



4 SETTEMBRE 2019

Politiche di valorizzazione e funzione  
sociale dei beni culturali. Pratiche di  
cittadinanza attiva.

di Barbara Accettura

Docente a contratto di Diritto amministrativo  
Scuola di Specializzazione per le Professioni legali – Università del Salento

# Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva\*

di **Barbara Accettura**

Docente a contratto di Diritto amministrativo

Scuola di Specializzazione per le Professioni legali – Università del Salento

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Il contesto di riferimento. 3. I patti di collaborazione nella prassi. 4. Patti e beni culturali. 5. Le altre forme di amministrazione condivisa. 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Il lavoro propone un'analisi tesa a verificare se e come la valorizzazione del patrimonio storico e culturale possa costituire il punto di partenza di progetti di sviluppo dei singoli territori caratterizzati dalla sperimentazione di strategie di *governance* capaci di riconoscere “poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni”<sup>1</sup>. Se infatti, una volta superata la concezione tradizionale delle politiche culturali<sup>2</sup>, gli interventi in materia sono stati incentrati sulla ricerca di strumenti in grado di garantire un adeguato equilibrio tra risorse culturali e risorse economiche, l'idea forza che si sta facendo strada in tempi più recenti, con riferimento più in generale a tutti quei beni che (come quelli culturali) “rendono servizi indivisibili per natura”<sup>3</sup>, è quella di renderne effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico<sup>4</sup> e dunque di individuarne le modalità di gestione anche a prescindere dal titolo di proprietà<sup>5</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, p. 23. V. anche G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2017, p. 42.

<sup>2</sup> Quella secondo la quale le politiche culturali (insieme a quelle ambientali) tendono a distribuire benefici diffusi producendo allo stesso tempo elevati costi sociali.

<sup>3</sup> M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 34.

<sup>4</sup> Per le Sez. un., che si sono espresse sul tema in occasione di alcune pronunce sulle valli da pesca della laguna di Venezia (tra le altre, si v. Sez. un., 18 febbraio 2011, n. 3937, in *Juris data on line*), i beni comuni sono quei beni strumentalmente collegati alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini a prescindere dal titolo di proprietà. A detta della Corte, “la titolarità dello stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a sé stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso degli oneri di una *governance* che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene”. La demanialità di cui parla la Corte, dunque, è da intendersi come duplice appartenenza alla collettività e all'ente esponenziale, e su quest'ultimo grava l'onere di una gestione che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene. In materia di gestione dei beni, M. OLIVI, *Beni pubblici tra privatizzazione e riscoperta dei beni comuni*, in *Amministrazione in cammino. luis.it*, n. 1/2014, il quale rileva come il problema di gestione posto dai beni comuni si risolva in un problema di strumenti e di atteggiamento culturale della pubblica amministrazione.

<sup>5</sup> Le teorie sui beni comuni concordano nel ritenere che “si tratta di ragionare su (e governare) utilità che possono essere gestite anche al di fuori del paradigma rigorosamente proprietario indotto dalla constatazione della *tragedy of the commons* (...)” e che “possono dare luogo a meccanismi organizzativi di natura «federativa» atti a massimizzarne la resa e la conservazione a favore di coloro che ne sono i primi destinatari e ai loro discendenti, e ciò senza che si

Secondo questa impostazione, che in ogni caso non trascura il ruolo delle politiche concernenti il patrimonio culturale sulle attività economiche a questo collegate, la cultura<sup>6</sup>, intesa quale “risorsa collettiva”, può esprimere nuove “potenzialità” di sviluppo “per il corpo sociale”<sup>7</sup>.

Si tratta di un’idea di sviluppo che muove dalla concezione secondo la quale i benefici che possono trarsi dal binomio tutela-valorizzazione del patrimonio culturale vanno ben al di là del ruolo che tali beni possono svolgere sulle attività economiche agli stessi collegate, estendendosi al miglioramento ed al benessere delle collettività in cui i beni sono collocati. Da qui il recupero della centralità della destinazione alla fruizione del patrimonio culturale<sup>8</sup> quale garanzia di ampliamento dell’accesso e della partecipazione alla cultura<sup>9</sup> e con essa del miglioramento (anche) sociale delle popolazioni coinvolte.<sup>10</sup>

È significativo, in proposito, come sebbene le più recenti indagini sul nesso tra cultura e sviluppo economico sino ad oggi svolte non abbiano portato ancora a risultati significativi univoci, ed anzi sembrerebbero “mettere in dubbio tale nesso, specialmente se sviluppo è inteso come capacitazione di

---

debba istituzionalizzare un regime esclusivo di proprietà individuale”. In definitiva, “tali opzioni non possono consistere nel determinare, sul «comune», un regime proprietario unico ed esclusivo”, in questo senso F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Trento, 2016, p. 48.

<sup>6</sup> Il che naturalmente presuppone l’accoglimento di una nozione di «cultura» in senso ampio e non necessariamente coincidente con quella di beni culturali – cose e di conseguenza l’accoglimento di una concezione delle politiche culturali quale più ampio contesto entro il quale si colloca il patrimonio culturale inteso in senso lato, cioè come insieme di beni culturali-cose e beni culturali-immateriali e beni paesaggistici. In questa prospettiva, la definizione offerta dall’art. 2 del Codice, che riconduce nella più ampia nozione di bene culturale, oltre ai beni culturali in senso stretto (quelli elencati agli artt.10 e 11 del medesimo Codice e quegli altri che costituiscono “testimonianze aventi valore di civiltà”), anche i beni paesaggistici, esaltandone la comune funzione sociale, ciò tuttavia rimanendo sostanzialmente ancorato al presupposto della materialità. Sulla nozione di patrimonio culturale si v. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L’amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, pp. 177 ss.; M. S. GIANNINI, *I Beni Culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* n. 1/1976, pp. 3 ss.; M. CAMMELLI, *Introduzione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2006; M. AINIS, *Cultura e politica*, Padova, 1991; G. SEVERINI, *Commento agli artt. 1 e 2*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, pp. 6 ss.

<sup>7</sup> L’espressione è di G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare –una spesa, un investimento*, in *Aedon.it*, n. 3/2017.

<sup>8</sup> M. ROVERSI MONACO, *Tutela e utilità collettiva del patrimonio pubblico e del patrimonio culturale: alcune considerazioni critiche*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2/2016, p. 80.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto la Relazione finale della Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero, istituita con decreto del Ministro Bray il 9 agosto 2013, in *Aedon.it* n. 3/2013, il cui lavoro muove dalla considerazione per la quale la titolarità dei beni riconducibili al patrimonio culturale “è in capo non allo Stato-apparato o all’amministrazione stessa, ma ad ogni singolo cittadino in quanto membro della comunità nazionale”.

<sup>10</sup> In realtà, l’importanza della cultura ai fini dello sviluppo economico e sociale dei territori è ormai unanimemente riconosciuta tanto che ad essa è improntata la programmazione comunitaria 2014-2020. Ciò che emerge è in effetti, anche a livello comunitario, un nuovo approccio alle politiche culturali che, passando attraverso il sostegno alla creazione e produzione artistica e all’innovazione, incidono sull’incremento dei livelli occupazionali di qualità e sulle politiche tese al recupero ed alla valorizzazione di zone degradate o emarginate.

innovazione” per altro verso, sembrerebbe invece acclarato il rapporto tra spese e investimenti in cultura e miglioramento della qualità dei consumi e della vita<sup>11</sup>.

## 2. Il contesto di riferimento.

La recente crisi economica ed i tagli agli interventi in materia di patrimonio culturale che ne sono conseguiti, ma ancor più le inefficienze mostrate dal modello di politica culturale che si è venuto a delineare negli ultimi anni, inducono quindi a riflettere non più solo sul “se” la cultura possa costituire un insostituibile fattore di riqualificazione territoriale e di sviluppo locale, ma anche sul “come” e con quali “formule” ciò possa accadere.

In questa rinnovata prospettiva, ci si deve quindi interrogare sulla funzione dei beni culturali, muovendo evidentemente dalla considerazione per la quale lo scenario che si è andato sino ad ora configurando ne ha trascurato il valore “sociale”, con il risultato di aver avviato percorsi dagli esiti incerti.

Del resto, anche con riferimento ai beni culturali appare ormai ineludibile il tema dell’adeguatezza dei modelli di gestione tradizionali, sicché, al di là dei pregiudizi ideologici, sta emergendo il bisogno di disporre di strumenti ulteriori che derivano dall’attivazione di forme speciali di partenariato atte a confluire in modelli di co-amministrazione o di amministrazione condivisa.<sup>12</sup>

In effetti, il limite del modello di partenariato pubblico/privato delineato dal Codice e dalla normativa di settore è proprio quello di aver dato vita a forme di collaborazione sbilanciate in favore del pubblico, cui sono state riservate tanto l’iniziativa quanto l’individuazione degli obiettivi, la definizione delle strategie e dei programmi. Il che è avvenuto nel caso degli accordi di collaborazione o delle forme di partecipazione agli “organismi giuridici” di cui all’art.112 del codice e delle stesse esternalizzazioni<sup>13</sup> (con riferimento alle quali il soggetto pubblico ha comunque mantenuto la titolarità dell’attività affidata ai privati<sup>14</sup>), e persino

---

<sup>11</sup> P. GRAZIANI - G. PENNISI, *Costi, benefici e vincoli agli investimenti pubblici nei beni e nelle attività culturali*, in *Astrid.it*.

<sup>12</sup> In questa direzione si muovono tanto l’art.151 del d.lgs. 18 aprile 2016, n.50 (Codice dei contratti pubblici), che prevede espressamente la possibilità per il Ministero di attivare forme speciali di partenariato anche con soggetti privati per il recupero, il restauro la manutenzione, la gestione, l’apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, quanto gli artt.189, in materia di “interventi di sussidiarietà orizzontale” e l’art.190 in tema di “baratto amministrativo” del medesimo d.lgs. n. 50/2016.

<sup>13</sup> Per una disamina delle esternalizzazioni, cfr. G. PIPERATA, *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2005, p. 963; sui partenariati pubblico - privati, cfr. A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, pp. 216 ss.; G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon.it*, n. 1/2018; L. MERCATI, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009.

<sup>14</sup> Si pensi alle forme di gestione indiretta di cui all’art.115, comma 3, del Codice, ma anche alle concessioni di cui al D.M. 6 ottobre 2015, con cui è stata prevista la possibilità di affidare in “concessione d’uso” a soggetti privati *no-profit* “i beni culturali immobili del demanio culturale dello Stato, per l’utilizzo dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro” per la “realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, all’art.19, comma 6, l. 23 dicembre 1998, n.448 che prevede

nel caso delle sponsorizzazioni, rispetto alle quali il ruolo del privato *profit* si risolve nell'adesione a scelte programmatiche *top - down*.<sup>15</sup>

Questa consapevolezza impone oggi di spostare il dibattito sulla ricerca di strategie e modelli amministrativi che si caratterizzino per una forma di "orizzontalità" aperta alla società civile, capaci di "creare valori per le comunità nel cui conteso i beni sono inseriti"<sup>16</sup>, in cui la collaborazione con il privato vada oltre i tradizionali limiti soggettivi (privati proprietari di beni culturali o organismi giuridici *profit* o *no profit*), per dare spazio alle collettività.

In effetti, in linea generale, con riferimento ai beni cd. a titolarità diffusa (cui quelli culturali sono riconducibili<sup>17</sup>) si sono affermate, attraverso il richiamo alla teoria dei cd. "beni comuni"<sup>18</sup>, strategie tendenti alla ricerca di spazi di tutela "partendo da rivendicazioni collettive", che propongono forme di gestione/amministrazione partecipata da gruppi di cittadini con il ricorso alla sussidiarietà orizzontale<sup>19</sup>.

Questo processo rappresenta una "reazione" alla diffusione "a livello globale ad un movimento

---

l'affidamento a privati "in concessione o con contratto (...) che promuovono e si obbligano ad attuare il relativo progetto, l'adattamento, la ristrutturazione o la ricostruzione di beni immobili non più utilizzati dall'amministrazione statale e dagli enti locali, per la loro proficua utilizzazione da parte degli stessi soggetti e con corresponsione, per il tempo di godimento dei beni, di un prezzo all'amministrazione statale ed agli enti locali fissato tenendo conto dell'impegno finanziario derivante dall'esecuzione del progetto e del valore di mercato del bene", ma anche ai "Programmi unitari di valorizzazione dei beni demaniali per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali", c.d. P.u.v. nell'ambito dei quali è stato previsto lo strumento delle concessioni o locazioni di valorizzazione di cui all'art. 1, comma 262, l. 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>15</sup> *Infra*, par. 4.

<sup>16</sup> M. ROVERSI MONACO, *Tutela*, cit., p. 80.

<sup>17</sup> S. MABELLINI, *I beni culturali e lo status di beni comuni: una assimilazione indispensabile?* in *Economia della Cultura*, n. 1/2017, pp. 81 ss.

<sup>18</sup> L'espressione è di T. MONTANARI, *Le pietre e il popolo*, Roma, 2013; sui beni comuni si v. E. OSTRUM, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, 2006; U. MATTEI - E. REVIGLIO - S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007; U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, Bari, 2011; M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino 2012; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2013; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Bari, 2013; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto, studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, 2013; M. OLIVI, *Beni pubblici tra privatizzazione e riscoperta dei beni comuni*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 21 ss; V. CERULLI IRELLI -V. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del Diritto*, n. 1/2014, pp. 3 ss.; G. ARENA, *Amministrazione*, cit., pp. 42 ss.; P. CAPUTI IAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *GiustAmm.it*, n.3/2017; sulla gestione dei beni "comuni", si v. U.MATTEI, *Una nuova stagione nel governo dei beni comuni: una bozza di lavoro oltre i patti di condivisione*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.* n. 16/2017, p. 87 ss.; P. MONTALBANO, *La critica al dibattito sui beni comuni: una prospettiva economica*, in *Economia della Cultura*, n.1/2017, pp. 37 ss; G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani*, in *Munus*, n.1/2017, pp.135 ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 5/2018, pp. 559 ss.

<sup>19</sup> S. SETTIS, *Azione*, op. cit., p. 659.

economico consistente nel trasferimento di risorse da beni immateriali o da servizi dal dominio collettivo a quello del mercato”<sup>20</sup> che ha sollecitato forme di riavvicinamento dei cittadini alle decisioni politiche.

Si è rilevato in proposito come ad essere mutato non è “il catalogo dei diritti riconosciuti” ma “il modo in cui essi sono percepiti, sentiti, praticati” tanto che “accanto ai diritti dei singoli compaiono con forza crescente grandi diritti collettivi e, con essi, nuovi soggetti ai quali far riferimento” che “indicano la necessità di creare spazi e beni comuni, ai quali tutti possano liberamente accedere, ponendo il tema delle modalità di distribuzione dei beni”<sup>21</sup>.

Il discorso sui beni comuni, infatti, sorto con l'intento di contrastare la separazione tra Stato e società civile già perpetrata attraverso le politiche di privatizzazione e con il ricorso alla “svendita dei beni comuni”<sup>22</sup> ha subito, secondo i fautori dei beni comuni, “una mutazione genetica”<sup>23</sup> (se non addirittura

---

<sup>20</sup> S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in [federalismi.it](http://federalismi.it). In realtà, secondo F. CORTESE, *Che cosa*, cit., p. 61, se in linea generale “larga parte del dibattito italiano sui beni comuni muove da una «esigenza negativa», vale a dire dall'insoddisfazione per determinati modelli di gestione o di regolazione delle utilità che possono derivare da «cose» di diversa tipologia e provenienza (...) rimesse alla cura istituzionale di soggetti pubblici”, detta esigenza si è assestata “su due distinti binari” (...). Il primo è rappresentato da “coloro che contestano l'adeguatezza dei predetti modelli di gestione alla luce di un'analisi presupposta di matrice schiettamente ideologica” in cui “ad essere in crisi, perché veicolo a vari livelli di formule diffuse di disuguaglianza e di disgregazione dello Stato sociale, non sono solo i modelli di gestione, bensì le opzioni politiche di fondo (...). In tale contesto i beni comuni non sono altro che l'espressione di un paradigma più generale (...) posto in alternativa alla nozione di «pubblico», in quanto storicamente «degenerata» nella direzione anzidetta”. Il secondo, “parzialmente circoscritto” si “limita a isolare come beni comuni quelle «cose» che si rivelino concretamente funzionali ad attivare un modello amministrativo diverso da quello tradizionale” sicché “beni comuni, in tale frangente, sono tutte quelle entità – potremmo dirle catalizzatrici – che possono suscitare nei cittadini attivi di cui all'art. 118, comma 4, Cost., l'autonoma iniziativa a prendersi cura di un interesse generale: vale a dire di un interesse che, non coincidendo del tutto con quello pubblico, con quello privato, con quello collettivo o con quello di una specifica categoria, risulti in concreto da un'alleanza di tutti i soggetti che possono essere di volta in volta coinvolti e si riconoscano nella volontà di realizzarlo effettivamente”. Secondo l'A. “non si può non riconoscere, in questa (ultima) lettura, un certo grado di continuità anche con le classiche (...) acquisizioni sul diritto amministrativo paritario e sulla possibilità di isolare, in simile quadro, momenti di co-amministrazione (i.e. di amministrazione svolta in sinergia tra cittadini e amministrazioni)”.

<sup>21</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, p. 36, il quale segnala come tale nuova dimensione dei diritti ponga il problema dei soggetti ai quali gli stessi sono riferibili (“Ma chi parla in nome dell'umanità e delle generazioni future? Quale peso dev'essere attribuito alle leggi della natura e del mercato?) il che comporta il rischio “di lasciar spazio a logiche autoritarie, a soggetti che si appropriano del potere di rappresentare l'umanità o la natura”.

<sup>22</sup> A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Bari, 2013, si v. anche P. MADDALENA, *Recensione a Alberto Lucarelli, La democrazia dei beni comuni, Roma-Bari 213*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it) n.6/2013.

<sup>23</sup> G. DE GIORGI - F. D'AGOSTINO, *Pratiche di cittadinanza attiva e tutela del territorio. partecipazione ed emersione degli interessi delle comunità locali e dei territori*, in L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Scienza, diritto e rischio: idee per un sistema istituzionale resiliente*, Napoli, 2018, pp. 171 ss.

“un deturpamento”<sup>24</sup>) che “ha finito per porre l’accento, più che sui beni in sé considerati<sup>25</sup>, sul comune inteso come effetto di azioni collettive volontarie”<sup>26</sup>. In realtà, si deve riconoscere che se i beni comuni costituiscono “una risposta alla richiesta di partecipazione più attiva da parte della cittadinanza per ciò che riguarda la gestione o almeno il controllo del patrimonio collettivo” allora occorrono “azioni cooperative”<sup>27</sup> giacché il godimento collettivo dei beni non può essere lasciato all’ “autoregolamentazione dei singoli”<sup>28</sup>.

Quanto in particolare al patrimonio culturale, l’interesse verso tale teoria non muove solo dalla critica nei confronti di politiche di valorizzazione e gestione orientate al mercato (da quelle confluite nella costituzione della Patrimonio dello Stato spa alle operazioni di cartolarizzazione dei beni pubblici anche culturali)<sup>29</sup> ma, come si è rilevato, da ragioni che nascono dalla constatazione dell’incapacità degli strumenti sino ad ora approntati di tener adeguatamente conto dell’estensione del “profilo soggettivo degli interessi in gioco”, in una materia in cui è coinvolta l’intera comunità dei fruitori<sup>30</sup>, trattandosi di beni a fruizione diffusa.<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> In questi termini U. MATTEI, Relazione al Convegno, “*Oltre la crisi: benessere e sviluppo nel futuro dell’Unione, X Incontro del ciclo di Seminari della rete Riasissu-Prospettive Europee*, tenutosi il 9 maggio 2018 presso il College ISUFI, Unisalento, Lecce, s. n. t.

<sup>25</sup> Tra l’altro, con riguardo alle ‘cose’, la locuzione ‘beni comuni’ ha finito per “liquefarsi in un calderone dove tutto è bene comune e dunque nulla lo è”. In questi termini, A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il pubblico e la Costituzione*, in [costituzionalismo.it](http://costituzionalismo.it), novembre 2013. Nello stesso senso, si v. S. STAIANO, *Beni comuni*, cit., p. 417, in cui si rileva che il rischio che si corre, con l’introduzione della categoria dei beni comuni, è di “una sorta di *reductio ad unum* dell’intero mondo dei beni” e U. POMARICI, *Beni comuni ad vocem*, in *Atlante di filosofia del diritto*, vol. I, Torino, 2012, p. 4, in cui si sottolinea che “c’è una grande confusione anche sulla carta d’identità dei beni comuni: l’elenco è infatti potenzialmente sterminato, al punto da diventare insignificante, fino a comprendere la vita stessa”. Si veda G. DE GIORGI - F. D’AGOSTINO, *Pratiche*, op. cit., pp. 171 ss.

<sup>26</sup> G. DE GIORGI - F. D’AGOSTINO, *Pratiche*, op. ult. cit., pp. 188-189. Si v. G. RUIVENKAMP, Relazione al Convegno, “*Oltre la crisi*”, cit. per il quale “*Commons can be considered another way of thinking, of living, of working (..) of being part of a common!*”.

<sup>27</sup> F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, p. 392.

<sup>28</sup> I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, p. 465 che richiama a sua volta G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, in *Science*, n. 13/1968, pp. 1243 ss. Si v. A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 483 ss, per il quale la categoria dei beni comuni costituisce “una singolare declinazione dei beni pubblici in uso pubblico” cioè di quelli che “si caratterizzano per un rapporto non strutturale, né strutturato della comunità con i beni, ma fluido e funzionale”. La prevalenza del rapporto funzionale su quello strutturale proprietario conduce all’attribuzione “al soggetto pubblico, attraverso una rivitalizzata dimensione del diritto pubblico, del ruolo fondamentale ed indispensabile di guardiano e regolatore, non più della dimensione strutturale quanto piuttosto di quella funzionale”.

<sup>29</sup> D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon.it*, n. 1/20013.

<sup>30</sup> M. CAMELLI, *L’ordinamento dei beni culturali tra continuità ed innovazione*, in *Aedon.it*, n. 3/2017.

<sup>31</sup> F. CORTESE, *Che cosa*, cit., p. 61, il quale rileva come vi sia una caratteristica comune a tutte le teorie dei beni comuni: l’ “attitudine parassitaria” della categoria che cercano di introdurre. I beni comuni, cioè, non vengono vissuti solo come entità puntuali, e sia pur differenti, che necessitano coerenti e proporzionati modelli di gestione; i beni comuni sono anche rappresentativi di un’istanza di istituzionalizzazione, che tende ad eccedere lo spazio della proprietà pubblica o della partecipazione amministrativa, per rilanciare una determinata idea sulla forma di

Il tema è quindi quello dell'evoluzione delle tradizionali forme di gestione dei beni pubblici verso nuovi modelli di partenariato nell'ambito dei quali la partecipazione del privato prende forma e si delinea secondo un modello un modello *bottom – down* per la tutela dell' "utilità collettiva"<sup>32</sup>.

Si tratta di esigenze che si pongono anche per il patrimonio culturale, ancora più "sensibile" ai temi del degrado e dell'abbandono, e che offrono nuovi spunti per riflettere su modelli di partenariato che valorizzino il ruolo propulsivo delle collettività nel contesto socio-economico di riferimento. Che si tratti di un approccio ormai non più trascurabile ed ormai scevro da pregiudizi ideologici è confermato proprio dalla espressa qualificazione, nell'ambito del cd. Codice del terzo settore, degli "interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" in termini di "attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale".<sup>33</sup>

Si tratta tuttavia di verificare quanto lo speciale regime dei beni culturali si presti, per un verso all'uso di modelli che non sono più solo quelli del "pubblico" ma che deviano verso istituti di diritto comune, o comunque finiscono con il ricorrere "ad una tecnologia giuridica dichiaratamente ibrida, ora di diritto pubblico, ora di diritto privato"<sup>34</sup> e per altro verso a compulsare livelli di governo più vicini alle comunità territoriali coinvolte.

### **3. I patti di collaborazione nella prassi.**

Proprio la riacquisita centralità delle destinazioni alla fruizione collettiva del patrimonio pubblico ha sollecitato un nuovo approccio alle forme di partenariato cui è conseguita una ridefinizione dei ruoli, del soggetto pubblico, da una parte (cui compete la rimozione degli ostacoli che si frappongono al pieno e diffuso godimento delle utilità sociali), e del privato, dall'altra (legittimato ad intervenire a tutela della funzione sociale dei beni pubblici attraverso la promozione di iniziative che, anche al di là della "gestione" diretta, ne prevedano la manutenzione, il restauro, la rigenerazione).<sup>35</sup>

---

Stato, sulla cittadinanza e sul ruolo della dialettica pubblico-privato nell'economia e, così, nella prestazione di determinati servizi divenuti "aperti" al mercato. I beni comuni, in buona sostanza, postulano sempre uno Stato e un'amministrazione "diversi" da quelli ora esistenti.

<sup>32</sup> M. ROVERSI MONACO, *Tutela*, cit., p. 84; si veda sul rapporto tra beni comuni e sviluppo sociale, C. IAONE, *Beni comuni e innovazione sociale*, in *Equilibri*, n. 1/2015, pp. 64 ss. Si veda anche S. MABELLINI, *I beni culturali e lo status di beni comuni: una assimilazione indispensabile?* in *Economia della Cultura*, n. 1/2017, pp. 81 ss.

<sup>33</sup> Così l'art.5 del d.lgs. 3 luglio 2017 n.117, cd. Codice del terzo settore.

<sup>34</sup> F. CORTESE, *Che cosa*, cit., p. 60.

<sup>35</sup> M. ROVERSI MONACO, *Tutela*, cit., 80.

L'applicazione pratica di tale impostazione è rappresentata dai cd. “patti di collaborazione tra i Comuni e i cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”, la cui diffusione è in costante aumento<sup>36</sup> quale risposta al crescente degrado cui i beni ad uso pubblico sono esposti e che hanno finito con il costituire “lo snodo dell'alleanza fra cittadini e amministrazione” secondo il “modello organizzativo” dell' “amministrazione condivisa”<sup>37</sup>.

Il che ha condotto alla configurazione di accordi tra amministrazioni locali e cittadini o formazioni sociali di vario tipo, di iniziativa per lo più privata, che hanno ad oggetto l'uso, la gestione o la rigenerazione di “beni comuni urbani”, definiti con una formula ormai standardizzata come “beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona e all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva”<sup>38</sup>.

Si tratta di iniziative che fondano direttamente sull'art.118, comma 4 Cost, quale espressione dell' “autonoma iniziativa (dei cittadini) a prendersi cura di un interesse generale”<sup>39</sup> e che, in assenza tanto di un diretto riferimento normativo, quanto di una definizione tecnico-giuridica sono state ricondotte a sistema da una serie di regolamenti comunali<sup>40</sup>, secondo un modello di “positivizzazione” in cui la potestà regolamentare degli enti locali diviene strumento di attuazione del disposto costituzionale. Il che spiega l'approccio *bottom-down* di tale formalizzazione in cui gli enti locali, nell'esercizio della rispettiva autonomia organizzativa (anch'essa direttamente fondata sulla Cost, art.117, comma 6) stabiliscono di recepire, dandovi veste ed ordine formale, sistemi di regole che costituiscono l'esito delle iniziative del corpo sociale.<sup>41</sup>

L'assenza del riferimento legislativo e le incertezze emerse dalla genericità delle definizioni contenute nella fonte regolamentare hanno sollecitato un dibattito sulla relativa natura e sul regime giuridico

---

<sup>36</sup> Da una rilevazione del 2017 i patti attivi a tale data sono oltre mille ed il dato è in crescita. Si v. Rapporto Labsus in *Labsus.com*.

<sup>37</sup> G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.1/2017, p. 53 per il quale le attività di cura dei beni comuni costituiscono una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica che si richiama agli artt.1, 2, 118, Cost. ed opera secondo il modello organizzativo dell'amministrazione condivisa attraverso lo strumento dei patti territoriali. Sul tema del rapporto tra ambiente urbano e partenariato sociale, M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018, pp. 346 ss.

<sup>38</sup> Art. 2 “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni” approvato dal comune di Bologna il 19 maggio 2014.

<sup>39</sup> F. CORTESE, *Che cosa*, cit., p. 45.

<sup>40</sup> Tali regolamenti hanno via via riproposto, con minime variazioni, le formule e la disciplina dettata al riguardo dal primo regolamento adottato dal comune di Bologna nel 2014, v. *supra*.

<sup>41</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. Giur. Ed.*, n.1/2018, p.7.

applicabile. Così accanto alle teorie che ne declinano i caratteri in senso negoziale, muovendo dall'assenza di forme di esercizio di potere, tanto in fase di iniziativa/formulazione della proposta che in fase di successivo svolgimento delle attività<sup>42</sup>, se ne sono affiancate altre che traggono dalla comunanza dell'interesse perseguito dalle parti (quello generale della collettività di riferimento) lo spunto per una connotazione in chiave pubblicistica.<sup>43</sup>

In realtà, l' "interesse generale" perseguito attraverso i patti assume una duplice connotazione, venendo a coincidere tanto con l'esigenza dei cittadini, abilitati con questa particolare tipologia di strumenti ad operare anche in forma individuale (il che accade almeno nel 20% dei casi, si v. rapporto Labsus), di esprimere la propria propensione alla partecipazione ad attività relative alla comunità di riferimento, quanto con quella delle amministrazioni locali di individuare forme innovative di gestione dei beni pubblici il cui scopo non sia più solo quello di reperire nuove risorse finanziarie ma piuttosto quello di cercare strumenti di legittimazione ulteriori rispetto a quelli che derivano dal circuito politico-rappresentativo<sup>44</sup>.

In definitiva, sembra più corretto affermare che "le attività di cura dei beni comuni" configurano "una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica" nell'ambito della quale difetta un esercizio di potere pubblico ma vengono condivise "responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale"<sup>45</sup>.

Formula quest'ultima che trova il proprio più naturale addentellato normativo proprio nell'art.1, comma 1 bis della l.241/1990 e che dunque induce certamente ad escludere il richiamo alla disciplina degli accordi di cui all'art.11 della l.241/90, rispetto ai quali la "matrice pubblicistica" finirebbe con il permeare "direttamente la disciplina dell'atto".<sup>46</sup>

E tuttavia, in questa chiave, neppure la riconduzione alle forme di partenariato pubblico-privato disciplinate dal codice dei contratti pubblici di cui agli artt. 189, comma secondo, e 190 riguardanti,

---

<sup>42</sup> Si v. G. ARENA, *Amministrazione*, cit., p. 53 per il quale "la scelta di equiparare i patti di collaborazione ai contratti di diritto privato si fonda sull'art.1, comma 1 bis, della legge 241/1990".

<sup>43</sup> E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon.it*, n. 3/2018.

<sup>44</sup> F. CORTESE, *Che cosa*, cit., 61, il quale rileva come vi sia una caratteristica comune a tutte le teorie dei beni comuni: l'"attitudine parassitaria" della categoria che cercano di introdurre. I beni comuni, cioè, non vengono vissuti solo come entità puntuali, e sia pur differenti, che necessitano coerenti e proporzionati modelli di gestione; i beni comuni sono anche rappresentativi di un'istanza di istituzionalizzazione, che tende ad eccedere lo spazio della proprietà pubblica o della partecipazione amministrativa, per rilanciare una determinata idea sulla forma di Stato, sulla cittadinanza e sul ruolo della dialettica pubblico-privato nell'economia e, così, nella prestazione di determinati servizi divenuti "aperti" al mercato. I beni comuni, in buona sostanza, postulano sempre uno Stato e un'amministrazione diversi da quelli ora esistenti".

<sup>45</sup> G. ARENA, *Amministrazione*, cit., p. 49 ss.

<sup>46</sup> E. CASSETTA, *Manuale di Diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 553.

rispettivamente gli interventi di sussidiarietà orizzontale ed il c.d. partenariato sociale (baratto amministrativo)<sup>47</sup> appare pienamente soddisfacente.

Il che si spiega con la considerazione che si tratta di strumenti che nascono quali esperienze di collaborazione al di fuori di percorsi normativamente previsti, cui solo all'indomani della prima fase di diffusione si è cercato di dare veste formale attraverso la relativa "istituzionalizzazione"<sup>48</sup> nell'ambito di appositi regolamenti comunali che ne disciplinano procedimento e contenuti, con la conseguente relativa inclusione nell'ambito dei "processi decisionali dell'ente" adottante<sup>49</sup>. Con ciò realizzando una "ricucitura" tra formalità ed informalità del diritto non necessaria, trattandosi di esperienze che "vantano un sostegno che deriva direttamente dalla Costituzione italiana" (artt. 2 e 118, comma 4, Cost.) della cui applicazione si fanno direttamente "garanti le autorità pubbliche rappresentative degli interessi generali"<sup>50</sup>.

La scelta di "positivizzare" i patti nell'ambito di appositi regolamenti, che risponde in realtà all'esigenza di individuare un modello-tipo cui le singole amministrazioni possano poi conformarsi, non ha evidentemente inciso su quelli che sino ad oggi ne hanno rappresentato i punti di forza: flessibilità ed innovatività. Al contrario, ha finito con il trasformarli in strumenti che si confanno più di altri a quell'approccio tipico di una società "liquido-moderna" nella quale "le situazioni in cui agiscono gli uomini si modificano prima che i loro modi di agire riescano a consolidarsi in abitudini"<sup>51</sup>.

E forse proprio per questa ragione che i patti realizzano un modello di amministrazione pulviscolare, se si considera che anche nel caso di comuni che vi fanno ampio ricorso - come è per Bologna e Trento - si tratta per lo più di strumenti di durata pressoché limitata, che agiscono su beni e spazi minori, collegati nella gran parte dei casi ad iniziative provvisorie e singolari.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto*, cit., p. 12; P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon.it*, n.2/2016, il quale rileva che "nell'ambito dell'agire sussidiario orizzontale manca forse proprio il presupposto e cioè la possibilità di identificare facilmente un vero e proprio potere pubblico, essendo il tutto demandato - volendo estremizzare - ai poteri (doveri) dei *cives*". Si veda anche R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.3/2017, che si sofferma sulla natura dei patti di collaborazione, concludendo nel senso della natura negoziale degli stessi "da ricondurre a forme di partenariato pubblico privato piuttosto che ad accordi ex art.11 l.241/90", ciò sul presupposto che "i patti di regolazione disciplinati dai regolamenti comunali hanno un preciso aggancio normativo nel codice dei contratti pubblici" agli artt.189 e 190 in tema di intervento in sussidiarietà e baratto amministrativo.

<sup>48</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto*, op. cit., pp. 3 ss. Il Comune di Bologna è stato il primo ad adottare nel 2014 il "Regolamento per la gestione dei beni comuni urbani", si v. P. MICHIARA, *I patti*, op. cit.

<sup>49</sup> M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, p. 838.

<sup>50</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto*, cit., pp. 7-8.

<sup>51</sup> Z. BAUMAN, *Introduzione*, in *Vita liquida*, Bari, 2005, p. VII.

<sup>52</sup> La gran parte dei patti, infatti, prevedono la manutenzione di aree verdi, aiuole, parchi e giardini o la cura dell'arredo urbano, a volte nell'ambito di interventi dalla più ampie finalità, quali quelle di inclusione sociale.

#### 4. Patti e beni culturali.

Se questo è il contesto in cui i patti continuano a diffondersi, si deve però osservare come ad oggi questi strumenti abbiano trovato una più ridotta applicazione con riferimento ad interventi riguardanti beni culturali<sup>53</sup>. Il che richiede qualche riflessione.

Il rapporto pubblico-privato si misura, infatti, con le incertezze che continuano a circondare il ruolo di regolazione del soggetto pubblico con particolare riferimento alle necessità imposte dallo statuto speciale cui i beni culturali sono sottoposti. Incertezze che, nella prospettiva del soggetto pubblico, ove aprioristicamente risolte nel senso del riconoscimento di un primato della tutela intesa in un'accezione tradizionale e non già quale “funzione generale di salvaguardia” gravante su di una pluralità di soggetti<sup>54</sup>, rischiano ancora una volta di escludere potenziali spazi di integrazione tra pubblico e privato.

In effetti, proprio il diffondersi più in generale di forme di amministrazione condivisa sollecita il processo di emancipazione da quell'impostazione di natura strettamente “ideologica” collegata ad una “radicata pretesa dirigistica dello Stato” capace di rallentare la diffusione dei moduli partecipativi<sup>55</sup> ed implica la necessità di attivazione di livelli di governo più vicini alle collettività di riferimento<sup>56</sup>.

E tuttavia il settore dei beni culturali continua a confrontarsi con le incertezze interpretative connesse alla definizione degli assetti delle competenze amministrative in materia di valorizzazione che tra principio

---

Quanto ai patti aventi ad oggetto beni culturali, riguardano per lo più l'assunzione da parte di soggetti privati di attività di restauro conservativo o di manutenzione, magari concordate con l'amministrazione in una fase di co-progettazione, eseguite da soggetti prescelti dallo stesso privato sotto la vigilanza dei tecnici comunali che ne verificano la corretta esecuzione. Dal Rapporto Labsus (in *labsus.com*) si evince che i patti in cui la durata è normalmente superiore a quella di un anno sono peraltro proprio quelli che hanno ad oggetto la gestione di edifici e/o spazi culturali, in cui la complessità degli interventi è mediamente superiore. Il comune di Trento, ad esempio, ha di recente stipulato due “Patti di collaborazione”, di cui uno con un singolo cittadino per il restauro, la manutenzione - da effettuarsi sotto la direzione dei tecnici comunali a mezzo di soggetto esecutore scelto dal privato - e la valorizzazione di un monumento collocato in una piazza comunale, e l'altro con un ente *no-profit*, per la “valorizzazione del cospicuo patrimonio documentale conservato nell'Archivio storico della città”.

<sup>53</sup> Continuano infatti a costituirne aree elettive di intervento l'ambiente e il verde urbano (38%), seguite dall'arredo urbano (25%), mentre solo il 6% riguarda i beni culturali (Labsus).

<sup>54</sup> A. IACOPINO, *Modelli*, cit., p. 71. In tema di valorizzazione dei beni culturali e rapporto pubblico-privato si v. S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 7/1998, pp. 673 ss.; P. BILANCIA, *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, 2005; A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008; P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, 2011; M. A. SANDULLI, *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in *Federalismi.it*, n. 3/2012; P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, 2016; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016; A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale, modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017; C. BARBATI- C. CAMMELLI- L. CASINI-G. PIPERATA - G. SCIULLO ( a cura di ), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018; G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon.it* n. 3/2018; M. C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon.it*, n. 3/2018.

<sup>55</sup> S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2016.

<sup>56</sup> F. CORTESE, *Che cosa*, cit., p. 61.

di leale collaborazione e criterio dominicale non sempre si rivelano idonei alla necessità di garantire agli enti locali una reale autonomia in materia<sup>57</sup>. Il che implica che il nuovo modello organizzativo fondato sull'amministrazione condivisa e sullo strumento dei patti ha trovato proprio nel sistema amministrativo locale un primo ostacolo alla sua diffusione che ha finito con il condizionare, fungendo da deterrente, anche l'iniziativa privata.

Il secondo ostacolo è forse da rintracciare proprio nelle incertezze in ordine alla natura giuridica dei patti che, laddove finiscono con l'intersecare interessi "sensibili" quali quelli connessi ai beni culturali, sembrerebbero porre in discussione il modello strettamente negoziale per suggerire forme più stringenti di controllo sul perseguimento dell'interesse pubblico rispetto al quale il soggetto pubblico potrebbe svolgere un ruolo di garanzia e vigilanza<sup>58</sup> cui si confà maggiormente il modello degli accordi di cui all'art.11 della l. 241/1990.

Del resto, non migliori sorti hanno avuto nella prassi applicativa gli istituti ai quali il codice ha affidato il rapporto pubblico/privato, peraltro declinato tanto sotto il profilo soggettivo quanto sotto quello oggettivo/funzionale nei termini di una collaborazione debole.

Se si considera il fallimento del modello proposto dall'art.112 del Codice dei beni culturali che certamente costituisce l'esito più rilevante di un percorso di soluzioni legislative tese al rafforzamento dei modelli consensuali e con essi al definitivo superamento di politiche di valorizzazione eterodirette, appare evidente il limite delle forme partecipative sino ad ora previste. Proprio l'art. 112 e la previsione della possibilità, oltre che per i privati proprietari di beni culturali, anche per le persone giuridiche private senza fine di lucro di partecipare a quei soggetti giuridici<sup>59</sup> (c.d. organismi di programmazione culturale)<sup>60</sup> cui può essere affidata "la pianificazione strategica di sviluppo culturale" ed "i programmi relativamente ai beni culturali di appartenenza pubblica", avrebbe potuto infatti costituire un potenziale volano per le politiche di sviluppo dei territori e con esse delle relative collettività di riferimento. Ma il doppio limite di tale previsione (soggetto ed oggettivo) ha inciso sulla scarsa applicazione dell'istituto. Sotto il profilo soggettivo, infatti, la norma non tiene conto dell'estensione semantica ormai irreversibile della nozione di "privato" (cui si riconducono il privato proprietario di beni culturali, il privato impresa, il privato no profit, il singolo cittadino, formazioni sociali di vario tipo, le fondazioni bancarie, le fondazioni associative, le fondazioni di partecipazione, le imprese sociali per la tutela di interessi generali, i mecenati).

---

<sup>57</sup> G. MANFREDI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, p. 806.

<sup>58</sup> E. FIDELBO, *Strumenti*, cit.

<sup>59</sup> In proposito si può utilmente rinviare alla ricostruzione elaborata da G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Commentario*, cit., p. 739.

<sup>60</sup> A. IACOPINO, *Modelli*, cit., pp.193 ss..

Per altro verso, il tentativo di istituzionalizzazione del modello appare incompleto ed incompiuto, restando indeterminati tanto la “veste giuridica” dell’organismo quanto il ruolo riservato al privato ammesso a prendervi parte.

Quando si passino a considerare gli altri istituti cui il codice affida la disciplina del rapporto pubblico/privato, al di là della formula prevista dall’art.112, comma 9, che nasce già nei termini di un’ “integrazione orizzontale minore”<sup>61</sup>, i limiti sopra evidenziati appaiono ancora più evidenti. Il che vale anche per le cd. sponsorizzazioni e per il *project financing*, istituti nell’ambito dei quali i termini di tale rapporto vengono a precisarsi in relazione ad operazioni giuridico-economiche a carattere sinallagmatico, in cui il ruolo del privato *profit* si risolve in un apporto di tipo finanziario e nell’adesione a scelte programmatiche pubbliche predeterminate.

In definitiva, il ruolo riservato alla concertazione pubblico/privato rappresenta, nonostante le enunciazioni di principio di cui agli artt.6 e 111 del codice - da cui sembrerebbe emergere un *favor* per “un modello pattizio e partecipativo”<sup>62</sup> - ancora una debolezza del sistema ascrivibile tra i limiti della disciplina codicistica. Né la legislazione più recente<sup>63</sup> ha del tutto ovviato a tali incongruenze. Ci si riferisce all’incentivazione delle forme di mecenatismo avviata con i provvedimenti in materia di cd. *Art bonus* di cui è stata via via estesa la portata tanto sotto il profilo oggettivo quanto sotto quello soggettivo<sup>64</sup>, a seguito della quale si è registrato un primo ma ancora inadeguato incremento degli atti di liberalità in materia che scontano tuttavia ancora alcune criticità del sistema. Per altro verso, la semplificazione delle procedure in materia di sponsorizzazione operata dal codice dei contratti pubblici, certamente da salutare con favore, rinvia in ogni caso ad un rapporto pubblico/privato in cui domina l’elemento commerciale (il ritorno economico per lo sponsor).

E’ invece forse il codice dei contratti pubblici, più che il codice dei beni culturali, con la previsione di cui all’art.151, terzo comma, nella parte in cui fa riferimento alle “forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l’apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato” a fornire una nuova spinta

---

<sup>61</sup> G. SEVERINI, *Commento all’art.112*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Commentario*, cit., p. 861.

<sup>62</sup> P. CARPENTIERI, *Commento all’art.2*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Commentario*, op. cit., p.2.

<sup>63</sup> M. CAMELLI, *L’ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon.it*, n. 3/2017.

<sup>64</sup> Ci si riferisce al d.l. 31 maggio 2014, n. 83, "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", convertito con modificazioni in l.29 luglio 2014 n. 106, che ha introdotto un credito d’imposta per le erogazioni liberali in denaro a sostegno della cultura e dello spettacolo, estesa in sede di conversione anche alle erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi. Misura inizialmente introdotta con efficacia limitata ad un triennio e poi divenuta permanente con la legge di stabilità 2016.

propulsiva per lo strumento pattizio in questa materia, superando invece quelle opzioni che valorizzano il richiamo ai successivi artt.189 e 190, valorizzando in questo modo anche il dato sistematico che colloca il primo nel capo dedicato agli appalti nei settori culturali e i secondi nel titolo dedicato ai partenariati pubblico privati.

Del resto, se è vero<sup>65</sup> che forse proprio con riferimento ai beni culturali potrebbe sembrare più appropriata l'adesione ad un'opzione pubblicistica, per via del richiamo alla finalità di “fruizione collettiva” del patrimonio culturale e della conseguente necessità per l'amministrazione di effettuare una valutazione più ponderata degli interessi sottesi alla materia<sup>66</sup>, va chiarito che tale esigenza non implica necessariamente il ricorso a “strumenti tipici del pubblico”, potendo in ogni caso ricorrersi ad “istituti di diritto comune, sia pur funzionalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi”<sup>67</sup>. Il che varrebbe a ricondurre i patti in materia ad un modello privatistico “temperato”, in cui è la natura speciale dei beni che ne sono oggetto a fondare ed al contempo a giustificare un più pregnante potere dell'ente pubblico di definirne il regolamento contrattuale.

## 5. Le altre forme di amministrazione condivisa

In definitiva, il sistema prefigurato dal codice, sia pure “ammorbido” dalla legislazione successiva, non ha espresso un modello di partecipazione dei portatori di interesse ai processi decisionali pubblici capace abbandonare gli schemi d'azione tradizionali per ridare centralità al tema della collaborazione non più solo tra livelli di governo ma tra questi e la società civile.

Prendere coscienza di ciò consente anche di rinunciare al “dogma della completezza prescrittiva” valorizzando al contempo il dato che emerge dalle esperienze informali invalse nella prassi<sup>68</sup>. Se si considera che “nella nuova arena pubblica non è il procedimento che modula il negoziato ma il negoziato che plasma il procedimento, cioè che le parti scelgono le modalità con cui applicare il diritto”<sup>69</sup> non resta all'interprete che provare a svolgere un'operazione esattamente inversa a quella tentata sino a ora.

Ciò che sta accadendo, in definitiva, induce a ritenere che “la realizzazione degli interessi generali richiede un cambiamento di atteggiamento delle autorità pubbliche che vedono nella collaborazione con la comunità, anziché nella legge formale, il legame per realizzare i compiti ad essa assegnati”<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Rispettivamente, parte terza Titolo IV, Capo III, e Parte IV, Titolo I.

<sup>66</sup> E. FIDELBO, *Strumenti*, cit.

<sup>67</sup> F. CORTESE, *Che cosa*, cit., p.61.

<sup>68</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto*, cit., p.19.

<sup>69</sup> F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. Amm.*, n.1-2/2014, p. 40.

<sup>70</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto*, cit., p. 15.

Del resto, accanto alle esperienze dei patti di collaborazione non mancano altri modelli, forse ancora più efficaci nella ricerca della formazione del consenso dei cittadini all'interno dei processi decisionali pubblici, cui le amministrazioni locali stanno facendo ampio ricorso. L'acquisita consapevolezza della funzione sociale del patrimonio culturale è sfociata, infatti, secondo uno schema già sperimentato con riferimento ad altri beni della comunità locale (si pensi alla localizzazione delle grandi opere o agli interventi di trasformazione urbanistica), in una rinnovata propensione delle istituzioni a ridurre l'asimmetria tra decisori e comunità quando si tratta di scelte destinate ad incidere pesantemente sui beni della comunità. Il riferimento è a quelle forme di "consultazione pubblica" che hanno dato vita a "percorsi di progettazione partecipata" attraverso *public call*, volti a generare un cambiamento condiviso nelle pratiche di valorizzazione e gestione di beni comuni<sup>71</sup>.

Del resto, se lo sviluppo locale deve realizzarsi tenendo conto della peculiarità di ciascuna area è solo "con gli atti di determinazione concertata" che l'amministrazione può acquisire la capacità di adottare, tramite una codeterminazione con altri soggetti coinvolti, le soluzioni ritenute, per ogni singola situazione locale, più confacenti al pubblico interesse<sup>72</sup>. Il modello della consultazione, se con riferimento agli enti locali si spiega anche con la ricerca della formazione del consenso dei cittadini all'interno dei processi decisionali pubblici, o con la necessità del superamento del dissenso ad essi notoriamente connaturato (al pari appunto di quanto avviene con riferimento ai processi decisionali pubblici riguardanti le grandi opere), risponde in linea generale ad una sempre più avvertita rilevanza etico-sociale della partecipazione e si colloca più in generale nel contesto della notoria "crisi della democrazia politico-rappresentativa e sulla ritrovata attenzione per la democrazia diretta o semidiretta"<sup>73</sup>.

Il tentativo di istituzionalizzazione di questi processi si è tradotto in alcune previsioni regionali nella disciplina di forme di partecipazione ai processi deliberativi regionali tendenzialmente estese a tutti i

---

<sup>71</sup> Si v. [masseriatagliatelle.it](http://masseriatagliatelle.it). Si tratta di un'iniziativa del Comune di Lecce finalizzata ad aprire un'ampia consultazione pubblica sulla valorizzazione e gestione di un complesso storico-artistico della città al fine di ottenere, attraverso forme di *co-working*, proposte progettuali "gradite" dalla cittadinanza. Si v. anche la consultazione pubblica avviata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Polo museale del Veneto, d'intesa con il Comune di Chioggia al fine di coinvolgere tutti i soggetti interessati nell'individuazione delle attività di valorizzazione delle aree ad utilizzo culturale del complesso monumentale di Forte San Felice, di proprietà dello Stato, "finalizzata ad avviare un confronto qualificato e costruttivo con tutti i Soggetti interessati ad intervenire o contribuire, direttamente o indirettamente, allo sviluppo delle aree ad utilizzo culturale del complesso monumentale" in [polomusealeveneto.beniculturali.it](http://polomusealeveneto.beniculturali.it). Si v. anche la consultazione pubblica promossa dalla Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale, con l'obiettivo, "attraverso un processo democratico volto all'ascolto diretto dei cittadini" di "finanziare un luogo della cultura del patrimonio statale individuato tra le eccellenze italiane, per la realizzazione di un percorso di accessibilità fisica e/o sensoriale, al fine di consentirne la piena fruizione da parte di tutti i visitatori" in [valorizzazione.beniculturali.it](http://valorizzazione.beniculturali.it).

<sup>72</sup> F. MANGANARO, *Le amministrazioni*, cit., p. 40; si v. anche A. IACOPINO, *Modelli*, cit., pp. 152 ss.

<sup>73</sup> F. F. TUCCARI, *Dibattito pubblico e partecipazione dei portatori di interesse*, in *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n. 482/2018, p. 71.

settori<sup>74</sup>. Si tratta di strumenti di *soft law* che solo in alcuni casi sfociano nella previsione di procedimenti più articolati sino alla previsione della possibilità del ricorso al “dibattito pubblico” (previsto in alcuni casi come obbligatorio per interventi di rilevante impatto ambientale, paesaggistico, sociale, territoriale, ed anche culturale)<sup>75</sup>.

Queste esperienze di partecipazione, che hanno trovato sino ad ora solo un’incompiuta sistemazione normativa per il settore dei beni culturali, in realtà, si risolvono in una forma di controllo sociale diffuso, essendo per il resto interamente rimesse alle stesse amministrazioni coinvolte, al più tenute a dar conto, attraverso la pubblicazione sui siti internet, degli esiti delle consultazioni svolte. Sicché, l’esperienza della consultazione può ascriversi ad un modello di partecipazione procedimentale interamente governato dalla stessa amministrazione procedente.

Tra i modelli di attivismo civico che si vanno diffondendo nella prassi (anche a prescindere dalle più generali previsioni regionali in materia di partecipazione) se i patti di collaborazione rappresentano una soluzione in grado di contemperare le esigenze degli amministratori con le coscienze degli amministratori, è con riferimento alle forme di consultazione che potrebbe astrattamente misurarsi la capacità per i decisori pubblici di abbandonare gli schemi d’azione tradizionali per ridare centralità al tema della collaborazione, non più solo tra livelli di governo ma tra questi e la società civile (sia essa sotto forma di terzo settore, di imprese sociali, di filantropia individuale o altro).

## **6.Considerazioni finali.**

La prassi delle esperienze di cittadinanza attiva ci consegna in definitiva, anche con riferimento al settore culturale, due modelli principali: uno declinato sul piano prettamente applicativo-operativo, operante per lo più su scala locale e concernente singoli interventi cui può ricondursi la formula dei “patti”, ed un altro che sembra muovere “dal concetto di deliberazione intesa non come atto ma come processo, ossia non come decisione ma come discussione e ponderazione inclusiva, informata e argomentata che precedono o comunque accompagnano la decisione”, cui possono essere ascritte le forme di consultazione pubblica<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3/2017, p. 842.

<sup>75</sup> Così l. reg. Puglia, 13 luglio 2017, n.20, art.7, il cui comma 5 è stato tuttavia dichiarato incostituzionale con sentenza Corte cost., 9 ottobre 2018 n.235, in *Federalismi.it*, n.24/2018, sul presupposto che “il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale” costituisca “una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale” e quindi comporti “prolungamento dei tempi dell’azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedimentali senza che ne sussista alcuna giustificazione”.

<sup>76</sup> F. F. TUCCARI, *Dibattito*, cit.

Il che pone interrogativi legati all'estensione di simili strumenti che finiscono con il costituire un'evoluzione delle forme partecipative sino ad ora espressamente disciplinate ed alla necessità/opportunità di regolarle e formalizzarle.

Il dato da cui occorre muovere è ancora una volta quello della natura dei beni che ne sono oggetto. E' evidente infatti che nel settore dei beni culturali ancor più che in altri settori, l'attivismo civico, lungi dal soddisfare esclusivamente la necessità, secondo quanto prospettato da alcune delle teorie sui beni comuni, di porre in essere forme di sussidiarietà orizzontale e con esse l'affidamento di compiti in materia a non meglio definite strutture operanti nell'interesse della comunità o di comunità di cittadini<sup>77</sup>, presuppone l'affiancamento dell'attività dei cittadini, singoli e associati, a quella delle istituzioni, nell'ottica di un modello di partecipazione di tipo "integrativo" e non meramente sostitutivo<sup>78</sup>.

Il che tuttavia si rivela già sufficiente a rovesciare la tradizionale conformazione dei poteri, che attribuisce la cura dell'interesse generale esclusivamente alla mano pubblica<sup>79</sup> in linea generale ed a quella statale nello specifico.

---

<sup>77</sup> S. SETTIS, *Azione Popolare*, cit., pp. 679 ss.

<sup>78</sup> M. CAMMELLI, *L'ordinamento*, cit.

<sup>79</sup> Per i profili problematici del modello della cittadinanza attiva, si v. E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, p. 496, il quale per quanto riguarda l'interpretazione della categoria dei "cittadini singoli e associati" di cui parla l'art.118 co.4, ritiene che la norma imponga "una lettura indifferenziata alla molteplicità di soggetti potenzialmente coinvolti, forse addirittura più ampia di quella-peraltro già potenzialmente assai estesa-di "formazioni sociali" cui fa riferimento l'art. 2 Cost. Anche il profilo oggettivo, ossia il tipo di attività verso cui l'iniziativa dei cittadini deve essere favorita, presenta problemi ermeneutici. In particolare occorre chiedersi "cosa debba intendersi con "attività di interesse generale" e se non si debba ritenere che ogni attività posta in essere da soggetti pubblici (come sono lo Stato, le Regioni e gli enti locali) non sia di per sé "di interesse generale" e se-di conseguenza- la formula dell'art. 118 abbia valore meramente descrittivo". Ulteriore aspetto problematico, secondo l'autore, è quello relativo ai criteri mediante cui far emergere l'autonoma iniziativa di singoli affinché la stessa possa essere presa in considerazione dai soggetti pubblici. Si v. anche V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni*, cit., p. 32, in cui, in merito alla valorizzazione della dimensione collettiva, si rileva come ciò non risolve di per sé il problema della "tragedia dei beni comuni" dovendo poi concretamente verificare quali soggetti siano disposti ad attivarsi per contribuire alla gestione ed alla tutela del bene comune e a quali condizioni.

A ben vedere infatti, una lettura del principio di sussidiarietà coerente con il sistema dei valori costituzionali<sup>80</sup> presuppone che nei momenti di crisi<sup>81</sup> dovuti a perdita di affidabilità degli organi rappresentativi, non si trascuri la necessità di far riconquistare a tali organi quella credibilità e quella legittimazione che essi abbiano eventualmente smarrito<sup>82</sup>.

In definitiva, la valorizzazione delle esperienze informali richiede una riflessione sul rapporto con le autorità di governo, tanto più con quelle locali. Con il corollario che il sistema può reggere solo laddove tali esperienze si propongano appunto come “integrative” dell’intervento dell’autorità pubblica, cui andrebbe comunque rimesso il coordinamento delle iniziative (si pensi ad esempio alle leggi regionali che

---

<sup>80</sup> Per una ampia riflessione sulla sussidiarietà, si v. S. STAIANO, *La sussidiarietà*, cit., le cui considerazioni in tema di sussidiarietà meritano di essere fedelmente riportate nella parte in cui sostiene che “non è proponibile l’idea che la sussidiarietà orizzontale – come espressione di una nuova visione del mondo delle relazioni giuridiche – venga condotta in una posizione di preminenza assoluta, pervadendo il sistema. Se ciò fosse – lo insegna l’esperienza storica – essa colliderebbe con il principio democratico: di questo pericolo erano ben consapevoli i Costituenti, che, infatti, nel dibattito che avrebbe condotto all’art. 2 Cost., diedero una lettura della sussidiarietà sempre attenta alla compatibilità con gli altri principi di sistema; e l’emersione del principio alla formulazione normativa non autorizza a ritenere lacerato il tessuto dei diritti costituzionalmente protetti. Le tecniche di bilanciamento sono certamente difficili e controvertibili, danno luogo ad acquisizioni spesso provvisorie, ad oscillazioni tra diverse architetture interpretative, sedimentando lentamente. Ma non sono rinunciabili, e presentano il vantaggio di poter seguire il dinamismo delle relazioni sociali: vantaggio rilevante nel complesso scenario della sussidiarietà orizzontale. Sono, peraltro, un *proprium* dell’elaborazione giuridica. Compiuta questa scelta di metodo, i dati derivanti dalle analisi compiute dalla scienza sociologica – e dalla scienza economica – possono essere correttamente considerati come elementi fattuali, ai quali riferirsi per raccordare principio giuridico e materialità dell’esperienza, non per fornire la definizione stessa del principio, alla quale poi attribuire, per automatismo “logico”, efficacia conformativa. La lettura di tali dati, peraltro, consentirà di evitare un equivoco ricorrente: la considerazione, in astratto, del mondo dei corpi intermedi come indistinto e omogeneo e, dunque, come interamente meritevole di promozione, quando sia stata attribuita, una volta per tutte, ad una formazione sociale, la qualificazione di “sussidiabile”. Al contrario, l’impiego delle tecniche di bilanciamento impone di cogliere ogni articolazione tipologica, in uno scenario segnato da diversità radicali, quanto agli scopi perseguiti, alle letture del concetto di “interesse generale” (non è affatto certo, per esempio, che questo sia perseguito ogni volta che manchi lo scopo lucrativo, e che sia disatteso ogni volta che tale scopo vi sia), ai modelli organizzativi (con interferenze dirette sulle libertà individuali e sulle garanzie costituzionali apprestate per e nelle formazioni sociali). Ed impone di seguire il mutamento di funzione delle singole formazioni, nel dinamismo insopprimibile in atto nello stato sociale contemporaneo. Il riconoscimento di un campo tanto esteso all’interpretazione normativa evoca il rischio dell’alternativa, non virtuosa, nei rapporti del giudice con le sedi della decisione politica, tra sudditanza e arbitrio. Si tratta, tuttavia, di un problema generale, che si colloca nella contingenza storica, e per il quale possono essere apprestate soluzioni partendo dall’idea che esiste una comunità – espressione della ricchezza sociale non riducibile allo Stato-persona che non è “sussidiabile” poiché, per poter conservare la sua identità, deve considerarsi ontologicamente autonoma: la comunità degli interpreti del diritto, ben lontana dall’esaurirsi nei giudici. Sulla comunità degli interpreti del diritto grava il peso non lieve di assicurare un’applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale espansiva, ma coerente con il sistema dei valori costituzionali”.

<sup>81</sup> In materia di crisi della politica come conseguenza della supremazia del mercato e dell’interiorizzazione del principio di concorrenza come principio costituzionale si v. Y. MENY, *La crisi politica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/2016, p. 621 e ss. nonché R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, p. 31.

<sup>82</sup> E. ROSSI, *La finalità*, cit., p. 501.

prevedono osservatori regionali<sup>83</sup> o apposite autorità regionali per la partecipazione<sup>84</sup> o ad alcuni regolamenti che prevedono la definizione di strumenti di coordinamento e governo tra cittadini attivi ed amministrazione, l'istituzione di gruppi di lavoro per l'istruttoria e la valutazione delle proposte di collaborazione e di uno sportello per i rapporti con i cittadini)<sup>85</sup>.

La questione dell'inquadramento giuridico di tali strumenti va quindi al di là di quella relativa al corretto regime giuridico da applicare di volta in volta. Come si è rilevato, il richiamo all'art.118 Cost., comma 4, sembra infatti sufficiente a giustificare l'apertura delle amministrazioni locali verso le esperienze di collaborazione e con esse il "riconoscimento" di quelle azioni coerenti con gli interessi dei territori che rappresentano<sup>1</sup>.

In realtà, il vero limite di simili esperienze è che si tratta di interventi che nascono al di fuori di una più ampia strategia e che in tal modo finiscono con il privilegiare una visione "micro" della valorizzazione/gestione, risolvendosi in progetti puntuali e magari eccezionali. Se è vero che in un simile approccio "pulviscolare" anche le singole iniziative, a maggior ragione se calate in una cornice più ampia, quale quella dei regolamenti comunali o delle leggi regionali in materia di partecipazione, possono assurgere a metodi di governo del territorio, è solo laddove la partecipazione sociale riesca ad assumere un ruolo nell'ambito di scelte di tipo programmatico che l'apporto del privato *no profit* è in grado di favorire la nascita di un "sistema istituzionale operativo" incentrato sull'innovazione sociale.<sup>86</sup>

Questioni, queste ultime, riproposte dai processi partecipativi in atto, che rischiano di determinare "la nascita di microsistemi di *governance*" con l'effetto di "frammentare il governo e la gestione di quei beni che per loro natura richiedono, pur nel rispetto delle identità locali - omogeneità proprio in quanto tesi alla tutela di diritti fondamentali".<sup>87</sup> Modello quest'ultimo che evoca proprio quella formula di collaborazione di tipo programmatico e pianificatorio di cui all'art.112, comma 5<sup>1</sup>, cui tuttavia sino ad oggi le amministrazioni hanno fatto scarso ricorso, ma che in un rinnovato contesto "liquido" in cui "le condizioni in cui si opera e le strategie formulate in risposta a tali condizioni invecchiano rapidamente e diventano obsolete" può aprire a nuove prospettive per le forme di "cittadinanza attiva". Il modello partecipativo-deliberativo presuppone infatti proprio quella rete di collaborazione tra diversi soggetti pubblici e privati solo attraverso la quale è possibile la salvaguardia dell'interesse comune ed al contempo consente di superare anche le questioni connesse ai rapporti centro/sistemi locali.

---

<sup>83</sup> L.reg. Toscana, 21 dicembre 2007, n.69, come modificata dalla l.reg., 2 agosto 2013 n.46.

<sup>84</sup> L.reg. Puglia n.28/2017.

<sup>85</sup> In questo senso il regolamento del Comune di Torino approvato l'11 gennaio 2016.

<sup>86</sup> C. IAONE, *Beni*, cit., p. 66.

<sup>87</sup> S. MABELLINI, *I beni*, cit., p. 83.