

queste istituzioni

Lo strumento del partenariato speciale
pubblico-privato per la cultura alla
luce delle novità introdotte dal decreto
“Semplificazioni”

Piera Guglielmini

Numero 1/2021
30 giugno 2021

Lo strumento del partenariato speciale pubblico-privato per la cultura alla luce delle novità introdotte dal decreto “Semplificazioni”

di Piera Guglielmini*

Sommario

1. L'evoluzione della gestione del patrimonio culturale tra pubblico e privato: brevi cenni. – 2. La disciplina della collaborazione pubblico-privato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e nel Codice dei contratti pubblici. – 3. Le novità introdotte dal Decreto Semplificazioni. – 4. La recente ratifica della Convenzione di Faro e la promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale.

Sintesi

Il tema relativo alle modalità di gestione/valorizzazione dei beni culturali da parte dei privati e degli enti locali è un argomento di estrema attualità e continuo dibattito per l'ormai acquisita consapevolezza del fatto che la valorizzazione integrata del patrimonio culturale, basata sulla preservazione dei valori e delle risorse patrimoniali tangibili ed intangibili, va considerata la strategia più efficace e sostenibile a sostegno dello sviluppo economico delle comunità.

In tale panorama si collocano le recenti novità introdotte dal c.d. decreto “Semplificazioni” aventi ad oggetto la modifica sia dell'articolo 151 del d. lgs. n. 50/2016, che consente anche agli Enti territoriali di dar vita a Partenariati speciali pubblico privati semplificati per la gestione e valorizzazione dei luoghi della cultura, sia dell'art. 115 del D.lgs. n. 42/2004, in materia di gestione dei beni culturali. Come si avrà modo di evidenziare, tale intervento sottende l'intento dell'ordinamento nazionale di incentivare una maggiore apertura al ricorso a forme di PPP in materia di beni culturali, anche grazie allo snellimento delle procedure, con l'intento di allineare così la legislazione dei beni culturali con il Codice dei contratti pubblici e con le tendenze europee.

Abstract

The topic of cultural heritage management / enhancement by privates and local authorities represents a highly topical and constantly debated issue. This is related to the recently acquired awareness of the fact that the integrated valorisation of cultural heritage, based on the preservation of values, tangible, and intangible resources, needs to be considered the most effective and sustainable strategy to support communities' economic development. In this context are found the recent innovations introduced by the “Simplifications” decree concerning the amendment of both Article 151 of the Legislative Decree n. 50/2016 (which allows local authorities to create simplified special public-private partnerships for the management and enhancement of cultural places), and Article 115 of the Legislative Decree n. 42/2004 (on the management of cultural heritage). As it will be discussed, this intervention underlies the intent

* Dottoranda di ricerca in Architettura, Disegno Industriale e Beni Culturali - Curriculum Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”.

of the national law to encourage a greater openness towards the use of PPP forms in the fields of cultural heritage, also thanks to the simplification of procedures, aiming at aligning the cultural heritage legislation with both the Code of public contracts and the European trends.

Parole chiave

Beni culturali; valorizzazione; partenariato pubblico-privato; gestione indiretta; Decreto Semplificazioni.

1. L'evoluzione della gestione del patrimonio culturale tra pubblico e privato: brevi cenni.

Il presente contributo è diretto ad analizzare le implicazioni dell'approvazione del c.d. decreto "Semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120) in materia di gestione dei beni culturali, in considerazione del fatto che tale atto normativo, nell'introdurre misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, ha disposto una serie di importanti novità in relazione ai modelli atti alla valorizzazione del patrimonio culturale. In particolare, come si avrà modo di analizzare meglio *infra*, tra le novità introdotte dal decreto Semplificazioni rileva la modifica sia dell'articolo 151 del d. lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti Pubblici), che consente anche agli Enti territoriali di dar vita a Partenariati speciali pubblico privati semplificati per la gestione e valorizzazione dei luoghi della cultura, sia dell'art. 115 del D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) in materia di gestione dei beni culturali.

L'intervento normativo in questione assume particolare rilevanza e merita una specifica analisi nell'ambito della materia dei beni culturali in quanto, com'è noto, il tema relativo alle modalità di gestione/valorizzazione dei beni culturali da parte degli enti locali è un argomento di estrema attualità e continuo dibattito per l'ormai acquisita consapevolezza di dover parlare di valorizzazione non solo in termini culturali e di promozione della conoscenza, ma anche e soprattutto in termini economici come possibilità di ricaduta sull'occupazione, sul potenziamento delle attività imprenditoriali, sulla riqualificazione e sviluppo del territorio.

Com'è noto, la gestione dei beni culturali consiste in quell'attività di organizzazione di beni e mezzi materiali e immateriali finalizzata alla produzione e alla successiva erogazione dei servizi culturali, nonché a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività svolte in relazione ai beni culturali, ovvero a incrementare il grado di raggiungimento degli obiettivi e il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti¹. La gestione, pertanto, assume un ruolo centrale non solo in termini di valorizzazione ma anche di tutela, in quanto una adeguata fruizione pubblica del bene culturale deve necessariamente essere prima salvaguardato.

¹ C. BARBATI, *Le forme di gestione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 193 ss.

L'attenzione che suscita il tema della valorizzazione del patrimonio culturale sulla scia di una gestione imprenditoriale del bene, incoraggia, dunque, una riflessione circa gli strumenti giuridici esistenti nel panorama nazionale e diretti principalmente a colmare le lacune che ancora caratterizzano l'approccio al settore da parte dell'ordinamento nazionale, nonché a contemperare le esigenze di tutela con la nuova prospettiva c.d. circolare di valorizzazione del patrimonio culturale. Ciò in considerazione del fatto che, il tradizionale modo di guardare al patrimonio culturale ed all'obiettivo della sua valorizzazione, e cioè come bene da proteggere da eventuali tentazioni speculative, sembra oramai superato dalla nuova prospettiva gestionale che considera i beni culturali come beni dotati anche di potenzialità economiche. Ciò non solo in ragione della incontestabile considerazione che, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata del bene, se non si genera reddito risulta difficile mantenere un patrimonio (soprattutto se di dimensioni consistenti come nel caso del nostro Paese), ma anche in quanto attraverso una gestione efficace ed innovativa è possibile creare opportunità di lavoro, stimolare investimenti privati, creare un circolo virtuoso grazie al quale investimenti "culturali" possano condurre a benefici sociali ed economici per l'intero territorio di riferimento (si pensi, ad es., alla realizzazione di modelli innovativi di attrazione turistica)².

In tal senso, si è mossa anche la legislazione statale e regionale, volta a conferire un ruolo sempre più rilevante a forme di partenariato, cooperazione, sponsorizzazione che vedono coinvolti anche i privati, sia in veste di investitori che di soggetti coinvolti operativamente nelle attività.

Come noto, sia la giurisprudenza costituzionale³ sia la dottrina maggioritaria⁴ ben presto identificarono nell'articolo 9 Cost.⁵ il fondamento implicito del principio della tutela dei beni culturali, che si connotava da un lato, nei contenuti, per essere inteso come mera conservazione del patrimonio culturale esistente, dall'altro, in relazione ai soggetti coinvolti, per essere oggetto di una riserva assoluta statale, la quale precludeva qualsiasi forma di intervento o compartecipazione non solo di attori privati, ma anche di soggetti pubblici non statali. Successivamente si consolidò, invece, un diverso orientamento volto ad ammettere un concorso

² G. ARMAO, *Il partenariato pubblico privato nella gestione del patrimonio culturale dei siti Unesco. Considerazioni sparse sull'esperienza della regione siciliana*, in F. ASTONE (a cura di) *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 117 ss.

³ Cfr. Corte Cost. 29 dicembre 1982, n. 239; Corte Cost. 1 aprile 1985, n. 94; Corte Cost. 9 marzo 1990, n. 118.

⁴ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè ed., 1952; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Parte II, *La Costituzione italiana. Precedenti storici. Principi fondamentali e rapporti civili*, Milano, Giuffrè ed. 1993; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in *Riv. S.S.E.F.*, 2005, 4, I, pp. 229 ss.; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/ 2016, pp. 403 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi.it*, 2/2018, pp. 2 e ss.

⁵ Come noto, l'articolo 9 della Costituzione stabilisce che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

di soggetti non statali nella valorizzazione dei beni culturali, intesa come stimolo delle «potenzialità del bene culturale, realizzando la *mise en valeur* di tutto ciò che lo circonda, in termini di promozione, organizzazione, gestione e fruizione»⁶.

Questa tipologia di attività dinamica e non esclusivamente statica è stata positivizzata per la prima volta dal D.lgs. n. 112 del 1998 che, all'articolo 148 comma 1 lettera e), la ha definita «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione». Ed ancora, in occasione della revisione del Titolo V della Costituzione, il legislatore ha elevato a rango costituzionale il principio della valorizzazione dei beni culturali, attribuendo la relativa titolarità anche alle Regioni nel rispetto della disciplina di cornice elaborata dallo Stato (articolo 117 comma 3)⁷.

Tale intervento, si andava così ad inserire all'interno di un contesto generale di rivisitazione dei rapporti fra i pubblici poteri, da un lato, e tra questi stessi e i soggetti privati, dall'altro⁸.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. n. 42 del 2004) ha, infine, consolidato tale impostazione, da un lato confermando il concorso dei privati alla valorizzazione del patrimonio culturale⁹, e, dall'altro, , ponendo il principio della sinergia tra diverse autorità pubbliche nella stessa valorizzazione¹⁰.

Da una prima analisi comparativa delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, appare evidente come l'ordinamento sia teso ad assicurare sul piano normativo la miglior tutela e valorizzazione dei beni culturali attraverso l'apposizione di un preciso vincolo di destinazione sui proventi ottenuti attraverso la gestione imprenditoriale del bene. In tal senso, il Codice disciplina una pluralità di forme giuridiche che assicurano una partecipazione attiva dei

⁶ S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, cit. pp. 403 ss. In termini v. anche S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, pp. 673 ss.; nonché L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 651.

⁷ Art. 117 comma 3: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a (...): valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (...). Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla Legislazione dello Stato».

⁸ Già la legge Finanziaria 2002 (l. n. 448 del 2001) all'articolo 33 prevedeva, esplicitamente, la possibilità di affidare in concessione a «soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione e della valorizzazione del patrimonio artistico [...]». Inoltre, il seguente articolo 35 del medesimo testo normativo ha sancito la possibilità per gli enti locali di affidare ad associazioni o a fondazioni la gestione dei servizi culturali, riconoscendone la natura di servizi pubblici privi di rilevanza economica.

⁹ Cfr. articolo 6 comma 3.

¹⁰ Cfr. articolo 7, comma 2. Come noto, infatti, sebbene i concetti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, non sembrano nascere in un momento poi così distante rispetto al nascere dell'idea generale di cultura, è solo con la promulgazione del Codice per la tutela dei beni culturali e del paesaggio che si rinvengono le norme principali che, nel rispetto del dictat dell'art. 117 della Costituzione novellato, disciplinano la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale predisponendo anche un sistema di attribuzione delle competenze che costringe Stato, regioni ed enti locali ad un continuo confronto.

privati, soprattutto di quelli che, senza fine di lucro, sono interessati alla vita e allo sviluppo di un luogo di cultura.

Negli articoli 111 e seguenti, all'interno del capo II intitolato proprio «*principi della valorizzazione dei beni culturali*», il Codice ha individuato la disciplina applicativa dei rapporti tra pubblico e privato genericamente declinati negli articoli 6 comma 3 e 7 comma 2. Più in particolare, l'impostazione del Codice recita testualmente che la valorizzazione dei beni culturali si consegue mediante la «*costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità*»¹¹ indicate nell'art. 6. Ulteriore spinta verso una gestione integrata del patrimonio culturale si può ritrovare ancora nel Codice, il cui art. 112 assegna allo Stato, alle Regioni e agli enti pubblici territoriali il compito di assicurare la valorizzazione dei beni presenti nei luoghi della cultura nel rispetto dei principi che lo stesso Codice indica, nonché la possibilità per gli stessi soggetti istituzionali di procedere alla stipula di accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione. Inoltre, l'art. 112 cit. dispone al co. 8 che a tali organismi possano partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto di valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto¹². In tal senso, dunque, l'art.112 del Codice, si viene a configurare come norma di riferimento per attivare azioni di cooperazione interistituzionale che possono coinvolgere anche soggetti privati attraverso la definizione di strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione sui beni culturali presenti in determinati territori, nonché per elaborare piani strategici di sviluppo culturale.

Appare evidente, dunque, come tale evoluzione normativa risulti foriera di una progressiva apertura alla partecipazione dei privati alle attività di valorizzazione dei beni che, nello schema delineato dal Codice, si vedono declinate in tre momenti principali: a) la definizione delle strategie e degli obiettivi di valorizzazione sulla base di accordi sottoscritti tra gli enti pubblici titolari ed i privati interessati; b) lo sviluppo della pianificazione e progettazione delle attività di valorizzazione; c) l'affidamento della gestione dei servizi.

Si è delineata così una modalità organizzativa diretta a garantire, almeno in linea teorica, ai soggetti privati di partecipare all'intero procedimento di formazione della decisione e conseguentemente alla determinazione del contenuto sostanziale dell'attività.

¹¹ Cfr. art. 111 c.b.c.

¹² A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 193 ss.

2. La disciplina della collaborazione pubblico-privato nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e nel Codice dei Contratti Pubblici.

Risulta, dunque, possibile affermare che il rapporto di *sponsorship* tra pubblico e privato in materia di valorizzazione dei beni culturali non si pone in contrasto con i principi costituzionali ma che, al contrario, si può individuare in essi un significativo ancoraggio, costituendo uno dei modi attraverso i quali il privato concorre alla finalità, costituzionalmente garantita dall'art. 9 Cost., della promozione della cultura¹³.

Emerge, tra l'altro, l'acquisito riconoscimento della doppia natura della valorizzazione: quella culturale, che si pone l'obiettivo dichiarato di promozione della conoscenza del patrimonio culturale ed assicurazione della migliore fruizione pubblica di esso al fine di incentivare lo sviluppo della cultura, e quella economica, generata dall'attitudine del bene culturale alla fruizione collettiva. Bisogna sottolineare, però, che le esigenze di collaborazione nel campo dei beni culturali sono diverse e peculiari, sicché questa *partnership* necessita di una disciplina adeguata, che non sempre può rinvenirsi nelle regole applicabili in altri settori¹⁴.

A sostegno di ciò, il Codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisce alla Repubblica il compito di favorire e sostenere tali forme di partecipazione che devono svolgersi, sulla base degli indirizzi legislativi, attraverso un modello integrato e partecipato.

In tal senso, in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale il parametro costituzionale desumibile dal combinato disposto degli artt. 9, 41 e 118 Cost., legittima il legislatore ordinario, in relazione alla scelta dei mezzi idonei a conseguire la finalità indicata dal Costituente della promozione della cultura, non solo a ricorrere indifferentemente all'intervento gestionale degli apparati pubblici, ovvero all'iniziativa economica privata, ovvero ancora a forme di integrazione pubblico-privata, ma anche a favorire, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, i privati ove decidano, come nel caso di una *sponsorship*, di investire sui beni culturali realizzando, per tal via, un interesse collettivo senza impiego di risorse pubbliche¹⁵.

L'art. 118 Cost., co. 4, – nel disciplinare il principio di sussidiarietà orizzontale – dispone che l'amministrazione pubblica è chiamata a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Tale principio, legittima la partecipazione dei singoli e di ogni formazione sociale all'amministrazione di beni e servizi,

¹³ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, pp. 125 ss.; S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 146 ss.; G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, n. 2/2019, p. 7.

¹⁴ V. PRUDENTE, *L'utile economico del bene culturale*, in F. ASTONE (a cura di) *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

¹⁵ V.G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, in *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, 2011, vol. 3.

socialmente qualificati, senza che ciò possa tradursi in una spinta indiscriminata verso la privatizzazione degli stessi.

L'individuazione di strumenti giuridici in grado di incentivare il coinvolgimento dei privati in "attività di interesse generale" quali la realizzazione di iniziative di valorizzazione di beni culturali, appare, dunque, un campo di sperimentazione ideale per verificare l'effettiva portata del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁶. Ciò alla luce del fatto che, il perseguimento di rinnovate forme di democrazia partecipativa¹⁷ appare un obiettivo irrinunciabile per realizzare quel passaggio dall'individualismo economico e proprietario a modelli di *governance* ispirati, ad una sorta di "individualismo sociale"¹⁸ secondo un meccanismo di sussidiarietà in cui diviene protagonista un cittadino comunitario, responsabile e solidale. Acquistano, in tal senso, valore concreto sperimentazioni di misure e strumenti giuridici incentrati sulle autonome capacità di progettazione dei privati quali forme di amministrazione consensuale, partecipata e condivisa costituenti risultato di un esercizio non soltanto autoritativo del potere amministrativo.

Con particolare riferimento al settore dei beni culturali, pertanto, i privati possono introdurre un duplice apporto. In primo luogo, è fin troppo evidente che le risorse economiche pubbliche possono risultare inadeguate per affrontare l'impegno delle funzioni connesse alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e, in secondo luogo, non può non riconoscersi che l'inventiva e la capacità dei privati di fare impresa possono offrire soluzioni e modalità innovative di valorizzazione del bene¹⁹. Quanto alle autonomie locali, esse hanno ormai un impegno riconosciuto nella valorizzazione dei beni culturali, giacché titolari di patrimoni e identità culturali specifiche²⁰.

L'art. 115 c.b.c, così come modificato dal d.lgs. n. 156/2006, individua due alternative modalità di gestione dei beni culturali: la gestione diretta e la gestione indiretta. In particolare, rispettivamente ai co. 2 e 3, si dispone che la gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne all'amministrazione dotate di adeguata economia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico, mentre la gestione indiretta è attuata tramite la concessione a terzi delle attività di valorizzazione anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti

¹⁶ Anche la giurisprudenza legge la funzione di valorizzazione del patrimonio culturale alla luce del principio di sussidiarietà: cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 14 febbraio 2008, n. 820; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 18 luglio 2009, n. 1890.

¹⁷ U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010.; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, 1/2017.

¹⁸ F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di democrazia diretta per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 39, n. 2, luglio 2019.

¹⁹ G. PIPERATA, *La valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata (art. 113)*, in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, 2004.

²⁰ Cfr. Corte. Cost. n. 242/1997.

giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.

Con riferimento alla gestione diretta, occorre evidenziare che, la novella del 2006 prevede anche la possibilità di attuare la gestione diretta in forma consortile pubblica, aprendo, dunque, la possibilità di forme associative di gestione che potrebbero rappresentare un adeguato strumento di attuazione di quella gestione diretta individuata al comma 2 dell'art. 115 Codice²¹. È bene evidenziare che, nel nuovo modello gestionale introdotto nel 2006, dunque, quale alternativa alla gestione diretta per tutti gli enti pubblici viene prefigurata unicamente la concessione a terzi, cui possono ricorrere direttamente l'amministrazione ovvero i diaframmi intermedi rappresentati dai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, C.b.c.

Orbene, il legislatore se non sembra mostrare preferenze per l'una o l'altra ipotesi, con ciò riconoscendo un certo grado di discrezionalità all'amministrazione procedente, si sofferma comunque a dettare espliciti criteri di indirizzo di tale scelta. In particolare, per gestire in forma diretta le attività di valorizzazione ed anche i servizi aggiuntivi, si prevede che l'istituzione centrale debba formulare un giudizio di adeguatezza circa il grado di autonomia di cui devono essere dotate le strutture interne alle amministrazioni ed inoltre, deve porre in essere una valutazione comparativa tra le due forme di gestione possibili in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia sulla base degli obiettivi prefissati. La gestione indiretta, che come anticipato consiste nella concessione a terzi delle attività o dei servizi, infatti, è caratterizzata dall'obiettivo di raggiungere un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali e comporta l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica funzionali alla scelta del concessionario/contraente.

È bene evidenziare che, con riferimento alla gestione indiretta, la dottrina²² ha individuato possibili limiti al suo utilizzo, ritenendo che vi siano funzioni non esternalizzabili. In particolare, si afferma che, in base alle disposizioni del Codice, la valorizzazione costituisca l'unica funzione effettivamente esternalizzabile o, ancor meglio, che sia esternalizzabile la sola gestione delle attività di valorizzazione, restando escluse sia la tutela sia la fruizione²³.

Anche il Codice dei contratti pubblici ha, nel tempo, confermato il particolare *favor* del legislatore verso il tema della collaborazione tra privato e pubblica amministrazione²⁴. L'art 151, co. 3 del d. lgs. n. 50/2016, infatti, oltre alle sponsorizzazioni prevede forme speciali di partenariato attivabili dal Ministero per i Beni Culturali anche con soggetti privati al fine di

²¹ A.L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in Foro Amm.-CdS, 2006, p. 2388.

²² A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 160 ss.

²³ A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, cit.

²⁴ P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nel codice degli appalti*, cit., p. 21.

assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela. In particolare, la norma elenca le attività oggetto di tali forme speciali di partenariato individuandole nel recupero, restauro, nella manutenzione programmata, nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali immobili. Si individua, dunque, una clausola aperta volta a incoraggiare anche partnership atipiche per garantire una più ampia partecipazione nel campo dei beni culturali²⁵. È bene evidenziare, tuttavia che, l'introduzione di tale norma di ampia portata, se da un lato evidenzia l'importanza dell'implementazione delle forme di collaborazione tra le amministrazioni e i privati, dall'altro non sembra garantire una sistematica attuazione dei modelli di intervento ivi contemplati, che rischiano di diventare episodici se non adeguatamente programmati e sviluppati.

Tra le recenti figure di cooperazione pubblico privato, è opportuno richiamare i patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini, stipulati sulla base dei regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani e che, in applicazione del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, disciplinano le modalità attraverso le quali addivenire a tali atti negoziali tra amministrazione e "cittadini attivi"²⁶. Si rileva che, la prassi applicativa ha evidenziato come i patti di collaborazione abbiano non di rado avuto ad oggetto il patrimonio culturale o, più in generale, il settore della cultura, confermando quanto sopra espresso in riferimento all'elevata capacità di tale settore di attrarre l'interesse dei privati. Ai fini che qui interessano, è bene evidenziare che tali patti costituiscono senza dubbio una modalità di gestione indiretta attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione da affidarsi mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base di valutazione comparativa di specifici progetti, ai sensi dell'art. 115, comma 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per quanto concerne la qualificazione giuridica di tale strumento, si può ritenere che essi vadano configurati quali atti amministrativi di natura non autoritativa, costituendo 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 comuni²⁷. La scelta di definire i patti di collaborazione quali atti amministrativi di natura non autoritativa risulta, infatti, la logica

²⁵ Sul punto si è espresso il MIBACT (oggi MIC) con la circolare applicativa del 9 giugno 2016 n. 17461 avente ad oggetto «Sponsorizzazioni di beni culturali – art. 120 D.lgs 22 gennaio 2004, n. 42 – art. 19 e 151 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50».

²⁶ E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 3, 2018.

²⁷ G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. BIXIO - G. GRIFO (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010; G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci ed., 2015; G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 239 ss.

conseguenza della parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione nell'ambito del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà²⁸.

3. Le novità introdotte dal Decreto Semplificazioni.

La valorizzazione integrata del patrimonio culturale, basata sulla preservazione dei valori e delle risorse patrimoniali tangibili ed intangibili, rappresenta la strategia più efficace e sostenibile a sostegno dello sviluppo economico delle comunità. Ed in tale direzione si collocano anche le rilevanti novità introdotte con l'approvazione del testo definitivo del c.d. decreto "Semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120). Con tale intervento, infatti, si cerca di garantire in materia di beni culturali una maggiore apertura al ricorso a forme di PPP, anche grazie allo snellimento delle procedure, con l'intento di allineare così la legislazione dei beni culturali con il Codice dei contratti pubblici e con le tendenze europee.

La più significativa novità apportata dall'iter di conversione in legge del D.L. 76/2020, nella materia *de qua*, è rappresentata dall'introduzione, nel corpo dell'articolo 8, del comma 7-*bis*, dedicato alle attività di valorizzazione dei beni culturali.

Nella sua formulazione originaria, l'art. 115 del c.b.c. prevedeva che, nell'ambito delle attività di valorizzazione dei beni culturali di proprietà pubblica, la gestione indiretta potesse essere attuata esclusivamente tramite l'istituto della concessione a terzi delle attività di valorizzazione, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.

Con le modifiche del Decreto Semplificazioni – che intervengono proprio sull'art. 115, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio – si prevede, invece, che la gestione indiretta possa essere attuata tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, anche in forma congiunta e integrata. In tal modo, dunque, per le amministrazioni pubbliche, si aprono maggiori possibilità di scelta per la valorizzazione dei beni culturali. È bene rilevare, tuttavia, che la modifica all'articolo 115 cit. prevede comunque che nella gestione indiretta (che potrà essere attuata sia con concessioni che con appalti pubblici di servizi) le amministrazioni possano comunque progettare i servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio, mantenendo il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Particolarmente significativa, in quanto volta ad attuare il predetto collegamento tra il C.b.c. ed il codice dei contratti, appare la modifica all'art. 117, comma 3 c.b.c. avente ad oggetto

²⁸ C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2019.

i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico. Con la nuova formulazione si prevede che, qualora l'affidamento dei servizi integrati abbia ad oggetto una concessione di servizi ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera vv), del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, l'integrazione possa essere realizzata anche indipendentemente dal rispettivo valore economico dei servizi considerati.

Con tale previsione, pertanto, si va a ribadire la centralità della concessione nel sistema del Codice dei beni culturali, indipendentemente dal valore dei servizi affidati (in concessione ed in appalto), realizzando così un coordinamento minimo tra le previsioni del D. Lgs 42/2004 ed il Codice dei Contratti²⁹.

È bene evidenziare, tuttavia, che la prevalenza dell'istituto della concessione non esclude la possibilità di stipulare contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico e uno o più tra i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. Con le modifiche apportate, insomma, sembra di poter sostenere che si siano ampliate le possibili opzioni a disposizione per la valorizzazione dei beni culturali.

Per quanto concerne il Codice degli Appalti Pubblici che qui interessa, viene in rilievo la modifica all'art. 151, nel senso di consentire anche agli enti territoriali di porre in essere partenariati speciali pubblico-privati semplificati per la gestione e la valorizzazione dei luoghi culturali.

Si tratta di un risultato importante, posto che, come si è avuto modo di evidenziare *supra*, la cooperazione, radicata e diffusa in tutto il territorio, risulta essere la migliore soluzione alla valorizzazione del patrimonio culturale diffuso.

Nello specifico, la modifica interviene sul comma 3 dell'art. 151 del Codice, attribuendo al MiC la possibilità di attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, al fine di consentire il recupero, il restauro, la manutenzione, la gestione, l'apertura al pubblico e la valorizzazione di beni culturali immobili, mediante procedure semplificate di individuazione del partner privato. Tale possibilità, dunque, oltre che allo Stato, viene concessa anche alle Regioni e agli enti territoriali.

L'intento del legislatore è, da una parte, quello di incentivare le amministrazioni culturali ad essere protagoniste dei processi di valorizzazione dei beni che hanno in custodia, e dall'altra, di intensificare il ricorso a investimenti da parte di soggetti privati nell'ambito della valorizzazione di beni culturali. La modifica in commento contribuisce, dunque, a eliminare ogni dubbio circa l'utilizzabilità della forma speciale di partenariato da parte di ogni soggetto dell'ordinamento, con particolare riferimento a coloro a cui è affidata la cura del patrimonio diffuso che caratterizza il nostro Paese. Ed infatti, mentre nella formulazione precedente il

²⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 27/10/2020, n. 6549.

soggetto pubblico aveva sempre in gestione esclusiva la fase progettuale, adesso tale fase può essere condivisa, se non addirittura delegata al privato.

Del resto, appare rilevante che una simile modifica sia intervenuta con riguardo al Codice dei contratti pubblici, in quanto offre una solida copertura normativa, in particolar modo agli enti locali, circa la compatibilità dello strumento in commento con i principi di concorrenza, cui è ispirata tanto la legislazione su contratti pubblici, quanto quella sui servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Va precisato, inoltre, che mediante il rinvio all'art. 106, comma 2-*bis*, l'intervento legislativo fa salvo il potere del Ministero di valutare, in sede di autorizzazione del partenariato speciale, non già la compatibilità tra l'utilizzo di tale strumento con la pubblica funzione - che nel caso dell'art. 151, comma 2, dovrebbe essere tra gli scopi propri e tipici del coinvolgimento del privato - bensì la compatibilità dell'utilizzo con il carattere storico-artistico del bene interessato, prevedendo, laddove necessario, le prescrizioni opportune per la conservazione dello stesso.

Nonostante ciò, in base alla logica del comma 3 dell'art. 151, resta in ogni caso fondamentale che le strutture del Ministero competenti per la tutela del bene possano continuare a essere coinvolte in maniera attiva durante il decorso del rapporto di partenariato, anche attraverso la partecipazione a organismi flessibili di coordinamento affermati nella prassi: la presenza delle professionalità proprie del Ministero, infatti, permette di affievolire il conflitto tra la tutela e la valorizzazione e di armonizzare in maniera ottimale i motivi della conservazione in sede di concreta predisposizione dei progetti e delle iniziative di rigenerazione del bene culturale.

In definitiva, dunque, la l. n. 120 del 2020, di conversione del decreto "Semplificazioni", ha introdotto nuove opportunità di investimento per gli operatori economici nel settore del partenariato pubblico privato. Basti considerare, a titolo esemplificativo, l'allargamento di tale settore di mercato determinato dalla possibilità, per le imprese, di presentare proposte per l'affidamento in gestione di opere e servizi di cui la pubblica amministrazione abbia programmato l'acquisizione.

L'intervento normativo, in definitiva, contribuisce a valorizzare l'alleanza tra pubblico e privato per la realizzazione di investimenti al fine della creazione di vantaggi per la collettività e i cittadini, riproponendo il vero senso ultimo della suddetta alleanza, ossia l'attrazione di competenze.

4. La recente ratifica della Convenzione di Faro e la promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale.

Questo nuovo approccio va a sottolineare, dunque, la fondamentale importanza del ruolo dei privati e delle comunità locali in materia di valorizzazione dei beni culturali e si va ad allineare con i principi affermati in ambito europeo, nella Convenzione Europea del Paesaggio e nella Convenzione di Faro.

Degna di menzione, appare, infatti, la ratifica operata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2020, n. 133 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, stipulata a Faro il 27 ottobre 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2011 e firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013. Si tratta di una Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa, avente ad oggetto l'eredità culturale delle comunità e che ha la finalità di instaurare fra le parti una collaborazione stabile per lo svolgimento dei programmi d'interesse comune e regolamentare future attività da svolgere in collaborazione³⁰. La Convenzione in parola si fonda sul principio che il patrimonio culturale di un Paese sia in tutto e per tutto un'eredità che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione.

È bene rilevare che, a seguito della ratifica della Convenzione da parte dell'Italia, se parte della dottrina ha individuato in tale strumento la svolta epocale che ha reso il patrimonio culturale un diritto umano³¹, altra dottrina ha criticato tale affermazione osservando, al contrario, che la Convenzione, come ogni trattato internazionale, per sua natura non è in grado di attribuire in via immediata diritti o doveri – individuali o collettivi, per i cittadini e i loro gruppi – nell'ordinamento interno, nemmeno attraverso la legge di ratifica³².

In ogni caso, non può non rilevarsi come anche la recente legge di ratifica si colloca in quel filone volto ad incentivare la promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale. Ed infatti, tale strumento si pone come principale obiettivo la promozione di una comprensione più ampia del patrimonio culturale e del suo rapporto con le comunità che lo hanno prodotto ed ospitato, riconoscendo il “patrimonio culturale” come l'insieme delle

³⁰ C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, n. 1/2013, che osserva che la Convenzione «affonda le sue radici nella guerra in ex Jugoslavia e nella relativa distruzione del patrimonio culturale, a seguito delle quali era sorta l'esigenza di rafforzare il ruolo del patrimonio come fattore di unificazione e di coesione sociale nell'avanzamento del processo di integrazione europea». Più recentemente M. CAMELLI, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, e A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano*, entrambi in *Aedon*, www.aedon.mulino.it, n. 3/2020.

³¹ «L'Italia ratifica Faro: il patrimonio culturale è diritto umano»: così Il Sole-24 ore, 23 settembre 2020, che afferma che la Convenzione «pone l'obiettivo di accrescere la consapevolezza del potenziale economico del patrimonio culturale e di utilizzarlo».

³² In tal senso si veda G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, 2021.

risorse ereditate dal passato, riflesso di valori e delle credenze, e la comunità patrimoniale quale insieme di persone che attribuiscono valore a quel patrimonio.

Nello scenario che si è descritto, il nuovo modo di intendere l'attività di valorizzazione deriva, dunque, dalla ormai acquisita consapevolezza sociale dell'importanza del patrimonio culturale, e della necessità di valorizzare, e quindi mettere a frutto, le potenzialità economiche dei beni culturali. Ed infatti, si ritiene che la valorizzazione integrata, basata sulla preservazione dei valori e delle risorse patrimoniali tangibili ed intangibili, può rappresentare la strategia più efficace e sostenibile a sostegno dello sviluppo economico delle comunità.

Se, infatti, la tutela è diretta a garantirne, in una prospettiva statica, la conservazione nel tempo del bene culturale e assicurare l'identità culturale che quel bene contribuisce a consolidare e diffondere, viceversa, la valorizzazione, per la natura dinamica che le è propria, include una varietà di azioni e interventi che possono conformarsi e adeguarsi alle contingenze del territorio e all'evoluzione dei tempi e, dunque, possono altresì contribuire ad assicurare e sviluppare le potenzialità economiche connesse alla fruizione e ottimizzazione del bene. D'altra parte, se, nel suo significato letterale, la valorizzazione consiste nella 'messa in valore' del bene, in questa prospettiva essa può produrre un effetto attrattivo per i privati, soprattutto attraverso una serie di iniziative volte a incentivare gli investimenti, in termini di servizi aggiuntivi e sponsorizzazioni dei beni culturali, nonché in termini di erogazioni liberali.

È in questa prospettiva, dunque, che si collocano gli interventi legislativi nazionali ed anche europei volti ad incentivare le amministrazioni culturali ad essere protagoniste dei processi di valorizzazione dei beni che hanno in custodia, e dall'altra, di intensificare il ricorso a investimenti da parte di soggetti privati nell'ambito della valorizzazione di beni culturali.

In particolare, la Convenzione di Faro incoraggia iniziative volontarie della società civile quale comunità di eredità, ovvero «insieme di persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale e, che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future» (art. 2, lett. b).

Pertanto, anche con il conforto degli indirizzi dell'Unione europea, l'esercizio delle funzioni amministrative previste in materia sembra dischiudere spazi nuovi per il coinvolgimento attivo dei cittadini, ferma la titolarità in capo all'Amministrazione dei poteri di vigilanza e controllo pubblico idonei ad assicurare il rispetto degli imperativi di conservazione e fruizione collettiva riconducibili all'art. 9 Cost.

In questa direzione, la previsione di nuove opportunità di investimento per gli operatori economici nel settore culturale operata dal Decreto Semplificazioni, si va ad inserire in quel processo di semplificazione normativa e amministrativa in materia di patrimonio culturale volto ad incentivare la partecipazione alla valorizzazione del patrimonio culturale e che sia fautore di una concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dalla Costituzione.