

Trasversalità della cultura nell'Agenda 2030 e ruolo della cooperazione

Giovanna Iacovone, professoressa associata di Legislazione dei patrimoni culturali presso l'Università degli Studi della Basilicata – Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DiCEM) giovanna.iacovone@unibas.it

1. Inquadramento del tema

Tra le attività finalizzate al perseguimento dell'Obiettivo 11 dell'Agenda 2030, Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili, la Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 25 settembre 2015 annovera il potenziamento degli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo.

Oltre a tale specifico riferimento, la cultura viene in considerazione in modo diffuso nell'ambito dei 17 SDGs dell'Agenda 2030, in quanto fattore imprescindibile dello sviluppo sostenibile imperniato sulla conoscenza, sulla valorizzazione delle diversità e delle economie locali.

Anche nella politica europea il settore culturale cresce di importanza grazie alla consapevolezza che esso, arricchito dalla rivoluzione informatica, rappresenta l'occasione per ridisegnare le economie locali mettendole al riparo da quella elevata competitività che investe i prodotti a minore contenuto di cultura, conoscenza e tecnologia¹.

Una prima immagine della dimensione economica e delle dinamiche del settore è fornita dai dati Eurostat² sull'occupazione nell'ICC. Dai dati elaborati si evince che il settore culturale in Italia è ancora relativamente poco importante e la sua incidenza è inferiore alla media. Da una comparazione tra Italia, Spagna, Francia, Germania e Regno Unito, emerge da un lato che il dato relativo all'Italia è superiore solo a quello della Spagna, dall'altro che il Regno Unito presenta il rapporto tra occupati nel settore culturale e popolazione in età lavorativa più elevato in Europa e che tale valore si è accresciuto negli anni della crisi, mostrando, pertanto, un elevato grado di resilienza. Tale valore si è accresciuto perché quest'ultimo ha attribuito al sostegno alle attività culturali e creative un ruolo di particolare rilievo nelle sue politiche economiche ed ha definito strategie e politiche settoriali in modo partecipato con i principali attori³.

L'Italia, invece, si è mostrata molto sensibile agli andamenti ciclici, non essendo riuscita a contrastare gli andamenti negativi. Se ne ricava che le performance italiane riguardanti il mercato del lavoro nel settore culturale non sono proporzionate e correlate alla qualità e dimensione del capitale culturale posseduto.

I dati sulla fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale italiano, inoltre, mostrano che sussiste ancora una netta distanza tra l'imponente consistenza delle dotazioni materiali e immateriali da un lato ed il loro livello di valorizzazione e di utilizzo dall'altro, un divario peraltro caratterizzato da profili di disomogeneità nel panorama nazionale tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

¹ P.A. Valentino, *I mutamenti nell'economia della cultura*, in *Impresa Cultura*, Gangemi Editore, 2017

² Eurostat (2016), *Culture statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat>

³ P.A. Valentino, cit.

Ne consegue la evidente necessità di un cambio di passo idoneo a considerare le peculiarità del patrimonio culturale italiano materiale e immateriale, consistenti nella frammentarietà e nella diffusione, non già come limite, bensì come fattore di sviluppo a base culturale, generatore di opportunità concrete di crescita per il territorio e in particolare di opportunità di lavoro.

2. I soggetti coinvolti nel processo di valorizzazione del patrimonio culturale

Nell'ambito del dibattito attuale sul patrimonio culturale, particolare rilevanza è da riconoscere al tema del rapporto tra soggetti pubblici e privati nei processi di gestione e nella presupposta programmazione dei processi medesimi.

A tale tema si connette l'ulteriore questione relativa agli spazi attribuiti dalla Costituzione alle competenze statali e regionali in merito al profilo che si intende disciplinare, soprattutto con riferimento alla individuazione degli ambiti dell'autonomia regionale e locale e dei relativi strumenti giuridici idonei a soddisfare l'esigenza di una corretta gestione dei patrimoni culturali.

La tematica si articola ulteriormente ove si abbia riguardo alla determinazione della natura, economica o meno, dell'offerta culturale allorquando venga affidata al soggetto privato, e si affronti la delicata questione del confine tra privatizzazione della gestione dei servizi culturali e della necessaria introduzione di regole concorrenziali alla prima strettamente legata.

Il panorama normativo appare carente di punti di vista giuridicamente definiti, ossia idonei a circoscrivere con chiarezza ambiti, ruoli e tipologie di interventi possibili, anche con riferimento a sinergie e cooperazioni tra soggetti differenti.

Gli aspetti più controversi della necessaria ma ancora difficile sinergia tra pubblico e privato ruotano intorno a due temi che si connettono variamente: l'interesse pubblico cui deve essere funzionalizzata l'azione di valorizzazione e di promozione dello sviluppo della cultura e lo scopo di lucro, ossia l'impossibilità da parte dell'imprenditore di vedere l'attività culturale cui si dedica slegata dalla ricerca del profitto.

Quest'ultimo profilo, a sua volta, si declina in due distinte tematiche, entrambe connesse alle regole del mercato, cui non si sottraggono i beni culturali: da un lato quella relativa ai principi concorrenziali, dall'altro quella che attiene alla esigenza di ponderare la redditività della gestione e la rilevanza sociale del patrimonio culturale, sulla base delle chiare indicazioni costituzionali⁴.

In altri termini, caduta la barriera ideologica che inibiva la possibilità di trarre un utile economico dal bene culturale pubblico, occorre ora un importante lavoro di discernimento al fine di individuare i beni pubblici che si prestano ad una fruizione economicamente rilevante, sì da indurre la trasformazione dell'attività amministrativa in una funzione ispirata anche a profili di sviluppo di immediato beneficio per il territorio. Ciò al fine di non incorrere in generalizzazioni di regime che potrebbero essere tali da precludere gestioni alternative a quelle meramente imprenditoriali ma, in ipotesi specifiche, maggiormente funzionali al bene culturale considerato e alla natura della prestazione che da tale bene può trarsi in termini di efficiente utilizzazione del bene medesimo.

Nella delineata prospettiva, con la presente riflessione si intende, pertanto, approfondire la possibilità di coltivare spazi giuridici di regolazione delle azioni di valorizzazione idonei a disciplinare forme di collaborazione tra pubblico e privato, sia nella fase delle scelte strategiche

⁴ Ai sensi dell'art.9 della Costituzione "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Il concetto di patrimonio culturale viene raffigurato come risorsa materiale e morale della comunità nazionale.

concernenti gli obiettivi di fondo, sia in quella relativa alla gestione e che, conformemente ai principi comunitari e nazionali, colgano le concrete opportunità, in termini di funzionamento del servizio offerte dalla tipologia del bene considerato e dal contesto socio-economico all'interno del quale il bene stesso è inserito.

In particolare l'attenzione non potrà che focalizzarsi, coerentemente con gli spunti raccolti durante il *workshop* Cultura e creatività svoltosi l'8 maggio 2018 (ore 9:30 - 13:30) presso la Sede Legacoop Bologna, sul ruolo che l'impresa cooperativa, per le caratteristiche valoriali e di sistema che gli sono proprie, potrebbe giocare rispetto all'approccio delineato.

3. Modelli e strumenti giuridici per la valorizzazione dei patrimoni culturali e il ruolo dei privati

L'approfondimento che qui si propone, assume come punto di partenza la disciplina dell'attività di valorizzazione che si ricava dalla combinazione delle disposizioni contenute negli artt. 112 e 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁵. Ne emerge la distinzione formale voluta dal legislatore, a sottolinearne quasi la conflittualità, tra la definizione delle strategie da un lato e la gestione materiale dall'altro.

Le coordinate emergenti dalla combinazione delle disposizioni citate sono espressione di un conflitto che rispecchia la transizione da un modello di ipertrofia della sfera pubblica, irreversibilmente in crisi, alla ricerca di nuovi equilibri nel rapporto con i privati e la società civile: da un lato l'affermazione di un modello giuridico fortemente cooperativo quale il partenariato, dall'altro l'utilizzo dello strumento concessorio che, pur nella sua evoluzione strutturale approdata alla elaborazione di una fattispecie composita, sembra mantenere, nella logica emergente dalle disposizioni in considerazione, un "nocciolo duro" di unilateralità e autoritatività⁶.

Si impone, pertanto, una riflessione sulla coerenza e sulla funzionalità del modello collaborativo scelto dal legislatore in virtù del combinato disposto delle citate disposizioni, anche in considerazione della disciplina sul partenariato pubblico privato introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

In tale prospettiva acquista rilievo, quale punto di partenza, la considerazione che il concetto di valorizzazione è imperniato sul binomio valore economico/valore sociale, che emerge sia con riferimento alle finalità perseguite, sia con riferimento alle attività dirette alla realizzazione delle stesse.

⁵ La funzione di valorizzazione, definita negli artt. 6 e 11 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, viene disciplinata sotto l'aspetto funzionale e organizzativo nell'art. 112 che, in particolare, si occupa della "Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica" che indica l'accordo tra soggetti pubblici quale forma operativa privilegiata. Con l'art. 115 del Codice sono state disciplinate le modalità di gestione della valorizzazione ad iniziativa pubblica, distinguendo tra forma diretta e indiretta: La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico, oppure anche in forma consortile pubblica; la gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base comparativa di specifici progetti.

⁶ Per una descrizione sintetica ma esaustiva della concessione, A. DI GIOVANNI, Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà, Torino, 2012, 13 ss.

Tale duplice valenza trova a sua volta un importante supporto concettuale nella logica cui risponde il concetto di partenariato, sia in generale che nello specifico, ossia ove riferita ai beni culturali e in particolare alla valorizzazione economico-sociale degli stessi.

L' istituto, difatti, si iscrive nel più generale paradigma collaborativo verso cui sembrano evolvere i principi e le regole del rapporto tra pubblici poteri e interessi emergenti nella società, quale modello di cooperazione in funzione di aggregazione nell'ambito di un contesto di integrazione.

In materia di beni culturali assume rilievo l'art. 112 del Codice che, con riferimento al partenariato, costituisce una disposizione cardine nell'impianto normativo in tema di valorizzazione, concretizzando i presupposti di collaborazione e di cooperazione tra Ministero, Regioni e altri Enti territoriali, e includendo la possibilità del coinvolgimento dei privati nell'esercizio delle attività e nella gestione delle strutture.

In particolare, dal tenore dell'articolo citato, emergono i profili che connotano il fenomeno del partenariato, ossia la consensualità e la realizzazione di un contesto di integrazione che coinvolga infrastrutture e settori produttivi collegati (comma 4), in modo del tutto coerente con le scelte che fanno da sfondo ai principi del Codice e che incentivano il contributo partecipativo di tutti i soggetti in cui si articola la Repubblica: dal coinvolgimento paritario dei vari livelli di governo (art. 1,co.3) al riconoscimento del ruolo dei privati nella valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6).

Di contro, tuttavia, la dottrina ha da tempo acquisito consapevolezza dei limiti della disciplina relativa alle tecniche e ai meccanismi applicativi di tali principi, sia con riferimento ai settori di attività connessi alla cura dei beni culturali al cui svolgimento i soggetti privati potrebbero essere chiamati, sia ove si abbia riguardo all'intensità e alle modalità del coinvolgimento dei privati medesimi nella valorizzazione del patrimonio culturale, unica attività per la quale è espressamente previsto il contributo attivo dei privati nelle forme risultanti dalla combinazione dei citati artt. 112 e 115⁷.

Pur postulando una sorta di modello cooperativo (art.111), la disciplina, pertanto, sembra conservare retaggi ideologici che si esprimono attraverso una esclusione dei privati dalla definizione delle strategie⁸ e si traducono in una sproporzionata attenzione ai conflitti di interesse, con il risultato della costruzione di compartimenti stagni all'interno del sistema che racchiude le attività connesse al governo dei beni culturali e in particolare alla valorizzazione, foriero, a sua volta, di gravi disfunzioni derivanti dall'aver artificiosamente rimosso le positive "interferenze" tra i vari segmenti di cui tale attività si compone, nonché di istituti giuridici disarmonici, ossia caratterizzati da ingranaggi che si inceppano ove si tenti di farli funzionare⁹.

⁷ TARASCO, *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T.S. MUSUMECI (a cura di), *La Cultura ai Privati*, Padova, 2012, 152 ss., il quale distingue tra limiti esterni alla esternalizzazione e limiti interni alla valorizzazione; da ultimo, molto puntualmente, A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 174, rileva come il sistema risulti poco efficace, sia per la genericità con cui la disposizione normativa in considerazione è formulata, sia per il coinvolgimento esclusivamente di soggetti pubblici, *anche nel caso in cui gli accordi, i piani e i programmi coinvolgano beni di proprietà privata*.

⁸ G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012, 857 s., rileva che agli accordi strategici possono partecipare solo i privati proprietari di beni culturali, in quanto direttamente interessati alla loro valorizzazione, mentre per gli altri privati, sempre purché non lucrativi, possono essere configurate solo forme di adesione ex post.

⁹ Sia consentito il rinvio a G.IACOVONE, *Pubblico e privato nella gestione dei beni e dei luoghi della cultura. Sussidiarietà e partecipazione, la forza dei legami deboli*, in P. Pontrandolfi (a cura di), *Rigenerazione urbana e cittadinanza attiva. L'esperienza del progetto C.A.S.T.*, MELFI, Libria, 2017, 544 ss.

Ne è derivata una disciplina che rispecchia contrapposizioni non coerenti con l'autentica *ratio* e la funzione sottese ad un sistema di collaborazione attraverso cui si esprime il concetto di partenariato, che, invece, richiederebbe uno schema ricostruttivo, funzionale al perseguimento di obiettivi materialmente coincidenti, ove si abbia riguardo ai profili del buon andamento e della efficienza economica¹⁰.

Ne consegue la necessità di una riflessione sull'attualità e coerenza della normativa alla luce della esigenza che si va delineando di un nuovo ruolo dello Stato, che si ponga tra welfare e regolazione, alla stregua cioè di uno Stato che produca governance, cioè governi reti di collaborazione tra soggetti diversi, ma tutti interessati alla realizzazione di uno scopo comune.

4. L'amministrazione orizzontale

Il nuovo Codice degli appalti sembrerebbe aprire prospettive interessanti in tal senso, sia attraverso la previsione di istituti generali applicabili senz'altro ai patrimoni culturali, sia attraverso istituti specificamente dedicati ai beni culturali.

Ci si riferisce, in primo luogo agli artt. 189 e 190, rispettivamente sui contratti di partenariato *lato sensu* sociale (con riferimento alla gestione di aree e alla realizzazione di opere di interesse locale) e sul baratto amministrativo, che si basa sulla presentazione di un progetto da parte di cittadini singoli o associati, avente ad oggetto "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". Si tratta di istituti idonei a superare i modelli della concessione e degli appalti di servizi, e ben utilizzabili dalle cooperative.

Merita altresì di essere evidenziato il 3° comma dell'art. 151 del d.lgs n.50 del 2016 che introduce forme speciali di partenariato pubblico-privato specificamente nel campo dei beni culturali, arricchendo le forme di gestione indiretta di cui all'art.115, co. 3° del d.lgs. n.42 del 2004¹¹.

In virtù della disposizione citata, infatti, ricevono legittimazione forme di collaborazione non riconducibili al partenariato di tipo contrattuale, in verità già utilizzate di fatto per rispondere alle esigenze, non considerate dalla disciplina delle forme di gestione di cui al codice dei beni culturali, di instaurare forme di collaborazione con soggetti del volontariato e del terzo settore che, "senza fini di lucro, applicano i principi della sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 Cost.¹²".

Al riguardo, peraltro, i più recenti approfondimenti¹³, intravedono la possibilità di applicazione di tali forme speciali di partenariato alla fase ascendente, di definizione delle strategie

10 Il concetto di partenariato cui si fa riferimento nel testo è da intendersi nella dimensione di schema ricostruttivo idoneo alla ricostruzione di programmi cooperativi. Per una completa classificazione delle forme di collaborazione coinvolgenti la nozione di partenariato, F. CORTESE, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011, 35 ss.

¹¹ Ai sensi dell'art. 151, co.3° del Codice dei contratti pubblici, 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 (contratti di sponsorizzazione, ndr).

¹² P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urb. e app.*, 2016, 1014 ss

¹³ A. IACOPINO, cit., 229 s.

di valorizzazione dei beni culturali, innovando in tal modo quelle visioni alla base di vecchi schemi ricostruttivi non coerenti con l'autentica *ratio* e la funzione sottese ad un sistema di collaborazione attraverso cui si esprime il concetto di partenariato, e pervenire, dunque, ad una corretta interpretazione dei cambiamenti della funzione pubblica.

Tale prospettiva che si pone in sintonia con quella ormai consolidata della giurisprudenza amministrativa, grazie all'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, nel negare con la Commissione ed il Parlamento europeo l'utilizzo del partenariato pubblico- privato a fini di sostanziale privatizzazione, mette in evidenza i profili idonei a qualificarlo inequivocabilmente come "un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche" da preferire nell'esercizio della "più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali"¹⁴.

In questo quadro, e su queste basi, il patrimonio culturale si candida sempre più a divenire un'importante risorsa dei processi di sviluppo locale, e anzi a rappresentare una delle possibili leve della strategia di sviluppo e di coesione socio-economica più generale attraverso forme di innovazione sociale e pubblica.

Bibliografia:

A. DI GIOVANNI, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012

A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

Eurostat (2016), *Culture statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat>

F. CORTESE, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011, 35 ss.

G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012

G.IACOVONE, *Pubblico e privato nella gestione dei beni e dei luoghi della cultura. Sussidiarietà e partecipazione, la forza dei legami deboli*, in P. Pontrandolfi (a cura di), *Rigenerazione urbana e cittadinanza attiva. L'esperienza del progetto C.A.S.T.*, MELFI, Libria, 2017

L. TARASCO, *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T.S. MUSUMECI (a cura di), *La Cultura ai Privati*, Padova, 2012

P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urb. e app.*, 2016

¹⁴ Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n.1, in *Riv. trim. dir. dubbl. com.*, 2008, 1319 ss.

P.A. VALENTINO, *I mutamenti nell'economia della cultura*, in *Impresa Cultura*, Gangemi Editore, 2017