



23 SETTEMBRE 2020

Partecipazione e sussidiarietà nella
valorizzazione dei beni culturali:
strumenti disponibili e prospettive
future

di Francesca Donà
Dottoranda di ricerca in Giurisprudenza
Università degli Studi di Padova

Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*

di Francesca Donà

Dottoranda di ricerca in Giurisprudenza
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Il presente contributo intende fornire alcuni spunti di riflessione, in un’ottica prettamente costituzionale, sulla disciplina della valorizzazione del diritto dei beni culturali. Nello specifico, l’insito legame che si instaura fra territorio, comunità ed eredità culturale invita il giurista, e, in particolar modo, il giurista giuspubblicista, ad approfondire questa connessione nella prospettiva di poter applicare ed attuare i principi di partecipazione e di sussidiarietà.

Abstract [En]: This paper aims to provide some insights, in a constitutional perspective, about the discipline of enhancement of the law of cultural heritage. Specifically, the natural bond between territory, community and cultural heritage invites the legal expert and, particularly, the expert in public law, to deepen this connection in the perspective of applying and implementing the principle of participation and subsidiarity.

Sommario: 1. Una premessa. 2. Principio partecipativo, sussidiarietà e territorio nella Costituzione italiana. 3. Il ruolo dei cittadini nel D.lgs. n. 42/2004: una timida apertura verso una concezione nuova di partecipazione attiva. 4. Gli spunti offerti dalla disciplina dei contratti pubblici. 5. La prassi amministrativa comunale: i *patti di collaborazione*. 6. Brevi note conclusive e prospettive *de iure condendo*.

1. Una premessa

Lo studio della disciplina della valorizzazione dei beni culturali, per il suo insito legame con il territorio e la comunità di riferimento, induce a maggiori riflessioni circa il ruolo dei cittadini nelle dinamiche pubblico-private ad essa connesse.

Si intende, quindi, principiare dall’idea di base secondo cui il patrimonio culturale di un certo territorio fonda esso stesso l’identità collettiva di quella data comunità e che fra i due esista un rapporto dialettico in grado di porre in essere – nei fatti, prima che nelle norme – pratiche di “cittadinanza attiva”.

La valorizzazione del patrimonio culturale può, infatti, rappresentare un veicolo di rilancio per i singoli territori coinvolti, attraverso l’individuazione di percorsi e strategie capaci di stabilire una connessione con la comunità di riferimento e di riconoscere, quindi, un ruolo determinante ai cittadini, nell’ambito dell’esercizio delle funzioni pubbliche¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editori, Venezia, 1994, p. 42.

Questa riflessione parte dal pensiero di fondo che i vantaggi che possono trarsi dalla tutela e dalla valorizzazione dei beni storico-culturali non si esauriscono nello sviluppo delle attività economiche ad essi collegate, ma vadano, anzi, ricercati nel “miglioramento” e nel “benessere della collettività in cui i beni sono collocati”².

Il recupero della centralità della fruizione del patrimonio culturale diviene, quindi, esso stesso garanzia di partecipazione del cittadino alla vita culturale, in qualità di *civis* attivo e responsabile³.

2. Principio partecipativo, sussidiarietà e territorio nella Costituzione italiana

Feliciano Benvenuti affermava che la democrazia non può dirsi completamente attuata se – accanto alle classiche forme di organizzazione dei singoli – non vengano introdotte formule per consentire la “presenza diretta e attiva dei cittadini” all’esercizio in concreto delle funzioni dello Stato⁴.

Il principio partecipativo, che pone al centro dell’ordinamento il pieno sviluppo del cittadino, pur non essendo codificato puntualmente dalla Costituzione italiana, ne permea la matrice. Lo si ritrova, ad esempio, nell’art. 3, co. 2, Cost., che accosta il principio di eguaglianza sostanziale all’ “*effettiva partecipazione di tutti i lavoratori – si legga cittadini – all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”. Nello stesso senso depone anche l’ultimo comma dell’art. 118, Cost., che impone allo Stato e agli enti territoriali “di favorire

² B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi*, n. 16/2019, p. 2.

³ I medesimi concetti si ritrovano anche nel *Piano nazionale per l’educazione al patrimonio culturale 2018*, emanato dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali – Direzione Generale Educazione e Ricerca (Circolare n. 27/2018), il quale, nelle sue premesse, chiosa che: “L’enfasi posta sulla necessità di favorire un maggiore accesso al patrimonio culturale, di cui si riconoscono l’importante ruolo nella promozione della diversità e nella coesione sociale e i suoi effetti positivi sulla qualità della vita degli individui, implica un impegno forte e strutturato nel campo dell’educazione al patrimonio culturale stesso. Le finalità e i metodi con cui quest’ultima deve essere praticata sono precisate negli Obiettivi e nelle 10 iniziative per l’Anno Europeo del patrimonio culturale, dove viene sottolineata in particolare la necessità di incoraggiare approcci al patrimonio culturale incentrati sulle persone, che siano in grado di sensibilizzare anche i gruppi difficili da raggiungere e di stimolare la partecipazione e la condivisione del patrimonio culturale perché il patrimonio culturale appartiene a tutti. La Decisione del maggio 2017 è stata preceduta dalla *Recommendations of the Committee of Minister to member States on the European Cultural Heritage Strategies for the 21st century* (adottate dal Comitato dei Ministri 22 febbraio 2017 alla riunione 1278 dei Deputati dei Ministri). La Strategia per il patrimonio culturale europeo per il XXI secolo persegue un approccio inclusivo e coinvolge non solo le autorità pubbliche locali, regionali, nazionali ed europee, ma anche tutte le parti interessate del patrimonio, compresi professionisti, organizzazioni non governative, volontariato e società civile. Auspica pertanto che i cittadini siano incoraggiati a svolgere un ruolo maggiore nella sua attuazione, nel contesto dell’azione pubblica e in una più stretta cooperazione con il lavoro svolto dai professionisti e dagli enti pubblici interessati, e riserva infine una particolare attenzione all’ambito della conoscenza ed educazione che “*focuses on the relationship between heritage and shared knowledge, covering awareness raising, training and research*”. Le raccomandazioni ad essa collegata spaziano quindi dall’opportunità di una maggiore integrazione dell’educazione al patrimonio culturale nei curricula scolastici, all’implementazione delle azioni per incoraggiare la partecipazione dei giovani e arricchire la formazione dei professionisti di altri settori con l’intento di accrescere la loro consapevolezza sul ruolo e significato del patrimonio culturale, fino allo sviluppo di studi e ricerche sui temi del patrimonio e alla condivisione e diffusione dei loro esiti”.

⁴ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., p. 22.

l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Il principio di sussidiarietà rappresenta, pertanto, un concetto *relazionale* – che mette, cioè, in rapporto parti diverse, lo Stato e le Regioni, gli enti territoriali e quelli funzionali, le istituzioni e i cittadini – all'interno del quale la *decisione di preferenza* avviene in favore dell'ambito più vicino agli interessati⁵.

La giustificazione di tale scelta si rinviene nel criterio dell'adeguatezza dei mezzi e delle misure adottate, rispetto al risultato effettivamente voluto e, nei fatti, conseguito. Così inteso, il principio di sussidiarietà abbraccia e comprende sia la sua accezione verticale, sia quella orizzontale, la prima propedeutica alla seconda⁶, entrambe dirette verso l'espansione della partecipazione dei cittadini alle scelte politico-amministrative nell'ambito del loro contesto di riferimento, seppur con dei doverosi distinguo. Infatti, osservando più da vicino i due differenti significati, emergono, al contempo, sia la stringente contiguità fra il principio di sussidiarietà e quello partecipativo, sia la loro naturale diversità: se, da una parte, la sussidiarietà verticale impone la presenza di differenti livelli di amministrazione, che contemplan, per evidenti ragioni, istituzioni rappresentative territoriali, dotate di specifiche competenze; dall'altra, la sussidiarietà orizzontale apre, con maggior immediatezza, alla necessità partecipativa del cittadino qualunque⁷.

⁵ “Da un lato è dirimente il profilo verticale dei rapporti tra gli Enti territoriali - ex. art. 114 Cost. - ossia tra l'ente pubblico più vicino al territorio in cui è radicato un bene culturale e tutti gli altri Enti della Repubblica - ex. art. 9 e 114 Cost. - chiamati, a diverso titolo, ad assolvere, secondo le rispettive competenze, i propri compiti in materia di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali; dall'altro lato è oggi sempre più significativo il profilo orizzontale dei rapporti tra cittadino e amministrazione, posto che non si può revocare più indubbio che il cittadino sia, rispetto al patrimonio dei beni culturali, titolare di ben due peculiari, e differenti, posizioni giuridiche soggettive: la prima corrispondente ad un 'diritto diffuso alla redditività economica (ossia, in ogni caso, alla sua migliore gestione possibile) del nostro, inestimabile, patrimonio culturale'; la seconda posizione giuridica soggettiva che – oramai da diverso tempo – va riconoscendosi in capo al cittadino corrisponde, poi, alla titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo di 'accesso ai beni culturali', da considerarsi, oggi, incluso negli stessi livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, ex. art. 117, comma 2, lett. m) della Carta costituzionale”: A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 5; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, p. 17.

⁶ G. RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in V. BALDINI (a cura di) *Atti del Convegno "Sussidiarietà e diritti"*, Cassino, 16.12.2005, pp. 1-3.

⁷ In senso parzialmente differente: U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006, p. 4: “Vi è poi un altro riferimento che, per quanto problematico, non dovrebbe essere escluso dall'area della riflessione (anch'esso non può qui essere trattato se non di scorcio): il riferimento al principio di sussidiarietà, in senso orizzontale (nella relazione cioè poteri pubblici/cittadini). La sua esplicita introduzione in Costituzione, attraverso la riforma del tit. V, nell'art. 118.4, come principio che regge tutti i livelli del pubblico potere, pone l'interrogativo se in esso vada vista l'inclusione anche del principio partecipativo o se si tratti di nozioni e dunque di principi contigui ma differenziati. Per chi scrive – tenuto conto che la sussidiarietà si alimenta di entità sociali capaci di organizzazione, di competenze e di un certo volume di risorse proprie - è più probabile la seconda costruzione, e in tal caso si porrà il problema di vederne i reciproci rapporti che, in linea generale, saranno di complementarità ma che potrebbero anche conoscere zone di rivalità”.

Prendendo le mosse, allora, dall'accezione orizzontale del paradigma della sussidiarietà, si può cogliere quella particolare connessione tra quest'ultima e il principio partecipativo, che consente di individuare un rapporto circolare tra *cittadini, territori e istituzioni*.

Tutto ciò può essere concepito e, in conseguenza, attuato nella ferma convinzione che nessuna forma di Stato può definirsi autenticamente democratica “se ignora o dimentica le opportunità di dialogo istituzionale con i propri cittadini”⁸, attuabili attraverso la logica della democrazia partecipativa⁹ e, in questo specifico contesto, dell’*“amministrazione condivisa”*¹⁰.

Da questo angolo visuale, il territorio e le istituzioni rappresentative di esso giocano un ruolo fondamentale, perché è solo nel rapporto con questi ultimi, ossia con la comunità di riferimento, che può dirsi attuabile il principio di sussidiarietà in favore del livello di governo più prossimo ai cittadini. Questo assunto costituisce il punto di partenza per individuare una successiva naturale correlazione, ossia quella tra l'art. 118, co. 4 e l'art. 5 della Costituzione, espressione del principio pluralista e autonomico¹¹.

Il principio partecipativo, nella variante che accoglie e manifesta il concetto di sussidiarietà (più nello specifico, di sussidiarietà orizzontale) viene declinato in modi differenti, a seconda delle caratteristiche proprie dei vari settori dell'ordinamento in cui trova la sua specifica collocazione: uno di questi è la disciplina dei beni culturali, che per loro naturale configurazione, recano con sé un insito legame con il territorio¹².

Anche sotto questo profilo, la Costituzione offre un particolare spunto di riflessione, poiché inserisce – tra i principi fondamentali – la tutela “*del patrimonio storico e artistico della Nazione*”. L'espressione “*Nazione*”, opportunamente richiamata dal Costituente nella disposizione di cui all'art. 9, racchiude in sé un'idea di popolo, non asettica e indeterminata, ma connotata dalle peculiarità del territorio, dalle sue tradizioni e dalla sua storia e, come tale, custode del proprio patrimonio culturale, visibile e invisibile¹³.

⁸ È la lezione del giurista N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978.

⁹ Sul tema, in particolare, si rinvia a U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

¹⁰ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4/1997.

¹¹ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2017, pp. 48-49.

¹² È quanto sostiene E. Fidelbo, accostando i beni culturali ai beni comuni, in 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 *Aedon*, n. 3/2018, pp. 3-4.

¹³ G. SCIULLO, *Patrimonio e beni*, in AA.VV., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 39: “ormai acquisito che i beni paesaggistici ricevono tutela in ragione del valore culturale presentato, ossia per concorrere essi a identificare la struttura o la forma visibile del paese, e quindi a determinarne la stessa identità nazionale”. Sul punto si veda anche il contributo di G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in *Federalismi*, n. 16/2020.

La conservazione dell’eredità culturale, ad opera di una determinata comunità, non può essere fine a sé stessa, ma – in un’ottica attuativa dei principi costituzionali qui menzionati – può assumere un ruolo cruciale per lo stesso rilancio del territorio, mediante il ricorso a specifiche tecniche di valorizzazione¹⁴. L’architettura costituzionale, come rinnovata dalla riforma del 2001, divide la materia “beni culturali” in due differenti aree di competenza. Se, da un lato, la Costituzione affida la tutela dei beni culturali alla potestà legislativa statale; dall’altro, include la valorizzazione di questi ultimi nella potestà legislativa concorrente, generando un’intricata selva di rapporti tra la legislazione statale e quella regionale, nonché l’attività amministrativa degli enti locali¹⁵.

A questo quadro si deve aggiungere il fatto che l’art. 116, 3° co., Cost., – disposizione dal particolare rilievo in questo momento storico¹⁶ – annovera, fra le materie oggetto delle “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” ottenibili dalle Regioni ordinarie che attivino la procedura suddetta, proprio la tutela dei beni culturali di cui alla lettera s), 2° co., art. 117, Cost.

Fermo restando quanto previsto dal dettato costituzionale, l’assetto effettivo della valorizzazione dei beni culturali ad opera degli interventi dei cittadini è dato dal contenuto (e della qualità) della normativa ordinaria di settore e dall’atteggiarsi – in concreto – degli attori istituzionali coinvolti, motivo per cui, per inquadrare correttamente il paradigma della partecipazione dei cittadini nelle suddette dinamiche è imprescindibile raffrontare le norme giuridiche con i modelli fattuali di riferimento¹⁷.

¹⁴ Il dibattito sul tema è più che attuale; si vedano, per esempio, gli atti del Convegno dell’AIPDA “*Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione*”, tenutosi dal 4 al 6 ottobre 2018 a Reggio Calabria. Sul punto, in particolare, si vedano i seguenti contributi, F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di “democrazia diretta” per lo sviluppo dei territori*; C. VITALE, *Fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne: attori, strumenti e prospettive* e V. SPAGNA, *Sviluppo del territorio e ‘Diritto al paesaggio’: alla ricerca di un equilibrio perduto*.

¹⁵ Non è possibile approfondire questo interessante profilo, per cui si rimanda a G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e leale collaborazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017.

¹⁶ Il riferimento è al percorso intrapreso dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per ottenere nuove e ulteriori forme e condizioni di autonomia, ai sensi dell’art. 116, 3° co., Cost. Sul tema, si veda, da ultimo, il contributo di M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura sostanziale dell’art. 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020. Nello specifico, sul rapporto tra autonomia differenziata e beni culturali: M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, n. 3/2019.

¹⁷ Sulla necessità di accostare gli strumenti del diritto positivo a quelli offerti dalla prassi e, in particolare, dai modelli amministrativi, si veda F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di “democrazia diretta” per lo sviluppo dei territori*, (ora) in *DPCE online*, n. 2/2019, p. 1135: “Attraverso il raffronto tra la disciplina positiva e i modelli amministrativi affermatasi nelle realtà locali si intende verificare se ed in quale misura il coinvolgimento dei cittadini in attività di valorizzazione, *sub specie* di rigenerazione, cura e gestione di beni e spazi pubblici riconducibili alla categoria di patrimonio culturale possa concorrere all’avvento del nuovo cittadino, con ricadute positive (oltreché sul piano dell’incremento della coesione sociale) sullo sviluppo dei territori”.

3. Il ruolo dei cittadini nel D.lgs. n. 42/2004: una timida apertura verso una concezione nuova di partecipazione attiva

Occupandosi della materia beni culturali, sia pure sotto il profilo costituzionale relativo alle garanzie partecipatorie dei cittadini, è impossibile procedere senza prima aver consultato il D.lgs. n. 42/2004 (“*Codice dei beni culturali e del paesaggio*”), che disciplina la tutela, la gestione e la valorizzazione dei beni culturali.

Nel Codice suddetto paiono ritrovarsi, infatti, alcune aperture al principio partecipativo e, in ispecie, nell’inciso in cui il *corpus* normativo accosta l’azione amministrativa, in materia di valorizzazione dei beni culturali¹⁸, ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà orizzontale, i quali – come si avuto modo di accennare poc’anzi – costituiscono corollari costituzionali, atti a favorire la partecipazione dei soggetti privati alle scelte pubbliche¹⁹, nonché ad attuare le finalità di solidarietà sociale, come indicato dall’art. 6, co. 3, D.lgs. n. 42/2004.

La medesima disposizione definisce la valorizzazione come “l’esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura”.

Più nello specifico, inoltre, l’art. 111, D. lgs. n. 42/2004, prevede, inoltre, che alla valorizzazione dei beni culturali “*possano concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati*”; che la stessa attività possa avvenire ad iniziativa pubblica o privata e che, in particolare, la prima debba essere conforme “*ai principi di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione*”.

Nell’annoverare le iniziative dei privati, la norma esaminata indica – seppur in via timidamente programmatica – una certa sensibilità verso un possibile ruolo dei cittadini nelle dinamiche culturali, sia

¹⁸ Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali si vedano: S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pp. 675 e ss.; C. BARBATI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo il Titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, pp. 145 ss.; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 651 e ss.; P. STELLA RICHTER, E. SCOTTI, *Lo stato dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova, 2002; N. AICARDI, *L’ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 20 e ss.; L. DEGRASSI, *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2008; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011; A. LAZZARO, *Valorizzazione dei beni culturali e funzione sociale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2015, p. 1213. E. BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, pp. 471 e ss.

¹⁹ Art. 6, comma 3, D.lgs. n. 45/2004: “La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”.

sotto il profilo dell'iniziativa economica, sia, da un più generale angolo visuale, ossia quello del loro diretto coinvolgimento nelle attività di valorizzazione del patrimonio culturale²⁰.

In tale contesto normativo si distinguono una fase di programmazione e una fase di gestione dei beni culturali, rispettivamente disciplinate dagli artt. 112 e 115 del D.lgs. n. 42/2004: questi parametri normativi sono di sicuro interesse per gli obiettivi che qui sono stati posti, poiché da essi si ricavano alcune, anche se risicate, informazioni sulle forme di concorso pubblico-privato nelle attività di valorizzazione.

Infatti, dopo aver ripartito la competenza in materia di valorizzazione dei beni culturali pubblici tra lo Stato e le Regioni, seguendo il criterio della loro appartenenza dominicale, l'art. 112, D. lgs. n. 42/2004, disciplina la fase programmatica della promozione dei beni culturali (di pubblica proprietà), affidandola al Ministero dei Beni e delle Attività culturali, alle Regioni e agli enti pubblici territoriali. In questo ciclo di pianificazione, i soggetti pubblici summenzionati hanno il compito di stipulare accordi atti ad elaborare *“strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, nonché (...) conseguenti piani strategici di sviluppo culturale”*.

All'interno dei suddetti compromessi di programma, ai sensi dell'art. 112, comma 5, D. lgs. n. 42/2004, le pubbliche amministrazioni interessate possono identificare alcuni *“appositi soggetti giuridici”*, ai quali affidare l'elaborazione e l'attuazione dei piani strategici suddetti²¹. Tali soggetti, sulla cui natura giuridica il legislatore tace, possono essere partecipati sia da privati proprietari di beni culturali, sia da persone

²⁰ Su questo punto, è necessario fare una precisazione. Nel diritto dei beni culturali, le *forme di cooperazione pubblico-privato* sono al centro del dibattito da più di un decennio: la rigidità che ha caratterizzato, da sempre, la normativa concernente la tutela e la conservazione dei beni culturali, infatti, mal si concilia con l'esigenza di garantire la fruizione collettiva di tali beni e con l'obiettivo di diffondere la cultura e la conoscenza nel nostro Paese. In altre parole, l'intervento, nell'ambito dei beni culturali, delle imprese, le quali hanno, spesso, dimostrato di essere in grado di svolgere in modo più efficiente le attività di valorizzazione del patrimonio culturale, è fortemente condizionato – per non dire eccessivamente limitato – dal quadro normativo vigente, intriso da una forte connotazione burocratico-amministrativa. Simili, ma non identiche considerazioni possono essere svolte con riferimento alle formazioni sociali operanti nell'ambito del cosiddetto terzo settore: quest'ultime, in realtà, pur nelle difficili maglie della normativa pubblicistica, trovano maggiori spazi per inserirsi nella gestione e valorizzazione dei beni culturali. In tal senso si vedano: P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi*, n. 2/2018; G. DE GIORGI GHEZZI, *Pubblico e privato per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali (lo Statuto dei beni culturali)*, in *Nuove autonomie*, n. 1-2/2003; G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, n. 1-2/2012; S. SERGIO, *La valorizzazione dei beni culturali mediante il turismo*, in *Federalismi*, n. 6/2018.

²¹ Art. 112, commi 4 e 5, D. lgs. n. 42/2004: *“Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti. Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4”*.

giuridiche (private) senza scopo di lucro, a condizione che lo specifico intervento nel settore sia direttamente previsto dalla legge o dal loro statuto.

Le pubbliche amministrazioni, pertanto, possono stipulare accordi con i privati allo scopo di attuare i servizi connessi e strumentali alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali; allo stesso modo, gli enti pubblici possono concludere ulteriori accordi con le associazioni culturali o di volontariato, in possesso di particolari requisiti, che abbiano previsto nel loro statuto finalità di promozione dei beni culturali.

Nonostante la platea dei soggetti privati coinvolti nei procedimenti rimanga ancora molto esigua, la disposizione esaminata sembra configurare un'apertura di sistema rispetto all'atteggiamento "statalista" nei confronti dell'amministrazione dei beni culturali. Il D.lgs. n. 42/2004, in ogni caso, offre una logica di fondo collaborativa (almeno) verso alcune categorie di privati: questi ultimi, infatti, di concerto alle amministrazioni pubbliche titolari dei beni culturali e al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, possano ambire allo svolgimento di un ruolo nella pianificazione delle funzioni di valorizzazione²².

In questa direzione si inserisce anche l'altra norma citata contenuta nel Codice dei beni culturali, che contempla la fase gestionale dei beni culturali: accanto all'ipotesi della gestione diretta, l'art. 115, D. lgs. n. 42/2004 stabilisce, in aggiunta a quanto in precedenza esposto, che la gestione indiretta dei beni culturali "è attuata tramite la concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta o integrata" da parte delle pubbliche amministrazioni a cui appartengono i beni culturali suddetti o dei soggetti giuridici di cui all'art. 112, co. 5, D. lgs. n. 42/2004, qualora siano risultati conferitari dei beni a seguito dell'espletamento di procedure di evidenza pubblica²³.

L'analisi del quadro normativo, che non può dirsi ovviamente esaustiva di tutti i profili concernenti la gestione dei beni culturali²⁴, deve essere, allora, condotta alla luce delle direttrici del presente contributo, ossia dei principi di partecipazione cittadina e di sussidiarietà.

La *ratio* delle disposizioni citate lascia intravedere lo spazio per un possibile coinvolgimento di soggetti esterni rispetto alle amministrazioni pubbliche, il che presuppone – almeno in via di principio – un generale indebolimento della riserva esclusiva dei soggetti pubblici nella gestione delle attività di

²² P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 112*, in R. TAMIOZZO (coordinato da), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, pp. 488 e ss.

²³ In ogni caso, i privati che eventualmente partecipino a questi soggetti giuridici non possono essere individuati come concessionari della gestione indiretta.

²⁴ Per una visione d'insieme della materia si vedano: M. A. SANDULLI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2019; FAMIGLIETTI, PIGNATELLI, NISTICÒ, *Codice dei beni culturali ragionato*, Neldiritto Editore, Molfetta, 2018; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali: modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006.

promozione dei beni culturali, deponendo a favore di una maggior apertura nei confronti della società civile.

Tuttavia, il limite del modello qui analizzato è rappresentato dall'ideazione di forme di collaborazione pubblico-private, comunque “sbilanciate” verso la parte pubblica, a cui vengono riservate l'iniziativa, la definizione degli obiettivi e l'individuazione di strategie e programmi²⁵.

Le particolari categorie di soggetti privati, abilitati a poter prender parte alla programmazione culturale strategica e alle attività di valorizzazione, rimangono, infatti, ancora escluse dall'affidamento diretto delle concessioni delle attività di valorizzazione²⁶: le indicazioni provenienti dal D.lgs. n. 42/2004 vanno, dunque, nel senso di privilegiare, *in primis*, i raccordi collaborativi fra gli enti pubblici e, solo in seconda battuta, di favorire l'approccio partecipativo dei soggetti privati²⁷.

Per questo motivo, a parere di chi scrive, l'impianto generale del Codice Urbani, pur aprendo al concetto di “*partecipazione del cittadino*”, non si spinge – ancora – verso la logica della cosiddetta “*amministrazione condivisa*”, con questo intendendo riferirsi ad un maggior coinvolgimento dei cittadini nella fase programmatica, nonché nella gestione operativa dei beni culturali.

In quest'ottica, auspicando l'apertura al cittadino nella gestione dei beni culturali e, in particolar modo, alla loro valorizzazione, non si intende alludere alla mera prospettiva economica dell'ingresso dei privati al posto dei soggetti pubblici, ma al riconoscimento – prima fattuale e poi giuridico – del ruolo dei cittadini anche in fasi procedurali e gestionali tradizionalmente riservate alla mano pubblica. Come si vedrà a breve, questo tipo di logica assume maggior densità e concretezza, se si sposta il punto di osservazione dalla prospettiva statale a quella locale, immaginando più facilmente la procedimentalizzazione del coinvolgimento di gruppi di cittadini o comitati civici in specifiche procedure amministrative concernenti i beni culturali “urbani”.

²⁵ B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, cit. pp. 4-5.

²⁶ Art. 115, comma 3, D. lgs. n. 42/2004. A tale proposito si intende anche richiamare quanto previsto dal D.M. 6 ottobre 2015, con cui è stata introdotta la possibilità di affidare in “concessione d'uso” ad associazione e fondazioni senza scopo di lucro “beni culturali immobili del demanio culturale dello Stato, per l'utilizzo dei quali non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro” per la “realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, all'art. 19, comma 6, l. n. 448/1998 che prevede l'affidamento a privati “in concessione o con contratto (...) che promuovono e si obbligano ad attuare il relativo progetto, l'adattamento, la ristrutturazione o la ricostruzione di beni immobili non più utilizzati dall'amministrazione statale e dagli enti locali, per la loro proficua utilizzazione da parte degli stessi soggetti e con corresponsione, per il tempo di godimento dei beni, di un prezzo all'amministrazione statale ed agli enti locali fissato tenendo conto dell'impiego finanziario derivante dall'esecuzione del progetto e del valore di mercato del bene”, ma anche ai “Programmi unitari di valorizzazione dei beni demaniali per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali”, nell'ambito dei quali è stato previsto lo strumento delle concessioni o locazioni di valorizzazione, di cui all'art. 1, comma 262, l. n. 296/2006.

²⁷ 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*, n. 4-5/2006, p. 12; C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali*, Atti del Convegno “*Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione*”, AIPDA, Reggio Calabria, 4 - 6 ottobre 2018, pp. 7-8.

4. Gli spunti offerti dalla disciplina dei contratti pubblici

Sul versante delle procedure di evidenza pubblica, e sulla scorta di quanto previsto dal Codice dei beni culturali, la novellata disciplina dei pubblici contratti offre diversi strumenti operativi, specificamente ideati per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali o, in qualche modo, facilmente adattabili alle fattispecie trattate nel presente scritto.

Il D. lgs. n. 50/2016, infatti, contiene i riferimenti ad almeno due forme di *partenariato pubblico-privato*: la prima, attivabile dal Ministero dei Beni culturali per “assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela”²⁸ (è il cosiddetto *partenariato culturale*); la seconda è, invece, rappresentata dal *partenariato sociale*, che, a sua volta, ricomprende gli istituti degli interventi di sussidiarietà orizzontale²⁹ e del baratto amministrativo³⁰.

La prima specie citata si caratterizza per l'utilizzo di una procedura semplificata di individuazione del *partner* privato contraente analoga a quella prevista dall'art. 19, D. lgs. n. 50/2016, che disciplina i contratti di sponsorizzazione. Questa tipologia di collaborazione pubblico-privato è diretta ad “assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela”.

La portata di questa disposizione e, quindi, delle procedure in concreto applicabili, dipende, in larga parte, dal significato che si intende attribuire al termine *partenariato*. Infatti, se lo si declina secondo la nozione

²⁸ Art. 151, comma 3, D.lgs. n. 50/2016: “Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1”.

²⁹ Art. 189, commi 2, 3 e 4, D.lgs. n. 50/2016: “Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. Decorsi due mesi dalla presentazione della proposta, la proposta stessa si intende respinta. Entro il medesimo termine l'ente locale può, con motivata delibera, disporre l'approvazione delle proposte formulate ai sensi del comma 2, regolando altresì le fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione. La realizzazione degli interventi di cui ai commi da 2 a 5 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Le opere realizzate sono acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente competente”.

³⁰ Art. 190, D. lgs. n. 50/2016: “Gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa”.

offerta dagli artt. 3, comma 1, lett. *eee*), e 180 e ss. del D.lgs. n. 50/2016 – i quali si riferiscono all’istituto del *project financing* – l’affidamento dei servizi di cui all’art. 151, comma 3, D. lgs. n. 50/2016, rientrerebbe nella casistica appena citata, presentando le caratteristiche proprie dell’istituto generale previsto dal Codice appalti. Se, invece, il termine partenariato si dovesse intendere in senso lato (riferibile – quindi – ad ogni forma di collaborazione intercorrente fra il Ministero dei beni culturali e i differenti soggetti privati/pubblici) qualsiasi affidamento di servizi, purché per le finalità previste dalla disposizione in oggetto, vi ricadrebbe senza la necessità di ulteriori specifici requisiti.

È chiaro, pertanto, che qualora si sposasse la prima delle ipotesi qui prospettate, la platea di soggetti partecipanti/proponenti si restringerebbe alle sole imprese private, dotate di particolari requisiti professionali, tecnici ed economico-finanziari; mentre, se si adottasse un concetto più ampio di partenariato, vi potrebbero ricadere soggetti altri ed ulteriori rispetto a quelli ammessi alla partecipazione delle gare pubbliche: la questione è tutt’ora aperta³¹.

Il partenariato sociale sembra rivolgersi, invece, ad una diversa platea di destinatari, ossia direttamente ai cittadini, organizzati in gruppi o formazioni socio-culturali. Ai sensi dell’art. 189, co. 2, D. lgs. n. 50/2016, questi ultimi hanno la facoltà di formulare agli enti territoriali competenti, indicandone costi e mezzi di finanziamento, proposte operative di pronta fattibilità “*per la realizzazione di opere di interesse locale*”. Tali interventi possono anche avere ad oggetto immobili “*sottoposti a tutela storico-artistica*”, previa l’acquisizione di pareri o autorizzazioni richieste dalla legge e, in particolare, dal Codice dei beni culturali.

In un contesto di tal genere, le amministrazioni coinvolte possono predisporre appositi regolamenti per la disciplina delle attività e dei procedimenti correlati. Le opere eventualmente realizzate sono acquisite a titolo originario dall’ente pubblico competente e ai privati sono riconosciute forme di agevolazione e/o esenzioni fiscali, come corrispettivo per l’attività svolta.

Simile è anche la logica della disciplina del baratto amministrativo, di cui all’art. 190 del Codice dei Contratti, il quale offre la possibilità alle pubbliche amministrazioni di definire criteri e condizioni al fine di stipulare i contratti di partenariato sociale, sulla base di proposte e progetti presentati da cittadini singoli o associati, individuando – al contempo – riduzioni o esenzioni tributarie, in relazione al tipo di interventi svolti dai privati³².

³¹ Sul punto si vedano i contributi di: P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi*, n. 2/2018, p. 22; G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, n. 1/2018 e E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, cit., pp. 5-6.

³² Le attività previste concernono:

- la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze o strade;
- la valorizzazione di dette aree verdi, piazze o strade, mediante iniziative culturali di vario genere;
- gli interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, aventi ad oggetto aree e beni immobili inutilizzati.

Se, per quanto concerne il *partenariato culturale*, risulta più arduo intravedere “*luoghi istituzionali*” dedicati ai cittadini attivi, dal momento che le forme di collaborazione pubblico-privato cui si è fatto riferimento sono specificamente indirizzate alle imprese; per quanto riguarda, invece, il *partenariato sociale* meritano di essere condivise alcune osservazioni.

I modelli in cui si articola quest’ultimo si caratterizzano per una minore complessità delle procedure attuabili, che si conciliano maggiormente con le possibilità delle formazioni di cittadini interessate alla partecipazione nell’ambito culturale. Tuttavia, anche queste forme collaborative sono ancora fortemente imperniate sulla centralità dell’azione amministrativa pubblica, piuttosto che su di una reale presa di coscienza circa l’esigenza di coinvolgere direttamente i cittadini nelle suddette dinamiche.

Nello specifico, il baratto amministrativo è stato concepito per fornire supporto a quei cittadini che versino in condizioni economiche di difficoltà e che, pertanto, non siano in grado di ottemperare alle obbligazioni tributarie di natura locale. Per questa ragione, la concessione di esenzioni o agevolazioni fiscali sembrerebbe rispondere principalmente ad una logica di corresponsione e scambio, orientata al breve periodo e avulsa dalla prospettiva relativa all’amministrazione condivisa dei beni culturali³³.

In buona sostanza, pur contemplando soluzioni che prevedono la presenza di soggetti privati in alcune procedure connesse o applicabili alle strategie di valorizzazione dei beni culturali, l’attuale disciplina del Codice dei contratti non contempla strumenti *ad hoc* per l’inserimento dei cittadini all’interno di specifici processi partecipativi, che siano volti allo sviluppo del dibattito locale intorno alle tematiche suddette.

5. La prassi amministrativa comunale: i *patti di collaborazione*

Il diritto vivente – che è rappresentato dalla prassi fattuale delle azioni – volge, invece, verso un’altra direzione, completamente estranea rispetto al perimetro normativo delle soluzioni legislative poc’anzi esaminate.

Nella prassi amministrativa comunale si è assistito, infatti, al proliferare di nuovi moduli consensuali tra cittadini e pubblica amministrazione, che vengono indicati come “patti di collaborazione”.

Nello specifico, questi accordi vengono definiti come “*lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni culturali*”³⁴ e hanno

³³ E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, cit., p. 6: “Sebbene agevolazioni di questo genere in favore dei “cittadini attivi” siano previste anche dai regolamenti per l’amministrazione condivisa, in tale contesto esse si inseriscono in una logica meramente promozionale, assumendo una posizione ancillare rispetto all’oggetto del patto. La diversa prospettiva balza all’occhio, soprattutto nel baratto amministrativo. Qui, è richiesta una corrispondenza tra quanto dovuto e quanto concesso, rendendo la riduzione o l’esenzione di tributi, almeno in senso lato, un vero e proprio corrispettivo dell’attività svolta dai privati”; F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. sc. Amm.*, n. 3/2016, p. 9.

³⁴ La definizione è ripresa dall’art. 5, comma 1 del “*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*” del Comune di Bologna.

trovato attuazione in diversi Comuni italiani. Sono atti di natura non autoritativa, stipulati sulla base di Regolamenti comunali per la gestione condivisa dei “beni comuni urbani”, i quali vengono definiti come “beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l’amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere delle comunità e dei suoi membri, all’esercizio dei diritti fondamentali della persona e all’interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell’art. 118, comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva”³⁵. Il settore dei beni culturali, non a caso, è uno fra i più interessati dai patti di collaborazione³⁶, in ragione del congenito legame che si instaura fra territorio, comunità e patrimonio culturale.

I suddetti regolamenti vengono, quindi, emanati in diretta applicazione del principio di sussidiarietà ex art. 118, co. 4, Cost., e disciplinano i modi e le forme attraverso cui giungere alla definizione di veri e propri compromessi negoziali fra pubblica amministrazione e cittadini “attivi”³⁷.

Tali istituti presentano caratteristiche parzialmente diverse da Comune a Comune e sono dotati di alcune interessanti peculiarità, che li accomunano e che costituiscono una novità, non solo per il settore dei beni culturali, ma anche per il diritto amministrativo nel suo complesso.

I principi generali richiamati nei patti di collaborazione sono quelli della “fiducia reciproca”, dell’“inclusività”, della “solidarietà”. Per quanto riguarda le forme, invece, il canone è quello dell’“informalità”³⁸. L’iniziativa, per addivenire alla stipula delle convenzioni di collaborazione, è intestata sia alla parte pubblica, sia a quella privata, a conferma della parità contrattuale dei soggetti coinvolti. Lo stesso può dirsi anche per la fase di progettazione e programmazione degli interventi da effettuare³⁹.

³⁵ F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Trento, 2016, 45.

³⁶ Secondo il rapporto 2017 di Labsus, i patti di collaborazione aventi ad oggetto le voci “beni culturali” e cultura rappresentano il 16% dei patti stipulati, precedute solo dal settore ambiente e verde urbano (38%) e da quello dell’arredo urbano (25%). Fonte: www.labsus.org.

³⁷ “Si tratta di iniziative che fondano direttamente sull’art. 118, comma 4 Cost., quale espressione dell’ ‘autonoma iniziativa (dei cittadini) a prendersi cura di un interesse generale’ e che, in assenza tanto di un diretto riferimento normativo, quanto di una definizione tecnico-giuridica sono state ricondotte a sistema da una serie di regolamenti comunali, secondo un modello di ‘positivizzazione’ in cui la potestà regolamentare degli enti locali diviene strumento di attuazione del disposto costituzionale”: B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, cit., 9.

³⁸ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1/2018, p. 7.

³⁹ Molti si sono interrogati sulla natura di questi accordi dalla natura non autoritativa. Alcuni autori li hanno ricondotti agli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all’art. 11, l. n. 241/1990, altri, invece, li hanno fatti ricadere nell’attività amministrativa di diritto privato, avente rilievo pubblicistico; altri ancora hanno sostenuto i patti di collaborazione non siano classificabili a priori e che sia possibile prefigurare per questi un assetto a geometria variabile, a seconda del loro effettivo contenuto.

Molto spesso, inoltre, all'interno dei regolamenti sono previsti meccanismi partecipativi e di dibattito pubblico, nel caso in cui pervengano alla pubblica amministrazione proposte diverse o si senta la necessità di consultare una più ampia platea di soggetti, oltre a quelli proponenti⁴⁰.

In questo modo, l'interesse generale alla valorizzazione dei beni culturali si trova a coincidere, da un lato, con l'esigenza dei cittadini di esprimere i propri convincimenti, attraverso esperienze partecipative riferite alla propria comunità, dall'altro, con quella delle amministrazioni locali di "individuare forme innovative di gestione dei beni pubblici"⁴¹, cercando di rinsaldare il legame fra *amministratori* e *amministrati*, al di fuori del circuito politico-rappresentativo.

L'approccio utilizzato nei regolamenti, e nei relativi patti attuativi, è, quindi, quello tipicamente funzionalista, diretto, cioè, a colmare bisogni ed esigenze, individuali e collettivi, delle comunità coinvolte, analizzando le soluzioni realizzabili, alla luce della concretezza dei fatti e cercando di garantire, in questo modo, il pieno soddisfacimento dei diritti fondamentali dei singoli⁴².

Queste forme di cooperazione pubblico-privato non trovano riscontro nelle disposizioni precedentemente esaminate⁴³, perché i loro presupposti di partenza sono di segno diametralmente opposto rispetto alle *rationes* degli istituti legislativi citati: in questi ultimi la centralità dell'azione amministrativa fa da caposaldo alla disciplina pubblicistica e l'intervento del privato è concepito soltanto come una eventualità *a latere* del procedimento; nell'esperienza dei patti di collaborazione, invece, la condivisione – fra autorità e cittadini – del potere di amministrare la *res publica* costituisce la stessa ragione ontologico-fondativa della nascita e dello sviluppo di questi peculiari strumenti per la valorizzazione dei beni comuni e, nello specifico, dei beni culturali.

La logica conseguenza dell'impianto creato dai patti di collaborazione è, infatti, la sostanziale uguaglianza del rapporto intercorrente tra i cittadini attivi e l'amministrazione, il quale sembra dirigersi chiaramente

⁴⁰ Per una precisa disamina dei patti collaborativi e, in particolare, del regolamento del Comune di Bologna si veda: P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016.

⁴¹ B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, cit., 10. Cfr. anche, G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2017, p. 49, ove afferma che "le attività di cura dei beni comuni" costituiscono "una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica" nella quale vengono condivise "responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale". F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, cit., 61.

⁴² Sulle funzionalità dei beni comuni rispetto al soddisfacimento dei diritti della persona, si rinvia a: A. LUCCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Bari, 2013, 66 ss.; N. T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017 e P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Giustiziamm.it*, 2012. Nello specifico, per i beni culturali, si vedano, invece: F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale nella rete costituzionale della sussidiarietà orizzontale*, Atti del Convegno "Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione", AIPDA, Reggio Calabria, 4 - 6 ottobre 2018, pp. 9-10 e E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, cit.,

⁴³ Mi riferisco alle norme del Codice dei beni culturali e a quelle del Codice appalti pubblici.

verso il modello dell'amministrazione condivisa, in cui risorse e responsabilità vengono equamente ripartite.

L'attuazione di queste forme di collaborazione rientra in un apprezzabile panorama, che costituisce un elemento di innovazione democratica⁴⁴ per l'ordinamento italiano e che può rientrare nel più ampio contesto definito come quello dell'"autonomia civica", la quale può dar luogo a meccanismi impliciti di riconoscimento culturale all'interno di una comunità. In questo senso, la concretizzazione del principio di sussidiarietà, ad opera dei patti collaborativi in ambito culturale, si manifesta anche come corollario del principio autonomista, di cui all'art. 5, della Costituzione⁴⁵.

6. Brevi note conclusive e prospettive *de iure condendo*

Il settore dei beni culturali risulta particolarmente incardinato all'interno dello schema classico che vede la pubblica amministrazione quale protagonista delle scelte politico-amministrative circa la *res publica*. Il D.lgs. n. 42/2004 e il D.lgs. n. 50/2016 testimoniano, in via principale, questa tendenza.

Tuttavia, il dato che emerge, e che si inserisce nella direzione opposta, è rappresentato dall'innovazione del fattuale, rappresentata dall'esperienza dei patti di collaborazione a livello comunale⁴⁶. Questo modo di procedere è un esempio di quella che si può definire come "*sperimentazione democratica*"⁴⁷, la quale consiste nella ricerca e nell'individuazione di modelli, formule e luoghi⁴⁸, nei quali si possa accrescere, con metodo, il grado di democraticità di un ordinamento⁴⁹.

I patti di collaborazione, infatti, fermo restando gli insostituibili doveri ed obblighi in capo alla pubblica autorità, sembrano aver dischiuso nuovi spazi di coinvolgimento attivo dei cittadini, in piena conformità ed attuazione della generale prospettiva sull'amministrazione condivisa⁵⁰.

⁴⁴ Si può, in questo caso, parlare di "innovazione democratica", laddove questa espressione si riferisce a "istituzioni specificatamente pensate per incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali politici": G. SMITH, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 1.

⁴⁵ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 47 ss.

⁴⁶ Sull'autonomia degli enti locali e, in particolare, sul fatto che i Comuni siano in grado di ovviare alle rigidità e ai formalismi del diritto statale si veda: F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto della città*, in *Munus*, 2016, pp. 271 e ss.

⁴⁷ Circa il concetto di "*sperimentazione democratica*" si rinvia al volume di C. F. SABEL, *Esperimenti di nuova democrazia*, in R. PRANDINI (a cura di), Armando Editore, Roma, 2013 e, nello specifico, al contributo di R. PRANDINI, *Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi*.

⁴⁸ "Il luogo della democrazia è quello, in cui si raccoglie una piccola-grande moltitudine di uomini della strada: di uomini qualunque": M. BERTOLISSI, *L'habitat della democrazia*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, p. 22.

⁴⁹ Sul punto mi sia concesso rinviare a F. DONA', *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Marsilio, Venezia, 2020, p. 272 e ss.

⁵⁰ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit.; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit.

Muovendosi lungo questo sentiero, il principio di sussidiarietà, nella sua accezione pienamente orizzontale e relazionale, si concretizza come un effettivo potenziamento della partecipazione dei cittadini all'amministrazione dei beni e dei servizi, legati all'ambito culturale, garantendo così migliori condizioni per il pieno sviluppo della persona umana, in attuazione di quanto previsto dal principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, co. 2, Cost⁵¹.

La prospettiva adottata non è, ovviamente, quella di relegare in un angolo il paradigma della rappresentatività, ma quella di arricchire il sistema rappresentativo, così come concepito, e di colmarne le carenze: questa concezione nuova, radicata nella località⁵², ma con risvolti financo oltre-statali⁵³, rappresenta un'innegabile opportunità per il rilancio, non solo del diritto dei beni culturali, ma, in generale, del sistema-Paese, secondo una ri-formata idea di democrazia vicina ai consociati⁵⁴.

In tal senso, un ultimo spazio di riflessione potrebbe riguardare gli istituti di democrazia diretta previsti a livello locale⁵⁵: in particolar modo, il referendum comunale consultivo pare potersi prestare alle necessità, emerse in diversi regolamenti comunali, di aprire il dialogo e il confronto ad una platea più ampia di soggetti, rispetto a quelli proponenti. Attraverso l'utilizzo di tale consultazione popolare, la partecipazione dei cittadini alle decisioni amministrative della comunità troverebbe (forse) la sua massima espansione mediante il coinvolgimento diretto e il pronunciamento immediato degli interessati sul punto.

Da questo angolo visuale, quindi, il settore dei beni culturali appare naturalmente predisposto per la sperimentazione di forme di amministrazione consensuale e condivisa, poiché esso stesso paradigma ed espressione della comunità territoriale cui fa riferimento: all'interno della dimensione locale, intrisa di particolari e specifiche dinamiche, il cittadino, che prende parte alle decisioni della comunità, si informa, aiuta, si responsabilizza e dà pieno sviluppo alla sua persona⁵⁶.

⁵¹ In particolare, si vedano: G. ARENA, *Il Welfare di comunità*, in G. ARENA - C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, e, nello specifico, p. 103; nonché F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 305.

⁵² Questa volta, invece, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale.

⁵³ È la prospettiva *glocal*. In questo senso, si veda l'approfondimento di G. TIEGHI, *Città, diritti umani e tutela glocal*, in *Federalismi*, n. 2/2019.

⁵⁴ A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, p. 31, nonché U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009.

⁵⁵ In tema di referendum comunali, si veda A. AMBROSI, *I referendum locali tra statuti, riserve di legge e normativa primaria*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, cit., p. 59 e ss.

⁵⁶ In questo senso, il Presidente emerito della Corte costituzionale Paolo Grossi, in P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Giuffrè, Milano, 1977, nonché S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1934, p. 234.