



## **Proposte per l'attuazione del PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

### **Indice**

1. Premesse
2. Investimenti sull'Università e rapporto tra PNRR e PNR
3. Gli investimenti del MIC
4. Altre linee di spesa incidenti sul patrimonio culturale e paesaggistico
5. PNRR e riforme abilitanti: digitalizzazione, competenze, semplificazione
6. Le sette proposte della SIRA



## 1. Premesse

Nella condizione attuale, caratterizzata dalla crisi pandemica e dalle connesse iniziative per la rinascita e la resilienza del Paese, la SIRA intende contribuire svolgendo un ruolo peculiare legato alla sua natura di *network* scientifico con estensione nazionale.

Il fine è lo sviluppo della qualità dell'ambiente costruito e dell'educazione delle Comunità, attraverso l'implementazione della disciplina del restauro architettonico nel processo in atto di innovazione e cambiamento.

L'impegno della SIRA può rispondere in modo pertinente a quanto promosso dal PNRR, che pone la cultura, quindi il patrimonio culturale, tra i fattori chiave per la ripresa del Paese.

Per raggiungere tale obiettivo sono previsti ingenti finanziamenti mirati, ma quel che più sollecita il contributo della SIRA è l'idea guida del PNRR, per cui i fondi stanziati non devono solo realizzare opere in tempo utile, ma alimentare una ripresa che costituisca una transizione verso un cambiamento strutturale epocale, e duraturo.

Svolgendo una funzione di interlocutore istituzionale propositivo, pertanto, la SIRA si candida a sostenere e a circostanziare la qualità e la coerenza delle scelte politiche, e ad essere luogo di osservazione e di sintesi culturale circa gli esiti nel tempo delle iniziative attuate.

## 2. Investimenti sull'Università e rapporto tra PNRR e PNR

Il finanziamento delle università e della ricerca rappresenta un indispensabile strumento complementare alle varie strategie di investimento, le quali devono essere considerate in quanto incubatori di sperimentazione e comparazione di buone pratiche e di tecniche di intervento, basate su una ampia casistica e confronto di dati.

Il potenziale appare di altissima portata laddove la ricerca si avvalga di metodiche interdisciplinari e partenariati (M4C2.1, Investimento 1.3).

Va sottolineato come il tema della riforma e potenziamento dei dottorati (M4C1.4) individui proprio, "in collaborazione con il Ministero della Cultura, il finanziamento di cicli di dottorato destinati all'efficientamento della gestione e dello sviluppo dell'enorme patrimonio culturale del Paese, cogliendo le nuove opportunità offerte dalla transizione digitale. Per contribuire al raggiungimento di tale obiettivo sono previste 600 borse di dottorato", che si auspica restino in capo al MUR.

Il patrimonio storico italiano, tutelato dalla Repubblica per dettato costituzionale (Art. 9), deve essere inteso come una grande risorsa soprattutto in quanto fattore di miglioramento socio-culturale, innovazione e cambiamento: un motore di sviluppo, fondamentale per i territori e per le comunità che li abitano e che meritano di essere rese partecipi dei processi di maturazione culturale e di rilancio economico preordinati dal PNRR. Ciò conferma quanto già presente nel Programma Nazionale della Ricerca 2021-27 (PNR) in cui le cinque articolazioni proposte per la ricerca sul Patrimonio culturale comprendono la transizione digitale, le scienze applicate al patrimonio, la riscoperta del patrimonio rimosso e non riconosciuto, l'applicazione di nuovi modelli economici comprendenti la transizione energetica, gli strumenti digitali per l'approccio partecipativo.

Il PNRR prevede (M4C21) un cospicuo sostegno al PNR oltre che alla ricerca di base attraverso lo strumento dei PRIN (in tutto 1,8 miliardi fino al 2026), ma i temi individuati per il patrimonio



culturale sono presenti nel PNRR anche attraverso altre misure, rintracciabili mediante una attenta lettura delle relazioni che intercorrono tra le azioni pianificate.

### **3. Gli investimenti del MiC**

Secondo il Ministero della Cultura, gli investimenti previsti per la cultura ammontano nel complesso a 4,275 miliardi di euro a cui si sommano nel Fondo Complementare gli investimenti del 'Piano Strategico Grandi attrattori culturali', per 1,460 miliardi di euro, finalizzati al finanziamento di 14 interventi "strategici".

Ecco le principali misure evidenziate (<https://cultura.gov.it/recovery>):

- PATRIMONIO CULTURALE PER LA PROSSIMA GENERAZIONE (1,1 MILIARDI DI EURO)

La misura si articola in tre principali aree di intervento:

1. Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale (500 milioni di euro)
2. Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi e investimenti per l'accessibilità (300 milioni di euro).
3. Miglioramento dell'efficienza energetica di cinema, teatri e musei (300 milioni di euro).

- RIGENERAZIONE DEI BORGHI, SICUREZZA SISMICA, PATRIMONIO CULTURALE, RURALE E RELIGIOSO (2,720 MILIARDI DI EURO).

La misura si articola in quattro principali aree di intervento:

1. Piano nazionale per migliorare l'attrattività dei borghi (1,020 miliardi di euro).
2. Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale (600 milioni di euro).
3. Programmi per valorizzare parchi e giardini storici (300 milioni di euro).
4. Sicurezza sismica: Recovery Art Conservation Project (800 milioni di euro). Programma di prevenzione antisismica per chiese, campanili e torri e interventi di restauro delle chiese del Fondo Edifici di Culto (FEC). Creazione del Centro per il controllo e il monitoraggio dei Beni culturali per la sicurezza dei siti culturali italiani, Recovery Art Conservation Project, creazione di 5 depositi temporanei per la protezione dei Beni culturali mobili in caso di calamità naturali attraverso la riconversione delle seguenti centrali nucleari dismesse ed ex strutture militari.

- INDUSTRIE CULTURALI E CREATIVE 4.0, SVILUPPO DELL'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA: DA CINECITTÀ AL CENTRO SPERIMENTALE (455 MILIONI DI EURO)

A tali impegni e obiettivi si aggiungono quelli dedicati ai

- GRANDI ATTRATTORI CULTURALI (1,460 MILIARDI DI EURO PER 14 INTERVENTI STRATEGICI): strategici, è ovvio ritenere, rispetto alle finalità più generali del PNRR.

### **4. Altre linee di spesa incidenti sul patrimonio culturale e paesaggistico**

Ai finanziamenti gestiti dal MiC si devono aggiungere quelli potenzialmente compresi nel rilancio dei vari ecobonus e sismabonus. La SIRA non può che vedere con favore la disponibilità complessiva di risorse che, attraverso la riduzione della vulnerabilità ai sismi e il miglioramento dell'efficienza energetica, consentono di mitigare l'obsolescenza del patrimonio architettonico esistente e ne mantengono la vitalità. Tuttavia una maggior chiarezza delle regole e una maggior diffusione di buone pratiche, attente ai significati e valori del costruito storico su cui si interviene, sono necessarie



per prevenire possibili operazioni scarsamente approfondite, impattanti e in ultima analisi controproducenti.

Si deve inoltre rimarcare che una considerevole cifra è allocata su operazioni di “rigenerazione urbana”, per le quali il Ministero delle Infrastrutture ha già in corso la selezione di numerosi e diversificati progetti. Alcune di queste operazioni sicuramente coinvolgeranno aspetti di tutela e interventi su edifici storici da conservare e riusare, o da valorizzare per la sostenibilità culturale e sociale dei processi di rigenerazione.

Anche altre linee di investimento, come ad esempio quella sugli edifici scolastici (M2C3.1), possono facilmente essere intercettate dalle azioni sul patrimonio storico, o possono trovare in esso un ottimo laboratorio applicativo, anche per la formazione e per i processi di coinvolgimento attivo del pubblico.

## **5. PNRR e riforme abilitanti: digitalizzazione, competenze, semplificazione**

Il PNRR non è tanto un piano di spesa quanto soprattutto un piano di riforme abilitanti. Pertanto, il centro dell’interesse e dell’impegno della SIRA riguarda soprattutto il tema delle competenze e, non secondariamente, quello della semplificazione.

### **5.1. Digitalizzazione e cambiamento**

Le transizioni ecologica e digitale richiedono strumenti tecnologici, ma ancor più una mentalità efficiente e intersettoriale, aperta alle contaminazioni disciplinari, capace di tradurre le informazioni di diversa natura, finalizzandole in una chiave sistemica. Una mentalità, quella descritta, che non si improvvisa ma che si genera attraverso la formazione e l’accompagnamento, affinché tutti i soggetti si sentano parte attiva e interessata al processo di resilienza. Gli esiti degli investimenti saranno duraturi solo se attiveranno altre risorse, ma soprattutto se porteranno al superamento delle barriere, eminentemente cognitive, che finora hanno reso il cambiamento lento e faticoso. Per questo la componente culturale è preziosa per il *change management*: il coinvolgimento del patrimonio culturale e del paesaggio, se correttamente valorizzati nel loro potenziale relazionale, diviene un formidabile catalizzatore nei processi di cambiamento.

Il modo corretto di intendere il PNRR non guarda soltanto agli effetti diretti e indiretti degli investimenti, che pure rappresentano una scossa necessaria per ridare slancio alle attività economiche, ma alla gestione di un cambiamento che riguarda le competenze, le procedure, il modo di pensare. I processi attuativi del PNRR, dunque, devono mirare alla efficacia, ma soprattutto porsi come applicazioni di nuove modalità coerenti con gli obiettivi di innovazione, applicando procedure davvero digitali, ove la metodologia sia basata sulla interoperabilità e sull’archiviazione univoca dei dati (principio dello “*once only*”), che mirino alla capacitazione dei soggetti coinvolti e ad una semplificazione vera e non pretestuosa.

### **5.2. Competenze**

Tali processi digitali, per essere pienamente efficaci, non potranno prescindere da apporti multidisciplinari anche nella fase di ideazione delle attività da intraprendere. Il coinvolgimento di



differenti settori, accomunati da scopi di prossimità, produrranno scelte fondate su un orizzonte più vasto e con esiti più lungimiranti.

Con riferimento al patrimonio culturale e al paesaggio, la qualità degli interventi e dei processi può favorire l'efficienza della spesa: una delle innovazioni concettuali più necessarie consiste nel capire che la tutela è un fattore di sostenibilità e non un ostacolo, e che i frequenti conflitti discendono non da procedure complicate ma da una diffusa carenza di competenze adeguate, che grazie al PNRR potranno essere riqualificate.

### **5.3. Semplificazione**

Il tema della semplificazione diviene di grande interesse se correttamente inteso: non quindi come rozza delegificazione, impraticabile quando si ipotizzi di eliminare autorizzazioni giustificate da motivi imperativi di interesse generale, in quanto concernenti valori di rilevanza costituzionale. Tanto meno la semplificazione può essere strumento agevolatore di politiche centraliste distanti dalle reali necessità dei territori e delle Comunità che li abitano.

Risulta infatti inaccettabile la prospettiva delineata nelle bozze del D.L. Semplificazioni che, a sistema con il D.L. sulla governance, agirebbe sulla disciplina degli appalti con la liberalizzazione dei subappalti e la reintroduzione delle gare al massimo ribasso: non c'è chi non veda quanto tale approccio vada a detrimento della sicurezza in cantiere e della qualità delle opere, per tacere dei problemi di legalità. Tutto il contrario di quanto il PNRR dichiara di voler ottenere attraverso la digitalizzazione e la modernizzazione, e si tratterebbe di misure ancor più perniciose nei lavori concernenti i beni culturali. La contraddizione è completata dalla ipotesi di depotenziamento, anziché potenziamento, delle strutture di tutela e di controllo diffuse nel territorio, le Soprintendenze, le quali verrebbero soppiantate nel loro ruolo di presidio di qualità e di garanzia dei valori culturali e morali da una 'Soprintendenza Unica' che, ben diversa dalle Soprintendenze Speciali attuali, presiederebbe a tutte le opere previste dal PNRR, plausibilmente in esecuzione di scelte di natura politica, non necessariamente radicate nelle realtà locali. La SIRA, viceversa, ritiene necessario il potenziamento strutturale della rete delle Soprintendenze, attraverso una efficace politica di implemento e valorizzazione del capitale umano contestualmente alla dotazione, appunto in rete, di tecnologie digitali per la conoscenza, la progettualità e il monitoraggio del patrimonio e del paesaggio.

Quest'ultimo rappresenta una componente ambientale esposta a un forte rischio.

La SIRA in particolare ritiene inattuabile e incostituzionale, oltre che rispondente a obsolete logiche riduzionistiche, l'elusione della tutela paesaggistica per quelle installazioni energetiche che perseguono un obiettivo ecologico ma compromettono la qualità complessiva dell'ambiente costruito, posta al centro delle nuove politiche comunitarie (New European Bauhaus). La SIRA ritiene viceversa necessario affrontare tale questioni attraverso la messa a punto di strumenti di analisi e di programmazione che operino a livello nazionale, indicando linee guida chiare e nelle quali sia tenuta nel dovuto conto la questione dell'impatto paesaggistico delle azioni intraprese.

La semplificazione efficiente è quella che agisce attraverso l'eliminazione delle ridondanze e delle incoerenze. Queste ultime si ritrovano spesso tra le normative concorrenti in edilizia e urbanistica,



e rendono l'applicazione delle norme più difficile, tanto più in settori dove un margine di discrezionalità tecnica è ineliminabile, ma non può essere invocato anche a sopperire alle contraddizioni tra le norme dei diversi settori.

## 6. Le sette proposte della SIRA

Date queste chiavi di lettura, la SIRA, in quanto rappresentante dei docenti di Restauro delle università italiane, ritiene di poter contribuire all'agenda applicativa del PNRR con una serie di proposte e di iniziative che autonomamente metterà a disposizione.

### 6.1. Più qualità e meno discrezionalità

Potenziamento della Qualità mirata degli interventi, applicando gli esiti della ricerca, ormai da tempo consolidata, sul progetto di restauro e riuso, e quindi su efficientamento energetico, miglioramento sismico, accessibilità fisica e cognitiva. Gli interventi diretti sul patrimonio culturale non devono essere eseguiti per banale trasposizione di schemi e metodologie messi a punto per altre tipologie di edifici. La chiave per il raggiungimento di questo obiettivo è una consapevole programmazione, che metta al centro del progetto la conoscenza approfondita e curi l'applicazione delle adeguate sensibilità e tecnologie. Questo si potrebbe ottenere in buona parte anche soltanto con la applicazione della normativa in essere (DM 154/2017), troppo di frequente disattesa da molti tecnici e amministratori non adeguatamente formati. **La SIRA si impegna, nell'esercizio delle proprie competenze, a produrre una riflessione sulle linee guida previste dal comma 5 dell'art. 29 del D.Lgs 42/2004, al fine di fornire una concreta base di lavoro per la loro non più differibile emanazione.** Tale strumento consentirebbe di circoscrivere la discrezionalità tecnica nei passaggi cruciali del processo attuativo, e di rendere trasparente la relazione tra conoscenza e intervento nello specifico dei contesti operativi.

### 6.2. Accompagnare le progettazioni e gestire la conoscenza

Modifica del comma 4 dell'art. 23 del D.Lgs. 50/2016, così che almeno per gli interventi sul patrimonio di interesse culturale non si consenta più ai RUP di evitare il progetto di fattibilità, e quindi, ai sensi dell'art. 16 del DM 154/2017, la interlocuzione preliminare con la Soprintendenza. Questa interlocuzione preliminare costituisce la base per un effettivo cambiamento verso una tutela proattiva anziché censoria, con il risultato di:

- evitare lo spreco di denaro pubblico in progettazioni incompatibili con i valori tutelati;
- favorire la transizione verso una gestione digitale della conoscenza e dei processi, attuando la razionalità della conservazione programmata, e quindi controllare che il progetto d'intervento si basi su un'adeguata conoscenza dell'oggetto e del suo stato di conservazione;
- evitare o minimizzare ritardi dovuti alla necessità di integrazioni o modifiche dei progetti, attraverso procedure di programmazione strutturata degli interventi previsti, che comprendano azioni di conoscenza e diagnostica, inclusa l'archeologia preventiva, adeguati alle specifiche situazioni;



- accompagnare le stazioni appaltanti nella individuazione di expertises e percorsi di valorizzazione e formazione connessi con gli interventi finanziati, anche con il ruolo consulenziale e di partenariato che le università possono assumere;
- suggerire l'applicazione di tecnologie scientifiche e digitali coniugate a un appropriato approccio diagnostico, così da favorire la ricerca applicata delle *Heritage Sciences* (con riferimento alla seconda articolazione descritta dal Programma Nazionale della Ricerca per l'ambito Patrimonio Culturale), la digitalizzazione dei processi, il ricorso per l'efficientamento energetico, l'accessibilità e il miglioramento sismico a soluzioni appropriate, la proiezione verso un controllo prolungato nel tempo; **la SIRA si impegna alla redazione di documenti tematici di indirizzo, riguardanti anche le modalità di applicazione dei vari bonus fiscali previsti dal PNRR relativi al patrimonio architettonico.**

### 6.3. Valorizzare i borghi in forme sostenibili

Il tema dei borghi è di estrema attualità, ma anche complessità, e non consente alcuna frivolezza nell'approccio. Agire sulle aree periferiche e svantaggiate comporta, difatti, processi lunghi e articolati di interpretazione di molteplici fattori tangibili e intangibili attraverso l'inclusione delle comunità locali, al fine di non tradursi in interventi di impatto non commisurato alla spesa, di scarsa sostenibilità ed efficacia nel tempo. Si raccomanda quindi l'applicazione di strumenti di *resource pooling* e programmazione negoziata, come già indicato nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), essendo i borghi una realtà di urbanizzazione diffusa. Pur se ciò comportasse un allungamento dei tempi di spesa, è necessaria una programmazione a rete, anche nella costruzione di una eventuale fruizione turistica di percorso. Ciò unitamente alla programmazione di azioni e interventi compatibili con le caratteristiche del patrimonio costruito e con le risorse locali, atti a garantire ricadute economiche circolari e occupazionali concrete sui territori coinvolti. Il cospicuo investimento sui borghi a carico del MIC (M1C3, investimento 2.1) dovrebbe quindi essere strettamente coordinato con l'investimento a sostegno della SNAI (MS53). **La SIRA si impegna a redigere un documento di indirizzo tematico con la segnalazione di buone pratiche.**

### 6.4. Integrare gli strumenti per le architetture rurali e il paesaggio agrario

Strettamente connesso al precedente è il tema dell'intervento sulle architetture rurali, da mettere in effettiva relazione con gli interventi previsti in altri settori del PNR, in particolare per quanto riguarda l'agricoltura, l'economia circolare e la transizione ecologica, al fine di mettere in rete tutte le risorse presenti sul territorio, ma soprattutto di governare complessivamente i fattori che danno forma al paesaggio. **La SIRA si impegna a redigere un documento di indirizzo tematico con la segnalazione di buone pratiche.**

### 6.5. Digitalizzazione, gestione delle informazioni, conservazione programmata

In tema di interventi normativi si ritiene indispensabile il rafforzamento, attraverso la transizione digitale, della visione ispiratrice del DM 154/2017, applicando anche alle pratiche di tutela, conservazione e valorizzazione - attraverso i necessari investimenti in formazione (*upskilling*,



*reskilling*, nuovo reclutamento) - quel principio del “*once only*” (PNRR pag. 23) che è al centro della ricerca sulla modellazione digitale informativa degli edifici storici (HBIM) e sui sistemi informativi geografici (GIS) come digitalizzazione dei processi, costruendo strumenti di programmazione, management e monitoraggio periodico di interventi, tempistiche e costi. **La SIRA si impegna a redigere un documento di indirizzo tematico con la segnalazione di buone pratiche.**

#### **6.6. Integrare risorse pubbliche e private**

Si auspica inoltre che vengano sviluppate le possibilità introdotte dal D.Lgs. 42/2004 di partenariato pubblico privato, affinché gli interventi di conservazione del patrimonio tutelato non siano soltanto a carico delle casse pubbliche, ma passino attraverso l'attivazione di virtuosi ed equilibrati percorsi di partenariato e l'introduzione di nuovi modelli gestionali, indispensabili per quei processi di coinvolgimento delle comunità che garantiscono sostenibilità; il partenariato pubblico-privato nelle aree interne potrebbe condurre alla costituzione di forme associative o cooperative di giovani con specifiche competenze integrate (archeologi, architetti, agronomi, antropologi, economisti, esperti di comunicazione e marketing), che possano occuparsi della gestione dei 'valori locali territoriali', cui affidare sia la gestione dei servizi, che la funzione di controllo e sorveglianza delle condizioni materiali del bene, in un'ottica di presidio manutentivo.

A proposito dell'interazione pubblico-privato, si osserva che la controversia sull'intervento di riqualificazione dello stadio storico di Firenze, già oggetto di un inopportuno intervento parlamentare e di una presa di posizione della nostra associazione, avrebbe trovato soluzione con l'inserimento tra i 14 interventi del 'Piano Strategico Grandi attrattori culturali' finanziati sul Fondo Complementare del PNRR con la ragguardevole cifra di 95 milioni di euro, cioè solo con denaro pubblico. La SIRA ritiene che si tratti di un segnale negativo: in quanto studiosi ed esperti di Restauro architettonico, siamo certi che esista lo spazio per un progetto di qualità che valorizzi l'immenso potenziale del progetto di Nervi, e che soddisfi le esigenze di investitori privati per il futuro. Suggestivo, attraverso il PNRR, che un progetto rispettoso su un bene di grande rilevanza possa essere sostenuto soltanto da risorse pubbliche significherebbe non prospettare un'Italia rinnovata e reattiva, ma il ritorno alle peggiori barriere cognitive e operative. Nel segnalare questo neo del PNRR, per cui si richiede un chiarimento, la SIRA altresì rinnova la richiesta di abrogazione del cosiddetto “emendamento stadi” (<http://sira-restauroarchitettonico.it/contro-lemendamento-stadi-sottoscrivi-lappello-sira/>).

#### **6.7. Valorizzare i partenariati allargati e le infrastrutture di ricerca per l'accompagnamento e la capacitazione**

Si auspica che i percorsi di innovazione siano inclusivi e mirino a costruire capacità diffuse, più che punte isolate di eccellenza, funzionali a una efficienza di spesa che poco avrebbe a che fare con gli obiettivi strategici di un piano di resilienza. Si auspica quindi che consulenza e accompagnamento mirino a potenziare le capacità operanti nei territori.

In questo senso appare importante che si valorizzino le occasioni di collaborazione multidisciplinare e le costruzioni di partenariato allargato per l'innovazione tecnologica già avviate, tra cui ad esempio



**SIRA**

Società Italiana per il Restauro dell'Architettura

---



il cluster TICHE (<https://www.fondazionetiche.it/>), valorizzando altresì le infrastrutture di ricerca, come ad esempio E-RIHS e DARIAH, e i centri di competenza di portata europea come lo European Competence Centre per i patrimoni culturali oggetto del progetto 4CH (<https://www.4ch-project.eu/>).