



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E ISTITUZIONI E TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 – 44100 Ferrara

Quaderno n. 29/2007

December 2007

L'esigenza di elementi manageriali nei
Piani di gestione UNESCO.

I risultati di uno studio condotto su due siti
patrimonio mondiale dell'umanità in Italia e Spagna

Francesco Badia

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (giovanni.ponti@unife.it)

Managing Editor: Patrizia Fordiani (patrizia.fordiani@unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino

Simonetta Renga

www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/quaderni-del-dipartimento

L'esigenza di elementi manageriali nei piani di gestione UNESCO. I risultati di uno studio condotto su due siti patrimonio mondiale dell'umanità in Italia e Spagna*

Francesco Badia**

ABSTRACT

The Need of Including Managerial Aspects in UNESCO Management Plans: Evidences from a Study Based on Two World Heritage Sites in Italy and Spain.

This work is the final result of a research project, funded by the Italian Nation Research Centre (CNR) about the cultural identity like integration factor. The project aim was to study, from a business economics perspective, the management system of the cultural sites, belonging to the World Heritage List of the UNESCO. In particular, the paper examines the informative systems and tools, implemented by the organizations (normally local authorities or cultural institutions) responsible for the management of the UNESCO sites. The methodological approach is deductive-inductive, coherently with the traditional business economics formulations: it consists in practice of two parts, the first one focused on the literature review and the context analysis, the second one based on the case studies of two cultural sites. They are Ferrara (Italy) and Granada (Spain), where respectively two and three organizations, responsible of the site management, have been identified. The conclusions of this work enlighten the importance of a specific tool, requested by the UNESCO, called "management plan", for the administration of the site and the necessity on one hand of a managerial approach in its process of drafting and on the other hand of including economic and managerial aspects in its contents.

Keywords: Management Plan; World Heritage List; Governance; UNESCO Site of Ferrara; UNESCO Site of Granada

JEL Classification: O19; O29; Z10; Z18

* Il presente lavoro è il risultato di una ricerca condotta nell'ambito della Promozione alla Ricerca Nazionale del CNR "L'identità culturale come fattore di integrazione". Fra le persone che, con il loro ruolo di guida e di supporto, hanno reso possibile il completamento del lavoro, si ringraziano il professor Luca Anselmi dell'Università di Pisa, il professor Fabio Donato dell'Università di Ferrara e la dottoressa Anna Maria Visser dell'Università di Ferrara. Si intende altresì ringraziare tutti coloro che hanno collaborato al lavoro di studio e di analisi dei casi e che hanno permesso la realizzazione degli stessi: fra questi, preme ricordare il professor David Ortiz Rodriguez dell'Università di Granada (Spagna), la dottoressa Arianna Zanelli del Comune di Ferrara, l'architetto Marco Borella della Provincia di Ferrara, l'architetto Juan Manuel Becerra del *Servicio de Protección de la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía*, Victoria Chamorro Martinez del *Patronato de la Alhambra y Generalife*, Carlos Mas della *Fundación Albayzin* e Nicolás Torices Abarca dell'*Instituto Municipal de Rehabilitación* dell'*Ayuntamiento de Granada*.

** Assegnista di ricerca del Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, Università di Ferrara, via Voltapaletto 11, 44100 Ferrara. Indirizzo e-mail: badia@economia.unife.it.

Introduzione

Il presente lavoro costituisce il risultato finale di una ricerca realizzata nel corso dell'anno 2006, nell'ambito del programma di Promozione alla Ricerca Nazionale del CNR "L'identità culturale come fattore di integrazione", che ha avuto per oggetto specifico il progetto intitolato "Lo sviluppo di sistemi informativo contabili integrati ai fini del controllo manageriale negli enti locali e nelle organizzazioni culturali, operanti nei territori riconosciuti dall'UNESCO quali patrimonio mondiale dell'umanità: il caso di Ferrara e Granada". Nelle sue finalità più generali, la presente ricerca andava a situarsi nel quadro dei legami fra lo sviluppo socio-economico di un territorio e la valorizzazione dell'identità culturale dello stesso. Tale elemento di sfondo è stato però analizzato adottando una prospettiva di indagine economico-aziendale,¹ dove i soggetti, specificamente studiati ai fini dell'analisi, sono state aziende² a forte impatto territoriale,³ quali enti locali ed istituzioni culturali, deputati alla gestione del patrimonio culturale.⁴

Ai fini di effettuare in maniera compiuta tale indagine, lo scopo più specifico dello studio è stato quello di indagare i sistemi di management delle aziende,⁵ fossero esse enti locali o organizzazioni di altro tipo deputate alla gestione del patrimonio culturale, con uno sguardo di maggiore enfasi sul contributo che i sistemi informativo-contabili⁶ in particolare possono fornire all'adempimento dei bisogni di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.⁷ Nell'ambito della presente indagine, inoltre, si è preso in esame in particolare il caso del patrimonio riconosciuto di valore universale dall'UNESCO e per questo inserito nella "World Heritage List" di tale istituzione, operante in seno alle Nazioni Unite per incoraggiare la collaborazione tra le nazioni nelle aree dell'educazione, scienza, cultura e comunicazione.⁸

In particolare, uno dei fondamentali scopi che si era posto all'origine dell'indagine era quello di valutare quanto la capacità di integrazione all'interno dei sistemi informativi (nell'ambito

¹ Con ciò si intende pertanto rivolgere l'attenzione al ramo scientifico di studi economici che si richiamano in maniera esplicita, per la dottrina italiana, all'opera del professor Gino Zappa, con particolare riferimento a Zappa (1927), prolusione tenuta all'inaugurazione dell'anno accademico 1926-1927 all'Università Ca' Foscari di Venezia.

² Per alcune note introduttive sul concetto di "azienda" nell'ambito degli studi economico-aziendale, si rimanda a Giannessi (1960) e, con particolare riferimento al concetto di sistema aziendale, Bertini (1977).

³ Sul rilievo del legame fra aziende e territorio di riferimento, in particolare per gli enti locali, si veda Anselmi (2006).

⁴ Per un'analisi delle problematiche economico-aziendali legate alla gestione delle istituzioni culturali, si rimanda a: Donato (2004).

⁵ Sul concetto di sistema di management si veda in particolare: Zuccardi Merli (1990).

⁶ Un'analisi approfondita del ruolo dei sistemi informativi nell'economia d'azienda si ha in Marchi (1993).

⁷ Sul bisogno di conciliare l'approccio alla tutela con quella della valorizzazione (e della promozione) del patrimonio culturale, da parte delle istituzioni preposte per questi scopi, si vedano alcune considerazioni rintracciabili in Visser (2004) e, più in generale, in Sibilio Parri (2004).

⁸ Un sintetico *excursus* sulle attività dell'UNESCO, con particolare riferimento svolto dalla Commissione Italiana in seno a tale istituzione, si può trovare in Azzario Chiesa (1999).

delle diverse tipologie di informazioni contabili ed extracontabili che si possono ricavare)⁹ e fra i sistemi informativi di organizzazioni differenti, ma legate da rapporti significativi (quali possono essere enti locali ed altre organizzazioni culturali legate al territorio) possa rendere un efficace contributo all'ottenimento e al mantenimento di riconoscimenti quali quello dell'UNESCO, volti al riconoscimento e alla promozione dei valori culturali di una determinata area territoriale. L'idea che era alla base di questo progetto di ricerca era dunque quella di ritenere che una "certificazione" quale quella della *World Heritage List* per un sito culturale non costituisca solamente un riconoscimento di natura formale, ma possa produrre un effetto leva sul territorio al fine di promuovere virtuosi processi di sviluppo economico, attirando rilevanti flussi turistici nel territorio, secondo un'ottica di sostenibilità del patrimonio artistico e naturale, nonché ulteriori processi di coesione sociale nella popolazione, mediante il riconoscimento della stessa nell'identità storico-culturale del territorio di appartenenza.¹⁰

Su tali aspetti, le organizzazioni coinvolte nei processi di gestione del sito UNESCO detengono un ruolo di assoluta importanza, per cui è apparso di elevato interesse l'approfondimento degli aspetti di natura economico-aziendale che potessero favorire la lettura del quadro proposto che tenesse conto delle problematiche di *governance* e di natura gestionale, organizzativa ed informativo-contabile di tali istituzioni. Il confronto con la realtà concreta, nei casi studiati dei siti UNESCO di "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta del Po" (Italia) e di "Alhambra, Generalife ed Albayzin di Granada" (Spagna) ha permesso di mettere in luce come, con riguardo ai concreti strumenti informativi, il principale oggetto di indagine fosse da rintracciare nel cosiddetto "piano di gestione UNESCO", documento che, in seguito alla sottoscrizione delle linee guida operative per l'implementazione della convenzione sul patrimonio mondiale,¹¹ l'UNESCO stessa ha stabilito essere lo strumento fondamentale da redigere al fine di raccogliere tutti gli elementi informativi capaci di esprimere il grado di protezione e conservazione dei valori di natura universale, grazie ai quali ciascun sito è stato inserito nella lista.

Il lavoro che segue, dopo aver illustrato con più precisione l'oggetto e la metodologia della ricerca realizzata, ed aver delineato il contesto di riferimento dell'indagine, illustra quelli che sono stati i risultati della ricerca stessa in tema di analisi dei sistemi di gestione dei siti UNESCO, di osservazione dei casi empirici concretamente osservati, e di considerazioni critiche in merito al contenuto necessario dei piani di gestione al fine di un efficace espletamento delle finalità istituzionali delle organizzazioni che sono chiamate a redigerlo.

⁹ Si rimanda ad alcune considerazioni presenti in Badia (2004).

¹⁰ Per un approfondimento, si rimanda a De Varine (2005).

¹¹ Le linee guida applicative, redatte nel 2005, sono da riferirsi alla Convenzione redatta nel 1972.

1. Obiettivi e metodologia della ricerca

In questo paragrafo si intende sviluppare con maggiore dovizia di particolari quelli che sono stati i contenuti ispiratori della ricerca e la linea metodologica che si è seguita nel suo protrarsi. Come si è già avuto modo di segnalare, l'oggetto di analisi prevalente è stato quello delle istituzioni culturali e degli enti locali operanti in aree territoriali riconosciute come "Patrimonio Mondiale dell'Umanità" da parte dell'UNESCO. Tale riferimento è apparso particolarmente significativo, in quanto l'iscrizione di un sito nella *World Heritage List* è legata ai seguenti aspetti:

- in primo luogo, essa costituisce spesso il risultato di forme di collaborazione fra più enti ed istituzioni, fortemente legate al territorio, che si occupano di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale;¹² in tal senso, lo studio di casi di questo tipo può costituire un oggetto di indagine privilegiato per valutare la capacità di creare sistemi informativi integrati ed inter-organizzativi, così come delineato nell'introduzione di questo lavoro;
- in secondo luogo, negli ultimi anni, sia l'ottenimento della certificazione UNESCO che il mantenimento della stessa viene legato (anche se per il secondo aspetto non ancora in forma pienamente coattiva) alla redazione del "Piano di Gestione", un documento che al suo interno dovrebbe contenere anche un chiaro riferimento ai processi di controllo e monitoraggio che si realizzano o si intendono realizzare,¹³ ai fini della conservazione e valorizzazione del patrimonio.

Alla luce del quadro appena descritto, l'ambito di studi economico-aziendali al quale si è dedicata maggiore attenzione e del quale, soprattutto nelle intenzioni iniziali, si voleva cogliere il rapporto fra aderenza fra teoria e pratica aziendale, ha riguardato i sistemi manageriali di controllo aziendale, con particolare enfasi sulla misurazione delle *performance*,¹⁴ con riferimento a tale aspetto, relativamente alla realtà oggetto di indagine, i punti su cui originariamente si era deciso di sviluppare il progetto di ricerca riguardavano:

- la capacità di sviluppare un sistema di controllo multidimensionale, che consideri aspetti di misurazione delle *performance* (elemento già di per sé non molto diffuso nelle aziende ed istituzioni culturali, così come negli enti locali), ma che, oltre a questo, nell'ambito delle diverse dimensioni

¹² In merito all'importanza della creazione di reti e del governo delle stesse al fine del soddisfacimento degli interessi comuni, si segnalano le considerazioni contenute in Longo (2005), e con particolare riferimento al settore culturale in Salvemini & Soda (2001).

¹³ Sul concetto di controllo in azienda, con particolare riferimento all'accezione di natura economica dello stesso, si rimanda a: Brunetti (1979), Bergamin Barbato (1991), Anselmi *et alii* (1997), quest'ultimo con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche.

¹⁴ Per un approfondimento del tema della misurazione delle *performance* in azienda si rimanda a Eccles (1991), Kaplan & Norton (1992, 1993), Simons (2005).

da misurare, tenga conto non solo di quelle di natura “tradizionale” per le organizzazioni legate al settore della cultura, ma anche quelle di natura economica e sociale;¹⁵

- la capacità di creare opportune forme di integrazione fra i sistemi informativi delle organizzazioni studiate, che hanno come obiettivo la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale territoriale.¹⁶

Come si avrà modo di descrivere nei paragrafi successivi, il concreto svolgimento della ricerca ha messo in luce come tali sistemi siano in realtà ancora poco utilizzati o vedano solo alcune forme iniziali di utilizzo, non pienamente aderenti ai modelli teorici suggeriti dalla dottrina¹⁷ e già applicati in altri contesti aziendali. Ciò è stato ravvisato sia per quanto riguarda i cinque casi aziendali (Comune e Provincia di Ferrara per il sito UNESCO italiano, *Ayuntamiento de Granada*, *Patronato de la Alhambra y Generalife* e *Fundación Albayzin* per quello spagnolo), sia, mediante un’analisi della letteratura più significativa in materia.¹⁸ La circostanza rilevata, in ogni caso, non toglie comunque importanza agli strumenti di misurazione delle *performance* considerati, ma, al contrario, pare rafforzare la necessità di rivolgervi un’attenzione particolare, evidenziando i possibili spazi di applicazione nelle istituzioni culturali e negli enti locali, con particolare riferimento alla loro inclusione o considerazione nel piano di gestione UNESCO o nel processo di redazione dello stesso.

Dal punto di vista metodologico, coerentemente alle più autorevoli fonti dottrinali in campo economico-aziendale,¹⁹ si è scelto di utilizzare una metodologia della ricerca di tipo deduttivo-induttivo, ovvero che sappia coniugare un approccio dal generale al particolare con uno dal particolare al generale. L’utilizzo di tale approccio permette comunque di individuare due aree della ricerca, che pur in stretta interrelazione l’una con l’altra, sono rispettivamente dominate dall’approccio deduttivo e da quello induttivo.

In particolare, la parte della ricerca a carattere prevalentemente deduttivo ha avuto come riferimento lo studio delle formulazioni teoriche nei principali ambiti dottrinali già citati, ascrivibili all’utilizzo di sistemi informativo-contabili integrati ai fini del controllo manageriale, con particolare riferimento ai sistemi di misurazione delle performance ed alle tematiche relative agli elementi di management delle aziende culturali, servendosi di un approccio volto a considerare gli aspetti di peculiarità che contraddistinguono tali aziende. Appare non secondario sottolineare come in questa parte della ricerca, tenuto conto del campo di indagine prescelto, sia stato fondamentale servirsi anche di un approccio interdisciplinare, allargando il campo di interesse dalla prospettiva

¹⁵ Per un approfondimento di questi aspetti si rimanda a Badia (2005).

¹⁶ Su tale tematica si vedano alcuni spunti contenuti in Bagdadli (2001).

¹⁷ Si considerino Kaplan & Norton (1996, 2004), Baraldi (2000), Mussari *et alii* (2005).

¹⁸ Si vedano in particolare: Roncaccioli (1996), Dubini (1999), Sibilio Parri (2007), Donato (2007).

¹⁹ Il riferimento è a Ferraris Franceschi (1998).

economico-aziendale (quella di prevalente interesse) a quella economica,²⁰ ma anche ad altri settori scientifici, che, in tema di gestione del patrimonio culturale, hanno una grande rilevanza, quali quello architettonico e del restauro, archeologico, storico-artistico, urbanistico e paesaggistico.²¹

La parte a carattere prevalentemente induttivo ha visto invece, come già anticipato, il soffermarsi sulla considerazione di due casi di siti UNESCO ritenuti di particolare interesse, dall'osservazione dei quali, anche per mezzo dell'approfondimento teorico effettuato nell'altra parte della ricerca, è stato possibile astrarre alcuni degli elementi conclusivi. I casi scelti sono stati quelli di Ferrara e Granada. Entrambe le città sono iscritte nella lista del Patrimonio Mondiale, Ferrara dal 1995, con il titolo di "città del Rinascimento" (riconoscimento esteso nel 1999 al suo delta del Po), Granada dal 1984 per l'Alhambra (riconoscimento esteso al monumento del Generalife ed al quartiere storico dell'Albayzin, nel 1994). I casi si presentavano come significativi, oltre che per la loro importanza storico-artistica, anche per la presenza di diversi elementi di somiglianza che ne rendevano interessante l'analisi in un'ottica di comparazione internazionale; tali elementi si possono rintracciare:

- in un simile profilo dimensionale delle due città, entrambe di media grandezza,²²
- nel forte legame presente fra territorio ed Università locale (in entrambi i casi di antica fondazione);
- infine, elemento di particolare interesse anche per l'argomentazione di alcune delle considerazioni conclusive, nello stato attuale dell'iscrizione derivante da due riconoscimenti successivi, elemento che comporta la necessità di interrelazione fra i soggetti promotori del primo e del secondo riconoscimento per entrambe le realtà.²³

²⁰ In tema di economia della cultura si rimanda, fra gli altri, a Trimarchi (1993), Santagata (1998), Benhamou (2004) e Mazzanti (2003).

²¹ L'approfondimento degli aspetti più significativi di queste materie, in relazione alla gestione del patrimonio culturale, non può essere riassunto in questa pubblicazione (né tanto meno in una sua nota a piè di pagina). La sottolineatura dell'importanza dell'approccio interdisciplinare vuole più che altro rappresentare un richiamo alla necessità di rapportarsi allo studio del *management* del patrimonio culturale con una mentalità aperta a recepire le istanze e i contributi derivanti da un ampio spettro di materie e compartimenti scientifici; tale considerazione viene ad assumere un ruolo centrale anche e soprattutto se valutata al fine di studiare uno strumento quale il piano di gestione UNESCO, che, nella proposta di questo lavoro, non può che derivare dalla "contaminazione" e dal molteplice contributo di diversi settori disciplinari.

²² Secondo recenti statistiche più recenti, Ferrara ha 130.992 abitanti, considerando il Comune (la popolazione provinciale è invece di 344.323 abitanti, quella della Regione Emilia Romagna è di 3.983.346), mentre Granada ne ha 240.661, se si fa riferimento al territorio municipale (821.000 invece se si conta tutta la Provincia, mentre la *Comunidad Autónoma de Andalucía* ne ha 7.357.558). Per il reperimento di questi dati, si è fatto riferimenti a banche dati e pubblicazioni disponibili online, sui siti di Istat (IT), e Junta de Andalucía (ESP). Si vedano: www.istat.it, www.juntadeandalucia.it.

²³ A Ferrara il primo riconoscimento, quello di "città del Rinascimento" è stato ottenuto per opera soprattutto del Comune, mentre il secondo per "il suo Delta del Po" grazie, in particolare, all'opera dell'istituzione Provincia. Per quanto riguarda la realtà di Granada, la realtà di riferimento per il riconoscimento del 1984 è quella del *Patronato de la Alhambra y Generalife*, ente gestore di tali monumenti – si tenga conto in particolare che l'Alhambra è quello più visitato di tutta la Spagna -, mentre per il riconoscimento del 1994, pur nell'evoluzione che sarà poi descritta, i soggetti di riferimento possono essere considerati l'*Ayuntamiento* (ovvero l'ente territoriale equivalente al Comune italiano) di Granada ed una organizzazione istituita all'uopo: la *Fundación Albayzin*.

Per entrambi i siti si sono studiati i sistemi di management implementati ai fini dell'ottenimento e mantenimento della certificazione dell'UNESCO, ma soprattutto, più in generale, per la tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale dei due territori. La scelta di questi due casi è stata fatta anche in virtù del fatto che in entrambi i casi l'iscrizione nella *World Heritage List* è stata legata alla presenza di monumenti di altissima rilevanza storico-artistica, provenendo da periodi che hanno costituito un momento fondamentale per la definizione dei caratteri culturali dei popoli italiano e spagnolo. Per Ferrara, infatti, il periodo di riferimento è quello tardo medievale, ma soprattutto rinascimentale, all'interno del quale si è visto il massimo splendore della cultura italiana, che ancor oggi ha lasciato una forte impronta sul contesto socio-culturale italiano e di Ferrara. Anche per Granada, va considerato il periodo tardo medievale che ha visto la fine (proprio a Granada) della dominazione araba in Spagna, la quale però ha lasciato importanti influssi socio-culturali sulla popolazione spagnola.²⁴

Prima di andare a sviluppare in maniera più esaustiva i contenuti ed i risultati della ricerca, si ritiene opportuno andare ad illustrare anche il percorso, che, sempre in ottica metodologica, è stato seguito nella fase di investigazione. In particolare, possono essere identificate quattro fasi nelle quali si è articolata la ricerca:

- 1) una prima fase di approfondimento delle tematiche di interesse dal punto di vista teorico-dottrinale e di definizione di alcune ipotesi legate all'oggetto della ricerca; tale fase ha richiesto lo studio dei principali contributi della letteratura nazionale ed internazionale,²⁵ senza dimenticare la necessità di riferirsi ad un quadro dottrinale che tenga conto di un approccio anche interdisciplinare, al fine di poter comprendere nell'oggetto della ricerca anche i legami degli aspetti delle discipline economico-aziendali con quelli di altre materie che assumano interesse ai fini della presente ricerca;
- 2) una seconda fase in cui, nell'ambito dei siti UNESCO già scelti nella fase preliminare di definizione della ricerca, sono stati ricercati i soggetti di riferimento per l'analisi empirica, che si sono identificati in Comune e Provincia di Ferrara per il sito italiano, in *Ayuntamiento* di

²⁴ Si è ritenuto dunque, in coerenza anche con i fini più generali del progetto di ricerca promosso dal CNR, che i due casi indicati potessero far emergere in maniera chiara come il puntare su fenomeni volti anche ad una promozione economica dell'area, legando questa ai valori culturali ivi presenti, potesse costituire un valido strumento per favorirne il riconoscimento culturale, oltre che, in una prospettiva internazionale, per contribuire a fenomeni di integrazione fra diverse popolazioni mediante la riscoperta, da parte di ciascuno, delle proprie radici socio-culturali ed il reciproco scambio di conoscenze sulle stesse, obiettivo al quale punta l'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale da parte dell'UNESCO.

²⁵ Un altro aspetto su cui non si è ancora soffermata l'analisi, ma che ha avuto un ruolo importante nella fase di ricerca teorica è stato quello legato allo studio del recente processo di riforma delle amministrazioni pubbliche su scala internazionale, che ha interessato in maniera robusta anche le organizzazioni culturali, tradizionalmente legate al settore pubblico, specialmente in Italia. Su questi aspetti si rimanda, per approfondimenti, ad Anselmi (2003), Borgonovi (2002), Farneti (1995), Orlandini (2004), Pollitt & Bouckaert (2000), pubblicazione quest'ultima che pone particolare attenzione al processo di riforma sviluppatosi a livello internazionale.

Granada, *Patronato de la Alhambra y Generalife* e *Fundación Albayzin* per il sito spagnolo; questa fase ha visto anche una prima presa di contatto con tali soggetti, ai fini di una prima valutazione della possibilità di realizzare la ricerca in oggetto;²⁶

- 3) una terza fase di studio ed analisi dei sistemi di management ed informativo contabili emergenti nelle realtà individuate, con particolare riferimento al loro grado di percezione delle *performance* territoriali realizzate, secondo un profilo di indagine multidimensionale nonché del grado di integrazione dei sistemi informativo – contabili al loro interno e nelle loro interrelazioni reciproche; in questa fase della ricerca si è anche cercato di sottoporre ad indagine comparativa i primi risultati, analizzandoli alla luce dei contributi teorici che erano stati oggetto di approfondimento nella prima fase. In sintesi, è emerso come lo strumento principale di gestione del sito UNESCO, di rilevanza anche dal punto di vista informativo (ma non dal punto di vista contabile) dovesse in linea teorica essere costituito dal piano di gestione, non ancora però realizzato in maniera completa ed esaustiva in nessuna delle realtà studiate; ancora, è emersa anche la scarsità di strumenti di misurazione delle *performance*, soprattutto legati ad aspetti economici o quantitativi. Ciò non toglie, che a livello generale di sistema di management dei siti, si siano potute fare opportune osservazioni, che saranno sviluppate in particolare nel quarto e quinto paragrafo di questo lavoro, alla luce dei quali saranno interpretabili anche i punti critici appena descritti;
- 4) una quarta ed ultima fase di elaborazione di considerazioni critiche sulle realtà osservate e di verifica della coerenza delle ipotesi formulate all'inizio della ricerca, mediante anche la valutazione del grado di integrazione fra le istituzioni coinvolte nella gestione di un medesimo sito UNESCO e di quello raggiungibile.

²⁶ Si segnala che tutti i soggetti contattati si sono mostrati disponibili ed interessati alla collaborazione per lo svolgimento della presente ricerca, elemento che è stato di primaria importanza nel poter poi giungere ai risultati attesi.

2. Il contesto di riferimento

A partire dalla sottoscrizione, nel 1972, della Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Culturale e Naturale in seno all'UNESCO,²⁷ ad oggi sono stati iscritti 851 siti (dei quali 660 di patrimonio culturale, 166 naturali e 25 “misti”), dislocati in 141 distinti paesi, nella “*World Heritage List*”. A livello mondiale l'Italia è la nazione più rappresentata, con 41 siti iscritti, seguita dalla Spagna con 40.

Il progressivo ampliamento della lista, il passare degli anni e la volontà da parte dell'UNESCO di tutelare e preservare i siti riconosciuti, ha portato alla redazione di una serie di documenti successivi di applicazione e adattamento della Convenzione del 1972,²⁸ fino alle linee guida operative del 2005,²⁹ dove è stabilito che ogni sito Patrimonio dell'Umanità deve provvedere a redigere un proprio strumento di natura gestionale, detto *management plan* (“piano di gestione”), per garantire la protezione e conservazione dei valori di natura universale, grazie ai quali al sito è inserito nella lista; detto piano dovrebbe contenere anche opportuni sistemi di controllo e monitoraggio basati su parametri di diverso tipo: di valorizzazione del patrimonio culturale, di natura economica, di promozione, formazione e comunicazione, ed altro ancora (si rimanda all'ultimo paragrafo per una disamina più specifica di tali contenuti).

L'UNESCO ha però deciso di non entrare direttamente in questo meccanismo di monitoraggio, ma di intrattenere i propri rapporti direttamente con gli Stati membri, che a loro volta hanno il compito di sovrintendere i processi di redazione dei singoli piani di gestione nel loro territorio nazionale. In questo contesto, pertanto, pur essendo il piano uno strumento del quale ogni sito si *deve* dotare (e che è divenuto anche un elemento essenziale della domanda per i siti che si candidano all'iscrizione), spetta ad ogni Stato nazionale predisporre un *corpus* di linee guida generali, principi applicativi ed operativi, nonché un opportuno sistema di scadenze, per la redazione dei Piani di Gestione da parte dei propri siti. Fino ad oggi, molti Stati – non solamente quelli che si trovano ad affrontare situazioni critiche relativamente alla tutela del patrimonio culturale (come gli Stati coinvolti in conflitti o in gravi condizioni di sottosviluppo) – non si sono ancora mossi in maniera decisa verso questa direzione.

²⁷ UNESCO (1972).

²⁸ In particolare appare opportuno ricordare gli orientamenti strategici del 1992 (UNESCO, 1992) le linee guida operative del 1997 (UNESCO, 1997), ma in particolar modo la dichiarazione di Budapest del 2002 (UNESCO, 2002), dove si è stabilito l'obbligo di presentare il piano per i siti nuovi entranti nella lista, allargato poi a tutti i siti, compresi dunque quelli già iscritti, per l'appunto con la redazione del documento del 2005.

²⁹ “*Each nominated property should have an appropriate management plan or other documented management system which should specify how the outstanding universal value of a property should be preserved, preferably through participatory means*”, da UNESCO (2005), page 26, point 108.

L'Italia costituisce un'eccezione tutto sommato positiva, in quanto il Ministero dei Beni Culturali, a breve distanza dalla stesura della Convenzione, ha cominciato a mettere in essere il proprio sistema di predisposizione e monitoraggio dei piani di gestione, al fine di poter disporre, almeno degli intenti, di tutti i piani, secondo le intenzioni iniziali, per la fine del 2006. Tale scadenza, comunque non tassativa, non è stata rispettata dalla gran parte dei siti nazionali, tant'è che al momento solamente 11 dei 41 siti italiani hanno redatto il piano di gestione.³⁰ Va rilevata anche la presenza di una normativa nazionale, la legge n. 77/2006, approvata il 20 febbraio, che cita esplicitamente la redazione dei piani di gestione, come elemento caratterizzante dei siti UNESCO;³¹ in particolare, essa prevede per i siti UNESCO la priorità nell'assegnazione di finanziamenti destinati ad interventi compatibili con il quadro di leggi vigenti e misure di *sostegno*, ai fini di una gestione sostenibile e di una giusta relazione tra flussi turistici e servizi culturali offerti.

La situazione spagnola (esaminata per un'opportuna comparazione in sede di ricerca) appare invece più arretrata, in quanto non sono state ancora emanate normative nazionali, né linee guida in materia; va detto però che ciò si è verificato anche in presenza di un quadro istituzionale di competenze che si presenta più problematico di quello italiano, in quanto gran parte dei poteri di valorizzazione e tutela del patrimonio culturale sono attribuiti alle Comunità Autonome (assimilabili come livello di governo alle Regioni italiane, ma con più poteri).

Nei seguenti paragrafi si andrà a tracciare con più precisione la situazione dei casi analizzati, inseriti nel quadro descritto e, sempre tenendo presente lo scenario appena delineato, si porranno le opportune considerazioni in tema di tutela, valorizzazione e *governance* di un sito UNESCO, ma anche di possibili linee di applicazione del piano di gestione, strumento ancora da sviluppare nella maggioranza dei casi: come si avrà modo di sottolineare, infatti, dall'analisi effettuata sui documenti forniti dai due siti studiati, oltre che su altra documentazione ottenuta dal Ministero dei Beni Culturali italiano, dalla Comunità autonoma dell'Andalusia, ma anche da altri siti Patrimonio dell'Umanità e dall'Associazione Città Italiane Patrimonio UNESCO, si sono desunte alcune considerazioni che sembrano utili per un'analisi di natura più generale sui profili economici e manageriali applicati o applicabili ai piani di gestione dei siti UNESCO.

Di fronte alla situazione emersa, che è anche quella più diffusa su scala internazionale (costituiscono un'eccezione i siti britannici, che già da prima dell'obbligo dei piani avevano

³⁰ Essi sono i siti iscritti nella lista negli ultimi anni (a partire dal 2002, da quando cioè è stata resa obbligatoria la redazione del piano per la domanda di candidatura alla WHL), vale a dire le città tardo-barocche del Val di Noto, i Sacri Monti di Piemonte e Lombardia, la Val d'Orcia, le necropoli etrusche di Cerveteri e Tarquinia, Siracusa e le necropoli rupestri di Pantalica, Genova: le Strade Nuove e il sistema dei Palazzi dei Rolli; dei siti già iscritti precedentemente al 2002 hanno già redatto il piano di gestione solamente quelli della Valcamonica, di Firenze, di Vicenza e delle Ville del Palladio, di Agrigento e di Verona.

³¹ In particolare, vedasi l'art. 3, co.1: "Per assicurare la conservazione dei siti italiani UNESCO e creare le condizioni per la loro valorizzazione sono approvati appositi piani di gestione".

sviluppato strumenti simili, da cui la stessa UNESCO ha tratto ispirazione) emerge, in conclusione un clima di incertezza riguardo a come debbano essere redatti e su quali elementi chiave debbano puntare i piani di gestione. Uno degli scopi di questo lavoro è quello di provare a fornire alcune osservazioni che possano fungere da sostegno alla redazione degli aspetti di natura economica e manageriale dei piani stessi.

3. La gestione di un sito UNESCO: elementi di *governance* strategica, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale

Un'analisi più puntuale di quelli che sono i contenuti teorici fondamentali con cui, nell'ottica economico-aziendale, è necessario confrontarsi al fine di studiare il sistema di management di aziende territoriali e/o culturali deputate alla gestione dei siti UNESCO, comprende innanzitutto l'approfondimento degli elementi di strategia legati all'adozione delle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio. Richiamando dunque alcuni dei più celebri contributi dottrinali in materia di strategia aziendale,³² ciascuna organizzazione coinvolta nei processi elencati è chiamata a definire la propria "*vision*" sul territorio di riferimento e sul patrimonio culturale ivi compreso, identificando poi, mediante la "*mission*", quelli che dovrebbero essere le linee di azione più generali, da espletarsi poi nella concreta attività di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

Identificata la strategia e le sue concrete modalità attuative, diviene centrale il ruolo del management aziendale nel saper realizzare concretamente quanto si è stabilito.³³ In questa fase è fondamentale il ruolo di supporto che il sistema informativo-contabile, in particolare per quanto riguarda la sua articolazione del sistema del controllo,³⁴ è in grado di dare all'efficacia del sistema. Su questa linea si può perciò inquadrare l'ampio numero di contributi dottrinali, nazionali ed internazionali, nel campo del *management*, che hanno cercato di approfondire i concetti di controllo strategico e manageriale,³⁵ misurazione delle *performance* secondo un profilo multidimensionale e allineamento strategico fra *mission* e sistema di *performance measurement*.

In particolare il concetto di controllo strategico appare quello di maggior significato se integrato in un sistema di azioni volte a verificare da una parte la validità di una strategia deliberata e la sua concreta messa in opera. L'idea di considerare un controllo di natura "strategica" deriva dunque dalla necessità di compiere un processo, in grado di affiancarsi al tradizionale controllo direzionale e capace di superarne i limiti che la strumentazione classica (sistema di *budgeting* e *reporting*, contabilità analitica) stavano facendo emergere, di fronte ad un contesto ambientale e competitivo sempre meno prevedibile e più incerto per tutte le tipologie di aziende,³⁶ incluse quelle

³² Si vedano a tale proposito Coda (1988), Canziani (1984), Mintzberg (1994).

³³ Sul ruolo centrale del management aziendale, si rimanda a Bertini (1995).

³⁴ Sul legame fra sistema informativo ed, al suo interno, sistema di controllo aziendale, si vedano, fra gli altri: Brusa (1995) e Catturi (1997).

³⁵ Fra i contributi più importanti, si vogliono citare: Anthony (1965), Bertini (1977), Lorange (1977), Coda (1988), Bergamin Barbato (1991), Paolini (1993).

³⁶ L'idea di affiancare il controllo strategico al controllo di gestione si sviluppa sul finire degli anni Settanta, in un momento in cui la considerazione della variabile strategica in azienda era divenuta sempre più critica per la sopravvivenza della stessa: fino, almeno, agli anni Sessanta, infatti, la presenza di contesti ambientali poco sottoposti a mutamenti aveva portato alla considerazione del concetto di "pianificazione a lungo termine" (*long-range planning*), consistente in un processo volto a dettare le linee di sviluppo aziendale nel lungo periodo in un quadro di stabilità

legate alla gestione del patrimonio culturale. Il controllo strategico vuole tendere a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi, in un'ottica però di lungo periodo, vale a dire mediante un confronto fra previsioni, in termini sia quali - quantitativi,³⁷ effettuate nella fase di definizione degli orientamenti strategici e la traduzione di tali obiettivi in risultati.

Scendendo ad un ulteriore livello di specificità, lo studio della concreta applicazione della strategia, o, in altri termini, di adozione dei corretti strumenti di *governance*³⁸ delle istituzioni che gestiscono il patrimonio culturale di un sito UNESCO può arrivare alla definizione di specifici sistemi di indicatori quali il *Tableau du Bord*³⁹ o la *Balanced Scorecard*,⁴⁰ modelli di origine, rispettivamente, francese ed anglosassone, dei quali in particolare il secondo ha goduto negli ultimi anni di un grande favore a livello sia teorico-dottrinale, che pratico-applicativo.⁴¹

L'elemento chiave di tali modelli è quello di puntare sulla multidimensionalità degli indicatori utilizzati nel sistema (ovvero la considerazione di più variabili alla base del sistema di controllo), sull'armonizzazione di aspetti gestionali e strategici (legata alla necessità di evitare uno scollamento fra obiettivi di breve e medio - lungo periodo), ed all'equilibrio fra orientamento all'esterno e all'interno (per non considerare l'azienda come un sistema chiuso, tenendo presente il suo inserimento in un sistema di relazioni sociali). Utilizzando un approccio di natura critica a tali modelli, si possono però mettere in luce anche i loro possibili limiti. In riferimento ad essi, è possibile considerata *in primis* la necessità di avvalorare in misura maggiore il fine ultimo di utilità sociale e soddisfazione della cittadinanza, proprio delle organizzazioni studiate in questa ricerca, oltre ai possibili problemi derivanti dal rischio di complicazione del sistema (in presenza di un numero troppo elevato di indicatori, rispondenti al requisito della multidimensionalità) e dalle difficoltà di trasporre in maniera opportuna (e coerente con la *mission* aziendale) le finalità strategiche negli obiettivi gestionali. Proprio per andare incontro alle problematiche di possibile mancanza di collegamento fra *mission* aziendale e sistema di controllo del tipo – *Balanced Scorecard*, gli autori di tale modello si sono soffermati negli ultimi anni sull'approfondimento delle

duratura. Tale concetto si è dimostrato totalmente inadeguato, alla luce delle crisi economiche degli anni Settanta, che hanno fatto emergere la necessità di sapersi adeguare a situazioni ambientali in continua evoluzione, portando alla ribalta, invece, il concetto di management strategico.

³⁷ Per approfondimenti si rimanda a Paolini (1993).

³⁸ Il concetto di *governance*, traducibile come “governo”, si distingue, nella terminologia inglese da quello di *government*, legato ad un contesto di sotteso dirigismo e di gestione della complessità con potere coercitivo ed approccio fondamentalmente *top-down*; il concetto di *governance*, si adatta maggiormente a contesti in cui l'amministrazione ha la sua importanza come elemento centrale di una rete, ma la esercita relativamente alla sua capacità di promuovere le relazioni fra i soggetti coinvolti nei processi di governo, capacità che diventa l'elemento strategico principale della situazione. Alla luce di queste osservazioni, il concetto di *governance* appare più indicato al contesto nel quale si è inserito questo lavoro, anche per esprimere il processo di traduzione della strategia in concrete politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

³⁹ Si veda in particolare Moisson (1983).

⁴⁰ Tale strumento è stato proposto da Kaplan & Norton (1996).

⁴¹ Si considerino in particolare le attente valutazioni presenti in Bubbio (2000).

tematiche legate al cosiddetto “allineamento strategico”,⁴² proponendo alcune soluzioni operative (adatte soprattutto ad un contesto di impresa privata, ma comunque non chiuse solo su di essa) per far sì che tale allineamento possa effettivamente prendere forma e portare all’effettivo raggiungimento dei risultati sperati.

Nel concreto filone di analisi di questo lavoro, si ritiene dunque che il piano di gestione di un sito UNESCO dovrebbe essere in grado di accogliere al suo interno alcuni strumenti o elementi di controllo ed allineamento strategico, o quanto meno di vedere alla base del suo processo di costituzione l’utilizzo di tali strumenti.

L’utilizzo di una dimensione multidimensionale dei sistemi di controllo e di allineamento strategico pare infine assumere una rilevanza ancora più ampia, se come si è già detto, per il contesto di riferimento di questa ricerca, appare necessario saper cogliere i possibili contributi interdisciplinari, tenendo in conto i *primis* i necessari rapporti ed interscambi fra gli studi di natura economica ed economico-aziendale. In conclusione, in riferimento a questo ultimo aspetto, il presente contributo vuole mettere in evidenza la necessità, per uno specifico ambito di indagine come quello studiato, di saper promuovere studi ed analisi, che sappiano coniugare un approccio interdisciplinare, tenendo conto in particolare delle specificità del settore culturale. A tale settore l’uso degli strumenti e delle metodologie economico-aziendali può essere in grado di fornire utili contributi, a condizione che l’utilizzo sia fatto nella consapevolezza dei legami imprescindibili fra identità di un territorio e patrimonio storico-culturale e paesaggistico, che rendono necessario un adattamento di strumenti e tecniche economico-aziendali a tale specifica realtà e non una loro semplice trasposizione nelle forme già consolidate nelle imprese operanti nei settori *for profit*.

⁴² Kaplan & Norton (2006).

4. I casi analizzati

Nel presente paragrafo si illustrano i casi analizzati durante la ricerca, mettendo in luce gli aspetti conoscitivi apparsi più rilevanti. Sarà dedicato un sottoparagrafo a ciascuno dei due siti, Ferrara e Granada, scelti anche al fine di operare una comparazione fra due situazioni presentanti diversi caratteri di omogeneità che li possono rendere confrontabili o quanto meno affiancabili. Fra questi, già elencati nelle precedenti pagine, preme segnalare nuovamente il fatto che il riconoscimento UNESCO sia stato conferito per entrambi i siti in due occasioni distinte, ovvero la prima iscrizione, alla quale è seguito l'allargamento del sito riconosciuto. Ciò appare interessante da un punto di vista di management, in quanto richiama la necessità di collaborazione fra le istituzioni coinvolte nella gestione del sito e lo sviluppo di capacità che sappiano porsi di fronte alla gestione di una struttura inter-organizzativa a rete.⁴³ Come si evidenzierà nella descrizione dei casi, la situazione attuale non vede però ancora la formazione di un efficace sistema di gestione coordinata, né tanto meno di sistemi informativi integrati fra le diverse realtà istituzionali interessate alla gestione dei siti di Ferrara e Granada (dove tale fenomeno assume connotati ancor più decisi). Ciò appare uno dei punti su cui, nell'ottica di realizzazione dei piani di gestione UNESCO dei due siti studiati (ed il riferimento è qui in particolare al sito spagnolo), sarà necessario porre attenzione, in quanto tale strumento, nei suoi principi ispiratori,⁴⁴ sembra dover vertere sulla condivisione, partecipazione e collaborazione fra i soggetti interessati alla tutela e valorizzazione del patrimonio, e i primi fautori di tali principi dovrebbero essere proprio i soggetti responsabili della gestione del sito.

4.1 Il sito UNESCO di “Ferrara Città del Rinascimento e il suo Delta del Po”

Il sito di Ferrara “Città del Rinascimento” è stato iscritto nella lista del Patrimonio mondiale nel 1995, sulla base della seguente descrizione:⁴⁵ *“Ferrara, sviluppatasi attorno al bacino del fiume Po, divenne un centro intellettuale ed artistico che attrasse le più grandi menti del Rinascimento italiano durante il quindicesimo e il sedicesimo secolo. Qui, Piero della Francesca, Jacopo Bellini e Andrea Mantenga decorarono i palazzi della casata d'Este. Il concetto umanista della “città ideale” giunse a una sua realizzazione in queste zone, portato a compimento a partire dal 1492 da*

⁴³ In realtà, tale caratteristica può essere ritrovata anche in siti che non hanno visto un duplice processo di iscrizione, in quanto nel singolo processo di candidatura per la lista possono concorrere anche più enti istituzionali o aziende associati fra loro a tale fine. Ciò non toglie che il caso di due momenti di iscrizione nella lista separati rendano il quadro di relazioni più complesso così come la gestione del sito stesso, basato quanto meno su due aree o monumenti di rilevante interesse culturale da preservare e valorizzare. Per alcune interessanti osservazioni sulla gestione a rete delle amministrazioni pubbliche, si veda Borgonovi (2000).

⁴⁴ Si rimanda a UNESCO (2005).

⁴⁵ Essa è reperibile sul sito internet della *World Heritage List* (whc.unesco.org/en/list).

Biagio Rossetti, in linea con i nuovi principi della prospettiva. Il completamento di questo progetto ha segnato la nascita della moderna pianificazione urbana e ha influenzato il suo conseguente sviluppo". Questo primo riconoscimento è stato ottenuto in seguito ad un'iniziativa coordinata dal Comune di Ferrara; nel 1999 invece, l'estensione è stata ottenuta in seguito ad un'azione promossa dalla Provincia di Ferrara. Essa si è basata su due ulteriori circostanze, per le quali *"le residenze dei duchi d'Este nel Delta del Po illustrano in modo eccezionale l'influenza della cultura del Rinascimento sul paesaggio naturale"* e *"il Delta del Po è un eccezionale paesaggio culturale pianificato che conserva in modo notevole la sua forma originale"*. Grazie a tali circostanze, l'UNESCO ha dunque esteso l'iscrizione, cambiando il nome del sito nell'attuale "Ferrara, Città del Rinascimento e il suo Delta del Po".

In riferimento a questo caso, la ricerca empirica realizzata ha avuto quattro ordini di finalità: comprendere la strutturazione organizzativa delle istituzioni Comune e Provincia al fine di amministrare le problematiche gestionali legate al riconoscimento UNESCO, studiare gli strumenti chiesti dall'UNESCO o dallo Stato italiano ai fini del monitoraggio dello stato di conservazione del sito, analizzare i sistemi informativi messi in essere ai fini dell'ottenimento dell'iscrizione e dell'ottemperamento alle richieste di monitoraggio dell'UNESCO, dello Stato italiano o anche al fine di supportare il processo interno di "governance" del sito.

In riferimento al primo punto, va notato come all'interno delle strutture né del Comune né della Provincia siano stati istituiti uffici o strutture *ad hoc* per la gestione del sito UNESCO in quanto tale, poiché essa è stata legata alle politiche dell'Assessorato al Turismo per il Comune e di quello alla Cultura (recentemente sostituito da un'entità autonoma dal punto di vista della gestione, l'Istituzione Castello) per la Provincia. Ciò non toglie che la gestione del sito UNESCO sia stata una delle attenzioni degli ultimi anni di entrambe le amministrazioni, in particolare per quanto riguarda il tentativo di sviluppare il processo di redazione del piano di gestione del sito.

Tale documento è risultato infatti essere, come, d'altronde, era atteso, il principale adempimento da espletarsi nei confronti di UNESCO e Ministero dei Beni Culturali; riguardo al piano di gestione, comunque, pur essendo state poste inizialmente alcune scadenze di massima da parte del Ministero (la fine dell'anno 2006) non sono stati ancora attivati meccanismi sanzionatori del mancato espletamento delle procedure.

Da un punto di vista istituzionale, si segnala altresì che il Comune di Ferrara è stato fra i soci fondatori dell'Associazione Città Italiane Patrimonio Mondiale UNESCO, che riunisce al suo interno 3 Regioni, 4 Province (fra cui quella di Ferrara), 39 Comuni e 3 altri Enti istituzionali, tutti interessati nei processi di gestione dei siti UNESCO. L'Associazione, dal 2003, è presieduta proprio dal Sindaco di Ferrara. Il ruolo svolto dal Comune all'interno dell'Associazione (che al momento ha

anche la sua sede in Ferrara) è stato fondamentale negli ultimi anni, così come va segnalato il ruolo di rappresentanza dei propri soci, sempre più importante, che l'Associazione detiene di fronte alla Commissione Nazionale Italiana dell'UNESCO, che ne ha recentemente riconosciuto le importanti finalità, ospitando nella propria sede romana l'assemblea dell'Associazione nel 2000. Inoltre, l'Associazione ha seguito da vicino e ha sollecitato nei canali parlamentari il disegno di legge che ha poi portato alla redazione della legge 77/2006 di cui si è già parlato.

Tornando al piano di gestione, nella fase attuale, esso a Ferrara non è stato ancora predisposto, ma i processi che possono condurre ad una sua redazione sono stati già avviati sia dal Comune che dalla Provincia, anche se nel portare avanti tali processi si è avuta finora qualche difficoltà, dovuta principalmente alla loro novità e al dovere di coinvolgere non solo queste due amministrazioni, ma una serie molto ampia di altri soggetti istituzionali legati alla gestione del sito.

Nelle stesse parole di uno dei responsabili delle istituzioni studiate, *“con il piano di gestione le anime della conservazione e della valorizzazione dovrebbero essere messe in relazione fra loro”*. Questa affermazione, coerente con lo spirito che dovrebbe pervadere la redazione di tale importante documento, è uno dei cardini su cui è stato implementato il processo di costruzione del piano, iniziato con la stipula di una convenzione pubblicata in data 14 febbraio 2005 fra i soggetti interessati alla gestione del sito UNESCO, ovvero Regione Emilia Romagna, Provincia di Ferrara, Comune di Ferrara, Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell'Emilia Romagna, Ente del Parco del Delta del Po, ma anche tutti i 26 Comuni della Provincia di Ferrara.⁴⁶

La convenzione identifica come *“obiettivi essenziali del piano”* quelli di *“conoscenza, tutela, promozione e valorizzazione compatibile e condivisa del sito”*, e specifica che tali obiettivi possono essere raggiunti attraverso:

“a) politiche concertate in grado di porre la conoscenza e la salvaguardia del sito al centro delle prospettive di sviluppo del territorio; b) l'inserimento della risorsa rappresentata dal sito all'interno delle strategie socio-economiche; c) la valorizzazione del sito quale uno dei principali fattori di sviluppo competitivo del territorio; d) la valorizzazione del sito quale parte integrante del sistema di “qualità” dell'offerta culturale e turistica; e) l'organizzazione e la promozione delle potenzialità e tipicità locali; f) un uso concertato e coordinato delle risorse destinate alle politiche culturali, alla promozione del sito e dei beni culturali e ambientali che sul sito insistono”.⁴⁷

Questo estratto della convenzione mette in luce come i fini ispiratori della costruzione del piano di gestione di Ferrara siano pienamente in linea con quelli promossi dall'UNESCO ed al

⁴⁶ I Comuni della Provincia di Ferrara sono Ferrara, Argenta, Berra, Bondeno, Cento, Codigoro, Comacchio, Copparo, Formignana, Goro, Jolanda di Savoia, Lajosanto, Masi Torello, Massafiscaglia, Mesola, Migliarino, Migliaro, Mirabello, Ostellato, Poggiorenatico, Portomaggiore, Ro Ferrarese, Sant'Agostino, Tresigallo, Vigarano Mainarda, Voghiera.

⁴⁷ I punti citati sono direttamente tratti dalla convenzione firmata nel febbraio 2005.

tempo stesso con la prospettiva e le proposte suggerite in questo lavoro. Nella redazione del piano è inoltre necessario non tenere conto solamente della zona geografica specificamente rientrante nel sito, ma anche delle cosiddette “zone tampone”, ovvero le aree confinanti a quelle facenti parte del sito, la cui tutela e valorizzazione assume comunque importanza ai fini di quella del sito stesso. A questo riguardo la convenzione, che in questo modo chiarisce anche il motivo della presenza di tutti i Comuni del territorio provinciale fra i sottoscrittori, stabilisce che *“si sostiene la valorizzazione dell'intero territorio provinciale, sia esso oggetto di tutela, ricompreso nelle zone tampone, o facente parte del “territorio esteso” di pertinenza del bene da tutelare”*. La Convenzione poi identifica fra i membri sottoscrittori alcuni *“promotori”* del piano di gestione, precisamente nel Comune di Ferrara, nella Provincia di Ferrara, nel Consorzio del Parco Regionale del Delta del Po, nella Regione Emilia Romagna e nella Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell'Emilia Romagna.

Dal punto di vista operativo, la Convenzione stabilisce che i soggetti elencati agiscano per costituire un *“comitato di pilotaggio”*, coordinato dalla Provincia, con il *“compito di definire le strategie e le azioni per il perseguimento degli obiettivi”*, operante pertanto a livello politico ed un *“gruppo di lavoro interdisciplinare ed interistituzionale con il compito di elaborare il piano di gestione”*. La Convenzione stabilisce poi una serie di scadenze successive nel corso del 2005, alcune delle quali non sono però state rispettate, al fine della concreta realizzazione del piano: come già si è avuto modo di accennare, emerge la difficoltà di rapportarsi ad uno strumento nuovo quale il piano di gestione e di coinvolgere nel processo di redazione una pluralità di soggetti, tutti interessati alla gestione del sito, ma secondo profili anche differenti fra loro.

In questo periodo sono stati comunque elaborati alcuni documenti generali, volti a definire i contenuti più importanti di quello che sarà poi, concretamente, il piano di gestione. In particolare sono stati studiati: - punti di forza (unicità, distinzione e specificità dei beni e delle risorse del territorio esteso) e debolezza (degrado, pericoli e situazioni di sofferenza nei beni e nelle risorse del territorio esteso) del territorio; - opportunità (considerate come i possibili scenari a lungo termine per conservare il valore del patrimonio culturale); - analisi degli agenti attrattori culturali (beni-paesaggio culturale, risorse naturali, eventi, prodotti tipici); - analisi della ricettività (strutture ricettive e ristoro, professionalità, pacchetti integrati); - analisi infrastrutturale e della qualità della vita.

Tenuto conto di questi elementi, l'obiettivo è quello di arrivare nel più breve tempo possibile ad un *“piano di gestione preliminare”*, che possa anche essere poi concretamente messo alla prova, per mezzo di quattro tipologie di azione: - di ricognizione economico – finanziaria, ovvero di analisi dei singoli bilanci degli attori istituzionali del contesto territoriale; - di tutela, tramite un'attenta

opera di “perimetrazione” del sito e di revisione degli strumenti urbanistici già esistenti; - di conoscenza, ovvero volta a sviluppare e rafforzare la consapevolezza dell’importanza del riconoscimento *in primis* all’interno dei soggetti istituzionali coinvolti; - di promozione, mediante la definizione dei contenuti promozionali del patrimonio in merito alle sue caratteristiche di unicità ed eccezionalità.

Negli scopi delle istituzioni Comune e Provincia di Ferrara (così come degli altri enti che hanno sottoscritto l’accordo) alla redazione del piano di gestione preliminare dovrà poi seguire la prima fase di monitoraggio, utile anche per giungere al documento finale, da sottoporre poi agli opportuni aggiustamenti e modifiche nel tempo: la tempistica di tali futuri processi di revisione non è ancora del tutto chiara, essendo al momento in una fase ben precedente a quella interessata da essi.

4.2 Il sito UNESCO di “Alhambra, Generalife e Albayzin di Granada”

A differenza del sito di Ferrara, che comprende tutto il territorio urbano e buona parte di quello provinciale, il sito UNESCO di Granada si incentra su alcuni specifici monumenti della città spagnola, Alhambra e Generalife, e sul quartiere storico dell’Albayzin. Il primo monumento, come già ricordato, è stato iscritto nel 1984, mentre il secondo è stato inserito nel perimetro del sito nel 1992 (e poi riconosciuto in maniera indipendente all’interno del nome del sito nel 1994, assieme all’Albayzin). Considerando assieme Alhambra e Generalife, essi sono stati iscritti sulla base delle seguenti motivazioni: *“l’Alhambra e i giardini del Generalife rappresentano un traguardo artistico eccezionale; nel corso della storia, l’Alhambra ha avuto un’influenza di grande rilievo sull’arte e cultura spagnole; l’Alhambra è senza dubbio un complesso architettonico di grande valore; essa rappresenta un tipico esempio dello stile nasridi nella cultura spagnola ed è associata con la storia della fede islamica in Occidente”*. Dieci anni dopo la prima iscrizione, l’UNESCO ha deciso di allargare il riconoscimento al quartiere storico dell’Albayzin, in quanto tale *“quartiere residenziale è una ricca miniera dell’architettura indigena moresca, con la quale la tradizionale architettura Andalusia si fonde armoniosamente”*.

Sebbene dal punto di vista storico-artistico e di riconoscimento del valore del patrimonio culturale, nulla possa essere eccepito sulle motivazioni adottate dall’UNESCO, la gestione di questo sito, in seguito all’analisi effettuata si è dimostrata assai complicata, anche per via di questo doppio riconoscimento che ha trovato una certa distanza di tempo (e differenti soggetti proponenti) e per via del fatto che il resto della città (comprendente anche il “centro storico”, con monumenti quali la Cattedrale e la Cappella Reale, il Monastero di San Geronimo ed altri ancora) non è invece compreso nel perimetro ufficiale del sito (anche se costituisce la sua “zona tampone”). Ciò,

nell'attuale gestione del sito, crea un problema di fondo, che consiste nella sproporzione fra le risorse e gli strumenti a disposizione dell'Alhambra e Generalife, patrimonio dello Stato spagnolo, affidato in gestione alla Comunità Autonoma, rispetto a quello del quartiere dell'Albayzin (e del resto della città), sotto l'amministrazione diretta della municipalità - con termine spagnolo "Ayuntamiento" - granadina.

La sproporzione accennata porta, rispetto a quelli che sono anche i fini ispiratori della ricerca, ad una situazione che diverge molto da quella di un patrimonio culturale come volano dello sviluppo locale e dell'identità territoriale: infatti, l'Alhambra è sì il monumento più visitato dell'intera Spagna (con circa due milioni di visitatori ogni anno), ma tale turismo è in gran parte del tipo "mordi e fuggi", ovvero spesso legato alla sola visita a tale monumento, magari con vettori turistici che si occupano di portare i propri clienti direttamente *in loco*, senza che nemmeno vi sia un minimo di tempo per apprezzare le altre bellezze della città, riconosciute dall'UNESCO quali patrimonio mondiale.

Anche se il caso della gestione dell'Alhambra si presenta come un modello di grande efficienza ai fini della valorizzazione turistica, della tutela e della conservazione, tale esperienza appare appunto limitata solo ad una parte (sebbene, forse, la più conosciuta) del patrimonio culturale del territorio e al momento sembra non essere stato ancora colta quella che potrebbe essere l'opportunità per tutto il territorio di un'efficiente gestione condivisa del sito; su tale problema pesa, comunque, ancora una volta, la presenza di enti istituzionali differenti con compiti di gestione sul patrimonio, da una parte lo Stato centrale (che ha istituito il *Patronato de la Alhambra y Generalife*, attualmente sotto la gestione della *Comunidad Autónoma*) e dall'altra l'*Ayuntamiento* (che ha dato vita al *Patronato Municipal Fundación Albaicín Granada*).

Il *Patronato de la Alhambra*, in particolare, è da considerarsi un'entità autonoma a livello gestionale, il cui comitato gerente è formato da persone di riconosciuta professionalità (nel campo della tutela *in primis* e dell'urbanistica), nominate dal Ministero della Cultura spagnolo e dalla Comunità Autonoma dell'Andalusia, ma anche dall'*Ayuntamiento* di Granada. Il ruolo guida è esercitato comunque dai soggetti nominati dalla Comunità Autonoma.

Le considerazioni che sono state esposte, possono essere meglio dedotte da un'illustrazione più puntuale del quadro di competenze e di rapporti istituzionali presente nella gestione del patrimonio culturale in Spagna. Oltre a quello dei soggetti istituzionali già citati, un ruolo di assoluto rilievo è quello esercitato dalla *Comunidad Autónoma* dell'Andalusia, tramite l'organismo della *Junta*, che detiene i principali compiti, a livello generale, in materia di cultura, esercitati mediante una sua funzione interna che è la *Consejería de Cultura*. In particolare, in materia di patrimonio culturale, la *Junta de Andalucía* sovrintende i processi di analisi dei piani e dei

documenti di protezione territoriali e monumentali, che vengono redatti a livello locale, oltre a detenere potere decisorio riguardo a quali territori specificamente (nel quadro comunque della legislazione statale) siano da sottoporre a tutela giuridica. Chiaramente, sono interessati a questi processi anche tutti i siti UNESCO della regione.

L'Alhambra di Granada, di proprietà dello Stato, è riconosciuta dalla legislazione spagnola come "*Conjunto Histórico*" e come tale è sottoposta a tutela dalla legge 16/1985, che stabilisce l'obbligo di avere un *Plan Especial de Protección* (Piano Speciale di Protezione, d'ora in poi PEP).⁴⁸ Negli intenti legislativi, tale piano doveva comunque avere riferimenti maggiormente rivolti alla tutela e di natura urbanistica. L'Alhambra, tramite l'azione del Patronato, se ne è dotata nel 1989, e nelle dichiarazioni ufficiali rilasciate all'UNESCO, il PEP, pur revisionato nel corso degli anni '90, è stato considerato al pari del piano di gestione, pur nella consapevolezza che esso non ne costituisce pienamente un sostituto. In realtà, infatti, il PEP, pur essendo dal punto di vista urbanistico uno strumento di grande valore, che ha ottenuto anche alcuni riconoscimenti nazionali, né all'inizio (quando ciò comunque non era richiesto), ma neppure con i processi di modifica successivi, supportato anche dal 2006 anche da un altro strumento nominato *Plan Director Alhambra*⁴⁹, è stato capace di includere parametri di natura economica e manageriale, se non in piccola parte, ovvero legati in prevalenza agli afflussi turistici. Per questi motivi il PEP è ancora oggi in fase di revisione (tale nuovo processo di è iniziato nel 1998) al fine di avvicinarlo maggiormente ad un piano di gestione UNESCO.

A proposito della gestione degli afflussi turistici nell'Alhambra, è emersa una specie di "conflitto di interessi" fra *Ayuntamiento* (che comunque può scegliere alcuni dei membri del comitato di gestione del *Patronato*) e direzione del *Patronato*, in quanto se da una parte l'amministrazione municipale avrebbe interesse a massimizzare i flussi turistici, dall'altra il *Patronato* vuole tenere conto anche dei possibili danni che un iper-sfruttamento della struttura potrebbe generare al patrimonio culturale.⁵⁰

Inoltre, come si è già avuto modo di dire, un'altra lacuna del PEP inteso come piano di gestione, è fondamentalmente quella di non essere ancora il frutto di un lavoro integrato fra i diversi soggetti responsabili della gestione del sito nel suo complesso. Mentre sul punto relativo alla non

⁴⁸ In particolare, oltre al sito di Granada, la cui situazione sarà enunciata nelle prossime righe, fanno parte del patrimonio mondiale dell'umanità anche i siti andalusi di: - Cordoba (per la sua *Mezquita*), dove la gestione è effettuata assieme alla Chiesa, che ne detiene la proprietà; è comunque presente un PEP per tutto il centro storico della città; - Siviglia, riconosciuto per il suo *Alcazar*, l'*Archivo de Indias* e la Cattedrale, il primo gestito da un suo Patronato autonomo, il secondo direttamente dal Ministero della Cultura, la terza dalla Chiesa; - le città di Úbeda e Baeza, dove i poteri principali di gestione sono assegnati alle locali amministrazioni municipali; - il Parco Nazionale di Doñana, che, facendo parte del patrimonio naturale, è affidato alla giurisdizione della *Consejería del Medio Ambiente* (cioè dell'ambiente).

⁴⁹ Quest'ultimo documento può essere scaricato dal sito internet: www.alhambra-patronato.es.

⁵⁰ Per approfondimenti sugli aspetti legati alla gestione degli afflussi turistici all'interno dell'Alhambra, si veda Chamorro Martinez (2000, 2004).

congruenza del PEP rispetto al piano di gestione, pare che la gestione del *Patronato* sia consapevole del processo ancora da compiere pienamente per giungere al vero e proprio piano di gestione UNESCO, per quanto riguarda la collaborazione inter-istituzionale ciò che si è ravvisato attualmente pare più essere una situazione di stallo, che probabilmente potrà essere mutata solo da chiari indirizzi politici che tentino di superare tale condizione, anche se qualche primo tentativo di collaborazione è stato avviato con lo studio di un itinerario di visita congiunto e di sistema di segnaletica e trasporti pubblici integrati.

Gli aspetti critici messi in luce non devono comunque far passare in secondo piano il fatto che lo studio del caso del *Patronato de la Alhambra* ha messo in luce la presenza di un'istituzione di grandi dimensioni (40 funzionari ed 850 operatori) che gestisce comunque, in maniera più che soddisfacente, uno dei monumenti più importanti e conosciuti del mondo intero. Ciò viene fatto, fondamentalmente, mediante l'articolazione dell'organizzazione su tre funzioni:

1) segreteria generale, con compiti di gestione delle informazioni di natura economica e non, di gestione del personale, di coordinamento delle altre funzioni; all'interno di questa funzione, operano anche due strutture semi-autonome, il dipartimento informatica e quello che segue le visite del pubblico;

2) conservazione, che gestisce da una parte i compiti relativi al restauro e alla manutenzione dei giardini, dall'altra quelli attinenti alle nuove opere e al mantenimento di quelle già esistenti e all'installazione di nuove strutture operative;⁵¹

3) ricerca, innovazione e diffusione, che gestisce le attività interne ai musei, alla biblioteca e all'archivio dell'Alhambra.

Anche a livello di sistema informativo in questo caso si è di fronte a una struttura che dispone di una serie molto ampia di strumenti a fini interni ed esterni. Riguardo ai primi, è stato sviluppato un sistema di misurazione delle *performance* sostanzialmente fondato su indicatori di natura turistica ed economico-quantitativa. Riguardo all'informativa esterna, in realtà essa è compresa nei documenti contabili della *Junta de Andalucía*, dalla quale il *Patronato* dipende, in termini contabili, mediante l'assegnazione di una cifra annuale a *budget* di spesa.

Per completare il quadro delineato, al fine di mostrare il ruolo svolto da tutti i soggetti aziendali coinvolti nella gestione del patrimonio culturale del sito UNESCO, si vuole ora puntare l'attenzione sul ruolo dell'*Ayuntamiento* di Granada e su quello della *Fundación Albayzín*.

⁵¹ Non stupisca il fatto che si parli di "nuove opere" o "nuove installazioni" nell'ambito di un monumento storico: l'Alhambra, infatti, si presenta in realtà come una piccola cittadella, al cui interno, pur nel rispetto del patrimonio storico e artistico, vi è la possibilità di prevedere la costruzione di nuove strutture; ciò è comunque sottoposto a rigidi vincoli, tant'è che su tali azioni è proprio la funzione "conservazione" ad esercitare i propri poteri decisionali di indirizzo e controllo.

In Spagna, i compiti di gestione dell'*Ayuntamiento* in materia di patrimonio culturale sono (con competenza esclusiva) quelli della divulgazione del patrimonio storico-artistico e di un'azione di controllo e di informazione nei confronti delle altre amministrazioni responsabili del patrimonio su tutte le azioni di danneggiamento o pericolo del patrimonio stesso; l'*Ayuntamiento*, nel campo della cultura, mantiene importanti relazioni con il Ministero ad essa preposto e le *Juntas* delle Comunità Autonome.⁵² In particolare, come già emerso, i compiti di tutela dei siti UNESCO sono gestiti in gran parte assieme a questi altri enti istituzionali.

In riferimento alla specifica situazione di Granada ed al riconoscimento UNESCO del 1994, esso è stato promosso grazie proprio ad un'iniziativa dell'*Ayuntamiento*. Dal contatto con i responsabili delle istituzioni locali di Granada, è emerso come uno dei motori principali di tale iniziativa sia stata quella della speranza di ottenere finanziamenti, in seguito al riconoscimento, per il restauro del quartiere dell'Albayzin, ancor oggi in stato di degrado più o meno gravi. In realtà, tale speranza, invero non pienamente coerente con i fini dell'iscrizione nella lista del patrimonio, è rimasta tale.

Inoltre, mentre, come si è avuto modo di illustrare, una qualche iniziativa rivolta alla formulazione del piano di gestione del sito è stata intrapresa dal *Patronato de la Alhambra*, la situazione per il sito dell'Albayzin appare meno avanzata. Un primo passo è comunque ravvisabile in alcune iniziative intraprese dal *Centro de Documentación de la Ciudad Histórica* (CDCH), istituito dall'*Ayuntamiento*, che si è dato il compito di divulgare la conoscenza del patrimonio storico di Granada, anche al fine di sviluppare nella cittadinanza una consapevolezza sul valore del patrimonio della propria città (non limitata alla sua parte compresa nel perimetro del sito UNESCO). L'*Ayuntamiento* è stato inoltre il soggetto istituzionale, che, per una gestione più specifica del patrimonio culturale dell'Albayzin, in seguito all'ottenimento del riconoscimento UNESCO, ha dato vita nel 1998 al *Patronato Municipal Fundación Albaicín Granada* (già citato altre volte e nel seguito semplicemente come *Fundación Albayzin*), al fine di sviluppare un progetto di "rivitalizzazione del centro storico dell'Albayzin". L'opera principale della *Fundación* è da allora quella della ricerca di fondi ai fini del restauro del quartiere, e tale attività è basata principalmente sui finanziamenti europei. Più in generale, comunque, la *Fundación* si pone lo scopo di "*contribuir a recuperar la conciencia colectiva sobre la identidad y proyección de la ciudad con un*

⁵² Per un'analisi del ruolo nell'ordinamento spagnolo degli enti locali, si veda Sosa Wagner (2002). Ancora, sul percorso di evoluzione e riforma delle amministrazioni pubbliche, con particolare approfondimento al caso spagnolo, si vedano Torres Pradas e Pina Martínez (1999).

reconocimiento completo de los bienes culturales de excepcional valor existentes en nuestra ciudad".⁵³

La *Fundación* risente dell'attuale difficoltà dei rapporti con il *Patronato* dell'Alhambra ed è stato osservato come una maggior interrelazione potrebbe nel lungo periodo portare giovamento a tutta la città. Fino ad oggi, il sistema informativo che è stato sviluppato all'interno della *Fundación* è prevalentemente legato alla gestione e alle richieste di finanziamenti, e non sono presenti altre forme di rendicontazione o di misurazione delle *performance*. Ad oggi, per l'Albayzin non è stato ancora studiato il sistema su cui costruire ed implementare il piano di gestione. Si tenga però conto che anche per l'Albayzin, come *Conjunto Histórico*, al pari che per l'Alhambra, è stato realizzato un PEP (da parte dell'*Ayuntamiento*), che al momento può essere ritenuto come l'unico documento in una qualche maniera avvicinabile a quello che dovrà essere il piano di gestione.

Le considerazioni effettuate in questo paragrafo dedicato all'analisi dei casi studiati sono ora rilette in maniera critica e completate da ulteriori elementi di analisi teorica, al fine di esprimere le considerazioni conclusive del lavoro nel prossimo paragrafo, in merito alla possibile valorizzazione in ottica manageriale del piano di gestione UNESCO.

⁵³ La traduzione di questa frase estratta dallo Statuto della *Fundación*, pur apparendo abbastanza scontata, viene comunque proposta: "contribuire a recuperare la coscienza collettiva dell'identità cittadina e della sua proiezione tramite un pieno riconoscimento dei beni culturali di eccezionale valore esistenti nella nostra città".

5. Il piano di gestione UNESCO: uno strumento da valorizzare in un'ottica manageriale

Secondo le linee guida operative del 2005, il contenuto del *management plan*, o, più propriamente, gli elementi chiavi del sistema di gestione di ogni sito dovrebbero essere: “a) a thorough shared understanding of the property by all stakeholders; b) a cycle of planning, implementation, monitoring, evaluation and feedback; c) the involvement of partners and stakeholders; d) the allocation of necessary resources; e) capacity-building; and f) an accountable, transparent description of how the management system functions”.⁵⁴ In linea di massima, dovrebbero essere dunque questi gli elementi fondanti di un piano di gestione. In particolare, fra questi punti sembrano già scorgersi alcuni dei tratti caratterizzanti di un sistema manageriale, in particolar modo nel punto b), al quale pare assimilabile il processo tipico del controllo di gestione.⁵⁵

Facendo sempre riferimento ad un'altra fonte “ufficiale”, in questo caso legislativa, si può riprendere il dettato normativo della già citata legge 20 febbraio 2006, n.77, secondo cui “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 necessarie, [...] oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguono finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette”. (art. 3, co. 2).

Questa citazione, fra le altre cose, richiama il legame fra la strategia legata alla gestione del sito UNESCO e la sua implementazione. Lo Stato italiano, oltre ad aver citato esplicitamente i piani di gestione nella legge suddetta, sta fornendo assistenza per i processi di redazione, in particolare per quanto riguarda la traccia dei contenuti che devono essere inseriti. A questi fini il Ministero dei Beni Culturali ha reso disponibili su internet alcune guide e strumenti utili alla redazione del piano.⁵⁶ Dall'analisi della documentazione disponibile, pare interessante sviluppare brevemente quelli che secondo il Ministero dovrebbero essere i contenuti chiave, da considerare nel processo di implementazione, del piano:

1) **Ambito territoriale.** La redazione del piano di gestione deve essere strettamente legata alla volontà di valorizzare il territorio interessato nel suo complesso. In particolare, va considerato con attenzione non solamente il territorio compreso nei limiti del perimetro del sito, ma è necessario stabilire le linee d'azione anche per le cosiddette “zone tampone” e più in generale per tutte le aree attigue interessate al processo di valorizzazione derivante dall'iscrizione nella lista.

2) **Definizione del modello di piano.** Il piano in linea generale dovrebbe considerare lo scenario con riferimento alle dimensioni di natura legale, amministrativa, finanziaria e tecnica. In particolare,

⁵⁴ UNESCO (2005), page 2006, point 111.

⁵⁵ Per ulteriori specificazioni si rimanda a Brunetti (1979), Bergamin Barbato (1991).

⁵⁶ Si veda in particolare il sito www.sitiunesco.org.

il piano di gestione dovrebbe definire un modello di gestione delle risorse di carattere storico, culturale e ambientale, capace di guidare le decisioni in materie di pianificazione urbanistica ed economica dell'area, al fine di valorizzare lo sviluppo delle risorse "distintive" del territorio, nei termini della conoscenza, conservazione e valorizzazione.⁵⁷

3) **Struttura e metodologia del piano.** Vengono distinte in particolare due fasi, la prima dello sviluppo di attività cosiddette "propedeutiche", ovvero il riconoscimento del valore del sito, attivazione di un soggetto promotore (o anche più d'uno), che sovrintenda il processo di redazione del piano, analisi sintetica del sistema di gestione e delle potenzialità e problematiche del territorio ed accordo fra i soggetti istituzionalmente competenti o portatori di interessi.

Quest'ultima affermazione mette in luce una problematica di grande importanza, che nel corso della presente trattazione non è stata ancora sviluppata: mentre, infatti, si è già insistito sull'importanza della collaborazione fra i "soggetti istituzionalmente competenti", non si è ancora avuto modo di riflettere sulla necessità di coinvolgere nel processo di redazione del piano (e dunque anche, in un qualche modo, nella gestione stessa del sito) i vari "portatori di interesse" del territorio di riferimento. Ciò richiede un'apertura delle amministrazioni coinvolti a logiche di partecipazione, coinvolgimento e di *accountability*.⁵⁸ Quest'ultimo concetto, di difficile traduzione in italiano, anche perché tipico più della mentalità anglosassone, che di quella italiana, è genericamente considerabile come il dovere di rendere conto in maniera responsabile, e trasparente, del proprio operato: in questo senso il piano di gestione pare dover essere un documento decisamente profondamente pervaso da uno spirito di *accountability*.

Tornando alla metodologia del piano, la seconda fase di strutturazione dello stesso dovrebbe essere quella relativa all'"analisi conoscitiva", del patrimonio culturale da una parte e del contesto socio-economico dall'altra.

4) **Piano della conoscenza.** Legati alla realizzazione di tale piano si pongono due obiettivi, il primo di definizione delle modalità attuative dell'attività di studio e ricerca volte a una miglior identificazione del valore culturale del sito, il secondo di costruzione di un sistema informativo dinamico per la raccolta e il monitoraggio continuo dello stato delle risorse del territorio.

5) **Piano di tutela e conservazione.** Esso prevede la stesura, in maniera coordinata e sistematica, di tutte le strategie e i programmi legati alla tutela e alla conservazione, in riferimento al sito UNESCO considerato.

⁵⁷ Ciò, come già segnalato dovrebbe essere fatto nell'idea di mantenere nel tempo l'integrità dei valori che hanno consentito l'iscrizione nella WHL e di cogliere l'occasione dell'iscrizione (o della candidatura) per definire e rendere operativo un processo condiviso da più soggetti competenti che possa sposare gli approcci di tutela e conservazione con quelli di uno sviluppo integrato del territorio.

⁵⁸ Per un'analisi delle problematiche legate al concetto di *accountability*, con un particolare riferimento al settore pubblico, si vedano Giovanelli (1995) e Pezzani (2003).

6) **Piano di valorizzazione del patrimonio culturale.** Tale piano, secondo gli intenti ministeriali, dovrebbe individuare le scelte (connesse alla loro effettiva praticabilità) nell'ambito del quadro delle possibili opzioni legate al bisogno di salvaguardia, restauro e valorizzazione del patrimonio culturale, in un contesto più generale di sviluppo sostenibile.

7) **Piano di valorizzazione economica.** Esso include obiettivi e programmi al fine della realizzazione di percorsi di sviluppo socio-economico fondati sulla conservazione e valorizzazione del patrimonio. Fra gli obiettivi, una particolare attenzione, non comunque esaustiva, deve essere data al fenomeno del turismo culturale.

8) **Piano di promozione, formazione e comunicazione.** Legandosi a quanto già affermato nella descrizione del punto 3) "struttura e metodologia del piano", nel processo di redazione deve essere considerata la prospettiva del coinvolgimento della comunità locale, in una logica di partecipazione alle scelte che possa tenere conto, ove possibile, anche di un approccio alle decisioni di tipo *bottom-up*. Ciò è pienamente coerente anche con le intenzioni dell'UNESCO.

9) **Controllo e monitoraggio del piano di gestione.** A tal fine, il documento proposto dal Ministero dei Beni Culturali, attesta in maniera chiara la necessità di un opportuno sistema di indicatori, che "*trasformano le informazioni e i dati in elementi misurabili, cifre, stime, percentuali, tassi di incremento, valutazioni quantificabili o ispezioni ripetibili e documentabili e costituiscono la base del monitoraggio*".⁵⁹

Lo schema delineato pare dotato di un'estrema chiarezza ed è coerente con le proposizioni del presente lavoro, in particolare in riferimento alla necessità di un approccio interdisciplinare nella redazione del piano di gestione, pervaso comunque da elementi di natura manageriale, che sappia anche appoggiarsi su una coerente traduzione delle strategie, derivate dalla *mission*, nelle politiche adottate e al tempo stesso su un efficiente ed efficace sistema di monitoraggio, capace di utilizzare, perlomeno in parte l'approccio della misurazione delle *performance*. Prima di sviluppare in maniera definitiva queste asserzioni, si intende fare un'ultima ulteriore osservazione, in merito alla necessità di adattare il piano di gestione anche allo specifico contesto a cui si riferisce: quanto sin qui suggerito, non deve essere visto come una prospettiva esaustiva di tutte le possibilità che si possono presentare, ma come un sistema di proposte su cui poter concretamente operare nella redazione del piano. Tali proposte saranno appunto da riadattare, a seconda che si tratti di siti dove non vi siano altri strumenti di regolamentazione e monitoraggio dello stato del sito e del controllo sulle attività di natura economica, culturale e sociale che ruotano attorno al sito stesso (casistica diffusa soprattutto in alcuni siti di paesi del terzo mondo), oppure di siti dove vi sia una qualche strumentazione esprimente una parziale, ma non pienamente soddisfacente forma di tutela, o infine in quella di siti

⁵⁹ La citazione è tratta dal punto 2.9 di MIBAC (2006).

dove vi sia già una forte tradizione di tutela del patrimonio artistico e culturale del sito e a fianco del piano di gestione sia già prevista una serie di variegati strumenti di pianificazione territoriale ed urbana, di difesa del territorio e dell'ambiente e di regolamentazione delle attività economiche. La realtà dei siti italiani è più vicina, probabilmente, all'ultima delle situazioni presentate, ma in un'ottica di comparazione internazionale, appare necessario anche un riferimento alla casistica più generale che è possibile incontrare.

In conclusione, si riassumono e si integrano le considerazioni più significative della presente ricerca, in riferimento al processo di redazione di un piano di gestione UNESCO, da considerarsi come lo strumento informativo "principe" per le istituzioni coinvolte nel governo di un sito patrimonio dell'umanità; in particolare, con questo lavoro si è cercato di sottolineare l'importanza e, in certi casi, necessità, dei seguenti punti:

- creazione di un organismo che assuma in proprio i compiti di gestione del sito per i suoi profili di appartenenza al patrimonio mondiale dell'umanità; qualora nella gestione del sito debbano contribuire diversi attori, appare quasi indispensabile che essi sappiano collaborare, cercando in ogni caso di costituire un organo indipendente almeno dal punto di vista gestionale;
- identificazione concreta della *mission* che il sito intende darsi, nell'ottica di promuovere processi di crescita e sviluppo territoriale, di adesione sociale ai progetti culturali elaborati dalle istituzioni e di riconoscimento da parte della popolazione del significato che sta dietro l'iscrizione del proprio territorio nella *World Heritage List*; assieme a questo punto si è più volte sottolineata la centralità della capacità di legare la *mission* individuata agli obiettivi strategici di medio e lungo periodo;
- traduzione delle linee strategiche in coerenti obiettivi gestionali; tali obiettivi andrebbero esaminati, come già citato, secondo una prospettiva multidimensionale, tenendo in opportuna considerazione gli aspetti: a) di conservazione (e restauro) del patrimonio storico - artistico, relativi alla capacità del sito di mantenere intatti i valori culturali, legati alla sua iscrizione nella lista UNESCO; b) di conservazione urbanistico - paesaggistica, legata al grado di mantenimento dello scenario ambientale in cui sono inseriti i monumenti; questa dimensione assume ancora più rilevanza nel caso in cui essa sia uno degli elementi su cui il riconoscimento stesso è stato basato; c) economico e turistico, anche al fine di esprimere i risultati in termini di sviluppo e crescita del territorio; d) sociale, che facciano riferimento alla capacità del sito UNESCO di creare per la cittadinanza processi di identificazione nel patrimonio culturale e di appropriazione nei confronti della propria identità storica, dei valori e delle memorie che il territorio, nell'espressione del suo patrimonio, ha portato con sé nel tempo;

- la concreta capacità di misurare le dimensioni scelte e di far funzionare il sistema di controllo e monitoraggio individuato, quale reale strumento di concreto supporto alla gestione; la misurazione passa necessariamente attraverso l'identificazione di un sistema di indicatori, che non devono essere però esclusivamente di natura quantitativa, ma possono essere anche di tipo qualitativo - descrittivo; non sono inoltre chiaramente tutti espressivi di valori a contenuto "tangibile", ma più facilmente possono assumere connotati "intangibili".

Bibliografia

ANSELMINI L., (a cura di), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali. L'azienda comune*, Milano, Giuffrè, 2006

ANSELMINI L., DEL BENE L., DONATO F., GIOVANELLI L., MARINÒ L., ZUCCARDI MERLI M., *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Rimini, Maggioli, 1997

ANSELMINI L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003

AZZARIO CHIESA M.P., *L' Italia per l'Unesco. 50 anni della Commissione italiana*, Roma, Armando, 1999

BADIA F., *I sistemi di controllo delle performance su base multidimensionale nelle aziende di servizi pubblici locali*, in BADIA F., BENI O., DONATO F., *Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica in un contesto in cambiamento*, Quaderni del Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, n. 22/2005, pp. 17-25

BADIA F., *La necessità di sistemi di misurazione delle performance integrati negli enti locali*, in VAGNONI E., (a cura di), *Azienda, economia, impresa ed università*, Ferrara, Este Edition, 2004, pp. 73-93

BAGDADLI S., *Le reti di musei: l'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, Milano, Egea, 2001

BARALDI S., *Le performance manageriali. Sistemi di misurazione e valutazione*, Milano, McGraw Hill, 2000

BENHAMOU F., *L'economia della cultura*, Bologna, Il Mulino, 2004

BERGAMINI BARBATO M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Torino, Utet, 1991

BERTINI U., *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Torino, Giappichelli, 1977

BERTINI U., *Scritti di politica aziendale*, III ed. ampliata, Torino, Giappichelli, 1995

BORGONOVANI E., *L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche*, Azienda Pubblica, n. 4, agosto, 2000, pp. 341-343

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

BRUNETTI G., *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Milano, Franco Angeli, 1979

BRUSA L., *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e Activity Based Costing*, Seconda edizione, Milano, Giuffrè, 1995

BUBBIO A., "«Balanced Scorecard» e controllo strategico: le relazioni", *Amministrazione & Finanza ORO*, n.1/2000, pp. 11-29

CANZIANI A., *La strategia aziendale*, Milano, Giuffrè, 1984

CATTURI G., *Teorie contabili e scenari economico-aziendali*, Padova, Cedam, 1997

- CHAMORRO MARTINEZ V.E., *El modelo teórico de gestión de flujos turísticos en la Alhambra: hacia una experiencia estética de calidad*, Cuadernos de Alhambra, n.36/2000, pp. 211-222
- CHAMORRO MARTINEZ V.E., *La regulación del uso turístico en la Alhambra*, Cuadernos de Alhambra, n.40/2004, pp. 243-278
- CODA V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet, 1988
- DE MENNA E., *I Piani di Gestione UNESCO per i siti della World Heritage List e le città storiche*, Working Paper, 2006
- DE VARINE H., *Radici del futuro. Il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale*, Bologna, Clueb, 2005
- DONATO F., *Il management dei teatri lirici: ricerca degli equilibri e sistemi di misurazione*, Milano, Franco Angeli, 2004
- DONATO F., *Intangibles and performance measurement systems in Opera Houses*, in MARZO G. & ZAMBON S., (edited by), *Visualising Intangibles: Measuring and Reporting in the Knowledge Economy*, London, Ashgate, 2007
- DUBINI P., *Economia delle aziende culturali*, Milano, Etas, 1999
- ECCLES R.G., *The performance measurement manifesto*, Harvard Business Review, Jan/Feb 1991
- FARNETI G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli, 1995
- FERRARIS FRANCESCHI R., *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano, 1998
- GIANNESI E., *Le aziende di produzione originaria, vol.I: le aziende agricole*, Pisa, Cursi, 1960
- GIOVANELLI L., *La comunicazione economica nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 1995
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., *Alignment: using the balanced scorecard to create corporate synergies*, Boston, Harvard Business School Press, 2006
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., *Putting the Balanced Scorecard to Work*, Harvard Business Review, Sep-Oct 1993, pp.134-142
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., *The Balanced Scorecard. Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review, Jan-Feb 1992, pp. 71-79
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, Harvard Business School Press, 1996
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Boston, Harvard Business School Press, 2004
- LONGO F., *Governance dei network di pubblico interesse*, Milano, Egea, 2005
- MARCHI L., *I sistemi informativi aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993

- MAZZANTI M., *Metodi e strumenti di analisi per la valutazione economica del patrimonio culturale*, Milano, Franco Angeli, 2003
- MIBAC – MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI, *Il piano di gestione del sito UNESCO*, documento scaricabile dal sito www.sitiunesco.org, 2006
- MOISSON M., *Il tableau de bord. Guida pratica per la creazione di un sistema globale di controllo aziendale*, Milano, Franco Angeli, 1983
- MUSSARI R., GROSSI G., MONFARDINI P., *Le performance dell'azienda pubblica locale*, Padova, Cedam, 2005.
- ORLANDINI P., *Principi di economia aziendale per il settore pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004
- PAOLINI A., *Il controllo strategico. Uno schema d'analisi*, Milano, Giuffrè, 1993
- PEZZANI F., (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2003
- POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- RONCACCIOLI, A. (a cura di), *L'azienda museo. Problemi economici, gestionali e organizzativi*, Padova, Cedam, 1996
- SALVEMINI S., SODA G., *Artwork & network. Reti organizzative e alleanze per lo sviluppo dell'industria culturale*, Milano, Egea, 2001
- SANTAGATA W., *Economia dell'arte. Istituzioni e mercati dell'arte e della cultura*, Torino, Utet, 1998
- SIBILIO PARRI B., (a cura di), *Governare il museo. Differenti soluzioni istituzionali e gestionali*, Milano, Franco Angeli, 2004
- SIBILIO PARRI B., (a cura di), *Responsabilità e performance nei musei*, Milano, Franco Angeli, 2007
- SIMONS R., *La gestione delle performance aziendali. Ruoli, responsabilità e meccanismi di controllo*, Milano, Egea, 2005.
- SOSA WAGNER F., *La administracion local como ingrediente del estado*, Papeles de Economia Española, n.92, 2002, pp. 58-67
- TORRES PRADAS L., PINA MARTINEZ V., *El control publico local en el contexto del new public management*, Auditoria Publica, n.19, diciembre 1999, pp. 53-59
- TRIMARCHI M., *Economia e cultura. Organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, Milano, Franco Angeli, 1993
- UNESCO, *Budapest declaration on World Heritage*, World Heritage Committee, 2002
- UNESCO, *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, Adopted by the General Conference at its seventeenth session, Paris, 16 November 1972
- UNESCO, Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, World Heritage Centre, WHC. 05/2, 2 February 2005

UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC, Parigi, 1997

UNESCO, *Strategic Orientations*, Annex II, WHC –92/CONF.002/12, 1992

VISSER A.M., *I musei locali fra centralismo e autonomia*, in SIBILIO PARRI B., (a cura di), *Governare il museo. Differenti soluzioni istituzionali e gestionali*, Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 29-45

ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, Milano, Istituto Editoriale Scientifico, 1927

ZUCCARDI MERLI M., *I fondamenti del sistema informativo di management*, Milano, Giuffré, 1990