

Roberta Sulli

Le convenzioni per la valorizzazione dei beni culturali

(doi: 10.7390/9296)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, maggio 2000

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Le convenzioni per la valorizzazione dei beni culturali

di [Roberta Sulli](#)

Sommario: [1. La convenzione tra l'Unione delle province italiane e l'associazione Mecenate 90 nel quadro delle nuove funzioni dell'ente provincia in materia di beni culturali.](#) - [2. Le convenzioni tra amministrazioni provinciali e Mecenate 90: obiettivi, contenuti, risultati.](#) - [3. Lo strumento "convenzione": aspetti positivi e criticità.](#) - [4. Conclusioni.](#)

1. La convenzione tra l'Unione delle province italiane e l'associazione Mecenate 90 nel quadro delle nuove funzioni dell'ente provincia in materia di beni culturali

Gli ultimi dieci anni hanno rappresentato una stagione di forti cambiamenti per il sistema delle autonomie locali.

In particolare, dalla l. 142/1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali fino ai decreti legislativi in attuazione della [l. 59/1997](#) (Bassanini I) agli enti locali sono stati riconosciuti progressivamente maggiori poteri, funzioni e responsabilità, nell'ambito di un processo di decentramento amministrativo che nei prossimi anni dovrà trovare piena attuazione.

In questo rinnovato quadro istituzionale, la provincia ha assunto il profilo di ente di area vasta, titolare di un nucleo di funzioni amministrative che coprono i più diversi ambiti - dalla pianificazione territoriale alla viabilità ed ai trasporti, dal mercato del lavoro ai beni culturali e alla pubblica istruzione - e di compiti articolati - programmazione territoriale, erogazione di servizi su scala provinciale, sostegno allo sviluppo locale, ecc. - tanto da meritare la definizione di "nuova provincia".

In particolare, per quanto concerne il settore dei beni culturali, fin dalla l. 142/1990 (art. 14, comma 1, lett. c), all'ente provincia sono state conferite funzioni amministrative in materia di valorizzazione. Nonostante la sinteticità e genericità della norma, è sembrato chiaro fin dall'inizio che questa nuova attribuzione dovesse essere interpretata come un'esaltazione del ruolo della provincia come ente di coordinamento, di pianificazione territoriale e di sostegno allo sviluppo locale.

Basta pensare, infatti, alla dimensione territoriale che il patrimonio storico e artistico ha segnatamente nel nostro Paese ed alla numerosità dei soggetti titolari di funzioni di gestione di beni culturali per cogliere l'utilità di individuare in un ente come la Provincia il punto di snodo e di collegamento delle politiche di valorizzazione.

Le potenzialità contenute nella l. 142 hanno trovato però un ostacolo immediato e persistente nel mancato trasferimento - salvo qualche eccezione - dal livello regionale a quello provinciale sia di specifiche funzioni che delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite.

Dal 1990 ad oggi la provincia si è quindi trovata ad affrontare il nodo di come riuscire a riempire di contenuto il nuovo ruolo riconosciuto, in assenza di una piena legittimazione da parte dell'ente regione e di adeguate disponibilità in termini di risorse umane e finanziarie.

Il problema, oltre tutto, non è da ricondursi unicamente alla difficoltà di identificare confini e contenuti di compiti, non puntualmente definiti dalla normativa nazionale e regionale.

La difficoltà che la provincia - e, più in generale, l'ente locale - incontra, in questa delicata fase di transizione, è legata anche al cambiamento culturale in atto. Il principio di sussidiarietà, cui si ispira il federalismo amministrativo, chiama l'ente locale a non limitarsi più ad essere il terminale territoriale di rigide disposizioni centrali e regionali, che agisce quindi lungo binari predeterminati e secondo direttive dall'alto verso il basso. Viceversa all'ente si chiede l'esercizio di una funzione meno esecutiva e più propositiva e dunque la capacità di interpretare i fabbisogni della comunità di riferimento e di curare gli interessi specifici del territorio, sulla base degli impulsi che riceve dal basso.

Ciò comporta un salto di qualità nell'azione programmatoria, amministrativa e tecnica che in settori di nuova acquisizione, come quello dei beni culturali, può essere non facile operare.

In questo contesto, l'Unione delle province italiane (Upi) raccogliendo l'esigenza, diffusamente espressa dalle province, di poter beneficiare di un'assistenza qualificata e specialistica per la messa a fuoco di possibili assi di azione e di metodologie operative nel settore dei beni culturali, si è fatta promotrice di una convenzione con l'associazione [Mecenate 90](#), un'organizzazione non-profit di servizio, nata nel 1989, di cui la stessa Upi è socia fondatrice [1].

Con questa convenzione-quadro, siglata nel 1994, Upi e associazione Mecenate 90 si impegnano reciprocamente a collaborare per offrire alle province servizi di ricerca, progettazione, organizzazione, informazione e formazione in materia di beni e attività culturali [2].

Detta convenzione, mentre demanda ad una fase successiva la formulazione e l'approvazione di specifici programmi attuativi, per il coordinamento e la verifica degli stessi istituisce un comitato composto da due membri nominati di concerto dai partner.

La convenzione va nella direzione di progettare inedite modalità di intervento nel settore dei beni culturali ai sensi dell'art. 14 della l. 142/1990, perché le province possano sperimentarle sul campo e quindi impegnare le rispettive regioni ad un confronto di merito, forti del ruolo svolto e dei risultati ottenuti.

Per quanto concerne i programmi attuativi dell'accordo, tra gli assi prioritari di intervento è stata scelta la promozione per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile nei settori dei beni culturali, turismo, ambiente, con particolare riferimento alla l. 236/1993, art. 1-*bis* e successive modificazioni [3].

In questo ambito, il progetto Upi-Mecenate 90 prevede per la provincia una funzione sia di evidenziazione delle opportunità esistenti, sia pure allo stato latente, sul proprio territorio (patrimonio culturale, ambientale o turistico sottoutilizzato, aree di domanda non soddisfatta, enti proprietari disposti a cedere a imprese l'uso dei beni, ecc.) che di formazione e assistenza tecnica per giovani residenti che vogliano costituire società di servizi.

La cooperazione fra Upi e Mecenate 90 in questi anni si è sviluppata anche in altre direzioni.

Particolarmente impegnativi per l'originalità dell'impianto e le dimensioni dell'intervento sono stati i progetti "Le Vie dei Pellegrini" e "La Via Francigena-Piemonte", promossi su scala sovraprovinciale il primo e sovraprovinciale il secondo, con l'obiettivo di favorire un collegamento e un elevato standard tecnico-scientifico delle proposte progettuali presentate da province, comuni ed enti ecclesiastici a valere sui fondi

della [l. 270/97](#) (Giubileo extra Lazio). In questo caso, le province sono state chiamate a svolgere funzioni di indirizzo e di stimolo della capacità progettuale espressa dalle comunità territoriali di riferimento e ad esercitare un ruolo di coordinamento fra le autorità civili e religiose locali.

Dal 1994 ad oggi la convenzione, che ha costituito il quadro di riferimento per le convenzioni stipulate a livello territoriale dalle singole province (cfr. cap. 2), ha consentito di introdurre elementi di innovazione sia metodologici che di contenuto, con riferimento tanto al ruolo dell'ente provincia quanto alle politiche di settore.

Sotto il profilo metodologico, la convenzione nazionale ha offerto l'opportunità di progettare modelli di intervento e di sperimentarli su un numero molto elevato di realtà territoriali, favorendo il sedimentarsi di una cultura amministrativa comune.

Dal punto di vista dei contenuti, l'accordo ha consentito di sviluppare modelli innovativi di utilizzo dei beni culturali come leve di sviluppo socio-economico locale e parallelamente di configurare un nuovo ruolo istituzionale, amministrativo e tecnico-operativo per l'ente provincia, con riferimento a settori in espansione, come quelli dei beni culturali, del turismo e del tempo libero.

2. Le convenzioni tra amministrazioni provinciali e Mecenate 90: obiettivi, contenuti, risultati

A valle della convenzione Upi-Mecenate 90 molte amministrazioni provinciali hanno stipulato convenzioni con Mecenate 90 allo scopo di declinare operativamente sul proprio territorio gli obiettivi concordati a livello nazionale [\[4\]](#).

In alcuni casi dette convenzioni ricalcano il modello della convenzione-quadro nazionale [\[5\]](#). Si tratta di accordi che, in quanto sanciscono l'attivazione di un rapporto di collaborazione ad ampio raggio, contengono solo l'indicazione delle tipologie di servizi attivabili, ma rimandano ad una fase successiva la definizione ed approvazione del programma e degli specifici progetti da realizzare.

In molti casi si tratta invece di convenzioni a carattere più operativo, dai contenuti variabili, secondo uno schema di convenzione modulare, articolabile in una o più fasi [\[6\]](#).

Sebbene ciascuna di esse presenti tratti specifici in ordine ai contenuti ed ai vari elementi che la compongono, si può comunque osservare che dette convenzioni prevedono in molti casi lo svolgimento di un'attività di ricognizione e di studio volta all'individuazione sul territorio provinciale di strutture museali e culturali e di aree di intervento turistico, che a una valutazione di tipo tecnico-economico, risultino le più idonee ad una gestione imprenditoriale, ai sensi della citata l. 236/1993 e successive modificazioni.

Nei casi più completi, il rapporto di collaborazione si sviluppa in quattro fasi:

- nella prima, Mecenate 90 si impegna a fornire alla provincia un censimento ragionato dei beni culturali di potenziale interesse e una selezione dei beni idonei ad essere gestiti da imprese giovanili, per i quali formula anche simulazioni di *business-plan*; parallelamente si impegna anche ad individuare aree di intervento e progetti relativi al turismo e all'ambiente;
- una volta ottenute queste indicazioni, la provincia si impegna a ottenere una formale dichiarazione di disponibilità da parte dei proprietari dei beni valutati positivamente e a trasmetterne l'elenco alla IG-Società per l'Imprenditorialità giovanile spa, che cura l'istruttoria dei progetti ex l. 236/1993 ed eroga i relativi finanziamenti;
- nella terza fase, la provincia invita con bando pubblico giovani aspiranti imprenditori a partecipare a quattro giornate di orientamento, secondo un programma concordato con Mecenate 90, che fornisce anche le relative docenze;
- infine, la provincia si avvale dei servizi di Mecenate 90 per erogare un servizio di assistenza tecnica a beneficio di giovani che vogliano cimentarsi nella redazione del piano d'impresa.

La fertilizzazione del territorio al fine di sviluppare nuova imprenditorialità giovanile non è stato l'unico terreno di collaborazione tra le province e Mecenate 90. Alcune amministrazioni, per esempio, si sono convenzionate con l'Associazione per essere supportate nella definizione di modelli gestionali di poli museali in fase di istituzione o di aggiornamento, come la provincia di Livorno, che ha richiesto lo svolgimento di uno studio di fattibilità gestionale sul Museo di Storia Naturale, per il quale sta realizzando un ambizioso progetto di ampliamento e di rinnovamento.

Le convenzioni fin qui stipulate hanno prodotto risultati soddisfacenti da almeno tre punti di vista:

- dal punto di vista delle amministrazioni: le province hanno potuto esercitare una funzione di promozione dello sviluppo locale, puntando su settori strategici innovativi come quello dei beni culturali e su percorsi di attivazione di nuova imprenditorialità;
- dal punto di vista delle comunità locali: l'azione svolta ha consentito a molti giovani di ricevere un servizio gratuito e qualificato di informazione, orientamento e assistenza, che in molti casi li ha accompagnati fino al momento della presentazione del progetto d'impresa; contemporaneamente ha rimesso al centro della vita culturale, sociale ed economica di città medie e piccole in aree con problemi di sviluppo, beni culturali abbandonati ovvero poco o mal utilizzati (palazzi storici, antichi conventi, opifici dismessi, chiese non più adibite al culto, ecc.);
- dal punto di vista di Mecenate 90: la collaborazione con le province ha consentito a Mecenate 90 di realizzare la propria missione di struttura di servizio alle amministrazioni locali e di verificare sul campo le grandi potenzialità del territorio in materia di risorse culturali, in particolare censendo oltre un migliaio di beni culturali "minori" suscettibili di valorizzazione anche economica e avvicinando centinaia di giovani, in larga parte "disoccupati intellettuali", desiderosi di investire sul lavoro associato e auto-organizzato.

3. Lo strumento "convenzione": aspetti positivi e criticità

Il carattere innovativo delle esperienze sinteticamente richiamate risiede oltre che nei contenuti delle attività, anche negli aspetti tecnici e metodologici associati allo strumento "convenzione".

In primo luogo, la scelta dello strumento "convenzione" comporta per l'ente locale un impegno sul piano politico, amministrativo e tecnico che altre forme di affidamento di attività o servizi non richiedono.

L'adozione di questo strumento presuppone che l'affidamento di attività o servizi ad un soggetto esterno venga valutato come un'iniziativa di particolare peso e valore, che meriti un elevato livello di condivisione e di responsabilizzazione dell'ente.

Infatti, quando un'amministrazione percepisce un affidamento come meramente attuativo del programma - già approvato dal consiglio all'atto dell'insediamento del presidente -, procede con un conferimento di incarico, che può essere deliberato dalla giunta, con evidenti economie in termini di tempo e di dinamiche relazionali. In questo caso, obblighi e doveri tra l'amministrazione e la struttura incaricata vengono fissati mediante apposito disciplinare, anch'esso approvato con delibera di giunta.

Viceversa, di fronte ad un'iniziativa che si configura come integrativa rispetto alle linee programmatiche dell'amministrazione, viene preferito un percorso - la approvazione da parte del consiglio di una convenzione - che, seppure dai tempi più lunghi, garantisce il massimo livello di partecipazione democratica da parte delle forze politiche rappresentate nell'ente e gode del consenso della maggioranza dei relativi rappresentanti [7].

La stipula di una convenzione richiede un impegno particolare anche in fase di predisposizione del testo da sottoporre all'approvazione del consiglio.

Infatti, poiché la convenzione deve necessariamente fissare i fini che si intendono perseguire, la durata,

le forme di consultazione dei contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie, il personale amministrativo dovrà concordare con il soggetto firmatario i vari punti in cui l'atto si articola per regolamentare in modo efficace il rapporto di collaborazione.

Anche nella fase attuativa l'amministrazione si impegna ad assolvere dei compiti particolari, soprattutto laddove si tratta di una convenzione-quadro (partecipare ad un comitato per il coordinamento e la verifica dei programmi; approvare rapporti di studio intermedi; valutare progetti specifici; ecc.); questo può comportare in alcuni casi per il personale dell'ente la necessità di arricchire le proprie conoscenze e competenze per essere in grado di esercitare un'efficace funzione propositiva, di valutazione e di controllo.

Ma l'aspetto che più qualifica la convenzione, e la differenza dalle tradizionali forme di affidamento di incarichi, risiede proprio nella natura dello strumento: la convenzione, infatti, è una forma di cooperazione, che esprime la volontà di più soggetti a porsi in una relazione reciprocamente vantaggiosa.

Essa esprime, da parte dell'ente locale che la promuove, l'intenzione di costruire un modello di relazione paritario con un determinato soggetto, a cui riconosce dignità e competenza.

Quest'ultimo non è quindi chiamato ad una funzione meramente esecutiva di un mandato ricevuto, ma a stabilire un rapporto privilegiato di collaborazione per il raggiungimento di specifici obiettivi, definiti di concerto e condivisi.

Si può quindi concludere che lo strumento che molti enti pubblici territoriali hanno scelto per formalizzare il loro rapporto con un'organizzazione non-profit di servizio come Mecenate 90, se in molti casi ha comportato una fase di gestazione più lunga e un impegno particolare da parte degli uffici coinvolti, ha certamente favorito un modello di relazione coinvolgente e responsabilizzante per entrambi i contraenti ed ha contribuito ad affermare una metodologia di lavoro ispirata a principi importanti come la filosofia del progetto e la programmazione per obiettivi.

4. Conclusioni

Volendo provare a valutare retrospettivamente le esperienze realizzate, il bilancio è largamente positivo.

I punti di debolezza registrati nell'avvio come nella realizzazione delle iniziative sono stati, in particolare:

- l'iter, talvolta lungo e faticoso, di approvazione delle convenzioni;
- la difficoltà nel far comprendere ai diversi soggetti a vario titolo coinvolti (consiglieri, istituzioni locali, operatori del settore, ecc.) la natura e gli obiettivi dei servizi previsti, dato il carattere innovativo degli stessi;
- la non compiutezza di alcuni percorsi di collaborazione, che dopo la fase dello studio, non sono sfociati, per ragioni di ordine soprattutto finanziario, nella indispensabile fase di orientamento e formazione dei giovani.

Di contro, tra i risultati positivi figurano importanti innovazioni di carattere istituzionale e amministrativo:

- l'aver raccolto la sfida dell'attivazione di processi di sviluppo locale facenti leva sulla risorsa culturale (i progetti rappresentano sperimentazioni concrete di strategie innovative di sviluppo territoriale);
- l'aver sperimentato un nuovo protagonismo dell'ente provincia in materia di valorizzazione dei beni culturali e di sostegno allo sviluppo locale;
- l'aver favorito negli enti locali un processo di accumulazione di conoscenze e competenze in materia di gestione dei beni culturali e di assimilazione di metodologie innovative di progettazione e di intervento.

Infine, i principali risultati concreti ottenuti si possono identificare con:

- l'aver messo a disposizione dei territori, le cui amministrazioni si sono attivate, l'indicazione di concrete e verificate opportunità imprenditoriali nei settori del turismo, dei beni culturali e dell'ambiente;
 - l'aver orientato decine e decine di giovani verso forme di lavoro autonomo e associato nei su richiamati settori;
 - l'aver determinato, sia pure indirettamente, la nascita di alcune imprese giovanili, che oggi sono in procinto di avviare la propria attività;
 - l'aver offerto ad amministratori locali proprietari di musei e di edifici storici l'opportunità di coniugare il loro interesse a valorizzare e gestire in modo efficace ed efficiente questo patrimonio con il desiderio di giovani residenti di sviluppare un'attività di tipo imprenditoriale nel settore dei beni culturali.
-

Note

[1] Mecenate 90, che annovera tra i suoi soci soggetti pubblici e privati, è nata per sviluppare progetti di valorizzazione e gestione dei beni culturali, ispirati a principi di efficacia e di efficienza e di collaborazione pubblico-privato.

[2] Analoga convenzione è stata siglata dall'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (Anci).

[3] La l. 236/1993, art. 1-*bis* e successive modificazioni, prevede agevolazioni, sia in conto investimento che in conto gestione, a favore di imprese giovanili che formulino progetti di impresa in una serie di settori, tra cui la fruizione dei beni culturali, il turismo e la tutela ambientale, nei territori riconosciuti dalla Commissione dell'Unione Europea come ammissibili ai Fondi Strutturali (obiettivi 1, 2 e 5/b).

[4] Anche alla convenzione-quadro Mecenate 90-Anci hanno fatto seguito convenzioni operative a livello locale: a titolo di esempio, si possono citare la convenzione stipulata dal comune di Ivrea per la redazione di uno studio di fattibilità economica, finanziaria e gestionale relativamente al progetto "Officine Culturali Ico" o quella del comune di Reggio Calabria, per la elaborazione di un progetto di recupero architettonico e di formazione di giovani a rischio di esclusione sociale.

[5] È il caso della convenzione-quadro stipulata nel 1998 dalla provincia di Reggio Calabria.

[6] Hanno stipulato convenzioni di questo tipo, fra le altre, le province di Napoli, Vercelli, Pescara, Trieste, Pesaro e Urbino, Matera.

[7] L'art. 32, comma 2, lett. d) della l. 142/90 attribuisce al consiglio la competenza relativamente alla costituzione e modificazione di forme associative.
