

Beni e attività culturali: ruolo e prospettive per le province

L'azione di tutela e di promozione dei beni culturali deve essere punto focale dell'azione di tutte le province italiane. L'Unione delle Province d'Italia ha promosso l'11 ottobre 2002 presso l'Ala Ponzone del Palazzo Cattaneo di Cremona, l'Incontro Nazionale degli Assessori provinciali ai Beni e alle Attività Culturali, proprio per definire in modo esaustivo e completo il ruolo di tali enti nell'azione di tutela del patrimonio storico artistico della nazione.

La volontà è stata quella di creare una sorta di indirizzo comune che possa aiutare e guidare l'azione di ogni singolo organismo nel territorio di sua competenza, evidenziando le problematiche comuni a tutte le realtà italiane e delineando i ruoli e gli indirizzi che devono essere seguiti dalle singole province per l'attivazione di un comune approccio alle problematiche relative alla gestione e alla rivalutazione dei beni e delle attività culturali, in tutte le loro molteplici espressioni.

Segue, pertanto, la relazione introduttiva a questo convegno sul tema "Beni e Attività Culturali. Ruolo e prospettive per le Province", relazione del dott. Giancarlo Corada, Presidente della Provincia di Cremona e coordinatore degli Assessori Provinciali alla Cultura.

PREMESSA

Nel corso dell'ultimo decennio, e quindi a partire dalla 142/1990, le Province hanno sviluppato una crescente presenza nel campo delle politiche culturali. Certo la cifra complessiva di circa trecento miliardi impegnata nell'anno 2000 dalle Province rappresenta un ammontare relativamente contenuto, ma costituisce un punto di arrivo positivo di un trend sempre in crescita e di un'azione sempre più articolata e moderna, come risulta anche dalla ricerca realizzata dall'UPI e da Federculture nel 2001.

La crescita dell'attività delle Province in parte nasce da una legislazione innovativa che, in generale, ne ha sempre più rinforzato la presenza e l'azione: basta ricordare il decreto legislativo 112/1998 (Titolo IV, Capi V e VI) che attribuisce esplicitamente alle Province significative funzioni di pianificazione e programmazione d'area vasta, nonché di gestione diretta dei servizi in ambito sovracomunale, svolgendo una funzione di sostegno allo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata e del coordinamento dei sistemi territoriali locali. Inoltre il medesimo decreto riconosce funzioni proprie agli enti locali proprio nella cultura, quando specifica agli artt. 152 e 153 che "lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali" e "provvedono alla promozione delle attività culturali". In ambedue i casi sia valorizzazione che promozione vengono "di norma attuate mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, Regioni ed Enti Locali secondo quanto previsto dagli artt. 154 e 155".

Ma in parte lo sviluppo nasce da una accresciuta consapevolezza degli Enti Locali dell'incontro positivo tra cultura e territorio, con tre convergenti motivazioni: il recupero della identità culturale, la salvaguardia dell'ambiente territoriale, lo sviluppo dell'indotto occupazionale ed economico, specialmente in connessione con il turismo culturale.

LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Tutto ciò trova conferma nell'innovativo Titolo V della Costituzione che ridetermina il ruolo e le funzioni dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Non è questa la sede per riesaminare gli aspetti principali di questo Titolo, come gli artt. 114 e 118 e l'insieme della prospettiva federalista, ma non possono non essere esaminate da vicino quelle parti che si riferiscono esplicitamente ai beni e alle attività culturali, giacché è qui che si pongono alcune delle questioni da valutare.

La prima questione riguarda la potestà legislativa esercitata dallo Stato in modo esclusivo in materia di *Tutela dei Beni Culturali*. Proprio su questo punto le Regioni hanno chiesto che sia approvata una nuova normativa partendo da una definizione certa e restrittiva del molo dello Stato limitato all'esercizio delle funzioni autoritative connesse al regime straordinario delle proprietà e disponibilità dei Beni. Questione, dunque, delicatissima che si collega anche al terzo comma dell'articolo 118 dove si dice espressamente che la legge statale "disciplina forme di intese e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali". Si tratta di seguire con attenzione l'appro-



vazione della specifica normativa, perché proprio in questo delicato campo sarà strutturata a tutti i livelli l'attività di programmazione negoziata e di concertazione interistituzionale che coinvolgerà in modo positivo e costruttivo le diverse parti istituzionali.

In alcune regioni si è iniziato a sperimentare modelli di cooperazione tra pubblico e privato per trovare nuove formule organizzative e gestionali, ma anche in vista di un'integrazione tra risorse pubbliche, imprenditoriali e finanziarie.

La programmazione negoziata è diventata lo strumento concettuale di riferimento per l'attività di programmazione degli enti pubblici e per i rapporti pubblico-privato, nello sviluppo di progetti complessi:

- per l'attuazione di interventi diversi
- riferiti ad un'unica finalità di sviluppo
- che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

Vi sono due distinti livelli nella programmazione negoziata.

La programmazione strategica trova espressione nell'Intesa Istituzionale di programma (che costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione, o Provincia Autonoma, gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l'azione programmatica congiunta) e negli Accordi di Programma Quadro. Strumento attuativo dell'Intesa è l'Accordo di programma quadro, impegnativo per tutti i soggetti sottoscrittori e articolato in modo tale da avvicinarlo agli atti che regolano le transazioni di diritto privato. In quanto attuazione dell'Intesa, l'Accordo ha come promotori gli stessi soggetti sottoscrittori (Governo, Regioni). L'Accordo di programma quadro definisce e avvia il processo attuativo, determinando con precisione: modalità, tempi, soggetti, responsabilità, risorse finanziarie procedure di monitoraggio degli interventi previsti.

L'accordo si colloca all'interno di un processo strategico di programmazione territoriale degli interventi sui beni culturali che vede coinvolti Stato, Regioni ed Enti locali, con il concorso di altri soggetti pubblici e privati nel quadro di quanto previsto dal Capo V del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112.

La programmazione operativa si avvale di Accordi di Programma, Patti Territoriali, Contratti d'Area, ma anche di altre tipologie negoziali (convenzioni, protocolli d'intesa).

Altra questione emersa subito dopo l'approvazione del Titolo V riguarda lo Spettacolo, giacché le Regioni hanno affermato che si tratta di materia di esclusiva competenza regionale, avendo escluso che lo spettacolo rientri nell'articolo 117, laddove si dice che "Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a... valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali". Tale posizione, che fa perno sulla mancanza della esplicita parola "spettacolo" nel testo citato, è stata immediatamente contestata.

Dopo un recente incontro pubblico promosso dall'AGIS, al quale hanno partecipato tutte le parti interessate, la questione sembra avviata a soluzione con un impegno del Governo a formare a breve un tavolo comune di discussione dell'argomento, con la partecipazione dell'AGIS, nonché di ANCI e UPI, e Coordinamento delle Regioni.

Si sente l'esigenza ormai pressante di una legge-quadro nazionale per lo spettacolo nella quale lo Stato definisca gli indirizzi generali di politica culturale e dia certezza giuridica al settore. Le Regioni, con proprie normative ispirate alla legge-quadro nazionale, dovranno poi operare le loro scelte tenendo conto

delle singole realtà territoriali e coinvolgendo, attraverso un processo di deleghe, gli Enti Locali. Soltanto per questa via sarà possibile raggiungere obiettivi comuni, in un rapporto di concertazione istituzionale che dia chiarezza di comportamenti, a vantaggio di tuffi: gestori dei teatri, produttori e consumatori di spettacolo.

Dunque si tratta, come si può facilmente intuire, di questioni delicatissime di equilibrio delle competenze, al fine di realizzare anche nel campo delle politiche culturali un nuovo e ordinato funzionamento che veda in campo insieme e in modo coordinato Stato, Regioni, Province e Comuni, senza mantenere in piedi antiquate forme di centralismo statale o di dare vita a nuovi centralismi regionali.

GESTIONE DEI BENI CULTURALI E NUOVE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE

Vanno ora esaminate altre importanti questioni aperte nella legislazione recente, che richiedono la vigilante attenzione dell'UPI. In primo luogo due articoli della recente Finanziaria, dove sono state individuate nuove modalità gestionali di grande prospettiva. Il primo è l'articolo 33 della legge 488/2001. Con esso si favorisce la esternalizzazione dei servizi culturali sino alla concessione a "soggetti non statali" di un bene culturale. Con questa misura, di cui si attende il Regolamento, si arricchisce ulteriormente la gamma delle forme di gestione del patrimonio statale, chiamando in causa il sistema degli enti locali nonché il mercato ed il no-profit. Si potranno infatti realizzare alleanze fra pubblico e privato allo scopo di accelerare gli stessi processi di trasferimento della gestione del patrimonio dello Stato secondo il principio della sussidiarietà. Questo provvedimento amplia ulteriormente lo spazio che l'articolo 10 della 368/1998 aveva già indicato, disponendo che lo Stato possa "stipulare accordi con amministrazione pubbliche e con soggetti privati o costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni e società per il miglioramento della fruizione pubblica e per la valorizzazione del patrimonio artistico". In questo caso è stato emanato il Regolamento relativo alle Fondazioni mentre è in corso di approvazione quello relativo alle società di capitali. Entrambi questi provvedimenti chiamano in causa le Regioni e gli Enti Locali, giacché essi rientrano tra i soggetti che possono acquisire la gestione dei Beni Culturali statali. Ma ad una condizione: che - mentre si procede con alacrità a portare a termine i lavori della Commissione Paritetica centrata proprio sul passaggio della gestione dei beni culturali dallo Stato agli enti territoriali - si istituisca un tavolo di concertazione interistituzionale che consenta di individuare ancora più puntualmente e in modo più allargato le linee lungo le quali si procederà ulteriormente a ridisegnare la gestione del patrimonio pubblico statale e, di conseguenza, il ruolo dei soggetti pubblici e privati. In caso contrario appare evidente che si procederà "caso per caso" con evidenti squilibri di natura territoriale.

L'altro articolo della legge 488/2001 da prendere in esame è l'articolo 35 che detta importanti norme in materia di servizi pubblici locali e che, nella sua parte conclusiva (commi 15 e 16 relativi all'art. 13 bis - *Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*-), definisce le forme di gestione per i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale. In altri termini questo articolo contribuisce al superamento delle forme più antiquate di gestione "in economia" e favorisce la esternalizzazione. Anche qui è previsto che sia emesso un regolamen-



to, che verrà anche sottoposto alla Conferenza unificata e che andrà seguito molto attentamente. Tuttavia si deve tener presente che la Commissione UE ha recentemente mosso dei rilievi su questa norma. Pertanto si porrà la necessità di verificare in che modo Governo e Parlamento intenderanno accogliere i rilievi comunitari. Ciò potrebbe comportare un grave ritardo nell'attività di molte Amministrazioni locali.

Altra disposizione legislativa con importanti riflessi sulle politiche per i beni culturali rappresentata dalla proposta di iniziativa governativa di costituire due società - la "Patrimonio Spa" e la "Infrastrutture Spa" - per la alienazione e valorizzazione del patrimonio pubblico statale. Il provvedimento ha suscitato molte preoccupazioni espresse dal Presidente della Repubblica e, più di recente, dalla UE. La cartolarizzazione del patrimonio, pur essendo uno strumento legittimo e utilizzato in ambito europeo, dovrà garantire che, per quanto attiene i beni culturali, che non si proceda ad una vendita indiscriminata e al di fuori di ogni considerazione relativa al particolare valore di questo speciale patrimonio nazionale e internazionale.

In ogni caso, qualora si pervenga a delle alienazioni, siano mantenuti i vincoli giuridici. Se è vero che il "Patto di stabilità" vincola qualunque ipotesi di ampliamento della spesa pubblica e, di conseguenza, rende più difficile la destinazione di risorse significative ed aggiuntive per la tu tela del patrimonio culturale, è altrettanto vero che chiunque, pubblico o privato, dovesse acquisire un palazzo storico o un castello, solo per fare un esempio, dovrà farlo conoscendone i vincoli dettati dalla normativa vigente obbligandosi al rispetto - o quindi trattasi di una operazione che concorre a meglio tutelare e valorizzare il patrimonio o non può essere condivisa dalle istituzioni locali che tanto hanno investito per dare al patrimonio funzioni di concorso allo sviluppo economico e sociale delle proprie comunità.

Dall'insieme di queste osservazioni si deduce facilmente dunque, che una delle questioni emergenti è quella della accresciuta importanza del rapporto tra pubblico e privato anche nel campo dei beni culturali, che rimane una delle innovazioni introdotte dalla cosiddetta legge Ronchey con i servizi aggiuntivi. Oggi, come appare anche nel citato articolo 33 della 488/2001, più spazio viene offerto alla esternalizzazione della gestione a "soggetti non statali". D'altronde già con la 142/1990 erano nate le prime forme di gestione "esternalizzata" e già numerosi i casi di affidamento diretto, da parte di Comuni e Province, a favore di Istituzioni, Aziende speciali, Società di capitale costituite o partecipate. Naturalmente rimane compito dell'Ente Locale quello di fornire indirizzi, un quadro programmatico, di effettuare tutte le indispensabili operazioni di controllo. Insomma ci troviamo di fronte ad un altro dei passaggi più significativi per la valorizzazione degli Enti Locali e spetta all'UPI svolgere una adeguata azione di informazione diffusa tra le Province rispetto ad esperienze realizzate o in corso di realizzazione e, più in generale, dei nuovi compiti e moli che si imporranno a breve agli Enti locali.

IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI BENI CULTURALI

Accanto a questi nuovi provvedimenti va posta la massima attenzione alla legislazione già vigente. In particolare agli artt. 148-156 del Capo V del Titolo IV del Decreto Legislativo 112/1998. Qui va sollecitata da parte degli Enti Locali una più rapida applicazione dell'articolo 150 che prevede il trasferimen-

to della gestione dei beni di proprietà dello Stato (musei ed altri beni culturali) secondo il principio di sussidiarietà, a Regioni, Province e Comuni. Si tratta, come è fin troppo noto, di una trasformazione di grandissimo rilievo per la gestione di tali beni, ma a distanza di tre anni dalla istituzione della Commissione Paritetica (prevista dal d.lgs 112/98) la situazione è di notevole stallo.

È stato felicemente portato a compimento l'impegno a definire "i criteri tecnico-scientifici e gli standard minimi da assicurare nell'esercizio delle attività trasferite, in modo da garantire un adeguato livello di fruizione collettiva dei beni, la loro sicurezza e la prevenzione dei rischi".

Un primo passo avanti per la protezione e la valorizzazione del patrimonio, tanto più che, in Conferenza Unificata, è stato posto l'obiettivo - del tutto condivisibile - di rendere questi criteri e standard validi per ogni tipo di museo o bene culturale, a prescindere se sia proprietà o meno dello Stato, in modo da assicurare uno sviluppo uniforme all'intero sistema italiano.

Ma il resto delle decisioni da assumere è ancora lontano da venire. La Commissione ha assunto la decisione di individuare i beni la cui gestione può essere trasferita partendo da proposte su base regionale piuttosto che su una proposta unica ministeriale. Con l'obiettivo di rendere il lavoro più articolato e prevenendo, fin dall'inizio, una consultazione tra Regioni, Province e Comuni. Attualmente la Regione Piemonte ha presentato una proposta già esaminata in commissione ed anche l'Umbria e la Toscana hanno di recente inviato le loro proposte. Ma la strada è lunga, a meno che non si verifichi un più diretto impegno da parte dello Stato e delle Regioni per accelerare tali processi. Tuttavia potrebbe risultare utile un lavoro congiunto, a livello delle singole regioni, tra URP e Anci regionali, finalizzato alla individuazione dei beni e al successivo confronto con le rispettive Regioni. Tale iniziativa potrà, almeno transitoriamente, sopperire alla mancata costituzione, presso ogni Regione a statuto ordinario, delle Commissioni Regionali per i beni e le attività culturali ex art. 154. Tali Commissioni sono uno snodo essenziale del futuro assetto: non solo esse devono esprimere un parere rispetto agli elenchi di musei e altri beni culturali predisposti dalla Commissione paritetica per il trasferimento della gestione, ma concorrono alla definizione del programma nazionale e di quello regionale di valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle relative attività, allo scopo di coordinare e armonizzare le iniziative di Stato, Regioni, Enti Locali e altri soggetti pubblici e privati. Tali Commissioni regionali non sono ancora state istituite e sembra trasparire un intento di rallentare ulteriormente tutto il processo di decentramento: va quindi rafforzato l'impegno dell'UPI, che ha già meritoriamente quasi completato l'elenco dei suoi rappresentanti, per ottenere l'avvio di tali innovative Commissioni su base regionale. In un simile contesto riesce difficile comprendere quale molo potranno svolgere le Sovrintendenze speciali recentemente costituite per la gestione dei musei statale delle città di Roma, Venezia, Firenze e Napoli, in quale relazione si porranno sia nei confronti dei processi di trasferimento della gestione dei beni statali sia nei confronti delle Sovrintendenze regionali.

Un quadro così complesso richiede una messa a punto di criteri cui ispirare l'azione pubblica. Il primo si può riassumere nel rispetto della massima libertà di espressione senza pregiudizi e senza incorrere in modelli di cultura assistita. In questa prospettiva andrà favorito lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali in stretto raccordo con i soggetti territoriali

interessati, promovendo la dimensione imprenditoriale che la cultura può assumere.

Gli interventi andranno sviluppati secondo un approccio teso a considerare il cittadino come portatore di una domanda a cui bisogna rispondere con la qualificazione dei servizi e con una razionalizzazione degli interventi sul territorio, anche dal punto di vista finanziario, in materia di: conservazione e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, artistico, storico, librario e archivistico; infrastrutture per lo spettacolo; formazione professionale di alta qualificazione; creazione e implementazione di sistemi informativi integrati.

La valorizzazione del patrimonio culturale diffuso sul territorio e lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali impone il ricorso all'impiego di risorse finanziarie dedicate agli interventi infrastrutturali, approntando, parallelamente, funzioni di supporto agli enti locali per lo sviluppo di standard di qualità nei servizi e sistemi innovativi di gestione di beni e attività culturali. Con l'obiettivo di garantire continuità ed efficacia agli investimenti realizzati, dando luogo anche ad un processo di formazione e selezione di nuovi gruppi manageriali e professionali.

Il rafforzamento del raccordo programmatico fra Stato, Regioni ed Enti locali dovrà svilupparsi potenziando gli strumenti della programmazione negoziata. Questo metodo di codecisione con gli enti locali può facilitare la validazione degli obiettivi, consentendo di identificare gli interventi di pubblico interesse sui quali è giusto coinvolgere risorse economiche e professionali di soggetti pubblici e privati.

Le linee di azione principali andranno indirizzate verso:

il consolidamento delle politiche di investimento del compatto cultura, con particolare riferimento al patrimonio culturale e allo sviluppo delle infrastrutture favorendo l'organicità della programmazione territoriale, con un'attenzione particolare alle esigenze del mondo della scuola e dell'università;

l'arricchimento e razionalizzazione dell'offerta dei servizi attraverso il miglioramento e l'ulteriore sviluppo dei sistemi bibliotecari e museali, nell'ambito di servizi culturali integrati, con interscambio di informazioni e servizi che si ricolleghino anche alle strutture stabili per lo spettacolo;

la promozione ed il sostegno dello spettacolo, stimolando la libera espressione, all'interno di una prospettiva storico-antropologica;

lo sviluppo della società dell'informazione e della comunicazione, riportando il cittadino e le comunità al centro dell'attenzione nello sviluppo dei servizi e nella valorizzazione del patrimonio culturale;

la qualificazione culturale di eventi di grande richiamo;

la promozione e la valorizzazione delle culture locali.

RISORSE

L'insieme degli argomenti trattati fino ad ora e la necessità di un crescente impegno delle Province nel campo culturale pongono con forza il tema delle risorse. In primo luogo risorse finanziarie, giacché la crescita di tale impegno, con le conseguenti ricadute nel campo educativo, turistico e occupazionale, pone la necessità di maggiori disponibilità finanziarie.

Ma in questo quadro si colloca, accanto a quella delle risorse economiche, la questione della qualità del lavoro degli addetti

e della loro professionalità, giacché limiti professionali sembrano essere assai diffusi. Dalla recente indagine di Federculture ed Upi, nelle 49 Province che hanno risposto al questionario risulta che solo 173 sono i dipendenti provinciali forniti di qualifiche tecnico-culturali specifiche. Il problema delle politiche di reclutamento del personale qualificato e non precario, sia che si tratti di dipendenti delle amministrazioni sia di strutture esterne, è fondamentale nella prospettiva dello sviluppo, allargamento e rinnovamento, della gestione e, più in generale, dei nuovi compiti e ruoli degli enti locali.

CONCLUSIONI

Nel quadro riassuntivo delle molte e complesse questioni all'ordine del giorno nel campo delle politiche culturali va sottolineata, ancora una volta, l'importanza di questa fase che mira a mettere in campo molti più soggetti, pubblici e privati, con lo scopo precipuo di valorizzare, con modi innovativi di gestione, il grande patrimonio culturale e materiale che possiede l'Italia, facilitando la sua fruizione e sviluppando altresì un più largo indotto occupazionale ed economico. A ciò va collegato, naturalmente, l'insieme delle iniziative che le Province assumono nel vasto campo delle attività culturali.

Di tale trasformazione le Province, proprio per il nuovo ruolo che hanno assunto a livello costituzionale, possono diventare elemento significativo e propulsivo. Proprio le Province, enti amministrativi di area vasta, possono sviluppare al meglio quel collegamento essenziale tra beni e attività culturali e il territorio di riferimento, di cui si è parlato all'inizio.

In questo quadro, appare utile sviluppare l'attività delle Province almeno in due macro-direzioni:

Sul versante istituzionale oltre alla presenza ai tavoli di concertazione con Stato, Regioni e Comuni finalizzati al governo delle trasformazioni in senso federale dell'organizzazione statale nel settore dei beni e delle attività culturali, si pone la necessità di attivare analoghi tavoli in sede regionale attraverso un raccordo stretto tra le URP e le singole Amministrazioni Provinciali. In questo ambito vanno ricercati livelli di confronto e, possibilmente, accordo con le Anci regionali al fine di garantire un rafforzamento delle istanze delle autonomie locali. L'importanza di questo confronto deriva, in misura ormai evidente, dal molo che sempre più svolgeranno le Regioni.

Sul versante più propriamente delle politiche amministrative appare evidente che non si potrà assistere alla evoluzione, o involuzione, del quadro istituzionale senza attivare progetti e processi in grado di favorire le riforme e riconoscere così il ruolo delle Province. Tutto ciò comporta capacità di promozione ed organizzazione di reti e modelli di gestione del patrimonio in grado di mobilitare attenzione e interessi da parte degli altri livelli istituzionali, dei soggetti privati e no-profit. E' infatti anche dal "basso" che può nascere una proposta di riorganizzazione dell'offerta sia di beni che di attività culturali.

E' quindi necessario e urgente riprendere il confronto tra le Province per individuare le priorità e gli obiettivi dell'azione comune, supportando anche l'attività del gruppo di lavoro interno al Dipartimento con la formalizzazione di un'Assemblea annuale degli Assessori Provinciali alla Cultura.

