

DIALOGHI MULTIDISCIPLINARI

TAVOLA ROTONDA TRA ECONOMISTI, STORICI, AMMINISTRATIVISTI E COSTITUZIONALISTI
(convegno finale CHANGES)

a cura di ALESSANDRO F. LEON*

Summary

Interdisciplinary dialogues. Round table discussion between economists, historians, administrative law experts and constitutionalists

The article reports on the main topics discussed during the round table organized as part of the CHANGES Project entitled «Subsidiarity and sustainability for culture and cultural heritage: a multidisciplinary issue». The conference, held at La Sapienza University in Rome, brought together economists, historians, political scientists, constitutionalists, and administrative experts to discuss new policies and new models of community-based governance in the cultural sphere. The round table focused on three issues concerning cooperatives and community foundations: institutional issues, economic and financial sustainability, and legal and administrative feasibility.

171

1. Premessa

L'articolo riporta i principali argomenti scaturiti dalla tavola rotonda organizzata nell'ambito del Progetto CHANGES dal titolo «Sussidiarietà e sostenibilità per la cultura e il patrimonio culturale: un tema multidisciplinare». La conferenza, organizzata presso l'Università Sapienza di Roma, ha messo a confronto economisti, storici, scienziati politici, costituzionalisti e amministrativisti sui temi delle nuove politiche e dei nuovi modelli di *governance* in ambito culturale. Hanno partecipato Carmela Decaro¹, Alberto Lucarelli², Alessandro Natalini³, Rossano Pazzagli⁴, Giovanna Segre⁵, Pietro A. Valentino⁶. Le conclusioni sono state tratte da Roberto Ferrari⁷, mentre l'introduzione e la moderazione è stata affidata allo scrivente, Alessandro F. Leon⁸.

* Presidente Associazione per l'Economia della Cultura e President CLES srl – via Costanza Baudana Vaccolini, 14 – 00153 Roma, e-mail: aleon@cleseconomia.com

L'idea di avere un tavolo di confronto sui temi della sussidiarietà e della sostenibilità del patrimonio culturale nasce dalla percezione diffusa che l'ampio dibattito sulla *governance* nel mondo della cultura – sul piano metodologico e applicato – sia affrontato dal Ministero della cultura e dagli enti locali, dai media e dall'accademia sempre per compartimenti stagni, dove le ragioni giuridiche, quelle economiche e quelle culturali non si fondono realmente nonostante che gli argomenti vadano trattati unitariamente. In particolare, la questione centrale riguarda il posto che meritano i modelli di gestione del patrimonio culturale non di mercato e non pubblici. Per una serie di ragioni che saranno affrontati più avanti, ciò che lega i territori, le comunità e i sistemi culturali, secondo gli organizzatori del Convegno, non può esaurirsi nel modello bipolare Stato–Mercato⁹. Essi scaturiscono anche «dal basso», dal territorio, dalla comunità, da una moltitudine di soggetti singoli e associati di natura privata e non profit che manifestano e perseguono l'interesse pubblico. Alla lente dell'osservatore, l'interesse pubblico nasce da «connessioni tra amministrazioni e cittadini attivi, tra scuole e associazioni, tra imprese e presidi culturali, tra servizi sociali, cooperative e iniziative spontanee. È in questo intreccio che emergono forme nuove di cura del territorio, di produzione di valore sociale, di immaginazione collettiva del futuro¹⁰». Si tratta di un nuovo «paradigma», quello dell'economia civile¹¹, una visione pluralista dove il funzionamento del patrimonio culturale, nella sua veste di bene comune, è strumento di sviluppo equo e sostenibile dei territori. Ciò è particolarmente cogente nelle cosiddette «aree interne», luoghi in cui si tessono fragilità sociali, povertà, crisi ambientale, ma anche forme inedite di partecipazione. Questo modello richiede una reimpostazione di visione, di strategia e di azione.

Le discipline coinvolte sono molteplici, e ciò rende complesso la messa a punto di un approccio unitario. Non basta un singolo punto di vista, il presidio di una professione allenata a trattare materie diverse e distanti dalla propria per cimentarsi con successo ai temi che fanno della trasversalità e dell'interdisciplinarietà il loro punto di forza. Il dialogo tra i soggetti invitati al tavolo, dunque, è stato focalizzato su tre tematiche:

- i. La questione istituzionale.
- ii. La sostenibilità economica e finanziaria.
- iii. Il consolidamento giuridico e amministrativo.

Al centro della questione istituzionale è il significato da attribuire al termine «comunità» ed ai soggetti che possono attivarla. Perché abbiamo bisogno di aggiungere un terzo soggetto ai due esistenti che sono il settore pubblico e le imprese? Gli aspetti economici e finanziari invece sono rivolti a chiarire quali siano le condizioni perché i modelli di gestione comunitari possano operare con efficacia e nel lungo termine. Infine, gli aspetti giuridici e amministrativi. Se la legislazione italiana ha fatto innumerevoli passi in avanti rispetto al passato¹², servono modifiche e integrazioni legislative e regolamentarie: il riconoscimento del

soggetto comunitario, il procedimento dell'istanza di partecipazione e soprattutto il finanziamento pubblico, che non va inquadrato come una controprestazione, come una concessione d'uso di spazi, come una royalty, ma come una devoluzione al conseguimento dello scopo collettivo. Soprattutto esso va assicurato quando le attività del soggetto non sono in grado di ripagarsi con le attività che realizza¹³.

2. La questione istituzionale

Per Rossano Pazzagli, la questione centrale per le aree interne è quella di una nuova visione, e per focalizzarla si deve partire dalla valutazione che la crisi odierna delle aree interne è per la gran parte dovuta a un modello di sviluppo polarizzante in una realtà come quella italiana che invece è storicamente e strutturalmente policentrica. Pazzagli sostiene che sono presenti due dicotomie che minacciano sul piano istituzionale l'esistenza dei territori marginalizzati (e non marginali, come si sente dire): la prima è quella che contrappone il principio della partecipazione dei cittadini alla competizione/concorrenza per i servizi e i prodotti; la seconda è quella che contrappone il policentrismo (i comuni, o meglio, i territori) al centralismo (statale e regionale). La (mancata) partecipazione dei cittadini è un fatto conclamato, una seria malattia della democrazia italiana contemporanea. Ai costituenti era chiaro il valore della partecipazione: è quella citata all'art.3 Cost. che dice che è «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». La Partecipazione, per i costituenti, deve essere effettiva e non formale. Senza partecipazione si indebolisce il funzionamento del sistema democratico e la crisi investe prima la pubblica amministrazione, poi i cittadini, poi i territori. È un risultato che non stupisce perché si è anche contribuito al fallimento: il pasticcio sulle Province, la riforma federale che in nome del decentramento ha invece proposto una nuova forma di centralismo, il continuo ripensamento del ruolo dei comuni che vivono una crisi di identità, di capacità, di autonomia. E in tutto ciò, si assiste inermi allo spopolamento e all'abbandono a sé stesso del territorio. Il Molise per fare un esempio, di fatto una grande area interna, è la sola regione del territorio nazionale che conta una popolazione residente inferiore a quella registrata alla data dell'unità di Italia. Da qui è necessario ripartire: come rigenerare un processo costruttivo che fa vivere un policentrismo possibile, un sistema che torni a promuovere una residenzialità nei paesi marginalizzati. Il patrimonio culturale è una risorsa territoriale fondamentale per il riscatto sociale ed economico della comunità. Ma a patto che non si punti sulla monocultura economica: non basta lo stimolo del turismo culturale, e non basta neanche

la ricerca ossessiva di modelli di sviluppo economico che Pazzagli sintetizza con il trinomio «crescita, competizione e concentrazione», che è appropriato (e si può discutere) per altre aree del paese, in particolare le pianure e le aree metropolitane. Serve dunque un altro modello che non replichi quello «mainstream» basato sulla competizione e che si focalizzi sulla cooperazione e sulle organizzazioni promosse dal basso. L'antitesi si riflette anche nei bandi di appalto o di concessione dei servizi degli enti locali, persino in ambito culturale, dove si considera mercato anche ciò che non lo è, confondendo biglietti, didattica e visite guidate come servizi a reddito e non per quello che sono, vale a dire strumenti di valorizzazione che vanno ben oltre il loro valore monetario. Sono necessari, dunque, altri parametri che realizzino un nuovo stabile equilibrio: è dunque la cooperazione/collaborazione al posto della competizione, la distribuzione al posto della concentrazione, l'equilibrio al posto della crescita. Creare modelli che si autosostengano con le proprie forze in aree interne è una chimera, non è possibile concorrere ad armi pari con i sistemi che possono essere proposti in aree come la pianura e le grandi aree urbane. Questa partita non va giocata, è persa in partenza. Occorre giocare un'altra partita.

Alessandro Natalini si concentra sui processi di cambiamento della politica declinati secondo le tre parole chiave: territorio, popolo, sovranità. Come sviluppare un modello istituzionale e di gestione il cui motore è la partecipazione dal basso? O in modo più concreto, quali sono le regole che rendono possibile la partecipazione dei cittadini, la sostengono nel corso del tempo, e garantiscono un ruolo che non sia meramente «decorativo» o simbolico? Natalini parla di quasi-paradigma¹⁴, intendendo che in ogni fase storica vi può essere la coesistenza di più paradigmi (o modelli di riferimento) che possono regolare i sistemi di gestione dei beni culturali (o il governo degli stessi): le cooperative o fondazioni di comunità, le imprese associate in Partecipazioni Pubbliche-Private Speciali (o PPPS), le Reti in alternativa a quella degli appalti e delle concessioni alle imprese o la gestione pubblica diretta. Ed ecco che soccorrono le mappe che CoopCulture ha confezionato, frutto della ricerca del progetto CHANGES, e che mostrano quanto siano diffuse le esperienze di gestione del patrimonio culturale basate sulla collaborazione e sulla partecipazione, e che non siano affatto il frutto di occasionali tentativi di tipo sperimentale e che producono effetti importanti e di lunga durata. E avverte: la mappa delle gestioni di comunità mostra che una terza via (non solo Stato, non solo privato) è possibile e che il paradigma della partecipazione dal basso è moneta corrente sia in Italia, sia in Unione Europea. Tuttavia, aggiunge Natalini, tali esempi pur costituendo ormai un dato di fatto – e una potenzialità ulteriore per altri territori – si radicano dove la cittadinanza è già «attiva». Ne deriva che sebbene vi siano iniziative che costituiscono ormai un caso di successo, il modello non sia applicabile sempre e ovunque. Per esempio, non sembra casuale il fatto che dove le esperienze sono

più numerose, dove le attivazioni di gestione di beni comuni dal basso appaiono più dense, è presente quasi sempre il fattore aggiuntivo e accelerante del mutualismo. Le cooperative sembrano un fattore abilitante, anche se va riconosciuto che vi sono esempi di cooperative di comunità in Regioni ed aree territoriali non note per avere già una cultura in tal senso. Ma se l'avvertenza deve essere presa sul serio, non vi è dubbio che il modello della competizione, della concorrenza e della crescita, è ancora largamente prevalente, nonostante produca la marginalizzazione dei territori di cui parlava Pazzagli. Un modello che, va detto, svuota anche il ruolo dello Stato: il quasi-paradigma applicato correntemente all'amministrazione pubblica è quella radicata nei principi del New Public Management (NPM) dove si abbandona la gestione diretta da parte dell'ente pubblico, si accetta un modello organizzativo derivato da quello aziendale senza grandi adattamenti motivandolo con l'inefficienza organica della burocrazia e sull'atavico funzionario fannullone e ignorante. È qui che si innesta il populismo del cittadino impoverito a causa del sistema economico globalizzato, che se la prende con chi non può più dargli alcuna risposta. Il cerchio si chiude quando a ribadire il concetto è il Piano Nazionale per le Aree Interne 2021-2027, che attualizza la strategia SNAI, nel quale si dice che i territori marginali sono irrecuperabili e lo spopolamento irreversibile, resterebbe solo «l'eutanasia culturale»¹⁵. Natalini ribadisce però che una lezione va imparata: le realtà comunitarie non attecchiscono ovunque, possono fornire una soluzione in tantissimi casi, ma non sempre. Ciò non toglie che i quasi paradigmi non solo coesistono ma possono trovare un'applicazione più universale a condizione che le scelte degli uni o degli altri siano effettuate sulla base della volontà delle comunità e delle esigenze poste dal modello e dal territorio.

3. La questione economica

Giovanna Segre torna sul tema dei paradigmi e lo traduce nel linguaggio degli economisti. Per definire un modello di gestione di bene culturale bisogna avere chiaro in anticipo la divisione dei servizi in due ambiti di competenza: i servizi culturali dove il meccanismo di mercato può funzionare (e dunque esista una redditività potenziale), i servizi culturali dove il mercato non può funzionare (per i quali non esiste una redditività). I modelli di gestione dei beni culturali mescolano servizi a reddito e servizi non a reddito e dal loro dimensionamento è possibile derivarne conseguenze per la sostenibilità finanziaria del modello gestionale, che è sempre in deficit per quanto riguarda l'attività «caratteristica». Gli economisti hanno da tempo studiato e proposto, oltre ai modelli di gestione pubblica o privata, una terza via, quella dell'equilibrio di bilancio per il quale vi è assenza di lucro, situazione alla quale apparterebbe di diritto anche la cooperativa e la fondazione di comu-

nità. Quale che sia il modello che si voglia costruire, gli economisti dispongono della cassetta degli attrezzi che può contribuire sul piano della conoscenza e sulla proposizione di scenari la fattibilità delle soluzioni proposte, anche di quelle di comunità. Il problema che pone la Segre semmai è che, come anche evidente nelle mappe di Coopculture, i modelli gestionali del patrimonio culturale non sono generalizzabili, e che la loro soluzione è *tailor made* e *site specific*. Ogni comunità e ogni territorio richiede una specifica soluzione, come del resto gli studi appartenenti alla branca dell'Economia civile sembrano chiarire. Giovanna Segre è meno assertiva e più ottimista sul ruolo e il contributo che un modello basato sulla crescita competitiva può arrecare alla gestione del patrimonio culturale di Comunità (e non solo). Non perché un problema di sostenibilità non sia immanente (la cultura costa...), ma perché gli studi applicati mostrano che esistono modelli di sviluppo locale in Italia con riguardo alle aree interne nei quali l'economia è invece altamente competitiva e dalle dimensioni economiche consistenti. Esistono ulteriori mappe, questa volta elaborate dal CNR e dalle Università, tra le quali quella di Torino, che mostrano una varietà di specializzazioni produttive di ambito agricolo, industriale e dei servizi che contribuiscono positivamente all'equilibrio finanziario del soggetto gestore del patrimonio culturale, anche di comunità, grazie all'apporto aggiuntivo di un sistema produttivo locale che si aggiunge a quanto gli enti pubblici possono da parte loro contribuire. Alcune di queste aree, definibili come aree interne, sono caratterizzate da presidi di imprese appartenenti all'ambito culturale e creativo e che possono fare a loro volta una specifica differenza.

Anche Pietro A. Valentino si ispira alle mappe di comunità e mette in guardia gli estensori e i partecipanti alla tavola rotonda sul fatto che i modelli di gestione di comunità sono differenti l'uno dall'altro. Lo deduce dal fatto che nello studio si fa presente la difficoltà operativa delle organizzazioni di comunità: partecipano con difficoltà alle gare europee, è assente quasi sempre un adeguato servizio di *fund raising*, sono carenti per alcuni importanti profili professionali. Il problema più importante è tuttavia quello finanziario. Se le attività non sono o non possono essere *market oriented* – come non lo sono la generalità delle attività culturali – va trovata una stabile soluzione perché esse possano prosperare. Sul tema della stabilità finanziaria Pietro A. Valentino avanza tre considerazioni. La prima considerazione è che ogni sistema di gestione di comunità propone un proprio programma di attività culturale che è per costruzione specifico e che va validato e riconosciuto nel merito. In questi casi sorge sempre un problema di valutazione oggettiva da parte degli enti pubblici. Se positiva, è poi possibile tramutare tale esigenza in una adeguata compensazione. Se tale valutazione è lasciata totalmente libera, non regolata con precisione dalla legge, anche i risultati attesi potrebbero essere diversi, poco confrontabili tra di loro e persino discutibili e contraddittori. La seconda considerazione è che

i soggetti coinvolti nelle gestioni di comunità sono molto numerosi e di diversa natura. Alcuni soggetti interni alla comunità sono molto forti, altri molto meno. Come si giunge ad un'ipotesi di compromesso tra diversi interessi senza che sia poi a sua volta indirizzata o «deviata» dai più forti? La terza considerazione infine riguarda «il tempo». Gli studi pubblicati sulla rivista *Economia della Cultura* mostrano che la progettazione, l'attuazione e la gestione di un luogo della cultura o di una rete di luoghi prende molto tempo, è un processo di lungo periodo. Ne emerge che valutarli sulla tempistica è un errore e non va equiparata a quella che si riserva normalmente agli investimenti delle imprese o delle infrastrutture pubbliche. Residenze e collezioni Sabaude, un progetto che è stato concepito dalla Regione e finanziato dallo Stato mediante il Fondo Investimento e Occupazione durante gli anni '80, ha dato vita alle prime realizzazioni più di 10 anni dopo e il suo completamento è giunto dopo altri 10 anni. Chi protegge queste programmazioni in un tempo così lungo? La visione politica è molto più breve, come il caso recente della SNAI mette in chiara evidenza. La concezione del tempo, soprattutto quello percepito dal settore pubblico, mette a rischio perenne il principio della sussidiarietà e se anche il pubblico non si fa carico dei processi di lungo periodo, difficile che lo possano fare senza strumenti anche i soggetti comunitari. Infine, ricorda Valentino, bisogna avere presente che la spesa pubblica in Italia è sostanzialmente assicurata da un gruppo e un ceto sociale - i lavoratori dipendenti - che non evade e che soprattutto non fruisce del consumo culturale rispetto ad altre categorie. Se lo Stato si ritraesse, lasciando uno spazio aperto anche a favore delle comunità, un rischio molto alto è quello di perdere risorse, a meno che non si riesca attraverso il lavoro di comunità a recuperare o ad allargare il consumo culturale di cittadini che oggi vi accedono poco o per nulla. Vi sarebbe perciò un nesso causale tra comunità, sistema di gestione e fruizione culturale e se il soggetto comunitario non fosse capace di generare un autonomo incremento della fruizione, il processo di sussidiarietà avrebbe come risultato un equilibrio più povero e meno sostenibile di quello oggi assicurato dalla gestione diretta ed indiretta del patrimonio culturale¹⁶.

4. La questione giuridica e amministrativa

Alberto Lucarelli si concentra sul tema della partecipazione, di come assicurarla nel contesto urbano e sociale e soprattutto quale sia il suo possibile funzionamento sul piano operativo. In particolare, Lucarelli spiega come si ottiene un'istanza partecipativa. Perché la partecipazione incarni un diritto del cittadino e della collettività, si richiede da parte dell'ente locale un forte presidio del processo che genera l'istanza stessa e i relativi obblighi per la Pubblica Amministrazione. Il principale insegnamento che Lucarelli ha tratto in qualità di assessore a Napoli è che

se l'istanza partecipativa non è presa sul serio o è ignorata dagli organi decisionali del Comune e/o dalla sua amministrazione, si rischia di generare un *boomerang*, una disillusione profonda e l'abbandono del tavolo, della comunità, della politica da parte del cittadino. Riunioni, comitati, assemblee alla presenza dei cittadini e dei rappresentanti dell'ente locale creano aspettative di trasformazione e di innovazione che possono essere facilmente frustrate e così generare un riflusso. A questo riguardo è importante fare presente che l'ente locale non ha l'obbligo di approvare e attuare l'istanza partecipativa. La deve però prendere sul serio ed evitare le mere prese d'atto. Se l'istanza è respinta dal Sindaco o dalla Giunta essa va sempre motivata, e questo non è affatto poco, come l'esperienza sul campo insegna.

Ma vi sono anche ulteriori insegnamenti che vanno ricordati. Il primo è che partecipazione non è ricerca di un consenso, è conflitto. Bisogna saperlo e saperlo affrontare come tale sul piano metagiuridico. La partecipazione, per essere tale, va regolata sul piano amministrativo: il cittadino deve sapere dove e come partecipare, su quali argomenti è possibile confrontarsi, cosa può attendersi dall'ente locale e dagli altri soggetti presenti al tavolo. Il secondo insegnamento è il fattore tempo e il processo che si deve assicurare per dare vita alla partecipazione. La partecipazione deve essere tenuta in vita attraverso un assetto, un apparato amministrativo, un adeguato finanziamento che richiede tanta pazienza. Il terzo insegnamento è che la partecipazione dovrebbe interessarsi sempre più ai grandi temi della contemporaneità urbana come la qualità della vita quotidiana, quella del lavoro, quella economica. Sono i temi della gentrificazione e dell'*over-turism*, oppure quelli della salute, del commercio, dell'educazione, dell'insediamento di imprese e così via. Se si confina il dialogo a comparti specialistici e particolari, i cittadini perdono interesse.

Carmela Decaro propone, con riferimento alla questione giuridica, una risposta «costituzionale» alla domanda iniziale: Perché abbiamo bisogno di aggiungere un terzo soggetto ai due esistenti che sono il settore pubblico e le imprese? E la risposta è: Per «ritornare alla Costituzione», in un'epoca in cui individualismo narcisista e capitalismo dei predatori tagliano la pianta delle democrazie, riscoprendo - queste che seguono sono parole della Corte Costituzionale - la «profonda socialità» che connota la persona umana e la sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile». Nella riforma costituzionale del 2001, è noto, sono state introdotte parole nuove: fra queste il principio di sussidiarietà orizzontale (art.118 Cost.) che riconosce «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale» e prevede che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscano» tali iniziative. Principio di antica tradizione, ma ripreso dai Trattati europei, ridotti in molte letture alla sola dimensione economicistica, trascurando le opportunità, anche mancate per responsabilità della attuazione o inattuazione a livello nazionale, delle politiche di coesione e della solidarietà in essi presenti.

Ancor più: la sussidiarietà sviluppa le radici costituzionali della cittadinanza, dandole una ulteriore titolarità giuridica concreta e di sistema nell'esercizio delle sue «libertà sociali»: come sottolinea la Corte Costituzionale, nella fondamentale sentenza n.131 del 2020, queste libertà non sono «riconducibili né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» Parole che diventano pretesa di azioni positive, da parte di ognuna delle componenti della Repubblica, e di azioni di sostegno da parte delle pubbliche amministrazioni.

Per le aree interne Decaro ricorda la nota definizione riferita alla significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi (Salute, Scuola, Mobilità), ai problemi del declino demografico e dell'abbandono, ma sottolinea che nella definizione di queste aree c'è anche il riconoscimento della disponibilità elevata di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e delle risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

La complessità di questo dialogo è stata oggetto degli interventi nella tavola rotonda che realisticamente hanno testimoniato difficoltà ma anche risultati. Complessità al tempo stesso estrema ed ineludibile per curare la democrazia riscoprendo sinergie fra pluralismo territoriale, economico e sociale. Più rodato nei luoghi e nelle procedure – ma non sempre di successo – il dialogo per il pluralismo istituzionale territoriale fra centro e periferia. Quasi del tutto inattuata la Costituzione economica (artt.41-47) fatta salva l'isola della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata: l'alternativa tradizionale mercato-stato si confronta nell'art.41, con l'affermazione costituzionale, della «iniziativa economica privata libera», ma sottoposta a controlli rafforzati dalla riforma costituzionale del 2022, che rimangono spesso formali, mentre, sempre secondo l'art.41, «programmi e controlli opportuni» determinati dalla legge possono indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata «a fini sociali «e, dopo la riforma del 2022, anche a fini «ambientali»: la mancanza di questi programmi ha reso pressoché inesistente l'indirizzo e il coordinamento sostituito da un confronto/scontro fra parti e interessi contrapposti in uno sviluppo disordinato, e a volte di rapina del capitalismo privato, con l'intervento statale degenerato in clientelismo e assistenzialismo e concluso nella stagione delle privatizzazioni, fino ad arrivare alle difficoltà dell'oggi di fronte alla frenesia geoeconomica e geopolitica del nuovo secolo. Con ritardo colpevole nella attuazione costituzionale, il pluralismo sociale negli ultimi decenni da oggetto delle poche norme del codice civile è diventato oggetto del cd. diritto promozionale: dalla legge sul procedimento amministrativo n.241 del 1990, alla legge quadro sul volontariato n.266 del 1991, al codice del terzo settore secondo metodi, si è già detto, frammentati ma che segnano in particolare nelle

procedure di co-programmazione e co-progettazione primi interessanti e faticosi passi da sviluppare. E la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo costituzionalmente, nella sentenza 131 del 2020, anche modelli nuovi e meno vincolanti, rispetto alle procedure del Codice del terzo settore, aprendo a ulteriori sperimentazioni.

Il 1° gennaio 2028 è vicino per gli 80 anni della Costituzione. Non resta dunque che continuare a impegnarsi per queste «forme di solidarietà» che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha definito come «l'Italia che ricuce e che dà fiducia», nel suo discorso di fine anno del 31 dicembre 2018.

5. Conclusioni

Dal dibattito emerge che la partecipazione e la gestione di sistemi culturali anche aggregati dal basso, hanno cittadinanza, che non vi sono ostacoli di natura costituzionale che ne impediscano l'adozione. Non solo, esiste una pratica ad oggi piuttosto ampia che esemplifica i modelli organizzativi, gli atti e le procedure da attuare, le risorse che servono. Non ultimo è possibile proporre sistemi di finanziamento pubblico senza che per questo si debba per forza ricorrere alle norme europee per la concorrenza, alle gare, alla determinazione di aggi e di royalty obbligatorie, contrariamente a quanto invece sollecitato dalle Linee Guida per il PPPS del MIC¹⁷. Certo, se un percorso di attuazione e di gestione di durata non breve sembra aperto, molti aspetti vanno governati:

– Il rafforzamento dei principi costituzionali del policentrismo e della sussidiarietà.

– La partecipazione dei cittadini è un principio che non va mai dato per scontato e che richiede pazienza, tempi lunghi e soluzioni istituzionali e giuridiche che non sempre sono risolutivi per raggiungere un vasto e solido consenso di cittadinanza.

– Perché funzionino, i modelli di gestione basati sulle comunità debbono seguire regole ed essere sottoposte a misurazione e valutazione dei risultati da parte dell'ente locale che non sia esclusivamente di carattere economico e finanziario.

– Il modello di gestione deve essere improntato su un programma culturale che non sia imprigionato da minoranze o da interessi che possono riguardare solo una componente del partenariato, facendo venir meno così il principio democratico della partecipazione.

– Le fondazioni e le cooperative di comunità, il partenariato di imprese profit e non profit legate da una PPPS, e le reti non esauriscono e non possono esaurire tutte le opzioni che è possibile disporre per la gestione del patrimonio culturale. Vi sono invece tante soluzioni quante è possibile trovarne in seguito ad una valutazione del sistema più consona alle esigenze del territorio di un Comune o di un'area intercomunale, da individuare con un approccio sartoriale e site specific.

– Nel caso che si dia ruolo alla comunità per la gestione dei beni culturali, o meglio dei beni comuni, l'ente locale rimane comunque protagonista perché questo modello possa essere applicato. L'ente locale è partner o è posto su un piano più elevato? La sussidiarietà pone il Comune su entrambi i fronti ed è facile fare confusione del suo ruolo effettivo o potenziale. Non è mai facile stare in mezzo, quando invece proprio lo stare in mezzo non è ciò che si richiede per un partenariato pubblico-privato e una collaborazione tra soggetti alla pari.

Su questo ultimo aspetto Roberto Ferrari ha tenuto ad aggiungere che aprire alle comunità la gestione dei beni comuni è cosa evidentemente giusta, ma che non vadano condannate in blocco le gestioni pubbliche statali e non statali esistenti. Soprattutto non vanno impiegate le stesse ragioni di chi nel passato ha impoverito la macchina statale (riduzione del personale, delle risorse, delle funzioni), per poi condannare il lavoro degli enti locali costrette ad operare con le mani legate alla schiena e che comunque assolvono il loro lavoro. Anche queste realtà vanno aiutate con politiche adeguate. Roberto Ferrari ha anche ricordato che vi sono almeno due argomenti cui il dibattito non ha fatto riferimento e che sono invece altamente informativi:

1) Le soluzioni messe in campo dagli enti locali per risolvere i fenomeni delle occupazioni di teatri ed edifici storici nelle città italiane. Alcune occupazioni, nonostante le illegalità, avevano prodotto un'esperienza molto positiva, contrassegnata da una programmazione poliedrica e di qualità tanto da meritare un salvataggio. Ci sono profonde analogie tra tali procedimenti e quelli riguardanti i PPPS, soprattutto nell'individuazione di solidi meccanismi amministrativi e giuridici capaci di superare l'illegalità e di legittimare i soggetti a continuare e praticare le attività culturali anche con un sostegno.

2) Il dibattito sollevato dalla Commissione Europea in tema di Aiuti di Stato. Dal 2013 al 2018 la Commissione Europea assimilava il contributo pubblico ad un aiuto di stato, con la conseguenza che l'erogazione andasse effettuata in base ai dispositivi della normativa per la concorrenza. Il conflitto è stato superato in seguito ad un dialogo serrato tra Commissione e Conferenza Stato-Regioni¹⁸, riconoscendo che il sostegno alla cultura non fosse un aiuto perché l'attività culturale non sarebbe mai sostenibile sul mercato. Il pseudo-paradigma dell'Unione Europa, secondo Ferrari, è che lavorare in deficit, come lo sono tutti i servizi pubblici, è imperdonabile se si tratta di un bene culturale. Mentre si perdona il deficit prodotto da un'impresa standard ricevente un aiuto di stato, nonostante fallisca o che non raggiunga alcun risultato che ci si attendeva. I 54 milioni di euro che il MIC destina agli Istituti culturali ogni anno (L.534/1996) con i quali si mantiene e rende fruibile il patrimonio culturale di valore immenso al mondo intero, è una dotazione minima se raffrontata alle migliaia di miliardi di aiuti di stato alle imprese per i quali invece non si richiede il raggiungimento di alcun effetto e che quando fosse negativo, il beneficiario non correrebbe alcun rischio patrimoniale.

La preoccupazione di Ferrari è che tra tutti gli ostacoli e i problemi che attanagliano la PA, quella principale è la deterrenza e l'inazione. La prudenza della PA non è prodotta da un mix di ignoranza e di pigrizia ma dall'avversità al rischio patrimoniale in cui incorre il dirigente - spesso in concorrenza con il resto del personale - per l'approvazione di atti, di contratti, di convenzioni, di appalti, di concessioni e di contributi ad un soggetto senza il puntello delle normative ordinarie italiane ed europee sui servizi pubblici locali e sulla gestione del patrimonio. E' singolare che laddove ciò è successo, spesso mettendo in luce veri e propri atti di coraggio e un'assunzione piena di responsabilità da parte dell'ente locale, non vi sia una presa d'atto da parte del parlamento, dell'amministrazione e dei tribunali perché diventino giurisprudenza¹⁹. Una buona gestione del bene culturale in qualità di bene comune, sembra richiamare Ferrari, postula una buona amministrazione pubblica. Non dimentichiamolo, perché svolgere il ruolo e la funzione dello stato, anch'esso architrave costituzionale della nostra comunità, si ribalterebbe inevitabilmente anche sugli operosi e promettenti partenariati comunitari.

Note

¹ Università LUISS Guido Carli.

² Università degli Studi di Napoli Federico II.

³ Università LUMSA.

⁴ Università degli Studi del Molise.

⁵ Università degli Studi di Torino.

⁶ Associazione per l'Economia della Cultura.

⁷ Commissione Valorizzazione Ministero della Cultura.

⁸ Associazione per l'Economia della Cultura; CLES srl.

⁹ Si vedano le considerazioni di Barni G. (2026), pubblicate in questo numero della rivista.

¹⁰ Si veda in Gottifredi M. (2026), pubblicato in questo numero della rivista.

¹¹ Bruni L., S. Zamagni (2004), *Economia civile*, Bologna, Il Mulino.

¹² A partire dagli anni dei servizi aggiuntivi della fine degli anni '90, disponiamo di una varietà di strumenti giuridici che possono contribuire a produrre o a rafforzare soluzioni innovative. Gli esempi sono molti: gli accordi di valorizzazione culturale, la partecipazione pubblica e privata speciale sia per l'uso del patrimonio culturale o per la realizzazione di servizi; la co-progettazione del Terzo Settore; l'ampliamento degli istituti della concessione e della sponsorizzazione a casi e situazioni un tempo problematici, l'Art Bonus, e così via.

¹³ Quando la presenza di entrate o di contributi finanziari non costituisce un criterio decisivo ai fini della qualificazione economica dell'attività. Si veda in Milella M. (2026), pubblicato in questo numero della rivista.

¹⁴ Il riferimento va al classico Kuhn T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago., University of Chicago Press.

¹⁵ Sul Fatto Quotidiano del 6 luglio 2025. La frase era presente a p. 45 del Piano e sembra essere stata emendata su impulso del Governo. L'allocazione di appena 307 milioni di euro in 7 anni a favore delle aree interne, per un territorio che da solo misura il 58,8% del territorio nazionale, è testimonianza della rassegnazione del legislatore e dell'esecutivo verso un'inversione demografica di queste aree.

¹⁶ È su questo punto che si deve misurare il successo atteso delle gestioni di comunità e la loro giustificazione sul piano tecnico-politico: un obiettivo per alcuni molto ambizioso, per altri semplicemente doveroso. Se non si genera un aumento significativo di pubblico e di intensità del consumo individuale, verrebbe meno il nesso causale tra partecipazione e comunità e con esso la giustificazione del sostegno pubblico alla gestione autonoma comunitaria.

¹⁷ Si veda la Circolare n.10/2025 - Linee guida in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura in: <https://cultura.gov.it/comunicato/circolare-n102025-linee-guida-in-materia-di-partenariato-speciale-pubblico-privato-per-gli-istituti-e-i-luoghi-della-cultura>. Più relatori durante l'incontro hanno auspicato la revisione della circolare a favore di un impianto meno mercantile e per lasciare un congruo spazio a gestioni di Comunità.

¹⁸ Forse si potrebbe dire più prudenzialmente che è superato quando «*l'intervento pubblico [per la cultura] non è un'attività economica, oppure perché [...] esso non ha alcuna influenza sugli scambi internazionali*». Si veda al Cap.5 in Carlo Eugenio Baldi (2018), «L'intervento pubblico in campo culturale. Il faticoso iter di linee guida condivise», in *Aedon*, n. 2, 2018. Scaricabile dal sito web della rivista: <https://aedon.mulino.it/archivio/2018/2/baldi.htm>.

¹⁹ Si vedano in proposito gli articoli esemplari di Milella F. (2026), e di Tuccillo R. e A. Favale (2026) pubblicati in questo numero della rivista.

Riferimenti bibliografici

BALDI C. E. (2018), «L'intervento pubblico in campo culturale. Il faticoso iter di linee guida condivise», in *Aedon*, n. 2.

BARNI G. (2026), «*Governare il patrimonio come bene comune: partecipazione, mutualismo e nuove istituzioni civiche*», in questo numero della rivista.

BRUNI L., S. ZAMAGNI (2004), *Economia civile*, Bologna, Il Mulino.

GOTTIFREDI M. (2026), «Reti territoriali ibride e dal basso. Il ruolo della vocazione culturale nei processi di sviluppo locale», in questo numero della rivista.

KUHN T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.

MILELLA F. (2026), «Partenariati speciali e rilevanza economica: un falso problema. Servizi di interesse generale, specialità culturale e quadro europeo», in questo numero della rivista.

TUCCILLO R. e A. FAVALE (2026), «Il partenariato speciale pubblico-privato. Un modello di governance condivisa nella valorizzazione dei beni culturali», in questo numero della rivista.