

Pubblico e privato nella gestione dei beni e dei luoghi della cultura. Sussidiarietà e partecipazione, la forza dei legami deboli

Giovanna Iacovone

PREMESSA

Nell'ambito del dibattito attuale sui beni culturali 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 affidato 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 costituzionali¹.

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, si da indurre la trasformazione dell'attività amministrativa in una funzione ispirata anche a profili di imprenditorialità². Ciò al fine di non incorrere in generalizzazioni di regime che potrebbero essere foriere di illusioni o, ancor più gravemente, potrebbero essere tali da pre-

¹ 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.

² La necessità di tale individuazione era stata ben evidenziata da F. Merusi, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, il quale sottolinea la rilevanza della esatta identificazione al fine di evitare gestioni non conformi alla natura del bene.

cludere gestioni alternative a quelle 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 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.

L'approfondimento che qui si propone, non può che partire dalla 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 paesaggio³. 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 evoluzione⁴ strutturale approdata alla elaborazione di una fattispecie composita, sembra mantenere, nella logica emergente dalle disposizioni in considerazione, un "nocciolo duro" di unilateralità e autoritatività.

Si impone, pertanto, una riflessione sulla coerenza e sulla funzionalità del modello cooperativo scelto dal legislatore in virtù del combinato disposto delle citate disposizioni.

IL RUOLO DEI PRIVATI: UN PARTENARIATO DIMIDIATO

Dalla ormai cospicua letteratura in tema di beni culturali emerge che il relativo 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. 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 bb cc e in particolare alla valorizzazione economico-sociale degli stessi.

³ 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

⁴ 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.

La consensualità nelle sue diverse declinazioni, infatti, nel Codice dei beni culturali assume a regola generale e fondante, soprattutto ove riferita alla attività di valorizzazione dei beni di appartenenza pubblica⁵.

A tale regola, difatti, possono ricondursi i vari istituti giuridici funzionali a soddisfare il pluralismo che caratterizza e pervade il sistema dei beni culturali, contrassegnato dalla coesistenza di una vastità di interessi cui si accompagna la compresenza di una molteplicità di attori pubblici ma anche privati⁶.

Assume rilievo al riguardo il partenariato, istituto che 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.

Tale istituto, nato come strumento volto a favorire l'integrazione tra Stati, ha ampliato l'ambito di operatività, diversificando i settori di applicazione e articolandosi in una duplice tipologia, verticale ed orizzontale, sia nel caso del coinvolgimento esclusivo di soggetti pubblici, sia in quello dell'estensione della partecipazione a parti economiche e sociali e a rappresentanti della società civile⁷. Tale diverso coinvolgimento, comunque, non ne muta la natura di strumento di cooperazione tra soggetti nel perseguimento di un interesse comune e, altresì, fonte di regolamentazione⁸.

In ambito comunitario, difatti, il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nei processi decisionali passa attraverso il partenariato. Tale modello, espressione del principio di sussidiarietà, trova larga applicazione in particolare nella politica di coesione quale strumento di regolamentazione dei rapporti tra i diversi soggetti che cooperano nella programmazione e gestione dei fondi strutturali nel perseguimento di un obiettivo comune⁹.

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'art. 112, 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).

5 *Lo sottolineano in particolare, L. ZANETTI, Gli accordi di programma quadro in materia di beni ed attività culturali, in Aedon, n.4/2000; P. CARPENTIERI, Commento all'art. 113, Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, coordinato da R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, 496; L. CASINI, Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali, in Giorn. Dir. amm., 2005, 785; D. VAIANO, Commento all'art.113, Codice dei beni culturali e del paesaggio, in Nuove leggi civ. comm., Padova, Cedam, 2005, n.5-6-, 1449; G. SCIULLO, Le funzioni, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuillo (a cura di) Diritto e gestione dei beni culturali, Bologna, Il Mulino, 2003, 105.*

6 *M. CAMMELLI, Diritto e gestione dei beni culturali, Bologna, 2011, 175 ss.*

7 *Per una completa ed articolata ricostruzione dell'istituto del partenariato A. DIGIOVANNI, Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà, Torino, 2012, 1 ss.*

8 *Tale peculiarità è evidenziata da A. DIGIOVANNI, op.cit., 10.*

9 *S. RODRIQUEZ, Law-making and policy formulation: il ruolo della società civile nell'Unione Europea, in Riv. trim. dir. pubbl., 2010, 125 ss.*

Di contro, tuttavia, la dottrina ha da tempo acquisito consapevolezza in ordine ai 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 115¹⁰.

Pur postulando una sorta di modello cooperativo (art.111), la disciplina sembra conservare retaggi ideologici che si esprimono attraverso una esclusione dei privati dalla definizione delle strategie¹¹ 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 e di istituti giuridici disarmonici, ossia caratterizzati da ingranaggi che si inceppano ove si tenti di farli funzionare.

Le considerazioni che precedono ed il tempo trascorso dall'entrata in vigore delle disposizioni in esame rendono il momento maturo per una ricostruzione critica delle forme di collaborazione accolte dal legislatore nella disciplina della valorizzazione dei beni culturali.

Alcune dicotomie

Dalla ricognizione della disciplina contenuta nei citati artt. 112 e 115 emergono alcune dicotomie. In primo luogo viene in considerazione la riserva pubblica che caratterizza gli accordi di cui all'art.112, finalizzati a definire le strategie concernenti gli obiettivi di fondo della valorizzazione, presupposto giuridico della irriducibile contrapposizione tra prospettiva pubblicistica e visione privatistica della valorizzazione, derivante dalla assunta diversità di criteri sulla cui base esercitare le scelte fondamentali relative al governo dei beni culturali.

A tale regola generale consegue la preclusione per i soggetti economici privati a far parte di quei soggetti giuridici di cui all'art. 112 comma 4, specificamente costituiti per la traduzione delle strategie di valorizzazione in strumenti operativi di pianificazione (piani strategici di sviluppo culturale e programmi).

Tale regime di esclusione è riconducibile alle diverse dinamiche che confluiscono nella più generale disciplina del rapporto pubblico-privato delineata dal legislatore in materia di valorizzazione dei beni culturali.

Al riguardo, infatti, la programmazione specifica delle scelte politiche effettuate, avvalendosi del metodo strategico, che consiste nella definizione in concreto degli obiettivi operativi e nella scansione di tempi e modi di conseguimento¹², può essere posta in essere o dagli stessi soggetti pubblici protagonisti dell'accordo avente ad oggetto la identificazione delle

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, cit., 855 ss

linee portanti del complessivo piano di valorizzazione, oppure da appositi organismi misti pubblico-privato, espressione in quanto tali di una forma di cooperazione, nei quali, tuttavia, la componente privata è circoscritta ai proprietari dei beni rientranti nel raggio di azione dei piani strategici di sviluppo culturale e alle persone giuridiche senza fine di lucro.

I privati coinvolti nell'attività di pianificazione sono a loro volta oggetto di regolamentazione impegnata a rimuovere il conflitto di interessi che potrebbe delinearsi tra soggetti della programmazione strategica e soggetti chiamati ad attuare le attività ivi previste. Ai sensi dell'art.115, 3° comma, difatti, i soggetti privati che partecipino ai soggetti giuridici attributari del compito relativo alla definizione di piani e programmi aventi ad oggetto le strategie di valorizzazione, ex art.112-5° comma, non possono anche rivestire il ruolo di concessionari della gestione materiale delle attività di valorizzazione programmate.

Nulla dice, tuttavia, il legislatore, del destino di tali privati nell'ipotesi in cui tali organismi siano chiamati, altresì, ad attuare direttamente le attività di valorizzazione, ossia senza ricorrere all'istituto della concessione di cui all'art. 115-3° comma.

La mappa delle incompatibilità prosegue con la preclusione per gli organi istituzionalmente preposti alla tutela a far parte degli organi di gestione dei soggetti giuridici chiamati ad elaborare i piani strategici di sviluppo nonché, come appena evidenziato, ai sensi dell'art. 115-2° comma, anche alla gestione diretta degli interventi.

La preclusione da ultimo evidenziata, disciplinata con riferimento all'ipotesi in cui l'elaborazione dei piani strategici di sviluppo sia affidata ai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112- 4° comma, è stata condivisa dalla dottrina in ragione di un opportuno principio orientato ad evitare improprie commistioni della funzione pubblica della tutela, in posizione prioritaria e sovraordinata, con l'attività programmatica della valorizzazione, con conseguente rischio di subordinazione della prima alla seconda.

Secondo tale prospettiva, ove tale incompatibilità non fosse ravvisata, si correrebbe il rischio di una abdicazione alla funzione di verifica da parte degli uffici della tutela in ordine alla conformazione dei piani, strumenti di definizione concreta dell'interesse pubblico, alle ragioni della tutela stessa¹³.

Si tratta di una visione che asseconda 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 partenariato¹⁴ e, in particolare, il partenariato istituzionalizzato quale quello di cui all'art.112-4° comma¹⁵, inteso, altresì, alla stregua di uno schema ricostruttivo, funzionale al perseguimento di obiettivi materialmente coincidenti ove si abbia riguardo ai profili del buon andamento e della efficienza economica¹⁶.

Al riguardo, difatti, non può non considerarsi, in generale, che il tratto caratterizzante del partenariato si identifica con lo scopo essenziale dello stesso, ossia il perseguimento unitario dell'interesse pubblico oggettivo che, in quanto tale, esclude il perseguimento di due scopi contrapposti ma, inoltre, ove venga in essere nella forma dell'accordo, attribuisce alla pubbli-

13 G. SEVERINI, *Commento all'art. 112, cit.*, 860.

14 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, 2011, 35 ss.

15 Che implica una cooperazione tra soggetti pubblici e privati nell'ambito di una entità distinta.

16 Si condivide, al riguardo, l'idea espressa da F. CORTESE, *op.cit.*, 44.

ca amministrazione la prerogativa di conformarne l'oggetto.

Si impone una riflessione sull'attualità e coerenza delle "incompatibilità" evidenziate alla luce della esigenza che si va delineando circa 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.

A tal fine è necessario interiorizzare e metabolizzare nuovi criteri epistemologici e metodologici per pervenire ad una corretta interpretazione dei cambiamenti della funzione pubblica. Il procedimento, con una effettiva valorizzazione della partecipazione e dei principi generali di cui alla 241, è ancora una volta il luogo che può garantire, l'affermazione di un nuovo paradigma fondato su una attività amministrativa pluralista, paritaria e relazionale.

Questa prospettiva appare in sintonia con quella ormai consolidata della giurisprudenza amministrativa, grazie all'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato¹⁷ che, nel negare con la Commissione ed il Parlamento europeo l'utilizzo del partenariato pubblico-privato a fini di sostanziale privatizzazione, ne 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".

Inoltre, ancora con riferimento al partenariato istituzionale, non appare dubitabile che la cooperazione diretta tra partner pubblico e quello privato nell'ambito di un ente con personalità giuridica propria consenta al partner pubblico di mantenere un livello di controllo sullo svolgimento delle operazioni mediante la partecipazione azionaria e la partecipazione agli organi decisionali¹⁸.

A tali considerazioni generali si aggiunga quella specifica dell'ineliminabile unitarietà dell'endiadi tutela-valorizzazione, che non si lasci comprimere troppo rigidamente in concetti giuridico-formali¹⁹. Non possono sorgere dubbi sullo stretto nesso di reciprocità e complementarità esistente tra tutela e valorizzazione, soprattutto ove si abbia riguardo all'aspetto funzionale, per cui valorizzare un bene significa anche assicurarne al meglio la tutela.

Ne discende che l'esigenza di evitare sovrapposizioni tra la funzione di tutela e quella di pianificazione della valorizzazione, ove quest'ultima sia affidata ai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112 4° comma, contraddice la prioritaria necessità di coniugare l'esercizio delle due funzioni che "concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura" (art. 1, comma 2 del Codice), sia perfezionando una visione strategica²⁰ in grado di comporre il mosaico degli interessi e delle prospettive in relazione al territorio dato, sia attraverso la progettazione e pianificazione di percorsi integrati di fruizione e di valorizzazione²¹.

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

18 DE GIOVANNI, op. cit., 58 e 119

19 P. CARPENTIERI, *Fruizione, valorizzazione, gestione dei beni culturali, Relazione tenuta al convegno "Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio. Prospettive applicative"*, in *AvvocatiAmministrativisti.it*

20 *il Libro Verde Libro verde sulle partnership di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni [COM(2004) 327 def.] ben evidenzia, difatti, tra i tratti che caratterizzano le operazioni di partenariato, il ruolo della parte pubblica basato sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico e sul controllo del raggiungimento degli obiettivi medesimi.*

21 S. SETTIS, *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010, 260

Un ruolo, nella relazione alla base delle operazioni di partenariato pubblico-privato, può essere svolto dal principio generale del diritto comunitario che si manifesta attraverso l'obbligo di leale collaborazione che, a sua volta, ben sintetizza il modulo concettuale intorno al quale si è evoluto il concetto di competenza amministrativa e della relativa funzione, fondato non più sul tradizionale criterio monistico della separazione, bensì sulla regola della sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

In questo quadro, 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.

L'AMMINISTRAZIONE ORIZZONTALE

A tale schema "teorico", per esempio, aderiscono gli artt. 189 e 190 del Nuovo Codice degli Appalti, 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".

Ma in questa linea, per esempio, si inserisce anche il cosiddetto "Art bonus", beneficio fiscale riconosciuto ai privati che effettuino liberalità in danaro in favore di restauro e di recupero di beni culturali²².

Si tratta di disposizioni che sicuramente aprono prospettive interessanti, soprattutto con riferimento alla circostanza che la spesa in attività di interesse generale debba avere una ricaduta in termini fiscali, sebbene in linea di principio apparirebbe preferibile applicare una deduzione fiscale, cioè un abbassamento del reddito imponibile.

Ma si tratta sempre di soluzioni specifiche che, nonostante siano evidentemente orientate ad una alleanza responsabile con l'amministrazione per la cura dei beni comuni, appaiono ancora lontane da un esercizio della sussidiarietà orizzontale quale portato di un dialogo effettivo, di uno scambio partecipativo nell'ambito di una relazione trilaterale e sinergica tra amministrazione, produttori, utenti, attraverso azioni convergenti allo scopo di perseguire l'obiettivo strategico della "produzione sociale del patrimonio culturale"²³.

22 L'art. 1 del D.L. n. 83/2014 rubricato "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo"; convertito dalla legge n. 106/2014, ha introdotto una nuova forma di incentivo fiscale denominato *Art bonus*, per promuovere il fenomeno del "mecenatismo culturale"; le erogazioni liberali in danaro dei privati a sostegno della cultura e dello spettacolo

23 Il concetto della produzione sociale del patrimonio culturale è mutuato da A. MAGNAGHI, *Relazione generale al piano paesaggistico della Regione Puglia*, cit., p. 29 ss., il quale definisce la "produzione sociale del paesaggio" regionale alla stregua di un processo costituito da "una serie di eventi complessi e temporalmente stratificati, di atti di produzione del territorio da parte di attori pubblici e privati, con finalità molteplici", nettamente differenziato dalla progettazione di giardini e parchi urbani e territoriali "che possono essere progettati direttamente con finalità estetiche, naturalistiche e fruibili, su commissione di un committente pubblico o privato, entro perimetri territoriali precisi". Ne emergerebbe un impianto normativo volto a designare le principali regole per tutte le azioni che incidono sull'organizzazione e sull'assetto del territorio, tutte convergenti a perseguire l'obiettivo strategico (la precondizione) della "produzione sociale del paesaggio", intesa come processo di trasformazione riveniente dalla creazione di sinergie di interessi tra produttori e utenti, ossia tra chi produce attraverso la quotidiana trasformazione del territorio e chi il paesaggio lo vive).

Nella ricerca dell'interesse pubblico alla valorizzazione del patrimonio culturale, inteso quale ponte tra conoscenza, tutela e fruizione²⁴, occorrerebbe far emergere, attraverso istituti giuridici effettivamente funzionali, i diversi interessi in relazione sul territorio "sotto ponendoli a confronto in direzione di obiettivi comuni"²⁵.

SOLCHI DA APPROFONDIRE

È opportuno, a fini di completezza, evidenziare alcune importanti iniziative che si muovono nel senso indicato.

A cominciare da piano paesaggistico pugliese (PPTR), alla cui filosofia si è già accennato nel presente lavoro, che definisce ipotesi di co-progettazione attraverso l'integrazione e l'aggregazione di interessi pubblici e privati. Per rimanere in territorio pugliese, assumono rilievo i Sistemi Ambientali e Culturali, (SAC)²⁶, aggregazioni territoriali di risorse ambientali organizzate e gestite sulla base di una idea guida volta ad attivare percorsi avanzati di valorizzazione, sviluppo e cooperazione interistituzionale, allo scopo di potenziare l'offerta culturale, migliorare la qualità dei servizi, qualificare i flussi turistici e accrescere l'attrattività del territorio.

I SAC ruotano attorno ad un progetto di valorizzazione e gestione "integrata" delle risorse ambientali e culturali, riferito ad aree sovracomunali e proposto da partenariati territoriali compositi, che comprendono Enti Locali, anche in forma associata, Parchi regionali e nazionali, Riserve naturali, Università, Sovrintendenze, Camere di Commercio, associazioni culturali e organizzazioni senza scopo di lucro.

Attraverso i SAC, la Regione ed i partenariati di imprese, associazioni e cittadini perseguono, in maniera condivisa, l'obiettivo di promuovere una visione unitaria per la gestione integrata e duratura del patrimonio culturale ed ambientale del territorio pugliese, sostenendo:

- la fruizione coordinata e sostenibile dei beni;
- lo sviluppo, la razionalizzazione e la qualità dei servizi e delle attività legate alla valorizzazione del patrimonio territoriale;
- l'occupazione e la qualità della vita nelle comunità locali.

Un altro esempio, questa volta riferito alla Basilicata, e in particolare a Matera, il cui processo, di candidatura prima e di designazione poi a Capitale europea della Cultura, è assurto addirittura a "modello" fondato sulla comunione tra città e cittadini²⁷, coerentemente con l'idea secondo cui nella valorizzazione del patrimonio culturale il profilo "individuale" assume una valenza collettiva²⁸, seguendo una trasformazione "ontologicamente" propria dei beni culturali²⁹.

24 G. VOLPE, *Patrimonio al futuro*, Milano, Electa, 2015, 65.

25 P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., 61

26 I Sistemi Ambientali e Culturali, (SAC), previsti dall'Asse IV "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo", del Programma Operativo (PO) FESR Puglia 2007-2013.

27 T. MONTANARI, *Istruzioni per l'uso del futuro. Il patrimonio culturale e la democrazia che verrà*, Roma, MinimumFax, 2014, 121.

28 L. CASINI, *Ereditare il futuro*, Bologna, Il Mulino, 2016, 121.

29 *Viene in mente, al riguardo, la celebre frase di M.S. GIANNINI, I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 5 ss., secondo cui i beni culturali sono beni pubblici in quanto pubblica ne è la fruizione.

Il processo, avviato da un piccolo nucleo di giovani materani negli anni 2008-2009, si è ben presto esteso attraverso incontri e partenariati pubblici e privati. Su tali basi si sono immaginati rapporti forieri di “alleanze” per un cambiamento complessivo degli assetti³⁰ culturali, economici e territoriali. Tale percorso è ancora in itinere. Sarà interessante conoscerne i reali e concreti approdi.

Non si tratta di fare la rivoluzione, ma più semplicemente di pensare a forme di innovazione sociale e pubblica, cioè nuove soluzioni organizzative delle strutture sociali o strumenti di azione per l'interesse generale e ovviamente nel rispetto dei principi della trasparenza e della non discriminazione.

Non servono solo nuove regole giuspubblicistiche e nuovi regolamenti amministrativi ma un regolamento del patto sociale³¹ attraverso cui riconnettere le comunità e i territori alle istituzioni.

30 L. D'ALESSANDRO, L. STANZIONE, *Sviluppo locale, creatività, cultura: Matera verso il 2019*, in *Geotema*, 2017, in corso di stampa.

31 C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. Arena e C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2015, 31 ss.