

## Gli strumenti di programmazione negoziata e il Protocollo d'intesa toscano

Maddalena Ragni

Sin dal 1995, con legge n. 341 è stata introdotta nel nostro ordinamento nell'ambito della programmazione nazionale una metodologia nuova che, in uno spirito di maggiore efficacia ed efficienza, permette di regolare gli interventi di una molteplicità di soggetti pubblici e privati in funzione della gestione unitaria delle risorse finanziarie e di obiettivi di promozione e valorizzazione dei processi di sviluppo locale conseguiti attraverso la cooperazione di imprese, enti locali, associazioni industriali e del lavoro, banche, fondazioni.

La successiva legge n. 662 del 1996 ha definito la programmazione negoziata come «l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici e privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale». Essa, di fatto, da un lato consente una gestione coordinata degli strumenti di programmazione propri dei soggetti istituzionali, e dall'altro favorisce e incoraggia un processo di decisione "dal basso" di tutti i soggetti pubblici e privati interessati ai temi dello sviluppo territoriale, utilizzando lo strumento della concertazione.

La programmazione negoziata, quindi, mira a favorire le politiche di sviluppo locale, ad accrescere la competitività e l'occupazione anche attraverso una semplificazione delle modalità operative ed una maggiore razionalizzazione della spesa pubblica.

Inizialmente concepita come ausilio per lo sviluppo delle aree del territorio nazionale più svantaggiate, questa forma di programmazione, con la legge n. 662 del 1996, è stata estesa all'intero territorio nazionale.

Gli strumenti operativi cui si fa ricorso nella programmazione negoziata, come noto, sono: le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma quadro, i patti territoriali, i contratti di programma, i contratti di area e i progetti integrati territoriali, dove per:

- *intesa istituzionale di programma* si intende un'intesa tra l'Amministrazione centrale e la Giunta Regionale per realizzare un piano pluriennale di interventi di interessi comuni o funzionalmente collegati, individuando interventi e risorse disponibili sul bilancio dello Stato, delle Regioni, degli Enti pubblici interessati o assegnate dalla CE, e redigendo programmi di intesa la cui durata normalmente non è inferiore a 3 anni;

- *accordo di programma quadro* si intende un accordo tra Enti locali e soggetti pubblici o privati promosso entro una "Intesa istituzionale di programma" per definire il programma esecutivo di interventi di interesse comune, comprendente le attività da realizzare, i tempi e le modalità di esecuzione, le procedure, i soggetti responsabili della attuazione delle singole attività, gli impegni di ciascun soggetto partecipante all'accordo, le risorse finanziarie, pubbliche o private, necessarie per attivare il progetto, le azioni di monitoraggio previste per la verifica risultati. Va da sé che per la sua natura l'Accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti partecipanti;

- *patto territoriale* si intende un accordo tra Enti locali ed Enti pubblici locali con rappresentanze locali delle categorie lavoratori ed imprenditori e con soggetti privati;

- *contratto di programma* si intende un contratto tra l'Amministrazione statale competente e grandi imprese e/o consorzi di piccole-medie imprese "per realizzare interventi oggetto di programmazione negoziata";

- *contratto di area* si intende un accordo tra Amministrazioni regionali e locali, rappresentanze lavoratori e datori di lavoro, imprenditori singoli per realizzare azioni finalizzate ad attivare nuove iniziative imprenditoriali e creare nuova occupazione nei settori industria, agro-industria, servizi, turismo, produzione di energia elettrica o termica da biomasse. Sono per lo più accordi con i quali si interviene in aree interessate da grave crisi occupazionale;

- *progetto integrato* si intende un «complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario».

Questo strumento costituisce una nuova tipologia di programma di sviluppo prevista per le regioni del Mezzogiorno dal Quadro Strategico Nazionale, ma ad esso si è fatto ricorso sull'intero territorio nazionale. Dalle esperienze ormai acquisite si evince, per esempio, come questa forma di accordo sia stata utilizzata anche per la gestione del territorio, in particolare per gli aspetti attinenti al paesaggio (PIT), o quale strumento di valorizzazione del territorio ponendo l'attenzione su quei valori culturali che il territorio esaminato presenta (PIC).

Anche il Ministero per i beni e le attività culturali, come quasi tutte le Regioni, verso la fine degli anni '90 si è avvalso di queste nuove forme di programmazione sfruttando le grandi potenzialità offerte dagli strumenti operativi sopra enunciati per raggiungere obiettivi complessi, di grande respiro e sopra tutto di grande interesse anche per lo sviluppo del territorio. Ogni territorio, infatti, presenta le sue peculiarità e caratterizzazioni ed è depositario di straordinari valori sedimentati nel tempo, entrati ormai a far parte dell'identità delle comunità locali, che, se sostenuti ed avvalorati, possono tradursi in fattori decisivi per il progresso dell'area.

Questi valori possono, quindi, rappresentare il motore della crescita socio-economica se, partendo dalle risorse proprie dell'area, si riesce a creare un ambiente favorevole alla loro esaltazione e valorizzazione.

Perché questo obiettivo si realizzi, date le diverse ed articolate competenze e funzioni che concorrono a definire il progetto, è necessario che si formi una visione condivisa tra tutti gli attori locali ed una volontà comune di raggiungimento dell'obiettivo, perché solo con la collaborazione e la cooperazione di tutti il risultato diventa raggiungibile. In altre parole è indispensabile prendere in considerazione le esigenze espresse da tutti i soggetti operanti sul territorio e definire con questi una strategia partecipata al punto da spronarli alla più ampia collaborazione per la sua attuazione. Risalgono al 1999 le prime intese istituzionali di programma cui seguirono per ogni settore un numero corrispondente di accordi di programma.

Le ragioni per le quali la programmazione negoziata e la concertazione in tutte le loro componenti hanno avuto tanto seguito per il settore della cultura sono facilmente riconducibili a due precetti fondamentali: uno è chiaramente ravvisabile nell'art. 9 della Costituzione, che riconosce nella tutela del patrimonio culturale e nella promozione della cultura il ruolo prioritario della Repubblica nelle sue componenti statali e locali, e l'altro nelle scelte effettuate, in occasione delle leggi sul decentramento amministrativo, di attribuire allo Stato le funzioni in materia di tutela ed alle Regioni quelle in materia di valorizzazione.

L'attività svolta in questi anni sia dalle strutture statali che da quelle regionali ha fatto comprendere quale sia l'importanza della concertazione nell'attuazione di progetti che coinvolgono ampie aree territoriali, soggetti istituzionali diversi e settori ugualmente diversificati e spesso correlati tra loro, in quanto il concorrere insieme alla definizione degli obiettivi, facendo leva sulla responsabilizzazione e sull'iniziativa di istituzioni, forze economiche e sociali per un obiettivo comune e condiviso, rappresenta l'elemento decisivo per favorire il razionale impiego delle risorse e l'integrazione delle competenze.

È di immediata percezione, infatti, la ricaduta che può avere sull'efficacia delle azioni poste in essere il fatto di riunire attorno ad un medesimo "tavolo" tutti i soggetti interessati, compresi quelli detentori del potere decisionale, per la semplificazione e snellimento delle procedure che ne può derivare, in particolare per quanto concerne il rispetto di tempi brevi, e l'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse, evitando duplicazioni e dispersioni.

Si può di conseguenza concludere che il partenariato non può essere visto come un intervento occasionale, ma deve assumere la forma e il valore di una metodologia propria della programmazione per il raggiungimento di un nuovo maggiore sviluppo e che la programmazione negoziata è un processo decisionale attuato "dal basso", che ha come referente la "società di mezzo" e si realizza attraverso la concertazione tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo del territorio.

L'Accordo di programma quadro sottoscritto, in attuazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, dal Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Toscana il 16 dicembre del 1999, rispondeva a questi criteri.

Il fine di sostenere la conoscenza, la conservazione, la fruizione e la valorizzazione delle attività e dei servizi culturali in ambito regionale si esplicava attraverso una serie di interventi in settori come i sistemi museali, l'archeologia industriale, gli ecomusei e i parchi naturali, le reti bibliotecarie, gli archivi, i castelli e le fortificazioni, lo spettacolo, il patrimonio religioso e l'interculturalità, recependo per questi scopi idee e progetti che emanavano direttamente dal territorio (comuni, enti pubblici, comunità). Nel complesso si individuavano allora n. 59 interventi per un insieme di risorse disponibili, di diversa provenienza (Stato, Unione Europea, Bilanci Enti, Privati) pari ad € 85.544.887,85; la gestione dell'accordo, aperto nella sua composizione anche al recepimento di ulteriori iniziative collegate agli obiettivi individuati, ormai in via di completa definizione, ha comportato una integrazione degli interventi portandoli fino a n. 116 ed una integrazione delle risorse ammontanti a 144 milioni di euro.

All'accordo principale hanno fatto seguito ulteriori 5 accordi integrativi che si riportano di seguito:

- I Accordo integrativo, sottoscritto il 22 dicembre 2003, comprendente n. 41 interventi per complessivi 25 milioni di euro;
- II Accordo integrativo, sottoscritto il 24 giugno 2004, comprendente 14 interventi per complessivi 12,5 milioni di euro;
- III Accordo integrativo, sottoscritto il 27 giugno 2005, comprendente 7 interventi per complessivi 19,7 milioni di euro;
- IV Accordo integrativo, sottoscritto il 30 novembre 2006, comprendente 19 interventi per oltre 25 milioni di euro;
- V Accordo integrativo, sottoscritto il 28 maggio 2007, comprendente 11 interventi per circa 23 milioni di euro.

Tutti gli accordi sono in via di completa attuazione; il loro svolgersi nel tempo, oltre a permettere la soddisfazione di progetti importanti, ha avuto il grande merito di abituare le Istituzioni alla collaborazione, alla concertazione, ad una programmazione integrata.

Il protocollo d'intesa sottoscritto il 22 gennaio 2010 tra il Ministero, la Regione Toscana e la Consulta delle Fondazioni di origine bancaria della Toscana, forte dell'eredità che deriva da dieci anni ininterrotti di attività condivisa e di collaborazione interistituzionale, si pone oggi come un accordo di contenuto molto diverso rispetto al passato, dettato da modifiche normative di rilievo introdotte, a partire dal 2004, con l'entrata in vigore del Codice per i beni culturali e il paesaggio e indotto da una realtà socio economica molto compromessa rispetto alle condizioni esistenti negli anni '90 e richiedente iniziative decise ed interventi mirati finalizzati ad assicurare una ripresa nello sviluppo del paese.

L'intesa in argomento, infatti, trova i suoi riferimenti giuridici negli articoli 112 e 121 del Codice, in particolare nel richiamo contenuto nell'art. 112, comma 1, al compito dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali di assicurare la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura nel rispetto dei principi fissati dal Codice, mentre con l'art. 121 si stabilizza e si istituzionalizza il rapporto con le Fondazioni bancarie, protagoniste in questi anni di rapporti di partenariato frequenti, a volte anche importanti, ma non sempre coordinati con analoghe iniziative poste in essere dai diversi soggetti istituzionali presenti nelle realtà locali.

In realtà l'art. 112, oltre a coinvolgere lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali nell'azione di valorizzazione dei beni culturali, a prescindere dalla loro titolarità, con l'evidente intenzione di annullare quella separazione tra funzioni di tutela e funzioni di valorizzazione derivante

dalle recenti modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, indica un preciso percorso grazie al quale quell'azione di valorizzazione può essere realizzata.

Si evidenzia al riguardo il comma 4, con il quale è previsto:

- che lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulino accordi "per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica";
- che tali accordi possano promuovere anche l'integrazione delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati;
- che possano riguardare anche beni di proprietà privata.

Di non minore rilevanza è inoltre il comma 9 dello stesso articolo che contempla la possibilità di stipula di accordi tra l'Amministrazione o le Amministrazioni dello Stato competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione ed alla valorizzazione dei beni culturali, eventualmente anche con il coinvolgimento di associazioni culturali e di volontariato dotate dei prescritti requisiti.

Le premesse riportate nel testo del protocollo d'intesa sottoscritto con la Regione Toscana contengono chiari richiami alle disposizioni del Codice per i beni culturali e il paesaggio sia per quanto attiene le norme di principio, sia in particolare per quanto riportato agli articoli 112 e 121 e, più in generale, per l'importanza del ricorso alle collaborazioni «anche in considerazione della limitatezza delle risorse di parte pubblica disponibili per l'assolvimento dei rispettivi compiti istituzionali».

Con la firma dell'accordo, quindi, i soggetti firmatari si sono impegnati a raggiungere intese dirette ad *individuare beni del patrimonio culturale esistenti in ambito regionale su cui vi sia, nel rispetto delle relative autonomie decisionali, coincidenza di interessi ad effettuare interventi conservativi e di valorizzazione, al fine di un loro coordinamento onde garantire, in tal modo, un più equilibrato e proficuo impiego delle risorse complessivamente disponibili nel settore.*

Un confronto tra l'approccio ai precedenti accordi di programma quadro e l'accordo previsto oggi dal Codice mette subito in evidenza come prima i processi decisionali avvenissero "dal basso" e lo scopo fosse quello di realizzare gli interventi attraverso la concertazione tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo del territorio, mentre negli accordi ex art. 112 del Codice le Istituzioni decidono e condividono a monte le strategie di valorizzazione rivolte a beni concordemente individuati e di interesse comune.

Con questo spirito sono stati individuati i primi ambiti di intervento, tutti di particolare rilevanza per la tutela e la valorizzazione dei beni e per lo sviluppo dell'area in cui gli stessi sono collocati.

Questi, più ampiamente descritti nelle schede allegate al protocollo, sono:

- Firenze* - Qualificazione dei musei di Piazza SS. Annunziata;
- Cortona* - Valorizzazione del patrimonio archeologico di Cortona attraverso la funzionalizzazione dell'area archeologica del Sodo;
- Pontremoli* - Adeguamento funzionale del Museo delle Statue Stele lunigianesi nel Castello del Piagnaro;
- Pisa* - Arsenali Medicei. Musei delle navi antiche;
- Firenze* - Villa Medicea di Careggi - Restauro e pubblica fruizione;
- Portoferraio* - Valorizzazione delle testimonianze napoleoniche.

Per ogni intervento è inoltre previsto che con specifico successivo accordo di programma quadro siano definite le modalità operative di realizzazione dell'intervento: soggetto responsabile, tempi di realizzazione, modalità di gestione, impegni finanziari di ciascun soggetto aderente, in particolare per quanto attiene alla Fondazione bancaria che per quel progetto avrà assicurato il proprio concorso.

Una ultima considerazione sul valore del presente accordo è rivolta al fatto che lo stesso si presenta aperto e pronto quindi a considerare e mettere a punto in prospettiva ulteriori strategie riguardanti ambiti territoriali che si presentino potenzialmente capaci di promuovere non solo la valorizzazione e la conoscenza del patrimonio, ma anche lo sviluppo sociale ed economico dell'area.