

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Manutenzione: un servizio strategico per i beni culturali

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

Tumino Franco

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

25

Del:

11/2014

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

beni culturali edificati, gestione, valorizzazione, manutenzione, facility management

ABSTRACT:

MB

Due dovrebbero essere considerati i pilastri di una politica di successo per i beni culturali: un adeguato processo di tutela e conservazione associato ad un processo innovativo di gestione e valorizzazione. Rispetto ad entrambi i processi può giocare un ruolo strategico la manutenzione. Nel primo caso, come strategia mirata e programmata di studio, monitoraggio, prevenzione ed intervento a monte della strategia solo "riparativa" del restauro, così come da sempre codificato sia a livello concettuale che normativo, ma assai poco applicato a livello operativo. Nel secondo caso, come servizio-chiave in grado di trainare l'introduzione e lo sviluppo di un sistema efficiente di servizi integrati di Facility Management tali da garantire condizioni più adeguate e favorevoli di fruizione e valorizzazione dei beni culturali diffusi sul territorio nazionale. Un servizio strategico, dunque, che può fornire un supporto determinante per un nuovo approccio al governo dei beni culturali, intesi come "core business" per il nostro Paese.

Manutenzione: un servizio strategico per i beni culturali

Due dovrebbero essere considerati i pilastri di una politica di successo per i beni culturali: un adeguato processo di tutela e conservazione associato ad un processo innovativo di gestione e valorizzazione. Rispetto ad entrambi i processi può giocare un ruolo strategico la manutenzione. Nel primo caso, come strategia mirata e programmata di studio, monitoraggio, prevenzione ed intervento a monte della strategia solo “riparativa” del restauro, così come da sempre codificato sia a livello concettuale che normativo, ma assai poco applicato a livello operativo. Nel secondo caso, come servizio-chiave in grado di trainare l’introduzione e lo sviluppo di un sistema efficiente di servizi integrati di Facility Management tali da garantire condizioni più adeguate e favorevoli di fruizione e valorizzazione dei beni culturali diffusi sul territorio nazionale. Un servizio strategico, dunque, che può fornire un supporto determinante per un nuovo approccio al governo dei beni culturali, intesi come “core business” per il nostro Paese.

Maintenance: a strategic service for cultural heritage

A successful policy for cultural heritage should consist of two pillars: an appropriate safeguarding and conservation programme, combined with an innovative management and promotion process. For both these strands, maintenance plays a strategic role. In the former, the role of maintenance can be a targeted and planned strategy of analysis, monitoring, prevention and intervention, upstream from the mere “repair” work of restoration; this has always been an objective in both concept and regulations, but one which is rarely applied on the ground. In the latter, maintenance is a key service which can drive the introduction and development of an efficient system of integrated Facility Management services so as to guarantee conditions more suitable and favourable to the use and promotion of the cultural heritage existing in the country. A strategic service, therefore, which can provide crucial support for a new approach to the governance of cultural heritage, understood as a “core business” for our country.

Franco Tumino*

Dal restauro alla manutenzione dei beni culturali

Fino ad oggi, nelle esposizioni programmatiche e nelle attività concrete messe in campo dal Ministro dei Beni Culturali e del Turismo e dai suoi immediati predecessori, il tema della “manutenzione” dei beni culturali edificati non ha trovato in pratica posto. Se si guarda ad esempio alla pur ampia esposizione programmatica svolta in Parlamento dal Ministro precedente e dal Ministro in carica si cercherà inutilmente traccia del

tema. Eppure, sia nel nostro Paese, come anche a livello internazionale, a livello sia culturale che normativo, è da tempo consolidato il principio che il restauro, in quanto intervento “riparatore”, debba avere un carattere eccezionale e che l’accento vada invece posto proprio sulla prevenzione e sulla manutenzione. Già nella Carta del Restauro del 1964 si evidenzia come “la conservazione dei monumenti impone innanzitutto una manutenzione sistematica” e che “il restauro è un processo che deve mantenere un carattere eccezionale”. Ed anche la più

recente Carta del Restauro emanata dalla Conferenza Internazionale sulla conservazione tenutasi a Cracovia nel 2000 sostiene che “la manutenzione e riparazione sono una parte fondamentale del processo di conservazione del patrimonio” ed “il possibile degrado deve essere previsto e descritto nonché sottoposto ad appropriate misure di prevenzione”. Ad un’analogia impostazione è ispirata anche la normativa italiana; valga per tutti quanto sancito dal D.Lgs 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che all’art. 29 intitolato “Conservazione”, dispone al primo comma che “la conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro”.

Ad un livello più sistematico, la stessa corposa relazione della Corte dei Conti del 2011 (Deliberazione n. 3/2011/G), seppure limitata a quella parte dei beni culturali rappresentata dai siti archeologici, insiste su questo approccio. È evidente dunque la necessità di passare da azioni di restauro “a valle” di eventi di degrado del patrimonio culturale ad una manutenzione programmata che introduca ed applichi “a monte” le logiche, i processi e i servizi propri di tale attività, affiancando fondamentali servizi complementari per la relativa gestione e valorizzazione. In questa direzione, occorre considerare due i pilastri su cui basare una politica di successo per i beni culturali:

- un’adeguata azione di tutela e conservazione;
 - un programma di concrete azioni di valorizzazione e servizi al pubblico.
- Quale è oggi lo stato dell’arte su entrambi questi aspetti, nelle politiche ministeriali e del Governo del nostro Paese nel suo complesso? Sostanzialmente deludente per il primo pilastro, mentre aperto forse a qualche positiva prospettiva in merito al secondo. Al momento non è possibile esprimere



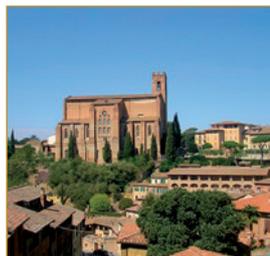
un giudizio compiuto e definitivo, ma solo formulare una prima valutazione: si auspica che i primi segni positivi di iniziativa verso la valorizzazione dello straordinario patrimonio culturale italiano abbiano davvero un seguito concreto e che vengano adeguati gli impegni in direzione di una sua manutenzione programmata.

Gli ostacoli tecnici, procedurali e finanziari

La non conoscenza del reale fabbisogno, le risorse inadeguate, le procedure di spesa non efficaci, la carenza di interventi preventivi, sono le principali problematiche riscontrabili nel settore. Seppure è generalmente condiviso che le risorse economiche a disposizione siano insufficienti rispetto al fabbisogno di manutenzione, è da ritenere che in nessun ambito delle amministrazioni pubbliche vi

sia una reale conoscenza di quale sia il fabbisogno potenziale e quale sia lo scarto rispetto alle risorse disponibili e di come conseguentemente affrontare il gap. Dai dati emerge che dal 2008 al 2013 le risorse a disposizione per interventi specifici di tutela sono diminuiti di circa il 58% e quelle per lavori pubblici destinati anch’essi alla tutela sono diminuiti dal 2004 al 2013 di ben il 76%.

A rilevare che le risorse investite nel settore non sarebbero pura “spesa”, ma un “investimento” che aiuterebbe la crescita economica, oltre che culturale, del nostro Paese è peraltro la stessa Corte dei Conti, attraverso il documento già citato: la spesa per la manutenzione del patrimonio archeologico e culturale è insufficiente “pur essendo indubbio che una adeguata conservazione e valorizzazione di esso sarebbero idonee a creare un indotto economico con vantaggiose risorse di



carattere turistico-occupazionale”. Le procedure, per le risorse economiche comunque a disposizione, non sono efficienti, producendo tempi di spesa oltremodo lunghi e cospicue giacenze di cassa. Alla base di ciò, il “ritardo congenito della messa a disposizione dei fondi”, con accreditamenti che a volte avvengono addirittura alla fine dell’anno finanziario. Sotto accusa è poi la farraginosità della procedura: “[...] per la realizzazione degli interventi occorre espletare una serie di adempimenti che sicuramente richiedono tempi non brevi. Si succedono, infatti, le proposte degli uffici periferici per interventi che si intendono effettuare, la predisposizione da parte degli uffici centrali dei piani di spesa con le priorità e la loro approvazione, corredata dai pareri degli organi consultivi, infine l’adozione del decreto del Ministro da sottoporre agli organi di control-

lo per la registrazione e, solo dopo l’emanazione del decreto del Direttore generale che autorizza la spesa e ne dispone l’impegno, l’emissione degli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati”, senza tralasciare “la lentezza nell’espletamento delle gare per l’affidamento dei lavori ed il blocco delle risorse in quei progetti pluriennali che obbligano a spendere a seconda dell’avanzamento dei cantieri”. Nelle conclusioni la Corte dei Conti suggerisce: “Occorre in primo luogo velocizzare i tempi di messa a disposizione delle risorse finanziarie - atteso che, attualmente, l’accredito può avvenire anche con un anno di ritardo, come fatto presente nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni dello Stato per l’anno 2009 dal Ministero dell’Economia e Finanze - ed anche operare una verifica sul territorio circa le cause del formarsi delle giacenze di cassa [...] allo scopo

di rimuovere e trovare una soluzione all’annoso e ben noto problema”. Peraltro, la farraginosità delle procedure di spesa non riguarda soltanto i fondi ordinari, ma anche quelli di fonte comunitaria, di cui è noto il basso livello di utilizzo, il grave ritardo nel loro impiego e, talvolta, il forte rischio che i ritardi siano tali da provocare una revoca dei fondi da parte di Bruxelles e la riassegnazione ad altri Paesi più capaci di garantire tempi ordinari di spesa; ciò vale per tutti i settori di spesa e naturalmente anche per i beni culturali. In proposito, malgrado le assicurazioni fornite ripetutamente prima dal Ministro Bray e gli interventi prodotti dal Ministro attuale Franceschini, dovendo i fondi “POIN” essere tutti impegnati entro la fine del 2013 e spesi entro marzo 2015, le prospettive, pur migliorate, restano non del tutto rassicuranti, inclusi gli interventi per Pompei, e resta comunque grave il fatto che il nostro Paese sia endemicamente incapace di programmare e spendere tempestivamente, dovendo quasi sempre ricorrere ad impegni emergenziali. Le procedure decisionali di fatto seguite a livello centrale non consentono appieno di essere certi che siano state individuate e scelte le priorità effettive, rispetto alle richieste ed indicazioni che pervengono dai territori regionali (“può rilevarsi come il flusso di informazioni che necessariamente deve sussistere tra centro e periferia - pure previsto per legge - non sia sufficientemente alimentato, con il risultato di una sostanziale assenza della visione generale ed un non approfondito quadro del fabbisogno”). Quanto alla carenza di interventi preventivi e manutentivi, è valutazione comune, come già sopra si riferiva; così per esempio la già più volte citata relazione della Corte dei Conti del 2011, riferendosi alla maggiore quantità di risorse avute a disposizione dalle gestioni commissariali e, quindi,

al maggior numero di interventi di restauro prodotti “[...] ne denuncia la tardività in quanto si interviene a danni oramai avvenuti. Com’è ovvio una manutenzione stabile e preventiva avrebbe potuto scongiurare - o quantomeno - attenuare i danni al patrimonio”.

Quale manutenzione per i beni culturali?

Ma, di che tipo è quella parte esigua di manutenzione finora eseguita per il nostro patrimonio culturale edificato? Sempre dalla citata relazione della Corte dei Conti si rileva “che la massima parte degli interventi riguarda la manutenzione ordinaria e si rivolge all’immediato contesto dei beni come riduzione della vegetazione infestante, cura del verde, dei percorsi d’accesso, ecc. [...] La stragrande maggioranza degli interventi di manutenzione ordinaria effettuati, per le aree archeologiche all’aperto, non ha avuto ad oggetto direttamente il bene quanto piuttosto il suo contesto, il terreno circostante. Si è in genere trattato di riduzione della vegetazione spontanea, sfalcio meccanico/manuale dell’erba infestante o interventi chimici selettivi, cura del verde. Ciò sia a difesa delle strutture, anche con la specifica funzione di prevenire incendi, che per il miglioramento delle condizioni di visibilità e fruizione dei siti”. E oltre alla sostanza delle tipologie effettive degli interventi manutentivi effettuati, emerge innanzitutto - oltre al “tradizionale” deficit di dati e talvolta di collaborazione a fornirli da parte di una parte significativa dei soggetti pubblici - l’esistenza di un problema di definizione di cosa si intenda per manutenzione e di sua distinzione dagli interventi di conservazione e restauro, non essendo sempre univocamente chiarito in cosa appunto consista, con conseguente difficoltà nel calcolare il fabbisogno di risorse

economiche e la stessa possibilità di una stima non controversa di quanto oggi si spenda per la manutenzione: “[...] seppure l’art. 29 del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce la manutenzione, distinguendola dalla conservazione e dal restauro, come l’insieme ‘delle attività e degli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento dell’integrità, dell’efficienza funzionale e dell’identità del bene e delle sue parti’ pur tuttavia, nella pratica essa è quasi indistinguibile da un restauro, come pure, la stessa manutenzione ordinaria su un manufatto antico è ad esso molto assimilabile”.

I servizi di gestione e valorizzazione

In questo contesto, inoltre, si assiste ormai da tempo ad una situazione di impasse da parte del MiBACT per ciò che riguarda l’affidamento degli appalti e delle concessioni dei servizi di gestione, valorizzazione ed accoglienza al pubblico per siti e musei. Tra le varie novità introdotte dalla riforma dal MiBACT, il Ministro Franceschini ha ritenuto opportuno utilizzare le competenze di Consip, in qualità di centrale di committenza del Ministero dell’Economia e delle Finanze, al fine di apportare una positiva svolta ai limiti evidenziatisi fin qui nella gestione diretta delle procedure di gara da parte del Ministero. Ma quali sono le scelte che si dovrebbero produrre, almeno in questa fase iniziale, per “servire” adeguatamente i visitatori e per utilizzare appieno le potenzialità offerte dall’immenso patrimonio culturale italiano. Dovrebbe trattarsi di scelte capaci di superare le criticità evidenziate dalle concessioni attuali sotto due profili principali:

- rispetto alla qualità e redditività dei servizi;

- in relazione all’obiettivo di estensione dei servizi al pubblico e delle attività di valorizzazione anche a siti e musei a minore afflusso di pubblico (le attuali concessioni garantiscono infatti i servizi ad una quota del patrimonio al di sotto del 30% del totale).

Per assicurare tali risultati occorrerebbe una rilevante flessibilità del modello di fruizione dei beni e delle forme di gara. Permettere l’adattamento del modello di gestione in modo peculiare tra siti grandi, medi e piccoli e tra diversi contesti territoriali, consentirebbe al privato specializzato di proporre, sulla base delle competenze ed esperienza possedute, la migliore soluzione, evitando di pretendere di calare rigidamente uno stesso modello a situazioni del tutto differenti.

Proprio questa rigidità ha finora ostacolato il dispiegarsi di nuove attività e conseguentemente di accrescere anche visitatori e livelli occupazionali.

Inoltre, sarebbe necessaria una più forte possibilità di integrazione orizzontale che coinvolga enti locali, siti statali e settori contigui. Spesso la ripartizione dei beni tra proprietà comunali e statali non è logica: si pensi al caso paradigmatico di Roma, dove i Fori repubblicani sono di competenza statale ed i Fori imperiali di competenza comunale.

Tale integrazione andrebbe perseguita preventivamente rispetto alle gare, al fine di garantirne la sostenibilità economica, curare l’accessibilità dei siti, l’adeguatezza particolarmente dei servizi di orientamento, informazione e comunicazione rivolta al pubblico (o meglio ai pubblici): questa è finora mancata, malgrado gli sforzi prodotti e l’espressa condivisione da parte di tutti di tale necessità.

Sarebbe necessaria l’integrazione con i servizi “strumentali” (quelli rivolti cioè al committente, quali le pulizie, ad esempio), anche laddove appaia poco praticabile, perché necessaria a creare economie di scala e ad elevare

gli standard complessivi della visita, e andrebbe costantemente perseguita, anche nel caso in cui si rendesse necessario un aumento dell'aggio a favore del concessionario o un corrispettivo integrativo rispetto agli introiti dei servizi. Finora al riguardo non sono emerse indicazioni esplicite; quella di emanare gare che integrino i servizi specialistici con quelli strumentali è una mera facoltà, senza alcuna indicazione di preferenza da parte del vertice del Ministero.

Se questo è il quadro e quelle sopra riportate le principali criticità, il supporto al MiBACT da parte di un soggetto qualificato e specializzato come Consip può effettivamente rappresentare una svolta positiva per l'impostazione e l'espletamento di gare di appalti e concessioni di servizi di Facility Management opportunamente modulate sulle specificità e sulle esigenze dei beni culturali edificati in termini di gestione e valorizzazione.

Una leva di sviluppo economico

Al miglioramento nella gestione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali dovrebbero accompagnarsi adeguate politiche rivolte ad utilizzare i beni culturali per una conseguente crescita economica del nostro Paese, specie a fronte di una più volte segnalata mancanza di competitività culturale e turistica rispetto ad altri paesi europei. Il sistema produttivo culturale, stando ad un'indagine Symbola - Unioncamere, nel 2012 ha reso alle casse nazionali oltre 75 miliardi di euro, rappresentando il 5,4% della ricchezza prodotta. Lo stesso documento del Governo, "Destinazione Italia", ha sottolineato la vocazione culturale e turistica dell'Italia, evidenziando che, con circa il 50% dei flussi proveniente dall'estero, il mercato turistico italiano potrebbe offrire enormi potenzialità di attrazione di capitali esteri. Note e

riconosciute sono le leve principali su cui agire per colmare almeno alcune cause della scarsa valorizzazione delle potenzialità turistiche del Paese:

- la limitata dimensione delle aziende turistiche, che impedisce lo sfruttamento di economie di scala;
 - la mancata riqualificazione dell'offerta ricettiva;
 - la disomogeneità, tra Regioni, degli standard di classificazione delle strutture, che genera confusione nell'investitore e ostacola lo sviluppo omogeneo del territorio;
 - l'inadeguata formazione delle professionalità necessarie al settore;
 - la scarsa capacità delle nostre aziende turistiche di lavorare in rete e di far collaborare le diverse articolazioni della filiera, soprattutto nella commercializzazione del prodotto finale;
 - l'insufficiente utilizzo della rete internet (il turismo è il comparto che più di ogni altro si è trasformato negli ultimi anni grazie alla diffusione di internet e oggi rappresenta il 46% dell'e-commerce, cioè la voce più rilevante in assoluto, per un valore che viene stimato solo in Italia superiore ai 5 miliardi di euro annui).
- A fronte delle potenzialità, è da tempo che il nostro Paese è privo di un piano strategico settoriale e certamente l'avvicinarsi di Governi, spesso di breve durata, non ha aiutato/aiuta lo sviluppo del settore.

Prospettive

Nel quadro tratteggiato, sembrerebbero chiare le necessità rispetto ai due pilastri che sono stati richiamati come necessari per una politica di successo in favore dei beni culturali.

Per una adeguamento della tutela e della conservazione, si dovrebbe:

- passare da azioni di restauro a valle, all'avvio di un processo finalizzato di manutenzione programmata a monte (si è visto come il deficit di attenzione risieda nello stesso livello

politico-istituzionale e come sia necessaria probabilmente un'azione di lobby "positiva", non corporativa, ma connessa ad un interesse generale, da parte dei soggetti rappresentativi delle aziende che posseggono il know-how necessario a colmare tale deficit);

- non trincerarsi dietro l'alibi delle pur presenti carenze di conoscenza del fabbisogno di interventi di "prevenzione" manutentiva e di risorse economiche disponibili, ma tentare di orientare la spesa nella corretta direzione al fine di migliorare la capacità di utilizzazione delle risorse disponibili, anche attraverso la qualificazione delle stazioni appaltanti;

- avviare nel contempo una rilevazione dei fabbisogni reali, pianificando i processi e unificando le definizioni e classificazioni degli interventi di manutenzione rispetto alla spesa di conservazione e restauro;

- rivedere le procedure, mettendo a disposizione tempestivamente i fondi, in modo che, unitariamente all'efficientamento delle procedure di gara, si possa produrre un'accelerazione nei tempi di spesa nel settore;

- Invece, sul fronte di un adeguamento delle politiche di valorizzazione e fruizione e per un maggior sviluppo del turismo culturale, si dovrebbe:

- non puntare solo sui siti maggiori, ma promuovere anche i siti oggi a minore afflusso di pubblico e dotarli di servizi di accoglienza, puntando a costituire un vero "sistema beni culturali".

In questa prospettiva, con l'azione sinergica anche degli operatori sia pubblici che privati del settore, si potrebbe riuscire a produrre un'adeguata "strategia-Paese" che punti finalmente ad avviare e consolidare processi mirati, virtuosi e integrati di gestione/valorizzazione/sviluppo dei beni culturali, il vero "core business" del nostro Paese.

*Presidente Terotec