



REGIONE PUGLIA

PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE

2000-2006

SCHEMA DI

**PIANO DI VALORIZZAZIONE E GESTIONE
DEGLI ITINERARI TURISTICO-CULTURALI
DEI PROGETTI INTEGRATI DI SETTORE**

Realizzato con il contributo del Formez – progetto SPRINT

L'approvazione, con delibera di Giunta Regionale, delle proposte finali dei Progetti Integrati Settoriali (PIS), rappresenta per tutto il territorio pugliese la conclusione di un importante processo di concertazione istituzionale e socio-economica condotto a livello sia locale sia regionale, generatore di nuovi modelli di governance orizzontale e verticale nel campo della politica dei beni culturali.

Lo scopo dei PIS è quello di garantire una maggiore efficacia alle strategie di sviluppo territoriale attraverso interventi di valorizzazione del patrimonio culturale integrati e connessi ad interventi di tipo materiale e immateriale volti a potenziare il contesto sociale ed economico locale.

Secondo quanto previsto dal Complemento di Programmazione del POR Puglia 2000-2006 le proposte finali dei PIS sono state approvate con delibera di Giunta Regionale:

- n. 1620 per il PIS n. 11 "Itinerario turistico-culturale Barocco Pugliese"
- n. 1752 per il PIS n. 12 "Itinerario turistico-culturale Normanno Svevo Angioino"
- n. 1625 per il PIS n. 13 "Itinerario turistico-culturale Habitat Rupestre"
- n. 1628 per il PIS n. 14 "Turismo cultura e ambiente nel territorio del Sud Salento"
- n. 1623 per il PIS n. 15 "Territorio cultura e ambiente nel Gargano"

Con la pubblicazione delle delibere sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (BURP) n.149 del 15 dicembre 2004, si è aperta la fase di attuazione che prevede la partecipazione attiva dei soggetti pubblici e privati locali al perseguimento dell'obiettivo condiviso di sviluppo dei principali poli turistici che emergono a livello territoriale nei PIS.

Con riferimento alle caratteristiche socio-economiche e geografiche del territorio regionale, sono emerse, così come di seguito individuate, alcune aggregazioni territoriali che rappresentano, all'interno di ciascun PIS, potenziali poli territoriali a vocazione turistica:

PIS BAROCCO PUGLIESE

Sulla base della significatività che l'architettura barocca costituisce a livello regionale è possibile individuare all'interno del PIS tre poli territoriali di riferimento:

1. l'area del capoluogo di Lecce dove risultano presenti le principali e qualificate testimonianze del Barocco
2. l'area intorno a Martina Franca e Francavilla Fontana che interessa le province di Bari, Brindisi e Taranto
3. il territorio dell'Alto Tavoliere dove sono presenti testimonianze dell'epoca barocca con caratteristiche distintive rispetto al resto della regione.

PIS NORMANNO SVEVO ANGIOINO

La complessità dell'itinerario, che coinvolge l'intero territorio regionale, ha determinato l'esigenza di individuare sei poli territoriali di riferimento del PIS:

1. il polo territoriale del foggiano nel quale emergono i centri di Apricena, Torremaggiore, Lucera, Foggia, Bovino;
2. il polo territoriale del Nord Barese nel quale emergono i centri di Trani, Barletta e Andria
3. il polo territoriale di Bari
4. il polo territoriale intorno al capoluogo di Taranto
5. il polo territoriale brindisino nel quale confluiscono i centri di Brindisi, Oria, S. Vito dei Normanni
6. il polo territoriale salentino nel quale confluiscono i centri di Melendugno, Vernole, Copertino, Corigliano d'Otranto.

PIS HABITAT RUPESTRE

Il territorio del PIS interessato omogeneamente dal fenomeno della civiltà rupestre interessa l'area dell'arco jonico, e più precisamente, l'asse ideale che congiunge la Murgia barese all'arco costiero della Murgia tarantina

PIS SUD SALENTO

Alla luce della peculiarità del territorio del PIS Sud Salento, nonché della consistenza dei flussi turistici, emergono almeno tre poli territoriali di maggiore attrazione intorno ai centri di Gallipoli, Otranto e Ugento che strategicamente si prestano ad assumere la funzione di "volano" per l'intero territorio.

PIS GARGANO

Emerge nell'area del promontorio del Gargano il polo turistico che comprende l'intero territorio del Parco Nazionale.

Le Amministrazioni interessate, aggregate a livello di singolo polo turistico locale, devono presentare nei 120 giorni dalla pubblicazione dei PIS sul BURP, il piano integrato di fruizione e valorizzazione dell'intero territorio che li comprende al Gruppo Tecnico di Valutazione istituito presso il Settore Beni Culturali della Regione in Via Gobetti n. 26, Bari.

Con il suddetto piano integrato gli attori locali perseguono l'obiettivo di definire un sistema integrato di gestione e valorizzazione delle risorse locali, al fine di favorire una pianificazione strategica del territorio che fa leva sulle specificità economiche e socio-culturali dell'area, nonché sulle potenzialità offerte dalla valorizzazione del patrimonio culturale locale e di tutte le risorse materiali e immateriali quali fattori catalizzatori dello sviluppo.

Il piano di gestione e valorizzazione deve essere definito attuando il principio dell'integrazione programmatica, in stretta integrazione con la pianificazione regionale e locale (programmazione comunitaria, programmazione negoziata, pianificazioni settoriali, ecc.) anche al fine di perseguire un processo di sviluppo sostenibile e condiviso da più soggetti del territorio. Il piano di gestione è definito come "una sequenza di azioni ordinate nel tempo in cui sono identificate le risorse disponibili per conseguire gli obiettivi, individuate le modalità attraverso cui essi si conseguono e predisposto il sistema di controllo per essere certi di raggiungerli"¹.

Al riguardo la Regione Puglia ha messo a punto uno schema metodologico per facilitare l'elaborazione da parte delle amministrazioni e gli enti pubblici delle proposte di gestione e di valorizzazione, finalizzato alla messa a disposizione di una serie di informazioni volte a garantire la sostenibilità economica, finanziaria, organizzativa e gestionale dell'idea di sviluppo territoriale locale in coerenza con quanto definito nell'ambito dei PIS.

Tale schema metodologico prevede l'individuazione in ciascuna proposta di "progetti strategici di valorizzazione" proposti dal territorio con l'obiettivo di potenziare e sostenere le vocazioni turistiche locali. Il progetto strategico di valorizzazione consiste nella individuazione di una proposta integrata sulla quale si interviene con le diverse

¹ MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI - Commissione Nazionale Siti UNESCO e Sistemi Turistici Locali : IL MODELLO del PIANO di GESTIONE dei Beni Culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità - Linee Guida - Paestum 25 e 26 maggio 2004.

misure del POR Puglia previste dal PIS, tenendo conto dell'insieme delle risorse turistico-culturali ed ambientali, nonché dell'intero patrimonio storico-architettonico presente sul territorio con particolare riferimento ai beni già oggetto di interventi di recupero e che occorre valorizzare e rendere fruibili in favore dell'intera comunità locale. I progetti strategici di valorizzazione sono efficaci ed in grado di determinare ricadute significative in termini di attrazione di presenze turistiche se risultano coerenti con l'idea forza del PIS e con il sistema di obiettivi generali e specifici individuato, se nascono da un effettivo processo di condivisione con i soggetti locali attori dello sviluppo, e se evidenziano un'adeguata e soddisfacente sostenibilità dal punto di vista gestionale e finanziario, al fine di assicurare ricadute durature al di là della fase di finanziamento del PIS.

Un progetto strategico di valorizzazione può essere sviluppato per singoli tematismi prevedendo, ad esempio, la creazione, all'interno di un polo territoriale, di un itinerario volto alla valorizzazione del circuito dei castelli, delle cattedrali, delle chiese rupestri, nonché al recupero ed alla valorizzazione delle masserie e della cultura contadina (prevedendo interventi su nuove o sulle esistenti strade dell'olio, del vino etc.), nonché la valorizzazione e la riqualificazione turistico-paesaggistica di un'area territoriale e naturale attraverso la qualificazione e la promozione dell'offerta, ed il potenziamento delle infrastrutture specifiche. Altri progetti strategici di valorizzazione possono riguardare, ad esempio, la creazione di laboratori per il recupero delle tradizioni artigiane, manifestazioni espositive, iniziative permanenti di promozione delle produzioni di artigianato artistico e delle tipicità locali. Gli interventi per ciascun progetto strategico possono ricomprendere le diverse tipologie di azione previste nel PIS, dalla formazione ai servizi, dai regimi di aiuto alle infrastrutture. In ciascun progetto strategico di valorizzazione i proponenti devono riportare sia una descrizione delle singole azioni e degli interventi da realizzare, sia il piano finanziario (inerente l'utilizzo dei finanziamenti PIS) e di gestione relativo alle previsioni di costi e ricavi inerenti la sostenibilità economico-finanziaria del singolo progetto strategico (come di seguito riportato nella parte IV dell'indice generale).

Nella definizione dei singoli progetti strategici di cui si compone la proposta di ciascun polo territoriale occorre mettere a sistema non solo il patrimonio culturale oggetto di finanziamento specifico con il PIS ma anche i beni culturali già recuperati o in corso di finanziamento in grado di essere inseriti all'interno di un circuito che qualifica ed integra la filiera turistico-culturale, garantendo così la piena fruibilità e una migliore gestione di tutto il patrimonio culturale e ambientale esistente nell'area PIS.

Di seguito si riporta l'indice del Piano di gestione e valorizzazione da utilizzare per la presentazione delle proposte entro 120 giorni dalla data di pubblicazione dei PIS sul BURP della Regione Puglia.

Con l'obiettivo di fornire elementi utili alla scelta del modello di gestione dei PIS che assume un rilievo determinante in considerazione sia dell'ampiezza dei territori interessati, sia della pluralità dei soggetti e delle risorse storico-ambientali individuate, si allega inoltre un documento di sintesi dal titolo "Contributi per la scelta del modello istituzionale di gestione dei PIS" elaborato con la partecipazione del Formez.

PIANO DI VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEGLI ITINERARI TURISTICO-CULTURALI

INDICE

PARTE PRIMA – I SOGGETTI PROPONENTI

Individuazione rispetto al territorio interessato del:

1. Partenariato istituzionale
2. Partenariato socio-economico
3. Eventuale partecipazione di soggetti privati

È possibile allegare al piano eventuali documenti sottoscritti dal partenariato, protocolli d'intesa, verbali di riunioni, ecc.

PARTE SECONDA - LE RISORSE DELL'AREA

2.1 analisi e conoscenza del territorio:

individuazione dell'area,
il sistema sociale ed economico,
le risorse turistico-culturali presenti e da valorizzare
il patrimonio ambientale-paesaggistico
la dotazione infrastrutturale
analisi della domanda e dell'offerta turistica attuale e potenziale
individuazione del target di riferimento

2.2 Il quadro della programmazione economica e finanziaria dell'area

La programmazione delle risorse finanziarie comunitarie, nazionali, regionali e locali, fonti di cofinanziamento pubblico-privato (in tale prospetto è opportuno evidenziare eventuali sinergie e integrazioni tra gli strumenti programmatici)

2.3 Analisi Ambientale

Una descrizione ambientale di contesto finalizzata alla caratterizzazione dell'area interessata dal punto di vista delle componenti ambientali e una definizione degli obiettivi ambientali che si intendono perseguire.

2.4 Analisi SWOT

- Analisi SWOT (punti di forza/debolezza, opportunità/minacce)
- Individuazione, delle problematiche e delle potenzialità prioritarie che si intendono affrontare (di tipo turistico, storico architettonico, urbanistico, paesaggistico-ambientale, socio-economico)

PARTE TERZA – OBIETTIVI E STRATEGIE DI INTERVENTO

3.1 definizione del sistema degli obiettivi:

- obiettivo/i generale
- obiettivi specifici

3.2 declinazione dell'idea forza della proposta in coerenza con l'idea forza dell'area di riferimento

3.3 strategia di intervento e individuazione dei progetti strategici per la valorizzazione del territorio

3.4 prospetto di coerenza interna (obiettivo generale, obiettivi specifici e progetti strategici)

PARTE QUARTA – PROGETTI STRATEGICI DI VALORIZZAZIONE

4.1 descrizione dell'investimento

Per ciascun progetto strategico occorre definire:

- localizzazione, dimensione, caratteristiche generali
- individuazione delle singole azioni riconducibili alle tipologie di intervento che attivano le diverse funzioni di valorizzazione, specificando per ciascuna di esse la misura POR di riferimento (compilazione matrice PIS)
- eventuale adeguamento degli strumenti urbanistici
- modalità di attivazione degli investimenti privati
- benefici attesi in termini di presenze, occupati, nuova imprenditoria.
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto (con riferimento agli indicatori previsti dalle misure POR)
- individuazione delle fonti di finanziamento in relazione a ciascuna azione attivabile (misure POR del programma ed eventuali altre risorse pubbliche)
- piano di gestione (analisi costi, ricavi)
- cronoprogramma

PARTE QUINTA - PIANO FINANZIARIO COMPLESSIVO

In tale sezione occorre evidenziare il totale delle risorse finanziarie che determinano l'investimento complessivo per la valorizzazione dell'area PIS.

Cronoprogramma

PARTE SESTA – VALUTAZIONE EX ANTE

- coerenza interna del piano di valorizzazione con gli obiettivi, la strategia e le tipologie di intervento del PIS
- coerenza esterna del piano di valorizzazione rispetto alla programmazione comunitaria, nazionale e regionale
- descrizione sintetica dei principali effetti attesi dalla realizzazione del piano integrato di valorizzazione
- quantificazione degli indicatori di realizzazione e di risultato

PARTE SETTIMA – MODELLO ORGANIZZATIVO-GESTIONALE

definizione del modello istituzionale di gestione del PIS

modalità di coordinamento

piano di comunicazione

sistema di monitoraggio e valutazione

CONTRIBUTI PER LA SCELTA DEL MODELLO ISTITUZIONALE DI GESTIONE DEI PIS

I piani integrati di settore turistico-culturali della Regione Puglia si caratterizzano, sotto il profilo progettuale e per quanto qui interessa, essenzialmente per un duplice aspetto: da un lato riguardano aree vaste, sovra comunali, alcune delle quali confinanti e finitime, altre caratterizzate da una continuità solo funzionale; dall'altro sono progetti orientati ad integrare, per quanto possibile, una pluralità di beni, caratterizzati per essere prevalentemente (ovvero esclusivamente, in una prima fase) pubblici.

Ciò comporta che, sotto il profilo soggettivo, il modello con il quale attuare la gestione deve necessariamente considerare la sussistenza di una pluralità di soggetti interessati, o a titolo di proprietari formali, o comunque competenti per esercizio di funzioni pubbliche sui beni medesimi.

Quanto al profilo oggettivo, le attività da prendere in considerazione sono molteplici; se si vuole restare ad un approccio giuridico di tipo formale, si potrebbe dire che esse attengono, grosso modo, ai contenuti delle definizioni delle funzioni di tutela (per quanto non riservate agli organi statali), promozione, gestione e valorizzazione dei beni che si accettasse di far confluire nel sistema integrato.

E dunque verrebbero in rilievo compiti meramente conservativi (ad es., manutenzione ordinaria o straordinaria di beni immobili o, se del caso, di beni mobili, ma anche connessi al personale di custodia e vigilanza, alla prevenzione contro rischi vari, quali messa in sicurezza, antincendio, sistemi antifurto, ecc.), compiti connessi alla fruizione dei beni (orari e modalità di accesso al pubblico, biglietteria, decisioni espositive e di allestimento, *facilities*, ecc.), e compiti migliorativi dei beni o della loro conoscenza (promozione, servizi aggiuntivi vari, legati all'editoria, alla vendita riguardante le riproduzioni, la realizzazione di guide, cataloghi ed altro materiale informativo, servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale).

Per la natura dei soggetti che oggi si attivano, appare opportuno che il modello da predisporre, indipendentemente dai compiti che sarà chiamato a gestire in forma centralizzata, sia connotato per una natura giuridica pubblicistica, ancorché sarebbe prudente che contempra la possibilità futura che al sistema possano aderire, in forme da definire, anche soggetti non pubblici, interessati a vario titolo.

Data la natura del sistema, ed a seconda delle scelte che saranno elette in sede di accordo politico, dovrà poi essere strutturato in modo da avere una sede decisionale di indirizzo, chiamata ad esprimere le decisioni strategiche, di fondo, ed una più meramente gestionale ed amministrativa; non è da escludere la opportunità, poi, di un luogo consultivo e scientifico, di supporto.

Sicché, alla luce di tali orientamenti, si può ritenere che, laddove l'intento dei promotori e dei partecipanti consentisse il trasferimento al sistema di funzioni e compiti in grado di essere finanziariamente autonomi, e cioè di coprire integralmente i costi con le risorse rinvenienti dalla mera gestione del sistema, e le analisi economiche lo consentissero, si potrebbe utilizzare un modello a natura commerciale, tendenzialmente individuabile in una società per azioni o in una a responsabilità limitata.

Ma, se come di norma è, le previsioni finanziarie lascino supporre invece una gestione strutturalmente in perdita, sarebbe imprudente ritenere sussistente tale presupposto, e dunque ci si può orientare decisamente verso un modello di gestione non lucrativo.

1. Il modello istituzionale

Se si esclude il ricorso a modelli commerciali, appare chiaro che per consentire la creazione del modello istituzionale in grado di definire e governare la rete, il sistema più semplice e più rapido consiste, anzitutto, nel procedere ad un convenzionamento fra tutti gli enti interessati.

1a) Lo strumento costitutivo: la convenzione

In questo paragrafo si dettaglieranno le caratteristiche generali di una convenzione tra enti pubblici, tesa a definire le caratteristiche specifiche della convenzione del Sistema integrato turistico-culturale.

Fonte normativa di riferimento per la convenzione é il Capo V, Titolo II (artt. 30 ss.) del D. Lgs. n. 267 del 2000 (cd. TUEL) recante le forme associative utilizzabili dagli Enti locali per l'esercizio dei compiti istituzionali ai quali sono preposti, ed in particolare, l'art. 30, che consente (diversamente dal precedente art. 24 della legge n. 142/1990) di utilizzare la convenzione per regolare i rapporti tra ogni tipo di Ente locale (Comuni, Province, Città Metropolitane, Comunità Montane, Comunità isolate o di arcipelago, Unioni dei Comuni).

La convenzione, in breve, nelle intenzioni del legislatore é volta a conseguire il coordinamento dell'azione di due o più Enti locali, al fine di garantire l'efficienza e la qualità dell'azione amministrativa connessa all'esercizio delle funzioni ovvero nell'espletamento dei servizi ad essi pertinenti.

Parte della dottrina ha saggiamente rilevato come la convenzione organizzativa sia diretta proprio ad evitare "suddivisioni territoriali artificiali nell'espletamento di funzioni e servizi che non trovano riscontro in reali peculiarità geografiche o in particolari esigenze dell'utenza"¹.

Dal punto di vista delle caratteristiche oggettive delle convenzioni è possibile distinguere, in prima istanza, fra convenzioni *obbligatorie* e *facoltative*. Alla prima categoria sono riconducibile gli accordi fra Enti imposti da Amministrazioni sovraordinate (Regioni e/o Stato), nelle materie di propria competenza per lo svolgimento coordinato di una specifica attività, sulla scorta di un disciplinare tipo all'uopo approvato. Nella seconda categoria sono, invece, annoverabili quelle convenzioni che trovano il proprio momento genetico proprio nella libera determinazione degli Enti locali e non sono imposte dall'alto.

Dal punto di vista strutturale le convenzioni possono poi distinguersi in *omogenee* qualora gli Enti locali siano del medesimo tipo, ossia *eterogenee* quando, invece, gli Enti sottoscrittori siano di tipo diverso (ad es. Comuni e Comunità Montane), nonché in *bilaterali* ovvero *plurilaterali* a seconda che gli Enti sottoscrittori siano due o più di due. Dal punto di vista oggettivo, poi, la convenzione può avere ad oggetto l'esercizio di un unico servizio o funzione (*monofunzionale*) oppure una pluralità di servizi e funzioni (*plurifunzionale*).

Per quanto concerne, invece, la *natura giuridica delle convenzioni*, pur nell'ambito di un dibattito dottrinario mai sopito², si può ragionevolmente annoverarle nell'ambito del *genus* degli "accordi amministrativi" di cui all'art. 15 L. n. 241/1990 avente ad oggetto la

¹ V. CARNEVALE VENCHI I *servizi pubblici e le forme associative e di cooperazione. Nuovo ordinamento delle autonome locali*, in Riv. Amm. rep. it. 1991, 490; CARINGELLA, GIUNCATO, ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, 2000.

² Che tende ad attribuire alle convenzioni in parola ora la natura giuridica privatistica, ora quella amministrativa provvedimentoale ora quella mista del "contratto di diritto pubblico. Sull'argomento *ex multis*: R. FERRARA, *Intese, convenzioni ed accordi amministrativi* ad vocem, in *Digesto disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993.

stipula di qualsivoglia accordo avente per scopo lo svolgimento di attività di interesse comune, del quale rappresentano una *species*. Pertanto, è a tale norma che bisogna fare riferimento per individuare i tratti essenziali della disciplina giuridica delle convenzioni, di cui all'art. 30, che possono essere così di seguito sintetizzati:

1. è necessaria la forma scritta richiesta a pena di nullità;
2. devono essere applicati i principi fissati dal Codice Civile in materia di obbligazioni e contratti fatta salva un'espressa deroga da parte degli Enti contraenti;
3. non è possibile il recesso unilaterale se non convenzionalmente stabilito e previo risarcimento del danno;
4. sussiste la giurisdizione esclusiva da parte del Giudice Amministrativo.

I contenuti minimi essenziali della convenzione organizzatoria sono:

1. la specificazione dell'oggetto dell'accordo, ossia quali funzioni o servizi s'intendano gestire in forma coordinata, nonché le modalità gestorie;
2. la durata della convenzione, non potendosi ammettere convenzioni a tempo indeterminato;
3. la definizione delle forme di consultazione fra gli Enti convenzionati;
4. i rapporti finanziari con particolare attenzione alle spese sostenibili per il funzionamento dell'eventuale struttura organizzativa;
5. gli adempimenti specifici cui sono tenute le singole amministrazioni convenzionate.

In particolare, l'art. 30 TUEL prevede quale contenuto tipico della convenzione:

1. il semplice coordinamento dell'azione;
2. ovvero dello scambio di informazioni e documenti;
3. l'istituzione di uffici che funzionano con il ricorso al personale degli enti convenzionati;
4. il ricorso per delega agli uffici di una delle amministrazioni convenzionate;
5. l'esercizio di un servizio attraverso l'azienda speciale di uno degli enti convenzionati ex art. 5 D.P.R. n. 902/1968, o mediante altro apposito soggetto strumentale (ad es., associazione o fondazione, ai sensi dell'art. 113-bis del TUEL).

La convenzione, sicché, è strumento assai duttile, ed a seconda del contenuto che le si voglia dare, può consentire l'utilizzo di quasi tutte i modelli organizzativi non lucrativi previsti dalla legge, e ben si presta, per un verso, alla costruzione di un modello di gestione di stampo pubblicistico (intenzione, si è accennato, emersa nel corso dei lavori preparatori), sia ad una sua evoluzione verso sistemi di diversa integrazione nel futuro.

Sicché, per la costituzione del sistema, la convenzione dovrà essere condivisa da tutti i soggetti pubblici (Comuni, anzitutto, ma anche le Province), titolari di funzioni e competenze sui beni culturali censiti.

Ad essa potrebbero partecipare, ove interessate, anche le Comunità Montane, in virtù delle loro funzioni programmatiche di secondo grado, della vasta area su cui possono esercitare le proprie competenze, e del fatto che esse esercitano le funzioni comunali in forma associata.

Al sistema potrebbero aderire i soggetti pubblici gestori di teatri, non tanto per farvi confluire gli effetti economici della loro gestione (che è opportuno tenere separata da quella dei siti museali ed archeologici) quanto per apportarvi la propria attività e la disponibilità alla fruizione dei beni - specie ove abbiano valore storico o artistico - sì da consentire connessioni sia dal punto di vista della comunicazione che da quello della integrazione dei servizi.

La convenzione dovrà comunque sempre presupporre un "centro" decisionale, con compiti e capacità ad ampiezza variabile, articolato in due livelli.

Un primo livello, irrinunciabile, che si nominerà, in via convenzionale, *struttura assembleare*, che è quello cui partecipano i sindaci, i presidenti di Comunità Montana e di Provincia, o gli altri vertici "politici" degli Enti coinvolti, il quale dovrebbe assumere le decisioni di indirizzo, di strategia, ivi comprese quelle di natura regolamentare.

A ciò, se sia accentrata anche la gestione di beni e servizi, si può aggiungere un secondo livello, un'unità decisionale capace di assumere decisioni di gestione ed amministrative, variabili in corrispondenza ai compiti trasferiti dai titolari originari al centro del sistema.

1b) L'accentramento di compiti e funzioni: le diverse intensità di accentramento:

La discussione tra i partecipanti ai progetti anzitutto dovrebbe orientarsi a individuare l'intensità dell'accentramento, e cioè l'ampiezza dei compiti e delle funzioni esercitati in forma associata, i quali verrebbero quindi gestiti dal sistema di rete, e non più direttamente dai titolari originari.

b1 Accentramento leggero: il coordinamento

Una prima soluzione potrebbe essere rivolta a consentire la predisposizione di forme essenziali di coordinamento.

In sostanza, i convenzionati potrebbero accordarsi sul fatto che lo svolgimento delle funzioni o la materiale gestione dei servizi e dei beni coinvolti dal sistema siano comunque svolte, secondo la normale competenza, da ognuno degli enti convenzionati, ma nel rispetto degli indirizzi di coordinamento che, in sede convenzionale, siano stati definiti, ad esempio con la previsione di un luogo di coordinamento, con compiti di impulso, di sollecitazione, di proposta, ed eventualmente con poteri sostitutivi in caso di inerzia.

La convenzione, per questa via, non altera né le competenze degli Enti interessati, né il regime giuridico dei beni che ne siano oggetto e, nella sua struttura più semplice, si basa essenzialmente sulla volontà di ciascun soggetto convenzionato di darvi esecuzione nel modo migliore, e presuppone, di conseguenza, la capacità di ciascuno dei soggetti interessati di riuscire a fornire un'attività di livello qualitativo adeguato.

In tal modo, possono ad esempio essere identificati e regolati:

- la definizione di tecniche e standard quantitativi e qualitativi,
- gli indirizzi gestionali (orari di apertura, metodologie di catalogazione, ecc.),
- le strategie comunicative,
- le modalità per la definizione di loghi, marchi, ecc., ed altri elementi di qualificazione, riconoscimento e certificazione

Queste attività e funzioni possono, per il tramite dei normali canali istituzionali, e adottate con decisioni regolamentari ed amministrative di ciascuno degli Enti aderenti, divenire specifiche di uso e di gestione di funzioni, beni e servizi oggetto della convenzione.

In tale veste, per quanto si possano elaborare forme sofisticate, la convenzione ad accentramento leggero presenta i propri punti deboli nel frazionamento soggettivo (ciascun soggetto rimane titolare dei poteri, dei beni e dei compiti connessi, e di ogni decisione al riguardo), e nella difficile coercibilità esecutiva; pur coordinata, la gestione delle funzioni e dei servizi rimane per questa via separata e condotta individualmente da ciascun Ente convenzionato, con conseguenti rischi sia per l'univocità della gestione, sia per il mantenimento di un livello qualitativo adeguato ed uniforme della attività, sia per la possibilità di sprechi di risorse, dovuti a duplicazioni gestionali.

b2 Accentramento medio: gestione associata dei servizi culturali

In una formula più spinta, la convenzione potrebbe prevedere la individuazione di modelli centralizzati di gestione. In sostanza, i soggetti convenzionati potrebbero con tale strumento decidere di dar vita ad una gestione accentrata dei servizi culturali afferenti i beni conferiti al sistema, precisando sia le funzioni trasferite al gestore centrale, sia la sua natura giuridica e organizzativa, sia le modalità per l'alimentazione finanziaria della gestione centrale, e così via.

Gli enti aderenti, mediante convenzione, trasferirebbero al centro la competenza a svolgere, in tutto o in parte, ciò che attiene alla gestione dei servizi sui beni di cui siano titolari, o comunque delle loro competenze al riguardo:

- la pulizia, la sorveglianza, i costi assicurativi
- l'inventariazione e la catalogazione dei beni,
- le iniziative di comunicazione e promozione,
- l'apprestamento di servizi aggiuntivi (editoria e vendita di materiale informativo, riproduzioni, servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario, gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali, punti vendita e di utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni, accoglienza, assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, informazione, guida e assistenza didattica, centri di incontro, caffetteria, ristorazione, guardaroba, ecc.).

b3 Accentramento spinto: governo associato

In un terzo assetto, potrebbe essere concordato di centralizzare, oltre che la mera gestione dei beni e dei servizi, anche la elaborazione e la decisione delle politiche di tutela, promozione e valorizzazione; il centro, oltre alle decisioni già menzionate, verrebbe convenzionalmente investito di occuparsi:

- Della biglietteria dei siti
- della bonifica, del consolidamento, della ristrutturazione e del restauro,
- dell'installazione, controllo e manutenzione degli impianti di sicurezza,
- degli allestimenti,
- della gestione, formazione e dell'eventuale reclutamento del personale,
- dell'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali,
- di iniziative promozionali,
- del prestito, ecc.

In tal caso, la struttura assembleare (cioè la sede ove si riuniscono tutti i rappresentanti politici degli Enti convenzionati) dovrebbe essere dotata delle relative competenze, potendo in taluni casi decidere (ad esempio, il varo di iniziative, di mostre di convegni, di campagne di studi e ricerche), in altri proporre consigli comunali e agli altri organi assembleare attività che abbisognino del consenso di questi ultimi (p. es., lavori di

ristrutturazione, operazioni che necessitino di appositi stanziamenti sui bilanci pubblici, ecc.).

Inoltre, in tal caso, sarebbe opportuno costituire una sede consultiva, a carattere tecnico-scientifico, di ausilio per le decisioni in questione, per la cui composizione ben si potrebbe cercare di creare connessioni con le Università.

2. Il modello organizzativo

Avendo fin qui analizzato il modello istituzionale più idoneo, è necessario ora approfondire quale modello organizzativo è possibile progettare per la concreta gestione e organizzazione del sistema, rispetto alle scelte possibili.

2a) Con accentramento leggero

La convenzione, ove sia stato deciso di procedere a mere forme di coordinamento, può limitarsi a costituire una sede centrale di consultazione fra tutti i soggetti aderenti, alla quale conferisce il potere di elaborare norme, *standard* qualitativi e quantitativi, marchi, elementi di riconoscibilità ed uniformità (loghi, cartellonistica, ecc.), e di proporre miglioramenti organizzativi.

Il tavolo così costituito, naturalmente, consentirebbe il confronto e lo scambio di informazioni e documenti, e potrebbe essere composto da un livello politico e da uno tecnico, espressione delle amministrazioni convenzionate.

Le sue decisioni non sarebbero immediatamente efficaci sul sistema, ma i convenzionati assumerebbero l'obbligo di uniformarvi i propri atti (regolamenti, bilanci, piani di gestione, provvedimenti ed atti amministrativi, ecc.) e i propri comportamenti

2b) Con accentramento medio e spinto

Laddove si decida la centralizzazione della gestione, accompagnata o meno da competenze in ordine alle politiche di valorizzazione, la convenzione dovrebbe contenere decisioni di carattere organizzativo, definendo un vero e proprio modello di gestione, basato sulla delega delle relative funzioni ad uno dei convenzionati, ovvero con l'affidamento diretto dei servizi gestionali ad un soggetto esterno da essi costituito o partecipato, ai sensi dell'art. 113-*bis* del T.U.E.L.

Le opzioni, al riguardo, sono diverse, e qui si considereranno quelle che prevedono la costituzione di un apposito organismo o un soggetto strumentale non lucrativo di stampo privatistico (azienda speciale, fondazione, associazione), sia quella della gestione diretta associata, di stampo pubblicistico, mediante delega di funzioni ad uno dei convenzionati, e gestione a mezzo di istituzione o di ufficio centrale.

b1 La gestione centrale indiretta, mediante affidamento ad un soggetto strumentale, di stampo privatistico

La convenzione potrebbe consistere nel concordare che tutti i convenzionati affidino la gestione dei servizi gestionali ad una azienda costituita da uno di essi, ad un'associazione o ad una fondazione da essi costituita o partecipata, ai sensi dell'art. 113-*bis* del T.U.E.L.

A parte le peculiarità che ciascun modello presenta, tutti i casi di utilizzo del soggetto esterno strumentale presentano i vantaggi della distinta personalità giuridica (un proprio bilancio, propri organi decisionali, ecc.), ma anche diversi svantaggi.

In primo luogo, va sottolineato come la gestione a mezzo di soggetto estraneo potrebbe riguardare esclusivamente i "servizi culturali", ed ancorché vi sia un fiorente dibattito in ordine ai confini di tale qualificazione, sembra doversi dire, ad oggi, che essa

vada ristretta entro alcune delle potestà della gestione di beni ed attività culturali, non investendo le funzioni in senso tecnico, e dunque avendo ad oggetto, essenzialmente, quelli che nella legislazione statale sono definiti come *Servizi aggiuntivi* (art. 117 Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), ed in generale le prestazioni non consistenti in gestione di beni mobili o immobili pubblici.

In più, va anche considerato che i soggetti strumentali utilizzano personale proprio, con i relativi costi, e soprattutto con l'impossibilità di impegnare i dipendenti pubblici già oggi assegnati ai beni oggetto del sistema.

Ancora, essi richiedono di percorrere i procedimenti per l'ottenimento della personalità giuridica.

L'incarico gestionale, in tutti i casi, potrebbe avvenire "mediante affidamento diretto" (art. 113-*bis* T.U.E.L.).

Va poi notato che i modelli gestionali della fondazione e dell'associazione prevedono una gestione di stampo prevalentemente privatistico, poiché - ad eccezione delle attività per le quali vadano considerati organismi di diritto pubblico (ad esempio, in tema di appalti) - i loro atti e comportamenti sono tendenzialmente soggetti al regime giuridico privatistico.

Inoltre essi sono probabilmente i modelli più adatti ove si preveda, da subito o in futuro, una partecipazione attiva e interna - e cioè non legata a meri interventi di sponsorizzazione o comunque dall'esterno - di soggetti privati.

L'azienda speciale

Un modello di soggetto strumentale di stampo privatistico è rappresentato dall'azienda speciale, che potrà anche questa come la fondazione e l'associazione gestire i servizi culturali afferenti i beni del sistema. La convenzione con cui si istituirà l'azienda dovrà definire obblighi e competenze dei soggetti partecipanti.

Questo modello abbisogna della costituzione convenzionale del centro decisionale di indirizzo (l'azienda speciale non contempla, fra i propri organi, l'assemblea, essendo ente strumentale di un solo ente), le cui decisioni, tuttavia, dovrebbero essere trasfuse in atti di indirizzo forniti dall'ente "titolare" dell'azienda, legato a questa con un contratto di servizio.

Va però considerato che l'azienda speciale continua ad essere una sorta di ibrido; sia sotto il profilo del regime giuridico degli atti, sospeso tra quello dell'azienda privata e del soggetto pubblico strumentale, sia sul piano strutturale, laddove non tollera la partecipazione di soggetti privati.

Essendo un soggetto giuridico, l'azienda ha bisogno di maggiori incombenze per la sua nascita (si tratta di una vera e propria impresa strumentale); la convenzione, in tal caso dovrebbe precisare anche le modalità per concordare il contenuto del contratto di servizio, a stipularsi successivamente tra l'ente di riferimento e il soggetto strumentale.

La fondazione

Quanto alla fondazione, sembra difficile ricorrere, anzitutto, al modello - a dir così - tradizionale, quella disciplinata espressamente dal Codice Civile, la quale è, in sostanza, un patrimonio, distaccato dal suo titolare, cui è conferita la personalità giuridica, con la quale diventa un soggetto giuridico in grado di essere titolare di diritti e di obblighi, e di agire in termini giuridicamente efficaci.

In più, la fondazione tradizionale opera, agisce, lavora (paga i propri dipendenti, gli interventi, le attività, i progetti che cura, e così via) principalmente con il rendimento del proprio patrimonio; sicché questo modello, dal punto di vista economico, funziona con maggiori difficoltà in epoche di rendimenti da capitale bassi, e comunque, in ogni caso, esso è strutturato sull'accumulazione, sicché per avere risorse sufficienti a promuovere attività di livello, occorre una consistente immobilizzazione patrimoniale.

Anche per ovviare a questo inconveniente, si è andato sviluppando negli ultimi anni un modello che, in breve, cerca di coniugare i vantaggi dell'accumulazione e della prevalenza patrimoniale, tipici della fondazione, con quelli della associazione, che invece è il modello con il quale i soci si mettono insieme, ognuno impegnando una quota di risorse, economiche o personali, e con queste si prova a raggiungere i risultati che ci si è riproposti.

Questo modello misto, dunque, si basa sempre su di un patrimonio, costituito da un solo fondatore o da una pluralità di fondatori, ma nel corso della vita della fondazione possono aggregarsi anche altri soggetti, disposti ad aggiungere nuove risorse destinate, in parte, ad incrementare il patrimonio, ed in parte, spesso maggiore, alla gestione, le quali ultime, quindi, si aggiungono al rendimento del patrimonio.

Sicché coloro che entrano successivamente nella fondazione, da un lato la consolidano patrimonialmente, versando liquidi o conferendo qualche bene, ad esempio, e dall'altro l'aiutano ad aumentare la sua capacità gestionale, con un impegno che in genere deve avere una durata pluriennale.

Se questo nuovo apporto è particolarmente consistente - in genere viene stabilita una misura minima - consente a chi lo fornisce di entrare nel consiglio di amministrazione della fondazione per un certo periodo di tempo, in genere corrispondente a quello di versamento del contributo gestionale.

In sostanza, si potrebbe dire che la fondazione su modello partecipativo assomiglia enormemente ad un Ente pubblico, con la notevole differenza che nei suoi momenti decisionali intervengono anche i soggetti privati, e con la enorme differenza che l'alimentazione dei bisogni economici è fornita anche da capitali e da patrimoni privati.

Sulla fondazione di partecipazione quale modello di gestione dei servizi culturali, tuttavia, permangono molte riserve in letteratura³, e persino in giurisprudenza⁴, sostanzialmente impiegate sul fatto che, per un verso, è ancora molto poco disciplinata dal punto di vista normativo.

Vero è, in effetti, che sia la legislazione riguardante i beni statali che quella riguardante i servizi sociali e culturali degli Enti locali, citano esplicitamente le fondazioni di partecipazione, ma altrettanto vero è che la fondazione non diverrebbe, come il modello tradizionale richiede rigidamente, proprietaria dei beni che gestisce, ma solo titolare della loro gestione.

La fondazione, quindi, sia nel modello tradizionale (difficilmente utilizzabile, stante la disciplina vigente dei beni pubblici culturali), sia nella versione partecipativa, rappresenta un modello rigido, che necessita dello stanziamento di notevoli risorse finanziarie (non potendo, come detto, contare sulla patrimonializzazione dei cespiti di proprietà pubblica), sia in sede di costituzione patrimoniale, sia di apporto successivo alla gestione.

³ Cfr. G. Franchi Scarselli, *Sul disegno di gestire i servizi culturali tramite associazioni e fondazioni*, in *Aedon* 3/2000; Id., *La gestione dei servizi culturali tramite fondazione*, ivi, 1/2002

⁴ Cfr. Cons. Stato, Comm. spec., parere 20 dicembre 2000, n. 288/2000, in *Cons. St.*, 2001, n. 2, I, 490

L'associazione

Ove si ricorresse all'associazione, si darebbe vita ad un modello diverso.

Anzitutto, l'associazione utilizzerebbe un organo (l'assemblea) che, composto di tutti i convenzionati, potrebbe assumere le decisioni strategiche e di indirizzo, oltre alle scelte più rilevanti in ordine all'utilizzo delle risorse del sistema.

La gestione operativa vera e propria, invece, sarebbe appannaggio degli organi esecutivi (consiglio di amministrazione *et similia*, Presidente), e degli uffici che andrebbero costituiti, e dotati (come nel caso di fondazione) da apposito personale.

Uno specifico atto contrattuale definirebbe gli obblighi e le modalità gestionali, e gli impegni dei soggetti pubblici, in particolare quello relativo al trasferimento di risorse necessario.

b2 La gestione centralizzata diretta a carattere pubblicistico

Il modello può essere orientato, in sede convenzionale, a dar vita ad una gestione diretta, ancorché centralizzata, di compiti, funzioni e servizi afferenti i beni del sistema, ricorrendo allo schema della delega delle funzioni ad uno dei convenzionati, se opportuno, e comunque alla gestione a mezzo di istituzione o un unico ufficio centrale, che a sua volta può essere articolato nello schema dell'ufficio unico o dell'ufficio comune.

Questi modelli, descritti di seguito nel dettaglio, sono di stampo prevalentemente pubblicistico, non solo perché utilizzano moduli organizzativi e regimi di attività pubblici, ma anche perché non contemplan la partecipazione attiva dei privati, il cui eventuale apporto può solo consistere in un collegamento esterno, attraverso, ad esempio, lo *sponsorship*.

2a L'istituzione

La convenzione, sicché, potrebbe prevedere che uno degli Enti, delegato dagli altri nella medesima convenzione, dovrebbe costituire l'istituzione, e, sulla base delle indicazioni concordate, definire il suo statuto, il suo regolamento, il suo assetto organizzativo, i compiti, le risorse finanziarie, ecc.

Una volta costituita, l'istituzione eserciterebbe per il tramite dei propri organi ed uffici, e sulla base degli indirizzi ricevuti dalla struttura assembleare, la gestione dei beni e dei servizi accentrati del sistema, con le risorse rinvenienti dal proprio bilancio (distaccato ed autonomo da quello dell'ente di riferimento), che ricomprenderebbe, tra i ricavi, anche i trasferimenti rinvenienti dagli enti convenzionati.

Sarebbe opportuno che, in convenzione, vengano concordate le modalità con le quali il Sindaco o il presidente dell'Ente di riferimento provvede alla nomina per la formazione degli organi decisionali della istituzione.

2b L'ufficio centrale

Quanto invece all'ufficio, la disposizione dell'articolo 30 del T.U.E.L. consente in effetti due formule organizzative per il coordinamento e la centralizzazione delle funzioni amministrative

Con le convenzioni ivi previste si può dare vita sia alla costituzione di "uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo", sia definire "la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti" (art. 30 cit.).

Punto di partenza comune ad entrambi i modelli è, pertanto, il ricorso ad una struttura organizzativa dotata di beni e personale (un ufficio appunto) deputata all'espletamento delle attività (funzioni e servizi) convenzionalmente individuate.

Con la prima formula, che per quanto subito si dirà si potrebbe nominare ad *ufficio comune*, l'ufficio - come la dizione normativa e la sintetica descrizione dei compiti lascia intendere - sarebbe comune a tutte le amministrazioni convenzionate; sarebbe chiamato a dare attuazione agli indirizzi forniti dagli organi elettivi di ciascuna di esse; sarebbe chiamato a svolgere attività amministrativa per ognuna di esse, a seconda del territorio ove dovesse realizzarsi; sarebbe, insomma, da considerarsi un ufficio proprio di ogni ente convenzionato, ente che potrebbe utilizzarlo siccome farebbe se esso fosse esclusivamente nella propria struttura organizzativa.

La seconda opzione, invece, che potremmo nominare ad *ufficio unico*, sembra inclinare verso l'affidamento dei compiti amministrativi ad un ufficio di uno degli enti convenzionati, già esistente o creato *ex novo*; la delega di funzioni, infatti, sarebbe disposta nei confronti di una amministrazione convenzionata, che per quelle funzioni sarebbe così abilitata ad agire al posto delle amministrazioni normalmente competenti. Naturalmente, ove la delega comporti lo svolgimento di attività amministrative propriamente dette, in ossequio al principio di distinzione tra indirizzo e gestione, i relativi compiti dovrebbero essere svolti dai dirigenti degli uffici dell'ente delegato competenti in termini ordinari, i quali riceverebbero, per ciò, indirizzi, risorse ed obiettivi dai propri organi elettivi, i quali eserciterebbero anche i controlli sulla loro attività; tali indirizzi dovrebbero peraltro essere concordati nella sede assembleare comune.

Le differenze fra le due formule, oltre che notevoli in termini organizzativi (si pensi alle implicazioni finanziarie), risaltano anzitutto nella relazione esistente fra la politica e l'amministrazione, ovvero tra gli organi elettivi degli enti convenzionati e il dirigente dell'ufficio. Com'è chiaro, nel primo caso l'*ufficio comune* risponderebbe, nell'attuare gli incarichi affidatigli, a ciascun sindaco, a ciascun assessore, a ciascun consiglio dei soggetti convenzionati, dovendosi considerare come un ufficio a competenza territoriale mutevole, a seconda degli atti da adottare; nel secondo caso, invece, la delega conferita ad uno dei soggetti convenzionati consente a questi di agire anche in relazione alle decisioni riguardanti i territori dei deleganti, e al suo ufficio unico competente di provvedere, sempre rispondendone ai propri organi elettivi, all'attività gestionale ed attuativa corrispondente, anche quando ricada sui territori dei deleganti.

Per ottenere questi risultati, la convenzione, quasi sempre, deve essere accompagnata, almeno per gli enti locali, da un adeguato e corrispondente ritocco del regolamento degli uffici e dei servizi, che è adempimento relativamente agile, in quanto atto di competenza di giunta (anche se deve rispettare gli eventuali indirizzi consiliari, oltre che le norme statutarie).

Tuttavia, non sfugge come sarebbe così possibile prevedere, in un tempo ragionevolmente breve, una figura di *project manager*, preposto ad un ufficio complesso, con ampio *staff*, di cui è il dirigente (e reperibile, se previsto dai regolamenti e dalle convenzioni citate, anche sul mercato), sì da potergli imputare tutti i poteri e le responsabilità gestionali del sistema:

- progettazione ed attuazione degli interventi di manutenzione,
- convocazione delle conferenze di servizi,
- responsabilità istruttorie e provvedimenti,
- proposta di atti di competenza degli organi di indirizzo politico-amministrativo,
- compiti di funzionario delegato di spesa,
- compiti di autorizzazione, verifica e controllo di iniziative private,

- indizione di bandi,
- gestione di gare e selezioni,
- aggiudicazioni,
- contratti, ecc..

Per la costruzione del modello proposto, allora, la convenzione tra gli enti dovrebbe contenere accordi che stabiliscano:

- il ricorso a forme stabili di consultazione dei legali rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, cui conferire i poteri necessari per l'assunzione di indirizzi generali, per il riparto tra gli enti di ogni spesa, per ogni decisione di indirizzo in ordine alla gestione del sistema (la cosiddetta struttura assembleare)
- la centralizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi, che altrimenti dovrebbero essere eseguite sul piano gestionale separatamente dagli uffici competenti all'interno di ciascun ente, mediante l'attribuzione ad un'unica struttura centrale che può essere, sul piano organizzativo, sia un ufficio di un ente tra i firmatari, o ad un ufficio ex novo, non dipendente in termini esclusivi da alcuno degli enti firmatari, al quale affidare i compiti e le potestà amministrative di cui sopra.
- nel caso dello schema dell'ufficio unico, l'esplicita individuazione di un unico soggetto rappresentante di tutte quelle convenzionate, cui viene esplicitamente conferito ogni potere rappresentativo nei confronti degli Enti convenzionati per ogni iniziativa riguardante il Sistema. Al rappresentante compete:
 - la possibilità di definire indirizzi e obiettivi da conferire al responsabile della gestione, in conformità a quanto concordato con le altre amministrazioni in sede assembleare,
 - il controllo strategico,
 - l'approntare tutte le misure organizzative e contabili necessarie;
 - il presentare progetti e richieste di finanziamento,
 - la funzione di unico interlocutore nei confronti di altri soggetti (Regione, soprintendenze ed altri organi statali, Unione europea, Conferenza episcopale, ecc.).

Le competenze dell'ufficio, sia unico che comune, dipenderanno dalla quantità di funzioni e di compiti gestionali che, in sede convenzionale, gli enti decideranno di centralizzare, ma si può ipotizzare che esso abbia competenze di carattere gestionale, e di valorizzazione, fra le quali:

- provvedere alle autorizzazioni e concessioni,
- provvedere al personale;
- occuparsi delle decisioni di allestimento,
- organizzare l'attività legata ad inventari, catalogazioni,
- la comunicazione, promozione,
- l'allestimento di mostre
- redigere la proposta di opere e interventi, sia di manutenzione ordinaria, che straordinaria, sia di restauro, sia di nuova acquisizione, da decidere a cura dell'ente proprietario, curandone la realizzazione, in proprio o mediante affidamento all'esterno

- curare la redazione di ogni progettazione, in proprio o avvalendosi delle strutture degli enti convenzionati;
- curare la realizzazione di eventuali espropri
- provvedere alla gestione finanziaria delle risorse messe a sua disposizione, utilizzandole come centro di costo

Potrebbe inoltre svolgere direttamente, se in grado, i così detti servizi aggiuntivi, quelli legati alla sicurezza e vigilanza, ed alla pulizia ovvero, se più conveniente, potrebbe provvedere alla loro esternalizzazione, mediante gare ed appalti.

Ovviamente l'Ufficio in questione dovrà essere dotato di un dirigente che ne coordini e diriga l'attività con i poteri e le facoltà che, per l'ordinamento degli Enti locali, sono riassunte negli artt. 107 – 111 T.U.E.L. afferenti le funzioni e competenze dei dirigenti

In particolare, vale sottolineare che ai dirigenti la legge attribuisce la responsabilità delle procedure di appalto e di concorso dove per procedura deve intendersi l'intero procedimento che parte dalla determina a contrarre e si conclude con al stipula dei contratti e che, dunque, annovera la predisposizione dei bandi di gara, la conduzione della procedura di aggiudicazione, l'aggiudicazione definitiva⁵; in particolare la verifica della legittimità degli atti di gara, che si concreta con l'aggiudicazione definitiva e che sancisce la conclusione dell'iter procedimentale intrapreso, sottolinea la responsabilità piena del funzionario⁶. Ovviamente pur ritenendosi, sulla scorta del dettato normativo in esame, che la maggior parte delle funzioni afferenti una procedura di aggiudicazione, siano di spettanza del dirigente ciò solo non esclude che si possa fare ricorso a professionalità esterne ad alto contenuto di professionalità sì come depone anche l'art. 110 u.c. TUEL. In questo caso, però – giova sottolinearlo – i soggetti destinatari di collaborazioni esterne non svolgono funzioni amministrative, né hanno il potere di firmare atti a valenza esterna ed in quanto tali impegnativi per l'Ente. Per quanto riguarda le professionalità esterne, che possono essere acquisite ed entrare a far parte dell'ufficio, queste, nel caso specifico, trattandosi della gestione del sistema culturale, dovranno corrispondere a specifici requisiti tecnici inerenti il tema del patrimonio culturale, come ad esempio esperti in conservazione dei bbcc, storici dell'arte, restauratori, esperti di gestione del patrimonio, urbanisti, ecc.

Quanto alla organizzazione dell'Ufficio, in via preliminare va chiarito che deve essere dotato delle adeguate risorse umane e finanziarie al fine di portare a compimento le attività affidategli.

Per quanto concerne le risorse umane dell'Ufficio, possono essere costituite dai dipendenti pubblici delle amministrazioni convenzionate, ancorché non sia escluso che utilizzi personale esterno, o di altri soggetti.

Appare evidente che l'ufficio dovrà essere opportunamente integrato con le professionalità idonee a consentirgli l'espletamento delle mansioni assegnategli; in particolare ciascuna amministrazione in sede di convenzione dovrà stabilire l'apporto che intenderà prestare, sotto il profilo della disponibilità del proprio personale, all'organizzazione dell'Ufficio, quindi potrà destinare i dipendenti prescelti al predetto ufficio utilizzando le ordinarie formule organizzatorie quali l'avvalimento, il distacco ovvero il comando.

Per molti dipendenti, o per il personale comunque utilizzato nei beni oggetto della rete, potrà essere misura semplice quella dell'avvalimento, cioè, anziché far spostare il

⁵ Sul punto, come si avrà modo di chiarire successivamente, il dirigente non potrebbe comunque procedere all'aggiudicazione provvisoria e definitiva della procedura in quanto, così facendo, verrebbe meno quella funzione di controllo cui è deputata la seconda.

⁶ Il Cons. St. con al sentenza n. 64/1999 esclude il potere della Giunta comunale di approvazione degli atti di gara.

personale fisicamente dalle amministrazioni convenzionate alla sede dell'ufficio centrale, può lasciare tutti dove stanno, ma la convenzione può precisare che tutto il personale delle amministrazioni convenzionate che lavora presso i beni oggetto del sistema è funzionalmente dipendente, per le attività attinenti ad esso, dal direttore dell'ufficio centrale.

Soprattutto sul piano finanziario, il primo modulo (ufficio unico) consente una maggiore omogeneità gestionale, in quanto tutte le risorse utilizzabili (ivi compresi i trasferimenti di tutti gli enti convenzionati) confluirebbero in un unico bilancio, quello del soggetto "capofila" (delegato di funzioni), che provvederebbe a assegnarle, in *budget*, secondo lo schema del Piano esecutivo di gestione (PEG) al dirigente dell'ufficio, con l'individuazione degli obiettivi da raggiungere nell'anno e con l'attribuzione delle dotazioni necessarie di risorse umane, strumentali e finanziarie (art. 169 TU).

L'ufficio comune, invece, in quanto si configura quale articolazione organizzativa di ciascun Ente convenzionato, dovrà rispettare la disciplina dei regolamenti di contabilità di ciascuno di essi, e dovrà costruirsi un sistema finanziario, il quale graverebbe, *pro quota*, su ciascuno dei bilanci degli enti convenzionati.

Ovviamente, in questo caso sarà necessario disciplinare nella convenzione i rapporti fra il dirigente dell'ufficio unico ed il responsabile del servizio finanziario dell'ente di riferimento con particolare riferimento all'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria da apporre sui provvedimenti che comportano impegni di spesa ai sensi dell'art. 151, 4° comma, TU.

È dunque evidente, già sulla scorta di queste considerazioni, che la convenzione debba tratteggiare anche le linee essenziali del sistema di gestione contabile demandandone la competenza al dirigente dell'Ufficio comune anche in questo caso istituzionalmente competente ai sensi dell'art. 107 T.U.E.L. Sotto il profilo della disciplina contabile le operazioni di gestione assumono rilievo nei seguenti aspetti principali:

- nella relazione revisionale e programmatica (RPP) con le caratteristiche previste dall'art. 170 TU;
- nel bilancio pluriennale, con i contenuti previsti dall'art. 171 TU;
- nel bilancio di previsione annuale, mediante le occorrenti iscrizioni di entrata e di spesa in termini di competenza.