindi alle singole istituzioni culturali. Risultano invece pressoché assenti sistemi di gestione integrata del patrimonio culturale, riferibili cioè ad una prospettiva “meso”.

stemi culturali territoriali, al coinvolgimento e alla partecipazione dei cittadini.

Lo studio delle caratteristiche del patrimonio culturale del nostro paese⁷⁷ ha messo in evidenza come l'assetto strutturale del patrimonio sia coerente con una gestione "multiscala", comprensivo degli ambiti gestionali "micro" e "meso". L'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità economica del modello "multiscala" si basa tuttavia non sulla sola presenza delle due prospettive gestionali, ma sulla capacità di coordinare e di gestire in maniera unitaria la dimensione "micro", attuata a livello di singolo bene (un museo, un castello, un sito archeologico), e la dimensione "meso", applicata ad un'area territoriale, culturalmente unitaria e omogenea⁷⁸.

Queste riflessioni portano a sostenere pertanto una rimodulazione organizzativa e gestionale del sistema del patrimonio culturale italiano, in funzione delle peculiarità specifiche del settore. In questa prospettiva, si introducono ulteriori riflessioni, relative a diversi aspetti gestionali ed organizzativi di un modello gestionale "multiscala", tra cui:

- la preservazione del ruolo tradizionale dei soggetti pubblici;
- l'identificazione di nuovi soggetti, pubblici e privati, a cui vengano attribuite funzioni specifiche per la gestione del nuovo sistema manageriale;
- l'individuazione di nuove azioni di governo del territorio, nella prospettiva di una gestione e valorizzazione integrata del patrimonio culturale;
- le modalità di coordinamento del livello "micro" e del livello "meso".

La fattispecie del paesaggio culturale riconosce al contempo la presenza del livello "micro", riferito al patrimonio culturale puntuale e diffuso sul territorio paesaggistico, e di quello "meso", riconducibile invece alla stessa estensione territoriale comprensiva dell'ambito "micro". Ne con-

⁷⁷ Per caratteristiche del patrimonio culturale del nostro paese, si intendono: la tradizione storica del patrimonio culturale, la presenza di una forte identità culturale, l'attaccamento al territorio, la stratificazione storica e tradizionale dei beni culturali.

⁷⁸ Donato F., Gilli E., *op. cit.*, 2011.

segue che il modello gestionale “multiscala” possa essere rivelarsi il modello gestionale più appropriato per la gestione del paesaggio culturale.

Con riferimento a ciò, la prospettiva gestionale “multiscala” rileva anche una differenza sostanziale dal punto di vista delle logiche che guidano tutto il modello: le logiche del New Public Management, che sostengono i principi di efficacia, efficienza ed economicità applicati ad un livello gestionale “micro”, devono trovare un riscontro armonico con i principi della Public Governance, essenziale per il coordinamento sia della dimensione gestionale “meso” sia della dimensione “meso” con quella “micro”.

Nei paragrafi successivi, le considerazioni avanzate fino ad ora saranno trattate dal punto di vista tecnico-operativo, al fine di prospettare un modello di gestione integrata del paesaggio culturale, in cui siano presenti le caratteristiche del modello “multiscala”, qui ipotizzato.

3.2 Le scelte economico-aziendali per una gestione integrata dei paesaggi culturali in una prospettiva interdisciplinare

La constatazione che il sistema economico e sociale del paesaggio culturale comprenda una pluralità di soggetti, interessi, orientamenti, relazioni e linguaggi assolutamente differenti gli uni dagli altri, è una priorità dal punto di vista dell’analisi e della conoscenza della realtà considerata.

Tuttavia, la stessa constatazione non è sempre affermata dal punto di vista gestionale, in cui nella maggior parte dei casi viene adottato un approccio monodisciplinare e una visione di nicchia, a seconda della tipologia delle azioni e degli interventi che si vogliono realizzare sul paesaggio.

In tal senso, il ruolo dell’economia aziendale e del management può supportare un modello gestionale per il paesaggio che, oltre a coordinare un livello “micro” aziendale e un livello “meso” territoriale, amministra coerentemente con le diversità presenti sul territorio, anche i rapporti relazionali tra i diversi soggetti e la matrice di valori specifici, in una prospettiva di valore diffuso. Il coordinamento della prospettiva “micro” e delle prospettive “meso” rappresenta una modalità attraverso cui rea-

lizzare la gestione integrata del paesaggio culturale in cui il patrimonio culturale, sia esso presente nella forma del bene culturale puntuale, seriale o diffuso, rileva la gestione a livello “micro” aziendale, mentre il territorio su cui tale patrimonio si trova identifica la possibilità di una gestione “meso” territoriale di un’area percepita unitaria e culturalmente omogenea.

Al fine di definire i principi ed i criteri per il perseguimento di una gestione integrata, occorre considerare le caratteristiche del sistema culturale italiano e l’assetto normativo che regola le competenze e le funzioni amministrative degli enti locali.

Il sistema italiano dei beni culturali presenta caratteristiche proprietarie e gestionali specifiche che influenzano la definizione di qualunque sistema manageriale: la centralizzazione delle funzioni di tutela; il decentramento concorrente di quelle di valorizzazione e fruizione; la proprietà statale e la proprietà civica e privata dei beni culturali. In questo scenario, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità trovano applicazione sia all’interno della singola istituzione culturale, nella considerazione degli aspetti organizzativi, economici e finanziari, sia nell’ambito più ampio dell’amministrazione comunale e provinciale che gestisce il territorio, attraverso la creazione di reti o sistemi per la valorizzazione del territorio. Si ritiene che l’adozione di un approccio interdisciplinare alla gestione del paesaggio culturale possa trovare riscontro ad entrambi i livelli gestionali.

Internamente alla singola istituzione, quale può essere una amministrazione comunale, le conoscenze scientifiche guidano le scelte della pianificazione urbanistica e vengono tradotte in vincoli ambientali e strutturali durante la fase di pianificazione degli interventi. A loro volta, gli strumenti economico-aziendali stabiliscono i vincoli finanziari per la gestione e la valorizzazione del territorio, e permettono di monitorare e misurare i risultati conseguiti durante il periodo gestionale specifico.

La stessa impostazione interdisciplinare deve poi essere mantenuta anche nel momento di passaggio dalla dimensione “micro” alla dimensione “meso”, che converge nel coordinamento e nell’amministrazione delle

relazioni esterne tra l'ente locale ed il territorio di riferimento. In questa prospettiva, particolare attenzione deve essere conferita all'analisi del sistema politico-istituzionale e alla conseguente definizione del sistema di governance, che guida le strategie e la *mission*⁷⁹ di tutto il sistema paesaggistico. Inoltre anche il ruolo dell'ente locale necessita di una ridefinizione: da gestore diretto del patrimonio culturale al livello "micro" assume nuove funzioni di regolazione dei rapporti e degli interessi coinvolti e di regia del territorio, attraverso il coinvolgimento della comunità, la partecipazione degli interlocutori sociali e la creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo del territorio.

Definiti tali nuovi ruoli dell'ente locale, occorre specificare che non è sufficiente amministrare, separatamente, la singola istituzione culturale e governare il territorio, secondo i meccanismi di partecipazione più efficace, ma è fondamentale per la pubblica amministrazione acquisire solide capacità relazionali, in grado di coniugare le esigenze della realtà economica "micro" con gli interessi, eterogenei e diffusi, della comunità e dell'area "meso" territoriale.

L'attuazione di una gestione integrata attraverso il coordinamento dei due livelli gestionali "micro" e "meso" può perseguire efficacemente ed efficientemente gli obiettivi di valorizzazione del paesaggio culturale solo se a priori è stato definito anche il sistema della *governance*.

La definizione di un sistema di *governance* è proprio degli enti locali che necessitano di "creare consenso"⁸⁰ per la realizzazione di politiche economiche, culturali, sociali nel perseguimento di un proprio specifico mandato. In un profilo gestionale integrato del paesaggio culturale, l'esplicitazione del sistema della *governance* è coerente dunque con il

⁷⁹ Ogni impresa, pubblica e privata, individua e definisce la propria *mission* in funzione degli obiettivi istituzionali e politici prefissati. In questo lavoro, poiché il sistema di riferimento è quello dei beni culturali, per la maggior parte gestiti secondo le regole del settore pubblico, si è scelto di approfondire il tema della mission all'interno di aziende pubbliche che si occupano di valorizzazione del patrimonio culturale. A tal proposito, si veda Bernardi B., "Realizzare la mission delle istituzioni culturali attraverso il sistema di programmazione e controllo", in Sibilio Parri B. (a cura di), *Misurare e comunicare i risultati: l'accountability del museo*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, (2004).

⁸⁰ Borgonovi E., *op. cit.*, 2002.

ruolo di regia e di regolatore prospettato in precedenza per l'ente locale gestore del patrimonio e del paesaggio culturale, in quanto risponde alle seguenti esigenze organizzative e gestionali:

- identificazione dei meccanismi di condivisione delle decisioni più idonei, coerentemente con le esigenze di flessibilità del sistema paesaggistico;
- ricognizione di tutti i differenti interessi coinvolti nella gestione del paesaggio culturale e definizione delle politiche più efficaci per la convergenza degli interessi verso scelte accettabili reciprocamente;
- creazione di presupposti per il supporto e l'accettazione da parte del sistema degli interlocutori sociali dell'azione integrata di governo per una più efficace ed efficiente valorizzazione del paesaggio culturale;
- creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo culturale e sociale del territorio.

Il rispetto delle condizioni prospettate per la gestione del paesaggio culturale in un'ottica integrata deve accompagnarsi inoltre ad un approccio interdisciplinare, che si sviluppi sia all'interno della singola amministrazione in termini di vision e di definizione delle politiche di valorizzazione più idonee, sia all'esterno includendo nel sistema di *governance* tutti i soggetti, operanti in diversi ambiti disciplinari, che vantano specifici interessi nella gestione e nella valorizzazione del paesaggio culturale.

Nei paragrafi successivi saranno analizzate le diverse fasi della gestione aziendale ed i relativi strumenti economico-aziendali, nella prospettiva della coerenza rispetto alle esigenze gestionali, organizzative e di controllo che la valorizzazione integrata e interdisciplinare del paesaggio culturale richiede. Per tali motivazioni, oltre agli strumenti tipici della pianificazione, della programmazione e del controllo, saranno analizzati anche gli strumenti propri della *Public Governance*⁸¹, in quanto la ge-

⁸¹ In realtà non esistono strumenti tipici della *Public Governance*, ma strumenti più o meno coerenti con le caratteristiche di una data impostazione manageriale. Le integrazioni all'ordinamento legislativo nazionali permettono infatti di individuare i legami tra le innovazioni e le riforme introdotte e un dato momento storico di cambiamento. A seconda dell'enfasi su temi differenti, tra cui la trasparenza amministrativa,

stione del paesaggio culturale richiede un costante riscontro delle azioni di *accountability* tra l'amministrazione pubblica, i propri interlocutori sociali e la propria comunità.

3.3 La pianificazione e la programmazione⁸²

La gestione e la valorizzazione del paesaggio culturale sono tematiche che evidenziano ampi fabbisogni di *accountability* poiché, nell'ambito del sistema patrimoniale culturale italiano, la maggior parte delle risorse destinate al perseguimento di tali obiettivi sono di derivazione pubblica. Così come per tutto il sistema dei servizi pubblici, la pubblica amministrazione s'è dotata di strumenti economici-aziendali sia per esigenze di efficienza, efficacia e sostenibilità economica della gestione, sia per necessità di rendicontazione sociale del proprio operato e delle modalità di impiego delle risorse pubbliche.

La gestione di una azienda, pubblica o privata, richiede l'adozione di forme gestionali che si avvalgono di piani, programmi, strategie, obiettivi, strumenti. Questo paradigma necessita di istituire processi formali e razionali che, a seconda delle caratteristiche organizzative dell'ente, risultano più o meno efficaci. Nella fattispecie del paesaggio culturale questa impostazione può risultare eccessiva, soprattutto se si fa riferimento alla complessità del sistema, alla pluralità di soggetti coinvolti e alla diversità degli interessi in gioco. Ciò che può essere interpretato come punto debole del sistema paesaggistico, quali la complessità e l'eterogeneità degli attori e dei valori coinvolti, si rivela in realtà la ragione necessaria che richiede l'adozione di efficaci sistemi e strumenti di pianificazione, programmazione e controllo. Si ritiene che le complessità organizzative e politico-istituzionale possano essere agevolate dalla de-

l'informazione, la comunicazione pubblica, l'*accountability*, la partecipazione, è possibile individuare le metodiche di cui la pubblica amministrazione si è dotata nel tempo.

⁸² In questo paragrafo le tematiche della pianificazione e della programmazione sono affrontate soprattutto in relazione all'ambito economico-aziendale; tuttavia nell'ambito di riflessioni più specifiche sul sistema gestionale per il paesaggio culturale, verranno analizzate, per alcuni aspetti, anche le tematiche della pianificazione territoriale e urbanistica, in una prospettiva interdisciplinare.

finizione di un chiaro sistema di *governance*, in cui ruoli, competenze e responsabilità vengano stabiliti a priori ed in maniera condivisa.

In realtà, la necessità per l'ente locale di realizzare le proprie attività attraverso la pianificazione e la programmazione trova ragione anche nella "doppia natura" dell'ente, ovvero dell'ente locale nella sua funzione istituzionale e dell'ente locale nei suoi doveri di azienda⁸³. Nel primo caso, il soggetto pubblico esercita le proprie funzioni istituzionali al fine di influenzare e regolamentare positivamente il sistema socio-economico e culturale di riferimento; in tale caso necessità di definire le linee programmatiche della propria missione attraverso la pianificazione. Nel secondo caso invece, la natura di azienda impone all'amministrazione stessa di programmare le proprie attività metodicamente, per produrre beni e servizi di sua competenza nel modo più efficace e più efficiente possibile, avanzando per strategie, obiettivi ed azioni. A seconda che l'ente locale rivesta la sua funzione di soggetto istituzionale o di azienda, si ottiene una visione della pianificazione e della programmazione che si dirige in due direzioni: verso l'esterno, nel perseguimento della propria funzione istituzionale e nell'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità; verso l'interno con riferimento al sistema gestionale interno, comprensivo di obiettivi, azioni e responsabilità. Questo tipo di programmazione risponde all'esigenza di perseguire gli obiettivi gestionali dell'ente nel rispetto dell'efficacia, dell'efficienza e della sostenibilità economica. La duplice impostazione "interno-esterno" della programmazione risulta funzionale anche alla natura del paesaggio culturale, in cui le due dimensioni devono necessariamente sussistere e dialogare, seppur con un maggiore grado di complessità organizzativa e di *governance* rispetto a quelle di un'unica pubblica amministrazione. In tale caso infatti, la programmazione interna dovrebbe essere attuata secondo due differenti stadi, ovvero prima all'interno di ogni singolo soggetto, sia esso pubblico o privato, nel rispetto delle proprie funzioni istituzionali e delle proprie linee strategiche, poi all'interno della rete (o del sistema) di tutti i sog-

⁸³ La distinzione tra programmazione rivolta all'interno e all'esterno dell'ente locale consente poi di individuare la relazione tra le variabili di ambiente e le variabili di gestione. Si confronti Borgonovi E., *op.cit.*, 2002.

getti coinvolti nella valorizzazione del paesaggio culturale, nel rispetto delle regole e delle competenze scandite dal sistema di *governance* individuato.

L'identificazione della valorizzazione del paesaggio culturale quale paradigma di strategie della pubblica amministrazione dovrebbe discendere da una fase di pianificazione e programmazione, così come accade per la definizione delle strategie e degli obiettivi gestionali di aziende pubbliche e private.

Il primo limite che sorge nel momento dell'adozione di sistemi di pianificazione e programmazione nel settore culturale, come ad esempio nella valorizzazione del paesaggio culturale, è la sensazione all'interno dell'ente locale di adottare strumenti e piani aggiuntivi rispetto a quelli già utilizzati; è la sensazione di dover assolvere a nuovi obblighi e mansioni, per il quale talvolta non ne viene percepita nemmeno la necessità e l'importanza. Tali constatazioni sono presenti indistintamente già all'interno dei tradizionali settori della pubblica amministrazione, e sono accompagnati da una originale difficoltà nel comprendere i reali legami che invece intercorrono, all'interno di un ente locale, tra la sfera tecnico-amministrativa e quella dirigenziale. La percezione è quella di una netta distinzione tra i ruoli delle due sfere: gli amministratori svolgono funzioni di pianificazione e di programmazione della gestione, attraverso gli strumenti contabili e finanziari previsti dall'ordinamento, mentre i dirigenti esercitano funzioni in via del tutto autonoma, le quali saranno poi valutate dagli stessi amministratori che avevano pianificato e programmato la gestione⁸⁴. Da tale impostazione deriva una visione statica, gerarchizzata, al cui interno le relazioni tra i diversi ambiti e settori sono percepite in maniera formale; come già accennato, nella fattispecie del paesaggio culturale la cui gestione richiede il coordinamento di più soggetti pubblici, i quali utilizzano già i propri strumenti di pianificazione e programmazione, tale visione necessita di essere superata, a favore in-

⁸⁴ Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locale. Logiche e strumenti di innovazione*, IISole24Ore s.p.a., Milano, 2006.

vece di sistemi di pianificazione e programmazione che rispondano ai requisiti di:

- capacità di superamento della rigidità dell'organizzazione e del sistema gestionale a favore di un modello flessibile, in parte informale;
- capacità di orientare il sistema delle decisioni e delle azioni delle rispettive sfere tecnico-amministrative e dirigenziali verso un sistema non più univoco ma multi-direzionale;
- capacità di implementazione di un sistema gestionale con le caratteristiche descritte e di successivo coordinamento con i sistemi gestionali degli altri soggetti coinvolti nella valorizzazione del paesaggio culturale;
- integrazione delle regole e dei principi del sistema di *governance* individuato con i meccanismi della pianificazione e della programmazione della gestione del paesaggio culturale;
- capacità di coordinamento dei sistemi di pianificazione e programmazione della dimensione aziendale "micro" con quelli della dimensione territoriale "meso".

Entrando nello specifico del sistema di pianificazione e programmazione si individua anche il limite della numerosità degli strumenti e dei piani adottati. Il Programma elettorale, che racchiude gli orientamenti della gestione di una data amministrazione e permette di individuare in via preventiva quelle che saranno le principali strategie gestionali, è lo strumento che copre la durata di tutto il mandato di una data parte politica; al programma elettorale si affiancano poi altri strumenti quali le Linee programmatiche ed il Piano generale per lo sviluppo. Successivamente al mandato, si apre il periodo della pianificazione e della programmazione triennale, implementata dall'adozione dei seguenti strumenti:

- la Relazione previsionale e programmatica;
- il Programma triennale delle opere pubbliche;
- la Programmazione del fabbisogno di personale;
- il Bilancio pluriennale di esercizio.

A seguire, gli altri strumenti per la pianificazione e la programmazione dell'ente locale sono quelli relativi all'annualità dell'esercizio:

- il Bilancio annuale di previsione;
- l'Elenco annuale dei lavori pubblici;
- il Piano esecutivo di gestione;
- il Piano dettagliato degli obiettivi.

La Relazione previsionale e programmatica può essere interpretata come una relazione preventiva sulla gestione, dove i legami fra le gestioni passate e quella corrente vengono spiegati ed interpretati, anche alla luce dei risultati conseguiti e di quelli futuri preventivati. Attraverso un approccio quantitativo-monetario, lo strumento permette di visualizzare le entrate dell'ente e di motivare eventuali variazioni riscontrate rispetto a gestioni precedenti. Un procedimento analogo vale anche per le voci di spesa il cui impiego, dovendo essere giustificato in via preventiva, consente di designare i principali programmi e progetti che l'ente ha intenzione di realizzare nel corso dell'esercizio corrente. In tal modo, attraverso un'analisi finanziaria, la Relazione previsionale e programmatica permette di individuare le principali linee strategiche di mandato di una determinata amministrazione, e programmare successivamente le azioni di breve termine che rispecchiano l'orientamento politico dell'organizzazione. Considerazioni analoghe possono essere applicate anche al bilancio pluriennale e al bilancio annuale di previsione. Infatti, considerando rispettivamente un orizzonte temporale di medio periodo e uno di breve, tali strumenti consentono di delineare quali saranno i principali settori interessati dall'operato dell'amministrazione locale. Nonostante tali strumenti si riferiscano ad una programmazione di tipo preventivo, sono fondamentali i legami e le integrazioni informative con i bilanci consuntivi delle precedenti amministrazioni. In tal modo, le funzioni della programmazione si integrano con quelle del controllo e del monitoraggio, in un'ottica di continuo miglioramento della gestione⁸⁵.

⁸⁵ L'argomento del controllo e del monitoraggio, qui introdotto, sarà affrontato in maniera più ampia nei paragrafi successivi.

La Relazione al bilancio (di previsione o consuntivo) è un documento extra-contabile con funzioni di controllo che, comunque menzionato in tale sede, permette di approfondire e analizzare determinati aspetti della gestione, e delineare il grado di coerenza intercorsa tra gli obiettivi della programmazione ed i risultati conseguiti; consente infatti di comprendere a fondo le voci quantitativo-monetarie contenute nel bilancio da un punto di vista qualitativo, consentendo di particolari aspetti della gestione che, diversamente, resterebbero implicite. Ai fini della trasparenza amministrativa, alcuni degli strumenti qui considerati trasmettono anche la propria funzione “partecipativa”; consentono infatti alla comunità e a soggetti estranei al settore, ma comunque interessati alla gestione del territorio e delle sue risorse, di comprendere specifiche scelte amministrative e valutarne la coerenza rispetto al Programma di mandato e alla Linee programmatiche.

Il Piano dettagliato degli obiettivi può costituire talvolta documento a sé stante, e talvolta può trovarsi incorporato nella Relazione previsionale e programmatica. Si tratta di uno strumento dedicato alla programmazione, in cui sono ravvisabili nel dettaglio gli obiettivi della gestione definiti per settore o servizio, agevolando in tal modo, in fase consuntiva, il riscontro e la valutazione dei risultati conseguiti, in termini di efficienza, economicità ed efficacia quantitativa e qualitativa. Occorre inoltre evidenziare come il programma degli obiettivi definiti nella Relazione previsionale e programmatica o nel Piano esecutivo di gestione, che sono rispettivamente strumenti di programmazione nel medio e breve periodo (triennale e annuale), dovrebbero trovare riscontro, almeno per i settori di interesse, negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, la cui rilevazione dei risultati si sviluppa lungo un orizzonte temporale più ampio di medio o lungo periodo. Il Piano esecutivo di gestione è fondamentale per delineare la mappa delle responsabilità rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse assegnate. La struttura utilizzata è infatti articolata per risorse, servizi ed interventi: gli obiettivi di gestione sono affidati, assieme alle dotazioni, ai responsabili dei servizi.

Dal punto di vista dell'attuazione della pianificazione e della programmazione, la funzione pubblica dell'ente locale, la tutela dei pubblici interessi coinvolti nella gestione amministrativa e l'esigenza di *accountability* richiedono di verificare e valutare gli effetti di tale gestione. Per tali motivazioni, le azioni e gli interventi della pianificazione sono state assimilate a vere e proprie politiche, con lo scopo di migliorare specifiche situazioni, culturali, sociale ed economiche del territorio amministrativo di competenza⁸⁶. Di conseguenza, è possibile distinguere diversi contenuti della programmazione che fanno riferimento a specifici ambiti, tra cui:

- il *territorio di competenza* dell'amministrazione che attua la programmazione, sia esso comunale, provinciale, regionale o nazionale. Come visto nel caso della pianificazione territoriale, i diversi ambiti territoriali sono coordinati, in alcuni casi, da specifiche regole che impongono all'ambito amministrativo inferiore di recepire gli indirizzi e le linee programmatiche dall'ente superiore, fino ad arrivare all'attuazione vera e propria della programmazione, attraverso la realizzazione di azioni ed interventi specifici;

- il *settore di riferimento*. A seconda della natura e della destinazione della programmazione, si distinguono diversi settori di azione e di conseguenza differenti piani e strumenti con cui implementare i contenuti della programmazione. Si distinguono piani economici; di utilizzo del suolo; di sviluppo sociale, economico e culturale; piani settoriali per il miglioramento di determinati settori, come quello industriale, commerciale, agricolo, turistico e culturale;

- la *natura delle decisioni* che concorrono a definire la tipologia di programmazione. In tal caso, si rileva la natura dei processi pianificatori e si distingue la pianificazione centralistica da quella decentrata e partecipata. Quest'ultima appare la più adatta nella fattispecie del paesaggio culturale, dove cittadini ed interlocutori sociali sono i primi a dover espri-

⁸⁶ Borgonovi E., *op.cit.*, 2002.

mere pareri e preferenze per interventi che hanno la facoltà di influenzare il loro sistema di valori ed i loro specifici interessi.

L'efficacia della pianificazione ed in particolare dei risultati della programmazione dipendono non solo dalle azioni e dagli interventi attuati, ma anche dal sistema istituzionale che condiziona le decisioni e le strategie politiche; dal sistema di *governance* che guida i rapporti tra i diversi livelli amministrativi ed i soggetti, pubblici e privati; dalla consapevolezza e dall'accettazione delle scelte attuate da parte della comunità e di tutti gli altri portatori di interesse, in caso di pianificazione centralistica e non partecipata⁸⁷.

In termini di gestione e di valorizzazione del paesaggio culturale, occorre riflettere sui limiti gestionali della pianificazione e della programmazione, subordinati ad alcune ovvie constatazioni: ogni soggetto, pubblico e privato, coinvolto nella valorizzazione del paesaggio culturale ha propri strumenti per la pianificazione e la programmazione; ogni strumento prevede periodi di adozione ed implementazione differenti, a seconda della funzione e del settore cui è applicato. La prospettiva di una gestione integrata e "multiscala" per il paesaggio culturale implica pertanto una selezione, in base alle funzionalità, degli strumenti da inserire nel sistema gestionale del paesaggio culturale; richiede inoltre una metodologia per riuscire a conciliare i diversi orizzonti temporali della pianificazione e della programmazione economico-finanziaria, di norma di breve e medio periodo, con quelli più lunghi della pianificazione urbanistica e temporale, i cui piani prevedono nella media strategie ed obiettivi di medio-lungo termine.

In relazione alle caratteristiche del paesaggio culturale, si ritiene debbano essere inclusi nel sistema gestionale tutti gli strumenti di pianificazione che vantano un impatto sul territorio di riferimento, sia esso urbanistico o paesaggistico, economico, gestionale o sociale. Oltre a tale

⁸⁷ Tali fattori che influenzano la validità della programmazione sono analizzati dall'autore in relazione alla dimensione finanziaria; tuttavia si è ritenuto che parte delle considerazioni avanzate potessero applicarsi anche alla pianificazione e alla programmazione del settore culturale, ed in particolare per la valorizzazione del paesaggio culturale. Si confronti Borroni E., *op.cit.*, (2002), pag. 284-286.

aspetto, un'ulteriore considerazione si riferisce al sistema di *governance* del territorio; infatti tutti i soggetti che partecipano alla valorizzazione del paesaggio culturale concorrono al perseguimento degli obiettivi specifici tramite piani, strumenti e programmi. Pertanto, un altro interrogativo da porsi è se la gerarchia istituzionale, propria del sistema di *governance*, debba essere adottata anche per gli strumenti di pianificazione e programmazione che rientrano nella progettazione del sistema gestionale integrato.

Si ritiene che la complessità di coordinamento sia dei diversi livelli amministrativi sia degli strumenti impiegati, possa giustificare un'implementazione del sistema integrato di pianificazione e programmazione a più fasi, graduali e sequenziali.

Il *primo livello* di integrazione si riferisce ad un primo coordinamento degli strumenti di pianificazione e programmazione (economico-finanziaria e territoriale-urbanistica) e di sviluppo socio-economico. Il principale obiettivo da realizzare in tale fase è raggiungere la consapevolezza da parte di tutti i soggetti interni all'organizzazione dell'ente, e la volontà di intraprendere e adottare un sistema di gestione integrata "multiscala" per la valorizzazione del paesaggio culturale. Occorre quindi attuare una prima predisposizione dei settori coinvolti al dialogo ed al coordinamento.

Il *secondo livello* riguarda invece l'integrazione degli strumenti considerati con la realtà e le caratteristiche della dimensione "meso" territoriale del sistema paesaggistico. Il sistema gestionale "multiscala" prospettato si può definire efficace se ad ogni mutamento strategico, di obiettivi o azioni di uno strumento di pianificazione corrisponde un autonomo recepimento del cambiamento da parte del sistema di *governance* e gestionale.

Si ritiene che il primo passo per attuare un sistema coordinato di pianificazione tra i diversi settori che concorrono, seppur con funzionalità differenti, alla valorizzazione del paesaggio culturale sia realizzare una mappatura di tutte le politiche, le strategie, le linee di indirizzo e gli obiettivi previsti da ogni singolo strumento, che riguardano direttamente

o indirettamente la gestione del paesaggio culturale e delle sue risorse. Questo meccanismo consentirebbe infatti all'amministrazione di valutare l'incidenza delle tematiche relative alla valorizzazione del paesaggio culturale nell'ambito del proprio sistema decisionale.

3.4 Le scelte organizzative e le relazioni con gli interlocutori sociali

La definizione dell'assetto organizzativo è un elemento fondamentale per qualunque azienda, sia essa pubblica o privata. Infatti sono proprio le scelte organizzative effettuate ad influenzare, positivamente o negativamente, il funzionamento di tutto l'apparato produttivo e quindi i relativi risultati gestionali. L'assetto organizzativo è ciò che permette di rispondere, in maniera più o meno efficiente, alle richieste di trasparenza amministrativa, di responsabilità delle azioni di governo e dei risultati e di efficacia di tutta l'azione amministrativa. Nel caso del paesaggio culturale, le scelte organizzative riguardano sia il singolo ente, nelle sue scelte interne, sia il sistema dei soggetti che aderiscono agli obiettivi di valorizzazione del paesaggio culturale, con riferimento al sistema di *governance*, alla partecipazione di altri portatori di interesse, all'individuazione dei meccanismi di programmazione integrata, e all'implementazione del più complesso sistema gestionale "multiscala" prospettato.

Oltre a tali considerazioni, occorre riflettere anche sull'entità del paesaggio culturale e sulla sua valorizzazione. Si ritiene che non sia necessario definire un sistema organizzativo per parlare di paesaggio culturale: il paesaggio culturale esiste per se stesso; esiste un'area territoriale caratterizzata dalla presenza di un patrimonio culturale diffuso e qualificato, di particolare interesse culturale grazie alla storia che lo ha attraversato e alle tradizioni che lo hanno contrassegnato nel tempo. Il paesaggio culturale esiste per se stesso, in quanto ambito territoriale culturalmente omogeneo e allo stesso modo percepito come realtà culturale unitaria. Le riflessioni gestionali ed organizzative nascono nel momento in cui si decide di destinare il paesaggio culturale ad una progettualità condivisa, sia essa un progettualità di salvaguardia, di conservazione o di valorizzazione. L'identificazione di più interessi culturali, sociali e anche eco-

nomici nei confronti di un bene collettivo fa sì che si attui un processo decisionale, di pianificazione e di programmazione, e di organizzazione, al fine di perseguire determinati obiettivi di pubblico interesse. Nel caso del presente lavoro, è dunque la scelta di “valorizzare” il paesaggio culturale che conduce più soggetti, pubblici e privati, a riflettere sulle scelte organizzative e di *governance* per realizzare gli obiettivi di valorizzazione nel miglior modo possibile e nel rispetto dei principi di efficacia, di efficienza e di sostenibilità economica.

Ad ogni livello gestionale, sia esso “micro” aziendale o “meso” territoriale, le scelte organizzative consentono di parlare di governo dell’ente e del territorio, evidenziandone funzioni, responsabilità, competenze e risorse. A seconda del punto di vista adottato, è possibile distinguere due tipologie di rappresentazione organizzativa dell’amministrazione: la rappresentazione funzionale e la rappresentazione per processi⁸⁸.

L’approccio funzionale realizza una rappresentazione della struttura organizzativa dell’ente locale articolata per funzioni, attività e servizi, unità organizzative. Nell’individuazione delle aree di competenza e quindi delle funzioni si fa riferimento al Testo Unico degli Enti Locali, il quale riconosce le funzioni amministrative di comuni e province: i comuni sono incaricati di tutte le funzioni da espletarsi sul territorio comunale, negli specifici settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell’utilizzo del territorio, dello sviluppo economico⁸⁹; le province svolgono funzioni amministrative in più ambiti, tra cui quello della difesa del suolo, della tutela e della valorizzazione dell’ambiente, della valorizzazione dei beni culturali, della protezione della flora, della fauna di parchi e riserve naturali⁹⁰. Il Tuel stabilisce le competenze di massimo livello; è poi compito dei singoli enti locali individuare i propri ruoli e le proprie specifiche fun-

⁸⁸ La distinzione tra l’approccio funzionale e l’approccio per processi è riferito alla struttura del singolo ente locale. Tali concetti sono stati quindi analizzati, introdotti e adattati all’ambito del paesaggio culturale. Si veda Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *op.cit.*, 2006, pag. 55 e seguenti.

⁸⁹ Ministero dell’Interno, *Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali*, Titolo II, capo I, articolo 13.

⁹⁰ Ministero dell’Interno, *Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali*, Titolo II, capo II, articolo 19.

zioni in relazione alle risorse disponibili, alle strutture organizzative che li caratterizzano. In relazione a ciò, la progettazione della struttura organizzativa secondo l'approccio funzionale si articola in due distinti livelli: il livello "macro" si riferisce alla struttura principale dell'organizzazione con caratteristiche di stabilità e rigidità; il livello "micro" organizzativo fa riferimento invece ai singoli uffici che hanno requisiti di maggiore flessibilità e sono suscettibili di variazioni, a seconda delle decisioni assunte nelle fasi della pianificazione e della programmazione triennale e annuale. All'interno della pubblica amministrazione, è consuetudine che il rapporto tra la struttura macro-organizzativa e quella micro-organizzativa sia di tipo gerarchico, mentre tra i singoli settori non esistono specifiche gerarchie; spetta al singolo ente stabilirne la natura relazionale. L'erogazione di specifici servizi, siano essi di carattere culturale o economico, può coinvolgere differenti settori e uffici. La stessa cosa si può dire anche per attività complesse quali la definizione e l'attuazione di politiche di valorizzazione del paesaggio; sussistono infatti più elementi, che richiedono l'adozione di scelte organizzative specifiche per una efficiente regolamentazione delle relazioni, quali:

- l'adozione di un approccio interdisciplinare alla valorizzazione del paesaggio, il quale richiede la regolamentazione dei rapporti tra livelli amministrativi diversi (regionale, provinciale, comunale), tra soggetti diversi (pubblici e privati), tra settori diversi (culturale, ambientale, urbanistico, economico, finanziario);
- l'esistenza di una dimensione interna all'ente locale e di una dimensione esterna, che richiedono entrambe l'adozione di scelte organizzative sia gestionali;
- l'esigenza di un sistema di *governance* per il coordinamento di tutti i livelli coinvolti;
- le prospettive di gestione "micro" e "meso" che l'entità del paesaggio culturale include, nell'ambito di un più sistemico approccio gestionale quale è quello "multiscala".

L'approccio per processi fornisce una rappresentazione dell'ente locale attraverso la mappatura dei principali percorsi erogativi realizzati durante tutto il processo di produzione ed erogazione di un determinato servizio. La mappatura dei processi è strutturata lungo due elementi cardine: i "nodi" e le "fasi"⁹¹. Con riferimento ad un servizio pubblico, i nodi identificano le fasi certe, statiche e sempre valide di tutto il processo di erogazione del servizio; consentono cioè di individuare, momento per momento, la posizione di un soggetto all'interno di tutta la struttura organizzativa e produttiva. La componente dinamica della struttura organizzativa è invece rappresentata dalle fasi del processo di erogazione: sono infatti componenti variabili, flessibili, a seconda degli obiettivi programmati e dei necessari adattamenti che sorgono *in itinere*. Ciò che consente di rilevare le fasi all'interno della struttura organizzativa, sono proprio i nodi, che fungono da punti di riferimento di tutto il sistema.

Le rappresentazioni organizzative identificate non consentono un'adattabilità integrale al sistema più complesso del paesaggio culturale; al contrario, l'identificazione di alcuni specifici elementi di ognuna delle due rappresentazioni può rivelarsi funzionale alle specificità del paesaggio culturale. Della rappresentazione organizzativa funzionale si ritiene che la logica che riconosce due livelli di organizzazione, "macro" e "micro", sia coerente con l'approccio gestionale "multiscala". La differenza tra i due approcci potrebbe riguardare l'adozione di due scale di misura differenti: infatti ciò che nella struttura organizzativa funzionale è definito "macro", nell'approccio gestionale "multiscala" è associato ancora ad una dimensione "micro". Di conseguenza, anche il livello "micro" della struttura organizzativa è già incluso nella dimensione "micro", ma comunque già più ampia, del sistema gestionale "multiscala". La differenza viene comunque superata nel momento in cui si attua una distinzione tra la realtà organizzativa all'interno di ogni singolo soggetto e l'assetto organizzativo di tutto il più ampio sistema di soggetti che collaborano alla gestione integrata del paesaggio culturale. Con riferimento invece alla rappresentazione per processi, si ritiene che l'identificazione

⁹¹ Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *op.cit.*, 2006.

di “nodi” all’interno della struttura organizzativa imponga caratteristiche di eccessiva rigidità strutturale e gestionale, in contrapposizione con la flessibilità necessaria alla fattispecie del paesaggio culturale. L’identificazione di specifiche “fasi” consente invece ai soggetti di agire al loro intero con autonomia decisionale, relativamente alle competenze e alle responsabilità loro assegnate, ed è coerente con la struttura gestionale “multiscala” del paesaggio culturale.

L’implementazione degli obiettivi di valorizzazione del paesaggio culturale implicano quindi che le scelte organizzative debbano essere effettuate non solo in relazione alla struttura degli enti locali e del sistema di *governance* che regola il funzionamento della rete territoriale, ma anche in relazione all’intero ambito territoriale paesaggistico. Occorre quindi attuare scelte organizzative in relazione agli interlocutori sociali da includere nel sistema manageriale “multiscala”, e alla modalità di coinvolgimento e di partecipazione degli stessi in specifiche fasi di pianificazione e programmazione delle attività. La necessità di definire i rapporti con gli interlocutori sociali fa capo a differenti esigenze e obiettivi, tra cui:

- sensibilizzare la comunità locale sulla gestione di un bene che è collettivo e di pubblico interesse;
- dare importanza non solo ai risultati economici dell’ente, ma anche a quelli culturali e sociali, relativamente alla nozione di “responsabilità sociale” dell’impresa⁹²;
- attuare politiche per incrementare la competitività del territorio⁹³.

Le considerazioni avanzate evidenziano come sia fondamentale quindi includere anche il sistema delle relazioni esterne nell’ambito delle scelte gestionali e organizzative dell’ente. La definizione del sistema delle relazioni esterne tra la pubblica amministrazione e il territorio implica una

⁹² In merito, si veda Cutt J., Murray V., *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*, Routledge, London, 2000.

⁹³ Coda V., *L’orientamento strategico dell’impresa*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1988.

ricognizione dei soggetti coinvolti, e che si intende coinvolgere, nella pianificazione dei diversi ambiti disciplinari della valorizzazione. In tal senso, occorre realizzare una mappatura degli interlocutori sociali. Questa fase si rivela critica e fondamentale nel momento in cui si decide di costruire una relazione duratura e partecipata con la comunità e l'ambiente esterno in generale. Il processo di mappatura dei portatori di interesse dovrebbe seguire un iter coerente con alcune specifiche azioni, da cui la realizzazione degli obiettivi di valorizzazione del paesaggio culturale non possono prescindere:

- analisi del contesto socio-economico del paesaggio e del territorio circostante, e costituzione di una banca dati informativa costantemente aggiornabile. La realizzazione di una fotografia integrata dell'area che l'amministrazione deve gestire permette di eseguire una prima stima dei rapporti da creare e alimentare, sia direttamente che indirettamente. Questa analisi dovrebbe essere condotta cercando di raccogliere le informazioni necessarie alla gestione, senza perdere di vista le strategie di medio e lungo termine e gli obiettivi gestionali;

- analisi del contesto "potenziale" in cui l'amministrazione potrebbe e dovrebbe operare. A differenza dell'analisi di cui al punto precedente, questa fase ha lo scopo di individuare gli interlocutori potenziali, ovvero quelli che dovrebbero essere coinvolti nelle relazioni con i soggetti istituzionali chiamati alla gestione del territorio;

- classificazione degli interlocutori sociali in base a parametri tali da realizzare una differenziazione utile a fini organizzativi. Sono esempi di parametri la dimensione del soggetto ed il suo grado di rappresentatività, la tipologia di conoscenze e di competenze specifiche, il posizionamento strategico. A seconda dell'intensità dei parametri individuati, si dovrebbe quindi essere in grado di stabilire il grado di influenza di ciascun interlocutore sociale rispetto alla sfera di azione dell'ente locale. In aggiunta a queste variabili, occorre stabilire anche il livello di interesse di ciascun interlocutore rispetto alla sua capacità e alla sua possibilità di interagire con l'amministrazione comunale. La messa a sistema della variabile "livello di interesse", da parte dell'amministrazione nei confronti

dello *stakeholder*, con il “grado di influenza” che quest’ultimo può avere nei confronti dell’ente locale, consente di ottenere una sorta di classificazione degli interlocutori sociali:

- gli interlocutori “essenziali” sono i soggetti considerati imprescindibili dall’ente locale nell’ambito del perseguimento degli obiettivi di valorizzazione del paesaggio culturale. Tali soggetti vengono classificati “essenziali” in quanto detengono, contestualmente, un alto livello sia di influenza sul contesto di riferimento sia di interesse rispetto alla valorizzazione del paesaggio;

- gli interlocutori “desiderabili” sono considerati tali in quanto hanno la caratteristica di avere un’alta influenza sul territorio locale;

- gli interlocutori “deboli” rappresentano i soggetti che, nonostante siano interessati al coinvolgimento nella gestione del paesaggio culturale, non hanno a disposizione mezzi e risorse necessarie per poter agire efficacemente sul territorio.

Successivamente alla ricognizione delle tipologie degli interlocutori sociali, occorre effettuare una selezione, al fine di individuare i soggetti che si vogliono effettivamente coinvolgere nella gestione del paesaggio. Indipendentemente dalla scala di valori assegnata ad ogni soggetto, occorre analizzare anche le dotazioni conoscitive e competitive che ognuno è in grado di apportare al sistema gestionale e al conseguimento dei risultati programmati, coerentemente con le strategie di medio-lungo termine ed gli obiettivi gestionali.

La raccolta del consenso, da parte degli interlocutori sociali, rispetto agli obiettivi e alle azioni che si vogliono intraprendere è un’altra motivazione sufficiente affinché essi partecipino alla gestione del paesaggio culturale. La problematica del consenso sorge quando il consenso effettivo è inferiore a quello necessario a realizzare le azioni di governo programmate⁹⁴. Il consenso effettivo all’azione di governo è subordinato poi

⁹⁴ Coda parla di consenso “reale” e di consenso “necessario” con riferimento al sistema d’azienda privato. Tuttavia si ritiene che le logiche che guidano i rapporti tra le aziende private ed i propri clienti possano essere applicati anche al settore pubblico, dove gli interlocutori sociali, insieme ai cittadini, possono essere considerati fruitori, e quindi

all'“attrattività percepita del rapporto di partecipazione” all'impresa pubblica, la quale dipende a sua volta dalle aspettative degli interlocutori sociali. Queste ultime sono in parte alimentate dalla pianificazione di mandato di una data amministrazione e dalle esperienze di governo locale precedente.

In tale circostanza, lo strumento che la pubblica amministrazione ha a disposizione per alimentare il consenso della comunità è l'attuazione di processi partecipativi atti a sensibilizzare la comunità locale sull'importanza di valorizzare in maniera integrata e partecipata un bene collettivo come il paesaggio culturale. In tali termini, le scelte organizzative che i soggetti istituzionali devono intraprendere riguardano anche le modalità di coinvolgimento degli interlocutori sociali alla gestione del paesaggio⁹⁵.

3.5 I sistemi di misurazione dei risultati

La teoria della misurazione dei risultati appartiene a uno dei principali fondamenti teorici economico-aziendali e rappresenta uno tra le tematiche disciplinari del management maggiormente analizzati negli ultimi anni. La misurazione dei risultati è considerato quale un processo integrativo dell'attività di controllo, e ha la funzione di fornire un supporto informativo e decisionale alle scelte gestionali e organizzate da parte dei principali soggetti aziendali. Lo scopo dell'implementazione di tali attività è controllare e monitorare il grado di conseguimento degli obiettivi programmati.

L'introduzione di sistemi di misurazione dei risultato è fondamentale in qualunque azienda, sia essa pubblica o privata, in quanto aiuta a conoscere nel dettaglio le modalità di funzionamento delle stesse. I fabbisogni informativi durante e a consuntivo della gestione vengono soddisfatti dall'adozione e dall'implementazione di strumenti per il controllo della gestione; la differenza tra il settore pubblico e il settore privato è indi-

clienti, dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione. Per approfondimenti, si veda Coda V., *op. cit.*, 1988.

⁹⁵ L'approfondimento delle modalità di partecipazione al governo del territorio saranno approfondite in seguito.

viduato nel principio di *accountability* dell'azienda pubblica nei confronti del sistema esterno, principio che la stessa azienda soddisfa tramite meccanismi di controllo e di successiva rendicontazione della gestione. Occorre sottolineare come il controllo possa essere esercitato in due distinte maniere: attraverso appositi strumenti operativi e attraverso meccanismi del tutto informali. Il controllo può divenire un processo applicabile ai classici sistemi operativi⁹⁶, come ad esempio la definizione di un sistema di controllo di gestione.

Realizzare un sistema di controllo di gestione consente all'ente locale di ottenere un riscontro diretto tra quanto realizzato e quanto programmato in precedenza. Ne deriva che l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di controllo attuati dipendono anche dall'efficacia e dell'efficienza della pianificazione e della programmazione⁹⁷.

I principi di efficacia, efficienza ed economicità devono essere considerati durante tutte le fasi della gestione di una realtà aziendale:

- durante le fasi di pianificazione e programmazione, tali principi devono essere considerati sia in qualità di vincoli, come ad esempio il vincolo di economicità e quindi di sostenibilità economica, sia in qualità di obiettivi, ovvero come valori target di riferimento, da raggiungere durante la gestione e al termine del periodo temporale previsto;
- durante la fase dell'organizzazione, i principi di efficacia, efficienza ed economicità guidano i soggetti incaricati nell'adozione di specifiche scelte organizzative tali da rispettare tali requisiti, anche a livello organizzativo e di gestione delle relazioni sia interne all'ente sia esterne all'ente pubblico, a livello territoriale;
- durante la fase della misurazione dei risultati e del monitoraggio, tali criteri possono essere adottati quali elementi di raffronto, tra i risultati conseguiti ed i valori target programmati.

⁹⁶ Paolini A., "Il controllo di gestione e la misurazione delle performance aziendali pubbliche", in Montella M., Cerquetti M. (a cura di), *Economia, Cultura, Territorio*, Atti della giornata di studio, Fermo, 7 dicembre 2010.

⁹⁷ D'Aries C., Mazzara L., *op. cit.* Ipsoa, Trento, 2006.

Oltre ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, i risultati conseguiti devono risultare coerenti anche con gli indirizzi programmatici definiti dal sistema politico dell'ente. Tale constatazione risponde a molteplici esigenze di carattere manageriale, tra cui anche l'esigenza di misurare esclusivamente ciò che permette di ottenere dati coerenti con i fabbisogni informativi e di monitoraggio dell'ente pubblico.

A priori non è possibile stabilire che cosa debba essere misurato dai meccanismi di rilevazione del risultato in quanto tutto si muove in funzione delle strategie e dei piani d'azione predisposti precedentemente; tuttavia si possono individuare alcuni "profili valutativi" lungo i quali le decisioni di monitoraggio si devono necessariamente confrontare:

- il profilo strategico permette di verificare prima di tutto la rispondenza tra il livello di efficacia sociale conseguita e gli indirizzi e le motivazioni che hanno guidato la definizione delle strategie di valorizzazione del paesaggio culturale; il riconoscimento delle implicazioni future che derivano dai progetti culturali e la capacità di saper inventare e progettare ancora una volta gli obiettivi strategici futuri a seconda delle performance che le strategie attuali hanno permesso di realizzare. In questo modo si attua uno scambio interattivo e continuo tra la dimensione strategica e quella operativa per riuscire a rispondere all'obiettivo di efficacia;

- il profilo del capitale umano rappresenta il motore dell'intero processo gestionale poiché sono gli agenti economici e istituzionali che definiscono le priorità di intervento in relazione agli interessi che essi riversano nella attività di valorizzazione; le competenze, le professionalità che caratterizzano il capitale umano contribuiscono a dare applicazione alla complessità della rete culturale che poggia simultaneamente su obiettivi di tutela, conservazione, promozione e comunicazione. Questa sezione non si riferisce al solo capitale umano inteso come risorsa interna all'organizzazione pubblica ma anche a tutti quegli individui che attribuiscono un valore alla fruizione del patrimonio culturale: così si devono valutare gli apporti di turisti e visitatori all'incremento di valore del sistema culturale ma anche le motivazioni che spingono la comunità loca-

le a sostenere o meno le scelte di valorizzazione del patrimonio e di tutto il territorio interessato;

- il profilo dei processi riguarda l'efficacia dell'implementazione dei processi interni ed esterni all'amministrazione pubblica e all'intero sistema costruito a fini di valorizzazione culturale ed economica. Questa dimensione si lega strettamente al profilo strategico poiché ogni processo trova ragione nella misura in cui deve rispondere ad obiettivi definiti e condivisi; in questo senso tutti quanti devono essere orientati alla realizzazione degli obiettivi istituzionali, che corrisponde nella fattispecie prospettata alla valorizzazione del paesaggio culturale. In tale modo l'attenzione viene traslata da una visione "micro", inerente alla realizzazione di un singolo progetto, ad una visione "meso", che verifica secondo prospettive più ampie il livello di efficacia sociale raggiunta.

Si ritiene che i profili illustrati debbano essere compresi nelle fasi di misurazione, monitoraggio e valutazione dei profili gestionali e organizzativi relativi al settore pubblico e quindi al settore dei beni culturali e del paesaggio. Tuttavia i profili illustrati rappresentano le dimensioni gestionali e organizzativi basilari, al cui interno ogni ente gestore dovrebbe individuare profili, dimensioni e settori più dettagliati e specifici di quelli qui proposti. Tale scelta dipende infatti dal ruolo del management il quale ha il compito di definire appositi meccanismi di monitoraggio in grado di dare riscontro ai fabbisogni informativi e gestionali di ogni singolo centro di interesse del sistema paesaggistico, riconosciuto dal punto di vista organizzativo e istituzionale.

Nell'ambito delle discipline economico aziendali, gli strumenti più conosciuti ai fini del monitoraggio e della valutazione della performance sono la Balanced Score Card⁹⁸ e la Tableau de Bord⁹⁹; tuttavia da qualche

⁹⁸ Il concetto di Balanced Scorecard fu introdotto nel 1992 da Kaplan e Norton. Si confronti Kaplan R. S., Norton D. P., *The balanced scorecard. Measures that drive performance*, in Harvard Business Review, January-February, pag. 71-79, 1992. Successivamente è stato approfondito dagli stessi autori e da altri studiosi.

⁹⁹ La *tableau de bord* è un sistema di misurazione strategica, datato al 1932, estratto dalla letteratura e dall'esperienza francesi. Per maggiori approfondimenti si veda Bourguignon A., *Balanced Scorecard versus French Tableau de Bord: beyond dispute, a cultural and ideological perspective*, Groupe HEC, 2001.

tempo, nuovi strumenti e nuovi profili di misurazione e monitoraggio stanno trovando ampia applicazione. Si tratta di appositi set di indicatori di tipo multidimensionale, che consentono di misurare i risultati non solo dal punto di vista economico-finanziario, ma anche dal punto di vista quantitativo e qualitativo.¹⁰⁰

Il monitoraggio è una delle fasi fondamentali della gestione del paesaggio culturale; tale fase consente infatti di verificare se i soggetti incaricati abbiano concretamente attuato politiche e conseguito risultati di valorizzazione, quanto più vicini alle strategie e agli obiettivi programmati. La mancanza di un sistema di monitoraggio implica la mancanza di progettualità e di operatività di tutto il sistema gestionale; si ritiene infatti che senza l'adozione di idonei strumenti di monitoraggio, lo stesso concetto di "gestione" del paesaggio culturale mancherebbe degli strumenti necessari, non solo per il controllo e la relativa valutazione, ma anche per la rendicontazione ai fini sociali.

L'identificazione dei sistemi di indicatori multidimensionali implica l'adozione di una progettualità al contempo scientifica e tecnica; è infatti fondamentale studiare, analizzare ed identificare i parametri specifici che consentono la costruzione degli indicatori. Un indicatore è uno strumento di management utile alla rilevazione delle performance relative agli obiettivi programmati. Ha la funzione di fornire informazioni sintetiche ma soprattutto utili e funzionali alle esigenze dell'amministrazione in merito a quei valori extra-mercato, tipici del settore culturale, che non possono essere direttamente rilevati ai fini gestionali. Un indicatore deve essere significativo: ciò evidenzia che non deve riprodurre un valore statico, un numero isolato fine a se stesso, ma deve essere rappresentativo del carattere dinamico ed evolutivo dello stato del territorio di riferimento; un tale risultato può essere ottenuto facendo ricorso ad indicatori complessi e strutturati, costruiti su più va-

¹⁰⁰ La scelta degli indicatori è un'operazione non immediata in quanto si deve pervenire a tali decisioni solo in seguito a processi che mirano a fornire una buona conoscibilità della realtà di riferimento; per avere una visione più ampia anche rispetto a pro e contro dei sistemi basati su indicatori si veda Jackson M. P., "Performance indicators: promises and pitfalls", in Moore K., *Museum management*, Routledge, London, 1994.

riabili che, combinate tra loro, identificano l'indicatore, il quale, a sua volta, deve rispondere a specifici requisiti:

- *utilità*, che identifica il legame con la strategia da implementare;
- *misurabilità*, ovvero le variabili analizzate devono trovare una loro misurazione senza oneri eccessivi per lo svolgimento delle attività dell'amministrazione;
- *selettività*, che richiede che il numero di indicatori sia limitato numericamente, così da disporre di un quadro complessivo che non fornisca troppe informazioni che possano perdere di rilevanza ai fini del supporto decisionale.
- *tempestività*, tale per cui la misurazione possa avvenire in tempi ragionevoli e coerentemente con le tempistiche attese.

Tanto più vengono rispettati tali requisiti, tanto più si può parlare di efficacia, bontà e consistenza degli indicatori. Si ritiene fondamentale sottolineare come la definizione degli indicatori non sia immediata; occorre infatti individuare specifici parametri di sintesi, espressivi delle criticità intrinseche alla situazione indagata, che permettono di rilevare non solo i punti di forza ma anche le debolezze del paesaggio culturale poiché, se l'orizzonte di riferimento è il miglioramento gestionale, non è possibile prescindere da alcuna fase operativa e gestionale.

A seconda dei risultati che si intendono misurare, degli impatti sul territorio di riferimento, delle risorse utilizzate per la gestione che vengono analizzate, si hanno differenti tipologie di indicatori¹⁰¹:

- gli *indicatori economico-finanziari* sono normalmente utilizzati nel classico controllo di gestione; analizzano le spese rispetto alle entrate, la produttività e altre variabili dal punto di vista quantitativo monetario;
- gli *indicatori di processo* consentono di verificare l'efficienza dei processi posti in essere per il conseguimento di obiettivi specifici. Attraverso tali indicatori, l'attenzione non è più solo sul risultato finale ma anche sui risultati intermedi e sulle modalità di implementazione e raggiungi-

¹⁰¹ Paolini A., *op. cit.*, 2010.

mento degli obiettivi. In un certo senso, il valore espresso dagli indicatori di processo assume anche la funzione di misurare l'efficacia e l'efficienza, in parte, delle scelte organizzative adottate;

- gli *indicatori strategici* forniscono una visione di medio e lungo periodo, in linea del resto con gli orizzonti temporali strategici che di norma coprono tali tempistiche;

- gli *indicatori di output* forniscono dei dati quantitativi, siano essi dati relativi, percentuali o assoluti. Le informazioni ricavate in valore numerico possono poi essere confrontate con i valori target, individuati nella programmazione;

- gli *indicatori di outcome* sono funzionali a fabbisogni informativi di carattere sociale; questi indicatori sono particolarmente utili rispetto ai principi della trasparenza e delle rendicontazione sociale. Possono essere infatti integrati in strumenti di rendicontazione sociale, come il bilancio sociale, in cui i dati che vengono comunicati ai cittadini devono rispondere ad esigenze comunicative e di sensibilizzazione.

Un'altra caratteristica dei sistemi di monitoraggio è la "non-universalità" degli indicatori. Per questo motivo non è possibile estendere a qualunque tipologia di paesaggio culturale o sito di interesse culturale gli indicatori utilizzati per il monitoraggio di una specifica realtà. Ogni ambito territoriale è infatti caratterizzato al contempo sia da una complessità strutturale e amministrativa sia da una percezione sistemica e omogenea del bene, che si estende visivamente in tutte le direzioni del paesaggio. Inoltre anche all'interno della stessa tipologia di bene, quale il paesaggio culturale, permarranno comunque delle differenze in più aspetti, quali gestionali, burocratici, economici, sociali e culturali, che non consentono un generalizzazione di obiettivi e piani strategici ad altre esperienze applicative.

Rientrano nella fase del monitoraggio anche azioni di *benchmark*; ciò significa che gli indicatori devono rispondere ad esigenze di "comparabilità" ai fini di valutazioni che nascono dal confronto con differenti esperienze. Questa attività permette di ottenere informazioni sulla competi-

tività del sistema territoriale e su altri specifici aspetti che consentono di distinguere il paesaggio culturale di riferimento da altri identificati.

I sistemi di monitoraggio devono trovare applicazione anche oltre l'esclusiva misurazione della componente economico-finanziaria. Tale affermazione non implica l'esclusione dell'ambito quantitativo-monetario dalla fase della misurazione e del monitoraggio; senza tale ambito infatti verrebbero a mancare i presupposti della gestione poiché tutte le attività, i progetti e gli interventi realizzati per la valorizzazione del paesaggio culturale possono essere realizzate esclusivamente nel rispetto dei vincoli di bilancio. Inoltre si consideri che l'equilibrio economico-finanziario viene monitorato già attraverso i tradizionali sistemi di rilevazione contabile. Si ritiene che si possa pertanto parlare di "complementarietà strumentale" nel monitoraggio del paesaggio culturale; è possibile infatti riscontrare una interdipendenza che consente di riservare tempo e risorse agli aspetti qualitativi e quantitativo-non monetari della gestione piuttosto che a quelli indagati già da altre competenze, riconosciute anche a livello legislativo, interne all'organizzazione.

3.6 I sistemi di controllo e monitoraggio per i paesaggi culturali

I sistemi di misurazione dei risultati vengono adottati quando i fabbisogni informativi dell'azienda non riescono ad essere soddisfatti dai dati forniti dai classici indicatori economici-finanziari. Nella fattispecie del paesaggio culturale, si può intuire come questa condizione non venga realizzata: infatti la complessità della realtà monitorata, caratterizzata da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, di risorse culturali, sociali ed economiche, di interessi talvolta contrastanti e talvolta divergenti, necessita di strumenti e sistemi integrativi per il monitoraggio dei risultati ed il controllo della gestione del paesaggio culturale. Una ulteriore motivazione che fa sì che la misurazione dei risultati non possa essere realizzata esclusivamente con dati economico-finanziari è la natura degli obiettivi da conseguire; infatti l'obiettivo di valorizzazione del paesaggio culturale ha sia una dimensione quantitativa, nella quale convergono anche informazioni economico-finanziarie, sia una dimensione qualitativa, nella quale devono convergere altre tipologie di informazioni e quin-

di di indicatori, espressivi di parametri sociali, culturali, ambientali. La natura dei risultati che derivano dalle strategie e dalle politiche di valorizzazione del paesaggio culturale fa sì che la misurazione non possa rispondere, in ogni caso, ai requisiti di chiarezza ed univocità dei parametri; anche tale condizione, come le precedenti, conduce all'adozione di sistemi di misurazione dei risultati di tipo integrato.

Come prospettato in precedenza, la concreta operatività di un sistema gestionale viene realizzata nel momento in cui si decide di attuare un sistema di misurazione dei risultati che, nel caso del paesaggio culturale, dovrebbe integrare le dimensioni quantitative con quelle qualitative. Gli strumenti che sanciscono l'implementazione di un tale sistema sono gli indicatori, ovvero degli strumenti di tipo multidimensionale che consentono la misurazione di singoli e molteplici aspetti e che, analizzati e interpretati congiuntamente, consentono di ottenere una visione sistemica e integrata sia sull'andamento dei risultati che sul quadro generale di tutto il sistema paesaggistico monitorato. Tale considerazione fa sì che un nuovo ambito disciplinare venga introdotto in quella della misurazione dei risultati; si tratta della "valutazione" dei risultati. Si ritiene infatti che il solo ottenimento delle informazioni dagli indicatori progettati non sia sufficiente alle necessità informative e manageriali dell'azienda; ovvero la misurazione dei risultati non è il fine ultimo di questa fase gestionale. La misurazione deve necessariamente essere affiancata alla valutazione, che è quell'attività che consente all'amministrazione di ottenere dei giudizi qualitativi sull'attività gestionale del periodo di riferimento. Considerando la natura delle due discipline, si può affermare che la fase della misurazione agisce, nella maggior parte dei casi, per processi oggettivi, mentre la fase della valutazione produce sia valori oggettivi che valori soggettivi. Per quanto infatti la valutazione sia basata su dati oggettivi, vi sarà sempre una componente che esprime il parere di un dato soggetto piuttosto che un altro. Nel caso del paesaggio culturale, la componente della valutazione è tanto più necessaria quanto più i soggetti pubblici incaricati della valorizzazione, necessitano di consenso da parte della comunità locale; l'esigenza di rendicontazione sociale impo-

ne all'ente locale di valutare il proprio operato e di comunicare i risultati al proprio territorio.

Si ritiene pertanto che il sistema di misurazione dei risultati più adatto all'esigenze gestionale del paesaggio culturale debba essere costituito da set di indicatori che, se opportunamente progettati, possono svolgere anche una funzione di raccordo tra i due ambiti, quello della misurazione e quello della valutazione.

L'utilizzo di indicatori per la misurazione dei risultati della valorizzazione del paesaggio necessita di una analisi approfondita e di alcune considerazioni rispetto alle modalità in cui il paesaggio viene percepito e rispetto ai valori che ogni soggetto attribuisce allo stesso. Le prime considerazioni sono quelle inerenti le diverse definizioni di paesaggio prodotte negli ultimi anni, i diversi valori di cui esso è espressione e le differenti declinazioni attribuite ai concetti di tutela e valorizzazione del bene paesaggistico. In relazione a ciò, le scelte degli aspetti destinati alla misurazione e quindi di specifici indicatori piuttosto che altri sono connaturate alla percezione che i singoli soggetti hanno del paesaggio. Ne deriva che non possono esistere indicatori validi per tutti i paesaggi, ma ogni caso diviene specifico a sé. A seconda del patrimonio culturale diffuso sul paesaggio, delle caratteristiche territoriali e di altri aspetti, la valorizzazione del paesaggio culturale può essere misurata rispetto ai suoi valori estetici, storici e culturali, ambientali, ecologici e naturalistici, ognuno di essi derivante da una specifica soggettività.

Tali considerazioni mettono già in luce la complessità sia del monitoraggio che della valutazione; inoltre le differenti definizioni date di paesaggio culturale contribuiscono a mescolare gli ambiti e i confini concettuali di riferimento. La definizione di paesaggio culturale quale risultato derivante dalla combinazione dell'intervento umano con la presenza degli elementi naturalistici¹⁰² fa sì che gran parte del territorio nazionale sia annoverato tra la tipologia del paesaggio culturale, ove è possibile riscontrare i segni del tempo e delle trasformazioni della società che lo

¹⁰² Si tratta delle definizioni di paesaggio culturale fornite dall'Unesco nell'ambito delle Operational Guidelines. Si veda Unesco, *op.cit.*, 2008.

abita. La presenza ed il ruolo della comunità che vive nel paesaggio è inoltre fondamentale sia nell'individuazione dei valori sociali da tutelare durante l'attuazione delle politiche di valorizzazione, sia nella fase di progettazione degli indicatori, i quali non possono prescindere da tale componente. Il paesaggio culturale così come riconosciuto nella definizione dell'Unesco esiste in quanto espressione di più sinergie, di carattere sociale, culturale ed economico. Diversamente per la definizione estrapolata dalla Convenzione Europea, il paesaggio acquisisce valore in quanto tale grazie alla percezione che la comunità di riferimento ha di esso. Infatti è anche in funzione della percezione che la popolazione ha del paesaggio che approva o nega il consenso all'attuazione delle politiche della pubblica amministrazione. La classificazione del paesaggio in base agli elementi distintivi individuati all'interno delle singole definizioni mettono in luce aspetti di carattere sociale, dinamico, relazionale, i quali rendono piuttosto vasta e complessa la progettazione di un idoneo sistema di misurazione dei risultati per il paesaggio, e quindi l'individuazione degli appositi indicatori.

I concetti alla base della misurazione dei risultati del paesaggio culturale rispondono a requisiti qualitativi e di immaterialità; non esistono cioè elementi direttamente individuabili e quantificabili che consentono di rappresentare la qualità, l'efficienza e l'efficacia delle politiche di valorizzazione. La capacità del paesaggio di recepire specifici interventi e trasformazioni preservando al tempo stesso le proprie peculiarità e i propri valori è una dimensione da considerare nell'individuazione degli indicatori di monitoraggio, così come la sensibilità paesaggistica che esprime la modalità con cui il paesaggio reagisce ai cambiamenti e li assorbe. Oltre a questi elementi, gli indicatori devono poi essere in grado di includere nella misurazione anche gli aspetti legati alla qualità della vita nel paesaggio; all'integrità dell'ambito territoriale; al grado di tutela e di conservazione del patrimonio diffuso in esso; alla percettibilità del territorio in maniera unitaria e culturalmente omogenea; alla qualità dell'integrazione tra gli elementi naturalistici e le opere dell'uomo.

Durante la progettazione degli indicatori, appare fondamentale tenere conto, da un punto di vista sia storico che attuale, dell'entità e del valore dei cambiamenti e del "metabolismo"¹⁰³ che caratterizza ogni società nel rapporto con i sistemi naturali del proprio territorio. Gli indicatori dovranno tenere conto quindi anche delle dinamiche che modificano un dato territorio, attraverso l'analisi dei flussi informativi e individuando i principali impatti di tipo culturale, ambientale, sociale ed economico sull'area di interesse.

Pertanto, la realizzazione di un sistema di monitoraggio integrato deve tener conto, oltre che degli aspetti economici-finanziari, anche degli ambiti disciplinari e dei parametri menzionati. Tuttavia tale primo livello di integrazione non è sufficiente per il funzionamento efficiente del sistema; occorre anche che vengano svolte funzioni di coordinamento sia tra i settori degli enti coinvolti sia tra gli strumenti ed i piani già predisposti dagli stessi soggetti. Molti strumenti e dei piani sia economico-finanziari sia territoriali dispongono di una o più sezioni dedicate alla misurazione dei risultati e alla valutazione; oltre a specifici indicatori appositamente progettati per il paesaggio culturale, si tratta quindi di raccogliere e analizzare in maniera coordinata le informazioni derivanti da altri piani e strumenti e ottenere un quadro valutativo il più completo e integrato possibile.

Uno strumento introdotto dal sistema normativo europeo è la Valutazione Ambientale Strategica. Tale strumento nasce per il monitoraggio della qualità ambientale, da implementare attraverso uno schema fisso di variabili; se circoscritto all'ambito territoriale paesaggistico, questo strumento può fornire importanti informazioni sullo stato dell'arte del paesaggio culturale. Difatti lo strumento produce informazioni attraverso un sistema di relazioni causa-effetto: partendo dall'analisi delle determinanti, vengono calcolate le pressioni esercitate da specifici fenomeni sul territorio; successivamente viene fornita una fotografia dello stato dell'arte, determinato l'impatto e prodotte le relative valutazioni

¹⁰³ Observatori del Paisatge de Catalunya, *Indicadors de paisatge. Reptes i perspectives*, Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (a cura di), Barcellona, 2009.

sugli effetti e sulla qualità ambientale. Poiché l'impostazione della Valutazione Strategica Ambientale è basata sulle sinergie ambientali e sulle dinamiche che caratterizzano e trasformano il territorio, gli indicatori devono essere progettati in maniera tale da produrre informazioni sia consuntive, relativamente allo stato e alle criticità presenti, sia preventive, per l'individuazione della prossima strategia ambientale da implementare.

Sempre appartenente all'ambito europeo è l'importante ruolo svolto dall'Agenzia Europea per l'Ambiente. Tale agenzia svolge le funzioni di garante del corretto utilizzo del suolo, a fronte della frammentazione sempre più consistente dello stesso, e della sua trasformazione. L'elaborazione degli indicatori utilizzati in questo ambito si basa in particolare modo sull'osservazione dei dati storici e di breve termine, al fine di indirizzare e regolamentare gli utilizzi del territorio.

Le considerazioni sul paesaggio avanzate fino ad ora, permettono di delineare alcune specifiche linee guida in grado di sintetizzare alcune principali esigenze del paesaggio culturale coerentemente con specifici valori imprescindibili:

- gli indicatori devono tenere conto del sistema di valori che ogni soggetto individua nel paesaggio, inteso come sistema sociale, culturale, economico;
- gli indicatori devono tenere conto anche delle funzioni che il paesaggio svolge, dei bisogni che "può" e "deve" soddisfare e dei benefici che "può" apportare;
- le valutazioni positive o negative rispetto ai risultati conseguiti e misurati, non dipendono esclusivamente dagli interventi effettivamente realizzati o dalle peculiarità del luogo. Dipendono in larga misura anche da variabili soggettive, come ad esempio la percezione che la popolazione ha del paesaggio; si ritiene che attraverso opportune politiche di sensibilizzazione e di comunicazione, la pubblica amministrazione possa, in parte, influenzare positivamente la percezione dei cittadini nei confronti del

territorio amministrato e rafforzare quindi anche il livello della qualità percepita;

- gli indicatori devono essere strumenti al servizio del paesaggio e della sua valorizzazione; a tale fine devono descrivere, valutare e comunicare aspetti critici, quali lo stato attuale dei paesaggi, la loro evoluzione, le politiche attuate dagli enti pubblici, il comportamento della società nei confronti di esso, il grado di consapevolezza e la fruizione paesaggistica sia da parte della popolazione locale sia da parte di altri soggetti come attori sociali, economici, turisti;

- gli indicatori devono descrivere, in modo semplice ma rigoroso, la realtà del paesaggio culturale, contribuendo alla individuazione delle criticità e delle opportunità; devono promuovere la conoscenza delle problematiche esistenti in relazione alla conservazione del paesaggio, alla sua pianificazione e alla sua gestione, il tutto al fine di agevolare la ricerca e la scoperta di soluzioni adeguate e flessibili;

- dal punto di vista della valutazione, gli indicatori devono evidenziare il livello di successo o di fallimento delle politiche adottate, indirizzando così le successive fasi della pianificazione e della programmazione verso altre specifiche priorità per la tutela e la valorizzazione del paesaggio;

- gli indicatori devono essere lo strumento con cui la pubblica amministrazione possa comunicare i risultati, inducendo nella comunità la volontà di rispondere attivamente alle possibilità di partecipazione.

Il carattere poliedrico del paesaggio dal punto di vista sia fisico sia concettuale comprende più dimensioni, tra cui quella naturale e quella culturale, la dimensione percettiva individuale e sociale; le proposte di indicatori dovrebbero essere in grado di soddisfare il fabbisogno informativo di gran parte delle dimensioni prospettate, raccogliendo dati e informazione relativamente a tali aspetti: la trasformazione del valore e dell'aspetto paesaggio, attraverso l'analisi delle variazioni delle caratteristiche naturali e culturali; la frammentazione del paesaggio, che identifica il processo di rottura della continuità del paesaggio rispetto alla sua coerenza percettiva iniziale; il valore economico, ovvero la capacità del

territorio di convertire le sue caratteristiche in risorse con valore economico; la conoscenza del paesaggio; la socialità, che esprime la capacità del paesaggio di produrre e rafforzare i rapporti sociali; il grado di applicabilità degli strumenti della legislazione paesaggistica, al fine di analizzare come le linee guida del paesaggio vengono recepite e implementate, e valutare quindi il loro concreto contributo alle politiche pubbliche di tutela del paesaggio, pianificazione, gestione e valorizzazione.

Si ritiene che gli esiti ottenuti dalla misurazione dei risultati siano fortemente connaturati anche alla qualità delle fasi della gestione e quindi dagli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo utilizzati; inoltre sia il livello dei risultati conseguiti sia l'efficacia del sistema di misurazione adottato dipendono in parte anche dalla bontà e dalla robustezza degli strumenti stessi impiegati in tali processi. Ulteriori considerazioni sono quelle relative alla coerenza tra le componenti che sono state misurate e le componenti effettivamente conseguite. Appare opportuno sottolineare infatti come non vi sia un meccanismo dedicato che garantisca la piena coerenza tra le performance rilevate e quelle effettivamente realizzate; vi è invece sempre un riscontro diretto tra le performance rilevate e quelle programmate. La difficoltà dell'accettazione di tali sistemi di misurazione dei risultati per il paesaggio culturale, così come per ogni altro settore pubblico, deriva dal passo successivo alla rilevazione, ovvero quello della rendicontazione e della comunicazione. Nel caso le misurazioni conducano a valutazioni positive, il sistema aziendale è portato ad accettare l'adozione di tali sistemi; nel caso invece l'amministrazione si trovi a gestire esiti negativi, l'atteggiamento nei confronti di tali sistemi di rilevazione è destinato a cambiare, a favore di meccanismi di gestione e di monitoraggio maggiormente chiusi all'ambiente esterno e meno trasparenti. In definitiva, la corretta progettazione iniziale del sistema di misurazione e di valutazione dei risultati della valorizzazione del paesaggio culturale, è l'elemento di raccordo tra le politiche dell'amministrazione, il consenso della comunità nei confronti di esse, ed il perseguimento dei principi di trasparenza reciproca e di partecipazione.

3.7 Verso logiche di governo partecipato di territorio

Il settore della cultura è caratterizzato dalla presenza del valore pubblico, il quale è il presupposto fondamentale che giustifica l'intervento pubblico, in tutti i settori, secondo il principio della trasparenza e della legittimazione nei confronti della comunità locale, che include cittadini e altri portatori di interesse.

Negli ultimi tempi, la consapevolezza del valore pubblico e la volontà da parte della pubblica amministrazione di ottenere il consenso cittadino per le proprie azioni di mandato, ha spinto il settore pubblico a cercare forme di partecipazione, che consentissero al territorio di subentrare ai processi decisionali delle aziende pubbliche, ed in particolare delle istituzioni culturali.

La presenza ed il ruolo di uno stato di tipo relazionale¹⁰⁴ nella quotidianità economica e sociale fa sì che i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini siano stati e siano tuttora suscettibili di significativi cambiamenti. La ragione si riscontra nei continui processi di esternalizzazione, i quali hanno inciso radicalmente sulla riduzione del contatto diretto tra cittadino ed ente locale, affidando a quest'ultimo la sola funzione di soggetto regolatore, con la possibilità di intervenire da un punto di vista esterno, rispetto produzione e alla erogazione del servizio pubblico.

Si ritiene che le dinamiche prospettate siano valide anche per ciò che riguarda la gestione del paesaggio culturale e la sua valorizzazione. Difatti, la presenza all'interno del sistema gestionale di molteplici soggetti istituzionali, economici e sociali modifica anch'essa il rapporto diretto che si avrebbe, al contrario, tra un unico ente locale e la propria comunità; il rischio intrinseco ad un sistema gestionale integrato "multiscala" è quello di concentrare tempo e risorse per la gestione delle relazioni del sistema stesso, perdendo il riferimento principale per l'attuazione delle politiche, ovvero il sistema dei cittadini e degli interlocutori sociali. In

¹⁰⁴ Donato F., *op. cit.*, 2010.

questo senso, l'introduzione di meccanismi di partecipazione dei portatori di interessi negli strumenti di pianificazione, di misurazione e di controllo per il paesaggio culturale, consentirebbe di conseguire gli obiettivi programmati, senza che la pubblica amministrazione prenda distanze eccessive dalla propria comunità, la stessa che consente o nega il consenso all'azione pubblica.

Le motivazioni di fondo che hanno spinto la pubblica amministrazione ad aprire il proprio sistema decisionale nei confronti della propria comunità evidenziano esigenze coerenti con i principi richiesti al settore pubblico:

- attuazione di meccanismi di trasparenza e di rendicontazione sociali, in linea con il concetto di accountability dell'azienda pubblica;
- costruzione di un rapporto duraturo con la propria comunità, intesa quale sistema di cittadini, di interlocutori sociali, tra cui altri soggetti pubblici, soggetti privati e associazionismo;
- individuazione delle esigenze dei cittadini, i quali, attraverso un meccanismo di partecipazione, sono in grado di esprimere in tal modo direttamente le proprie necessità e le proprie preferenze in materia di servizi pubblici;
- identificazione delle politiche pubbliche più adatte ad esprimere il sistema di valori che caratterizza una comunità;
- rafforzamento del consenso da parte dei cittadini nei confronti delle linee programmatiche che, in parte, vengono così definite congiuntamente con la comunità destinataria dell'azione pubblica;
- rafforzare il senso di appartenenza alla comunità e dell'identità locale nei confronti del territorio stesso e delle politiche attuate dal governo locale.

L'introduzione di logiche di governo partecipato può riguardare differenti fasi del processo decisionale: la fase programmatica e decisionale;

la fase del controllo; la fase della valutazione e della rendicontazione sociale¹⁰⁵.

L'apertura delle fasi decisionali pubbliche a meccanismi di tipo partecipato trova riscontro in particolar modo nei settori e nella attività che producono un impatto diretto sul territorio; ne consegue che i principali strumenti che prevedono nell'ambito del proprio meccanismo di funzionamento specifici meccanismi di partecipazione, sono in particolar modo quelli di carattere sociale, culturale e territoriale.

Con riferimento alle fasi decisionali, le principali modalità di partecipazione sono quelle del coinvolgimento diretto dei cittadini, attraverso la realizzazione di momenti di incontro tra l'amministrazione e la comunità. Durante tali incontri, è funzione imprescindibile dell'ente locale illustrare gli ambiti che prevedono la partecipazione e l'intervento dei cittadini. Infatti non tutti i settori pubblici sono in grado di accogliere le proposte e le preferenze dei cittadini; si ritiene che questi ultimi possano partecipare alle fasi decisionali riguardanti la programmazione di servizi privi di rilevanza economica, quali sono quelli di carattere culturale e sociale. Una ulteriore funzione dell'ente locale è quello, in un secondo momento, di effettuare una valutazione delle proposte pervenute, coerentemente con le finalità istituzionali e le possibilità tecniche, economiche e organizzative della propria struttura.

I processi di controllo partecipato hanno lo scopo di coinvolgere i cittadini al fine di monitorare e valutare il grado di soddisfacimento sociale rispetto agli obiettivi programmati in precedenza. Tali meccanismi di partecipazione consentono all'amministrazione di ottenere un riscontro immediato su più significative variabili per la misurazione dei risultati: la qualità erogata e la qualità percepita rispetto a quella programmata. Per fare ciò, è prevista l'interlocuzione diretta di tutti i portatori di interesse. Tale fase è utile anche per effettuare una ricognizione del grado di sod-

¹⁰⁵ In questo lavoro, il riferimento all'adozione di meccanismi di partecipazione è legato all'analisi dei servizi pubblici privi di rilevanza economica, come sono quelli di carattere sociale, culturale, educativo. Per approfondimenti si veda Donato F., *op. cit.*, 2010.

disfacimento dal punto di vista territoriale, evidenziando, in tal caso, specifiche aree rimaste scoperte.

A differenza della fasi illustrate, quella della rendicontazione sociale si avvale delle fasi partecipative precedenti. Infatti questo momento è fondamentale in quanto i cittadini vengono a conoscenza dell'operato della pubblica amministrazione sul territorio e, al tempo stesso, hanno la possibilità di verificare il grado di accoglimento delle loro proposte rispetto a quanto effettivamente realizzate. Lo strumento principale utilizzato in tale fase è il bilancio sociale. Il bilancio sociale è uno strumento che nasce per le imprese private, ma la coerenza tra la natura dello strumento e le peculiarità del settore pubblico hanno fatto sì che tale strumento trovasse negli ultimi tempi ampia affermazione anche per le aziende pubbliche. Il bilancio sociale illustra i principi della missione dell'ente locale e i valori fondamentali che guidano l'azienda, in rapporto al territorio socio-economico di riferimento. Ha la funzione inoltre di illustrare gli ambiti di intervento della pubblica amministrazione e quindi le modalità di impiego e di distribuzione delle risorse pubbliche sul territorio¹⁰⁶. Si avvale poi di una relazione sociale, che ha la funzione di comunicazione da un punto di vista descrittivo e qualitativo¹⁰⁷.

Qualunque sia la fase gestionale che veda la partecipazione dei cittadini alla gestione del paesaggio culturale, è fondamentale riconoscere il concetto di *accountability* quale riferimento per tutte le politiche da implementare. Si ritiene che la consapevolezza del rispetto dell'*accountability* possa indurre l'amministrazione centrale a progettare ed implementare strumenti per la partecipazione sociale che producano un impatto signi-

¹⁰⁶ Gruppo di studio per il Bilancio Sociale (GBS), (2005), *Il bilancio sociale: standard di base e documenti di ricerca*, Milano, Giuffrè.

¹⁰⁷ Per il settore pubblico, oltre al bilancio sociale, vi è anche il bilancio di mandato e il bilancio di missione. In questa sede non vengono approfonditi in quanto l'oggetto di studio è il paesaggio culturale, il quale esiste in quanto "sistema" e non in quanto "soggetto pubblico". Tuttavia, per approfondire tali aspetti si rimanda Meola A., Antonelli R. *Pianificazione strategica, controlli e PEG nella pubblica amministrazione locale: dal programma elettorale al bilancio sociale e di mandato: una guida operativa*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

ficativo sul ruolo dei cittadini e degli *stakeholders* nella prospettiva di un sistema gestionale “multiscala” partecipato, che prenda avvio dalla fase preliminare della programmazione fino a quello del controllo e della rendicontazione.

CAPITOLO 4

Casi studio ed evidenze empiriche

4.1 La Valle delle Loira

Il caso studio oggetto del presente capitolo è il paesaggio culturale francese della Valle della Loira. Come gli altri casi che seguiranno, la scelta ha riguardato alcuni paesaggi culturali iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale, in quanto si è ritenuto che l'attribuzione di tale denominazione contribuisca, seppur nella diversità dei singoli paesaggi, a conferire una certa linearità dal punto di vista percettivo e del sistema istituzionale internazionale di riferimento.

La trattazione del caso è articolata in diversi punti: in primo luogo saranno illustrate le caratteristiche culturali, patrimoniali e strutturali del sito di riferimento; successivamente sarà analizzato il sistema di governance del paesaggio culturale della Valle della Loira, attraverso la definizione dei ruoli dei diversi soggetti coinvolti nella gestione del sistema culturale, gli aspetti organizzativi interni ed esterni, rispetto agli altri interlocutori dell'intero sito paesaggistico. Successivamente saranno trattati gli aspetti principali della gestione della Valle della Loira, e saranno analizzati nella loro complessità ed interdisciplinarietà, che come si vedrà in seguito, in questo sito paesaggistico è caratteristica fondamentale di tutto il sistema gestionale. Infine saranno analizzate le modalità di partecipazione e di coinvolgimento della comunità e dei principali attori sociali alla gestione e alla valorizzazione del paesaggio culturale.

Oltre alle motivazioni di eccellenza nella gestione e nella valorizzazione del panorama culturale mondiale, la scelta dei tre casi è stata guidata dalla presenza di specifici elementi strutturali che permettono un confronto, sia sul piano culturale-territoriale che su quello gestionale, tra tutti i paesaggi culturali individuati. Difatti, la diffusione di un patrimonio culturale architettonico su un territorio vasto; la presenza dell'acqua (il fiume) quale parte integrante del sito culturale iscritto e della vita della comunità locale; il riconoscimento del sito quale paesaggio culturale sono elementi che si ripropongono costantemente sia nel caso della Val-

le della Loira che nei casi dei paesaggi culturali di Ferrara e del Delta del Po e della Valle dell'Elba, in Germania.

4.1.1. La Valle della Loira e la Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità

Il sito Unesco della Valle della Loira¹⁰⁸ è stato iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale nel 2000, in quanto presentava elementi di eccezionale valore universale, descritti nei tre criteri di iscrizione: primo fra tutti, è l'eccezionale valore universale del suo patrimonio architettonico, delle sue città storiche e soprattutto dei suoi castelli; oltre all'imponenza di questo diffuso patrimonio architettonico, l'elemento territoriale che contraddistingue il paesaggio, è lo sviluppo e la distribuzione del patrimonio architettonico lungo il corso del fiume Loira, sintesi della convivenza armonica tra le opere artistiche dell'uomo e gli elementi naturalistici di quel territorio. Il paesaggio culturale della Valle della Loira esprime, in particolar modo, i valori del Rinascimento e dell'Illuminismo sul pensiero europeo occidentale.¹⁰⁹

La Valle della Loira è il sito più esteso che sia mai stato iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale; difatti il paesaggio culturale, caratterizzato dalla presenza di numerosi castelli e dalla presenza del fiume Loira, si estende per circa 300 chilometri, per un tratto che va dalla regione *Centre*, fino alla regione *Pays de la Loire*. Queste due regioni comprendono a loro volta quattro dipartimenti, sei diverse città, undici paesi, un parco regionale, circa centosessanta comuni e una popolazione di oltre un milione di abitanti. Il tratto di fiume che scorre nel perimetro del territorio iscritto è definito la "nuova" Loira in quanto, originariamente, il fiume scorreva a nord-est della capitale francese. La presenza lungo le sponde del fiume di specifici materiali locali (basse scogliere di tufo e calcare), di

¹⁰⁸ La denominazione ufficiale del sito Unesco è "Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes", ovvero "La Valle della Loira tra Sully-sur-Loire e Chalonnes". La specificazione indica l'ambito di estensione del territorio iscritto, il quale si estende da dalla città di Sully sur Loire, che si trova nel dipartimento di Loiret, fino alla città di Chalonnes sur Loire, che si trova invece nel dipartimento di Maine et Loire.

¹⁰⁹ I criteri di iscrizione sono il criterio (i), (ii) e (iv), tratti dal sito ufficiale del World Heritage Centre whc.unesco.org

uno o più terrazzi fluviali, delle banchine alluvionali e della costante minaccia di alluvioni hanno contribuito a sviluppare la cultura fluviale e a rimarcare la specificità del territorio e del suo fiume: infatti la Loira è conosciuto dagli abitanti del luogo come “fiume vivente”, in relazione ai movimenti delle acque che modificano e plasmano continuamente il luogo, e minacciano le città ed i suoi abitanti con il rischio di pericolose inondazioni.

Il fiume è l'elemento strutturante di tutto il paesaggio: oltre ad alcune importanti città adagate lungo il corso del fiume, che svolgono la funzione di porti fluviali, ci sono anche numerosi villaggi che si dividono tra quelli situati negli alvei della Loira ai piedi la collina, e quelli situati lungo i sentieri collinari. Così come le città, anche i villaggi presentano una struttura molto simile tra loro: sono disposti in maniera lineare lungo il corso del fiume, vi è omogeneità tra i colori degli edifici che li compongono, e anche la vegetazione è disposta su specifici livelli urbanistici. Tali caratteristiche rappresentano peculiarità distintive di questo paesaggio culturale, che si presentano, in maniera più o meno distintiva, lungo tutto il tratto di fiume iscritto tra i Beni Patrimonio dell'Umanità. Perfino i materiali edilizi (pietra calcarea e ardesia) che il fiume offre, vengono utilizzati per la costruzioni di case, palazzi e altri edifici. Il paesaggio culturale della Valle della Loira è stato plasmato (e continua ad essere tutt'oggi modellato) dal fiume che lo attraversa; inoltre ad oggi vive, in parte, delle risorse che il suo patrimonio naturalistico e culturale offre. Il modello paesaggistico della Valle della Loira è ciò che è stato creato dal radicamento della cultura fluviale in tutto il suo territorio, e questo è ciò che contribuisce ad alimentare l'eccezionale valore universale riconosciuto, tra l'altro, dall'organizzazione mondiale dell'Unesco.

Si ritiene che la differenza tra il paesaggio culturale della Valle della Loira e gli altri paesaggi dei successivi casi studio, sia associata alla presenza della cultura immateriale del luogo. Generalmente la cultura immateriale è ricondotta alla presenza di manifestazioni storiche e culturali locali, alla riproposizione, durante giornate particolari, di antichi mestieri; nel caso della Valle della Loira la definizione di paesaggio culturale si in-

tegra con la presenza di una cultura immateriale che è vissuta abitualmente dagli abitanti del luogo, attraverso la convivenza *quotidiana* con il fiume, con le sue bellezze naturalistiche e con le sue minacce. Il paesaggio culturale iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale non è solo un riconoscimento, un *brand* da utilizzare nel settore turistico, ma è ciò che realmente vive quotidianamente, nel territorio stesso e nell'identità culturale delle comunità che lo abitano. La cultura immateriale del paesaggio culturale è la "cultura fluviale", che si ripropone tutti i giorni in attività culturali, turistiche, naturalistiche, economiche e commerciali.

Pertanto, la classificazione del sito quale "paesaggio culturale" intende sottolineare, al di là della bellezza del patrimonio architettonico e culturale, naturalistico e fluviale, l'integrazione armonica e la convivenza delle opere e le attività quotidiane dell'uomo con il territorio e il fiume che le ospita; il patrimonio culturale (le città, i castelli), il patrimonio immateriale sono perfettamente integrati con il territorio circostante, nel rispetto dei principi della tutela e della valorizzazione dello stesso. Ciò significa che la Valle della Loira è un paesaggio culturale al di là dei castelli, dei giardini, delle città e dei suoi porti fluviali; il patrimonio culturale del luogo e tutto il territorio che lo comprende e lo ospita testimoniano la presenza e la permanenza della "cultura del fiume", attraverso l'integrazione con esso delle attività dell'uomo e dei suoi mestieri, ed il perseguimento di stili di vita virtuosi, che si ripropongono costantemente e quotidianamente da parte di tutte le popolazioni locali.

Il riconoscimento da parte dell'Unesco e l'iscrizione alla categoria dei paesaggi culturali, per la Valle della Loira così come per tutti gli altri siti appartenenti a tale tipologia di bene culturale, richiede che i concetti di tutela e di valorizzazione siano fortemente collegati alle attività di pianificazione territoriale ed urbanistica; infatti oltre agli aspetti patrimoniali culturali di un sito, occorre sempre più sottolineare il legame tra l'uomo e l'ambiente circostante, foriero di dinamiche culturali, economiche, commerciali e sociali.

Per specifiche motivazioni che saranno espresse, si ritiene che un ruolo preponderante nella perseguimento di azioni di tutela e di valorizzazioni

efficaci, sia stato svolto dal sistema di *governance* e dal sistema del management del sito, che hanno consentito di perseguire specifiche strategie ed obiettivi, nel rispetto dei valori culturali e sociali e dell'interdisciplinarietà di tutto il territorio interessato. Il paesaggio culturale della Valle della Loira è di fatto percepito quale un sistema culturalmente omogeneo, in cui lo sviluppo culturale, turistico, economico e sociale sono supportati dalle risorse culturali e naturali del luogo, e dal rispetto e dalla loro salvaguardia.

4.1.2. Il sistema di governance

Il paesaggio culturale della Valle della Loira è uno dei siti Unesco più complessi di tutto il panorama internazionale. L'area è racchiusa fra i Dipartimenti francesi di Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, e Maine-et-Loire che comprendono, a loro volta, molteplici soggetti istituzionali, tutti con interesse alla gestione del sito Unesco.

Nonostante l'ambito geografico sia di notevole estensione, l'analisi e le ricerche condotte sul campo hanno portato ad individuare pochi ma emblematici soggetti che svolgono i principali ruoli nella gestione, e nella tutela e nella valorizzazione, del paesaggio della Valle della Loira. Dal punto di vista istituzionale, i due principali soggetti sono le amministrazioni delle due regioni che racchiudono l'ambito territoriale iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale:

- la Région Centre: è la regione centrale del territorio francese, comprende sei dipartimenti e circa milleottocentocinquanta comuni;
- la Région Pays de la Loire: è contigua alla regione Centre, comprende cinque dipartimenti e circa millecinquecento comuni.

L'ampiezza territoriale delle regioni stesse e la complessità della rete di soggetti presenti su questi due territori, hanno messo in luce le difficoltà che sarebbero derivate dalla gestione di un sito culturale così esteso e così complesso. Infatti, oltre alle funzioni tradizionali istituzionali che le regioni erano chiamate ad assolvere, si sarebbero aggiunti nuovi compiti relativi alla tutela e alla valorizzazione del sito Unesco, e al coordinamento dei soggetti, pubblici e privati, interessati da tale riconoscimento

mondiale. L'esigenza di individuare un nuovo modello di tutela e di valorizzazione, tale da semplificare le procedure di coordinamento e di gestione e tale da far percepire tale riconoscimento quale un'opportunità per tutto il territorio interessato, ha portato tali soggetti ad istituire un terzo soggetto:

- la *Mission Val de Loire*: creato nel 2002 per volere delle regioni Centre e Pays de la Loire, ha sede nella città di Tours, capoluogo del dipartimento Indre et Loire della regione Centre, di cui è anche la città con maggiore densità di popolazione.

Nello specifico, la *Mission Val de Loire* è il soggetto "operativo" per la gestione del sito Unesco della Valle della Loira; opera nella forma di un consorzio interregionale¹¹⁰, le cui attività sono finanziate per due terzi dalla regione Centre e per un terzo dalla regione Pays de la Loire, in maniera proporzionale alla superficie compresa nel perimetro del sito Unesco. Anche lo Stato partecipa al finanziamento delle attività, anche se limitatamente a progetti riguardanti attività di studio e di ricerca sul patrimonio paesaggistico della sito. Le attività della *Mission* sono monitorate da un comitato sindacale, composto dai rispettivi rappresentanti regionali, che si riuniscono dalle tre alle cinque volte all'anno.

La creazione della *Missione Val de Loire* è stata la risposta alle esigenze organizzative e manageriali per la gestione della complessità del sito; il fine generale che ha guidato la creazione di questo soggetto è stato quello di riuscire a coinvolgere nella gestione e nella valorizzazione del sito numerosi soggetti, tra cui le stesse comunità, gli attori economici e sociali, l'associazionismo locale, i cittadini; tale volontà di coinvolgimento ha fatto sì che il riconoscimento attribuito alla Valle della Loira non fosse solo un onere in termini di risorse finanziarie e organizzative ma anche un'opportunità di sviluppo culturale, economico e sociale, generato da un'azione partecipata e collettiva.

¹¹⁰ A causa della difficile traduzione dalla lingua francese, si è scelto il termine "consorzio" in quanto si ritiene che sia il più prossimo al significato originario; nel documento, la forma di gestione della *Mission Val de Loire* è indicata come "syndicat mixte interregional"; cfr. www.valde Loire.org/Actions/Acteurs/Mission-Val-de-Loire/Organisation

Oltre al ruolo istituzionale delle due regioni e alla funzione operativa svolta dalla Mission Val de Loire, rientrano nel sistema di governance anche altri due soggetti, appositamente costituiti:

- la Conferenza regionale della Valle della Loira, presieduta da un prefetto coordinatore e dai presidenti delle regioni Centre e Pays de la Loire, ha funzioni di orientamento delle decisioni. La Conferenza è il luogo in cui le collettività, attraverso i rappresentanti dei propri comuni, hanno la possibilità di esprimere le proprie opinioni relativamente alle scelte di gestione e di valorizzazione del sito. La Conferenza definisce le linee guida per la conservazione e la valorizzazione del sito. Membro permanente della Conferenza regionale è il direttore del Comitato del Patrimonio Mondiale dell'Unesco.

- il Comitato per lo sviluppo della Valle della Loira, è un organo di consultazione e svolge funzioni di coordinamento. In particolare, ha il compito di gestire i rapporti con i soggetti interessati dei settori economico, turistico, dell'ambiente, della cultura, dell'istruzione e della ricerca. Il Comitato, che è composto da professionisti provenienti dai diversi settori coinvolti, opera attraverso riunioni annuali, a cui prendono parte gruppi di lavoro tematici, che sono a loro volta istituiti in base alle esigenze e alle criticità evidenziate dalla Conferenza regionale. Gli incontri del Comitato per lo sviluppo costituiscono i momenti principali in cui le diverse competenze coinvolte interagiscono, dando luogo all'ideazione di progetti e azioni per lo sviluppo del paesaggio culturale.

Si ritiene che il ruolo maggiormente operativo nell'ambito del sistema di governance delineato, sia svolto dalla Mission Val de Loire, il quale opera lungo tre principali linee programmatiche:

- la gestione del marchio "Val de Loire - Patrimoine Mondial";
- l'informazione, la sensibilizzazione e la diffusione della conoscenza a livello nazionale ed internazionale;
- la promozione di progetti innovativi.¹¹¹

¹¹¹ L'approfondimento delle tre direttrici sarà ripreso nel paragrafo successivo, nell'ambito della gestione del paesaggio culturale.

I tre macro-obiettivi evidenziano l'orientamento strategico della Mission Val de Loire, il quale, tuttavia, si ritiene fondamentale sottolineare sia di derivazione regionale: difatti, sono proprio le regioni Centre e Pays de la Loire ad esercitare funzioni decisionali e di direzione nei confronti di questo soggetto. Inoltre grazie al lavoro svolto dal comitato regionale per il monitoraggio delle attività della Mission Val de Loire, sono poi in grado di modificare e migliorare le strategie iniziali a favore di strategie emergenti più efficaci.

L'istituzione di un soggetto terzo per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale, non ha escluso dalle competenze delle regioni Centre e Pays de la Loire l'esercizio di autonome funzioni in materia di turismo e di cultura: esse svolgono infatti, rispettivamente, funzioni in materia di turismo e di gestione del patrimonio e del paesaggio culturale della Valle della Loira. Il mantenimento in capo all'una e all'altra regione di tali attività è tuttavia funzionale all'esigenza di individuare le principali linee programmatiche, i relativi percorsi di attuazione e le necessarie risorse finanziarie e organizzative da destinare all'operato della Mission Val de Loire. Si ritiene fondamentale evidenziare come la presenza di un paesaggio culturale iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale, abbia stimolato la cooperazione interregionale su materie e settori che, abitualmente, possono costituire occasione di competizione a livello nazionale. Nel caso della Valle della Loira invece, ogni regione esercita le proprie funzioni in ragione di una strategia comune e condivisa, che coincide con la valorizzazione del paesaggio culturale Unesco¹¹².

Un ulteriore limite che è stato oltrepassato nel sistema di governance illustrato, è il superamento, a livello gestionale ed organizzativo, dell'impostazione dicotomica pubblico-privato. Infatti gli interventi e le relative risorse per l'implementazione di specifici progetti vengono assegnati da parte delle due regioni indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata dei castelli della Loira; ciò che rileva ai fini

¹¹² E' fondamentale sottolineare questo punto, in quanto nel caso studio successivo (Ferrara e il Delta del Po) emergerà come la presenza di un patrimonio culturale diffuso su più comuni costituisca, in parte, un ostacolo alla creazione di una rete culturale più ampia, che sarebbe più efficiente e più competitiva anche a livello nazionale.

dell'individuazione degli obiettivi e dell'assegnazione delle risorse finanziarie non è funzione della natura del bene culturale (proprietà o gestione pubblica o privata) ma della concrete necessità emergenti.

Come si vedrà nel paragrafo successivo, il sistema di gestione della Mission Val de Loire funziona efficacemente in quanto è sostenuto da un assetto di *governance* incentrato sull'importanza dei rapporti tra il soggetto istituzionale e gli altri soggetti del territorio. Poiché il riconoscimento Unesco riguarda un sito, il cui assetto territoriale è di proprietà pubblica e i beni culturali sono di proprietà privata, la *governance* e quindi la gestione della Valle della Loira non può prescindere dall'attenzione e dalla cura ai rapporti tra istituzioni e privati. Nel caso specifico, le esigenze di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale si fondono con le esigenze di ambito turistico. Le prime si basano in particolar modo sulle collaborazioni tra soggetti pubblici, siano essi istituzionali (regioni, province e comuni) o appartenenti al settore della formazione (quali le università e i centri di ricerca); le seconde si basano sui rapporti tra i soggetti istituzionali ed i privati (proprietari dei castelli), i quali danno le disponibilità, in termine di strutture e di gestione, all'implementazione e alla diffusione del sistema turistico, che si sviluppa proprio sul patrimonio architettonico dei castelli. A tali aspetti, si devono inoltre aggiungere gli aspetti legati al marketing e alla promozione nazionale ed internazionale, per cui i soggetti privati devono rispondere unitamente a specifiche regolamentazioni, da parte dei soggetti centrali, in materia di immagine, di scelte comunicative, di aspetti organizzativi delle strutture. La gestione efficace ed efficiente di tali rapporti, fa sì che il ritorno in termini culturali, turistiche ed economici non siano a favore dei soli privati, che mettono a rete i propri possedimenti, ma anche a favore di tutto il territorio, in quanto la percezione unitaria della Valle della Loira fa sì che i benefici della gestione del patrimonio culturale ricadano su tutto il paesaggio culturale.

4.1.3. La valorizzazione del paesaggio culturale in chiave interdisciplinare

Nonostante le funzioni decisionali e direzionali esercitate dalle regioni Centre e Pays de la Loire nei confronti della Mission Val de Loire, è possibile distinguere alcuni specifici principi che caratterizzano il sistema gestionale della Mission Val de Loire: essa opera attraverso un sistema di gestione che si basa sui principi dell'agenzia, del coordinamento e della partecipazione; come sarà illustrato nel corso del presente paragrafo, tali principi consentono un approccio alla gestione del paesaggio che si sviluppa secondo le logiche dell'interdisciplinarietà, e attraverso le logiche della gestione "multiscala". Con riferimento al primo aspetto, differenti discipline sono presenti nei processi di gestione e di valorizzazione del patrimonio culturale; la valorizzazione del paesaggio culturale avviene infatti attraverso l'integrazione di conoscenze che riguardano la *governance* ed il sistema di management, la pianificazione territoriale ed urbanistica, la geologia, le scienze umanistiche nell'ambito dell'"interpretazione"¹¹³ del patrimonio culturale, la comunicazione e la promozione. Con riferimento invece alle logiche della gestione "multiscala", la Valle della Loira è gestita a più livelli che, partendo dalle funzioni direzionali delle regioni centrali, passano per il livello "meso" territoriale, rappresentato a livello gestionale dalla Mission Val de Loire, fino al coinvolgimento dei singoli comuni, dei privati proprietari dei castelli, di altri attori economici e sociali e delle comunità locali.

Dal 2003, la Mission Val de Loire contribuisce, da un punto di vista operativo, alla gestione del paesaggio culturale della Valle della Loira, attraverso lo svolgimento di diversi ruoli e funzioni, che spaziano dal coordinamento dei rapporti con i diversi soggetti del territorio, all'elaborazione di veri e propri documenti tecnici per la regolamentazione delle pratiche di valorizzazione del territorio.

¹¹³ L'interpretazione del patrimonio culturale è una scienza che è particolarmente sviluppata nel territorio francese; esistono infatti specifici centri di interpretazione del patrimonio, diffusi su tutto il territorio nazionale. Tali centri producono conoscenza che viene poi utilizzata dai musei, dalle istituzioni culturali e da altri soggetti per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Per le ragioni che saranno sviluppate in tale paragrafo, si ritiene che l'approccio gestionale alla valorizzazione del paesaggio culturale adottato dalla Mission Val de Loire segua, in parte, le logiche dell'impostazione interdisciplinare. Al fine di argomentare questa considerazione, saranno illustrati i principi, i criteri e le azioni principali che caratterizzano l'attività della Mission Val de Loire nell'ambito della gestione e della valorizzazione del paesaggio culturale.

La gestione del marchio "Val de Loire - Patrimoine Mondial"

L'azione di marketing territoriale e turistico che la Mission ha intrapreso assume dimensioni nazionali piuttosto rilevanti, a tal punto che lo Stato ha depositato tale marchio presso l'Istituto Nazionale della Proprietà Industriale. Lo scopo di questa azione di marketing si muove sia nella direzione della diffusione del prodotto culturale, sia nella direzione della sua protezione e conservazione, entrambi a livello nazionale ed internazionale. La creazione del marchio "Val de Loire - Patrimoine Mondial" si sposa con la volontà di rafforzare la percezione dell'omogeneità culturale e territoriale, in linea del resto con il significato di "omogeneità" che il concetto di paesaggio culturale evoca. Oltre a ciò, si ritiene che l'utilizzo di un marchio comunemente diffuso su tutto il territorio, funga da incentivo a più categorie di soggetti: ai soggetti pubblici e privati, che si riconoscono quale parte integrante di un unico sistema culturale ed economico; ai turisti che ogni qualvolta incontrano il marchio "Val de Loire" sanno di essere in presenza di un bene culturale riconosciuto a livello mondiale, e quindi interessato da una sorta di "dichiarazione di qualità".

In tale frangente, la funzione svolta dalla Mission Val de Loire è quello di regolamentazione dell'utilizzo del marchio, a garanzia di un utilizzo certificato ed in linea con i valori rappresentati dal paesaggio culturale della Valle della Loira. La concessione del marchio avviene attraverso un meccanismo di autorizzazione, volto a certificare la qualità del prodotto culturale offerto; nello stesso modo, i soggetti che richiedono l'utilizzo del marchio Unesco, sono incentivati ad organizzare le proprie risorse nella maniera più efficace ed efficiente possibile, e ad proporre progetti di va-

lore e di qualità. Parallelamente, non tutti i soggetti, pubblici o privati del territorio, sono autorizzati a richiedere l'utilizzo del marchio; vige infatti il principio della gradualità, secondo il quale il marchio è concesso in caso di progetti che, comunque coerenti con i principi stabiliti, vengono presentati da associazioni di categoria che hanno già partecipato a processi di certificazione da parte di un organismo convalidato. Un'ulteriore specificazione è stata adottata per le richieste da privati a scopo commerciale, per le quali è stabilita la concessione mediante licenza contrattuale.

La percezione di qualità delle concessioni del marchio ed il rigido processo di selezione innescano un meccanismo virtuoso, tale per cui sono i soggetti stessi a proporsi alla Mission Val de Loire per l'utilizzo del marchio e non è, come spesso accade, il soggetto pubblico a dover impegnarsi a cercare risorse per la diffusione del prodotto. Si ritiene che l'efficienza del marketing della Valle della Loira sia da ricercare nel meccanismo del "far fare"¹¹⁴, ovvero di creare le condizioni opportune affinché siano gli stessi soggetti a realizzare, con risorse proprie, i progetti di valorizzazione. Altri principi che regolamentano la gestione del marchio riguardano la contiguità con il territorio della Valle della Loira; la destinazione dell'utilizzo del marchio che deve avvenire coerentemente con i valori del paesaggio culturale; il versamento di un corrispettivo, in proporzione ai benefici economici avuti con l'applicazione del marchio.¹¹⁵

La diffusione dell'informazione e la sensibilizzazione a livello nazionale ed internazionale

La seconda linea d'azione della Mission Val de Loire riguarda sia la diffusione della conoscenza relativa al patrimonio e al paesaggio culturale, sia specifiche azioni di sensibilizzazione nei confronti delle città e della loro comunità. Tali azioni di sensibilizzazione hanno contribuito fortemente a plasmare quella "cultura fluviale", menzionata in precedenza; si

¹¹⁴ Donato F. Badia F., *op. cit.*, 2008.

¹¹⁵ Per maggiori approfondimenti sulla concessione del marchio "Val de Loire - Patrimoine Mondial" si veda Mission Val de Loire, *Label "Val de Loire - Patrimoine Mondial" - Guide pratique de utilisation du label*, Tours, 2003.

tratta infatti di una cultura intrinseca al *modus vivendi* di tutte le popolazioni della Valle della Loira, che caratterizza la vita delle comunità, a partire dalla preservazione dei mestieri della tradizione fino al perseguimento di virtuosi comportamenti quotidiani. Le azioni di informazione e di sensibilizzazione sono fortemente legate alla prima azione, in quanto la presenza di un marchio comune per tutto il sito della Valle della Loira contribuisce ad alimentare il senso di appartenenza e la percezione di appartenere ad un territorio culturalmente omogeneo. Le azioni di sensibilizzazione non riguardano solo i cittadini ma anche gli attori della società civile.

Il ruolo svolto dalla Mission Val de Loire in tale ambito si esprime non solo sul piano istituzionale, attraverso la proclamazione dei valori del sito Unesco, ma anche sul piano operativo. A tale scopo, la Mission Val de Loire promuove la diffusione della conoscenza anche sul piano operativo, attraverso la costante pubblicazione, sia sul web che su supporti cartacei, di materiali volti a comunicare le azioni realizzate, i risultati di progetti di ricerca, lo stato di avanzamento di campagne di valorizzazione. Anche la stessa diffusione pubblica di documenti tecnici di regolamentazione, quali la disciplina per la segnaletica pubblicitaria esterna, la definizione delle pratiche di navigazione della Loira, la tutela e la valorizzazione dei paesaggi viticoli, sono meccanismi sia di diffusione della conoscenza che di sensibilizzazione, volti agli attori culturali, economici e sociali, della comunità locale.

La regolamentazione della segnaletica pubblicitaria nella Valle della Loira

Le azioni di tutela del paesaggio culturale, nonché quelle di valorizzazione si considerano efficacemente realizzate se tutti i fattori che contribuiscono alla percezione del territorio, quale un sistema culturalmente unitario, seguono strategie, obiettivi e soprattutto discipline di regolazioni comuni. L'aspetto estetico di ogni grande città così come di ogni piccolo villaggio risente degli usi che la comunità fa dei suoi spazi, dei suoi monumenti, dei suoi palazzi, e del suolo. Diviene quindi importante regolamentare, secondo principi coerenti con le strategie di sviluppo

pensate per un determinato sistema culturale ed economico, ogni attività e azione in grado di produrre un impatto significativo sulla qualità e sulla percezione di quel luogo. A tale scopo, la Mission Val de Loire ha prodotto una Carta di eccellenza in materia di pubblicità ed insegne pubblicitarie esterne¹¹⁶.

Il documento sottolinea l'impatto delle insegne pubblicitarie sul paesaggio, sui siti storici, sulle aree naturali, comprese le rive dei fiumi, e sugli ingressi alle città. Coerentemente con il riconoscimento di eccezionale valore universale del sito Unesco, la Conferenza regionale insieme alla Mission Val de Loire hanno ritenuto necessario disciplinare la pubblicità nel sito Unesco, individuando le forme più opportune per renderla compatibile con gli obiettivi di qualità richiesti da tale riconoscimento. Attraverso un processo partecipato, che ha visto il coinvolgimento di più soggetti, quali i rappresentanti dei comuni, i professionisti, le associazioni di protezione ambientale, dell'industria e del commercio, la Mission Val de Loire insieme al Ministero dell'ecologia e dello sviluppo sostenibile hanno prodotto tale documento, che si basa su specifici obiettivi di eccellenza:

- proteggere le rive del fiume;
- preservare i siti e i monumenti;
- migliorare la qualità delle città e degli assi urbani principali;
- coinvolgere e ascoltare le proposte di piccole città e villaggi;
- organizzarsi per agire concretamente .

La differenza che si evince tra tale documento e qualunque altro che regolamenti l'utilizzo di insegne pubblicitarie, è l'orientamento, nell'ambito delle disposizioni, alla sensibilizzazione a tali tematiche; è presente inoltre una forte componente dedicata alla valorizzazione della cultura fluviale, che caratterizza tutto il paesaggio della Valle della Loira. Si ritiene che l'elaborazione di tale documento abbia seguito un approc-

¹¹⁶ Per approfondimenti, si veda Mission Val de Loire, *Charte d'excellence en matière de publicité extérieure, enseignes et preenseignes*, Tours, 2006.

cio interdisciplinare, grazie ai processi di partecipazione e di consultazione che hanno riguardato tutte le categorie interessate da tale normativa. Il principio che disciplina le disposizione è quello della degradazione del paesaggio e della necessaria collaborazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati per evitare ciò e migliorare la qualità del paesaggio.

La pianificazione territoriale: l'integrità del paesaggio culturale

La pianificazione territoriale è l'azione principale che i soggetti pubblici possono intraprendere per alterare, sia positivamente sia negativamente, la percezione che le comunità locali e anche i turisti hanno del paesaggio. Nel caso della Valle della Loira la pianificazione territoriale assume una rilevanza particolare, in quanto le strategie e le linee di azione vengono stabilite nel rispetto della cultura fluviale che, come si è visto, caratterizza tutto il paesaggio.

A livello centrale, il soggetto principale che monitora la pianificazione territoriale ed urbanistica a livello decentrato è il Servizio dipartimentale per l'architettura e il patrimonio (SDAP), che dal 1996 è un Dipartimento decentrato del Ministero della Cultura e della Comunicazione, con le funzioni di consulenza, promozione, controllo e conservazione. La sua principale missione è quella di promuovere l'architettura e la qualità urbana, attraverso l'integrazione armonica con l'ambiente circostante. Il Servizio dipartimentale riconosce il patrimonio culturale quale elemento integrante dell'ambiente circostante e, al contempo, promuove l'integrazione e la convivenza tra le nuove esigenze urbanistiche ed architettoniche e la tutela della storia e della memoria, nella consapevolezza che il paesaggio culturale, pur essendo testimonianza del passato, vive e si evolve nel presente. Sul rispetto di tali principi, viene pianificato anche il paesaggio culturale della Valle della Loira: pilastro di tutte le azioni di pianificazione è la preservazione della "cultura del fiume" che è sia memoria della tradizione sia forza dello sviluppo presente. Il rispetto dei principi promossi dallo SDAP permette il conseguimento di un equilibrio territoriale tra le necessità della comunità contemporanea e il patrimonio del passato.

La Valle della Loira è famosa, oltre che per i castelli, anche per i giardini, tanto negli anni Settanta nasce il concetto di “città giardino”. Tale concetto è un altro importante principio che guida lo sviluppo territoriale della Valle della Loira: infatti l’elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale, quali ad esempio i master plan, hanno interpretato tale principio quale un elemento per la preservazione della qualità dei paesaggi compresi nell’area territoriale tra le città di Orléans e Tours. L’iscrizione alla Lista del Patrimonio Mondiale nel 2000, che classifica la Valle della Loira quale paesaggio culturale, ha sancito in maniera definitiva l’importanza della preservazione del paesaggio culturale nell’ambito di tutta la futura pianificazione paesaggistica. In conseguenza di ciò, la Mission Val de Loire ha coordinato e sviluppato un progetto specifico per la pianificazione dei paesaggi della Valle della Loira e la preservazione degli elementi di qualità di tali spazi.

Sulla base di tali considerazioni, la sfida per le azioni di pianificazione territoriale della Valle della Loira è quella di attuare una riorganizzazione territoriale nella prospettiva di una continuità storica; la cultura di tutta la pianificazione è ben espressa dal concetto di “pianificare meglio”, attraverso soluzioni e azioni che rispondono alle seguenti necessità:

- mantenere l’identità di tali luoghi;
- realizzare le esigenze odierne senza compromettere l’integrità del patrimonio culturale;
- progettare una gestione reale ma sostenibile per tutto il paesaggio culturale della Valle della Loira.

Tale progetto specifico per il paesaggio è stato promosso e sviluppato dalla Mission Val de Loire, in collaborazione con un Comitato di pilotaggio, composto dai consigli regionali delle regioni Centre e Pays de la Loire, dalle Direzioni regionali del Centro Ambientale delle regioni Centre e Pays de la Loire, e dai funzionari del Parco Naturale regionale Loire-Anjou-Touraine. Il progetto di pianificazione territoriale si è basato principalmente sul conseguimento di quattro obiettivi:

1. *Preservare i paesaggi “icona” di questo territorio.* Il documento analizzato parla propriamente di “*paysages emblématiques*”¹¹⁷, ad indicare i paesaggi emblematici, ovvero i paesaggi caratteristici con peculiarità tali da identificare un dato territorio.

Il patrimonio culturale della Valle della Loira evoca valori storici e culturali fortemente connessi con le ragioni di iscrizione alla Lista del Patrimonio Mondiale: tali valori si riflettono nella presenza del fiume Loira, nel suo corso e nelle sue dinamiche e trasformazioni naturali, che plasmano continuamente il territorio e tengono le comunità locali sotto costante minaccia di inondazioni. Oltre ad essere modellato dai movimenti delle acque del fiume, l’assetto del paesaggio subisce anche le influenze delle attività economiche che basano la propria origine sull’offerta di materiali naturali che la Loira offre. Tali elementi e caratteristiche hanno consentito di creare nel tempo un modello paesaggistico costantemente riscontrabile in tutte le città ed i villaggi che sorgono sulle sponde del fiume. In maniera analoga, il paesaggio propone prospettive visuali e percettive differenti, a seconda del punto di vista dello spettatore, che può trovarsi sul corso del fiume, sui suoi argini, sulle banchine naturali. Tale modello di composizione è rafforzata inoltre dalla presenza della vegetazione: l’opera dell’uomo ha guidato la crescita e la disposizione degli alberi e della vegetazione in generale in modo tale che, navigando sul fiume, le città si rivelino all’occhio umano in maniera graduale. Il primo obiettivo si basa dunque azioni di pianificazione volte a conseguire la qualità percettiva del paesaggio che riguarda: il punto di vista della percezione del fiume; il punto di vista della visuale frontale del paesaggio composito¹¹⁸; il livello di percezione del paesaggio in generale.

¹¹⁷ Mission Val de Loire, *Un projet pour les paysages du la Val de Loire, Les Cahiers du “Val de Loire - Patrimoine Mondial”*, Tours, 2008.

¹¹⁸ Si ritiene che il termine scelto per la traduzione non sia propriamente fedele al significato originale. Il termine “*front bâti*” indica infatti “ciò che è costruito e che è visto da un punto di vista frontale”, e nel caso del paesaggio della Valle della Loira indica il modello paesaggistico che, visualmente, è percepito su più strati: le acque del fiume, la banchina, la sponda, la vegetazione, la città.

2. *Conciliare i paesaggi con i nuovi usi.* La tutela e la conservazione del paesaggio della Valle della Loira presuppone l'integrazione di due elementi: da una parte, l'adozione di pratiche culturali e di conoscenze specifiche tramandate dalle tradizioni del passato; dall'altra la preservazione del dinamismo economico di tali aree in una prospettiva di sostenibilità. La sfida di esperti e pianificatori è dunque la conciliazione del paesaggio culturale con i nuovi usi, le nuove attività economiche e le esigenze della comunità locale. Una linea d'azione individuata riguarda il settore dell'agricoltura: in tali territori si tratta infatti di un settore piuttosto diversificato che comprende la coltivazione del grano, la viticoltura, l'orticoltura, l'arboricoltura, la coltivazione di orti. La scelta dei pianificatori e degli attori dello sviluppo è stata dunque quella di incoraggiare e valorizzare le pratiche agricole coerenti con gli obiettivi e le esigenze dei settori ecologici ed ambientali. Un'ulteriore linea d'azione riguarda la valorizzazione degli spazi pubblici, i quali sono Gli spazi pubblici sono spazi fondamentali per la preservazione dell'identità e dei valori del luogo. Si lega a tale priorità, la regolamentazione dell'uso delle segnaletiche pubblicitarie, della circolazione di mezzi e della mobilità. Ad oggi, sia la comunità locale sia i turisti si sono riappropriati degli spazi del lungofiume come luoghi ideali per vivere la cultura del luogo. Tale secondo obiettivo si basa pertanto sulla pianificazione delle seguenti unità territoriali: le aree agricole, gli spazi pubblici e gli spazi per il tempo libero e il turismo.

3. *Assicurare l'integrazione paesaggistica delle strutture e delle infrastrutture.* Nonostante il paesaggio della Valle della Loira sia fortemente caratterizzato dalla presenza di una cultura fluviale, l'Istituto atlantico di pianificazione territoriale e l'Agenzia per la pianificazione della Regione d'Angiò hanno evidenziato una flessione dell'utilizzo del fiume quale asse per il traffico di transito, che si è infatti spostato su strada. Tale cambiamento è significativo in quanto modifica la percezione e le pratiche dell'utilizzo del suolo, a favore della costruzione di parchi commerciali e complessi residenziali, che creano nuove direzioni di sviluppo urbano. Questo cambiamento nella cultura locale ha fatto sì che la Loira abbia gradualmente perso nel tempo il proprio ruolo di asse principale per gli

scambi economici; la conseguenza è la diffusione incontrollata del sistema urbanistico, che si sviluppa senza la ricerca architettonica nelle forme e nei materiali tipici del paesaggio culturale. Da tale situazione deriva la problematica dell'integrazione armonica delle nuove infrastrutture con il paesaggio fluviale. Nell'ambito di questo terzo obiettivo, la pianificazione si concentra sulla regolamentazione di: strade, autostrade e ferrovie; aree commerciali; sistemi di attraversamento del fiume e della valle; parco eolico.

4. *Regolamentare e controllare lo sviluppo urbano residenziale.* La Valle della Loira subisce le trasformazioni legate allo sviluppo dell'economia residenziale. Lo sviluppo incontrollato e la gestione inefficace di tali fenomeni urbanistici possono minacciare l'integrità, la qualità e l'eccezionale valore universale del paesaggio culturale. Al fine di fronteggiare tale rischio, la pianificazione urbanistica deve prevedere forme per il controllo del territorio, per la definizione di modelli architettonici ed edilizi coerenti con le caratteristiche ed i valori del paesaggio culturale. In tale specifico caso, oltre alla disposizione di pianificatori ed urbanisti, si è rivelata fondamentale la gestione dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati; questi ultimi infatti devono essere indotti ad effettuare scelte virtuose per i propri patrimoni residenziali e turistici. Gli elementi principali che devono essere regolamentati dalla pianificazione urbanistica sono: l'espansione urbana incontrollata; la costruzione di nuovi quartieri e di strutture turistiche; l'habitat caratteristico della Valle della Loira.

La pianificazione territoriale: il fiume come infrastruttura

La pianificazione territoriale ed urbanistica della Valle della Loira si basa su un concetto fondamentale, che contraddistingue e qualifica la gestione di questo paesaggio da quella degli altri due casi studio che saranno analizzati: il fiume Loira è considerato e trattato come "infrastruttura"¹¹⁹. Infatti la Loira, fin dall'antichità, svolge funzioni di una infrastruttura

¹¹⁹ Verdelli L., *Il paesaggio culturale fluviale come motore di sviluppo del territorio: il caso della Valle della Loira*, Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio, Firenze University Press, anno 5 – n° 7, 2007.

tura commerciale, di comunicazione e di trasporto, e tale condizione ha consentito di sviluppare una cultura del luogo ed un sistema economico e culturale che si fonda sull'integrazione tra bene naturalistico e ambiente sociale. Il radicamento di questa cultura ha orientato, nei tempi successivi, lo sviluppo degli assi urbanistici e degli ambiti insediativi, a tal punto da riorganizzare non solo la cultura del territorio ma anche gli stessi spazi fisici e la struttura di tutto il paesaggio.

La differenza di considerare un elemento naturale, ovvero la Loira, quale infrastruttura consente di attuare una pianificazione territoriale che salvaguarda l'integrità, la qualità ed i valori culturali del paesaggio. A differenza del paesaggio culturale della Valle dell'Elba, dove il fiume è stato interpretato come un "ostacolo" allo sviluppo locale, nel paesaggio francese il fiume diviene elemento strutturante del paesaggio: infatti ad esso vengono attribuite funzioni prioritarie per lo svolgimento di attività economiche, commerciali e turistiche. Contribuisce a tale visione anche il perseguimento degli obiettivi di tutela e valorizzazione relativi non solo al patrimonio culturale, inteso nella sua realizzazione architettonica, ma anche al patrimonio immateriale, come la "cultura del fiume" e le tradizioni ad essa legate.

Ad oggi, le funzioni di "infrastruttura" attribuite al fiume della Loira si sono indebolite; ciò è stato causato dallo sviluppo degli assi viari e di trasporto su pista, che hanno portato l'espansione edilizia ed infrastrutturale al di fuori del perimetro del paesaggio culturale del marchio "Val de Loire - Patrimoine Mondial". Tuttavia, le priorità della pianificazione territoriale ed urbanistica continuano ad allinearsi ad obiettivi di preservazione delle analogie compositive del paesaggio francese, che è caratterizzato da elementi di linearità, di pluralità dei piani, di direzionalità. La gestione e la preservazione del modello paesaggistico seguono, per tutto il corso del fiume, specifiche linee guida, tali per cui gli interventi dei soggetti pubblici e le azioni dei singoli privati sono subordinate "naturalmente" all'adozione di comportamenti virtuosi: le azioni di sensibilizzazione nei confronti della comunità locali sono state e sono tuttora particolarmente efficaci, in quanto ogni attore collabora alla valorizza-

zione di qualità del paesaggio culturale. Ogni tratto del fiume garantisce, a chi osserva, la stessa percezione visiva, caratterizzata dall'orizzontalità dei piani, che accompagna il profilo, il flusso e la direzione del fiume; la pianificazione territoriale ed urbanistica di qualità garantisce il mantenimento di tale percezione da una sponda all'altra del fiume; una analoga apertura prospettica e profondità di campo.

Nonostante le funzioni infrastrutturali del fiume si siano contratte, a favore di una diversa tipologia di sviluppo, la conservazione del modello paesaggistico della Loira contribuisce alla riappropriazione del fiume quale infrastruttura naturale per il territorio; inoltre la valorizzazione del patrimonio culturale (i castelli, i giardini) e naturale (il fiume) in quanto sistema paesaggistico coadiuva la ristrutturazione di infrastrutture culturali, patrimoniali e paesaggistiche¹²⁰ grazie ad una gestione del paesaggio che fa della cultura e del turismo la leva principale del proprio sviluppo.

Le scienze geologiche ed ambientali nella gestione del paesaggio culturale

La gestione del paesaggio culturale della Valle della Loira, intesa nel significato più ampio di pianificazione territoriale ed economica, avviene sulla base di un importante approccio interdisciplinare che contamina le competenze manageriali degli attori economici e sociali con conoscenze specifiche che provengono da differenti settori disciplinari. Pertanto la gestione e la valorizzazione del paesaggio culturale non avvengono esclusivamente sulla base del settore culturale, turistico, territoriale in maniera separata, ma avvengono attraverso il coinvolgimento di esperti di tutti i settori interessati dalla tutela e dalla valorizzazione del paesaggio culturale.

Le conoscenze geologiche sono costantemente presenti nelle scelte gestionali degli attori del paesaggio. La Valle della Loira comprende paesaggi particolari, tipi differenti di vegetazione, metodologie di costruzio-

¹²⁰ Laura Verdelli, *op. cit.*, 2007.

ne differenti. I geologi hanno messo in luce come, a seconda della posizione topografica, il paesaggio sia caratterizzato da un tipo di vegetazione piuttosto che da un altro; da una composizione del terreno che differisce per elementi e sostanze in esso presenti; da diverse condizioni climatiche. La geologia è fondamentale sia per la gestione del paesaggio, attraverso l'orientamento di interventi specifici, sia per il monitoraggio dell'integrità del paesaggio; le scienze geologiche consentono infatti di monitorare le pendenze dei terreni e delle colline, il trasporto di materiali, il livello delle acque del fiume; la composizione del terreno per la costruzione di insediamenti.

La Loira è conosciuto dagli abitanti del luogo quale fiume "vivente" proprio per le continue trasformazioni che causa sul paesaggio e per il costante rischio di alluvioni, che minacciano le città, i villaggi e con essi anche le attività economiche del luogo. La forza che esercita le acque sul paesaggio fisico, le attività di erosione più o meno intensa è ciò che origina la conformazione del suolo attraverso l'origine di altipiani, scogliere, colline, pianure e terrazze. L'oscillazione dei livelli di portata del letto del fiume possono destabilizzare il normale corso del fiume con il rischio di rottura delle dighe appositamente costruite.

Oltre ad orientare le scelte di gestione e di valorizzazione del paesaggio culturale, le conoscenze geologiche offrono fondamentali informazioni riguardo la storia della Loira e dei suoi affluenti; infatti l'analisi chimica dei depositi degli alvei fluviali e della loro stratificazione permette di ricostruire, a ritroso nel tempo, la conformazione degli antichi letti della Loira e trarre quindi importanti informazioni sulla composizione dei terreni e sulle trasformazioni che hanno interessato tutto il paesaggio circostante.

La progettazione, la gestione ed il monitoraggio non possono prescindere dalla considerazione di tali conoscenze. Si ritiene inoltre che, oltre a tali discipline, sono molteplici le conoscenze e le competenze che dovrebbero essere prese in considerazione, durante la programmazione ed il monitoraggio, ai fini di una gestione e di una valorizzazione sostenibile del territorio.

*Le scienze umanistiche nella gestione del paesaggio culturale:
l'interpretazione del patrimonio culturale*

Il concetto di “valorizzazione” del patrimonio e del paesaggio culturale è piuttosto ambiguo, in quanto comprende sfumature concettuali differenti. Il concetto di “valorizzazione” è disciplinato dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio; è trattato anche dalle discipline economiche con riferimento al concetto di “valore” e di “utilità”; talvolta non vi è distinzione tra valorizzazione culturale, turistica ed economica del patrimonio culturale.

Le ricerche effettuate nella Valle della Loira hanno evidenziato come nel territorio francese il concetto di “valorizzazione” del patrimonio e del paesaggio culturale sia la risultanza di una attività conoscitiva specifica, che costituisce il fondamento delle scelte culturali e turistiche da attuare sul territorio: si tratta dell'interpretazione del patrimonio culturale.

Il termine “interpretazione”, legato alla presenza del patrimonio culturale, è collegato agli anni '50 della storia anglosassone. In particolare, in Canada si cominciò a parlare in interpretazione con riferimento ai grandi parchi nazionali, per i quali il termine rispondeva principalmente ad obiettivi di “sensibilizzazione”. Difatti, le scelte di interpretazione del patrimonio naturalistico e culturale rispondevano ad esigenze di “sensibilizzazione” delle collettività nei confronti del rispetto della natura e dei parchi nazionali¹²¹.

In Italia, l'interpretazione del patrimonio culturale non è un'attività né diffusa né molto conosciuta; al contrario, in Francia e più specificamente nella Valle della Loira, sono presenti diversi Centri di interpretazione del patrimonio culturale e del paesaggio. Sono centri che si avvalgono delle informazioni derivanti dalle discipline umanistiche, quali la letteratura, la storia locale, la storia dell'arte e del cinema, la scienza della comunicazione, nonché da discipline scientifiche, per la produzione di cono-

¹²¹ La letteratura internazionale riconosce Freeman Tilden, member del Servizio dei Parchi Nazionali americani, quale fondatore della pratica di interpretazione del patrimonio culturale. Per approfondimenti, si veda Tilden F., *Interpreting our Heritage*, University of North Carolina Press, North Carolina, 1957.

scenza destinata alla diffusione sul territorio nazionale ed internazionale. Esistono diversi livelli e tipologie di interpretazione del patrimonio culturale, tra cui *l'interpretazione personale* che fa affidamento sulle emozioni, sulle sensazioni del singolo individuo nel momento della fruizione del prodotto culturale; *l'interpretazione storica* che è basata su dati ed informazioni storiche, necessariamente documentate. Si distingue dalla tradizionale relazione storica oggettiva per la scelta di narrare i fatti, attraverso specifici punti di vista, fornendo particolari conoscitivi che ne facilitano l'ampia diffusione e fruizione tra cittadini, studenti e turisti¹²².

L'obiettivo ultimo della fruizione conoscitiva del patrimonio e del paesaggio culturale non è l'istruzione e la formazione, ma la "provocazione", per alimentare la curiosità dell'interlocutore e fare in modo che si sia dilettrato e continui ad interessarsi al paesaggio culturale e alla sua storia. Disciplina integrante dell'interpretazione del patrimonio culturale è la scienza della comunicazione, che studia le metodologie più efficaci ed efficienti per trasmettere al pubblico la natura, l'origine, l'evoluzione del patrimonio culturale e naturalistico.

Nella Valle della Loira, la conoscenza prodotta dall'interpretazione del patrimonio e del paesaggio culturale è diffusa attraverso momenti ed eventi dedicati ai cittadini e ai turisti, che contribuiscono a rendere fruibile e dinamico il patrimonio culturale, coerentemente con le caratteristiche della domanda culturale. In tale caso, si parla proprio di "dinamizzazione" del patrimonio culturale.

I sistemi di monitoraggio per il paesaggio culturale della Valle della Loira

La Mission Val de Loire, in quanto soggetto istituito e finanziato dalle regioni Centre e Pays de la Loire si avvale, in ambito economico-finanziario, di un sistema di rendicontazione delle spese sostenute, al fine di documentare ai due enti regionali le modalità di impiego delle risorse destinate.

¹²² Il senso di quanto affermato è che l'informazione, in quanto tale, non è interpretazione; tuttavia, l'interpretazione contiene più informazioni.

Oltre a tale strumento economico-contabile, l'iscrizione della Valle della Loira alla Lista del Patrimonio Mondiale ha richiesto il sito si dotasse di un idoneo strumento di programmazione e di monitoraggio per la gestione del bene culturale o naturalistico "Patrimonio dell'Umanità": tale documento prende il nome di "Piano di gestione".

La necessità di seguire tale iter procedurale, ha fatto sì che, grazie al ruolo di soggetto promotore e coordinatore svolto dalla Mission Val de Loire, il sito della Valle della Loira si sia dotato nel 2011 del Piano di gestione. Da tale documento, è stato possibile analizzare il sistema di monitoraggio adottato dal paesaggio culturale della Valle della Loira.

Il paesaggio culturale della Valle della Loira viene monitorato dal punto di vista territoriale ed ambientale attraverso procedure che determinano lo stato di fatto del sito ed i cambiamenti avvenuti in dato riferimento temporale. Le trasformazioni del sito vengono rilevate sulla base di caratteristiche ed elementi fisici ritenuti "critici" per la qualità e l'integrità del paesaggio.

Sulla base di tali elementi, sono stati costruiti appositi indicatori, che si distinguono in due categorie principali:

- gli indicatori volti alla misurazione del grado di evoluzione del territorio che, basandosi su parametri quantitativi, quali la densità della popolazione nel perimetro del territorio iscritto alla Lista o l'estensione di consumo di suolo a scopi urbanistici e residenziali, forniscono informazioni sullo stato del paesaggio;
- gli indicatori volti alla valutazione delle azioni del piano stesso, che hanno lo scopo di misurare e valutare l'effetto di specifiche azioni di intervento sul territorio stesso.

Al fine di favorire la continuità delle azioni di monitoraggio del paesaggio, è stata predisposta la pubblicazione di un Atlante del Paesaggio che fornirà, ogni cinque anni, una fotografia di sintesi dei dati raccolti da ciascun dipartimento; dall'analisi e dalla valutazione di tali dati, saranno poi predisposte le successive linee programmatiche per la gestione, la

pianificazione e la valorizzazione del paesaggio culturale della Valle della Loira.

All'adozione di un sistema di monitoraggio di tipo economico-contabile e di tipo quantitativo, la Mission Val de Loire ha dotato il sito di un ulteriore sistema di monitoraggio di tipo qualitativo: esso si basa sulle attività dell'Osservatorio fotografico del paesaggio. Si tratta di un sistema di produzione ed organizzazione di informazioni che mette a confronto dati illustrativi quali mappe, illustrazioni con immagini fotografiche scattate periodicamente ad intervalli fissi, che consentono di monitorare le trasformazioni avvenute nel perimetro della Valle della Loira. L'Osservatorio fotografico si trova in rete con altri osservatori fotografici locali che monitorano altri ambiti territoriali, di particolare interesse culturale e naturalistico, non necessariamente iscritti alla dichiarazione di Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

Oltre a tali strumenti contemplati nel sistema di monitoraggio del piano di gestione del sito della Valle della Loira, la Mission si avvale anche dei dati relativi ai flussi turistici che interessano i castelli del paesaggio culturale.

4.1.4. La gestione “partecipata” del territorio

La partecipazione dei cittadini alla gestione del territorio è un tema presente nella storia del paesaggio culturale della Valle della Loira, a tale punto da essere divenuto una questione di cultura e di identità locale.

Ne è un esempio l'episodio della fine degli anni Settanta quando, a fronte della volontà del governo di costruire dighe e sbarramenti per supportare la produzione di energia e la costruzione di strutture balneari, i cittadini organizzati in forma associativa, hanno preso parte attiva alle decisioni del governo, osteggiando tali politiche che avrebbero compromesso l'integrità del paesaggio culturale¹²³.

Successivamente, con l'iscrizione del sito alla Lista del Patrimonio Mondiale nell'anno 2000, con la conseguente dotazione del documento “Pi-

¹²³ Verdelli L., *op. cit.*, 2007.

ano di gestione” con finalità di valorizzazione del sito, la Valle della Loira ha previsto un percorso, formalizzato, di gestione “partecipata” del territorio.

In particolare, il piano di gestione del paesaggio culturale della Valle della Loira nasce da un percorso partecipato, che ha visto il coinvolgimento della comunità e degli attori sociali, nelle fasi programmatiche della gestione. La volontà di intraprendere un percorso di gestione partecipata nasce del resto dalle conformazione e dall’estensione del sito iscritto: la presenza di una pluralità di amministrazioni pubbliche, tra cui le regioni, i dipartimenti, i comuni, e di differenti categorie di soggetti, tra cui i privati cittadini, l’associazionismo locale, altri attori economici, sociali e culturali, ha richiesto un approccio “partecipato” al fine di raccogliere ed analizzare gli interessi che tali soggetti ripongono nella gestione e nella valorizzazione del paesaggio culturale.

Lo strumento Piano di gestione ha rappresentato lo strumento di sintesi per l’adozione di tale approccio; è stato infatti ai fini di predisposizione di tale documento che i soggetti sono stati coinvolti, tramite un opportuno *iter* promosso dalla Mission Val de Loire, nella programmazione della valorizzazione. D’altronde, la partecipazione rientra tra gli stessi obiettivi del piano di gestione, insieme a quelli di tutela e di valorizzazione dei paesaggi autentici della Valle della Loira.

Con riferimento alle modalità di attuazione del procedimento di gestione partecipata, esso è stato realizzato attraverso il ruolo di soggetto promotore e coordinatore della Mission Val de Loire, il quale ha seguito e coordinato i seguenti momenti: la Mission Val de Loire, soggetto coordinatore del documento, ha vagliato una prima proposta di piano di gestione che ha successivamente inviato a tutti i soggetti interessati e coinvolti nella gestione del sito. Questi ultimi, nel limite di un periodo di tempo stabilito, si sono occupati di far pervenire al coordinatore osservazioni e proposte da integrare nel documento principale. La Mission Val de Loire, insieme ai soggetti istituzionali rappresentativi del territorio della Valle della Loira, ha valutato la congruenza delle proposte avanzate e ha proceduto all’integrazione e alla revisione del piano di ge-

stione, rispetto alle principali considerazioni emerse dalla partecipazione. Oltre alla Mission Val de Loire, hanno partecipato alla redazione di tale documento: le Direzioni regionali dell'ambiente delle regioni Centre e Pays de la Loire; le Direzioni regionali delle politiche culturali delle regioni Centre e Pays de la Loire; la Direzione regionale per le attrezzature della regione Centre; i Servizi dipartimentali per l'architettura dei dipartimenti di Loiret, Loir et Cher, Indre et Loire e Maine et Loire; la Direzione dipartimentale delle attrezzature di Indre et Loire; i servizi del Consiglio regionale della regione Centre.

Con riferimento invece ai contenuti di tale procedimento, la gestione partecipata del paesaggio culturale ha riguardato i seguenti ambiti d'azione:

- *Tutela e conservazione del patrimonio culturale e degli ambiti territoriali significativi.* Tale ambito si fonda su specifiche linee di indirizzo, tra cui la preservazione del modello paesaggistico "autentico" della Valle della Loira; lo sviluppo del territorio secondo le direttrici della qualità degli interventi e della coerenza con lo "spirito dei luoghi"; il ripristino delle funzioni della Loira quale infrastruttura, relativamente alle funzioni della navigazione; l'ampliamento dell'accessibilità al fiume e degli spazi ad uso pubblico lungo le sponde della Loira;

- *Preservazione delle aperture visive paesaggistiche e delle vedute sul fiume e sulla Valle.* Le direttrici fondamentali per il conseguimento di tale ambito d'azione riguardano la minimizzazione di chiusure che limiterebbero l'apertura visuale sul fiume e sul paesaggio; la preservazione dell'arte del giardinaggio e delle colture della tradizione locale; il mantenimento delle banchine alluvionali; la conciliazione delle colture di qualità e degli stabilimenti agricoli con le caratteristiche del paesaggio;

- *Monitoraggio dello sprawl urbano.* L'espansione e la diffusione urbanistica del paesaggio della Valle della Loira viene controllata attraverso il conseguimento di specifiche azioni, quali la preservazione dell'equilibrio complessivo del territorio; la minimizzazione della costruzione di infrastrutture per la viabilità, a favore del recupero delle funzioni di navigazione e trasporto della Loira; il mantenimento delle aree verdi

all'interno delle zone urbanizzate; la preservazione delle terrazze verdi e della vegetazione lungo il corso del fiume;

- *Sviluppo del settore urbanistico.* L'organizzazione e lo sviluppo dello sistema urbanistico si basa su la qualificazione degli interventi, tra cui l'inserimento armonico di elementi urbanistici all'interno della cornice tradizionale della Loira; il divieto di installazione di strutture di fronte alla vista del fiume; la preservazione dei panorami e delle vedute caratteristiche;

- *Sviluppo di un turismo sostenibile per la qualità dei paesaggi,* attraverso una maggiore strutturazione e sviluppo dell'offerta turistica; l'innalzamento della qualità delle destinazioni turistiche; la creazione di una strategia per il rafforzamento di una identità locale e culturale condivisa;

- *Condivisione della responsabilità della tutela del paesaggio culturale.* La responsabilità della tutela e della correttezza della gestione è ripartita tra stato, collettività territoriali e cittadini. Per tale motivo, la gestione del territorio prevede specifiche azioni, quali attività di consulenza, da parte di professionisti, alla comunità; supporti tecnici da parte di professionisti; realizzazione di progetti pilota e di valorizzazione delle conoscenze.

Oltre al percorso di partecipazione previsto, in via formale, dal piano di gestione, si ritiene che alcuni interventi, predisposti dalla Mission Val de Loire, si muovano nella direzione della sensibilizzazione della comunità locale e quindi della partecipazione. Ne è un esempio l'adozione della Carta di eccellenza che regola, per soggetti pubblici e privati, l'utilizzo di insegne pubblicitarie. La campagna di sensibilizzazione verso tale criticità si basa sulla diffusione del messaggio che la degradazione della città è un "problema nazionale", e quindi tutti i cittadini devono collaborare alla salvaguardia dell'integrità, dell'autenticità e della qualità della Valle della Loira. Si ritiene che a rafforzare il processo di sensibilizzazione contribuisca anche l'attribuzione del marchio "Val de Loire - Patrimoine Mondial" che, disposto nei luoghi espressivi dell'eccezionale valore universale del sito, opera come "monito" per cittadini e turisti.

4.1.5. Considerazione conclusive sul caso

Il caso studio del paesaggio culturale della Valle della Loira è significativo in quanto evidenzia la presenza di logiche e principi che, nella prima parte del lavoro, sono state definite fondamentali per una valorizzazione efficace ed efficiente del paesaggio culturale. Ci si riferisce all'approccio dell'interdisciplinarietà e della gestione "multiscala" del territorio.

L'adozione di un approccio interdisciplinare alla gestione del territorio è stata riscontrata nell'ambito delle modalità di gestione dell'intero paesaggio: dalle pratiche di promozione e comunicazione del prodotto culturale a quelle di pianificazione territoriale; dalle azioni di interpretazione del patrimonio culturale all'utilizzo delle discipline dell'ambiente e della geologia nelle fasi della programmazione. Nello specifico, la Loira è un caso eccellente di adozione di un approccio interdisciplinare, in tale ambiti:

- *gestione e management* per il coordinamento del paesaggio;
- interpretazione del patrimonio, tramite le conoscenze delle *scienze umanistiche e sociali*;
- tutela del fiume e della biodiversità, del paesaggio e dell'ambiente, con riferimento alle *scienze ecologiche, ambientali e geologiche*;
- *pianificazione territoriale e urbanistica* integrata perfettamente nel sistema e coerente con gli obiettivi di tutela e conservazione del paesaggio.
- partecipazione e integrazione del sapere locale nel sistema del turismo culturale, grazie alle *scienze della comunicazione* e alla conoscenze *antropologiche*.

La presenza di un livello gestionale "multiscala" è stata riscontrata invece nell'ambito dell'intero sistema; infatti il ruolo di coordinamento e di "agenzia" affidato ad un soggetto terzo, appositamente istituito, quale la Mission Val de Loire consente l'integrazione, a livello gestionale, del livello "micro" aziendale, che fa capo alla singola municipalità o al singolo castello, e del livello "meso" territoriale, che si identifica nel perime-

tro Unesco del paesaggio culturale. L'integrazione del livello gestionale "micro" con quello "meso" è garantita dalla presenza, diffusa sul tutto il territorio ed insita nell'identità delle comunità locali, di una "cultura fluviale" e del paesaggio. Come sarà infatti evidenziato nei casi studio successivi, non sempre la cultura del paesaggio è presente o è percepita così intensamente dagli abitanti del luogo; in alcuni casi essa è quasi assente e ciò è un rischio per la salvaguardia e la preservazione del paesaggio culturale.

L'elemento naturalistico che alimenta e rafforza la coesione sociale nella Valle della Loira è, appunto, la Loira; è infatti un elemento di identificazione e di immagine, una presenza di riconciliazione la cultura e la natura, che favorisce la condivisione di valori ed obiettivi comuni e dà origine ad un modello di gestione e di sviluppo sostenibile.

La qualità dell'ecosistema della Loira è una risorsa importante per l'autenticità e l'integrità dei paesaggi della Loira. La richiesta, da parte della comunità, del mantenimento e della riqualificazione degli accessi pubblici al fiume, e l'incremento delle misure per la regolamentazione ed il monitoraggio dell'integrità del paesaggio, intraprese dalle autorità pubbliche, si incontrano in un sistema di *governance*, di gestione e di partecipazione che favorisce una valorizzazione efficace, efficiente e sostenibile del paesaggio culturale della Valle della Loira.

Inoltre, la cultura del fiume costituisce elemento fondamentale non solo per il settore culturale e turistico ma anche per il settore economico e commerciale: la Loira non è infatti solo un elemento naturalistico di attrazione turistica ma sono stati avviati specifici interventi, volti al recupero della sua funzione infrastrutturale, affinché sia elemento integrante della vita quotidiana dei villaggi e delle città .

Si ritiene che la Valle della Loira sia uno dei casi più significativi gestione e di valorizzazione del paesaggio culturale. Gli approcci interdisciplinari che identificano le scelte economico-manageriali come fondamentali per la gestione efficace ed efficiente del sistema paesaggistico; i meccanismi per la partecipazione della comunità sono fattori che hanno contribuito all'eccellenza della gestione del territorio; la presenza naturali-

stica del fiume ha creato e rafforzato la cultura locale del *savoir faire*; la comunità si integra perfettamente con la sfera turistica, rispettando e supportando le scelte dei soggetti governativi, che operano alla luce della partecipazione, dell'integrazione con il territorio e della coesione sociale.

In tali considerazioni, l'elemento di sintesi è rappresentato dal fiume Loira: è infrastruttura; è risorsa per la conservazione e l'esercizio delle tradizioni e dei mestieri locali; è una caratteristica di autenticità e integrità del paesaggio; è risorsa per il turismo e per la preservazione dell'identità locale.

4.2 Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po

La scelta del caso del paesaggio culturale “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta Po” si è fondata su specifici elementi strutturali, tali consentire il confronto tra questo caso, quello precedente della Valle della Loira ed il caso successivo della Valle dell’Elba; si tratta di sistema territoriale gestito da diversi soggetti, compreso in un’area più o meno vasta (la Provincia di Ferrara), caratterizzato dalla presenza dell’acqua (il Delta del Po), da elementi patrimoniali culturali (il centro storico di Ferrara, le Delizie estensi) e naturali (il Parco del Delta) diffusi sul territorio.

Il caso sarà analizzato in relazione al riconoscimento Unesco quale “Patrimonio dell’Umanità” e ai criteri e ai valori culturali che hanno determinato l’iscrizione alla World Heritage List; successivamente sarà analizzato il sistema di *governance*, con riferimento al sistema istituzionale e normativo che caratterizza il caso, ai soggetti identificati per la gestione del territorio paesaggistico, alle loro funzioni e responsabilità in ambito culturale. In seguito, saranno approfonditi i principali aspetti riguardo il sistema di gestione del paesaggio, con riferimento ai diversi ambiti disciplinari (economico-aziendale, di pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale) e ai relativi strumenti e ai piani utilizzati. Il paesaggio culturale “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po” sta avviando un percorso per l’implementazione del sistema di monitoraggio del sito Unesco: tale aspetto sarà analizzato nel dettaglio e saranno illustrate alcune proposte di indicatori multidimensionali, progettati appositamente per il paesaggio culturale ferrarese. Infine, le considerazioni conclusive metteranno in luce punti di forza e criticità del caso, in relazione all’approccio interdisciplinare e alla gestione “integrata” e “multiscala” che si sostiene dovrebbe essere adottata per la valorizzazione dei paesaggi culturali.

4.2.1 Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po e la Lista del Patrimonio Mondiale dell’Umanità

La denominazione di “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po” è il risultato di un percorso di iscrizione alla Lista del Patrimonio Mondiale che si è sviluppato in due successivi momenti:

- nel 1995 durante la XIX sessione di Berlino, il Comitato del Patrimonio Mondiale attribuisce il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità al centro storico di Ferrara, quale *“prestigioso esempio di città progettata nel Rinascimento, che ha conservato l'integrità del suo centro storico. Lo sviluppo dei canoni di pianificazione urbana della città di Ferrara hanno avuto una profonda influenza per lo sviluppo della pianificazione urbanistica nei secoli seguenti”*¹²⁴. Il centro storico di Ferrara viene iscritto sull'individuazione dei criteri *ii, iv e vi*¹²⁵ con la denominazione *“Ferrara, città del Rinascimento”*;

- nel 1999 durante la XXII sessione di Marrakech, il Comitato del Patrimonio Mondiale estende il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità al territorio del Delta del Po e alle Delizie estensi, in quanto *“le residenze dei duchi d'Este nel Delta del Po mostrano l'influenza della cultura rinascimentale sul paesaggio naturale in maniera eccezionale”* e *“il Delta del Po è un eccezionale esempio di paesaggio culturale pianificato, che conserva la propria connotazione originale in maniera eccezionale”*¹²⁶. Il paesaggio culturale acquisisce la denominazione di *“Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po”* sulla base dei criteri *iii* e *v*.

In realtà, la cultura rinascimentale ha caratterizzato lo sviluppo di molteplici corti italiane, tra cui Firenze, Urbino, Pienza, Venezia, Roma e altre, le quali hanno svolto tutte un ruolo significativo in tale ambito. Tuttavia, la città di Ferrara differisce da questi centri urbani, anch'essi riconosciuti poi Patrimonio dell'Umanità per differenti motivazioni, per il suo significativo sviluppo del concetto di urbanistica rinascimentale.

I valori culturali del paesaggio ferrarese si esprimono nella tradizione della cultura rinascimentale; Ferrara è stata uno dei centri intellettuali e artistici più alti del Rinascimento italiano, e la struttura della città pianificata secondo i canoni della città moderna su progetto di Biagio Rosset-

¹²⁴ <http://whc.unesco.org/archive/repcom95.htm#733>

¹²⁵ I criteri di selezione definiti dall'Unesco nelle *Operational Guidelines* (2002; 2005) sono suddivisi in *cultural criteria* (i-vi) e *natural criteria* (vii-x). Per approfondimenti: <http://whc.unesco.org/en/criteria>.

¹²⁶ <http://whc.unesco.org/archive/repcom99.htm#733>

ti, è un mirabile esempio di città progettata secondo i principi della prospettiva. La pianificazione urbanistica è perciò una disciplina che trova origine fin nella storia della città e che ha contribuito a plasmare la forma e l'idea di Ferrara quale città moderna nel passato e a preservarne l'aspetto nella città contemporanea. La cultura rinascimentale, le tecniche e i canoni di progettazione della città, affiancati alle grandi opere di bonifica e alla preservazione dell'integrità del territorio naturalistico del Delta del Po rafforzano il legame terra-acqua, elemento caratterizzante tutto il paesaggio culturale della provincia di Ferrara.

Il riconoscimento Unesco al paesaggio culturale di Ferrara deve essere interpretato secondo la continuità che lega il centro storico al territorio paesaggistico circostante. Inoltre i valori culturali che contribuiscono all'omogeneità del sistema sono quelli della cultura rinascimentale che ha caratterizzato il periodo storico degli Estensi ed il rispetto per le bellezze naturali che, grazie, alla sapienza dell'uomo, sono state integrate in maniera armonica con gli edifici della città e le altre architetture diffuse sul territorio.

Come nel caso analizzato della Valle della Loira, in cui i castelli e le città si adagiano lungo il corso del fiume e si inseriscono nel paesaggio naturale, anche il paesaggio di Ferrara e del Delta del Po segue la logica di tale sviluppo: le grandi opere di bonifica hanno reso l'ambiente, una volta piuttosto paludoso, ospitale e accessibile, caratterizzato da canali, strade, borghi e da ville magnifiche ville, le Delizie estensi, circondate da aree verdi come parchi e giardini¹²⁷. Le Delizie estensi, oltre che imponenti elementi architettonici, hanno rappresentato anche la funzione del potere delle grandi famiglie che, arrivando dalle città, continuavano ad esercitare il proprio governo sui territori circostante delle campagne. Pertanto, non solo il centro storico di Ferrara ma tutto il paesaggio cul-

¹²⁷ Con il termine "delizia" la storiografia artistica ha indicato diverse manifestazioni dell'abitare principesco e cortigiano, variamente caratterizzate dal continuo intreccio tra natura ed artificio. Si tratta di palazzi, ville e padiglioni, di "broli", "zardini" e "barchi" che la tradizione cronachistica e letteraria, a partire dal tardo Cinquecento, riconduce prevalentemente a luoghi di piacere e di svago. Cfr. Comune di Ferrara, *Piano di gestione - I fondamenti*, Sate s.r.l., Ferrara, 2009.

turale che comprende sia la città sia il Delta del Po con le Delizie estensi esprimono i valori culturali della cultura rinascimentale, dell'idea della città moderna, grazie alle tecniche di urbanistica di Biagio Rossetti, e dell'armonia, ben espressa da tutto il paesaggio, fra gli elementi di terra e gli elementi di acqua.

L'assetto paesaggistico contemporaneo è rimasto privo di alcune delle Delizie estensi; tuttavia ciò non ha impedito il riconoscimento di paesaggio culturale Unesco, in quanto sono rimaste inalterate le strutture dell'antico progetto rinascimentale, che ancora oggi è possibile riscontrare nel paesaggio. Si ritiene che l'attribuzione da parte dell'Unesco di tale riconoscimento sia un segnale importante per l'interpretazione dei beni e del patrimonio culturale: non è più solo bene culturale ciò che è perfettamente conservato e visibile. Al contrario, nel caso di Ferrara e del Delta del Po è stato considerato paesaggio culturale tutta la porzione di territorio che, pur essendo ormai priva del bene architettonico in quanto tale, conserva la visibilità e l'idea della cultura rinascimentale, oggi ancora contestualizzata in un ambito territoriale significativo e coerente con ciò che è stato e ha rappresentato nel passato. Questa è la motivazione per cui nell'attribuzione della specifica di "paesaggio culturale", non compaiono i nomi delle singole Delizie estensi ma il paesaggio nella sua omogeneità culturale percettiva.

Alla luce delle motivazioni che hanno consentito il riconoscimento di Ferrara e del Delta del Po quale paesaggio culturale Unesco, si ritiene che il sistema gestionale del sito debba riflettere, salvaguardare ed esaltare le caratteristiche ed i canoni della pianificazione rinascimentale, integrando le esigenze della società contemporanea con gli obiettivi di tutela e conservazione non solo del patrimonio e del paesaggio culturale ma anche dei valori e della cultura caratteristica del luogo. L'implementazione di tali principi può essere realizzata attraverso un approccio gestionale interdisciplinare e "multiscala", in cui gli obiettivi "micro" del singolo, sia esso un soggetto pubblico o un soggetto privato, vengono realizzati nel rispetto dei valori che caratterizzano il livello

“meso” territoriale, che corrisponde in tal caso a tutta l’area del paesaggio culturale.

4.2.2 Il sistema di governance

Il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po è un sito piuttosto complesso dal punto di vista della *governance*. Si estende infatti nell’ambito del territorio della provincia di Ferrara, coinvolgendo nella gestione una pluralità di soggetti istituzionali ed enti locali, appartenenti a categorie amministrative differenti. Il sistema di *governance* include: infatti soggetti regionali, provinciali e molteplici municipalità.

Così come il sito della Valle della Loira analizzato in precedenza, anche il paesaggio culturale “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po” si è dotato nel 2009 del piano di gestione Unesco, ovvero un documento che supporta i soggetti incaricati nella gestione del sito Unesco, attraverso la definizione di strategie, obiettivi, risorse per il perseguimento della tutela e della valorizzazione del sito Patrimonio dell’Umanità. Poiché il paesaggio culturale ferrarese presenta una struttura complessa, si è rivelato necessario, ai fini dell’adozione di tale strumento di gestione, coinvolgere formalmente tutti i soggetti istituzionali che gestiscono una “porzione” di paesaggio, sia esso il centro storico della città, il Parco del Delta o una Delizia estense.

A tali scopi, nel 2005 è stata firmata l’Intesa Istituzionale per l’elaborazione del Piano di gestione del sito Unesco “Ferrara città del Rinascimento e il suo Delta del Po” da parte dei seguenti soggetti:

- il Comune di Ferrara;
- i Comuni di: Argenta, Berra, Bondeno, Cento, Comacchio, Copparo, Ferrara, Formignana, Goro, Jolanda di Savoia, Lagosanto, Masi Torello, Massa Fiscaglia, Mesola, Migliarino, Migliaro, Mirabello, Ostellato, Poggio Renatico, Portomaggiore, Ro Ferrarese, Sant’Agostino, Tresigallo, Vigarano Mainarda, Voghiera.
- la Provincia di Ferrara;
- la Regione Emilia Romagna;

- la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell'Emilia Romagna;
- il Consorzio del Parco Regionale del Delta del Po.

L'Intesa ha definito gli obiettivi del piano di gestione, le modalità di perseguimento degli obiettivi, i soggetti promotori del piano nonché gli strumenti politico-tecnici e le procedure per la definizione e l'approvazione del piano. Il documento ha stabilito inoltre la delegazione alla Provincia di Ferrara, al Comune di Ferrara e al Consorzio del Parco del Delta del Po la redazione del Piano di Gestione del sito. In contemporanea, l'Intesa ha disposto che si avviassero intese con i rappresentanti delle associazioni di categoria del commercio, dell'artigianato e del turismo, a fini della valorizzazione del paesaggio culturale.

Nel corso del 2008, il Comune di Ferrara si è dotato di un'apposita struttura denominato Staff Unesco, con l'obiettivo di dare esecuzione agli strumenti programmatici nell'ambito territoriale del Sito "Ferrara città del Rinascimento e il suo Delta del Po". Tale struttura ha il compito di coordinare gli interventi del Comune sull'area del Sito, compresa la redazione del Piano di gestione.

Ai fini della gestione del paesaggio culturale, il Comune di Ferrara, essendo stato chiamato alla redazione dello strumento del piano di gestione, ha rafforzato la propria struttura attraverso la costituzione di un ufficio dedicato, lo "Staff Unesco", con compiti di coordinamento delle azioni di tutela e di valorizzazione del sito.

Differentemente dalla Mission Val de Loire, che è stata istituita dalle due regioni francesi "Centre" e "Pays de la Loire" esclusivamente per la gestione del paesaggio culturale della Valle della Loira, lo Staff Unesco del Comune di Ferrara viene istituito non solo per gestire le politiche di salvaguardia e di valorizzazione del sito, ma anche per un ulteriore scopo. Nello specifico, nel 1997, per opera di sette soci fondatori¹²⁸ viene isti-

128 I sette soci fondatori sono: Alberobello, Andria, Capriate S.Gervasio, Ferrara, Matera, Ravenna, Vicenza; in seguito hanno aderito all'Associazione anche altri soci tanto che attualmente se ne contano cinquanta tra Regioni, Province, Comuni e altri Enti Istituzionali.

tuita formalmente l'Associazione Città e Siti Italiani Patrimonio Mondiale Unesco¹²⁹. Nei primi anni di attività, l'Associazione, che è stata presieduta dal sindaco del Comune di Ferrara, ha trovato la sua sede presso lo stesso comune. Oltre alla gestione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po, il Comune di Ferrara ha perciò istituito lo Staff Unesco per supportare le attività dell'Associazione, la quale ha trovato la sede della presidenza e della segreteria presso tale ufficio. Dal 2009, con l'elezione del sindaco di Assisi quale nuovo presidente, la presidenza è stata trasferita dallo Staff Unesco del Comune di Ferrara al Comune di Assisi; pertanto oggi lo Staff Unesco del Comune di Ferrara continua a svolgere:

- le funzioni di segreteria dell'Associazione Città e Siti Italiani Patrimonio Mondiale Unesco;
- le funzioni di gestione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po, nell'ambito del centro storico della città;
- le funzioni di coordinamento dei soggetti che gestiscono gli altri ambiti territoriale del paesaggio culturale.

In riferimento agli aspetti legislativi che regolamentano il paesaggio culturale del territorio di Ferrara e del Delta del Po, essi si riferiscono sia ad atti formali volti alla definizione e alla regolamentazione dei rapporti per la gestione del sito e la redazione del piano di gestione, sia alle normative per l'attuazione degli specifici strumenti settoriali di Regione, Provincia e Comune.

Poiché nel caso del paesaggio culturale ferrarese, il piano di gestione è uno degli strumenti principali che riconosce il paesaggio culturale quale sistema culturale, economico e sociale specifico, si intende approfondire

129 L'Associazione è presieduta a turno, per elezione, dal sindaco di uno dei Comuni soci dell'Associazione (primo presidente è stato il sindaco del Comune di Vicenza; secondo il sindaco del Comune di Ferrara; il terzo e attuale il sindaco del Comune di Assisi). Si compone di un Comitato Direttivo e di un Consiglio Tecnico-Scientifico con compiti di presa delle decisioni e determinazione delle direttrici di lavoro inerenti i compiti affidati ai livelli decentrati locali. Questo ente è divenuto referente privilegiato dei Ministeri competenti e della Commissione Italiana Unesco per il coinvolgimento degli altri siti italiani. Per approfondimenti e per prendere visione dello Statuto, si veda: www.sitiunesco.it

gli aspetti istituzionali e normativi legati alla predisposizione di tale strumento.

A livello locale, è stata sottoscritta un'Intesa istituzionale per l'elaborazione del piano di gestione del sito "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po". Tale documento definisce gli obiettivi del piano di gestione e individua nella forma dell'Accordo di programma il canale per la sua formalizzazione ed attuazione; menziona il Codice dei Beni culturali e del paesaggio quale strumento essenziale per il perseguimento dell'equilibrio tra tutela e valorizzazione, alla luce delle prospettive di sviluppo sostenibile, nella cooperazione tra gli Enti pubblici territoriali e nella pianificazione. Le modalità di perseguimento degli obiettivi del Piano vengono ravvisate nell'elaborazione di politiche che collochino al centro delle prospettive di sviluppo del territorio la conoscenza e la salvaguardia del Sito, nella programmazione di strategie di sviluppo socio-economico che considerino attivamente sia la valorizzazione dei Beni che i Beni stessi e nel potenziamento della qualità dell'offerta culturale.

Il documento ha stabilito inoltre di delegare alla Provincia di Ferrara, al Comune di Ferrara e al Consorzio del Parco del Delta del Po la redazione del Piano di Gestione; tali soggetti designati assumono il ruolo di "soggetti promotori", a cui compete la costituzione di altri due differenti organi:

- il Comitato di Pilotaggio, per la definizione di strategie e azioni;
- il Gruppo di Lavoro interdisciplinare ed interistituzionale per la funzione operativa di elaborazione del Piano di gestione.

L'analisi del sistema ha messo in luce come la complessità del sito, caratterizzata dalla molteplicità di soggetti coinvolti nella gestione (la Regione Emilia Romagna, la Provincia e il Comune di Ferrara, l'Ente Parco Delta del Po, e più di venti comuni di diverse dimensioni), non abbia trovato un riscontro altrettanto articolato ed efficiente sul piano della *governance*. Infatti nonostante il riconoscimento di paesaggio culturale sia stato esteso dal centro storico della città anche al Delta del Po e al suo

territorio con le Delizie estensi, sul piano della *governance* e della gestione¹³⁰, le Delizie estensi non sono ancora state oggetto di progetti e di politiche volte alla loro valorizzazione in quanto “sistema” e in quanto elemento integrante del paesaggio culturale, inteso nella sua omogeneità sia percettiva sia fisica.

4.2.3 La gestione del paesaggio culturale: gli strumenti di pianificazione e programmazione

Questo paragrafo analizza la gestione attuale del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po, in relazioni agli attuali strumenti utilizzati a livello provinciale e comunale¹³¹; La scelta di strutturare il paragrafo in questo modo è dipesa dalle caratteristiche riscontrate durante l’analisi: a differenza del caso precedente della Valle della Loira, in cui si è riscontrato un approccio interdisciplinare effettivo, l’analisi del caso di Ferrara ha messo in luce che tale realtà non possiede ancora un sistema gestionale dotato di un approccio interdisciplinare; tuttavia possiede le caratteristiche per intraprendere un percorso di adozione di un sistema gestionale integrato e di un sistema di misurazione delle *performance* di tipo multidimensionale, appositamente pensato per il paesaggio e per le specifiche esigenze di monitoraggio.

Sviluppo delle conoscenze sul paesaggio culturale ferrarese

La realtà del paesaggio culturale di Ferrara e del suo Delta del Po ha interessato, ed interessa tuttora, una molteplicità di soggetti sul territorio ferrarese, siano essi gli enti locali o altri enti, quali quelli di formazione come le università, con i propri dipartimenti di ricerca e altri istituti di ricerca. Tale interesse ha fatto sì che, ancor prima del riconoscimento di

¹³⁰ Questo aspetto è approfondito nel paragrafo seguente.

¹³¹ La scelta dei piani e degli strumenti che sono stati analizzati in questo paragrafo si è fondata sia sulla disponibilità e sull’accessibilità dei relativi materiali sia sul grado di incidenza che le dimensioni dell’ente locale prescelto hanno sul paesaggio di riferimento. Per questo motivo, i principali strumenti analizzati ai fini gestionali sono stati quelli della Provincia di Ferrara e del Comune di Ferrara; piani e strumenti di altri Comuni del territorio provinciale sono stati presi in considerazione nell’ambito della trattazione generale.

Patrimonio Mondiale dell'Umanità, si sia sviluppato e rafforzato nel tempo un sistema di conoscenze sia specifiche, ma al tempo stesso provenienti da ambiti disciplinari differenti. La ricchezza del patrimonio culturale, la bellezza e l'importanza di quello naturale e di tutto l'ambiente ha permesso a ricercatori delle facoltà del territorio di interagire tra loro, superando i confini delle conoscenze umanistiche, architettoniche, scientifiche, tecnologiche ed economiche. Gli interessi dimostrati ed i flussi di conoscenza sviluppati dimostrano come, nel caso ferrarese, le strategie di valorizzazione partano da una solida base conoscitiva, volta al rafforzamento sia dei risultati, in termini di ritorni culturali, sociale ed economici, sia delle potenzialità applicative della ricerca e delle tecniche in ambito culturale¹³².

Il processo conoscitivo che ha riguardato il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po ha avuto uno sviluppo interessante. Nel corso del 2006, è stata realizzata una mappatura di tutte le attività interne all'Ateneo di Ferrara, che ha consentito di ricostruire i profili delle competenze esistenti e il rispettivo grado di sviluppo e approfondimento. L'analisi condotta ha rilevato la presenza di oltre quaranta laboratori che operano sul tema del patrimonio culturale, attraverso l'ausilio di conoscenze, competenze e strumentazioni che variano dal campo delle scienze storico-artistiche a quelle relative agli studi di corrosione e protezione dei manufatti metallici, dal campo dell'economia e del management a quello dell'architettura e dell'urbanistica, fino ad arrivare alle scienze naturali, con particolare riferimento agli studi di paleontologia, all'antropologia fisica e all'archeologia. Tali conoscenze sono state poi recepite e sono diventate, in alcuni casi, le basi necessarie per la definizione di progetti dedicati al patrimonio culturale e al paesaggio, e di strumenti per la gestione e la pianificazione del territorio.

Un primo esempio di incremento delle conoscenze sul territorio ferrarese è una indagine realizzata ai fini dell'adeguamento delle linee di indirizzo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

¹³² Dalla negra R., Donato F., Garagnani G., Sala B., Varese R., *op.cit.*, 2010.

all'accordo Stato-Regioni in materia di pianificazione paesistica e di realizzazione di un *landscape management plan* per il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po¹³³. Il forte legame tra il piano conoscitivo e il piano operativo è rappresentato dalla funzionalità di tale ricerca: essa infatti è stata realizzata ai fini dell'avanzamento di proposte metodologiche per la pianificazione paesistica e ai fini della predisposizione di linee guida per la pianificazione del territorio provinciale, nel rispetto del suo essere paesaggio culturale. La ricerca ha messo in luce i principali fenomeni di trasformazione nella provincia di Ferrara, e ha evidenziato come essi si concentrino intorno ai centri esistenti e lungo il corso della via Emilia. L'analisi realizzata ha svolto anche una importante funzione di controllo sull'assetto del paesaggio: ha rilevato infatti l'incremento degli indici di urbanizzazione a discapito di quelli di ruralità, che hanno una riduzione complessiva delle aree naturali, oggi di piccole dimensioni, e situate in prevalenza presso i corsi d'acqua che attraversano la pianura. La ricerca ha inoltre evidenziato l'importanza della preservazione e della valorizzazione del concetto di "paesaggio" per tutto il territorio della provincia ferrarese, quale risorsa fondamentale per lo sviluppo competitivo dell'economia ferrarese.

Le strategie per il paesaggio culturale di "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po"

Per la città di Ferrara, la scelta del settore culturale ha caratterizzato tutto il processo di sviluppo socio-economico della città di Ferrara dagli anni Novanta fino ad oggi. Il bene culturale simbolo di tale scelta strategica del governo locale sono le Mura di Ferrara. Le azioni di tutela, gli interventi di restauro e le successive azioni di valorizzazione sono ciò che hanno permesso di avviare e supportare tutto il processo di riconoscimento del centro storico quale Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

¹³³ Le informazioni sono state ricavate dalla relazione al *Progetto di assistenza tecnica e metodologica alla realizzazione del sistema di monitoraggio del Piano di Gestione del sito Unesco «Ferrara, Città del Rinascimento e suo Delta del Po»*, realizzato da un gruppo di ricerca interdisciplinare del Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio dell'Università di Ferrara.

Le Mura, che caratterizzano da sempre la città di Ferrara, rappresentano uno dei sistemi difensivi antichi più imponenti e circondano per nove chilometri il centro storico della città. Sono state oggetto di un importante intervento di recupero che ha contribuito ad iscrivere nel 1995 il Centro Storico della città alla Lista del Patrimonio dell'Umanità.

Qualsiasi progetto che si intende realizzare, in ambito socio-culturale o economico, *“non è definito dall’opera che si deve fare, ma dagli obiettivi che essa deve raggiungere”*¹³⁴. Pertanto, ancora prima della definizione del progetto, architetti, urbanisti ed economisti devono essere in grado di specificare chiaramente le funzioni che le Mura devono assolvere. La prima funzione che venne riconosciuta all’epoca era strettamente connessa alla fattispecie urbanistica e cioè la necessità per la città di poter disporre di spazi verdi e d’uso collettivo per la socializzazione; la seconda era di tipo turistico ed è in linea con quello che rappresenta ancora oggi per la domanda culturale il “percorso delle Mura” di Ferrara ed il suo inserimento in una rete che permette la valorizzazione, oltre che del centro storico, anche dell’area circostante; in altre parole, sempre in riferimento ad una concezione urbanistica, dovevano assolvere anche la funzione di tessuto connettivo tra i diversi nodi strategici della città; una terza funzione, non esplicitata in fase di progettazione ma piuttosto comprensibile, era quella che esprimeva la volontà, tacita, dell’amministrazione di allora di essere ricordata in relazione a questo importante progetto, che sarebbe stato in grado di apportare alla città più benefici di quanti non era possibile ottenere da un impiego differente delle risorse.

Da queste considerazioni si intuisce come sia stato necessario menzionare, anche in tal caso, l’importanza delle conoscenze economiche e manageriali: infatti oltre alla dimostrazione della valenza culturale del progetto delle Mura, occorre dimostrare che le Mura avrebbero avuto un “tasso di rendimento” più alto di qualsiasi altra attività. Pertanto, la

134 Leon P., “Restauro e recupero delle Mura: opportunità di sviluppo e linee per un progetto”, in *Le Mura della Città – La riconquista della cinta murata come programma di rinnovo urbano e culturale*, Atti del Convegno a Palazzo Massari, Comune di Ferrara, Istituto di Studi Rinascimentali, 1986.

fase che ha caratterizzato la definizione del progetto ha tenuto conto di valore culturale ed economico del bene: “*esse valgono quanto il terreno che occupano, e che per tanti secoli la collettività ferrarese ha deciso di non utilizzare per usi alternativi. Un valore troppo basso, certo, e insufficiente a giustificare il progetto, ma un valore nonostante tutto*”¹³⁵. La decisione degli enti locali di investire in un progetto culturale ha avuto negli anni successivi, e sta avendo tuttora, importanti ripercussioni sullo sviluppo e sulla valorizzazione della città. Tale progetto rappresenta parte delle scelte strategiche e delle risorse investite per l’ottenimento del riconoscimento Unesco. Il Progetto Mura è ricordato dall’amministrazione locale e dalla comunità non solo come un intervento per il recupero di un’importante componente architettonica della città, ma anche come *mezzo* che ha consentito all’amministrazione pubblica di raggiungere significativi risultati culturali, economici e sociali.

L’analisi degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo del territorio provinciale ferrarese ha evidenziato come in realtà non esistano piani di settore specifici dedicati alla salvaguardia e alla valorizzazione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po. Per questo motivo, si è scelto di analizzare i principali strumenti di pianificazione, programmazione e controllo che producono impatti sul territorio di riferimento, individuando all’interno di essi specifici riferimenti all’ambito paesaggistico culturale e al riconoscimento Unesco. Nei casi in cui tali riferimenti non sono stati riscontrati, gli strumenti sono stati analizzati alla luce delle loro funzioni culturali e delle loro opportunità di integrazione a strategie più ampie di valorizzazione del paesaggio culturale “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po”.

Il primo documento individuato per l’analisi delle scelte strategiche per la valorizzazione del paesaggio è il *Piano Strategico della Provincia di Ferrara*¹³⁶. Il piano affronta le strategie di sviluppo economico del territorio provinciale, analizzando le dinamiche recenti, per quel periodo, e

135 Leon P., *op. cit.*, 1986.

¹³⁶ Tale documento è stato redatto nel 2005, ma in seguito non è stato più oggetto di revisione e aggiornamento. Delibera della Giunta Provinciale n. 368 del 24/10/2006.

fornendo indirizzi per alcuni possibili scenari futuri. Nonostante il piano sia stato redatto alcuni anni dopo il riconoscimento Unesco, esso non contiene riferimenti espliciti alle potenzialità culturali e alle opportunità economiche del paesaggio culturale ferrarese. Rileva tuttavia l'importanza del settore turistico e culturale della città di Ferrara e del Parco del Delta del Po, nella prospettiva di una competitività legata anche alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico del territorio di riferimento.

L'analisi ha riguardato anche il *Piano Strategico della città di Ferrara*. Tale documento, elaborato nel 2007, si propone quale strumento di pianificazione di area vasta, in grado di coordinarsi con i piani ed i programmi già in uso e in via di adozione, per la gestione del territorio ferrarese. Il piano individua il patrimonio culturale del territorio quale leva per il rafforzamento del posizionamento strategico della città di Ferrara nel panorama turistico-culturale nazionale ed internazionale. Tra le schede tematiche proposte riguarda il riconoscimento Unesco del paesaggio culturale ferrarese, ma il riferimento è limitato ad una descrizione generale dei valori culturali che hanno consentito l'iscrizione della Lista del Patrimonio Mondiale. Tra gli assi di intervento per lo sviluppo strategico della città, si identificano:

- la *riqualificazione*, attraverso il recupero dell'esistente e la sua riqualificazione;
- la *valorizzazione della la versatilità dell'economia locale*, al fine di fronteggiare le esigenze future di creatività, versatilità e capacità di adattamento;
- la *promozione dello sviluppo sostenibile*, il quale è orientato alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio naturale in maniera armonica rispetto alla dimensione sociale ed economica;
- lo sviluppo di un modello di *città internazionale*, al fine di ottenere maggiore visibilità sul panorama internazionale e conferire al territorio maggiore competitività sul fronte turistico;

- lo sviluppo di *reti, saperi, innovazione*, per integrare la città in una rete in cui le risorse e le eccellenze territoriali offrono un vantaggio competitivo.

Per il territorio della città di Ferrara, non esistono specifici strumenti, adottati dall'amministrazione locale, per la valorizzazione del paesaggio culturale.

Una situazione differente è stata invece riscontrata in riferimento al territorio del Parco del Delta del Po, per il quale il concetto di paesaggio trova una maggiore applicabilità sia sul piano della gestione che su quello della valorizzazione e della percezione della cultura locale. Si ritiene che la ragione di tale differenza sia da associare alla natura dei due ambiti di sito: infatti l'uno nasce come centro storico e l'altro nasce come paesaggio naturalistico. È fondamentale inoltre sottolineare come i riferimenti al paesaggio contenuti nella linee guida del *Master plan* si riferiscano alla dimensione naturalistica e non a quella "paesaggistica culturale", originata solo nel 1999 con l'ottenimento del riconoscimento Unesco.

La funzione del Master plan è quella di coordinare, in maniera strategica, una serie di azioni programmatiche volte al perseguimento di uno specifico obiettivo da più soggetti condiviso. Il Master plan del Parco del Delta del Po è uno strumento di gestione e di indirizzo per realizzare una valorizzazione efficace ed efficiente di un'area ambientale preziosa per le sue risorse naturalistiche, paesaggistiche e culturali. Il Master plan è redatto dall'Ente Parco con il contributo delle Province di Ferrara e di Ravenna, della Regione Emilia Romagna e dell'Unione Europea. Il Master plan ha una valenza puramente sperimentale, ma non normativa; non obbliga cioè le parti al rispetto di alcun vincolo normativo ma svolge le funzioni di strumento di indirizzo per lo sviluppo di una gestione e di una valorizzazione sostenibile.

La pianificazione strategica per la valorizzazione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po, come si è visto dall'analisi, non deriva da un processo di pianificazione condivisa: le scelte del territorio provinciale ferrarese in ambito turistico sono prese dalla Provincia di Ferrara;

quelle riguardanti la valorizzazione culturale della città e del suo centro storico dal Comune di Ferrara e quelle di valorizzazione sostenibile dell'ambito naturalistico del sito (il Delta del Po9) sono prese dall'Ente Parco, di concerto con gli altri enti territoriali che gestiscono le aree del Parco di propria competenza.

Gli strumenti di programmazione economica e gestionale

L'analisi degli strumenti di programmazione economica e gestionale ha riguardato strumenti della Provincia e del Comune di Ferrara e del Parco del Delta del Po. Sono stati scelti i documenti di pianificazione economica dai quali fosse possibile desumere gli indirizzi sia strategici sia gestionali del sito, attraverso l'individuazione in essi di riferimenti alla risorsa "sito Unesco" o "paesaggio culturale", quale elemento di sviluppo per il territorio. L'analisi ha riguardato i seguenti strumenti:

- per la Provincia di Ferrara: Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), anni 2010-2012; Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO), anno 2010; Piano esecutivo di gestione (PEG), anno 2010;
- per il Comune di Ferrara: Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), anni 2010-2012; Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO), anno 2010; Piano esecutivo di gestione (PEG), anno 2010;
- per il Parco del Delta del Po: Relazione al Bilancio Consuntivo, anno 2009; Relazione al Bilancio di Previsione, anno 2010.

La Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) può essere colta come una "relazione sulla gestione", in cui vengono colti e spiegati i legami fra le gestioni passate e quella corrente; in particolar modo, analizzando le entrate con approccio quantitativo-monetario, fornisce motivazioni in merito a variazioni quantitativo-monetarie nel caso differiscano significativamente dalla gestione precedente. La stessa pratica è adottata anche per le voci di spesa che, dovendo essere giustificate preventivamente, permettono di intuire quali saranno programmi e progetti che gli enti considerati andranno a realizzare nel corso dell'anno corrente. Tali discorsi possono essere applicati anche alla relazione al bilancio di previsione del Parco, da considerare in questo senso in maniera integrata con

la relazione al bilancio consuntivo del precedente anno. La Relazione al bilancio (di previsione o consuntivo) è un documento extra-contabile che permette di comprendere a fondo le voci quantitativo-monetarie contenute nel bilancio; è fondamentale per cogliere commenti, sfumature e linee di indirizzo della gestione che altrimenti rimarrebbero implicite.

Il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO), che a volte può costituire documento a sé stante, in questo caso è stato estrapolato, per il Comune di Ferrara, dalla RPP e, per la Provincia, dal PEG; per quanto riguarda il Parco, che è gestito in forma consorziale, non essendo prevista l'adozione degli stessi documenti contabili, l'analisi desumibile dal PDO può essere dedotta dalla relazione al bilancio di previsione. A consuntivo, il raggiungimento degli obiettivi viene poi monitorato in termini di efficienza, economicità ed efficacia quantitativa e qualitativa. È importante sottolineare che gli obiettivi definiti nella RPP o nel PEG, che sono rispettivamente strumenti di programmazione nel medio e breve periodo (triennale e annuale), dovrebbero trovare rispondenza negli strumenti di pianificazione territoriale, che sono espressione invece di attività di pianificazione su orizzonte temporale più ampio di medio-lungo periodo.

Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) è fondamentale per capire "chi" è responsabile di "cosa", in quanto permette di identificare responsabilità e risorse della gestione attraverso una struttura degli obiettivi organizzata per risorse, servizi ed interventi: in esso infatti vanno definiti gli obiettivi di gestione, che sono affidati, assieme alle dotazioni, ai responsabili dei servizi.

In coerenza con gli obiettivi di gestione e di valorizzazione del paesaggio culturale "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po", si è cercato un riscontro della presenza del sito Unesco nelle politiche, nelle strategie e nelle linee di indirizzo previste da ogni singolo documento, in maniera esplicita, mediante dunque una vera e propria citazione del sito, o in maniera implicita, andando cioè a toccare tematiche strettamente legate alle politiche di gestione del riconoscimento Unesco. Dal punto

di vista della metodologia, si è proseguito quindi con l'analisi dei contenuti dei documenti, con lo scopo di stimare l'effettiva presenza delle politiche per il sito Unesco sia nel generale (gestione ordinaria – riferimenti “impliciti”) sia nel particolare (obiettivi, strategie, azioni, programmi, progetti ed interventi ad esso finalizzati – riferimenti “espliciti”) delle attività di Comune e Provincia di Ferrara e Parco del Delta del Po, integrando l'analisi svolta con riferimento ai documenti di pianificazione urbanistica e territoriale, che sarà sviluppata in seguito.

La *Relazione Previsionale e Programmatica della Provincia di Ferrara* non adotta riferimenti espliciti alla gestione del paesaggio culturale di Ferrara e del delta del Po. Si ritiene che le sezioni del documento che potrebbero includere specifici riferimenti a tale realtà culturale ed economica durante la fase di programmazione gestionale siano:

- la sezione dedicata agli strumenti e agli Accordi di programma per i seguenti atti: il Programma Speciale d'Area per il Comune di Ferrara; Interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale per la Regione Emilia Romagna; il Protocollo d'Intesa per il turismo; Protocollo d'Intesa per la promozione marchio Ferrara Terra e Acqua per la Provincia di Ferrara;
- la sezione dedicata ai Programmi e progetti per i seguenti settori: Turismo e sport; Urbanistica e pianificazione territoriale;
- la sezione dedicata alla programmazione delle Politiche della sostenibilità e della Cooperazione internazionale.

Anche il *Piano Dettagliato degli Obiettivi della Provincia di Ferrara* non prevede al suo interno riferimenti espliciti alla realtà del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po. A questo proposito, si ritiene che la presenza del paesaggio culturale potrebbe essere prevista con riferimento alla coesione sociale; alla competitività sul territorio; alla rilevazione statistica per le esigenze conoscitive del sistema turistico; alle misure per favorire la connessione tra il tessuto imprenditoriale e il sistema turistico; alla valorizzazione del patrimonio culturale del territorio anche attraverso la partecipazione a progetti regionali e comunitari; al

sistema museale ferrarese; al progetto di tutela ambientale; alla manutenzione del territorio.

L'ultimo strumento che è stato analizzato per la Provincia di Ferrara è il *Piano Esecutivo di Gestione*. Di tale strumento sono state analizzate tutte le sezioni ma non è stata rilevata alcuna riferimento alla presenza del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po.

Questa analisi ha messo in luce come per il caso di Ferrara, la realtà paesaggistica culturale sia ancora piuttosto debole all'interno dell'immaginario dell'amministrazione locale. Ciò che emerge chiaramente è la discontinuità tra l'estensione territoriale del paesaggio culturale, compreso in tutta l'area delle provincia di Ferrara e la presenza di tale realtà negli strumenti di pianificazione e programmazione economica gestionale di tale ente locale.

La *Relazione Previsionale e Programmatica del Comune di Ferrara* si riferisce in maniera esplicita alla realtà del paesaggio culturale Unesco; tra le strategie dedicate alla città e al territorio, si rilevano obiettivi di razionalizzazione degli interventi sul patrimonio culturale e sulla città, al fine di conseguire risultati di tutela e di conservazione dei beni culturali iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale. Questo menzionato è l'unico riferimento che è stato riscontrato. Tuttavia si ritiene che ulteriori sezioni del documento avrebbero potuto fare riferimento a tale realtà, ovvero quelle dedicate: all'economia insediata, con riferimento al movimento turistico, alla ricettività alberghiera, ai visitatori dei musei, degli spazi espositivi; ai programmi per la città e il territorio, per l'ambiente e l'ecologia; alla cultura e al turismo, con riferimento allo stato di attuazione dei programmi deliberati negli anni precedenti e le considerazioni sul relativo stato di attuazione.

Il *Piano Dettagliato degli Obiettivi del Comune di Ferrara* non ha previsto riferimenti al paesaggio culturale Unesco; tali riferimenti non si riscontrano nemmeno nell'ambito della sezione dedicata all'area del territorio e dello sviluppo economico.

La *Relazione Previsionale e Programmatica del Comune di Ferrara* prevede, tra i propri settori e servizi, la realizzazione di attività di tutela e di valorizzazione del sito Unesco. Oltre a tale riferimento, si ritiene che anche i settori Opere pubbliche, Pianificazione territoriale e Attività culturale possano prevedere, tra i propri obiettivi e risorse, la presenza del paesaggio culturale di “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po”.

L’analisi effettuata sugli strumenti del Comune di Ferrara ha evidenziato una maggiore presenza di riferimenti espliciti alla gestione del paesaggio culturale; si ritiene che questo sia da assoggettarsi all’istituzione dello Staff Unesco presso il Comune di Ferrara, il quale svolge mansioni nell’ambito sia della gestione e del coordinamento del sito Unesco, sia delle funzioni dell’Associazione Città e Siti italiani Patrimonio Mondiale Unesco.

Con riferimento agli strumenti economico gestionali del Parco del Delta, i materiali messi a disposizione non hanno consentito di effettuare un’analisi dettagliata sulla programmazione economica-gestionale dell’ente. È stata realizzata pertanto un’analisi attraverso l’osservazione della *Relazione al Bilancio consuntivo del Parco*. Le sezioni che hanno previsto la presenza del paesaggio culturale sono quelle dedicate alla Gestione, con riferimento al Piano di Stazione Centro storico di Comacchio e al Piano di gestione del sito Unesco; al Turismo, con riferimento alla XIII Borsa del Turismo delle Città d’arte italiane. Oltre a tali riferimenti, si ritiene che anche le sezioni dedicate all’ambiente; all’educazione ambientale; ai flussi turistici possano prevedere dei riferimenti espliciti alla realtà del sito Unesco.

Il solo documento economico-gestionale che è stato possibile analizzare è la *Relazione al Bilancio di previsione del Parco del Delta del Po*. Sono stati rilevati numerosi riferimenti a programmi regionali e comunitari, i quali prevedono il diretto coinvolgimento del paesaggio culturale Unesco nell’ambito della loro realizzazione. Si tratta di: Programmi Investimenti Regione Emilia Romagna 2009 – 2011; Programma Leader – Progetto “Servizio informativo *Call center* Parco e dintorni”; Progetto “Cen-

tro di documentazione cinematografica: allestimento e gestione”; Nuova Programmazione Unione Europea; *SPiritual between Nature and culture in Adriatic Parks*.

Come visto nell’ambito della sezione precedente dedicata allo sviluppo della conoscenza sul paesaggio culturale, l’Ente Parco Delta del Po si è rivelato il soggetto che, nell’ambito delle attività di programmazione e controllo, svolge un maggior numero di attività e dedica maggiori risorse alla realizzazione di attività che riguardano la conservazione e la valorizzazione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po. Tuttavia si ritiene necessario sottolineare come tali considerazioni avanzate per l’Ente Parco siano da riferire al solo ambito territoriale del Parco del Delta, considerando così il paesaggio culturale non nella sua complessità di “Centro storico - Parco del Delta - Delizie estensi” ma nell’ambito, frazionato, del proprio territorio di competenza amministrativa e gestionale.

La pianificazione territoriale ed urbanistica

L’analisi realizzata in tale paragrafo costituisce una integrazione di quella precedente incentrata sui documenti di programmazione economica e gestionale.

Il sito, riconosciuto paesaggio culturale, si estende per gran parte dell’area della Provincia di Ferrara e per questo motivo lo stesso territorio considerato dal Piano di gestione rientra nella pianificazione territoriale di Regione, Provincia e Comune che si attua rispettivamente mediante tre strumenti: *Piano Territoriale Paesistico Regionale*, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* e Piano Regolatore, dal 2000 sostituito da *Piano Strutturale Comunale*, *Regolamento Urbanistico Edilizio* e *Piano Operativo Comunale*. Da questa premessa si intuisce pertanto che la valorizzazione del territorio ampiamente inteso non riflette solo esigenze culturali ma anche demografiche, economiche, sociali, urbanistiche: il paesaggio culturale riconosciuto dall’ Unesco deve rapportarsi agli obiettivi di pianificazione che fanno capo a tutti questi strumenti ed integrarsi affinché in fase di decisione e programmazione gli obiettivi dell’uno riflettano le esigenze dell’altro in uno schema “matriciale” este-

so. Se si guardano questi strumenti più nello specifico è possibile rintracciare componenti che accomunano i principi della valorizzazione del patrimonio e del paesaggio culturale agli obiettivi che dirigono la logica di questi strumenti sovra-ordinati: le prospettive di sviluppo sono relativamente confortanti.

- Il *Piano Territoriale Paesistico Regionale* concepisce i flussi di urbanizzazione relativamente a valori paesaggistici e ambientali: acquistano rilevanza l'identità culturale e l'integrità fisica dell'intero territorio regionale, ovvero si aspira a salvaguardare la continuità, caratteristica fondamentale a garantire una valorizzazione estesa ed omogenea, tutto questo nella convinzione che non si deve scegliere tra paesaggi da *conservare* a altri da *consumare* ma che ogni area territoriale deve essere sottoposta a vincoli di trasformazione più o meno rigidi a seconda dei valori ambientali, naturalistici, storici e culturali che si devono valorizzare.¹³⁷

- Il *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* si compone di due parti fondamentali: una che riguarda le linee di programmazione economica e territoriale e un'altra che, recependo le indicazioni del PTPR, identifica le specifiche per la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Già da questa struttura si può desumere che il Piano ricerca un equilibrio tra i benefici economici che derivano dall'utilizzo del territorio e la tutela e conservazione dello stesso: anche questo strumento, come il Piano di gestione del sito e il Piano Territoriale Paesistico Regionale, non perde di vista le componenti immateriali che caratterizzano il paesaggio e garantiscono il mantenimento del Bene nella Lista del Patrimonio Mondiale.¹³⁸ A conferma di questa affermazione vi è una modifica significativa che sta interessando l'attuale realizzazione del nuovo Piano e cioè la sostituzione del termine "unità di paesaggio" con quello nuovo "ambito paesistico": questa scelta è testimonianza della rilevanza che assumono

137 <http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/index.htm>

138 Provincia di Ferrara (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* – Relazione; documento scaricabile al link <http://www.provincia.fe.it/Distribuzione/ptcp/Approvati/PTCP/html/indice.htm>.

gli aspetti culturali nelle dinamiche di pianificazione e sviluppo del territorio. Infatti la nuova terminologia conduce ad una considerazione del territorio più realistica ed in linea con gli obiettivi del Piano di gestione perché le aree di interesse non vengono più identificate esclusivamente in base a caratteristiche morfologiche ma vengono considerate anche in base ad aspetti immateriali come la cultura e le tradizioni locali. Inoltre il PTCP affronta anche il problema del turismo per la città di Ferrara e dedica a questo argomento una parte specifica all'interno del Sistema Economico: in questo senso ci si interroga su quali possano essere le scelte che permettono di percorrere strade efficienti di valorizzazione del patrimonio e del paesaggio alla luce della domanda culturale rilevata. L'integrazione con il Piano di gestione diventa fondamentale perché vengono toccati elementi che sono di comune interesse dei due Piani anche se per alcuni aspetti i punti di vista divergono in relazione alla funzionalità specifica di ogni strumento: è importante stabilire quale debba essere la direzione da prendere avendo sempre come punto di riferimento la valorizzazione culturale ed economica del sito "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po".

- Il *Piano Strutturale Comunale*, istituito in seguito ad emanazione di normativa regionale, rappresenta uno strumento innovativo per l'urbanistica poiché permette di superare i limiti e le criticità emerse dall'utilizzo dei vigenti Piani regolatori e si pone come mezzo principale per rispondere a progetti di riqualificazione urbana. Il percorso che ha portato a realizzare una prima bozza del documento preliminare del Comune di Ferrara¹³⁹ ha toccato diversi aspetti, dall'indagine sulle morfologie fisiche al funzionamento ambientale, dall'analisi di fattori economici allo studio di input culturali. Da queste analisi propedeutiche è stato poi possibile ottenere diverse chiavi di lettura del territorio ferrarese, tra le quali è opportuno segnalare "Ferrara città della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico-ambientale". Il documento definitivo, il PSC, include nella trattazione anche valutazioni in merito alla fun-

139 Comune di Ferrara, *Nuovo piano urbanistico di Ferrara. Bozza del documento preliminare*, 2003. Questo documento rappresenta il primo sforzo operativo e applicativo che ha portato poi nel settembre 2007 a realizzare il vero Piano Strutturale Comunale.

zione del Piano di gestione in concomitanza con il Programma Speciale d'Area¹⁴⁰: infatti questi due strumenti hanno come finalità la conservazione e la valorizzazione del centro storico in quanto si ritiene che, per una città dinamica e ricca di opportunità come Ferrara, la sola tutela non sia espressiva della vitalità che caratterizza il territorio. Le strategie che vengono individuate dal PSC sono le seguenti¹⁴¹:

- valorizzazione dei terminali turistici, oltre che come punti di “interscambio”, anche come vere e proprie “porte” del centro storico;
- realizzazione di principali percorsi turistici per una fruizione attiva della città;
- valorizzazione del sistema dei Poli museali di arte Antica e Moderna;
- valorizzazione del sistema della Piazze Centrali.

Affinché il Piano di gestione sia efficiente nella tutela del patrimonio e del paesaggio culturale occorre che la pianificazione territoriale e le altre attività e servizi che hanno incidenza diretta sull'area di riferimento Unesco si sviluppino nel rispetto di particolari vincoli operativi di natura ambientale, storico, paesaggistico, infrastrutturale, al fine di preservare le condizioni e le caratteristiche che hanno consentito l'iscrizione del sito. Conformemente a quanto indicato, il PSC del Comune di Ferrara prevede una “Carta dei vincoli e delle tutele” che suddivide in aree tematiche le limitazioni all'uso del territorio; si ritiene che tutte le tipologie di vincoli incidano sull'area del sito perché ogni intervento attuato per esempio all'interno del centro storico ricade inevitabilmente su territorio Unesco. In particolare i *Vincoli di tutela storico-architettonica, culturale*

140 Il Programma Speciale d'Area, adottato in seguito ad Accordo di Programma, è un importante strumento che prevede la riqualificazione urbanistica del Centro Storico. Il progetto si sviluppa su cinque sistemi, uno corrispondente ad ogni ambito strategico della città: sistema delle piazze centrali, sistema delle vie turistico-commerciali e delle botteghe, sistema delle accessibilità e dei parcheggi, recupero fisico e funzionale di importanti aree strategiche della città, manutenzione e ristrutturazione programmata delle Mura degli edifici ed aree monumentali della città. Comune di Ferrara (2008), *Programma Speciale d'Area “progetto di valorizzazione del centro storico”*.

141 Comune di Ferrara – Assessorato all'Urbanistica, *Piano Strutturale Comunale*, 2007.

e testimoniale individuano esplicitamente le aree soggette a vincolo con riferimento a:

- tutela del sito Unesco;
- vincoli di tutela storico-architettonica;
- vincoli di tutela archeologica.

I *Vincoli di tutela naturalistica, ambientale e paesaggistica* riconoscono:

- vincoli di tutela naturalistica e ambientale;
- vincoli di tutela paesaggistica.

Il fatto che il PSC sia stato pensato anche con riferimento al sito Patrimonio dell'Umanità e alla sua tutela indica che all'interno dell'ente locale la cultura della tutela e della valorizzazione del patrimonio è già consolidata o per lo meno vi è una buona integrazione tra i diversi livelli settoriali che si dirigono tutti verso una comune visione.

Poiché il concetto di valorizzazione del patrimonio e del paesaggio culturale implica azioni di trasformazione del territorio e successivi adattamenti ad esigenze specifiche, tutti i vincoli rilevati dai diversi livelli amministrativi (regionale, provinciale e comunale) non devono essere letti come ostacoli alle direttrici di sviluppo ma come risorse che permettono al territorio e al patrimonio in esso compreso di mantenere intatti identità e valori che hanno portato al riconoscimento Unesco.

A livello locale è già presente un sistema legislativo atto a regolamentare i diversi aspetti delle funzioni e dei servizi di competenza delle pubbliche amministrazioni. Il Piano di gestione si inserisce pertanto in questo ambiente attivo già da tempo, con la funzioni di indicare linee guida e vincoli affinché le dinamiche di sviluppo disciplinate dalle legislazioni vigenti si muovano in armonia con gli obiettivi di tutela e valorizzazione delle aree iscritte all'ambito Unesco. Questa affermazioni non è di semplice implementazione soprattutto in quei siti, come quello della Provincia di Ferrara, in cui si devono coordinare più enti pubblici e soprattutto, una volta convinti della bontà dell'intervento, occorre predisporre un buon sistema di controllo del rispetto delle condizioni stabilite che si e-

stenda, con lo stesso grado di efficacia, a tutta la provincia. Si intuisce pertanto che, prima di tentare l'imposizione di simili condizioni, si dovrebbe adottare una buona campagna di informazione, coinvolgimento e sensibilizzazione.

In un'ottica di valorizzazione del territorio, obiettivo espresso dall'Intesa istituzionale come risultato esteso della redazione e applicazione di un buon Piano di gestione, la Regione Emilia Romagna ha giocato negli ultimi anni un ruolo sempre più centrale e programmatico: le ragioni di questa scelta sono da ricercarsi nella constatazione che *"il nostro avvenire nel contesto internazionale, che si sta definendo per effetto dei cambiamenti politici ma soprattutto di quelli tecnologici, è legato alla valorizzazione della qualità della nostra regione"*¹⁴². A sostegno di questa idea dominante si inseriscono alcuni nuovi strumenti, frutto dell'elaborazione legislativa, che aiutano le amministrazioni a portare avanti strategie di valorizzazione del territorio e, come si vedrà, di valorizzazione del paesaggio culturale¹⁴³.

La Legge Regionale sui Programmi Speciali d'Area è un importante atto concreto per il recupero e riqualificazione dei centri storici. Il Comune di Ferrara ha dato particolare enfasi a questo strumento e nella fase applicativa ha preso forma fino a diventare il "Progetto di valorizzazione del Centro Storico" in cui si definiscono le "azioni per lo sviluppo urbanistico delle aree di eccellenza della città di Ferrara"¹⁴⁴. Il progetto parte dalla constatazione che vi sono tre importanti processi che influiscono sulla dinamica di sviluppo e trasformazione della città: la definizione del nuovo Piano Strutturale Comunale¹⁴⁵, l'elaborazione del Piano Strategico e

142 Franz G. (a cura di), Regione Emilia-Romagna e Facoltà di Architettura di Ferrara in *La città di domani; strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana*, Atti del Convegno internazionale, TLA editrice, Ferrara, 2000.

143 Come verrà illustrato nel cap.3, la *mission* del Piano di gestione del sito "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po" è stata rintracciata nella valorizzazione del paesaggio culturale; pertanto tutte le normative locali e le azioni che ne discendono hanno una chiara influenza sul perseguimento di questa *mission*.

144 Comune di Ferrara, *Programma Speciale d'Area "progetto di valorizzazione del centro storico"*, 2008.

145 Per maggiori dettagli sul PSC si rimanda al paragrafo 2.2.3.

la predisposizione del Piano di gestione Unesco quale “strumento integrato per una salvaguardia attiva del sito di Ferrara”. Il Programma Speciale d’Area non a caso si ricollega al Piano di gestione: infatti il primo riconoscimento Unesco del 1995 era stato ottenuto proprio per l’unicità e complessità del suo centro storico: è chiaro quindi l’interesse dell’amministrazione comunale nel voler portare avanti azioni che contribuiscano alla conservazione dell’eccezionale valore universale che ha condotto all’iscrizione del bene nella Lista¹⁴⁶. Non bisogna dimenticare tutti i riferimenti precedenti l’iscrizione poiché ogni risultato raggiunto è frutto di un lungo processo di accumulazioni, revisioni e innovazioni normative: infatti il riconoscimento di tutto il Centro Storico come Patrimonio Mondiale dell’Umanità Unesco (1995) è avvenuto a coronamento di una politica di salvaguardia già avviata dal Comune a partire dagli anni ‘60 e culminata nel primo Piano del Centro Storico del 1973, che anticipò la legislazione regionale ancora in fase di elaborazione. Nel 1995 viene inoltre approvato il piano regolatore che conferma l’attenzione del precedente piano per il Centro Storico, approfondendo l’analisi ed aggiornando le categorie di intervento sui singoli edifici.¹⁴⁷

Il Programma Speciale d’Area riflette gli orientamenti politici e strategici dell’amministrazione e si evince che sono totalmente in linea con gli obiettivi indicati dalla World Heritage Convention: elaborare un nuovo strumento, fortemente integrato, che abbia come scopo il passaggio dalla cultura della salvaguardia a quella della valorizzazione sostenibile. Infatti ci si trova oggi di fronte alla necessità di perseguire attraverso il Piano di Gestione non solo la salvaguardia fisica bensì la valorizzazione integrata dei beni culturali ed economici¹⁴⁸. Non è più solamente importante la conservazione se a questa non si affianca una corretta politica di

146 Con il primo riconoscimento del 1995 il sito era stato iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale con il nome di “Ferrara, città del Rinascimento”; successivamente nel 1999 il riconoscimento è stato esteso anche al Delta del Po e alle Delizie estensi fino ad ottenere la denominazione definitiva di “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po”.

147 Comune di Ferrara (2008), *op. cit.*

148 Ministero per i beni e le attività culturali, *Il modello del Piano di gestione dei beni culturali iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale. Linee Guida*, Paestum, 2004.

valorizzazione e di promozione, in grado di garantire sia una reale fruizione sia la "sostenibilità" nel tempo del Bene.

Un altro strumento introdotto dalla Regione Emilia-Romagna che aiuta nei processi di riqualificazione delle città è l'Intesa istituzionale con il Governo: la formalizzazione di rapporti tra il Governo centrale e il governo di ciascuna Regione è un passo quanto mai emblematico per sottolineare l'impegno politico-programmatico e la volontà di concertazione nella definizione degli obiettivi principali su cui far convergere prima di tutto le risorse regionali e poi quelle statali.

La Legge Regionale n. 20 del 2000, la "Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio", giunge a coronamento del percorso di innovazioni legislative illustrato e inserisce il tema della riqualificazione urbana a fondamento della prescrizioni e delle discipline dettate per l'elaborazione dei diversi Piani territoriali e, passando per una procedura tuttora in atto, per la predisposizione del Piano di gestione Unesco.

Oltre agli strumenti tradizionali di pianificazione territoriale ed urbanistica, il piano di gestione del sito si inserisce in un contesto istituzionale in cui esso stesso viene considerato quale strumento fondamentale per la gestione e la valorizzazione del sito Unesco. Per tale motivo, nel caso del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po, per il quale si è rilevata una limitata presenza di piani e strumenti dedicati a tale realtà culturale, il piano di gestione si inserisce quale strumento principalmente riconosciuto allo scopo di tutelare e valorizzare il paesaggio culturale.

La pianificazione territoriale del Parco è considerata, in parte, materia distinta dalla pianificazione analizzata in precedenza. Tale constatazione sottolinea ancora una volta come il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po non sia considerato, almeno a livello gestionale, un sistema unico ed integrato, ma ogni amministrazione si occupa della pianificazione e della gestione delle proprie aree di competenza.

Primo strumento utilizzato dal Parco è il Master plan; si tratta di un piano con funzioni di indirizzo ma non normative; per cui i soggetti non sono tenuti al rispetto delle indicazioni in esso contenute. Tuttavia esso è

considerato lo strumento principale per la pianificazione dell'area territoriale del Delta del Po. Il Master plan è suddiviso in diversi capitoli, che identificano la presenza di più discipline volte alla tutela e alla valorizzazione del Parco, tra cui: un'analisi ambientale del territorio finalizzata all'implementazione di un sistema di monitoraggio ambientale; la progettazione di una rete informativa locale attraverso la creazione di un Sistema Informativo Geografico; la diffusione scientifica dei risultati. Oltre a ciò, il Master plan identifica elementi gestionali per l'individuazione e la protezione degli habitat ambientali caratteristici del Parco del Delta.

Tale strumento riconosce la realtà Unesco del paesaggio culturale; infatti mette in evidenza l'esigenza di sviluppare un nuovo concetto del Delta, fondato sull'idea della conservazione attiva e propositiva, rispetto ad un'idea più statica di conservazione manutentiva. L'idea di conservazione associata al Parco del Delta è pertanto un concetto nuovo per il paesaggio culturale, in cui le azioni di conservazione in chiave operative sono volte alla creazione di nuovi paesaggi, coerenti con le caratteristiche ed i canoni ambientali dell'esistente. A tale proposito, ciò che è rilevante per la preservazione dell'integrità del Parco del Delta, non è la considerazione dei beni naturali singolarmente presi, ma è l'approccio sistemico ed "ecosistemico" complessivo.

Un altro strumento fondamentale per la pianificazione nell'ambito del Parco del Delta è il *Piano Territoriale del Parco del Delta del Po*. Essi si compone di sei Stazioni, di cui quattro sono comprese nel territorio ferrarese: Volano-Mesola-Goro (Stazione 1); Centro storico di Comacchio (Stazione 2); Valli di Comacchio (Stazione 3); Campotto di Argenta (Stazione 6).

Tra le stazioni menzionate, le più rilevanti ai fini della presente analisi sono le seguenti:

- il Piano Centro storico di Comacchio riconosce la rilevanza del marchio "Unesco" in relazione al tema del turismo culturale, e della caratteristica di "sostenibilità" di questo, con riferimento alla diffusione di metodi creativi di fare turismo e disciplinando l'accessibilità al patrimonio culturale. Il piano mette in evidenza la necessità di considerare, nelle linee di

una pianificazione futura, la funzione e la disponibilità delle acque interne e di transizione; ed il rapporto della comunità locale con il sistema delle acque marine;

- il Piano di Stazione di Campotto non prevede al suo intero riferimenti al riconoscimento Unesco. Tuttavia analizza l'importanza dei beni architettonici e dal punto di vista della rilevanza storico-artistica, e dei beni naturalistici del territorio del Delta del Po. Ampio riferimento è fatto all'importanza del settore turistico e all'esigenza di progettare politiche di promozione turistica, sulla base di obiettivi di valorizzazione territoriale in grado di valorizzare i sistemi ambientali di maggior pregio, tra i quali si individuano i sistemi delle acque.

4.2.4 Proposte per una gestione integrata del paesaggio culturale del territorio della provincia di Ferrara

L'adozione del piano di gestione per la valorizzazione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po ha rappresentato per tutto il sistema di *governance* l'occasione per dotare il sito di un sistema di gestione integrato; la volontà dell'amministrazione comunale negli anni che hanno seguito il riconoscimento del territorio di Patrimonio Mondiale dell'Umanità si è espressa nella predisposizione di un piano di gestione quale "piano nei piani", ovvero come strumento di sintesi e di coordinamento dei diversi settori con facoltà di intervento e di trasformazione del territorio, attraverso l'integrazione dei piani adottati dalla Provincia e dal Comune di Ferrara e dal Parco del Delta del Po.

La fase preliminare che precede la progettazione del sistema gestionale integrato del paesaggio culturale ferrarese riguarda la scelta degli strumenti che si vogliono inserire nel sistema gestionale "Piano nei piani". Poiché il sito di Ferrara appartiene alla tipologia "paesaggio culturale", si ritiene debbano essere presi in considerazione tutti gli strumenti ed i piani che impattano sul territorio di riferimento, sia dal punto di vista urbanistico e paesaggistico, sia dal punto di vista economico, gestionale e sociale. Un'ulteriore considerazione attiene al sistema di *governance* del territorio; infatti tutti i soggetti istituzionali presenti sul territorio concorrono alla sua gestione tramite piani, strumenti e programmi. Per-

tanto, il primo quesito da porsi è se la gerarchia istituzionale, afferente al sistema di *governance*, debba essere rispettata anche per gli strumenti che rientrano nella progettazione del sistema “Piano nei piani”.

Al momento, in seguito alle analisi effettuate fin dall’inizio della presente ricerca, si è deciso di considerare il sistema gestionale integrato del sito Unesco sottostante a tutti gli strumenti territoriali, urbanistici, economici e finanziari analizzati in precedenza. Le tabelle che seguono dunque forniscono una visione schematica degli ambiti disciplinari e di intervento, di livello comunale e sovra comunale, che potrebbero rientrare nel “Piano nei piani”. Chiaramente, ulteriori strumenti potrebbero essere presi in considerazione, a cominciare da quelli di natura economico-gestionale degli altri Comuni della provincia, fino a considerare i nuovi Piani Strutturali Comunali approvati dai Comuni che non li hanno ancora portati a compimento.

Pianificazione e programmazione a livello comunale			
	Urbanistica e territoriale	Socio-economica	Economica e gestionale
Ferrara	PSC – Piano strutturale comunale	Programma speciale d'area – Progetto di valorizzazione del Centro storico PUV – Programma unitario di valorizzazione Piano strategico della città di Ferrara	RPP – Relazione previsionale e programmatica PEG – Piano esecutivo di gestione PDO – Piano dettagliato degli obiettivi
Argenta, Migliarino, Ostellato, Portomaggiore, Voghiera	PSC – Piano strutturale comunale in forma associata		
Codigoro	PSC – Piano strutturale comunale	Programma speciale d'area del Basso ferrarese	
Lagosanto	PSC – Piano strutturale comunale		
Mesola	PSC – Piano strutturale comunale		
Pianificazione e programmazione a livello sovracomunale			
	Urbanistica e territoriale	Socio-economica	Economica e gestionale
Provincia di Ferrara	PTCP – Piano territoriale di coordinamento provinciale	Piano strategico della Provincia	RPP – Relazione previsionale e programmatica
	PLERT – Piano provinciale di localizzazione dell'emittenza radio e televisiva		PEG – Piano esecutivo di gestione
	REP – Progetto di rete ecologica provinciale		PDO – Piano dettagliato degli obiettivi
Parco del Delta del Po	Piani territoriali di stazione: - Volano-Mesola-Goro - Centro storico di Comacchio Valli di Comacchio - Campotto di Argenta		Relazione al bilancio consuntivo
	Master Plan		Relazione al bilancio di previsione

La tabella vuole fornire una classificazione degli strumenti in base al soggetto istituzionale e all'ambito disciplinare di competenza. Una prima importante considerazione riguarda la collocazione del Piano di gestione rispetto agli strumenti dello schema: occorre infatti specificare se sono gli strumenti urbanistici, economici e gestionali a dover essere integrati nel Piano di gestione; oppure, in caso contrario, se è il Piano di gestione a dover coordinarsi con gli altri strumenti.

L'implementazione dello strumento "Piano nei piani" si configura quale un processo complesso, che richiede una partecipazione ed un'adesione progettuale e operativa di più soggetti amministrativi ed istituzionali; per tale motivo, si ricorda quanto già suggerito in merito all'implementazione graduale del "Piano nei piani", scandita da due fasi distinte di integrazione:

- *Primo livello di integrazione*: afferisce ad un primo coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale, di programmazione economico-finanziaria e di sviluppo socio-economico. In questa fase, l'obiettivo principale da raggiungere è la presa di coscienza, da parte dei soggetti individuati, dell'esistenza in divenire del "Piano nei piani", e quindi occorre attuare una prima "predisposizione" degli strumenti (elencati nelle tabelle sovrastanti) al dialogo ed al coordinamento;
- *Secondo livello di integrazione*: riguarda la fase dell'integrazione tra gli strumenti considerati e lo strumento oggetto della presente ricerca, ovvero il Piano di gestione unesco. La caratteristica emblematica della reale attuazione di questo secondo livello di integrazione è la capacità di interazione e di *revisione reciproca* di tutti gli strumenti considerati. Il "Piano nei piani" funziona se ad ogni mutamento strategico, di obiettivi o azioni di un documento di pianificazione corrisponde una spontanea revisione dello strumento generale (il Piano nei piani).

Il primo passo da compiere, nella direzione del coordinamento e dell'integrazione degli strumenti, è pertanto quello di richiamare nella parte programmatica di ogni strumento, un obiettivo o un'azione speci-

fica volta alla gestione del sito Unesco. Questa considerazione sottende al concetto “gestione esplicita”, ovvero di una gestione del sito Unesco dichiarata, programmata e pianificata, per obiettivi e azioni, all’interno di tutti gli strumenti che impattano, a diverso titolo, sul territorio. A sua volta, il Piano di gestione dovrebbe divenire lo strumento di raccordo degli obiettivi e delle azioni previsti negli altri strumenti di programmazione economica e pianificazione urbanistica e territoriale.

Definiti tali aspetti, occorre definire il funzionamento del sistema di revisione del “Piano nei piani”, insieme alle tempistiche di revisione e alle modalità di integrazione delle modifiche e degli aggiornamenti. La difficoltà deriva dal coinvolgimento del “Piano nei piani” di strumenti con differenti orizzonti temporali di revisione: le tempistiche spaziano infatti da una revisione annuale o triennale degli strumenti di programmazione economico-finanziaria ad una revisione quinquennale e decennale degli strumenti di pianificazione territoriale. Le proposte che si avanzano riguardano la possibilità di intendere i momenti di revisione previsti e proposti per il Piano di gestione come momento di verifica del “Piano nei piani”, in relazione cioè al legame fra i contenuti dei singoli documenti di pianificazione e di quelli presenti nel Piano di gestione. Ogni due anni e mezzo, pertanto, si potrebbe procedere alla verifica delle eventuali modifiche negli obiettivi e nelle azioni degli strumenti considerati, includendoli nel Piano di gestione configurato quale “Piano nei piani”.

In sintesi, al fine di rendere effettivamente operativa la realizzazione del Piano di gestione quale Piano nei piani, si ritiene che siano da compiere i seguenti passaggi:

- definizione degli strumenti da includere nel “Piano nei piani”;
- analisi degli strumenti in relazione al loro contenuto culturale;
- primo livello di integrazione: coordinamento degli strumenti e loro predisposizione al “dialogo”;
- secondo livello di integrazione: inserimento del piano di gestione nel sistema integrato di primo livello;

- definizione del sistema di revisione del “Piano nei piani” e coordinamento delle differenti tempistiche.

4.2.5 Il sistema di monitoraggio e controllo del paesaggio culturale ferrarese

Il paesaggio culturale “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po” è una realtà sistemica complessa, che richiede l’adozione di un sistema di monitoraggio di tipo multidimensionale ed integrato, tale da controllare e valutare i risultati gestionali afferenti ai diversi settori.

Al momento non è previsto un sistema di monitoraggio per la realtà circoscritta del paesaggio culturale ferrarese; sono tuttavia presenti e adottati metodi di misurazione facenti capo agli strumenti di programmazione economica e gestionale adottati dalla Provincia e dal Comune di Ferrara e dal Parco del Delta del Po; oltre agli strumenti tecnici di monitoraggio della qualità ambientale e della sostenibilità ecologica del territorio.

L’adozione del piano di gestione ha fatto sì che nell’ambito del sistema di *governance* del sito si introduce il concetto di sistema di monitoraggio e di indicatori quali strumenti per la misurazione e la valutazione sia delle azioni previste dal piano sul territorio di riferimento sia del funzionamento del piano di gestione stesso¹⁴⁹.

Il monitoraggio del Piano di gestione è la parte più rilevante ai fini dell’analisi dello stato di mantenimento e soprattutto di avanzamento del sito “Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po”. Senza un adeguato controllo dei settori disciplinari che concorrono alla valorizzazione del paesaggio culturale, lo stesso Piano risulterebbe privo di operatività e significato, in quanto la “gestione” vera e propria del sito non avrebbe gli strumenti necessari per poter essere monitorata. Questa fase deve assumere forti connotati tecnico-operativi, in grado di individuare e analizzare i fattori critici, espressivi dell’integrità e della valorizza-

¹⁴⁹ Ministero per i beni e le attività culturali, *Il modello del Piano di gestione dei beni culturali iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale. Linee Guida*, 2004.

zione del paesaggio, in coerenza con i fabbisogni informativi dell'ente e delle risorse organizzative disponibili. L'importanza dello sviluppo della conoscenza e dell'adozione dell'approccio interdisciplinare riflette l'esigenza di sintesi e di stretta relazione tra ciò che deve essere monitorato ed i parametri di sintesi, espressivi delle criticità intrinseche alla situazione indagata, che permettono di ottenere informazioni e valutazioni sia sui punti di forza della gestione sia sulle criticità.

Per il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po, la prima versione del piano di gestione non ha previsto la progettazione di indicatori specifici. Un indicatore è uno strumento di management utile alla rilevazione delle performance relative agli obiettivi programmati. Ha la funzione di fornire informazioni sintetiche ma soprattutto utili e funzionali alle esigenze dell'amministrazione in merito a quei valori extra-mercato, tipici del settore culturale, che non possono essere direttamente rilevati ai fini gestionali. Un indicatore deve essere significativo: ciò evidenzia che non deve riprodurre un valore statico, numerico, ma deve essere rappresentativo del carattere dinamico ed evolutivo dello stato del sito; questo risultato può essere ottenuto facendo ricorso ad indicatori complessi e strutturati, costruiti su più variabili che, combinate tra loro, individuano un parametro che risponde ai requisiti appena esposti. Altra caratteristica dei sistemi di monitoraggio è la "non-universalità" degli indicatori, termine che si contrappone chiaramente a quel "valore universale" del bene che sottende ad ogni riconoscimento dei siti inseriti nella lista del Patrimonio Mondiale e che impone una tutela nei confronti dell'umanità intera. Per tale motivo non è pensabile di poter estendere al sito gli indicatori utilizzati nel monitoraggio di un'altra realtà: infatti "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po" è considerato dall'Unesco "paesaggio culturale" e come tale è caratterizzato al contempo sia da una complessità strutturale e amministrativa sia da una percezione sistemica e omogenea del bene, che si estende visivamente in tutte le direzioni del paesaggio. Inoltre anche all'interno della stessa categoria di classificazione del bene, inteso ad esempio come paesaggio culturale o centro storico, rimarranno sempre differenze negli aspetti gestionali, burocratici, economici, sociali e culturali, che non permettono l'esten-

sione incondizionata di specifici obiettivi e piani strategici ad altre esperienze applicative. Obiettivo del Piano di Gestione è dunque preservare e valorizzare i caratteri distintivi individuati negli *statements of significance*, rappresentativi dell'eccezionale valore universale di ogni sito.

Il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po non si è ancora dotato di un sistema di monitoraggio quale quello illustrato in precedenza. Tuttavia l'analisi degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo in uso nelle amministrazioni del territorio permettono, con opportuni accorgimenti, di predisporre un sistema per la misurazione ed il controllo del paesaggio, basato su un paradigma di strategie, obiettivi, azioni ed indicatori.

4.2.6 Considerazione conclusive sul caso

L'analisi del sistema di gestione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po ha evidenziato un sistema di gestione frammentato, in cui ogni soggetto istituzionale, sia la Provincia che il Comune di Ferrara che il Parco del Delta del Po, attuano le fasi di pianificazione e di programmazione con riferimento alle proprie aree amministrative di competenza. A differenza del caso precedente della Valle delle Loire, in cui la creazione di un soggetto terzo ha permesso la progettazione e l'implementazione di un sistema gestionale efficiente per tutta l'area vasta della Valle, nel caso del paesaggio culturale ferrarese ciò non si è verificato, nonostante si sia assistito alla creazione di un soggetto terzo per la gestione del sito, ovvero lo Staff Unesco del Comune di Ferrara. La differenza tra l'istituzione della Mission Val de Loire e lo Staff Unesco si riscontra nella provenienza di tale volontà: la Mission Val de Loire è stato creato *ad hoc*, per gestire e coordinare il sito, per volere di due regioni centrali, la Region Centre e la Region Pays de la Loire; lo Staff Unesco è stato istituito per volere del Comune di Ferrara, un soggetto che detiene minori influenze rispetto agli altri comuni interessati dalla presenza del sito nel proprio perimetro amministrativo.

Il paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po è gestito secondo un approccio multidisciplinare e frammentato. Infatti il centro storico della città di Ferrara, il Parco del Delta del Po e le Delizie estensi sono consi-

derati ambiti culturali e territoriali indipendenti, i quali si riconoscono in un paesaggio culturalmente omogeneo solo nella denominazione conferita dall'Unesco di "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po". L'omogeneità del territorio ferrarese è debole sia a livello amministrativo e operativo sia a livello percettivo. La mancanza di una cultura locale profondamente intrinseca nella dimensione quotidiana delle comunità è ciò che differenzia il sistema di gestione del paesaggio culturale di Ferrara e del Delta del Po da quello della Valle della Loira. In quest'ultimo caso la cultura del fiume è ciò che lega le città ed i villaggi costruiti sul fiume; nel caso del paesaggio ferrarese, la presenza della cultura locale si divide: il centro storico della città è interessato dalla presenza dei valori rinascimentali, dall'influenza della pianificazione urbanistica rinascimentale e dall'idea di città moderna; il Parco del Delta è caratterizzato dalla presenza della cultura dell'acqua in relazione sia al paesaggio naturalistico sia alla preservazione dei mestieri tradizionali legati all'agricoltura e all'acquacoltura; le Delizie sono espressione della presenza della cultura rinascimentale che ha interessato la città tanto quanto tutto il territorio circostante. Il limite legato alle Delizie e che nega l'unitarietà e l'omogeneità a tutto il paesaggio culturale è la percezione di esse quali elementi architettonici puntuali, indipendenti, non appartenenti ad un sistema territoriale e culturale integrato.

Lo stato di fatto del sistema di gestione, così come descritto, ha fatto sì che anche sul piano operativo, rappresentato dagli strumenti e dai piani di gestione del sito, sia presente una condizione di frammentarietà. L'introduzione del piano di gestione, quale strumento per la gestione e la valorizzazione del paesaggio culturale Unesco, ha rappresentato l'occasione per rendere il paesaggio ferrarese una realtà sistemica e culturalmente omogenea. L'intuizione dell'amministrazione locale è stata quella di accogliere il piano di gestione quale strumento di sintesi di tutti i piani e gli strumenti già in uso nel territorio provinciale ferrarese. Il passo successivo prospettato dall'amministrazione comunale è quello di realizzare un nuovo piano di gestione quale "Piano nei Piani", ovvero come strumento che si integra e si confronta con gli strumenti già esistenti nelle realtà amministrative di pianificazione urbanistica e territo-

riale quali il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, il Piano Strutturale Comunale, il Regolamento Urbanistico Edilizio, il Master Plan ed i prospetti contabili tradizionali, affinché le esigenze di tutela e conservazione dell'area Unesco compaiano ad ogni livello di programmazione e pianificazione.

All'interno della pubblica amministrazione locale si riscontra la volontà di dotare il paesaggio di una gestione integrata e di un sistema di monitoraggio interdisciplinare. Tale orientamento è ciò che è nato proprio in seguito alla progettazione dello strumento "piano di gestione", durante la quale vi è stata l'intuizione che il funzionamento e l'effettiva operatività del piano di gestione potesse essere raggiunta attraverso il suo coordinamento ed integrazione con gli altri strumenti di pianificazione, di programmazione e di controllo già in uso nei soggetti istituzionali indicati.

4.3 Dresda, la Valle dell'Elba

La scelta del paesaggio culturale della Valle dell'Elba è stata attuata sulla base del confronto con gli altri due casi in precedenza analizzati. Tale confronto ha permesso di rivelare come il caso della Valle dell'Elba si contrapponga al caso della Valle della Loira e di Ferrara e del Delta del Po, per il suo particolare sistema di gestione; in particolare, si dimostrerà come i soggetti incaricati della gestione del paesaggio non abbiano attuato una efficiente integrazione tra esigenze di pianificazione urbanistica ed obiettivi di tutela dell'integrità del paesaggio. La decisione del governo locale di proseguire nei lavori di costruzione di un ponte, quale ulteriore via di comunicazione per la città, ha influito direttamente sulla scelta della Commissione dell'Unesco di annullare l'iscrizione del sito quale "paesaggio culturale" dalla Lista del Patrimonio Mondiale.

Si ritiene che il caso della Valle dell'Elba sia significativo per dimostrare l'importanza dell'approccio interdisciplinare nell'ambito del sistema di gestione del paesaggio. Appare opportuno inoltre sottolineare come la cancellazione della denominazione di "paesaggio culturale" sia da riferirsi esclusivamente alla sfera dei riconoscimenti dell'Unesco; infatti la costruzione della nuova infrastruttura è stata accolta pienamente dalla comunità locale. Il riconoscimento della tipologia di paesaggio culturale avviene infatti sulla base di criteri quali l'universalità, l'autenticità, l'integrità definiti in base alle misure dell'Esecutivo dell'Organizzazione del Patrimonio Mondiale. Si ritiene che la cancellazione della Valle dell'Elba dalla World Heritage List non pregiudichi la percezione universale del territorio quale "paesaggio culturale", soprattutto se tale percezione è radicata nell'identità della comunità del luogo.

4.3.1 La Valle dell'Elba e la Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità

La Valle dell'Elba appartiene alla categoria dei paesaggi culturali dell'Unesco dal 2004. La sua iscrizione è giustificata da motivazioni storiche e culturali: la Valle dell'Elba è stata il crocevia d'Europa, per la cultu-

ra, la scienza e la tecnologia. Le sue collezioni d'arte, l'architettura, i giardini e le caratteristiche del paesaggio sono stati un importante riferimento per lo sviluppo dell'Europa Centrale nel XVIII e nel XIX secolo". Inoltre l'assetto architettonico della città di Dresda contiene eccezionali testimonianze dell'architettura di corte, dell'architettura della classe media e di patrimonio industriale, a rappresentanza dello sviluppo urbano europeo nell'era industriale moderna. La Valle dell'Elba a Dresda è un paesaggio culturale, un insieme che integra la celebre impostazione barocca e la città giardino suburbana in un sistema artistico all'interno della valle del fiume. Il paesaggio culturale della Valle dell'Elba è riconosciuta anche per l'utilizzo del suolo, il quale rappresenta l'eccezionale sviluppo di un grande città dell'Europa Centrale¹⁵⁰.

In seguito all'iscrizione del 2004, il paesaggio culturale di Dresda è divenuto oggetto di numerosi dibattiti tra lo Stato Parte e la Commissione del Patrimonio Mondiale; le flessioni diplomatiche hanno riguardato la costruzione di un ponte, il Waldschlösschenbrücke, che il Comitato Mondiale ha sostenuto essere causa della perdita di integrità del paesaggio culturale della Valle dell'Elba. Si individuano i momenti principali dei dibattiti tra le parti interessate, al fine di comprendere le motivazioni che hanno caratterizzato, e caratterizzano tuttora, il sistema di gestione del paesaggio tedesco.

Nel 2006, il Comitato del Patrimonio Mondiale rileva la prime preoccupazioni riguardo la preservazione dell'eccezionale valore universale del paesaggio iscritto, a causa della messa in opera del progetto di costruzione del Waldschlösschen-Bridge; tale progetto prevedeva la costruzione del ponte in un'area centrale del paesaggio culturale. In risposta alle preoccupazioni dell'organo centrale, il governo tedesco commissiona, sempre nel 2006, uno studio per analizzare l'impatto visivo che la costruzione del ponte avrà sul territorio di riferimento. Tale studio¹⁵¹, i cui

¹⁵⁰ I criteri di iscrizione sono il criterio (ii), (iii), (iv) e (v), tratti dal sito ufficiale del World Heritage Centre whc.unesco.org

¹⁵¹ Institute of Urban Design and Regional Planning - RWTH Aachen University, *Visual Impact Study (VIS) of the "Verkehrszug Waldschlösschenbrücke" on the UNESCO World Heritage Site "Dresden Elbe Valley"*, Aachen, 2006.

risultati sono stati approfonditi nella sessione dell'Unesco di Vilnius (Lituania), ha messo in evidenza come la costruzione del Waldschlösschen avrebbe avuto effetti negativi sulla percezione visiva del paesaggio culturale, danneggiando irreversibilmente i valori e l'integrità del bene; per ciò la Commissione Mondiale sollecita lo Stato membro e le autorità della città a fermare con urgenza il progetto di costruzione, e a realizzare specifici incontri concertativi con le parti interessate al fine di trovare soluzioni alternative, coerenti con la salvaguardia dell'eccezionale valore universale del bene. Da tale momento in poi, il paesaggio culturale della Valle dell'Elba viene iscritto nella Lista Patrimonio Mondiale *in Pericolo*, e la Commissione avanza considerazione sulla possibilità di delistare il bene in caso di proseguimento dei lavori di costruzione del ponte.

Nel 2007, il partito di Stato, su indicazione della Commissione Mondiale dell'Unesco, organizza diverse consultazioni alle quali parteciparono non solo le parti interessate del territorio della Valle dell'Elba, ma anche esperti internazionali dell'ICOMOS¹⁵² e del Centro del Patrimonio Mondiale. Nell'ambito di tali incontri tecnici, il Comune di Dresda assume la decisione di non proseguire il progetto per la costruzione del Waldschlösschenbrücke. Al fine di controllare eventuali stati di avanzamento dei progetti locali e di garantire un'azione di controllo costate sulle decisioni intercorso nell'ambito dell'ultima sessione, il Comitato decide di rafforzare il monitoraggio sul paesaggio culturale della Valle dell'Elba e sullo stato di conservazione del Bene. Le decisioni di rafforzare il monitoraggio del sito vengono inoltre consolidate dall'inserimento di apposite clausole volte a cancellare il sito dalla Lista del Patrimonio Mondiale qualora il proseguimento dei lavori del ponte avrebbe avuto un effetto irreversibile sul paesaggio e sulla sua componente percettiva. Oltre a tali possibilità, viene anche valutata l'ipotesi di un progetto alternativo; anche nel tal caso, lo Stato parte avrebbe dovuto realizzare appositi studi tecnici per valutare l'impatto di tale proposta sulla preservazione dell'eccezionale valore universale del bene. Per tali motivazioni, il pae-

¹⁵² International Council of Sites and Monuments.

saggio culturale della Valle dell'Elba resta iscritto alla Lista dei Beni in Pericolo.

Le discussioni tra le parti interessate per trovare soluzioni alternative non trovano riscontri positivi, fatta salva la costruzione di un passaggio sotterraneo che, tuttavia, non viene mai approvato.

Nel 2008, nonostante le misure correttive individuate, tra le quali si individuano gli incontri tecnici e le discussioni con le parti interessate, la revisione del progetto di costruzione e l'alternativa del tunnel, il Comitato del Patrimonio Mondiale decide, durante la sessione a Quebec City, di eliminare il bene dalla Lista del Patrimonio Mondiale, nel caso in cui la costruzione avrebbe avuto un impatto irreversibile sull'eccezionale valore universale della proprietà. Nel novembre del 2008, vengono completate le basi del ponte sull'Elba, e nel gennaio del 2009 vengono ultimate le sottostrutture. Su richiesta del sindaco di Dresda, viene realizzato un altro incontro tra lo Stato Parte, il Sindaco, le autorità cittadine, l'ICOMOS e il Centro del Patrimonio Mondiale, al fine di prevedere possibili soluzioni dalle decisioni di proseguimento dei lavori, ma senza concreti risultati a favore del mantenimento del bene nella Lista del Patrimonio Mondiale.

Nel 2009, il Comitato del Patrimonio Mondiale decide di eliminare la Valle dell'Elba dalla World Heritage List.

4.3.2 La gestione del paesaggio culturale della Valle dell'Elba

Dresda è una città che si estende su entrambi i lati del fiume Elba, il quale è sempre stato considerato parte integrante per lo sviluppo della città. Il consenso alla costruzione del ponte Waldschlößchen è stato raggiunto dopo un percorso articolato di dibattiti internazionali e di incontri tecnici, volti al controllo preventivo dell'impatto del ponte sul territorio di riferimento. Tale percorso ha definito elementi salienti per l'individuazione delle principali caratteristiche del sistema di gestione del paesaggio; infatti il caso della Valle dell'Elba ha rappresentato una casistica di studio piuttosto complessa, definita da due principali ap-

procci: il primo volto alla tutela del paesaggio culturale coerentemente con il riconoscimento di Patrimonio Mondiale dell'Umanità; il secondo volto al sostegno della costruzione del ponte quale infrastruttura necessaria per la città.

La pianificazione territoriale ed urbanistica: il Waldschlößchenbrücke

La percezione del paesaggio culturale, caratterizzate dall'attraversamento del fiume Elba e dallo sviluppo della città di Dresda su entrambi i lati rappresenta una costante in tutta l'attività di pianificazione urbanistica che ha preceduto la costruzione del Waldschlößchenbrücke. Tale assetto territoriale, l'impatto visivo ed il punto di vista di uno spettatore in movimento sono le questioni fondamentali che sono state considerate durante i dibattiti che hanno riguardato il progetto del ponte; inoltre sulla percezione di un ipotetico spettatore in movimento si basa tutto lo studio tecnico, richiesto dal Comitato del Patrimonio Mondiale al fine di considerare ipotesi alternative ed eventuali conseguenze della costruzione del Waldschlößchenbrücke sul riconoscimento Unesco.

La porzione di paesaggio che si estende lungo la curva del fiume delimitata dal Loschwitz Bridge e dall'Albert Bridge è caratterizzata da particolari qualità topografiche che forniscono delle prospettive in continuo mutamento, a seconda della posizione dello spettatore; i rapporti visivi tra lo spettatore ed il paesaggio si modificano continuamente, e ciò è determinato anche dalla presenza della pianure alluvionali dell'Elba, che integrano l'effetto visivo, principalmente ricreato dal rapporto tra la curva del fiume e l'apertura di campo data dalla pianura alluvionale. In questo modo, pedoni, ciclisti e turisti che percorrono le piste ciclabili e i sentieri lungo le rive del fiume vengono continuamente coinvolti dalla vista mutevole che il paesaggio circostante offre. Tali progressioni spaziali sono inoltre rese sempre differenti a seconda della velocità con cui si percorre la lunghezza del fiume.

La storia della pianificazione del Waldschlößchenbrücke risale a più di cento anni fa: si tratta di un progetto che, nonostante sia sempre stato considerato necessario per motivazioni legate all'economia della città e

allo sviluppo della mobilità, è rimasto irrealizzato per un lungo periodo di tempo. Alla fine degli anni Cinquanta, il Waldschlößchen era previsto nell'ambito del piano delle principali vie di trasporto di Dresda: la sua progettazione era stata considerata nel contesto generale della città e del paesaggio, ma in seguito non fu mai costruito a causa dello scoppio della guerra¹⁵³. Nonostante i diversi accadimenti, le autorità locali non hanno mai abbandonato l'idea della costruzione del ponte, infatti negli anni sessanta, settanta e ottanta vengono progettate diverse versioni del ponte Waldschlößchen, fino ad arrivare alla versione, in apparenza, definitiva che prevedeva l'inizio dei lavori di costruzione agli inizi degli anni Novanta. La data di inizio per la costruzione fu fissata dalla più alta autorità competente della Repubblica Democratica Tedesca (RDT). Anche in tal caso, il ponte non fu mai costruito a causa del crollo della Repubblica Democratica Tedesca nel 1989.

Nei primi anni novanta, i piani per la costruzione di un ponte sono stati presi ancora una volta in considerazione. Subito dopo il crollo della Repubblica Democratica tedesca, i tecnici del governo locale incaricati della pianificazione urbanistica attuano una intensa attività di discussione, attraverso il coinvolgimento degli abitanti della città, suddivisi in gruppi di lavoro. Tale momento di concertazione e di dialogo tra le autorità e la comunità locale ha gettato le basi per la definizione delle principali politiche di trasporto nell'area metropolitana della città di Dresda, tra le quali si inserisce anche il progetto del Waldschlößchenbrücke; il ponte fu infatti individuato quale intervento principale da realizzare ai fini dello sviluppo della città. Nonostante gli studi realizzati dagli esperti del settore di pianificazione urbanistica, il ponte rimane per lungo tempo, nel panorama nazionale ed internazionale, oggetto di discussione e di analisi critica. Sulla base dei risultati delle ricerche effettuate, e comunicati durante un convegno al quale parteciparono architetti, urbanisti, sociologi, conservazionisti, esperti ambientali, attori economici e politici

¹⁵³ Per approfondimenti, si veda Institute of Urban Design and Regional Planning - RWTH Aachen University, *op. cit.*, Aachen, 2006.

locali, il consiglio del Comune di Dresda approva il progetto del ponte e ne delibera la costruzione.

La progettualità dell'infrastruttura viene bandita attraverso un concorso internazionale, tramite il quale vengono stabiliti i requisiti tecnici e strutturali che il ponte avrebbe dovuto avere:

- la struttura del ponte si deve integrare, sia strutturalmente che visivamente, con le caratteristiche del paesaggio circostante;
- le dimensioni del ponte devono essere inferiori rispetto ai ponti preesistenti;
- il design e le caratteristiche tecniche devono rispettare le esigenze speciali di tutela, di sviluppo urbano e di conservazione dell'ambiente naturale circostante.

Le motivazioni a supporto della costruzione del Waldschlößchenbrücke riguardano in primo luogo il sistema di mobilità della città; gli esperti incaricati hanno infatti sottolineato come un nuovo ponte può risultare un importante contributo alla riduzione del carico di traffico sulle strade principali parallele alla Valle dell'Elba e sugli altri ponti esistenti. La riduzione del flusso di traffico rappresenta inoltre una importante occasione per miglioramento della qualità della vita dei quartieri limitrofi. Inoltre, nel momento in cui è stato effettuato un confronto tecnico tra la costruzione di un ponte e la costruzione di un tunnel, la prima opzione è stata considerata più vantaggiosa per diversi motivi: solo la struttura di un ponte avrebbe potuto integrare una via pedonale, una pista ciclabile e una corsia dedicata al traffico pubblico; ed in caso di inondazioni del fiume, solo la struttura rialzata di un ponte può permettere di gestire il traffico in tali condizioni. Infatti, esperienze precedenti hanno dimostrato come la città necessitasse di vie alternative durante le alluvioni dell'Elba, poiché mentre solo il ponte Albert permetteva il transito del traffico privato e gli altri non potevano essere attraversati, il restante Carolabrücke doveva essere riservato ai veicoli di soccorso e di emergenza. Come evidenziato da tali rapporti, il progetto del ponte si sarebbe rivelato fondamentale non solo in quanto infrastruttura a sostegno

dello sviluppo economico della città, ma anche quale via necessaria per fronteggiare le emergenze naturali, quali inondazioni, dovute alla presenza del fiume Elba. Alle considerazioni di carattere tecnico, gli esperti hanno anche considerato gli aspetti economici dell'opera: i costi di costruzione e di manutenzione di un ponte erano di molto inferiori a quelli preventivati per la costruzione di un passaggio sotterraneo.

A fronte di tali considerazioni, i dibattiti che si sono sviluppati contro le costruzioni del ponte hanno riguardato i problemi di interferenza con il territorio circostante e di preservazione dell'integrità del paesaggio culturale della Valle dell'Elba. A tale scopo, nel progetto definitivo sono state inserite specifiche clausole volte a sancire la minimizzazione degli impatti del ponte, sia in fase di costruzione che in fase di funzionamento, sugli elementi del paesaggio che necessitano di maggiore tutela, tra cui i cittadini, gli animali e le piante caratteristiche della Valle, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima ed il paesaggio culturale nel suo insieme.

Nel 2005, gli studi di impatto sono stati poi ulteriormente approfonditi, al fine di garantire a tutta la comunità locale e agli attori coinvolti che la costruzione del ponte non avrebbe compromesso l'integrità del paesaggio, del patrimonio naturale e degli elementi in esso compresi, e non avrebbe causato alcuna svalutazione sulla qualità dell'ambiente, in termini di livelli di rumore e di inquinamento.

Per la città di Dresda, la costruzione del ponte ha rappresentato un importante momento di confronto tra le autorità governative e la comunità locale, e tra le autorità governative e i soggetti istituzionali internazionali. Durante tutta la fase decisionale, la comunità è stata attivamente coinvolta: infatti nel febbraio del 2005, su richiesta di alcuni cittadini, si è tenuto un referendum sulla costruzione del Waldschlößchenbrücke. Il referendum si è basato su osservazione tecniche ed oggettive, riguardanti motivazione a favore e non a favore della costruzione del ponte, senza prendere in considerazione le questioni relative al riconoscimento di Patrimonio Mondiale dell'Umanità. La votazione fu a favore della costruzione del ponte. Tale momento ha sancito la validazione giuridica

per l'inizio dei lavori del Waldschlößchenbrücke, che sono proceduti tramite gara pubblica.

I lavori per la realizzazione del ponte sono proseguiti fino a quando, nel 2006, il Comitato del Patrimonio Mondiale non ha espresso le prime preoccupazioni, in merito alla tutela del paesaggio culturale della Valle dell'Elba. In seguito a ciò, le autorità locali e quelle internazionali si accordano sulla sospensione della costruzione del ponte, con la speranza di poter trovare una soluzione al dibattito che si era venuto a creare. La costruzione del ponte è stata così rinviata a causa dell'opposizione da parte del Centro del Patrimonio Mondiale.

In definitiva, le attività di pianificazione della città sono state accompagnate, in tutto il periodo storico fino a qualche anno fa, da eventi che hanno sempre rinviato e ritardato la costruzione del ponte. Originariamente, il primo piano rappresentava un ponte adibito alla regolazione del traffico stradale, attraverso un successivo inserimento di una carreggiata a quattro corsie. Il design attuale è cambiato sostanzialmente rispetto alle precedenti versioni, ed è in parte, il risultato delle raccomandazioni espresse da una serie di dibattiti sviluppatisi a livello internazionale. Infine, la necessità di realizzare il Waldschlößchenbrücke è derivata dal volere della comunità locale, che è stata direttamente coinvolta dalle autorità di governo, e chiamata ad esprimere il proprio parere attraverso il referendum popolare; tale evento mostra come la decisione di costruire il ponte non sia derivata da interessi commerciali degli investitori, ma il ponte è sempre stato considerato un elemento integrante dei piani per lo sviluppo della città. Per questo, si ritiene che lo sviluppo di Dresda e della sua pianificazione abbia rappresentato una caratteristica fondamentale della storia della città, la quale oggi non sarebbe stata la stessa senza le controversie ed i dibattiti che l'hanno riguardata.

L'importanza delle conoscenze storiche per la gestione del paesaggio culturale

Lo sviluppo delle conoscenze storiche della città ha permesso di evidenziare i tratti salienti dei valori culturali che caratterizzano il paesaggio culturale della Valle di Dresda, spesso ricordata nell'ambito dei ricono-

scimenti Unesco, come uno dei siti eliminati dalla Lista del Patrimonio Mondiale. Sebbene tale avvicendamento sia derivato da una gestione non pienamente efficace dei rapporti tra la comunità locale e la comunità internazionale, lo sviluppo e l'approfondimento delle conoscenze storiche riguardo la città ed i suoi mutamenti hanno integrato la fase decisionale della pianificazione, portando l'amministrazione e la comunità a proseguire nell'espletamento dei lavori di costruzione del Waldschlößchenbrücke, nonostante tale decisione abbia comportato l'annullamento del riconoscimento Unesco.

Lo sviluppo urbano di Dresda è sempre stata strettamente connessa alla presenza del fiume Elba e alla cultura che esso ha generato; Dresda nasce come una "città ponte", che collegava l'attuale città vecchia di Dresda (Altstadt), situata sul lato sinistro del fiume Elba, con l'ex villaggio di pescatori (Altendresden), ora la città nuova Neustadt, situata sul lato destro del fiume Elba; il più antico dei legami esistenti presenti nella Valle dell'Elba che collega questi due centri è oggi Augusto Bridge.

Tra gli anni 1850-1936 sono stati costruiti nove nuovi ponti sul fiume Elba, in funzione del rapido ritmo di crescita urbana che ha caratterizzato questo periodo storico. Sei dei nove ponti si trovano entro i confini del paesaggio culturale Patrimonio Mondiale dell'Unesco. La panoramica che segue descrive tutti i ponti dell'Elba a Dresda, inclusi quelli non si trova all'interno del sito Patrimonio Mondiale dell'Unesco.

Nel caso del paesaggio della Valle dell'Elba lo sviluppo delle conoscenze storiche della città hanno integrato le valutazioni preliminari alla pianificazione urbanistica della città; sono inoltre risultate fondamentali nel coinvolgimento della comunità locale, chiamata a decidere sulla costruzione del Waldschlößchenbrücke.

Di fronte alla avvertimento del Comitato del Patrimonio Mondiale di interrompere i lavori di costruzione del ponte, la cui conseguenza sarebbe stata l'annullamento del riconoscimento Unesco, la comunità locale ha espresso la propria preferenza per il proseguimento dei lavori, consapevole che la storia della città di Dresda è caratterizzata proprio dalla presenza di numerosi ponti sul fiume Elba.

Il paesaggio culturale e le nuove tecnologie

La gestione del paesaggio culturale della Valle dell'Elba è caratterizzata dall'introduzione e dall'utilizzo delle nuove tecnologie; esse sono stata in particolar modo utilizzate per integrare gli studi sull'impatto visivo della costruzione del ponte sul territorio circostante.

Le nuove tecnologie si sono basata sull'utilizzo di tra principali metodi e strumenti: un modello digitale tridimensionale; una serie di fotografie scattate da angolazioni critiche; un programma di sovrapposizione per sintetizzare i documenti fotografici con il modello tridimensionale. Lo studio di impatto visivo realizzato, si è basata principalmente su tre principali fasi. In primo luogo, è stato predisposto un modello digitale 3D, contenente dati tridimensionali sulla situazione topografica e sull'oggetto da analizzare, ovvero il Waldschlösschenbrücke; questo strumento ha permesso di generare dei modelli essenziali delle strutture presenti all'interno dell'area da analizzare. In secondo luogo, sono state scattate delle fotografie, tali da soddisfare le condizioni visive necessarie alla predisposizione di un campo visuale con specifiche caratteristiche. Le fotografie sono state inoltre scattate in maniera tale da simulare, nel modo più verosimile possibile, la percezione umana. In terza istanza, tale tecnica prevede la sovrapposizione delle fotografie al modello tridimensionale, in modo da ricreare visualizzazioni realistiche del panorama attuale. La procedura illustrata ha il vantaggio di rendere possibile, attraverso la fotografia digitale, l'inclusione di alberi e vegetazione in generale, per l'integrazione del campo di vista di analisi. Le mutazioni dell'ambiente urbano e del paesaggio possono essere perciò previste ed illustrate realisticamente in via preventiva. Nel caso analizzato, le nuove tecnologie si pongono al servizio della salvaguardia e della valorizzazione del paesaggio culturale, integrando le discipline direttamente coinvolte nella pianificazione del territorio.

I risultati derivanti dall'applicazione di tali tecnologie hanno messo un evidenza come la realizzazione del Waldschlösschen porti a nascondere molteplici punti di vista sia della città di Dresda che della Valle dell'Elba,

i quali restano rilevanti a fini storici, nonché nell'immaginario collettivo nella quotidiana della città.¹⁵⁴

La gestione dei rapporti tra la città di Dresda e la World Heritage Committee

Nel febbraio del 2005, come richiesto per iniziativa di cittadini, si è tenuto un referendum sulla costruzione del ponte Waldschlößchenbrücke. È importante notare che il referendum si è basato su considerazioni tecniche e oggettive, volti ad evidenziare i pro e i contro del ponte, senza includere tra le motivazioni i riferimenti alla riconoscenza del Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

La questione è stata percepita di rilevanza notevole da parte di tutta la comunità, a tal punto che la partecipazione rilevata è stata di gran lunga superiore rispetto alle normali affluenze per le votazioni amministrative locali.

Il conflitto formale fra le autorità che appoggiano la costruzione del Waldschlößchenbrücke e le autorità del Patrimonio Mondiale sono state alimentate da questioni sia tecniche sia diplomatiche. In origine infatti la divergenza non ha riguardato tanto gli aspetti tecnici (come i dati relativi alle dimensioni della costruzione), quanto la mancanza di tale progetto tra i documenti ufficiali presentati alla Commissione del Patrimonio Mondiale. Dal punto di vista del Comitato del Patrimonio Mondiale, infatti i progetti per la costruzione del ponte sul fiume Elba non sono apparsi abbastanza chiaramente nella domanda di iscrizione alla Lista del Patrimonio Mondiale. Un esempio è rappresentato dal fatto che la presenza del ponte è stata indicata esclusivamente nel piano di utilizzo del suolo dall'inserimento di una semplice linea, ad indicare la presenza del ponte come una delle molteplici diverse opzioni di localizzazione; inoltre a tali mappe, non è stata allegato alcun piano di regolamentazione del traffico, il quale avrebbe di certo previsto la costruzione del ponte tra le opzioni di regolazione della mobilità urbana.

¹⁵⁴ Institute of Urban Design and Regional Planning - RWTH Aachen University, *op. cit.*, Aachen, 2006.

Dal punto di vista dell'amministrazione comunale, le considerazioni vertono sulla constatazione che gli atti sono stati compilati in stretta consultazione con l'ICOMOS nella sua funzione di assessore per il Centro del Patrimonio Mondiale. Gli esperti dell'ICOMOS, durante alcune ispezioni della zona da candidare alla World Heritage List, hanno raccolto informazioni dettagliate sulla storia e sui progetti futuri della Valle dell'Elba. Le diverse valutazioni, formulate da esperti dell'ICOMOS, hanno evidenziato la presenza di una gestione positiva del paesaggio, volta alla conservazione e alla valorizzazione della Valle dell'Elba.

Il dibattito tra i sostenitori del Waldschlößchenbrücke e il Comitato del Patrimonio Mondiale è basato sulle seguenti percezioni:

- coloro che sono contro la realizzazione del ponte, il Waldschlößchenbrücke è visto come una minaccia per il patrimonio culturale della città;
- coloro che si pongono a favore della costruzione, evidenziano invece l'integrazione armonica tra gli elementi naturali e gli elementi costruiti di un paesaggio culturale sviluppatosi al di fuori del processo di urbanizzazione di Dresda.

A fronte delle controversie illustrate, si ritiene che la pianificazione contemporanea debba essere caratterizzata da un duplice processo partecipativo, che veda sia il coinvolgimento della comunità locale, chiamata a decidere direttamente sulla gestione del proprio territorio, sia la considerazione dei pareri di esperti e di professionisti; tutto ciò è volto al raggiungimento di un alto livello di conservazione e di minimizzazione degli impatti sul contesto storico.

4.3.3 Considerazioni conclusive

In seguito ai dibattiti sulla costruzione del ponte, si sono create numerose occasioni di considerazioni circa il significato e l'opportunità dell'iscrizione della Valle dell'Elba alla World Heritage List. Lo stesso centro storico di Dresda è stato oggetto di un dibattito, nel 1989, che metteva in discussione l'autenticità degli edifici precedentemente distrutti durante la guerra e poi ricostruiti.

Nel 2004 la Valle dell'Elba è stata iscritta alla Lista del Patrimonio Mondiale quale paesaggio culturale, caratterizzato dall'interazione tra natura e artificio umano. Alcune considerazioni di carattere sociologico¹⁵⁵ hanno evidenziato che, considerati singolarmente, né il paesaggio né le strutture artificiali potrebbero ambire all'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale, ma solo la stretta interrelazione tra città e paesaggio fluviale rappresenta un elemento di eccezionale valore universale.

Particolare menzione è fatta per la presenza e per l'importanza del fiume nella vita quotidiana. Il paesaggio fluviale non è e non è mai stato un monumento ma un elemento "utile" per la comunità; si è sviluppato attraverso l'interazione del paesaggio con l'espansione urbana e l'utilizzo commerciale delle sue risorse naturali.

La Convenzione del Patrimonio Mondiale è uno strumento giuridico internazionale che invita gli Stati e la comunità internazionale nel suo insieme a gestire al meglio il patrimonio culturale e naturale per la loro tutela e conservazione, a scopo di fruizione delle generazioni future; nonostante ciò, tali beni non potranno essere considerati al riparo da ogni tipo di impatto o di progetto di cambiamento.

In questo senso, l'adozione di un approccio interdisciplinare e di un sistema gestionale "multiscala" aiuterebbe l'amministrazione locale a prendere in considerazione tutte gli interessi coinvolti nella valorizzazione del paesaggio culturale. A tale scopo, rivestono un ruolo fondamentale anche gli strumenti di pianificazione, di programmazione e di controllo che, coordinati ed integrati opportunamente, consentono una visione integrale del territorio, delle risorse impiegate e degli interessi coinvolti nelle strategie di gestione e di valorizzazione.

La gestione de paesaggio culturale della Valle dell'Elba ha evidenziato un approccio incentrato soprattutto sul ruolo della pianificazione territoriale ed urbanistica, svincolato in parte dagli aspetti di ordine conservativo del patrimonio naturale e dagli aspetti sociologici. In tutto ciò, ha gioca-

¹⁵⁵ City of Dresden, *Waldschlößchenbrücke bridge and World Heritage status*, Dresden, 2006.

to un ruolo decisivo anche una gestione poco efficiente dei rapporti tra l'amministrazione locale e le autorità internazionale del Patrimonio Mondiale.

Sebbene, nel caso della Valle dell'Elba sia stata riscontrata la mancanza di una identità locale forte e consolidata di appartenenza ad un paesaggio culturale, ciò non ha impedito di coinvolgere i cittadini, la cui maggioranza ha optato per la costruzione del Waldschlößchenbrücke, in coerenza con quella che sono i valori storici della città.

CAPITOLO 5

Considerazioni per un sistema gestionale integrato di un paesaggio culturale: criticità ed opportunità

Il presente lavoro di ricerca ha riguardato la valorizzazione del paesaggio culturale, attraverso l'analisi degli strumenti economico-aziendali di pianificazione, misurazione e controllo applicati al territorio.

La scelta del paesaggio culturale è stata effettuata in considerazione del fatto che il paesaggio oggi non rappresenta più solo un ambito territoriale di interesse culturale da tutelare e salvaguardare; al contrario, oggi il paesaggio culturale è inteso e considerato un elemento di competitività per il territorio sia regionale sia nazionali, in virtù del suo essere sistema non solo culturale, ma anche sociale ed economico. In tal senso, il contributo apportato dalle discipline economico-aziendali, attraverso l'analisi dei relativi strumenti, principi e criteri, ha rappresentato una significativa integrazione per le discipline che, da maggiore tempo, si occupano di valorizzazione del paesaggio culturale, siano esse discipline urbanistiche, umanistiche ed ambientali.

L'analisi dei casi dei paesaggi culturale della Valle della Loira, di Ferrara e del Delta del Po, e della Valle dell'Elba è stata realizzata attraverso un approccio interdisciplinare, guidato in particolar modo dai principi del management, dell'economia aziendale. L'integrazione delle conoscenze economico-manageriali ha consentito di effettuare analisi e considerazioni sui sistemi di gestione dei paesaggi culturali in ordine a le scelte di *governance*; le scelte organizzative; le politiche di pianificazione territoriale ed urbanistica; le strategie di sviluppo culturale, sociale ed economico; le metodologie di partecipazione al governo e alla valorizzazione del territorio; i meccanismi di monitoraggio dei risultati conseguiti sull'ambito territoriale di riferimento.

La scelta dei casi studio è stata determinata da considerazione di carattere sia metodologico sia di significatività rispetto alle tematiche trattate. Le motivazioni di tipo metodologico riguardano le caratteristiche strutturali e culturali di ognuno dei paesaggi scelti, le quali hanno con-

sentito la realizzazione di un confronto fra la Valle della Loira, Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po, la Valle dell'Elba. In particolare:

- sono paesaggi culturali, che beneficiano o hanno beneficiato del riconoscimento Unesco di Patrimonio Mondiale dell'Umanità;
- sono ambiti territoriali che coniugano ed integrano un patrimonio culturale diffuso con il territorio e le risorse naturalistiche locali; integrano in maniera armonica l'opera dell'uomo con le opere della natura;
- l'elemento dell'acqua è un elemento naturale caratterizzante il paesaggio culturale, e rappresenta una risorsa sia per lo sviluppo sociale ed economico sia per il rafforzamento dell'identità locale;
- la Loira, il Delta del Po, l'Elba hanno rivestito un ruolo fondamentale nelle politiche di pianificazione territoriale e, sono più o meno efficacemente integrate nel sistema di gestione del paesaggio.

L'essere paesaggio culturale Unesco, la presenza di un patrimonio culturale diffuso sul territorio, la presenza dell'acqua quale elemento naturale integrante il paesaggio sono le caratteristiche che hanno consentito di realizzare un confronto sui sistemi di gestione e sulle politiche di valorizzazione dei tre casi analizzati.

I casi si sono inoltre rivelati interessanti in termini di eccellenza e di significatività: la Valle della Loira ha rappresentato e si è rivelato un caso di eccellenza nel panorama dei paesaggi culturali in relazione sia alle politiche di valorizzazione sia alle modalità di gestione del patrimonio e del territorio; Ferrara e il Delta del Po ha rappresentato un caso di buona valorizzazione, caratterizzata da margini di efficacia ed efficienza nelle scelte organizzative e gestionali; la Valle dell'Elba si è rivelato un caso studio particolare, in cui la difficoltà dei rapporti tra autorità locali e soggetti istituzionali internazionali ha incrinato il posizionamento del paesaggio tedesco nel panorama internazionale dei paesaggi culturali.

L'analisi del paesaggio della Valle della Loira ha evidenziato alcuni elementi di interesse, da percepire quali opportunità derivanti dalla gestione integrata ed interdisciplinare del paesaggio culturale. In tale analisi, il

sistema di gestione del sito ha attribuito una importanza strategica al riconoscimento di Patrimonio Mondiale dell'Umanità, scegliendo di focalizzare su di esso tutte le politiche di valorizzazione del territorio. La denominazione di paesaggio culturale è stata inoltre tradotta anche sul piano comunicativo e di marketing territoriale; infatti la creazione di un marchio ha conferito omogeneità ad un sistema che, già prima del riconoscimento Unesco, si fondava su una cultura locale fortemente condivisa. La gestione integrata della Valle della Loira ha inoltre evidenziato l'importanza della partecipazione e del coinvolgimento della comunità locale al governo de territorio; tale politica di gestione contribuisce alla valorizzazione ma soprattutto alla tutela attiva e alla salvaguardia del paesaggio culturale da parte degli stessi cittadini.

L'analisi di Ferrara, città del Rinascimento ed il suo Delta del Po si è dimostrato significativo per due principali considerazioni: la gestione integrata del paesaggio può essere realizzata anche attraverso il coordinamento e l'integrazione dei piani e degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo. Per Ferrara e il Delta del Po il riconoscimento Unesco ha rappresentato l'occasione per ripensare il proprio sistema di gestione in un ottica interdisciplinare ed integrata; l'amministrazione locale sta infatti valutando l'opportunità di gestire il patrimonio culturale attraverso tale approccio. La denominazione di sito Unesco e l'adozione dello strumento piano di gestione ha inoltre indotto l'amministrazione a realizzare un sistema di monitoraggio per il paesaggio, basato sulla progettazione di indicatori multidimensionali, di tipo monetario, quantitativo e qualitativo. Rispetto alla Valle della Loira, in cui il sistema di gestione è basato non tanto sul coordinamento dei diversi strumenti ma sulla sensibilizzazione della comunità, sulla comunicazione e sulla promozione della cultura del paesaggio, il caso di Ferrara e del Delta del Po il concetto di gestione integrata è stato principalmente rilevato a livello strumentale-operativo. Nel sistema di gestione del paesaggio ferrarese, manca ancora una solida cultura del paesaggio, ma vi è maggiore consapevolezza delle potenzialità e delle opportunità che l'adozione di un sistema di gestione integrato ed interdisciplinare può offrire.

L'analisi del paesaggio culturale della Valle dell'Elba ha invece messo in evidenza un altro differente approccio alla gestione del paesaggio culturale. Il riconoscimento di Patrimonio Mondiale dell'Umanità non ha rappresentato, come per i casi precedenti, una opportunità strategica di valorizzazione del territorio. Al contrario, in un certo momento tale riconoscimento si è rivelato quale un rallentamento sia amministrativo sia operativo alla realizzazione dei lavori di sviluppo economico della città. In tale caso, il paesaggio culturale non è stato gestito in coerenza con il suo essere sistema complesso ed omogeneo; è stato gestito il livello di pianificazione urbanistica, in maniera separata rispetto a ciò che rappresentava l'integrazione della città e delle sue infrastrutture con il territorio circostante. Lo stesso coinvolgimento della comunità locale, chiamata a decidere sulla costruzione del ponte, ha evidenziato come essa abbia attribuito maggiore peso alle esigenze di sviluppo economico e di regolamentazione della mobilità rispetto alla preservazione della denominazione di paesaggio culturale. Il caso della Valle dell'Elba ha mostrato come i meccanismi di partecipazione della comunità locale al governo del territorio abbia influito negativamente sul concetto e sull'integrità del paesaggio culturale. In tale sede non si intende giudicare le decisioni dell'amministrazione di Dresda di proseguire nei lavori pubblici; tuttavia si ritiene fondamentale sottolineare come i meccanismi di partecipazione della comunità debbano essere regolamentati, e come occorra definire i limiti della partecipazione locale, attraverso la definizione di ambiti di competenza sui quali solo esperti e tecnici di settore possono intervenire.

In considerazione del lavoro svolto, dei risultati della ricerca e delle considerazioni avanzate, si ritiene che la valorizzazione del paesaggio culturale non debba prescindere dalla considerazione di carattere manageriale ed economico aziendale, soprattutto in considerazione del fatto che il paesaggio culturale non è solo bene culturale, ma un sistema anche sociale ed economico. Il sistema del paesaggio culturale così descritto necessita di strumenti, criteri e principi di carattere manageriale ed economico aziendale, necessari anche all'adozione di un approccio interdisciplinare.

Valorizzare non significa quindi solo gestire e amministrare un oggetto statico, ma significa saper organizzare risorse e competenze, cogliere al momento giusto le opportunità che l'ambiente circostante offre, saper comunicare efficacemente a tutti i destinatari delle strategie le proprie scelte e renderli consapevoli e partecipi delle trasformazioni in atto e delle conseguenze, in termini sia di benefici sia di sfide, che interesseranno il loro territorio.

BIBLIOGRAFIA

Agustoni A. e Maretta M., *Metodologie partecipative per lo sviluppo del territorio*, (a cura di), Carocci editore, Roma, 2008.

Amorosino S., *Il governo dei sistemi territoriali: il nuovo diritto urbanistico*, CEDAM, Padova, 2008.

Angioli A., Caputi Jambrenghi V. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino: Giappichelli Editore, 2005.

Anselmi L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione: il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino, 1995.

Anselmi L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli editore, Torino, 2003;

Bagdadli S., *Il museo come azienda: management e organizzazione al servizio della cultura*, Etas libri, Milano (1997).

Baldacci V., *Il sistema dei beni culturali in Italia: valorizzazione, progettazione e comunicazione culturale*, Milano: Giunti, 2004.

BENI CULTURALI E IMPRESE, Una collaborazione virtuosa fra pubblico e privato, Editori riuniti, Roma, 2002.

Bernardi B., "Realizzare la mission delle istituzioni culturali attraverso il sistema di programmazione e controllo", in Sibilio Parri B. (a cura di), *Misurare e comunicare i risultati: l'accountability del museo*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, (2004).

Bertini U., *Il sistema d'azienda: schema di analisi*, Giappichelli Editore, Torino, 1990.

Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locale. Logiche e strumenti di innovazione*, IISole24Ore s.p.a., Milano, 2006.

Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002.

Bourguignon A., *Balanced Scorecard versus French Tableau de Bord: beyond dispute, a cultural and ideological perspective*, Groupe HEC, 2001.

Bovini Baraldi S., *Management, beni culturali e pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Caracciolo A., *L'ambiente come storia: sondaggi e proposte di storiografia dell'ambiente*, Il mulino, Bologna, 1988.

Cartei F.G., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna (2007).

Cerquetti M., *Dall'economia della cultura al management per il patrimonio culturale: presupposti di lavoro e ricerca*. In: *Il Capitale Culturale - Studies on the value of the cultural heritage*, Eum edizioni università di Macerata, Macerata, n°1, 2010.

City of Dresden, *Waldschlößchenbrücke bridge and World Heritage status*, Dresden, 2006.

Coda V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1988.

Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Parte prima, Art. 3 "*Tutela del patrimonio culturale*", Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Comune di Ferrara – Assessorato all'Urbanistica, *Piano Strutturale Comunale*, 2007.

Comune di Ferrara, *Nuovo piano urbanistico di Ferrara. Bozza del documento preliminare*, 2003

Comune di Ferrara, *Piano di gestione - I fondamenti*, Sate s.r.l., Ferrara, 2009.

Comune di Ferrara, *Programma Speciale d'Area "progetto di valorizzazione del centro storico"*, 2008.

Consiglio d'Europa, *Convenzione Europea del paesaggio*. Firenze, 2000.

Corte Costituzionale, Sentenza n.94 del 1985.

Cutt J., Murray V., *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*, Routledge, London, 2000.

D'Aries C., Mazzara L., *Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione de risultati*, Ipsoa, Trento, 2006.

Dalla negra R., Donato F., Garagnani G., Sala B., Varese R., *Competenze e strumenti per il patrimonio culturale. Il caso del territorio ferrarese*, (a cura di), Corbo Editore, Ferrara, 2010.

Delaune G., *Tecniche e modelli per la tutela del patrimonio paesaggistico e culturale locale. Alcuni spunti per i progetti nell'area del Delta del Po*", in Leder F.

(a cura di) "Paesaggi in piano. Contributi al progetto per un territorio rurale sostenibile", Editrice Compositori, Bologna, 2009.

Donadieu P, Kuster H., Milani R. (a cura di), *La cultura del paesaggio in Europa tra storia, arte e natura. Manuale di teoria e pratica*, Leo S. Olscki, Firenze, 2008.

Donato F., Badia F., *La valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio: una prospettiva economico-aziendale*, Olschki Editore, Firenze, 2008.

Donato F., Gilli E., *Un approccio "multi-scala" per la gestione del patrimonio culturale italiano*, in: *Il Capitale Culturale - Studies on the value of the cultural heritage*. Macerata: Eum edizioni università di Macerata, n° 2, 2011.

Donato F., *Il management dei teatri lirici : ricerca degli equilibri e sistemi di misurazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Donato F., *Le amministrazioni pubbliche verso logiche di governo partecipato*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

Dubbini R., *Geografie dello sguardo: visione e paesaggio in età moderna*, G. Einaudi, Torino, 1994.

Ferraris Franceschi R., *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè Editore, Milano, 1978.

Franz G. (a cura di), Regione Emilia-Romagna e Facoltà di Architettura di Ferrara in *La città di domani; strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana*, Atti del Convegno internazionale, TLA editrice, Ferrara, 2000.

Giannessi E., "Interpretazione del concetto di azienda pubblica", in *Studi in memoria del prof. Gino Zappa*, Milano, Giuffrè, 1961.

Giannessi E., *Appunti di economia aziendale*, Libreria Scientifica Pellegrini, Pisa, 1979.

Giannini M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1976, n.1 3-38.

Gruppo di studio per il Bilancio Sociale (GBS), *Il bilancio sociale: standard di base e documenti di ricerca*, Milano, Giuffrè, 2005.

Guthrie J., "The management, measurement and the reporting of intellectual capital", in *Journal of intellectual capital*", vol. 2, n°1, 2001.

Guthrie J. et al., *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenge*, Information Age Publishing, XII, Greenwich, 2005.

Haber W., *Concept, Origin, and Meaning of Landscape*, in *Cultural Landscapes of Universal Value: Components of a Global Strategy*, UNESCO, New York, 1995.

Italia Nostra, *Primo rapporto sulla Pianificazione paesaggistica*, 2010.

Jackson M. P., "Performance indicators: promises and pitfalls", in Moore K., *Museum management*, Routledge, London, 1994.

James Guthrie J. et al., *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenge*, Information Age Publishing, XII, Greenwich, 2005.

Kaplan R. S., Norton D. P. (1992)., *The balanced scorecard. Measures that drive performance*, in *Harvard Business Review*, January-February, pag. 71-79, 1992.

Leon P., "Restauro e recupero delle Mura: opportunità di sviluppo e linee per un progetto", in *Le Mura della Città – La riconquista della cinta murata come programma di rinnovo urbano e culturale*, Atti del Convegno a Palazzo Massari, Comune di Ferrara, Istituto di Studi Rinascimentali, 1986.

Llop C., *Il paesaggio nella pianificazione e nel progetto territoriale*, in Leder F. (a cura di) *Paesaggi in piano. Contributi al progetto per un territorio rurale sostenibile*, Editrice Compositori, Bologna, 2009.

Meola A., Antonelli R. *Pianificazione strategica, controlli e PEG nella pubblica amministrazione locale : dal programma elettorale al bilancio sociale e di mandato: una guida operativa*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

Ministero dell'Interno, *Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali*, Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Ministero per i beni e le attività culturali, *Il modello del Piano di gestione dei beni culturali iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale. Linee Guida*, 2004.

Ministero per i beni e le attività culturali, *Il modello del Piano di gestione dei beni culturali iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale. Linee Guida*, Paestum, 2004.

Mission Val de Loire, *Charte d'excellence en matière de publicité extérieure, enseignes et preenseignes*, Tours, 2006.

Mission Val de Loire, *Label "Val de Loire - Patrimoine Mondial" - Guide pratique de utilisation du label*, Tours, 2003.

Mission Val de Loire, *Un projet pour les paysages du la Val de Loire, Les Cahiers du "Val de Loire - Patrimoine Mondial"*, Tours, 2008.

Montella M., *Le scienze aziendali per la valorizzazione del patrimonio cultural storico*. In: *Il Capitale Culturale - Studies on the value of the cultural heritage*. Macerata: Eum edizioni università di Macerata, n°1, 2010.

Montella M., Toscano B., *Arte, comunicazione, valore: una conversazione*. In: *Il Capitale Culturale - Studies on the value of the cultural heritage*. Macerata: Eum edizioni università di Macerata, 2010.

Moretti A., *La produzione museale*, Giappichelli, Torino (1999).

Nigro F. (a cura di), *Cultura e territorio - I sistemi culturali territoriali*, Roma: Carocci editore, 2006.

Observatori del Paisatge de Catalunya, *Indicadors de paisatge. Reptes i perspectives*, Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (a cura di), Barcellona, 2009.

Palermo P.C., *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Franco Angeli, Milano, 2004 (pg.243).

Paolini A., "Il controllo di gestione e la misurazione delle performance aziendali pubbliche", in Montella M., Cerquetti M. (a cura di), *Economia, Cultura, Territorio*, Atti della giornata di studio, Fermo, 7 dicembre 2010.

Parlamento italiano, Legge n. 77 del 20 Febbraio 2006 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico ambientale, inseriti nella "lista del patrimonio mondiale"

Pezzani F., (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea, 2003.

Provincia di Ferrara (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale – Relazione*; documento scaricabile al link <http://www.provincia.fe.it/Distribuzione/ptcp/Approvati/PTCP/html/indice.htm>.

Ricci L., *Diffusione insediativa e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci editore, Roma, 2005.

Roncaccioli A. (a cura di), *L'azienda museo. Problemi economici, gestionali, organizzativi*, CEDAM, Padova (1996)

RWTH Aachen University, *Visual Impact Study (VIS) of the "Verkehrszug Waldschlösschenbrücke" on the UNESCO World Heritage Site "Dresden Elbe Valley"*, Aachen, 2006.

Sandulli A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Riv. Giur. Edil. 1967, II.

Settis S., *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi, 2010.

Società Geografica Italiana, *I paesaggi italiani. Fra nostalgia e trasformazione*, Quaini M. (a cura di), Rapporto annuale 2009, Roma.

Solima L., *L'impresa culturale - Processi e strumenti di gestione*, Roma: Carocci editore, 2008.

Tilden F., *Interpreting our Heritage*, University of North Carolina Press, North Carolina, 1957.

Trimarchi M., *Economia e cultura: organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, Franco Angeli, Milano, 1993.

Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Edizioni di Comunità, Milano, 1983.

UNESCO, *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*, Annex 3, 2008.

Unione Europea, *Territorial state and perspectives of the European Union - Draft 26 October*, 2006.

Verdelli L., *Il paesaggio culturale fluviale come motore di sviluppo del territorio: il caso della Valle della Loira*, Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio, Firenze University Press, anno 5 – n° 7, 2007.

whc.unesco.org

whc.unesco.org/en/criteria

whc.unesco.org/archive/repcom95.htm#733

whc.unesco.org/archive/repcom99.htm#733

www.sitiunesco.it

<http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/index.htm>

