

L'accordo di programma quadro tra il ministero per i Beni e le Attività culturali e la regione Piemonte

di [Sergio Foà](#)

Sommario: [1. L'antecedente necessario: l'intesa istituzionale di programma.](#) - [2. Il richiamo agli strumenti pattizi già stipulati e la previsione di successivi accordi.](#) - [3. L'accordo di programma quadro. Finalità, obiettivi e contenuto.](#) - [4. Gli impegni dei soggetti sottoscrittori. Rimedi in caso di inadempimento e riprogrammazione degli interventi.](#) - [5. I responsabili dell'attuazione dell'accordo e i responsabili dei singoli procedimenti.](#) - [6. Il superamento della programmazione "unilaterale".](#) - [7. L'oggetto dell'accordo. In particolare, il rapporto tra valorizzazione dei beni culturali e qualificazione dell'offerta turistica.](#) - [8. Segue. Le ulteriori attività previste, il rinvio ad altri strumenti pattizi e la previsione di forme di cooperazione strutturale.](#) - [9. Annotazioni conclusive.](#)

1. L'antecedente necessario: l'intesa istituzionale di programma

L'area della c.d. "programmazione negoziata" in materia culturale si è da ultimo ampliata con la sottoscrizione dell'accordo di programma quadro tra regione Piemonte e ministero dei Beni e delle Attività culturali [1]. [L'accordo in esame](#) fa seguito all'intesa istituzionale di programma siglata tra il governo e la giunta regionale in data 22 marzo 2000, rivolta al perseguimento di determinati obiettivi di sviluppo, per i quali si è ritenuta necessaria "l'azione negoziata e convergente delle parti".

La stessa intesa, secondo la definizione generale dettata dall'[art. 2, comma 203, lett. b\), della legge 23 dicembre 1996, n. 662](#), deve essere integrata dall'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, che impegna tali soggetti a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. Nello specifico, l'intesa istituzionale di programma tra governo e regione Piemonte ha individuato tre assi prioritari di intervento: le risorse naturali; le risorse culturali; le "reti e nodi di servizi" (viabilità e trasporti ferroviari; sanità).

E' opportuno distinguere il primo ambito di intervento dal secondo, anche in ragione degli obiettivi che l'intesa ha individuato. Il terzo asse, come intuibile, almeno per quanto riguarda viabilità e trasporti, interessa gli altri, originando ulteriori forme di accordo (tra amministrazioni ed anche privati) strumentali alla realizzazione degli obiettivi perseguiti nei primi ambiti.

Per quanto riguarda le c.d. "risorse naturali", identificate nelle risorse idriche, nella difesa del suolo, rifiuti e inquinamento ed energia, gli obiettivi indicati sono la tutela dell'ambiente e la gestione del territorio, nonché il miglioramento della qualità dei servizi. Per quanto riguarda le "risorse culturali", la relativa individuazione incrocia due materie, cui corrispondono distinte competenze amministrative: i beni culturali ed il turismo, sub specie culturale. Gli obiettivi sono la valorizzazione di aree territoriali con vocazioni specifiche e, nuovamente, il miglioramento della qualità dei servizi.

Posto che la materia ambientale interessa un ambito di programmazione distinto rispetto a quella culturale, si può notare, già solo sulla base della definizione degli ambiti di intervento e degli obiettivi perseguiti, che in entrambi i settori, oltre alla protezione del "patrimonio" (ambientale da un lato e culturale dall'altro), sono altresì considerate fondamentali esigenze riconducibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive.

Al riguardo è il caso di osservare che il turismo, inteso come "materia" cui corrispondono distinte funzioni amministrative, è dal [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#) disciplinato nel titolo II, dedicato appunto allo "sviluppo economico e attività produttive" (capo IX, artt. 43 ss.), mentre nello stesso testo la disciplina dedicata ai beni e alle attività culturali è contenuta nel titolo IV, relativo ai "servizi alla persona e alla comunità" [2].

E' indubbio che il miglioramento della qualità dei servizi riferito alle risorse culturali significhi valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione del contesto in cui gli stessi sono collocati, in tale senso dovendosi intendere il riferimento alle "aree territoriali con vocazioni specifiche".

Attrezzare le aree su cui insistono beni culturali al fine di incrementare i flussi turistici significa in altri termini valorizzare le potenzialità economiche dei beni stessi, i quali sono anzitutto strumenti di trasmissione della cultura ("servizi alla persona e alla comunità") ed in più concorrono a stimolare lo sviluppo delle attività economiche.

2. Il richiamo agli strumenti pattizi già stipulati e la previsione di successivi accordi

A conferma della sostanziale fungibilità dei diversi strumenti di programmazione negoziata, nella direzione del maggiore impiego possibile di moduli di concertazione in funzione di programmazione, l'art. 4 dell'intesa estende l'efficacia delle proprie disposizioni anche agli interventi ed ai programmi oggetto di intese, accordi, patti e "analoghe tipologie negoziali" precedentemente stipulate tra amministrazioni centrali e regione Piemonte. Gli stessi atti divengono strumenti di attuazione dell'intesa e ad essa devono essere "resi funzionali" [3].

Contestualmente alla stipulazione dell'intesa, le parti hanno siglato l'accordo di programma quadro relativo alla ristrutturazione e valorizzazione della Reggia di Venaria, ed alla realizzazione delle connesse infrastrutture, il cui quadro finanziario è stato annesso alla stessa intesa istituzionale (laddove, significativamente, la denominazione dell'asse di intervento risulta essere "Risorse culturali e turismo").

L'art. 6 dell'intesa istituzionale di programma prevede inoltre per le parti la possibilità di sottoscrivere successivi accordi di programma quadro, riguardanti temi che "saranno approfonditi con le amministrazioni competenti con le stesse modalità istruttorie seguite per la definizione dell'accordo di programma quadro stipulato contestualmente all'intesa".

Con riferimento agli accordi di programma quadro da stipularsi in materia di beni culturali e turismo, la tabella unita al citato art. 6 distingue tre temi: sistemi e percorsi culturali del Piemonte (con il fine di valorizzare aree territoriali con vocazioni specifiche); biblioteche e mediateche, nonché riqualificazione della ricerca scientifica e della formazione avanzata (con l'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi); laghi e fiumi del Piemonte (per la valorizzazione di aree territoriali con vocazioni specifiche).

L'[accordo di programma quadro](#) che si commenta circoscrive il proprio ambito di intervento al primo tema

e a parte del secondo, escludendo interventi diretti relativi alla valorizzazione dei beni naturalistici (che peraltro, seppure turisticamente rilevanti, dovrebbero più propriamente rientrare nell'asse "risorse naturali") [4].

3. L'accordo di programma quadro. Finalità, obiettivi e contenuto

In data 18 maggio 2001 è stato sottoscritto l'[accordo di programma quadro](#) in materia di beni culturali (l'individuazione della materia risulta formalmente dalla sua intitolazione, mentre nelle allegate linee programmatiche compare anche il riferimento alle attività culturali). I soggetti sottoscrittori sono soltanto il Mbac e la regione Piemonte [5].

L'art. 1 prevede un ambito di intervento decisamente ampio, non limitato alla tutela ed alla valorizzazione dei beni storico-artistici, ma esteso alla promozione delle attività e dei "servizi" culturali. Le finalità dichiarate riguardano la conoscenza, la conservazione, la fruizione, la valorizzazione e la promozione dei beni, delle attività e dei servizi culturali nel territorio regionale.

Se tali definizioni vengono rapportate al paradigma normativo di cui all'art. 148 d.lg. 112/1998 [6], si può rilevare che conoscenza e conservazione rientrano nella nozione di "tutela", mentre la fruizione non è che uno degli obiettivi dell'attività di "valorizzazione", e la "promozione" è riferita esclusivamente alle attività culturali, con il fine di suscitare e sostenerle. Sfuggente è la nozione di "servizi culturali", che deve essere intesa in senso atecnico, potendo ricomprendere una pluralità di attività intese ad incrementare la fruizione dei beni.

Le descritte finalità, di ampio respiro, devono essere perseguite tramite la collaborazione dei soggetti sottoscrittori dell'accordo quadro nell'attuazione dei relativi interventi.

L'accordo di programma quadro contiene in particolare un documento di linee programmatiche, che indica due principali linee strategiche: la realizzazione di sistemi museali e culturali del Piemonte; lo sviluppo dei servizi multimediali nelle biblioteche ed il potenziamento dei sistemi di valorizzazione, gestione e messa in rete dei beni archivistici.

Sugli obiettivi di entrambe le linee strategiche sarà opportuno soffermarsi in dettaglio; ma già si può notare che gli interventi previsti riguardano in larga parte beni culturali "organizzati" o "istituti culturali", per fare uso di una definizione recentemente dettata dal legislatore regionale dell'Emilia Romagna, che pare significativa proprio nella parte in cui enuclea all'interno della categoria "beni culturali" i beni che senza una organizzata attività di gestione perderebbero la stessa connotazione culturale [7].

Mentre infatti un bene culturale "architettonico", quale un monumento, richiede soprattutto interventi di conservazione, diversa sorte tocca a musei, biblioteche ed archivi, che devono essere resi fruibili al pubblico per assumere carattere culturale [8]. Per tali beni non è sufficiente una gestione orientata a tutelarne le condizioni fisiche, ma è necessaria l'attività di valorizzazione, intesa appunto come garanzia ed incremento della pubblica fruibilità. Tramite gli stessi beni deve infatti essere reso un "servizio" al pubblico.

Come richiesto dall'[art. 2, comma 203, della l. 662/1996](#), i singoli interventi ricondotti alle finalità dell'accordo quadro debbono essere illustrati da apposite schede progettuali, che a loro volta debbono indicare e individuare i soggetti sottoscrittori, il soggetto responsabile, lo stato della progettazione, i soggetti attuatori, il costo complessivo e la sua articolazione nel tempo, le procedure tecniche e amministrative necessarie per l'attuazione degli interventi e la loro durata (con particolare riferimento agli impegni derivanti ai soggetti titolari del potere di rilasciare autorizzazioni, nulla osta o altri atti necessari all'attuazione del progetto stesso ed all'eventuale individuazione di termini ridotti per la relativa emanazione).

Oltre alle linee programmatiche, l'accordo di programma quadro elenca i singoli interventi (allegato 2)

totalizzando 52 previsioni, di cui 25 dedicate alle residenze sabaude ed al recupero ambientale e paesaggistico [9], 5 dedicate al sistema museale, 4 alle fortificazioni e ai castelli, 11 alle biblioteche e 7 ai beni archivistici. Sulla distinzione degli interventi per tipologie e sui rispettivi tratti caratterizzanti si tornerà tra breve; prima è necessario analizzare la natura degli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori, le responsabilità connesse all'attuazione dell'accordo e le conseguenze in caso di inerzia, ritardi e inadempimenti nell'esecuzione di quanto programmato.

4. Gli impegni dei soggetti sottoscrittori. Rimedi in caso di inadempimento e riprogrammazione degli interventi

I termini concordati e indicati nelle singole schede di intervento allegata all'accordo di programma quadro vincolano, per quanto di competenza, i soggetti sottoscrittori, i quali sono altresì chiamati ad utilizzare "forme di immediata collaborazione e di stretto coordinamento" per rispettare gli impegni assunti, ricorrendo a strumenti di semplificazione dell'attività amministrativa ed eventualmente facendo ricorso agli strumenti previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il richiamo ad eventuali ulteriori forme di accordo rispetta il carattere "a cascata" della programmazione negoziata, che si articola in un progressivo passaggio dal generale al particolare, da previsioni a larghe maglie a discipline di maggior dettaglio [10]. Nel caso indicato si tratta di accordi riservati ai soggetti pubblici, posto che la loro finalità riguarda la semplificazione dell'attività amministrativa e mira ad accelerare, tramite lo snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo, il raggiungimento dei risultati previsti a livello più generale dall'accordo di programma quadro.

E' prevista una verifica periodica dell'accordo, anche per mezzo del c.d. "flusso informativo", cioè lo scambio di informazioni tra ministero per i Beni e le Attività culturali e regione effettuato con cadenza semestrale, in coincidenza con l'attività di monitoraggio (art. 4 dell'accordo). In seguito alla verifica dell'accordo, entrambi i soggetti sottoscrittori sono legittimati a proporre eventuali aggiornamenti ai soggetti responsabili dell'attuazione degli interventi previsti.

Giuridicamente imprecisa risulta la previsione in ordine all'inadempimento degli obblighi assunti, o meglio degli "impegni", la cui natura obbligatoria deve essere desunta dall'esame delle conseguenze previste in caso di inosservanza. L'[art. 9 dell'accordo di programma quadro](#) si riferisce ad una "fattispecie di inadempienza", ad essa riconducendo l'inerzia, l'omissione e l'attività ostativa relativa alla verifica ed al monitoraggio da parte dei soggetti responsabili di tali attività.

Qualora si verificano tali evenienze, è prevista la diffida ad adempiere (anche se l'art. 9, comma 3, utilizza il termine "invito") rivolta dai responsabili dell'accordo di programma ai soggetti inadempienti, i quali sono tenuti a far conoscere entro il termine prefissato le iniziative assunte ed i risultati conseguiti. A tal punto possono entrare in gioco gli organi a composizione mista previsti dall'intesa istituzionale di programma, e cioè il comitato paritetico di attuazione, organo di supporto tecnico composto da quattro membri designati dal governo e da quattro designati dalla giunta regionale, e il comitato istituzionale di gestione, presieduto dal ministro del Tesoro e composto anch'esso da quattro membri governativi e quattro regionali. Se infatti si verifica un'ulteriore "inottemperanza", in seguito all'invito di cui si è detto, i responsabili dell'accordo inviano gli atti, con motivata relazione, al comitato paritetico, eventualmente formulando una proposta delle misure da adottare in via sostitutiva. Lo stesso comitato paritetico formula una proposta al comitato istituzionale di gestione per la determinazione delle misure più efficaci da adottare in relazione agli inadempimenti accertati. Se le misure proposte non garantiscono "il risultato dell'adempimento o lo garantiscono in modo insufficiente", e cioè se si verifica l'inadempimento - totale o parziale - il comitato istituzionale di gestione è legittimato ad attivare le procedure per la revoca del finanziamento, in relazione alla titolarità dei fondi stanziati.

Nel rispetto delle previsioni del codice civile sull'inadempimento contrattuale, la revoca del finanziamento conseguente all'inadempimento non pregiudica l'esercizio di eventuali pretese risarcitorie nei confronti del soggetto responsabile. Ai soggetti che hanno sostenuto "oneri" in conseguenza diretta

dell'inadempimento contestato compete comunque l'azione di ripetizione degli oneri medesimi, il che significa che sono a carico del soggetto inadempiente le spese sostenute dalle altre parti per studi, piani, progetti ed attività inerenti l'intervento medesimo [11].

La revoca del finanziamento rappresenta l'*extrema ratio*, posto che i soggetti sottoscrittori, a' sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), dell'accordo di programma, devono "rimuovere gli ostacoli" che si presentino in ogni fase di realizzazione degli interventi.

L'inerzia non pare superabile allorquando si tratta di mancato esercizio di poteri il cui esito provvedimentale è necessario per l'esecuzione dell'intervento (ad es. nulla osta della soprintendenza) o allorquando si tratta di interventi alla cui realizzazione sono impegnati soggetti privati, il cui intervento non risulta surrogabile.

Le risorse revocate possono comunque essere riprogrammate o nell'ambito dello stesso accordo quadro, o in sede di rinegoziazione degli obiettivi dell'intesa, come evidenziato dall'art. 9 dell'intesa stessa, secondo cui sulla base delle risultanze della verifica annuale, nonché delle eventuali nuove esigenze di sostegno allo sviluppo economico regionale o territoriale, il comitato istituzionale di gestione può, con deliberazione assunta all'unanimità, aggiornare gli obiettivi e le relative priorità e riprogrammare le risorse.

La stessa procedura di riprogrammazione, revoca e/o rimodulazione degli interventi deve essere seguita nel caso di impossibilità sopravvenuta nella realizzazione degli interventi previsti nell'accordo (art. 5, comma 6).

Sempre in base al procedimento di verifica e di aggiornamento di cui all'art. 9 dell'intesa, previa approvazione del comitato istituzionale di gestione, l'accordo di programma quadro può essere prorogato, modificato o integrato per concorde volontà dei sottoscrittori, tenuto conto che lo stesso mantiene la propria validità (*rectius*: produce effetti) fino alla completa attuazione degli interventi previsti (art. 10, comma 2).

Quanto alla copertura finanziaria, oltre all'impegno dello Stato e della regione (per quest'ultima, in particolare, la proposta di documento unico di programmazione approvato dalla giunta regionale, ed in particolare l'obiettivo 2, ammissibile ai fondi strutturali per il periodo 2000-2006), sono previsti interventi di fondazioni, enti locali e dell'Ordine Mauriziano, secondo gli importi stabiliti per anno dalla tabella di cui all'art. 5 dell'accordo. Spetta ai soggetti sottoscrittori impegnarsi affinché gli altri soggetti pubblici e privati interessati dagli interventi oggetto dell'accordo assicurino la copertura della parte di finanziamenti posta a loro carico.

Negli atti di programmazione "unilaterale" del ministero e della regione per gli anni a seguire si dovrà tenere conto delle esigenze di completamento dei programmi di investimento già attuati, sia pur parzialmente, con l'accordo di programma quadro.

5. I responsabili dell'attuazione dell'accordo e i responsabili dei singoli procedimenti

I responsabili dell'attuazione dell'accordo, individuati dall'[art. 6 dello stesso strumento pattizio](#) (uno per il Mbac, l'altro per la regione), sono tenuti a "governare" il processo di realizzazione degli interventi ivi indicati, attivando le risorse tecniche e organizzative necessarie; devono inoltre promuovere, di concerto con i responsabili dei singoli interventi, le eventuali azioni ed iniziative necessarie a garantire il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori.

I responsabili debbono operare d'intesa tra di loro, salvo interessare il comitato paritetico di attuazione in caso di contrasto, e devono monitorare semestralmente lo stato di attuazione dell'accordo, trasmettendo per ciascun intervento le schede di monitoraggio al comitato paritetico stesso, oltre ad una relazione semestrale che evidenzia i risultati e le azioni di verifica svolte. Nella relazione devono essere indicati i progetti non attivabili o non completabili, e deve essere dichiarata la disponibilità delle risorse non

utilizzate ai fini dell'assunzione di eventuali iniziative correttive o di riprogrammazione, secondo quanto si è visto.

Diverso è il compito del responsabile del procedimento, che dev'essere individuato nelle schede relative ad ogni singolo intervento: si tratta di competenze assimilabili a quelle dei responsabili dell'accordo, ma circoscritte alla realizzazione dell'intervento di riferimento, secondo un modello metodologico di pianificazione e controllo riconducibile al c.d. "project management", accolto anche in materia di lavori pubblici per effetto dell'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, modificata dalla [legge 18 novembre 1998, n. 415](#), e dell'art. 7 del relativo regolamento di attuazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 [\[12\]](#).

Il responsabile del procedimento deve segnalare ai responsabili dell'accordo i ritardi e gli ostacoli tecnici o amministrativi che ne dilazionano o impediscono l'attuazione; deve inoltre redigere, almeno ogni sei mesi, una scheda di monitoraggio dell'intervento che rechi ogni informazione utile a definire lo stato di attuazione e l'individuazione degli ostacoli incontrati.

6. Il superamento della programmazione "unilaterale"

Se si leggono le linee programmatiche dell'[accordo di programma quadro](#) si percepisce lo sforzo di utilizzare lo strumento di programmazione negoziata a superamento delle forme di programmazione "unilaterale" in precedenza utilizzate dal ministero e dalla regione. Come modelli di riferimento della precedente attività di programmazione sono richiamati sia i programmi triennali ministeriali di intervento per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, sia i programmi ed i progetti relativi alla tutela ed alla valorizzazione dei beni ed alla promozione delle attività culturali previsti dalla legge regionale 28 agosto 1978, n. 58, recante "Promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali".

A superamento della programmazione "unilaterale" depongono del resto le stesse disposizioni dedicate ai beni ed alle attività culturali dal d.lg. 112/1998: si ricorda che per la valorizzazione dei beni e per la promozione delle attività sono previste "di norma" forme di cooperazione strutturale e funzionale tra i diversi livelli di governo (artt. 152 e 153) [\[13\]](#).

E' vero che le disposizioni appena richiamate rinviano alla sede di cooperazione "strutturale" rappresentata dalla commissione regionale per i beni e le attività culturali di cui agli artt. 154 e 155 dello stesso decreto, ma il rinvio non pare precludere il ricorso a differenti strumenti di collaborazione, non solo strutturali ma altresì funzionali [\[14\]](#).

Si può conseguentemente concordare con quanto osservato in ordine al possibile superamento delle forme di programmazione canonizzate dal d.lg. 112/1998 [\[15\]](#), ma tale possibilità non pare rappresentare un rischio, se si condivide la critica mossa all'impianto complessivo di tale decreto, nel quale le figure di amministrazione consensuale e pattizia sono previste senza rigore, secondo una logica più quantitativa che qualitativa [\[16\]](#).

Nello specifico, a superamento delle forme di programmazione tradizionale nella direzione della concertazione, tra Mbac e regione Piemonte può annoverarsi il precedente dell'accordo di programma siglato il 10 settembre 1999, relativo al progetto di Venaria Reale nell'ambito del recupero delle residenze sabaude.

Il metodo della programmazione negoziata dovrebbe del resto essere privilegiato dal ministero semplicemente in forza delle disposizioni di cui al [decreto legislativo istitutivo, 20 ottobre 1998, n. 368](#) [\[17\]](#).

7. L'oggetto dell'accordo. In particolare, il rapporto tra valorizzazione dei beni

culturali e qualificazione dell'offerta turistica

Oggetto principale della programmazione negoziata è, come si è notato in apertura, il "sistema del patrimonio culturale piemontese", non solo nella direzione della trasmissione del valore culturale connessa alla valorizzazione del bene, ma anche nella sua attitudine a produrre risorse economiche, come viene sottolineato nelle linee programmatiche.

La forte attenzione rivolta alla interazione tra offerta culturale e qualificazione dell'offerta turistica emerge anche dal recente Programma regionale di sviluppo, che al punto 2.6, intitolato "Diversificazione produttiva e innovazione", esordisce con un riferimento a "turismo e cultura" come nuove "imprese economiche", intendendo la valorizzazione dei beni e la promozione delle attività come settori appartenenti al terziario produttivo e di supporto ad una politica integrata del turismo.

A tal fine non può omettersi la rilevanza della riforma della legislazione nazionale del turismo di cui alla [legge 29 marzo 2001, n. 135](#), che all'art. 5 definisce i "sistemi turistici locali" come contesti comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali (...). Le regioni, per effetto della stessa disposizione, sono tenute a riconoscere i sistemi turistici locali nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione, al fine di *favorire l'integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico*. Non è da escludere che l'individuazione di sistemi turistici regionali ed interregionali comporti l'attivazione di nuove forme di programmazione negoziata interessanti altresì l'offerta integrata di beni culturali.

Nella redazione delle linee programmatiche allegate all'accordo di programma quadro in esame è ripetutamente utilizzato il termine "sistema", riferito sia ai beni museali e culturali in genere, sia alle residenze e collezioni sabaude e alla Reggia di Venaria. Posto che allo stesso termine non è attribuito un preciso significato giuridico, le stesse linee precisano che esso può rappresentare un'aggregazione di beni culturali o di tipo territoriale-geografico o di tipo tematico, con possibili sovrapposizioni e interrelazioni tra le due categorie [18].

In altre regioni il legislatore ha già previsto una disciplina per i c.d. "sistemi integrati di beni e servizi culturali", rimessi alla competenza della provincia, costituiti da musei, biblioteche e archivi nonché istituzioni culturali dello spettacolo e della musica di enti locali e di enti pubblici, nonché privati aventi lo scopo di erogare servizi culturali "in forma sistematica e integrata con quelli già operanti" [19].

La regione Piemonte favorisce la sperimentazione di prime forme di sistemi museali sia territoriali, soprattutto a livello provinciale, sia tematici (musei etnografici). Alla realizzazione di tale sistema sono destinati prioritariamente finanziamenti comunitari (fondi Leader + e Interreg) e risorse derivanti dalle deliberazioni Cipe destinate a studi di fattibilità ed alla realizzazione di reti e sistemi museali o per il completamento dei musei necessari per la realizzazione dei sistemi.

Sia con riferimento ai sistemi museali e culturali, sia con riferimento al sistema delle residenze e collezioni sabaude, è altresì prevista la prestazione di attività extraculturali coincidenti con i c.d. servizi aggiuntivi previsti, con riferimento ai beni statali, dalla legge 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey), come modificata dalla legge 22 marzo 1995, n. 85 (servizi di assistenza al pubblico, di creazione di pacchetti didattici, "book shopping", marketing, ecc.).

Per quanto riguarda in particolare il sistema delle residenze sabaude, le linee programmatiche non individuano il soggetto cui affidare l'erogazione di tali attività, limitandosi a prevedere una "idonea modalità organizzativa", purché la stessa coinvolga il ministero, la regione, i comuni e gli enti responsabili degli interventi sulle residenze stesse, oltre ad un'eventuale partecipazione delle fondazioni ex bancarie [20]. Nel caso di integrazione dei servizi tra singole strutture museali, si può individuare un'unica struttura di gestione per i servizi accessori, che possono essere "esternalizzati" attraverso contratti di appalto di servizi.

Nell'ambito dello stesso progetto deve essere menzionato il già richiamato progetto di restauro e di valorizzazione del complesso della Reggia di Venaria reale e del borgo castello della Mandria, con

riferimento al quale, oltre alla valorizzazione del bene culturale di rilevanza architettonica, è prevista altresì la valorizzazione del bene naturalistico, posto che le destinazioni d'uso del parco debbono essere rese compatibili con il valore architettonico dell'insieme [21].

Il già menzionato accordo di programma sottoscritto nel 1999 tra regione, provincia di Torino, comune di Torino ed altri comuni interessati all'intervento, prevede, tramite impegni distinti ed anche congiunti degli enti firmatari, interventi strumentali al recupero dell'area, relativi alla viabilità, ai trasporti ed ai parcheggi, nonché al recupero del centro storico, al fine di garantire il risultato culturalmente rilevante. E' stata prevista la costituzione di un ente di gestione del complesso territoriale in questione.

8. Segue. Le ulteriori attività previste, il rinvio ad altri strumenti pattizi e la previsione di forme di cooperazione strutturale

L'[accordo](#) prevede altresì la catalogazione e la costituzione di banche dati dei beni culturali [22]. Si tratta di un'attività articolata secondo diversi livelli di approfondimento (censimento, inventariazione, precatalogazione e catalogazione), cui l'accordo connette rilevanza per "la tutela, la gestione, la valorizzazione e la promozione del patrimonio culturale". E' richiamato al riguardo un accordo tra Mbac, regioni e province autonome che ha elaborato un programma di catalogazione, la cui applicazione deve riguardare le raccolte delle istituzioni museali regionali e le collezioni etnografiche e di cultura materiale del Piemonte.

Particolare interesse assume lo sviluppo delle biblioteche multimediali, per il quale l'accordo rimanda alle indicazioni contenute nel Protocollo d'intesa tra Mbac, Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, Upi e Anci sottoscritto in data 15 luglio 1997, al fine di costituire i c.d. "servizi integrati di documentazione" [23]. Altro protocollo d'intesa richiamato riguarda la costituzione del Polo regionale del Servizio bibliotecario nazionale, siglato dal Mbac, ministero dell'Università e il coordinamento delle regioni [24].

Sotto il profilo della cooperazione "strutturale" assume interesse la Fondazione per il libro, la musica e la cultura, costituita dalla regione, dalla provincia di Torino e dal comune di Torino. Si tratta di una fondazione di partecipazione, aperta all'adesione del ministero a' sensi dell'[art. 10 del d.lg. 368/1998](#) [25]. Con riferimento alla promozione del libro sono menzionati altresì soggetti privati, quali imprese, associazioni e istituzioni culturali, il cui intervento è stimolato per promuovere interventi di diretto contatto del pubblico con i libri ed i prodotti multimediali.

La cooperazione "funzionale" è invece prevista con riferimento alle attività culturali legate alla produzione cinematografica, per effetto della convenzione stipulata tra regione e Scuola nazionale di cinema, che prevede il trasferimento in Piemonte del dipartimento di animazione classica e computerizzata: la costituzione della sezione piemontese non comporta oneri diretti a carico del ministero e avviene entro i limiti dei contributi erogati alla Scuola stessa a' sensi dell'[art. 3 decreto legislativo 16 novembre 1997, n. 426](#) [26].

9. Annotazioni conclusive

Circa il contenuto dell'accordo in esame, ancora una volta si nota una decisa prevalenza degli interventi riguardanti i beni culturali, anche se non deve essere trascurata l'attenzione dedicata alle attività (servizi bibliotecari, produzione cinematografica).

Come si è già notato riguardo ai precedenti strumenti di programmazione negoziata sottoscritti in materia, anche l'[accordo di programma quadro](#) in esame è siglato esclusivamente dal Mbac e dalla regione, mentre l'intervento degli enti locali e di soggetti privati è contemplato soltanto nelle schede relative a singoli interventi ed è destinato ad avvenire più a livello esecutivo che decisionale.

La "grande programmazione" resta riservata agli enti sottoscrittori, e formalizza scelte che vincolano l'esercizio del rispettivo potere discrezionale.

Si può prevedere una intensificazione della programmazione negoziata tra Mbac e regione, in relazione al processo di trasferimento della gestione dei beni museali e culturali dello Stato alle regioni ed agli enti locali. L'applicazione del principio di sussidiarietà è destinata ad accrescere i compiti della regione o degli enti locali cui sarà attribuita la gestione di beni statali. Con il termine "gestione" si intende in tale caso un insieme di attività eterogenee: organizzazione e disciplina del personale, ma anche compiti serventi alla tutela (manutenzione, sicurezza e integrità dei beni), ed alla valorizzazione (fruizione pubblica, sviluppo delle raccolte museali), nonché mirati alla raccolta di risorse economiche (servizi aggiuntivi, riproduzioni, concessioni in uso) [27]. Lo stesso d.lg. 112/1998 prevede la stipulazione di appositi protocolli tra Mbac e enti territoriali per individuare ulteriori attività da trasferire. Ed anche il processo di revisione della Costituzione in corso tende ad accrescere il ruolo della regione, da un lato comprimendo il ruolo degli enti locali, dall'altro rimettendo integralmente la disciplina normativa del funzionamento dei musei statali alla potestà legislativa regionale [28].

La nuova configurazione delle competenze legislative ed amministrative inciderà sulle modalità di programmazione degli interventi, disegnando diversi rapporti tra diversi livelli di governo. Se la tutela è destinata a rimanere prerogativa statale, riesce comunque difficile immaginare una abdicazione dello Stato dall'attività di valorizzazione e di gestione: sembra più verosimile prevedere un'estensione degli strumenti di programmazione negoziata anche con riferimento ai beni di proprietà statale trasferiti in gestione a livello regionale o locale.

Note

[1] Per una ricognizione critica sugli accordi già siglati, [L. Zanetti, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in *Aedon*, n. 3/2000.](#)

[2] Sottolinea la specificità della materia "beni culturali", rivendicando una sua autonomia scientifica rispetto ad altri settori ad essa vicini (tra cui anche il turismo e l'ambiente), [M. Cammelli, *Editoriale*, in *Aedon*, n. 1/1998.](#)

[3] Sulla interscambiabilità/fungibilità tra i modelli di programmazione negoziata di cui alla l. 662/1996 e gli accordi di programma c.d. "semplici", cfr. R. Ferrara, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 429 ss., spec. 450. Quanto agli accordi di programma canonizzati dall'art. 27 della l. 142/1990, ed oggi dal [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), la giurisprudenza ne ha affermato la valenza paradigmatica anche al di fuori dell'ipotesi specificamente contemplata dalla disposizione richiamata: così, da ultimo, Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 gennaio 2001, n. 23, in *Trib. amm. reg.*, 2000, I, 4997. Sulla qualificazione degli accordi di cui all'art. 15 l. 241/1990 come genus cui ricondurre le diverse species degli accordi quadro e degli accordi semplici, R. Ferrara, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993, *passim*, ma spec. 87 ss.

[4] Per la costruzione della nozione di bene ambientale, già M.S. Giannini, *"Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss. Sulla distinzione tra beni ambientali e beni culturali, da ultimo, R. Ferrara, *Beni culturali e ambientali: analogie e differenze*, in Atti del convegno *Cultura e beni culturali negli ordinamenti contemporanei*, Paestum-Vatolla, 7-10 settembre 2000.

[5] Secondo la deliberazione Cipe 21 marzo 1997 (punto 1.3), concernente la disciplina della programmazione negoziata, possono aderire all'accordo, previa approvazione del comitato istituzionale di gestione, altri soggetti pubblici e privati, individuati negli organi periferici dello Stato, gli enti locali, gli enti subregionali, gli enti pubblici ed ogni altro soggetto pubblico e privato interessato al processo. La disposizione in esame, relativa al contenuto dell'intesa istituzionale di programma, impone però il coinvolgimento dei soggetti elencati nel procedimento di negoziazione degli accordi di programma quadro. Almeno così si desume dal tenore letterale: "Gli accordi di programma quadro (...) dovranno coinvolgere nel processo di negoziazione gli organi periferici dello Stato (... ecc.)".

[6] Per un primo commento cfr. [M.P. Chiti, *La nuova nozione di beni culturali nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, n. 1/1998.](#)

- [7] Legge regionale Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 18, recante *Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali*, che distingue tra istituti culturali (le biblioteche, gli archivi storici ed i musei degli enti locali o di interesse locale, nonché la loro articolazioni miste) e beni culturali (beni definiti dal primo comma, lett. a), dell'art. 148 d.lg. 112/1998, ad esclusione degli istituti culturali).
- [8] Sulla necessità dell'offerta culturale del bene nei confronti della collettività, S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 127 ss.
- [9] Ci si riferisce alla c.d. "contestualizzazione" del bene culturale, intesa come valorizzazione del contesto ambientale in cui lo stesso è collocato, su cui S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss.
- [10] R. Ferrara, *La programmazione*, cit., 456 s., con particolare riferimento ai patti territoriali.
- [11] Utilizza tale ultima formulazione, che pare più corretta, l'accordo di programma quadro stipulato tra Mbac e regione Lombardia, sul quale cfr. [M. Renna, *Al via la concertazione in materia di beni culturali: l'accordo di programma quadro tra ministero e regione Lombardia*, in *Aedon*, n. 2/1999.](#)
- [12] In materia di lavori pubblici, la l. 415/1998 ha però eliminato la figura del coordinatore unico, che affiancava il responsabile del procedimento duplicando il livello di responsabilità. Sul punto, v. anche M. Renna, *op. cit.*
- [13] Cfr. S. Foà, *La gestione*, cit., 253 ss., ed ivi ulteriori richiami bibliografici.
- [14] Così anche L. Zanetti, *Gli accordi di programma quadro*, cit.
- [15] M. Renna, *op. cit.*
- [16] R. Ferrara, *La programmazione negoziata*, cit., 441, nota 17.
- [17] In forza dell'art. 1 del d.lg. 368/1998, istitutivo del Mbac, il ministero "privilegia il metodo della programmazione e favorisce la cooperazione con le regioni e gli enti locali, con le amministrazioni pubbliche, con i privati e con le organizzazioni di volontariato". Per un commento sui poteri riconosciuti al ministero e sulle modalità della sua azione, si rinvia ai contributi pubblicati in *Aedon*, n. 1/1999.
- [18] La distinzione è formalizzata ad esempio nella legge regionale del Lazio 24 novembre 1997, n. 42, che definisce i sistemi museali territoriali come lo strumento, istituito in aree culturalmente omogenee, attraverso il quale gli enti locali attuano la cooperazione e l'integrazione museale e la qualificazione e lo sviluppo dei servizi; mentre i sistemi museali tematici, che hanno per ambito territoriale l'intero territorio regionale, sono visti come strumento attraverso il quale le singole strutture museali, omogenee per materia, organizzano con il coordinamento della regione forme di cooperazione per la divulgazione, la valorizzazione, lo studio e la ricerca sul tema di propria pertinenza.
- [19] Cfr. art. 4, comma 134, lett.a), e comma 136, l.r. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, che riprende le ll.rr. 35/1995 e 1/1998; ben più risalente la l.r. Toscana 4 dicembre 1980, n. 89, che prevedeva un sistema museale associativo dei musei degli enti locali, nel rispetto delle aggregazioni territoriali individuate dalla regione.
- [20] Sul cui ruolo nel settore culturale, da ultimo, [G. Endrici, *Le fondazioni di origine bancaria a sostegno di arte e cultura. Modelli e strumenti operativi*, in *Aedon*, n. 1/2001.](#)
- [21] Si pensi alla definizione di bene culturale ambientale di cui alla Commissione Franceschini, che distingueva beni di tipo paesaggistico e beni di tipo urbanistico. Il recupero del bene culturale impone altresì interventi di salvaguardia del paesaggio anche con riferimento ai c.d. "luoghi sacri", quali santuari, abbazie e sacri monti, trattandosi di beni architettonici collocati in parchi o aree naturali protette cui le realtà religiose sono strettamente correlate.
- [22] Sullo "stato dell'arte" in materia di catalogazione, [N. Gazzeri, *La catalogazione dei beni culturali tra competenza del ministero e iniziativa regionale: quadro storico e prospettive di sviluppo*, in *Aedon*, n. 1/1998.](#)
- [23] Sulla mancanza di una sicura base di legittimazione legislativa riguardo ai protocolli d'intesa, cfr. R. Ferrara, *La programmazione*, cit., 438, nota 12, che richiama l'applicazione dell'art. 15 della l. 241/1990 allorché si tratta di protocolli stipulati tra sole amministrazioni pubbliche.
- [24] La regione Piemonte si propone come esperienza pilota della banca di dati documenti elettronici, collegata alle descrizioni bibliografiche, applicando i risultati emersi dallo studio di fattibilità sulla biblioteca digitale commissionato dal Mbac.

[25] [E. Bruti Liberati, *Il ministero fuori dal ministero: l'art. 10 d.lg. 368/1998, in Aedon, n. 1/1999*](#). *Sull'utilizzazione della fondazione a base associativa nel settore culturale*, S. Foà, *La gestione*, cit., 327 ss.

[26] Sulla scuola nazionale del cinema, cfr. E. Freni, *Vere o false privatizzazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 608 ss.

[27] Art. 150 d.lg. 112/1998, cit., di attuazione della delega di cui all'art. 17, comma 131, legge 15 maggio 1997, n. 127.

[28] Come osserva in base al dato letterale [G. Sciallo, *Beni culturali e riforma costituzionale, in Aedon, n. 1/2001*](#), che ritiene tuttavia improbabile che lo Stato dismetta di occuparsi della gestione e della valorizzazione dei beni culturali, e dunque denuncia l'inadeguatezza della disciplina formalizzata nel testo della legge (rectius: deliberazione legislativa) di revisione costituzionale. Sul ruolo delle autonomie locali, prima dell'ipotesi di revisione costituzionale, [C. Barbatì, *Nuova disciplina dei beni culturali e ruolo delle autonomie, in Aedon, n. 2/2000*](#).

copyright 2001 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)