amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Aggregazioni culturali e aree svantaggiate nell'ordinamento italiano

## di Francesco Rota

(Professore associato di diritto Amministrativo presso l'Università della Calabria)

## Sommario

1. Contesto. – 2. I distretti culturali nella letteratura economica (cenni). -3. I distretti culturali nella normativa e negli atti regionali (cenni). – 4. Le forme giuridiche delle aggregazioni tra disciplina generale e di settore. – 4.1 Le forme giuridiche delle aggregazioni nel Codice dei beni culturali. – 4.2 Le forme giuridiche delle aggregazioni nel Codice dei Contratti pubblici – 5. A mo' di conclusione.

## Abstract

Over time, what is considered culturally significant has broadened, and the approach to cultural heritage has evolved, impacting the dynamics surrounding its specific functions. In particular, the social function of cultural upliftment for the community that cultural heritage is called upon to fulfill has shifted attention from mere passive conservation needs to a dynamic conception of protection that aims to protect cultural heritage and promote its enhancement.

At the same time, with specific reference to inland areas but with considerations that can be partially extended to different, albeit equally disadvantaged, contexts, recent studies have highlighted the obstacles to the ability to use cultural heritage effectively for policy implementation, identifying them as elements that recall fragmented ownership, inadequacy of forms of collaboration and management, poor awareness of the importance of networks, and inadequate human resources.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*


ISSN 2036-7821

***1. Contesto.***

Nel tempo si è registrato un ampliamento di ciò che viene considerato rilevante sotto il profilo culturale e l'approccio ai beni culturali si è evoluto, incidendo sulle dinamiche che concernono le funzioni ad essi specificamente precipue. In particolare, la funzione sociale di elevazione culturale per la collettività che i beni culturali sono chiamati ad adempiere ha spostato l'attenzione da esigenze di mera conservazione passiva ad una concezione dinamica della tutela che mira a proteggere il patrimonio culturale e a promuoverne la valorizzazione[1].

Contemporaneamente, con specifico riferimento alle aree interne ma con considerazioni che possono essere in parte estese a realtà diverse, benché comunque svantaggiate, recenti studi hanno messo in evidenza i freni alla capacità di utilizzare i beni culturali in modo efficace per la realizzazione di politiche, individuandoli in elementi che richiamano frammentazione della titolarità, inadeguatezza delle forme di collaborazione e di gestione, scarsa consapevolezza dell'importanza delle reti e inadeguatezza delle risorse umane[2].

Anche l'approccio ai beni pubblici è cambiato nel tempo, e con l'accresciuta incisività dei vincoli europei e la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, il bilancio si è tendenzialmente trasformato da strumento politico puro in fine da perseguire[3]. A questa evoluzione ha corrisposto una considerazione dei beni pubblici come leva finanziaria da valorizzare e mettere a frutto. Sembra trattarsi peraltro di un percorso ancora in atto: solo il 22 marzo u.s. è stato riformato l'Itas 4, prevedendo che le istituzioni culturali italiane soddisfino specifici requisiti per poter iscrivere in bilancio le loro attività. In questo modo si è generata di fatto un spinta nella direzione di un'allocazione efficiente delle risorse e, quindi verso la creazione di strategie mirate al perfezionamento dei requisiti di iscrizione in bilancio dei beni delle istituzioni culturali. L'attenzione delle amministrazioni potrebbe volgersi, in questa prospettiva, sempre più alla diversificazione delle fonti di finanziamento, inclusi

---

[1] P. PIRAS, *La "borsa dei beni culturali e del turismo sostenibile": il bene culturale quale risorsa*, in *www.aedon.it*, fasc. 3, 2002.

[2] C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2022, p. 867 ss.

[3] In questa prospettiva sembrano muoversi R. PEREZ, *Il ritorno del bilancio*, in *Il Giornale di Dir. Amm.*, fasc. n. 6, 2016, p. 758 ss., quando sostiene che il bilancio «*cessa di essere un atto che appartiene esclusivamente al Governo e al Parlamento, come scritto nella Costituzione*» ed E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 67 ss. quando afferma che «*il bilancio è un mezzo ma, al tempo stesso, è anche ormai il principale ambito di attuazione di un complesso assetto di limiti, regolati a livello europeo e nazionale*». Anche la giurisprudenza costituzionale, ha asserito che il bilancio, oltre ad essere un documento giuridico e contabile, è un atto di indirizzo politico e, dopo averlo ritenuto, nella Sentenza n. 244 del 1995, non solo uno «*strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria*», ma anche un «*mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal governo ed approvati dal Parlamento*», e uno «*strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo [...] e più in generale di politica economica e finanziaria*», ha affermato, nella Sentenza n. 184 del 2016., che il bilancio è un «*bene pubblico*».


ISSN 2036-7821

sponsorship e collaborazioni con il settore privato, al potenziamento delle attività di promozione, mirando ad una gestione (economicamente) sempre più efficiente delle risorse, al ripensamento delle modalità di fruizione del patrimonio culturale con un approccio sempre più orientato ai risultati (economici) ma anche con un possibile impulso verso nuove sinergie utili a generare nuove opportunità di sviluppo[4].

Del resto, da tempo, la dottrina ha messo in evidenza come i beni culturali, in quanto beni pubblici puri, caratterizzati dunque da non escludibilità e non rivalità, sottendono esternalità positive e negative, ma hanno richiesto nel tempo l'intervento pubblico a copertura delle inefficienze economiche[5]. Progressivamente ha iniziato a farsi strada una concezione imprenditoriale dei beni funzionale al superamento dell'idea di una loro improduttività[6] e, parte della dottrina, ha iniziato a sostenere che una gestione efficiente dei beni culturali non sia in contrasto con la realizzazione dell'ideale costituzionale[7].

Da altra prospettiva, inizia ad affermarsi l'idea di contribuire a far crescere sistemi locali di sviluppo, «*realtà caratterizzate dalla collaborazione tra gli attori pubblici e privati del territorio, da un lato, e dall'elaborazione di autonomi progetti di sviluppo, dall'altro*»[8].

Si confrontano così le due accezioni principali della valorizzazione elaborate nel tempo: la prima, riferita all'uso in chiave economica del patrimonio culturale; l'altra, all'uso o godimento pubblico del bene[9]. Da questo punto di vista sembra utile ricordare che, se si concorda con l'idea che l'aggregazione culturale dovrebbe avere come obiettivi, non solo il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienze del processo di produzione culturale, ma anche degli impatti economici e sociali che genera sul territorio, sembra evidente che essa possa incidere sia sulla dimensione sociale della

[4] I. M. SCALISE, *La "grande bellezza" entra nei conti dello Stato,* in *La Repubblica,* 22.3.2025.

[5] F. SAITTA, *I distretti culturali,* in *Foro Amm.*, 2017, p. 1947 ss.

[6] P. PIRAS, *La "borsa dei beni culturali e del* turismo *sostenibile": il bene culturale quale risorsa*, cit.

[7] A. L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia,* in *Foro Amm. - CdS,* 2006, p. 2403. Sia consentito sul punto anche il rinvio a F. Rota, Esperienze di fondazioni in ambito culturale, in G. Palma, P. Forte (a cura di), Fondazioni, Giappichelli, Torino, 2008, p. 277, secondo cui «*L'acquisizione di una prospettiva manageriale non deve essere – e non è necessariamente – causa di uno snaturamento della funzione dei beni culturali, ma permette al patrimonio culturale di svolgere al meglio le funzioni derivanti dal suo intrinseco valore*».

[8] L. ZANETTI, *Sistemi locali e investimenti culturali,* in *www.aedon.it, fasc. 2, 2003,* che evidenzia come, a partire dagli anni '90, interventi normativi sempre più organici hanno cercato di fare leva sui distretti per promuovere politiche ma senza riuscire ad evitare una certa commistione tra disciplina dei distretti industriali e di altri tipi di distretti, ivi compresi quelli culturali.

[9] C. FORTEAU, *Beni culturali e accesso alla cultura; un doppio approccio,* in *Econ. Cultura,* fasc. 2, 2006, 148; L. CASINI, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Gda*, 2004, fasc. 5, G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in www.aedon.it, fasc. 3, 2015, C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss. E' stato peraltro segnalato in dottrina che in presenza di beni che possono generare reddito, anche prescindendo dal proprio valore culturale, la dimensione economica della valorizzazione può spingere verso una migliore fruizione. Sul punto si veda S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gda*, 1998, p. 673. Interessante anche la prospettiva di M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon,* fasc. 2, 2007.


ISSN 2036-7821

valorizzazione che su quella economica[10].
Non deve però allo stesso tempo essere dimenticato che proprio nel settore culturale il pluralismo gioca un ruolo fondamentale, poiché la «*libertà culturale come ogni libertà prospera nella diversità*» e che anche sotto questo profilo l'interazione tra privato e pubbliche amministrazioni può essere preziosa[11].

***2. I distretti culturali nella letteratura economica (cenni).***

Negli studi economici è frequente l'idea che i distretti culturali potessero costituire una opportunità per connettere cultura e sviluppo economico locale. In questa prospettiva, essi avrebbero potuto innescare un processo virtuoso di cooperazione territoriale, rendendo raggiungibili obiettivi che vanno oltre la valorizzazione del patrimonio culturale e consentono un miglioramento della vita, non solo sociale, ma anche economica di un territorio[12].
Gli economisti però, da un lato, non sembrano essere ancora giunti ad una definizione unitaria dei distretti e, dall'altro, hanno rilevato che i casi virtuosi non sono sempre replicabili.
Peraltro, quando si parla di *driver* culturale per lo sviluppo entra spesso in campo il turismo, indicato come possibile soluzione alle carenze di un tessuto industriale tradizionale. Ma ogni volta che si considera l'impatto del turismo sull'economia, si ha sempre l'impressione di camminare in un precario e pericoloso equilibrio tra una dimensione di "sotto utilizzo" delle risorse di un territorio, che non consente di innescare adeguate dinamiche economiche, e la complessa realtà dell'overtourism e della turistificazione, che portano con sé una serie di criticità[13].
Da un punto di vista giuridico, nell'ordinamento italiano, manca a livello statale un'adeguata definizione di distretto culturale e una conseguente regolamentazione, in grado di attivare i relativi meccanismi di identificazione, legittimazione e istituzionalizzazione[14].

---

[10] *F. G.* ALBERTI, J. D. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali, Un'analisi critica della letteratura,* in *LIUC papers,* n. 229, serie *Management ed economia della cultura*, 2009.

[11] Così, A. PREDIERI, *Sull'ammodernamento della disciplina delle fondazioni e istituzioni culturali di diritto privato*, in *Riv. trim. dir. Proc. civ*., 1969, p. 1163 ss.

[12] A. HINNA, *Tipologie di distretti culturali a confronto: politiche, governo e gestione,* in *Distretti culturali, esperienze a confronto, il Capitale Culturale,* suppl. 3 del *2015*, p. 44.

[13] M. DI MASI, *Quale sostenibilità per il turismo? Prospettive critiche* in *Rivista critica del diritto privato,* fasc. 2, *2024,* p. *225 ss.*; C. BONA, "*Overtouris*m" in *Il Foro italiano*, fasc. 12, 2024, 3, p. 625 ss. Per l'impatto della turistificazione sui centri storici v. N. PICA, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. home sharing)*, in *IDF,* fasc. 4, 2020, p. 893 ss. Sull'uso strategico del turismo culturale per il rilancio dei borghi storici, v. E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici* in *Aedon*, fasc. 3, 2022, p. 129 ss.

[14] In realtà il riferimento ai distretti culturali compare nel D.P.C.M. 6 agosto 2008, "*Approvazione del programma statistico nazionale per il triennio 2008-2010*", che li ha definiti «*sistemi territoriali caratterizzati da una forte concentrazione di beni, attività produttive, imprese e servizi, legati al settore culturale al fine di fornire un'adeguata*


ISSN 2036-7821

La letteratura si riferisce a quelle che nel titolo del presente saggio sono state chiamate aggregazioni culturali con locuzioni diverse e dai significati solo a volte e in parte coincidenti. Si incontrano così espressioni diverse come "Bacini culturali", "Aree culturali", "Distretti culturali", "Ambiti culturali", espressioni che, al netto di alcune sfumature differenzianti, fanno sostanzialmente riferimento a forme di collaborazione che intercorrono tra soggetti pubblici e privati e che consentono la valorizzazione di beni culturali, riuscendo a generare un impatto economico positivo sul territorio[15].

Gli studi economici, seppur in modo non unitario, considerano tipologie differenti di distretti culturali (distretti culturali industriali, con caratteristiche molto simili a quelle dei distretti industriali; distretti culturali istituzionali, connotata dal radicamento nelle istituzioni che svolgono un importante ruolo promozionale; distretti culturali museali, con l'obiettivo di incrementare i visitatori; distretti culturali metropolitani, con spazi dedicati alle arti figurative, alla cultura e ai servizi culturali) [16].

Le maggiori criticità sembrano emergere quando si guarda alla letteratura economica per cercare di comprendere a cosa si fa riferimento quando si considera il settore culturale, quando si indaga sulla replicabilità dei modelli di successo delle aggregazioni culturali, magari in aree "svantaggiate", e quando si cercano di comprendere le caratteristiche che determinano il successo delle aggregazioni culturali in forma distrettuale[17]. Si scopre così che, da un lato, il settore culturale viene considerato in una dimensione estremamente ampia, sconfinando a volte in altre dimensioni, come quella industriale vera e propria, e, dall'altro, che elementi che favoriscono la replicabilità del modello, rafforzandone la competitività, sono fra gli altri le risorse territoriali, umane e sociali ma anche i servizi di trasporto, che incidono sull'accessibilità dei luoghi e dei servizi, la presenza di strutture e di imprese[18]. Emerge così che la possibilità di costruire un distretto competitivo passa

---

*rappresentazione delle capacita`e potenzialità di sviluppo legati all'economia culturale in termini occupazionali, di dotazione di servizi, accessibilità alle aree, qualità dell'ambiente architettonico, urbanistico e paesaggistico, ricchezza dell'ambiente sociale e culturale, capacita`imprenditoriale, ecc.*» e in alcune leggi regionali.

[15] Per la comparazione tra sistemi e distretti v. ad es. S. SANTAGATA, *I Distretti Culturali Museali*, Università di Torino, working paper n. 08/2022 e a F. G. ALBERTI, J. D. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali. Un'analisi critica della letteratura*, Liuc Papers n. 229, Serie Management ed economia della cultura 2, giugno 2009, p. 20.

[16] W. SANTAGATA, *Cultural districts, Property righs and Sustainable Economic Growth*, Ebla Center Working Paper, fasc. 1, 2002.

[17] I distretti culturali industriali vengono, ad esempio, considerati da alcuni distretti industriali e non distretti culturali, anche alla luce del rilevante ruolo dei decisori pubblici nelle altre tipologie di distretti. W. SANTAGATA, *Cultural districts, Property righs and Sustainable Economic Growth*, cit.. Si veda anche P. L. SACCO, S. PEDRINI, *Il distretto culturale, mito o opportunità?*, in *Il Risparmio*, fasc. 51, 2003, p. 33, che ritengono necessarie anche una capacità imprenditoriale che generi autoorganizzazione, forme di tutela e promozione delle produzioni e della loro valenza e la capacità di entrare in reti di eccellenza produttiva di un determinato ambito.

[18] F. G. ALBERTI, J. D. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali, Un'analisi critica della letteratura,* cit., 1 ss.


ISSN 2036-7821

per il possesso di ricchezze rilevanti e diversificate, rendendo lo strumento meno interessante e funzionale alla realizzazione di politiche di sviluppo nelle aree svantaggiate[19].

Questa considerazione esce rafforzata dai dubbi espressi in dottrina sulla possibilità per i distretti culturali di sorgere, come avviene per quelli industriali, grazie a processi spontanei di aggregazione delle imprese e ha spinto verso l'idea della necessità di una progettazione o perlomeno di un disegno che sia espressione di volontà politica, innescando anche timori connessi ad un possibile dirigismo pubblico[20]. Attenzione, questo non significa che lo strumento non possa essere usato ma che, per diventare leva funzionale alla realizzazione di politiche di coesione socioeconomica in aree marginali o svantaggiate, in molti casi esso necessiterà di una spinta anche economico finanziaria. Nulla vieta poi che ci sia un ruolo del privato che potrebbe intervenire, anche sollecitando e stimolando la volontà politica.

### *3. I distretti culturali nella normativa e negli atti regionali (cenni).*

Le regioni hanno avuto approcci diversi ai distretti, intervenendo in alcuni casi con leggi ad hoc, inserendo in altri casi la disciplina dei distretti in atti o in documenti di programmazione e, in altri casi ancora, promuovendo distretti tecnologici e produttivi comprendenti beni culturali. Anche la terminologia utilizzata è varia e differenziata[21].

Le leggi e gli atti regionali diversificano anche le definizioni stesse di distretto culturale, facendo in alcuni casi solo riferimento ad un "*sistema territoriale definito*" o a un "*sistema di relazioni*" o ad un "*sistema di offerta*", spesso senza cercare di definire i distretti.

Sembrano ricorrere anche riferimenti al processo di "*valorizzazione delle dotazioni culturali con le infrastrutture e con gli altri settori produttivi*" [22], mentre interessanti sono quelle leggi regionali che parlano del distretto come sistema volto a sviluppare le potenzialità del territorio regionale in ambito culturale, a garantire il governo

---

[19] C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss., evidenzia che «*il 40,0% dei musei italiani risulta localizzato in aree costituite da Comuni "intermedi", "periferici" e "ultra periferici" mentre il 26,5% di essi si trova in Comuni di cintura "periurbani"*» e che «*in questo quadro, i musei locali assumono, dunque, un ruolo centrale, soprattutto per la creazione di efficienti sistemi a rete*».

[20] F. SAITTA, *I distretti culturali*, cit., p. 1952; A. HINNA – P. SEDDIO, *Imprese, risorse e sviluppo: ipotesi e dibattito intorno ai distretti culturali*, in G. P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Bologna, 2013, p. 33 e 34; S. GARDINI, *La Valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc.2, 2016, p. 403.

[21] L. CERQUETTI, C. FERRARA, *Distretti culturali: percorsi evolutivi e azioni di policy a confronto*, in *Il capitale culturale*, Supplementi 3, 2015, p. 137 ss. rilevano che le locuzioni "distretto culturale" e "distretto culturale evoluto" sono quelle più utilizzate ed evidenziano che in alcuni casi all'espressione "distretto culturale" viene affiancato l'attributo "turistico" e in altri casi addirittura la locuzione "distretto turistico" si sostituisce a quella "distretto culturale" e in altri casi ancora si parli di "distretto tecnologico", "metadistretto" e "distretto produttivo".

[22] L. R. Abruzzo, n. 22 del 2005.


ISSN 2036-7821

integrato delle dinamiche di settore e a sostenere programmi di sviluppo locali, prevedendo anche bandi per i distretti culturali evoluti[23], in cui si immagina una azione strategica di sostegno a modelli di sviluppo territoriale a traino culturale in stretta integrazione tra cultura, economia, nuove tecnologie, ambiente, turismo e formazione[24].

Interessanti alcune esperienze maturate, come quella del progetto DICE, realizzato dalla Regione Veneto e dallo IUAV, che ha cercato di ridefinire distretti culturali sulla base della sostenibilità economica e della fattibilità dei progetti di sviluppo di singole aree[25].

Da questo punto di vista emerge anche un altro rischio: l'inclusione di un'area in un distretto non è neutra e può spingere la politica, anche in una dimensione integrata di considerazione degli interessi, a costruire l'area secondo determinanti non solo di fattibilità e opportunità economica ma anche di altri interessi, in primo luogo di opportunità sociale[26]. Sia chiaro, può essere in un certo senso fisiologico che la decisione politica consideri interessi sociali e non puramente economici come determinanti delle proprie scelte ed è forse indispensabile quando si guarda allo strumento in una prospettiva perequativa, ma è inevitabile che, qualora gli interessi sociali diventino prevalenti, la autonoma sostenibilità economica dell'aggregazione rischi di venir meno[27].

---

[23] Il distretto culturale evoluto si fonda sull'assunto che la cultura consenta di costruire una base di comunicazione tra i soggetti economici e sociali presenti in un determinato territorio, aiutando l'emersione delle vocazioni territoriali e favorendo lo sviluppo delle filiere produttive. La cultura in questa prospettiva diventerebbe strumento e fattore di aggregazione e sviluppo. Per un tentativo di superamento delle tesi di Santagata, v. P. L. SACCO – S. PEDRINI, *Il Distretto culturale: mito o opportunità?*, cit., p. 33. Sui distretti culturali evoluti, v. A. USAI, *Il distretto culturale evoluto*, Firenze, 2015, p. 33 e 34.

[24] L. R. Marche n. 4 del 2020, art. 21, c. 11.

[25] Il progetto è stato commissionato dalla Regione Veneto allo IUAV di Venezia e prevede attività di mappatura e ricerca. Lo studio è stato condotto sull'intero territorio regionale, sulla base del modello del distretto culturale evoluto. L'attività è svolta da un gruppo di ricerca dell'Università IUAV di Venezia condotto da Pier Luigi Sacco e combina l'individuazione dei cluster che costituiranno i nuclei dei futuri distretti del territorio regionale, la rielaborazione degli aspetti economici, sociali, culturali e di quelli legati alla pianificazione territoriale, e i dati rilevati direttamente da un gruppo di rilevazione in tutte le province, utile a comprendere la cultura in Veneto (https://www.regione.veneto.it/web/cultura/progetto-dice).

[26] F. SAITTA, *I distretti culturali,* cit., p. 1963, sottolinea un altro rischio, affermando che il processo di costituzione di un distretto potrebbe essere «*catturato dal sistema di rappresentanza locale e si esaurisca in un sistema di interventi che, anziché promuovere l'innovazione, consolidano proprio quel sistema di relazioni e quella mappa cognitiva che, nei fatti, impediscono al territorio di elaborare le proprie potenzialità*» ed evidenziando che in campo culturale questo rischio può essere più accentuato perché, privilegiando «il *politico più capace a reperire risorse e costruire consenso – sembrano premiate maggiormente le scelte più conformiste*».

[27] S. GARDINI, *La Valorizzazione integrata dei beni culturali*, cit., p. 403, sottolinea come alla bontà dei «*principi normativamente previsti non corrisponde (…) una idonea articolazione di tecniche e meccanismi attuativi: nonostante le favorevoli basi positive, le vie del consenso risultano, dunque, il più delle volte poco percorse o male utilizzate, in favore di più «confortevoli» interventi unilaterali e tradizionalmente pianificatori. Il problema, a ben vedere, prim'ancora che organizzativo, è di natura ideologica: è la radicata pretesa dirigista dello Stato*».


ISSN 2036-7821

***4. Le forme giuridiche delle aggregazioni tra disciplina generale e di settore.***

Le forme giuridiche delle aggregazioni sono in primo luogo rappresentate dagli strumenti consensuali di applicazione generale previsti dalla l. n. 241 del 1990, ampiamente trattati dalla dottrina[28], sui quali, per economia di lavoro, non si soffermerà l'attenzione in questa sede, se non per la dimensione di «*norma di genere*» assunta da quella disciplina nei confronti di discipline più puntuali[29].

Guardando invece alla normativa di settore, sembrano di particolare interesse la disciplina sancita dal Codice dei beni culturali e la sua interazione con quella introdotta dal Codice dei contratti pubblici.

***4.1 Le forme giuridiche delle aggregazioni nel Codice dei beni culturali.***

I principi fondamentali in materia, affermati dal Codice dei beni culturali, sono lo sviluppo della cultura, la sussidiarietà e il pluralismo e vengono perseguiti prioritariamente attraverso la cooperazione intersoggettiva[30].

Il nostro ordinamento sembra preferire il ricorso a soluzioni di tipo funzionale rispetto a quelle di tipo istituzionale[31]: il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali possano stipulare «*accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale*»[32]. Alle attività di valorizzazione possono partecipare, sempre a norma del codice, soggetti privati, singoli o associati[33].

Certo, quanto affermato non esclude di per sé la possibilità di far sorgere attraverso specifici accordi strutture di tipo istituzionale e la novella del 2006[34] prevede

---

[28] S. AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni,* Padova, 1984; R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e le pubbliche amministrazioni*, Milano, 1985; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa, Torino, 2001*; P. FORTE, Aggregazioni pubbliche locali, Milano, 2011. In tema di efficacia e resistenza giuridica degli accordi, sia consentito il rinvio a F. ROTA, *Appunti in tema di efficacia e resistenza giuridica degli accordi tra pubbliche amministrazioni*, in A. SANDULLI, G. PIPERATA (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo vent'anni dopo*, Napoli, 2011. Sugli accordi in generale ma con un'attenzione particolare alla programmazione negoziata v. A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*. La consensualità per lo sviluppo, Napoli, 2000.

[29] R. FERRARA, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche,* in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 783.

[30] C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss., ricava questa interpretazione dall'analisi delle disposizioni del Codice sul tema e sottolinea come negli anni la cooperazione sia diventata una necessità.

[31] A. L. TARASCO, *Valorizzazione dei beni culturali in appartenenza pubblica,* in *Commento all'art. 112,* in G. LEONE, A. L. TARASCO (A cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del Paesaggio*, Padova, 2006, p. 694 ss.

[32] V. art. 112, comma 4, del D. Lgs. n. 42 del 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, come modificato dal d.lgs. n. 156/2006.

[33] V. art. 6, comma 3, e art. 111 del D. Lgs. n. 42 del 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[34] G. AGATI, *Gli appalti nel settore dei beni culturali*, in G. F. CARTEI, D. IARIA (a cura di), *Codice dei Contratti pubblici,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 893, ritiene che la lettura combinata del d. lgs. 42/2004 e del Codice dei Contratti pubblici, sembra aprire alla possibilità che il partenariato assuma natura istituzionale e non meramente contrattuale.


ISSN 2036-7821

espressamente la possibilità di far nascere, in via consensuale, forme strutturali di integrazione orizzontale cui partecipino soggetti pubblici ed eventualmente anche soggetti privati[35] ma la preferenza del legislatore sembra militare per gli strumenti di tipo funzionale, tanto da aver portato parte della dottrina e ritenere assenti nel codice le forme di tipo istituzionale[36].

La scelta dello strumento consensuale sembra connesso, da un lato, alla natura policentrica del sistema e alla necessità che il principio di collaborazione consenta uno svolgimento armonico delle competenze ripartite fra i diversi livelli di governo, contribuendo a costituire un sistema integrato di valorizzazione[37] e, dall'altro, alle esigenze pluralistiche che connotano la materia[38].

È stato peraltro affermato che gli accordi in parola non sarebbero finalizzati alla mera cogestione di funzioni tra diversi livelli di governo ma alla creazione di reti di siti da valorizzare[39].

Sotto questo profilo, la formulazione originaria del Codice era stata criticata in dottrina poiché connotata da elementi dirigisti più che partecipativi e con una considerazione dimensionale inadeguata e non funzionale alla valorizzazione di ambiti omogenei locali[40]. La novella del 2006 ha rappresentato sotto questo profilo un importante avanzamento: l'individuazione del bacino culturale, dopo la riforma del 2006, non corrisponde più necessariamente al territorio regionale e consente all'amministrazione di mettere in relazione individuazione del bacino ed elementi strutturali delle attività di valorizzazione, anche generando sinergie produttive connesse alle attività economiche[41].

Certo, alcune delle scelte del codice non aiutano. È stato segnalato in dottrina che «*il Codice mostra di seguire un approccio piuttosto rigido rispetto ad alcuni passaggi della*

---

[35] G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffré, 2019, p. 1028, afferma che «*questi altri accordi (…) hanno un'utilità essenzialmente organizzativa, consistente nella definizione dei servizi strumentali comuni e funzionale a consentire il miglior svolgimento di attività integrate orientate alla fruizione e alla valorizzazione*».

[36] In questo senso C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss.

[37] M. L. TORSELLO, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, in www.giustizia-amministrativa.it*, 2003. P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 112*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, coordinato da R. TAMIOZZO, Milano, 2005, p. 446 ss., reputa gli strumenti di amministrazione negoziata disciplinati dal Codice utili alla realizzazione di un momento di sintesi e coordinamento, resosi necessario a causa della divaricazione tra tutela e valorizzazione.

[38] Corte cost., sent. n. 140 del 2015 e sent. n. 215 del 2016. Per la cooperazione con I soggetti privati, v. M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 295.

[39] P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 112*, cit., p. 446 ss.

[40] A. FANIZZA, *Commento agli artt. 111 e 112*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, (a cura di), *Commentario al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, Torino, 2005, p. 281 ss. G. SEVERINI, *Commento all'art. 112*, cit., p. 1017 ss., afferma che la novella del 2006 è orientata a rimuovere tali incongruenze.

[41] Così, S. GARDINI, *La Valorizzazione integrata dei beni culturali*, cit., p. 403 ss.


ISSN 2036-7821

*cooperazione*» a differenza di interventi normativi più recenti che «*mostrano apertura e flessibilità maggiori*»[42].

***4.2 Le forme giuridiche delle aggregazioni nel Codice dei Contratti pubblici.***

L'approccio alla consensualità sposato dal codice dei beni culturali e del paesaggio risultava già poco avanzato se confrontato con la traccia seguita dal codice del Terzo settore, ma l'ingresso nell'ordinamento del partenariato speciale pubblico-privato in campo culturale ad opera del Codice dei Contratti pubblici del 2016, nonostante i problemi applicativi che ne hanno rallentato l'applicazione, ne ha rappresentato il significativo superamento[43].

Con il d. lgs. n. 36 del 2023, viene peraltro introdotto il nuovo Codice dei contratti pubblici, che, all'art. 134, disciplina contratti gratuiti e forme speciali di partenariato[44]. Il nuovo corpo normativo non risolve i dubbi sulla riconducibilità o meno del partenariato speciale alla disciplina generale comune del partenariato pubblico-privato contenuta proprio nel Codice dei Contratti pubblici ma, nonostante i dubbi e le difficoltà applicative, la dottrina segnala che la norma ha avuto «*pochi ma significativi tentativi di applicazione*»[45].

L'art. 134 del nuovo codice introduce una disciplina che si differenzia da quella del 2016 principalmente per alcuni profili che vanno in direzione di maggiori spazi di

[42] Così, C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss., che sottolinea anche «*il divieto per i privati, che partecipano ai soggetti giuridici di cui all'art. 112, co. 5, di risultare concessionari ai sensi dell'art. 115; ipotesi, questa, che, al contrario, rappresenterebbe una maggiore garanzia della coerenza tra obiettivi programmati ed interventi realizzati*» e sottolinea che la Corte costituzionale, con sent. n. 131 del 26 giugno 2020, vi avrebbe letto «*una nuova forma di programmazione e progettazione "condivisa" delle attività di interesse generale (art. 5), con riguardo "agli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale", tra l'amministrazione pubblica e soggetti del Terzo settore*».

[43] G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 2021, fasc. 3. Il Codice dei contratti pubblici del 2016 introduceva una disciplina speciale per i beni culturali, consentendo di ricorrere a modi e forme innovative di partnership integrata pubblico-privata in funzione della valorizzazione del patrimonio culturale. Venivano introdotte procedure semplificate per l'individuazione di partner privati da parte delle amministrazioni pubbliche per le attività di recupero, restauro, manutenzione programmata, gestione, apertura alla pubblica fruizione e per la valorizzazione di beni culturali immobili.

[44] C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss. rileva come, a distanza di anni dall'introduzione di questa figura nel codice, la dottrina parlava di "incertezze interpretative" e di nebulosità dell'inquadramento nel contesto più ampio del partenariato pubblico privato, disciplinato dal Codice dei Contratti pubblici. M. D'ISANTO, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, n. 2, 2022, *ritiene che "la norma si inquadra all'interno di un contesto storico in cui da una parte riemerge la necessità di ridefinire in modo nuovo la dialettica dei rapporti tra pubblico e privato ma dall'altro si evidenzia la necessità di superare l'alleggerimento dell'influenza pubblica sulla gestione del patrimonio culturale attuata proprio attraverso l'esternalizzazione dei servizi aggiuntivi che hanno spesso depauperato l'azione pubblica di competenze e capacità gestionali. Gli ultimi interventi normativi, a partire dalla Riforma del 2014, hanno infatti "insistito sulla necessità che la parte pubblica recuperi centralità dal punto di vista della programmazione e della progettazione culturale dei servizi museali"*.

[45] G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 2021, 3.


ISSN 2036-7821

applicazione del partenariato collaborativo, incidendo anche sulla complessità della procedura prevista: in primo luogo, mentre il codice del 2016 riservava l'uso di questo strumento esclusivamente al MIBACT, il codice del 2023 consente il ricorso a questa forma di partenariato a Stato, Regioni ed Enti territoriali; in secondo luogo, mentre il legislatore del 2016, limitava l'uso della procedura per i beni immobili, oggi essa è utilizzabile per tutti i beni culturali[46]. Inoltre, le forme speciali di partenariato possono essere utilizzate, oltre che per garantire la tutela del patrimonio, anche per favorirne la valorizzazione[47]. A favore di questa procedura milita infine una procedura snella per l'individuazione del partner, con la possibilità di utilizzare le procedure previste per le sponsorizzazioni o ulteriori procedure[48].

***5. A mo' di conclusione.***

Da qualche anno il dibattito e l'attenzione nei confronti dei I distretti culturali nel nostro paese sembra essere in qualche misura scemata. Si ha il dubbio che su questo cambiamento abbiano inciso da un lato la pandemia e, dall'altro il PNRR.

Proprio il PNRR sembra aver in qualche modo assorbito possibili dinamiche partenariali all'interno delle modalità di finanziamento dei diversi progetti che sono parte integrante delle iniziative per il rilancio culturale e turistico in Italia, con misure su borghi, "digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", con interventi specifici per sostenere e rilanciare i settori culturali. Allo stesso tempo sembrano mancare azioni specifiche concernenti i distretti culturali. È ormai chiaro che un distretto culturale per nascere e svilupparsi in modo funzionale necessita di asset di partenza e che, qualora si dovesse ipotizzare di impiegarlo come strumento di sviluppo per le aree svantaggiate, sarebbe probabilmente necessario un intervento economico esterno tanto più rilevante in presenza di asset strategici più limitati, non solo in termini di attrattività territoriale, ma anche di qualità dei servizi presenti sul territorio[49]. Il sistema oggi sconta inoltre un problema che riguarda i siti culturali c.d. minori, per i quali si riscontrano problemi di fruibilità connessi ad esempio alla scarsa appetibilità sul mercato dei servizi al pubblico e per i quali anche gli strumenti introdotti per la partecipazione dei privati alla valorizzazione del patrimonio culturale rivelano una diversa capacità di impatto, condizionata dai beni e dai contesti considerati. Nonostante le misure di tipo compensativo e redistributivo previste per contenere i divari con i siti maggiormente attrattivi, si rischia in questo

[46] A. CLINI, *Il partenariato collaborativo, commento all'art. 134*, in L. R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Wolters Kluwer, p. 1163.

[47] G. AGATI, *Gli appalti nel settore dei beni culturali*, in G. F. CARTEI, D. IARIA (a cura di), *Codice dei Contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 890.

[48] A. CLINI, *Il partenariato collaborativo, commento all'art. 134*, cit., p. 1165.

[49] A. HINNA, *Distretti culturali: esperienze a confronto,* in *Il Capitale culturale, Supplementi*, 3, 2015, p. 50, afferma che, oltre ai servizi direttamente connessi alla conservazione e fruizione dei beni culturali, servono, fra l'altro, servizi di trasporto; servizi per il tempo libero; servizi di accoglienza.


ISSN 2036-7821

modo di lasciare in particolare fuori dalla valorizzazione «*una quota rilevante del patrimonio culturale: quello inaccessibile o degradato, ma ad elevato valore sociale*» [50].

La dimensione da economica diventa dunque perequativa e connessa alla volontà politica di cercare di investire su aree marginali per spingerne lo sviluppo o, più realisticamente, per fermarne il decadimento e, sotto questo profilo, fa specie che il nuovo Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne (PSNAI), recentemente pubblicato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, aggiornando la strategia avviata nel 2014 per contrastare lo spopolamento, qualifica una parte significativa del territorio nazionale come soggetta a «*spopolamento irreversibile*», con problemi che incidono sia sulla cittadinanza limitata che sul rilancio dei luoghi come spazi politici[51].

[50] C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, cit., p. 867 ss.

[51] M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in Costituzionalismo.it, fasc. 2, 2021.


ISSN 2036-7821