

La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*

di Stefania Cavaliere

3 febbraio 2020

Sommario: 1. Note introduttive. – 2. L'attuazione dei principi contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. – 3. Strumenti di collaborazione per la gestione del patrimonio culturale. – 4. Programmazione negoziata e beni culturali. – 5. *Partnership* pubblico - privato anche alla luce delle recenti norme contenute nel codice dei contratti pubblici. – 6. Altri accordi per la valorizzazione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico.

1. Note introduttive

Le modalità della gestione/valorizzazione dei beni culturali da parte degli enti locali rappresentano un tema di grande interesse che pertiene sia ai profili concernenti l'attribuzione in capo allo Stato e agli enti locali sia ai risvolti operativi tenuto conto della diffusione del patrimonio culturale sul territorio italiano (si pensi, ad esempio, che il 72% dei musei pubblici appartiene ai Comuni, mentre il 20% ricade nella competenza statale).

Una pur sommaria descrizione della disciplina riguardante gli strumenti giuridici atti a favorire la collaborazione pubblico-pubblico e pubblico-privato nella *governance* dei beni culturali non può non muovere da un inquadramento, almeno per sommi capi, del concetto di valorizzazione dei beni culturali come introdotto dalla c.d. "Commissione Franceschini"¹ e, successivamente, regolato dal Codice dei Beni culturali.

* Versione ampliata, riveduta e aggiornata della relazione tenuta al Convegno "Tra Adriatico e Ionio. Beni culturali e sviluppo del territorio", tenutosi a Taranto il 29 e 30 Ottobre 2019.

¹ La Commissione fu istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310. Ai sensi dell'art. 1, essa fu incaricata di «condurre una indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio». Sulla Commissione Franceschini, G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità*, Padova, 2013, pp. 116 ss.

La definizione di valorizzazione contenuta nell'art. 6 del codice dei beni culturali sembra elaborata in modo tale da creare una nozione polisensa comprendente nel suo contenuto profili ascrivibili anche al concetto di gestione².

La disposizione ora citata stabilisce che «la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale». Il Codice dei Beni Culturali nelle norme successive chiarisce quali siano i suoi contenuti, cioè la «costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti (...) messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6» (art. 111) e le forme di gestione e cioè i modelli di coordinamento, direzione, esecuzione ed esternalizzazione della valorizzazione (art. 115).

Quest'ultima funzione, dunque, secondo quanto si evince dal codice Urbani, consiste nell'accrescimento del valore del bene, inteso in senso non solo economico, ma, anche sociale. Ciò evidenzia quanto, in effetti, la gestione e la valorizzazione siano inscindibilmente collegate e come l'una presupponga l'altra poiché se il bene è capace di produrre ricchezza, ciò servirà a migliorare la sua fruibilità e il suo valore sociale.

A tale proposito, appare d'una certa utilità ricordare il decreto legge n. 146 del 2015³, emanato fondamentalmente per calmare i malumori conseguenti alla chiusura estiva di Pompei e del Colosseo, il quale ha definito tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, qualificandoli come diritti sociali che lo Stato è tenuto a garantire⁴, enfatizzando la funzione sociale delle attività che permettono la gestione del patrimonio culturale.

² G. SEVERINI, *Art. 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, pp. 53 ss.; C. BARBATI, *Articolo 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2006, pp. 74 ss.; G. LEONE, A.L. TARASCO (a cura di), *Art. 6*, in IID (a cura di) *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, pp. 66 ss.

³ Convertito, con modificazioni, dalla l. 12 novembre 2015, n. 182.

⁴ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, pp. 125 ss.; S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, pp. 146 ss.; G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2019, p. 7; F. SGRÒ, *La duplice natura dei diritti culturali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulle sostenibilità culturali*, Napoli, 2016, p. 63. Di avviso contrario in ordine alla riconducibilità all'art. 9 del diritto alla cultura, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Milano, 1993, p. 167. Per L. DEGRASSI, *Diritti, libertà e cultura. Un approccio di base*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017, la Costituzione Repubblicana ha considerato sin dal 1948 sia i diritti che le libertà culturali.

Il concetto di gestione, tuttavia, è di non agevole interpretazione anche perché, date le sue possibili configurazioni, risulta particolarmente complesso rintracciarne una nozione univoca⁵.

La gestione, in linea di massima, è intesa come l'attività di organizzazione di beni e mezzi materiali e immateriali finalizzata alla produzione e alla successiva erogazione dei servizi culturali, nonché a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività svolte sui beni culturali ovvero a incrementare il grado di raggiungimento degli obiettivi e il rapporto tra risorse utilizzate e i risultati ottenuti.

La gestione pare, perciò, assumere il ruolo di un'attività volta a realizzare la valorizzazione, ma anche la tutela perché il bene per essere utilizzato e fruito deve essere prima salvaguardato. Un'altra prospettiva di cui tener conto è quella della valorizzazione e, conseguentemente, della gestione dei beni culturali, alla luce di quanto previsto dall'art. 9 Cost.⁶ che attribuisce la competenza sia allo Stato sia agli enti locali (e ai cittadini) giacché l'espressione *Repubblica* utilizzata dal Costituente, com'è noto, fa riferimento a tutti i soggetti dell'ordinamento.

Nello svolgimento delle attività di valorizzazione/gestione, pertanto, sono chiamati a partecipare e a collaborare, tanto le amministrazioni pubbliche, a vario titolo coinvolgibili, quanto i privati (in quanto singoli e in forma associata) alla luce del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale canonizzato dall'art. 118 Cost.⁷.

⁵ G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2005, pp. 322 ss.; C. BARBATI, *Le forme di gestione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 193 ss.

⁶ P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del Patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista della scuola superiore di economia e finanza*, n. 4/2005, pp. 234 ss.; A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, 2006, 29 ss.; v., inoltre, F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, in G. Branca (a cura di), Bologna – Roma, Zanichelli 1975, pp. 434 ss.; M. S. GIANNINI, *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, vol. III, t. 1, Milano, 1991, pp. 442 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *cit.*, 2006, pp. 226 ss.; F. BENELLI, *Art. 9*, in *Commentario breve alla Costituzione*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), Padova, 2008, pp. 71 ss.

⁷ M. MENGOSI, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile* in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, pp. 1865 ss.; G. VECCHIO, *Sussidiarietà orizzontale e principio di competenza nella riflessione di Antonio D'Atena*, in *op. ult. cit.*, pp. 3157 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Il «tempo» della sussidiarietà. Un'introduzione*, in www.federalismi.it, IV, 2013; V. BALDINI, *Autonomia e responsabilità come valori costituzionali ed effettività dei diritti sociali. Per una lettura 'evolutive' del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, pp. 799 ss.; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e Democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008; S. TROILO, *I rapporti tra P.A. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo v della Costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *L'Amministrazione Italiana*, 2007, pp. 325 ss.; A. D'ATENA *Sussidiarietà e sovranità*, in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, pp.15 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in www.federalismi.it, XX, 2007; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in www.astrid-online.it, 2007; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it, 2006; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica*, in www.astrid-online.it, n. 4/2005; P. DURET, *Sussidiarietà e autonomia*

2. L'attuazione dei principi contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il codice dei beni culturali dedica il capo II della Sezione II del Titolo II alla valorizzazione/gestione dei beni culturali: vi si prevede l'obbligo del ricorso al modello concessorio nell'ipotesi in cui l'amministrazione dovesse decider di esternalizzare l'attività. Esso, inoltre, come in precedenza richiamato, stabilisce la possibilità che quest'ultima possa realizzarsi attraverso collaborazioni, sia di soggetti pubblici, sia di questi ultimi con soggetti privati.

A tale proposito è stato sostenuto che nel *codice* sembra rinvenirsi una sorta di «codificazione del principio consensuale» in quanto vi si rinvergono disposizioni che fanno riferimento, in maniera sia astratta.⁸ (forse per lasciare spazio anche a nuove forme consensuali atipiche) sia più puntuale, ad accordi programmatici tra i vari soggetti interessati⁹.

Una delle peculiarità del Codice dei beni culturali, infatti, è quella dell'attribuzione di una sorta di "primazia" alla negoziazione ritenuta un metodo di governo territoriale indirizzato verso il confronto e l'incontro delle responsabilità istituzionali, in una logica di sussidiarietà e partenariato¹⁰, alla luce del principio di leale collaborazione, di matrice "comunitaria", che ha trovato esplicito riferimento nel

dei privati, Padova, 2004; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 2002; M. DELLA MORTE, *Il riconoscimento del principio di sussidiarietà nella legge n. 59 del 1997*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, pp. 37 ss.; U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, pp. 5 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, pp. 1 ss.; P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 251 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp. 151 ss.; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, 1 ss.; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227 ss.; T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 1/2000, pp. 33 ss.; G. PASTORI, *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARMIGILA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, pp. 169 ss.

⁸ S. PIEMONTE, *Art. 40*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI IAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, p. 139; M. ARMANNO, *Art. 40*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 346 e P. CARPENTIERI, *Artt. 39 e 40*, in R. TAMIOZZO (a cura di), Milano, 2005, p. 182.

⁹ Come stabilito dagli artt. 5, 9, 17, 18, 24, 29, 37, 38, 40, 60, 67, 76, 82, 86, 102, 103, 110, 112, 113, 114, 115, 118, 119, 121, 125, 143, 146, 147, 148, 156, ecc.

¹⁰ M. CAMMELLI, *Pluralismo e cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, pp. 183 ss.

novellato Titolo V della Costituzione¹¹, oltre che in numerose norme del nostro ordinamento giuridico che disciplinano la cooperazione¹².

L'art. 112 del suddetto Codice, rubricato "*valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*", è la disposizione dove maggiormente si evidenzia la preferenza del Codice Urbani per gli accordi tra le varie parti interessate. La disposizione su richiamata disciplina le scelte concernenti la gestione dei beni culturali e l'identificazione dei vari soggetti interessati (c.d. fase strategica), dettando norme sulle forme di cooperazione pubblico-pubblico e pubblico-privato al fine di pianificare, coordinare, armonizzare e integrare i vari interventi fra le istituzioni territoriali e di permettere la partecipazione dei soggetti privati, singoli e associati alla gestione dei beni culturali¹³.

Se ne ricava una forma di realizzazione del principio di consensualità per il tramite di una *regola di coordinamento e di integrazione delle scelte e dei relativi interventi* nella gestione dei beni culturali pubblici o «mediante la creazione di percorsi unitari di valorizzazione (bacini culturali)»¹⁴, in modo da favorire una rete di accordi tanto su base regionale che *subregionale*¹⁵.

La disposizione in oggetto sembra preferire forme d'intervento di più soggetti pubblici al fine di realizzare la pluralità delle espressioni culturali (dando attuazione proprio al pluralismo presente nel testo costituzionale) e pone l'accento sull'opportunità di creare sinergie fra pubblico e privato. Ne emerge un modello molto simile al partenariato istituzionale disciplinato dalla legge n. 662/1996 che regola gli

¹¹ R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, IV, pp. 3356 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, aprile 2010; M. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, Napoli, 2010; S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, pp. 21 ss.; G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Raccolta di papers di diritto regionale*, 2011, pp. 361 ss.; F. FABI, R. LOIERO, F.S. PROFITI, *Il partenariato pubblico-privato nell'ordinamento giuridico nazionale, comunitario ed europeo*, Roma, 2015; F. GALLATRATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2016; A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in www.rivistaaic.it, II, 2016; N. MARI, *La disciplina del contratto di partenariato pubblico privato*, in *Altalex*, settembre 2016.

¹² Ad esempio, gli artt. 11 e 15 della l. n. 241 del 1990; gli abrogati artt. 152 e 155 del d.lgs. 112 del 1998; il d.lgs. n. 368 del 1998; l'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000 ecc. Su tale normativa, N. ZERBONI, *Patti territoriali e contratti d'area: gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale. Analisi della normativa italiana e comunitaria*, in *IlSole24 Ore, Norme e Tributi*, 1999, pp. 12 ss.

¹³ G. SCIULLO, *Le forme di gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica tra valorizzazione e sussidiarietà*, in *Rivista giuridica urbanistica*, n.1/2008, p. 93, ma anche, L. ZANETTI, *Art. 112*, in M. CAMELLI (a cura di), *op. cit.* p.442.

¹⁴ P. CARPENTIERI, *Art. 112*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *op. cit.*, p. 490.

¹⁵ D. VAIANO, *Art. 112*, in *Commento al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in G. CAIA, N. AICARDI, G. TROTTA (a cura di), *Nuove leggi civili commentate*, 2005, p. 1447, evidenzia che talune forme di cooperazione tra Stato, Regioni e Enti locali in materia di valorizzazione erano comunque già previste dall'art. 152, comma 1, del d.lgs. 112/1998.

accordi fra enti territoriali e tra questi e i privati al fine di programmare una politica di interventi condivisa. La disposizione prevede che partecipino all'attività di programmazione oltre all'Ente territoriale proprietario (lo Stato, le Regioni, le Provincie, i Comuni) anche particolari soggetti giuridici costituiti dai privati proprietari dei beni da valorizzare e dalle persone giuridiche *no profit*, cui è data la possibilità di stipulare accordi per la regolazione e l'attuazione di «servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali con associazioni culturali o di volontariato». Questi ultimi soggetti, qualificati con una felice espressione «cabina di regia»¹⁶, rappresentano un'innovativa soluzione organizzativa tesa a realizzare un'opzione programmatica atta a coinvolgere tutti gli interessati.

L'art. 112 del codice dei beni culturali permette la creazione di nuove regole di gestione basate su intese in ambito territoriale tra i diversi livelli di governo, fornendo uno strumento dotato di promettenti potenzialità capace di favorire una migliore organizzazione e allocazione degli investimenti in funzione di un più razionale sistema integrato d'interventi volto a una migliore fruizione del patrimonio culturale.

In realtà, occorre evidenziare come, già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e, in assenza di una norma specifica sulle competenze degli enti locali circa la valorizzazione dei beni culturali, le Pubbliche Amministrazioni, avvertendo la necessità di creare strutture e sistemi per gestire il patrimonio culturale, avevano già fatto ricorso ad accordi applicando in via analogica l'art. 15 della l. 241/1990 (del quale l'art. 112 del codice dei beni culturali, invero, costruirebbe una sorta di attuazione "speciale"), l'art. 11 della stessa legge della normativa contenuta nel Testo Unico degli Enti Locali, l'art. 152, comma 1, del d.lgs. 112/1998 e la disciplina contenuta nell'art. 2, comma 203, della l. n. 662/96 concernente le intese tra soggetti pubblici e soggetti privati che hanno dimostrato di atteggiarsi quale sistema privilegiato per realizzare *policy* efficaci rispetto a quelle promosse o realizzate dallo Stato centrale¹⁷.

Il complesso disciplinare così strutturato ha favorito un processo d'innovazione nell'ambito dei servizi locali attinenti alla cultura, con esperienze incoraggianti che hanno evidenziato l'importanza di non affidare il settore all'esclusiva gestione statale. E, in effetti, lo Stato, in passato, non sempre è stato capace di farsi interlocutore e promotore dei diversi interessi provenienti dai vari *stakeholder* (soprattutto privati)¹⁸, mentre le amministrazioni locali hanno compreso di dover assumere il ruolo di tramite tra la società civile e le parti pubbliche, introducendo metodi di governo più efficienti.

¹⁶ Così G. FAMIGLIETTI, D. CARLETTI, *Cabine di regia per valorizzare meglio*, in *Guida al diritto, Il Sole 24 Ore*, n. 26/2006, p. 83.

¹⁷ A. L. TARASCO, *L'esternalizzazione delle funzioni dei beni culturali alla luce del diritto dell'economia*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 10/2007, pp. 1204 ss.

¹⁸ F. MONTEMURRO, *I servizi per la cultura: il nuovo protagonismo degli enti locali e le gestioni autonome*, in *Comuni d'Italia*, n.10/2007, p. 62.

Va detto, peraltro, che a dispetto del diffuso preconcetto sull'inerzia¹⁹ degli enti territoriali, si registra una cospicua produzione normativa regionale negli ultimi anni sulla valorizzazione dei beni culturali riguardante sia discipline organiche sia interventi destinati alla promozione di specifici progetti o attività.

Se si esaminano le fonti normative regionali²⁰, infatti, viene in luce che i migliori risultati sin qui conseguiti sono stati caratterizzati da un'attenta fase programmatoria soprattutto con riferimenti agli obiettivi, stabilendo anticipatamente le iniziative da finanziare con il coinvolgimento degli enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 112 del Codice dei beni culturali. L'esperienza dimostra come l'efficacia delle norme si sia palesata proprio con la previsione delle funzioni programmatiche e degli interventi mirati alla collaborazione con il privato, anche al fine di non disperdere le sempre più ridotte risorse finanziarie a disposizione²¹.

Si è notato, invero, che gli enti locali e, in particolare i Comuni, hanno rappresentato un vero e proprio *laboratorio* dove si sono sperimentate metodologie più congrue²² attraverso la creazione di circuiti e reti nel campo della gestione (e della fruizione), anche se con risultati altalenanti. A volte, ad esempio, non è stata adeguatamente considerata la possibilità dell'affidamento del servizio al livello superiore sia per finalità unitarie sia per esigenze di gestione.

In ogni caso, al piano concreto, può essere utilmente rilevato come il minimo comune denominatore per la migliore riuscita dei progetti dovrebbe essere caratterizzato da una serie di obiettivi condivisi, potrebbe dirsi di programma: la capacità di dare una risposta alla nuova e sempre maggiore domanda di cultura e ai diritti culturali dei cittadini; il ricorso a una strategia intersettoriale che preveda uno stretto rapporto tra i beni, il turismo, lo sviluppo locale e le politiche urbane; l'introduzione di metodi manageriali per migliorare la qualità e l'efficienza delle risorse disponibili; l'organizzazione e la gestione dei beni culturali attuata con un rafforzamento delle logiche di cooperazione pubblico-privato in attuazione di quanto previsto e auspicato dal Codice dei beni culturali²³.

Le difficoltà relative all'attribuzione delle competenze, però, non sono ancora superate e persino il già più volte menzionato art. 112 del Codice dei beni culturali, che avrebbe dovuto sciogliere tali incertezze, ha dato origine, invece, a problemi applicativi sul piano dell'esercizio delle competenze, quando, in modo discutibile, ha assegnato la competenza allo Stato, alle Regioni e agli enti pubblici territoriali in ordine alla

¹⁹ G. GALASSO, *Patrimonio culturale e competenze territoriali*, in *Economia della cultura*, n. 1 /1995, p. 33.

²⁰ C. TUBERTINI, *La disciplina delle attività culturali nella legislazione regionale*, in *www.aedon.it*, n. 1/2007.

²¹ Sulla programmazione attuata dagli Enti locali nel settore della cultura, M. BIANCHI, *Competenze degli enti in ambito culturale e valutazione dei progetti di cultura*, in *Azienditalia*, n.1/2006, pp. 26 ss.

²² W. SANTAGATA, *Economia creativa e distretti culturali*, in *Economia della cultura*, n. 2/2001, pp. 167 ss.

²³ MONTEMURRO, *I servizi*, cit., p. 60.

valorizzazione dei beni culturali utilizzando il criterio dominicale nel caso in cui questi ultimi non raggiungono un accordo²⁴.

Tale criterio sconfessa quanto disciplinato dall'art. 117 Cost. in merito alle competenze circa le "materie" *tutela e valorizzazione* dei beni culturali (com'è noto, la prima di competenza legislativa esclusiva statale, la seconda di competenza legislativa concorrente) e non rende chiaro se un bene di appartenenza statale nella disponibilità delle Regioni debba essere disciplinato dalle norme di queste ultime o da quelle dell'Ente centrale. Sempre in questo contesto, viene evidenziata la questione, che qui può essere soltanto menzionata senza poter ulteriormente approfondire il tema che magari sarà svolto in altra sede, del c.d. regionalismo differenziato²⁵ che potrebbe offrire inedite prospettive aventi risvolti assai significativi sul versante della valorizzazione²⁶, il che potrebbe comportare ulteriori problematiche circa le eventuali (nuove) funzioni che le Regioni "differenziate" potranno decidere di affidare agli enti locali.

3. Strumenti di collaborazione per la gestione del patrimonio culturale

Lo strumento pattizio e le altre forme di collaborazione-cooperazione sia strutturale sia funzionale, espressione dell'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni²⁷, si sono dimostrati il modo più adatto per *bypassare* le problematiche cui si è fatto riferimento e soprattutto per dare attuazione concreta alla valorizzazione dei beni culturali coordinando tra loro non solo le diverse parti pubbliche coinvolte, ma anche gli eventuali privati interessati.

In considerazione della mancanza di fondi e verificata l'assenza di adeguate competenze tecniche da parte delle pubbliche amministrazioni, sarebbe auspicabile implementare il principio collaborativo, anche quale strumento di temperamento della pluralità interessi coinvolti, così come del resto ha avuto modo di evidenziare in passato la Corte costituzionale²⁸.

²⁴ Il comma 6 dell'art. 112 del codice dei beni culturali stabilisce che, in assenza degli accordi di cui al comma 4, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità.

²⁵ Sul regionalismo differenziato, tra gli altri, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2000, pp. 599 ss.; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 301 ss.; A. ANZON, *Il regionalismo "asimmetrico": la via italiana e la recenteriforma tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006, pp. 794 ss.; G. PROTTI, *L'art. 116, comma 3, della Costituzione: potenzialità e problemi dell'autonomia regionale a geometria variabile in Italia*, in *Confronti: proposte, documenti e giurisprudenza per il governo locale*, 2007, pp. 93 ss.

²⁶ G. SCIULLO, *Autonomia differenziata e beni culturali*, in www.aedon.ilmulino.it, n. 1/2008 e ID, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2008.

²⁷ BARBATI, *Le forme di gestione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali*, p. 193.

²⁸ Sent. Corte. Cost. n. 242/1997.

Per di più, l'esigenza di soddisfare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità come stabilita dall'art. 97 Cost., come pure l'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio, rende indispensabile l'accordo quale strumento di sistema al fine sviluppare reti e distretti, con il concorso economico dei privati.

Il patrimonio culturale, alla luce delle trasformazioni avvenute con la globalizzazione e con l'avvento delle nuove tecnologie, è percepito in modo differente rispetto al passato, rilevandosi sempre più l'esigenza di aumentare la qualità e la quantità dei servizi culturali e di avvicinare quanti più soggetti ai beni per realizzare a mercati turistici più competitivi, capaci di essere strumento di aggregazione e di attrarre visitatori.

Il rilancio degli strumenti di programmazione negoziata previsti nel Codice dei beni culturali diventa, così, quasi un imperativo, anche se non si possono ignorare le effettive difficoltà di coordinamento. Se si vuole realizzare una valorizzazione dei beni culturali efficace ed efficiente, infatti, è necessario dare corpo a un progetto condiviso che preveda la partecipazione di tutti i livelli di governo insieme alla società civile, fondato su un'organizzazione efficiente e sulla razionalizzazione delle risorse finanziarie e professionali²⁹.

Le varie forme di collaborazione si realizzano spesso con accordi che si distinguono in due grandi categorie: il partenariato contrattuale³⁰ e quello istituzionale. Il primo riguarda la concessione di lavori e servizi, l'allocazione finanziaria, la finanza di progetto, in definitiva tutti quei contratti che prevedono la realizzazione di una o più prestazioni da parte dei privati nei confronti di una pubblica amministrazione; il secondo, peraltro la forma più utilizzata dalle Regioni, riguarda la creazione di un'entità di natura definibile ibrida, caratterizzata dalla partecipazione collaborativa di *partner* pubblici e privati, creato *ad hoc* per gestire servizi pubblici.

A completare il quadro, possono essere richiamate altre forme di cooperazione sovente realizzate attraverso accordi atipici (non vi è, infatti, l'obbligo di seguire pedissequamente e nel dettaglio tutte le forme e le procedure tipizzate dal Codice dei contratti, essendo la materia dei «servizi culturali» in sé sottratta alla sua necessaria applicazione), che hanno il merito di aver dato compimento al principio di sussidiarietà, principio cui sono strettamente connesse l'intesa e l'accordo³¹.

4. La programmazione negoziata e beni culturali

²⁹ M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976, I, pp. 31 ss.

³⁰ Che trova la sua disciplina generale nell'art. 180 del codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016).

³¹ Corte cost., sent., 1/10/2003, n. 303, punto 2.2, *cons. dir.*, dove la Corte evidenzia una concezione nuova del principio di sussidiarietà, quella «procedimentale e consensuale» o dinamica, per la quale assumono particolare rilievo nell'esplicazione di tale principio, l'intesa e l'accordo: sul punto, M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303*, in *Lexitalia*, 2013, XII.

Fra gli strumenti concertativi nella materia dei beni culturali, la figura dell'accordo di programma prevista dalla l. n. 662 del 1996 è quella più utilizzata dalla P.A., anche in considerazione delle attuali politiche di razionalizzazione che impongono una seria pianificazione di tutte le risorse in modo da ottenere i massimi vantaggi possibili con la minima spesa³².

Tale accordo rappresenta il punto di partenza per la realizzazione delle varie forme di coordinamento tra soggetti pubblici alle quali è prevista la partecipazione dei privati, anche il fine di governare e programmare obiettivi e processi complessi d'investimento, per affrontare con razionalità le sfide della congiuntura economico-finanziaria, in piena attuazione dei principi di efficacia ed efficienza, di sussidiarietà e di partenariato³³.

L'attività amministrativa rende concreto un nuovo rapporto fra amministrazione e cittadino, facendo coesistere programmazione economica e concertazione sociale, governo del territorio e autonomie territoriali³⁴, rafforzando la coesione sociale dei sistemi locali territoriali, permettendo la rinascita di quelli in crisi e conseguendo più facilmente e nella maniera più adeguata gli scopi prefissati e l'integrale soddisfacimento di tutti gli interessi in gioco, sia pubblici sia privati, ormai ritenuti entrambi di pari dignità³⁵.

L'elemento nuovo rispetto al passato è rappresentato, quindi, dal fatto che il governo centrale cessa di essere considerato l'unico ente che programma e pone in essere gli interventi pubblici e diventa, invece, il soggetto che garantisce il rispetto delle regole e l'interesse della collettività, controllando l'attuazione e la gestione delle attività scaturite dalla dialettica cooperativistica.

³² Tale istituto può articolarsi in cinque principali fattispecie: l'intesa istituzionale di programma, che presuppone una codeterminazione tra Stato e Regioni sulle linee fondamentali dell'intervento pubblico in un determinato territorio; il contratto d'area, che è preordinato a fronteggiare le situazioni di disagio economico e sociale; il contratto di programma, che prevede accordi tra amministrazione centrale e imprese di grandi dimensioni ed è specifico per le aree depresse; il patto territoriale relativo all'attuazione di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale, che prevede un ruolo più spiccato dei privati e degli enti locali, i quali devono essere i promotori dell'accordo; l'accordo di programma quadro che è il più utilizzato e che attua gli obiettivi indicati nell'intesa istituzionale e prevede l'individuazione di macro aree di intervento con l'indicazione dei progetti operativi, con la partecipazione delle parti contraenti, l'intesa istituzionale su cui fonda l'accordo, nonché di altri soggetti pubblici e privati. Sulle forme della programmazione negoziata, v. E. MONTANARO, *Sulla natura dell'accordo di programma e del contratto di programma*, in *Foro Amministrativo*, 2003, p. 2758; G. DI GASPARE, *Contratti ed accordi di programma*, Roma, 2004; P. GRAUSO, *Gli accordi della Pubblica Amministrazione*, Milano, 2007.

³³ P. PETRAROIA, *Il governo*, in *Il codice dei beni culturali*, cit., p. 169 e L. TARANTINO, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali tra riforma del Titolo V e Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urbanistica e Appalti*, 2004, p. 1019.

³⁴ In generale, sugli strumenti di concertazione relativi ai beni culturali, S. FOÀ, *Problematiche e prospettive di riforma del Codice dei beni culturali: servizio pubblico di valorizzazione e piani strategici di sviluppo culturale*, in *Atti del Convegno "Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: profili nazionali ed europei"*, Roma, 2005, pp. 16 ss., ma anche, in generale, P. D'ANGIOLILLO, *La programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Napoli, 2011; R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, 2007.

³⁵ Cons. St., IV, 1 Agosto 2001, sent. n. 4206.

La forza della programmazione negoziata risiede, per l'appunto, nella non imposizione di regole da parte dello Stato, ma si configura come uno strumento che proviene dal "basso", cioè da quei soggetti direttamente portatori degli interessi e delle esigenze da tutelare, maggiormente vicini agli specifici problemi del territorio, come le istituzioni locali, le forze sociali e i privati così da produrre interventi infrastrutturali più efficaci perché integrati fra loro³⁶.

Tramite questo strumento gli enti locali hanno recuperato ruoli di maggiore rilievo, tanto che nei relativi bilanci, spesso, si rinvengono risorse finanziarie destinate al sostegno di svariati tipi d'interventi per il patrimonio storico-artistico incentrati sul principio consensualistico con l'obiettivo di corresponsabilizzare le Amministrazioni pubbliche tra loro e con i privati. Tale tipo di programmazione, in questo modo, permette una crescita equilibrata creando una rete di soggetti che negoziano strategie per raggiungere un risultato comune³⁷.

Gli accordi che nascono dalla programmazione negoziata si possono definire come un nuovo metodo di "governo territoriale" che, agevolando il confronto fra i diversi *stakeholder*, permette l'adozione di forme decisionali più rapide e razionali, sviluppando modalità di cofinanziamento tra le diverse fonti pubbliche e private. Così, si tende a migliorare il rapporto costi/benefici, l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni con buone probabilità di evitare le negatività della frammentazione delle risorse e la precarietà degli obiettivi³⁸.

Anche in questo "strumento", però, a volte, si annidano "insidie" e inefficienze, a causa di sovrapposizioni di ruoli, di procedure complesse e di dilatazione dei tempi di realizzazione generate da lungaggini burocratiche, con conseguente aumento dei costi di transazione. Per di più, non mancano casi di risorse assegnate e non utilizzate per inefficienza o incapacità o, ancora, di campanilismi che hanno impedito l'implementazione della collaborazione³⁹.

Gli enti locali, tuttavia, consapevoli delle criticità sopra esposte, ultimamente, stanno elaborando e sperimentando nel settore dei beni e delle attività culturali strumenti pattizi comunque riconducibili al sistema della programmazione negoziata, ma con elementi inediti che, in effetti, potrebbero limitare le problematiche evidenziate.

Il patto territoriale, l'accordo di programma quadro e l'intesa istituzionale rimangono gli strumenti di concertazione più adoperati, anche perché verosimilmente i

³⁶ M. CENTORRINO, G. LO PRESTI, *Strumenti di sviluppo locale: la programmazione negoziata*, Bari, 2005, pp. 31 sgg.; B. SMERIGLIO, *Le risorse culturali negli accordi di programma quadro*, in *Notiziario MIBAC*, XXI, LXXX (2006); S.FOÀ, *L'accordo di programma quadro tra Ministero per i beni culturali e le attività culturali e la Regione Piemonte*, in *www.aedon.ilmulino.it*, n. 2/2001; L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, *www.aedon.ilmulino.it*, n. 4/2000.

³⁷ M. NICOLAI, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, Milano, 1999.

³⁸ P. PETRAROIA, *Il governo*, cit., pp. 170 sgg.

³⁹ CRASTA, *Turismo culturale: conoscenza e comunicazione per valorizzare la memoria*, in G. TRUPIANO (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Aspetti economici, giuridici e sociologici*, Milano, 2005, pp. 200 ss.

più appropriati, nella gestione dei beni culturali poiché, per loro natura, sono preordinati allo sviluppo sociale, civile, economico⁴⁰. In particolare, sono state attuate molteplici intese istituzionali di programma che, determinando le finalità ritenute fondamentali per lo sviluppo locale, hanno considerato il patrimonio culturale e le contestuali esigenze di conoscenza, conservazione, fruizione, valorizzazione e promozione quali interventi primari, prescrivendo indirizzi di base da svilupparsi attraverso appositi accordi⁴¹.

Bisogna evidenziare come vi sia anche un lato controverso della programmazione negoziata che suscita ancora qualche dubbio su tali accordi. Il riferimento è al carattere prescrittivo di questi ultimi poiché essi rappresentano una determinazione di un programma generale, il quale non sembra *prima facie* dettare regole tassative che permettono una sicura attuazione degli obiettivi da realizzare. L'art. 2, comma 203, lett. c) della legge n. 662/1996, ad esempio, qualifica l'accordo di programma quadro «vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano», ma allo stesso tempo non rende effettiva questa qualificazione non prevedendo conseguenze in caso di inadempimento. Eventuali sanzioni vengono di solito regolate autonomamente negli accordi, per cui, l'effettiva attuazione di quanto previsto dipende quasi esclusivamente dalla concreta (buona) volontà dei soggetti interessati.

Gli accordi *de quibus*, inoltre, spesso presentano aspetti poco chiari anche in considerazione della coesistenza di norme pubblicistiche e privatistiche che non hanno facilitato i rapporti tra Regioni ed enti locali (come, ad esempio, il processo di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V che ha comportato, almeno inizialmente, nuove situazioni di contrasto tra questi enti dovute a rivendicazioni di ruoli, competenze e funzioni⁴²).

Le complessità, le difficoltà e le ambiguità nell'attuazione di questo strumento programmatorio sono, infatti, spesso collegate a quello, che si potrebbe definire, tecnicismo delle norme e delle procedure, frutto, peraltro, della commistione di più istanze e dei mutamenti giuridici, politici, culturali ed economici scaturiti dal nuovo modo di "percepire" il corpo sociale⁴³.

Va rilevato, infine, come anche in dottrina emergano posizioni differenziate, che evidenziano talune criticità riguardo al profilo della compatibilità dell'interesse pubblico con quello privato, benché i due "interessi" non siano da considerare contrapposti, potendo, invece, perfino coincidere⁴⁴.

⁴⁰ P.G. BRESCIANI, *La programmazione negoziata dello sviluppo locale*, in *Professionalità*, 2009, pp. 46 ss., V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra pubbliche amministrazioni*, Milano, 2003.

⁴¹ P. LE GALES, *La nuova political economy delle Città e delle Regioni*, in *Stato e Mercato*, n.1/2005, pp. 53 ss.

⁴² G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, 2012, pp. 132 ss.

⁴³ M. CENTORRINO, G. LO PRESTI, *Strumenti di sviluppo*, cit., p. 5.

⁴⁴ Le posizioni divergenti sono quelle di P. VIRGA, voce *Contratto (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, IX, Milano, 1969, pp. 979 ss. e di E. STICCHI DAMIANI, *L'attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, pp. 40 ss.

La programmazione negoziata in materia di beni culturali presenta, quindi, potenzialità e lati positivi di sicuro rilievo⁴⁵, ma anche limiti che, in fin dei conti, sono strettamente legati alla limitata presenza nel nostro Paese di una vera e propria cultura della collaborazione, che al contrario dovrebbe essere concretamente realizzata in ossequio al principio collaborativo⁴⁶.

In ogni caso, si registrano non trascurabili risultati positivi realizzati finora dalle varie amministrazioni. È, infatti, attraverso gli strumenti concertativi e la semplificazione delle procedure amministrative che si può realizzare, in maniera più consona allo spirito della Costituzione, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche conseguire soluzioni maggiormente aderenti ai concreti bisogni dei vari territori. Ne sono un esempio gli interventi, previsti e realizzati attraverso proficui accordi di programma quadro sui beni culturali, che hanno integrato un elemento importante delle politiche di sviluppo locale, contribuendo in maniera rilevante a realizzare una maggiore coesione sociale generata dalla logica del confronto fra i vari soggetti e hanno realizzato decisioni istituzionali più semplici e snelle perché basate su un rapporto di fiducia reciproca e su un ampio consenso tra istituzioni e cittadini⁴⁷.

In tal modo, si è costruito a un sistema capace di impiegare le risorse economiche in maniera più intelligente, evidenziando la possibilità di realizzare piani integrati d'interventi a sostegno di un progetto sociale ed economico nell'area di riferimento, "trattando" il bene culturale nel contesto della comunità territoriale alla quale appartiene⁴⁸ e della quale è divenuto, nei secoli, espressione della sua identità.

Gli accordi realizzati, infine, hanno conseguito un non irrilevante mutamento di mentalità verificatosi in capo agli attori locali poiché le parti in causa hanno sviluppato una maggiore responsabilità e sono passati da una logica del "chiedere" a una strategia del "fare", con l'importante obiettivo di porre in primo piano la coerenza delle azioni attraverso la logica dell'aggregazione sociale.

⁴⁵P. MAGNATI, F. RAMELLA, C. TRIGLIA, G. VIESTI, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, 2005.

⁴⁶F. GUELLA, *Accordi imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le regioni*, n. 5/2018, p.1022; R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in www.robertobin.it, 2017; A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di 'lealtà' nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in www.federalismi.it, IXX, 2017; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2017, pp. 733 ss.; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, pp. 791 ss.; S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2017, pp.119 ss.

⁴⁷C. DEL SORDO, G. FARNETI, R. LEVY ORELLI, *Gli enti locali e la cultura*, in *Azienditalia*, n. 9/2008, pp. 695 ss.

⁴⁸P. PETRAROIA, *Il governo*, cit., pp. 190 ss.

5. Partnership pubblico- privato anche alla luce delle recenti norme contenute nel codice dei contratti pubblici

La programmazione negoziata rappresenta un *genus* della *Public private Partnership*, o partenariato pubblico-privato, ampiamente in uso in ambito europeo e soprattutto nei paesi anglosassoni⁴⁹, dove spesso si fa riferimento a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, il restauro, la gestione o la manutenzione del patrimonio culturale. L'istituto del partenariato pubblico-privato (PPP), per di più, è considerato e sviluppato in vari documenti dell'Unione europea (ad esempio, il Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privato e al diritto pubblico degli appalti e delle concessioni della Commissione europea del 30 aprile 2004), da cui si evince come l'UE giudica gli strumenti concertativi idonei, più di altri, a sostenere le differenti vocazioni e potenzialità dei vari territori perché, integrando la cosiddetta “*governance* multilivello”⁵⁰, aumentano la possibilità di realizzare azioni maggiormente rispondenti alle istanze e ai bisogni provenienti dalla società civile. La forma della *governance* partecipativa si dimostra, infatti, come uno degli strumenti di risposta alle istanze di democratizzazione delle istituzioni politiche ed economiche⁵¹.

⁴⁹ Nell'ambito della normativa U.E. v. il libro verde relativo ai partenariati pubblico privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, Bruxelles, 30/4/2004, COM(2004) 327; la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico/privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, Bruxelles, 15/11/2005, COM (2005) 569; la Relazione sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, Commissione per il mercato interno, 16 ottobre 2006; la Risoluzione del Parlamento europeo sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (2006/2043 INI) e la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, Bruxelles, 5/2/2008, COM (2007) 6661. Da questi documenti si evince che la Commissione ha più volte dettato regole di riferimento e linee guida per il partenariato pubblico-privato con lo scopo di fornire un minimo di certezza e di armonizzare i regimi giuridici e soprattutto affermare il principio di concorrenza. In generale sull'istituto del partenariato pubblico-privato, A. PALMA, *Partenariato pubblico-privato*, in G. M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici, Commentario di dottrina e di giurisprudenza*, Milano, 2017, pp. 2103 ss.; V. BONFANTI, *Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, luglio 2016; M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in *La collaborazione pubblico- privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, pp. 55 ss.; G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, pp. 3 ss.

⁵⁰S. FOÀ, *Ambiente, assetto del territorio e urbanistica: l'effetto delle fonti, delle politiche e delle azioni comunitarie e nazionali sulle figure pianificatorie*, in G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Roma, 2004, pp. 139 ss.

⁵¹B. CELATI, *Economia sociale e dinamiche istituzionali*, in www.gruppodipisa.it, settembre 2016, p. 9. In tal caso ci si riferisce ad un concetto di democrazia partecipativa da intendersi come quelle « attività svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei pubblici poteri»: cfr. A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, 1980, pp. 133 ss.

Nell'acronimo *PPP* si annoverano quelle forme di collaborazione tra pubblico e privato in cui le rispettive competenze, le risorse, le responsabilità e gli obiettivi s'integrano per armonizzare e gestire attività o opere di interesse pubblico, che, comunque, pur nella loro duttilità, devono conformarsi ai principi concernenti l'affidamento degli appalti e delle concessioni di derivazione comunitaria.

Il Codice dei contratti pubblici, del resto, all'art. 3, comma 1, lett. *eee*) specifica che si intende per contratto di partenariato pubblico-privato «*il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore [...]*».

Nei rapporti di partenariato, quindi, la gestione del rischio economico è dell'operatore economico che si assume questo onere nella prospettiva di ricevere un vantaggio patrimoniale derivante dalla realizzazione dell'appalto o del servizio o dalla gestione del bene.

Nella materia dei beni culturali, tuttavia, data "la sua specialità" il rischio che si assume il privato si configura come in parte diverso rispetto ai partenariati classici per la particolare natura del bene e dell'interesse pubblico a esso collegato⁵².

Si istituisce una *Public private Partnership* nel settore culturale⁵³ quando vi è l'incapacità o la difficoltà di coprire i costi di gestione di un progetto da parte di una pubblica amministrazione che, con tale strumento, si fa carico di alcuna o solo di una parte del contributo; invece, nella materia *de qua*, l'amministrazione non rimane parte passiva poiché si assume di solito una parte dei rischi dell'operazione, vigilando sulla tutela dei beni ed esercitando un'azione di controllo sull'attività svolta dal *partner* tesa ad adottare le opportune misure correttive, mentre lascia al soggetto privato il compito di fornire la maggior parte dell'apporto gestionale ed economico e di partecipare successivamente agli utili dell'operazione⁵⁴.

⁵² V. SESSA, *Il partenariato e la valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale: dalla conservazione dei beni alla rigenerazione del territorio*, www.giustamm.it, n. 7/2016, p. 6; C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali*, in www.dirittoamministrativo.org, 2018, p. 16.

⁵³ G. PROFETA, *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, n. 1/2019, p. 15 ss. evidenzia come il partenariato pubblico-privato e pubblico-pubblico sia uno strumento elettivo per la valorizzazione dei beni culturali.

⁵⁴ C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali*, cit., p. 15 evidenzia come «le ragioni della tutela derivano dalla "testimonianza materiale di valore" insita» nel bene culturale.

La cooperazione pubblico-privato si declina, dunque, in modi diversi a seconda che riguardi la materia dei beni culturali o quella dei contratti pubblici in generale⁵⁵ e ciò perché nei beni *de quibus* sono presenti due istanze irrinunciabili: quella della tutela, da un lato, e quella di fruizione collettiva e della gestione aziendalistica, dall'altro.

Il *PPP* si caratterizza per la presenza di alcuni elementi costanti come la durata relativamente lunga della collaborazione, il finanziamento o l'apporto di servizi del privato/operatore economico nel progetto e la ripartizione dei rischi tra i due *partner*. Il ruolo del *partner* pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico, mentre il privato riceve sempre una contropartita economica attraverso o il pagamento diretto di un prezzo da parte della P.A. o ricavando utilità in altre forme. Il partenariato non è necessariamente alternativo alla concessione o all'appalto, potendo, a volte, coesistere con l'una o l'altro, ed essere utilizzato per la definizione convenzionale di diritti e obblighi di questi due istituti e, infine, prodromico all'istituzione di un terzo soggetto di natura mista cui sarà affidata l'esecuzione dei lavori o la prestazione del servizio.

La pubblica amministrazione, quando ha difficoltà a far fronte alla domanda della collettività, spesso si avvale del *PPP*⁵⁶ con il risultato di svolgere una sua funzione con soggetti e capitali privati e di riuscire a garantire in ogni caso il perseguimento del pubblico interesse⁵⁷. Nel caso di specie, con il *PPP*, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, c. 4, Cost.)⁵⁸, del principio di solidarietà (art. 2

⁵⁵ C. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 5.

⁵⁶ Secondo i dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del PPP l'ultimo Rapporto sul Mercato del Partenariato Pubblico Privato risalente al 2017, reperibile su www.cresme.it, in Italia dal 2002 al 2016, sebbene con un *trend* annuale altalenante, il ricorso al PPP da parte delle P.A. ha segnato una chiara crescita.

⁵⁷ Occorre, tuttavia, ricordare che la Corte dei Conti europea (cfr. Rel. N. 9/2018) ha espresso perplessità sull'utilizzo dello strumento dei partenariati pubblico-privati nell'Unione Europea, evidenziandone le criticità e denunciando una generalizzata carenza di preparazione delle pubbliche amministrazioni nella programmazione e nella gestione delle iniziative che compromette, sul piano operativo, il raggiungimento dei risultati attesi dall'utilizzo dei PPP.

⁵⁸ A. L. TARASCO, *Beni patrimoniali e attività culturali, attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, pp. 113 ss.; F. LEOTTA, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà "verticale" nel riparto di competenze legislative delineato nel titolo V della seconda parte della Costituzione? Osservazioni a margine del d.d.l. cost. s. 1429-d*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2016; M. MENGOZZI, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile* in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, pp. 1865 ss.; G. VECCHIO, *Sussidiarietà orizzontale e principio di competenza nella riflessione di A. D'Atena*, in *op. ult. cit.*, pp. 3157 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Il «tempo» della sussidiarietà. Un'introduzione*, in www.federalismi.it, IV 2013; V. BALDINI, *Autonomia e responsabilità come valori costituzionali ed effettività dei diritti sociali. Per una lettura 'evolutive' del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, pp. 799 ss.; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e Democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008; S. TROILO, *I rapporti tra P.A. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *L'Amministrazione Italiana*, 2007, pp. 325 ss.; A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in Id (a cura di) *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, pp. 15 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in www.federalismi.it, XX, 2007; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in www.astrid-online.it, 2007; L.

Cost.)⁵⁹ e della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)⁶⁰ si possono realizzare pienamente le finalità indicate dall'art. 9 Cost. di promozione e tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione.

Nel nostro ordinamento, oltre che nel codice dei beni culturali⁶¹, ci sono riferimenti a particolari regolamentazioni di PPP applicabili ai beni culturali nelle norme contenute nel codice dei contratti pubblici, anche se vi è chi ha fatto notare che il legislatore ha regolato la materia senza avere una direttrice di percorso ben definita⁶² in quanto le norme dei due codici non sono coordinate tra loro e solo il secondo dedica a questo istituto una disciplina più organica⁶³.

L'art. 151 del codice dei contratti pubblici, infatti, al comma 3, prevede la possibilità di forme "speciali" di *partnership* pubblico-privato⁶⁴ (simile al partenariato contrattuale) volte al restauro, al recupero, alla manutenzione programmata, alla gestione, nonché alla pubblica fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali immobili per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, attraverso procedure semplificate di individuazione del *partner* privato⁶⁵. Possono essere promossi dall'amministrazione iter procedurali semplificati con la *ratio*, per un verso, di legittimare forme atipiche di

GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it, V, 2006; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica*, in www.astrid-online.it, 2005; P. DURET, *Sussidiarietà e autonomia dei privati*, Padova, 2004; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 2002; M. DELLA MORTE, *Il riconoscimento del principio di sussidiarietà nella legge n. 59 del 1997*, in M. SCIUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, pp. 37 ss.; U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, pp. 5 ss.; A. D'ATENA *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, pp. 1 ss.; P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione, Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 251 ss. e F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI E M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, pp. 151 ss.

⁵⁹ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, pp. 56 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014.

⁶⁰ G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1989, p. 5; A. PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. II, Milano, 1992, 1597; R. NIRO, *Art. 41*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 852 ss.; M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2008, pp. 18 ss.; L. CASSETTI, *Libertà economica, libertà di impresa e tutela della concorrenza*, in www.iuspublicum.com, 2011, pp. 2 ss.; R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, pp. 198 ss.; G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017, pp. 90 ss.

⁶¹ Artt. 112 e 115 del Codice dei beni culturali.

⁶² C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice urbani)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4-5/2006, pp. 159 ss.

⁶³ C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali*, cit., p. 13.

⁶⁴ N. MARI, *La disciplina del contratto di partenariato pubblico privato*, in *Altalex*, 2016.

⁶⁵ P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in www.federalismi.it, I, 2018, p. 21; L. CASINI, *Commento all'art. 151*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Roma, 2017, pp. 2280 ss.

partnership pubblico-privato, già da tempo utilizzate dalla PP.AA. con i privati⁶⁶, per l'altro verso di promuovere una più ampia partecipazione attiva non solo del privato *no profit*, ma anche *profit*, alle attività gestionali e di valorizzazione del patrimonio culturale in attuazione dell'art. 6, ultimo comma, del Codice dei beni culturali, secondo il quale «la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale».

Così, è stato rilevato che la su richiamata previsione sembra permettere alla P.A. di ricorrere alle sponsorizzazioni ed erogazioni liberali, ma anche a forme diverse e ulteriori, quali ad esempio, al c.d. *crowdfunding* ovvero una raccolta di finanziamento privato collettivo tramite *web*⁶⁷.

La circolare ministeriale emanata dal Mibact nel 2016⁶⁸ ha evidenziato che l'art. 151, comma 3, rappresenta una «norma aperta che potrà man mano riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche che potranno essere avviate e sperimentate» anche se rimane pur sempre una *species* rispetto al *genus* del partenariato di cui agli artt. 180 ss. del Codice dei contratti pubblici⁶⁹.

Un altro modo attraverso il quale si possono gestire attività o beni, fra i quali anche quelli culturali, è rappresentato da quelle forme di cooperazione che vengono chiamate “legami interistituzionali”, attuate per concretizzare “strategie culturali” adottate a livello locale. Attraverso queste intese, ciascuna amministrazione pubblica sceglie, privilegiando strategie manageriali di programmazione, varie e nuove forme gestionali che realizzano reti culturali come, per esempio, sistemi museali, eventi culturali e biblioteche. Accordi di questo tipo sono stati realizzati all'interno del settore pubblico tra enti dello stesso tipo o con funzioni diverse e fra questi ultimi e imprese che operano nel settore socio-culturale al fine di condividere progettualità e stabilire eventuali azioni, rafforzando potenzialità comuni e contemperando eventuali punti di debolezza.

Concretizzazioni di tali fattispecie sono, per esempio, i Gruppi di Azione Locale (GAL). Tali enti, previsti dall'art. 22 della l. n. 142/1990, possono assumere la personalità giuridica che si ritiene consona allo scopo (perlopiù società consortili), sono costituiti da soggetti pubblici e privati rappresentativi della realtà istituzionale, sociale ed economica locale (Comuni, Province, sindacati, associazioni non economiche, istituti di credito, ecc.) e collaborano anche con altri enti a livello transnazionale. Queste

⁶⁶ P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, p. 1027.

⁶⁷ P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, cit., p. 22.

⁶⁸ Circolare MIBACT 9 giugno 2016 “Sponsorizzazione di beni culturali - articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”, reperibile in www.ministerobeniculturali.it.

⁶⁹ A. SAU, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in www.aedon.ilmulino.it, n. 1/2017.

entità che operano principalmente predisponendo e attuando i PSL (piani di sviluppo locale), sono ampiamente utilizzati soprattutto dai Comuni minori di solito attraverso il supporto dei fondi europei e svolgono un'attività disciplinata da uno specifico regolamento.

Gli strumenti di partenariato adottati dagli enti locali nell'ambito delle attività che riguardano beni e servizi culturali, quindi, possono assumere forme quanto mai varie e duttili e di solito si inseriscono nei piani esecutivi di gestione (PEG) che definiscono a loro volta gli obiettivi e gli aspetti di carattere generale delle azioni da realizzare.

6. Altri accordi per la valorizzazione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico

Ulteriori forme di accordo, come i patti di collaborazione, trovano spazio nelle realtà locali: si tratta di *accordi* attuati sulla base dei regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani che molto spesso hanno a che vedere con i beni culturali⁷⁰.

I patti sono una figura di cooperazione pubblico privato, recentemente affacciatasi nel panorama giuridico italiano, che sembrerebbe piuttosto agevole ricondurre alle figure di partenariato disciplinate dal codice dei contratti pubblici⁷¹. Tali accordi disciplinano le modalità di collaborazione tra amministrazione e "cittadini attivi", consentendo la realizzazione di circuiti virtuosi nel rapporto con il territorio e realizzando la c.d. amministrazione condivisa⁷².

Tra i criteri che devono guidare i Comuni nei procedimenti che portano alla stipula dei patti si rinvengono quelli di "fiducia reciproca", di "inclusività e apertura" e di "informalità". La prassi ha evidenziato come questi strumenti concertativi confermano l'elevata capacità del settore culturale di attrarre l'interesse dei privati e in special modo di quella che si identifica nel *no profit*. Osservando i regolamenti sui *patti* si riscontrano diversi elementi innovativi, anche se molti Comuni hanno dato vita a formule più o meno simili tra loro e si evidenzia un approccio, per così dire, "funzionalista". I "beni comuni urbani" oggetto dei patti di collaborazione, infatti, sono definiti «funzionali al benessere individuale e collettivo», «all'esercizio dei diritti fondamentali della persona» e «all'interesse delle generazioni future». Le varie tipologie d'interventi hanno l'obiettivo di garantire e migliorare la "fruibilità" dei beni comuni, di incidere positivamente sulla "qualità della vita nella città" e di realizzare la

⁷⁰ L'osservatorio Labsus, in www.labsus.org, ha evidenziato che il 16% di essi siano riferibili alle voci "beni culturali" o "Cultura".

⁷¹ L'art. 1, comma 3 del Regolamento di Bologna dei patti di collaborazione li qualifica come «atti amministrativi di natura non autoritativa». Sulla natura giuridica dei patti, E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in www.aedonilmulino.it, n. 3/2018, pp. 6 ss.

⁷² G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari*, 1997, pp. 29 ss.

cura e la rigenerazione del patrimonio urbano con un fattivo coinvolgimento di cittadini, imprese e formazioni sociali. L'avvio del procedimento non è rimesso all'esclusiva iniziativa dell'amministrazione ma anche a quella dei cittadini in termini di diritto a partecipare alla fase di co-progettazione degli interventi: vi sono meccanismi partecipativi e di dibattito pubblico che nel caso siano state presentate più proposte aventi il medesimo oggetto, saranno vagliate dalla parte pubblica la quale poi si assume l'onere della decisione finale⁷³.

In questo contesto, si inserisce un'altra figura emblematica di "gestione collaborativa" relativa ai beni facenti parte del patrimonio culturale locale, i.c.d. SAC (Sistemi Ambientali e Culturali), ovvero aggregazioni territoriali di risorse ambientali e culturali del territorio che possiedono molte caratteristiche del partenariato istituzionale. Questi ultimi sono stati istituiti con lo scopo di attivare percorsi di sviluppo e cooperazione inter-istituzionale in modo da potenziare l'offerta culturale, migliorare la qualità dei servizi locali, qualificare i flussi turistici, accrescere l'attrattività del territorio, creare occupazione e migliorare la qualità della vita delle comunità, attraverso una gestione integrata dei beni culturali. Con i SAC, pertanto, si mettono a sistema i percorsi di sviluppo, le attrattività del sistema territoriale interessato, il luogo (un perimetro territoriale sufficientemente ampio ed omogeneo da promuovere), la messa in rete di una dotazione significativa di beni ambientali e culturali del territorio e le risorse finanziarie appartenenti a diverse entità private, pubbliche e dell'Unione europea con lo scopo di generare e diffondere economie distrettuali. Il sistema, riconducibile alle fattispecie previste dall'art. 151 del codice dei contratti pubblici, sviluppa un'offerta unitaria di iniziative su beni che rappresentano, nel loro insieme, l'identità e l'anima dei luoghi.

I risultati positivi che sono stati riscontrati grazie agli accordi⁷⁴ dimostrano che il patrimonio culturale può essere una leva di promozione dell'identità locale e, allo stesso tempo, un'opportunità di sviluppo economico di un territorio. La valorizzazione dei beni culturali attraverso gli strumenti di partenariato si dimostra particolarmente efficace quando questi ultimi sono inseriti in più ampie strategie di riqualificazione territoriale e di rigenerazione urbana con piani strategici di sviluppo culturale⁷⁵.

⁷³ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 293 ss.

⁷⁴ Ad esempio i vari SAC attivi, Mari tra le mura oppure *Apulia Fluminum* hanno dimostrato sicure potenzialità.

⁷⁵ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali* in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 268; G. MARI, *op. cit.*, p. 9.