

Il partenariato pubblico privato contrattuale: una teoria sul distretto culturale evoluto

di GIACOMO BIASUTTI

Sommario: 1. Il partenariato come bene mezzo nell'ambito della gestione dei beni culturali. - 2. Il distretto come codeterminazione decisionale. - 3. Il distretto culturale: problemi di dimensionamento territoriale. - 4. Cenni introduttivi: i motivi dell'insoddisfazione per il partenariato contrattuale tradizionale. - 5. (*segue*) L'accordo di programma. - 6. Primi sviluppi dello strumento: il caso Marche con i suoi limiti e le sue prospettive. Sugli accordi di partenariato a valle della previsione di finanziamento. - 7. Azionabilità a valle dei contenuti dell'accordo. Sulla proposta di una giurisdizione esclusiva (e di merito?). - 8. Le prime conclusioni pratiche.

1. Il partenariato come bene mezzo nell'ambito della gestione dei beni culturali

L'introduzione di formule di compartecipazione privata alla gestione di pubblici interessi è, come noto, da tempo incentivata. Da un lato, con l'obbiettivo – o forse, per meglio dire, sul presupposto – di una progressiva contrazione della spesa pubblica; dall'altro, seppur più latamente, allo scopo di migliorare il livello qualitativo dei servizi in favore dei cittadini¹ secondo regole di maggiore effi-

¹ Le spinte sovranazionali sono da tempo sempre più significative: vedasi ad esempio la *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, 2000/C 121/02 (sebbene successivamente i concetti siano stati ribaditi dalla stessa commissione in *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, del marzo 2003, nonché *Resource Book of PPP Case Studies*, del giugno 2004. Si veda però anche Corte di Giustizia della Comunità europea, *Decisione Eurostat sul trattamento contabile delle operazioni di PPP*, febbraio 2004, Commissione europea, *Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concession*, marzo 2004 e, pure, la *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)* del 5 febbraio 2008), solo per citare gli atti che in maniera più risalente hanno definito i termini di interesse della questione.

cienza. A seguito della modifica dell'art. 97 della Costituzione², infatti, il principio di equilibrio tra entrate ed uscite è assunto a valore primario³ che gli apparati amministrativi debbono considerare nell'operare le proprie scelte discrezionali nel perseguimento dell'interesse pubblico. Ciò si converte, all'atto pratico, nella preferenza legalmente riconosciuta per formule di compartecipazione privata agli oneri sostenuti dalla PA, specie ove si faccia questione della erogazione di servizi ai cittadini⁴.

Queste riflessioni valgono pertanto a giustificare l'approvvigionamento di risorse private in via alternativa o, in subordine, in sinergia

Sulla base di questi concetti, invero, si cerca di affrontare in tempi più recenti il problema della spesa pubblica non dal lato della domanda ma da quello dell'offerta. La compartecipazione privata, infatti, serve a contrarre la spesa attraverso l'esercizio di economie di scala da parte di operatori con scopo di lucro ovvero la condivisione degli oneri da parte di strati sociali che si accollino parte dei costi – specie nel caso di soggetti non lucrativi che vivano sulle offerte privati o le offerte dei cittadini. Per una ricostruzione che già adombra questi effetti ultimi della evoluzione della disciplina dei partenariati, si veda M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico privato*, Napoli 2009.

² Ad opera della l. cost. 1/2012. Significativo come secondo autorevole dottrina, la disposizione costituirebbe il migliore esempio della disciplina finanziaria costituzionale, alla luce del fatto che la maggior parte della spesa pubblica viene operata proprio attraverso procedimenti amministrativi propri: M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2017. Così si riconnette, peraltro, l'incidenza degli effetti in punto efficienza dell'organizzazione amministrativa con riguardo al rispetto dei vincoli di spesa; a dire che organizzazione e buon andamento (a questo punto esso stesso non più principio fondamentale ma anzitutto ricondotto al pareggio-equilibrio tra entrate e uscite) sono in legame biunivoco con la correttezza della spesa pubblica. Sul punto si veda pure P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it* 2012.

³ Si considerano, nell'utilizzare questa formula, le riflessioni di F. WIEACKER, *Sulle costanti della civiltà giuridica europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1986. L'Autore, in particolare, sottolinea come il principio di legalità, quale ordine di coerenza dell'azione amministrativa rispetto a regole generali dell'ordinamento nella spendita discrezionale, costituisca un elemento costante nel panorama giuridico europeo.

⁴ Il mutamento di impostazione, invero, è evidente anzitutto a livello di Codice dei contratti pubblici – d.lgs. 50/2016, ove si ravvisa un rinnovato interesse per il partenariato pubblico privato di tipo contrattuale sol leggendo le disposizioni relative le quali, per la prima volta, contengono prescrizioni di valenza generale (art. 179 in particolare) anziché definire le singole procedure. Così, in sostanza, lasciando aperta la via alla pubblica amministrazione per contrattare in maniera atipica, come sottolineato anche da R. DE NICTOLIS, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti* 2016, V.

rispetto alla stipula di contratti passivi. Nondimeno, vi sono anche ragioni non meramente contabilistiche che inducono alla partecipazione in partenariato, che si declinano essenzialmente nel richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione⁵. L'idea di fondo è che il coinvolgimento degli strati sociali intermedi favorisca la compartecipazione decisionale strategica a monte ed operativa quanto all'erogazione del servizio a valle, intestando del diritto ad esprimere la propria posizione proprio i destinatari del servizio pubblico. E, così, garantendo pure il migliore soddisfacimento di quelle pretese⁶ dei consociati, anche *uti singuli*, ove queste siano riconosciute concretamente meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento. In questi termini, la compartecipazione è al contempo forma di garanzia tanto della finanza pubblica e quanto dell'inveramento materiale⁷ delle situazioni giuridiche soggettive al servizio delle quali è posta l'attività non provvedimentale della PA.

Queste linee di tendenza, che muovono l'attenzione dalla tecnica di normazione per principi verso l'articolazione degli schemi del procedimento amministrativo, possono essere sviluppate con particolare riferimento nel settore dei beni culturali. Il «diritto di accesso» al patrimonio artistico nazionale, infatti, è il tipico caso di «diritto sociale»⁸, quindi giocoforza a prestazione non garantita da parte dei

⁵ Il quale, a sua volta, è il frutto della modifica apportata dalla revisione del titolo V della Carta fondamentale operata con legge costituzionale 3/2001.

⁶ Il termine, in questo caso, è da intendersi sostanzialmente riferito a quelle posizioni giuridiche soggettive che trovano riconoscimento nella normativa primaria o secondaria divenendo in qualche misura esigibili nei confronti della pubblica amministrazione. Non a caso, come si vedrà, con riguardo a queste ultime vi è stato chi in dottrina ha ritenuto ravvisarsi in tema di valorizzazione del patrimonio culturale di veri e propri diritti soggettivi: cfr. sul punto, R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale in Foro amministrativo*, 1° dicembre 2016.

⁷ Non è inutile ricordare, infatti, che quest'espressione, a livello di disposto costituzionale, si suole far risalire alla compiuta ricostruzione operata da Mortati. In particolare, il riferimento introduttivo alla sistematica di garanzia materiale dei diritti costituzionali corre a C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973.

⁸ Ci si riferisce, a livello costituzionale, alla elaborazione di C. SCHMITT, *Saggi di diritto costituzionale degli anni 1924-1954. Materiali per una dottrina della costituzione*, Berlino 1958, secondo il quale la garanzia dei diritti non garantiti dal costituzionalismo liberale costituisce uno degli elementi fondanti dell'evoluzione novecentesca delle Carte fondamentali. Dal canto suo, più recentemente, S. FOÀ, *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Diritto amministrativo* 2004, partendo da questa presupposta consapevolezza, poi migrata compiutamente anche nel diritto interno, ha concluso che «il diritto culturale inteso come pretesa ad ottenere determinate prestazioni e a godere di determinati diritti, come desumibile dall'art. 9 Cost., pare così rientrare nel novero dei diritti sociali la cui realizzazione dipende in

pubblici poteri. Proprio per questa ragione, in tale ambito gli strumenti di partenariato, come il distretto culturale che interessa questa sede, sono la cartina tornasole della effettività delle posizioni giuridiche normativamente riconosciute⁹. Il che, trattando della gestione di un bene che definisce la propria posizione nell'ordinamento per essere a destinazione intrinsecamente pubblica¹⁰, si converte nell'analizzare quali sono gli effetti concreti, sul piano giuridico ed empirico,

primo luogo dalla previsione del legislatore e, in secondo luogo, dal provvedimento amministrativo finalizzato alla destinazione pubblica del bene culturale. E tali diritti sociali, in base all'art. 9, comma 1 Cost. non limiterebbero il proprio contenuto alla mera pretesa di conservazione del patrimonio culturale complessivamente considerato, ma tenderebbero a condividere più concretamente con la formazione intellettuale dell'individuo attraverso un processo educativo, inteso nel senso più ampio, comprensivo dell'acquisizione di ogni valore culturale ancorché puramente estetico». Il tema, semmai, è costituito dalle garanzie predicabili per l'individuo a fronte di questa pretesa individuale alla prestazione della pubblica amministrazione, oramai piuttosto generalmente riconosciuta.

⁹ Come sottolineato già ad inizio del '900 in ambito processual-civilistico da S. SATTA, *Teoria e pratica del processo*, Milano 1940 (ma si veda pure l'elaborazione compiuta ne *Il mistero del processo*, Milano 1994, pubblicato postumo) l'esistenza del diritto può ben misurarsi nella tutela che l'ordinamento garantisce allo stesso, ossia nella sua concreta azionabilità. Il che, se per lo studioso civilista si converte nell'esame degli istituti di esecuzione forzata, nel diritto amministrativo non si può riconnettere solo ad una trattazione del rito di ottemperanza (artt. 112 e ss. del d.lgs. 104/2010, vedasi V. LOPILATO, *Giudizio di ottemperanza*, in G.P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Milano 2014). Infatti, nella materia oggetto di studio la garanzia soggettiva di inveramento della previsione astratta si opera non spontaneamente per adempimento del debitore, come avviene nei rapporti interprivati, bensì doverosamente e per via autoritativa da parte dell'amministrazione. Che ha l'onere di gestire gli interessi di cui è tributaria e l'obbligo di azione conseguente in conformità di legge. A ben vedere, dunque, lo studio circa l'effettività delle posizioni inerenti ai beni culturali si converte, in concreto, anzitutto nell'esame della funzione amministrativa, che si esplica attraverso struttura e relazioni: cfr. D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli 2005, specie con riferimento all'ampia digressione operata con riguardo al modello francese, che sublima nella struttura burocratica l'esercizio della funzione pubblica.

¹⁰ La ricostruzione della quale si è debitori, in questo caso, è quella che ritiene il bene culturale pubblico non quanto a titolarità bensì quanto a fruizione, come isticamente resa nota in M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1976, IV. L'inquadramento concettuale, che supera teorie variamente adombrate quali quelle della proprietà indivisa e del dominio utile, consente ancor oggi – seppur attraverso una rielaborazione nella quale si è impegnata significativa dottrina – di inferire una serie di corollari gestionali e di ingerenza pubblica su beni ed attività private che sono giustificati dal regime giuridico del bene culturale. Ossia della posizione – *recte* funzione – allo stesso riconosciuta nell'ambito dell'ordinamento costituzionale.

nell'applicazione di diversi modelli operativi per i consociati che vogliono avere accesso *pro quota* a questa risorsa.

Il discorso riporta quindi sul piano pratico alla scelta su quale sia la miglior via tra una forma di partenariato pubblico privato di tipo istituzionale e una collaborazione che invece si strutturi per via contrattuale. In assoluto, come si vedrà, la decisione non può essere svolta a priori; tuttavia, si ha un esempio significativo di come la gestione dei beni culturali possa avvenire in maniera efficace ed efficiente proprio all'interno di una disciplina di cornice paracontrattuale che non è riferibile agli istituti previsti nel Codice dei contratti pubblici né al diritto privato: è il caso dell'accordo di programma. Che, in tema di beni culturali, può anche essere veicolo per l'istituzione di un distretto culturale evoluto, quale forma di erogazione del servizio strutturata in maniera integrata, flessibile e capillare. È bene, allora, procedere all'analisi partita dei singoli istituti, per valutare la coerenza complessiva di una proposta ricostruttiva di partenariato contrattuale «extracodicistico».

2. *Il distretto come codeterminazione decisionale*

Uno dei maggiori problemi che da tempo si pongono in dottrina e, prima ancora, nella pratica, quando si analizza la gestione del patrimonio culturale è quello dell'individuazione di ambiti operativi ottimali, che possano garantire adeguata interazione tra gli attori istituzionali minimizzando le inefficienze. Invero, circoscrivere la rilevanza giuridica di un fenomeno su scala territoriale, altro non è che il tentativo di razionalizzare i procedimenti gestionali – sia nel caso di esternalizzazione che in caso di *in house contracting*. È una tendenza evolutiva del sistema che si riscontra ormai in ampi settori di disciplina dei servizi locali¹¹. L'idea di fondo, infatti, è che la ga-

¹¹ Il riferimento, ad esempio, corre alla materia del servizio idrico integrato ovvero al servizio di distribuzione del gas naturale. Il concetto di ambito ottimale, in effetti, viene ricondotto solitamente alla formulazione contenuta nella legge Galli, 36/1994. Cfr. in dottrina, con riferimento ad esempio al servizio idrico, l'inquadramento sistematico operato da G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *Nuova rassegna giurisprudenziale* 1996, e S. CIMINI, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *giustamm.it* 2008 nonché M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *federalismi.it* 2016, I. Proprio quest'ultimo Autore, per vero, ritiene di ricondurre l'origine del fenomeno della localizzazione dei servizi in ambiti alla legislazione degli anni '70 in tema di servizi sa-

ranza di fruizione effettiva dei servizi per i soggetti destinatari possa aversi in tal modo su due diversi livelli. Il primo è quello della programmazione¹², il secondo è quello della gestione: in entrambi l'individuazione di un ambito ottimale dell'azione amministrativa consente la modellazione specifica dei livelli minimi delle prestazioni garantite con contrazione dei costi relativi. L'ambito ottimale di gestione, insomma, è un modello di organizzazione che attraverso la compartecipazione decisoria in reciproca influenza di diversi soggetti ciascuno dotato di propria competenza, configura una operazione amministrativa¹³ complessa e multilivello¹⁴. In questo modo lo strumento in parola cerca anzitutto di sintetizzare plurimi interessi liquidi, non direttamente collegati ad una necessaria remunerazione dei soggetti coinvolti. Dunque, se questo modello è applicabile alla gestione anche

nitari, ed in particolare il d.P.R. 616/1977 costitutivo delle Unità Sanitarie Locali. In effetti, l'art. 25 del decreto prevede proprio che «La Regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali». Si introducono così i due pilastri della gestione ottimale, ossia l'efficientamento territoriale e la compartecipazione multilivello da parte degli attori pubblici coinvolti. Lo scarto concettuale, come si vedrà, si avrà in seguito con l'introduzione della partecipazione privata quale applicazione concreta dell'art. 118 Cost.: in materia culturale ciò avviene prima a livello decisionale e strategico, poi a livello esecutivo e gestionale.

¹² Occorre, peraltro, ricordare che la programmazione per piani, in materie tendenzialmente aperte alla concorrenza, non è stata ritenuta dalla dottrina che se ne è occupata come un sintomo del progressivo ritorno al più tradizionale intervento pubblico nell'economia – che si suole peraltro ricondurre al dettato costituzionale di cui all'art. 41 Cost. laddove prevede che l'intrapresa privata possa essere soggetta a programmi e controlli. Non si può negare, nondimeno, che nell'ambito di interesse la definizione tariffaria costituisca in sé un elemento di controllo indiretto di rispondenza agli interessi della collettività di una eventuale gestione esternalizzata dei servizi. Su questi profili, ancora, M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete* cit., nonché, dello stesso Autore ma più nello specifico quanto ai profili regolatori per così dire indiretti, *Le tariffe dei servizi pubblici tra price cap e bisogni sociali*, in E. BANI (a cura di), *Il «giusto» prezzo tra Stato e mercato*, Torino 2009.

¹³ Il riferimento teorico corre alla ricostruzione sistematica del tema operata da D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa* cit., ove l'Autore riconduce il tema dell'amministrazione per competenza non in termini di rapporto interorganizzativo ma come complesso risultato della reciproca influenza di poteri amministrativi ciascuno in reciproca indipendenza dagli altri.

¹⁴ La cui apertura agli strati sociali intermedi, peraltro, consente l'inveramento nella gestione di una eredità condivisa (si usano i termini di cui alla Convenzione di Faro sull'eredità culturale del 2005, recentemente ratificata dal parlamento italiano). Il che è esplicazione diretta della sussidiarietà orizzontale nella gestione degli interessi collettivi di cui all'art. 118 della Costituzione.

di servizi che non presentano caratteristiche di economicità – non è un caso che il concetto di ambito compaia in effetti per la prima volta negli anni '70 con riferimento a servizi sanitari, assistenziali e sociali – a maggior ragione occorre determinare però l'intelaiatura che questo l'architettura distrettuale deve assumere. Ciò anzitutto definendo quali debbono essere i contenuti minimi dell'atto istitutivo del distretto. Così, infatti, si ha modo di comprendere anzitutto quali siano gli indici per individuare la dimensione territoriale ottimale dell'ambito, vera misura della sua efficacia sotto i due profili che si sono sopra ricordati. Ma, al contempo, in tal modo si può avere riscontro pratico di quali siano i migliori strumenti giuridici di disciplina di questa metodologia gestionale¹⁵.

3. *Il distretto culturale: problemi di dimensionamento territoriale*

Partendo dunque dalla definizione di cosa sia un distretto culturale, si può ritenere, anzitutto, che questo sia un «sistema locale»¹⁶ di gestione della risorsa culturale, ossia una formula di collaborazione tra attori pubblici e privati il cui prodotto è l'elaborazione, lo sviluppo e l'inveramento di progetti operativi. Come tale, questo feno-

¹⁵ Vaglio che, come si avrà modo di vedere, si ha sulla misura della effettività di tutela e soddisfazione che lo strumento prescelto garantisce alle situazioni giuridiche soggettive normativamente ritenute rilevanti in favore dei cittadini destinatari della gestione della risorsa culturale *uti singuli*.

¹⁶ In questi termini ricostruisce il concetto già M. BECCATINI, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino 1998. La collaborazione gestionale tra pubblico e privato, però, in questo scritto come in M. TRIMARCHI, *La produzione di cultura nell'economia immateriale*, in ID. (a cura di), *Il finanziamento delle associazioni culturali ed educative, Atti del convegno* (Bolzano, 3-4 dicembre 1999), Bologna 2002, è vista piuttosto come una propaggine del potere direttivo della PA – anche derivante dal finanziamento delle iniziative che si converte in un dirigismo economico indiretto – piuttosto che un risultato naturale del sistema gestionale. Sul punto, utile pure il riferimento a C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna 2005, ove le Autrici sostengono in particolare che, con riferimento alle risorse ambientali, vi sarebbe una interazione positiva tra la risorsa ed i relativi fruitori. Con un ragionamento che ben si applica anche al tema della gestione culturale di comparto, si afferma (p. 16) così che «parlare di “territori” significa riferirsi non solo ad aree geografiche circoscritte, con valenze culturali proprie, identificanti, ma significa fare riferimento anche alla ragione ultima, meglio sarebbe dire la causa, di ogni scelta ordina mentale che intenda riconoscere non solamente allo Stato centrale, ma pure alle singole collettività ad esso interne, e territorialmente qualificate, la condizione di soggetti capaci di agire e di entrare in relazione con altri della sfera sia pubblica sia privata».

meno ha una indubbia rilevanza sociale, ma non può oggi non essere osservato con taglio pratico anche sotto il profilo economico-imprenditoriale, posto che lo strumento deve garantire un efficientamento amministrativo¹⁷ anche attraverso la contrazione della spesa pubblica, come si è detto. In questa ottica, dal punto di vista del diritto amministrativo, ciò che interessa è definire la fattispecie delimitandone i contorni territoriali ed operativi per poter dedurre quelle che ne sono le regole di base sotto il profilo eminentemente pubblicistico. Solo così, infatti, si possono definire i contenuti minimi di disciplina del distretto quale *cluster* di iniziative gestorie in partenariato.

Con riferimento quindi dall'ambito territoriale, occorre considerare nel caso concreto il «grado di concentrazione (su uno stesso prodotto o una stessa filiera) e integrazione (circa la vocazione del territorio e/o la dotazione di infrastrutture e servizi) tra i soggetti imprenditoriali, normalmente di dimensioni piccole o medie»¹⁸. Il sistema, se originariamente pensato per definire la misura ottimale del finanziamento e della disciplina amministrativa dei distretti industriali¹⁹, è stato ben presto esteso per i servizi di rete e, dunque, per la gestione di un patrimonio diffuso capillarmente quale quello culturale. Ciò che si nota in Italia, infatti, è la natura reticolare della distribuzione dei beni storico-artistici²⁰. Soprattutto nelle realtà più

¹⁷ A dire, quindi, che il distretto culturale può essere valutato nella propria efficacia solo con la misura del servizio reso al cittadino. Ossia osservando quale sia il grado migliore di soddisfazione della pretesa concreta che riesce ad essere garantito a parità di spesa.

¹⁸ L. ZANETTI, *Sistemi locali e investimenti culturali*, in *Aedon* 2003, II. L'Autore, peraltro, sottolinea in questa ottica l'elemento sociologico che costituirebbe il collante operativo del sistema locale, poiché in ambito culturale compendia l'offerta e la domanda di beni afferente. Dunque, il borsino di riferimento dell'operatore amministrativo che si trovi a gestire la risorsa e, a valle, dell'operatore economico – di natura pubblica o mista – che ne sia l'affidatario.

¹⁹ Della cui esistenza in fatto si è preso atto da parte normativa con la legge 5 ottobre 1991, n. 317, *Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*, ed, in particolare, al relativo art. 36, *Distretti industriali di piccole imprese e consorzi di sviluppo industriale*.

²⁰ Si utilizza in questa sede il termine in modo sostanzialmente atecnico, volendosi con lo stesso intendendo i beni culturali e non una determinata categoria materiale degli stessi, cui invece faceva riferimento la ricostruzione sostanzialmente definita «estetizzante» da coloro che hanno criticato l'impostazione delle c.d. leggi Bottai del 1939 (cfr. T. ALIBRANDI, *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Foro amministrativo* 1999, XI-XII, nonché, soprattutto, D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in D. D'ORSOGNA, P.L. SACCO, M. SCUDERI (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, in *Arte e critica*, XXI, supplemento al n. 80/81).

piccole, la presenza di beni culturali direttamente riconnessi a tipicità del territorio non è altro che l'espressione di una cultura locale²¹ specificamente interconnessa ai luoghi in cui si è formata. In questi termini, il distretto è anzitutto misura culturale di una specificità, che ha senso di esistere se ed in quanto, per l'appunto, espressione concreta del comune sentire di un territorio. Da questa dimensione minima, che deriva dalla natura dei beni presi in considerazione, si parte per individuare la perimetrazione economica del fenomeno, verificando entro quali spazi la programmazione gestionale unitaria crei delle economie di scala. Ed il *trait d'union* di questi due elementi non può che essere la disciplina amministrativa di regolazione pubblica del bene culturale. Questo è coerente, peraltro, con gli elementi normativi, laddove il distretto industriale è definito come un «contesto produttivo omogeneo»²². La stessa omogeneità, infatti, è data rispetto ai beni culturali dall'identità comunitaria del contesto sociale e storico all'interno del quale inscrivere la fattispecie qui in attenzione²³. Nondimeno, si deve registrare che a livello normativo questo presupposto, essenziale per la configurazione finalisticamente orientata dello strumento, è considerato solo indirettamente, divenendo un prerequisito. Si prenda, ad esempio, il d.P.C.M. 6 agosto 2008²⁴. Ivi i distretti culturali sono definiti come «dei sistemi territoriali caratterizzati da una forte concentrazione di beni²⁵, attività produttive, imprese e servizi, legati al settore culturale, al fine di fornire un'adeguata rappresentazione delle capacità e potenzialità di sviluppo legate all'«economia culturale», in termini occupazionali, di dotazione di servizi, accessibilità delle aree, qualità dell'ambiente architettonico, urbanistico e paesaggistico, ricchezza dell'am-

²¹ Il concetto, come si nota, non è in questi termini estraneo alla nozione di comunità di cultura che è fatta propria dalla già citata Convenzione di Faro del 2005.

²² Così la modifica introdotta dall'art. 6 della legge 11 maggio 1999, n. 140, *Norme in materia di attività produttive*.

²³ Si inizia ad intuire, insomma, che la dimensione ottimale del distretto culturale, così come succede per i distretti industriali, come sottolineato da M. BECCATINI, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico* cit., sarà solitamente medio piccole. È proprio questo l'elemento che rende la fattispecie di maggiore interesse ai fini di attenzione, poiché i grandi poli culturali molto più facilmente giungono all'autosostentamento, laddove per le piccole strutture la fatica di determinare metodologie operative efficienti è molto maggiore.

²⁴ Contenente il *Programma statistico nazionale 2008-2010 Capitolo 3 – Obiettivi e progetti per area e settore d'interesse*, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 ottobre 2008, n. 252.

²⁵ Ove il termine «concentrazione» fa sostanzialmente pensare ad una considerazione meramente statistica del fenomeno.

biente sociale e culturale, capacità imprenditoriale, ecc.». Il dato rilevante – pur considerato che il provvedimento guarda al fenomeno in una ottica di sviluppo e programmazione economica – è l'attenzione posta alla adeguata concentrazione di risorse imprenditoriali. La contiguità territoriale da un lato e merceologica²⁶ dall'altro, pertanto sono visti quali presupposti per la creazione di sinergie industriali. Il precedente piano nazionale di sviluppo, di cui al d.P.C.M. 9 maggio 2007²⁷, per vero, prestava più attenzione alla questione dello sviluppo umano direttamente riconnessa agli strumenti di cui si discute. Vi si sottolineava, infatti, che «Nella programmazione politica ed economica comunitaria, la valorizzazione delle risorse culturali assume, infatti, un rilievo trasversale rispetto agli altri interventi settoriali di sviluppo, quale strumento fondamentale di inclusione e di coesione sociale, di promozione della qualità del capitale umano e professionale, ma soprattutto di crescita dell'attrattività e della competitività dei territori. Tra gli obiettivi strategici che rappresentano delle priorità in agenda sono indicati: l'avvio e la sperimentazione di modelli innovativi di conoscenza, promozione e gestione del patrimonio e delle attività culturali, soprattutto nei contesti territoriali in cui questi possono diventare motore di progetti di sviluppo locale; la valorizzazione e la crescita delle conoscenze e delle competenze disponibili nei territori». Al di là del tentativo di ricercare una definizione del «distretto culturale» in termine di interrelazione conoscitiva connotata da una rilevanza economica, ciò che maggiormente definisce l'ambito di circoscrizione del distretto stesso è la bivalenza a valle e a monte della nozione stessa di culturalità. A monte, come si è detto, il sedime culturale condiviso è la misura di una coerenza anche mer-

²⁶ Invero, il riferimento alla «economia culturale» del programma nazionale guarda al fenomeno dal profilo della redditività operativa del soggetto pubblico o privato che venga a gestire il distretto. In questo senso, utili le riflessioni di G. BOSI, *Lo statuto giuridico dell'impresa culturale italiana*, in *Aedon*, n. 3/2014, il quale incentra le proprie riflessioni nell'esaminare come una determinata impresa che svolga la propria attività in ambito culturale possa venire nel lungo periodo ad autosostenersi. Il tema, in questo caso, è diverso. O meglio, estende la visione dell'Autore, laddove ricerca la sostenibilità che si fa difficoltà a raggiungere individualmente nell'ambito di un territorio omogeneo. In questo caso si tratterebbe pertanto di traslare le riflessioni su come un distretto – con quale ampiezza e caratteristiche – possa rendere sostenibile e financo redditizia la gestione del patrimonio culturale di un dato ambito territoriale.

²⁷ Recante *L'Approvazione del Programma statistico nazionale 2007-2009*, punto 3.4, *Amministrazione pubbliche e servizi sociali*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 24 luglio 2007, n. 170.

ceologica nell'individuare un patrimonio da gestire. A valle, il bene culturale, per propria natura pubblico, fornisce la misura della necessaria effettività con la quale la relativa valorizzazione deve favorire la popolazione²⁸. Ossia consente di verificare in che misura l'erogazione di servizi sullo stesso possa avvenire secondo principi di adeguatezza e sostenibilità a bilancio risultanti dall'interazione dei diversi patrimoni presenti nell'ambito territoriale.

Tirando le somme di quanto sin qui evidenziato, si può dire che il distretto consiste nello – ed al contempo consente lo – sviluppo di strumenti conoscitivi maggiormente funzionali ad una efficace programmazione della tutela, valorizzazione e connesso sfruttamento anche economico della risorsa culturale²⁹. Questo, pertanto, presuppone la sussistenza di informazioni circa il patrimonio culturale sul quale si interviene; nondimeno, se lo scambio di informazioni vi è a livello programmatico, questo è anche il migliore risultato dell'uso del distretto sotto il profilo operativo. Nell'ambito territoriale, infatti, si può conseguire l'utilizzo di informazioni sullo stato dei beni, la diffusione capillare delle loro caratteristiche presso gli utenti, lo sviluppo di tecnologie avanzate³⁰ e la promozione di interventi di valorizzazione in una logica

²⁸ Nell'ottica di una cosiddetta amministrazione di risultato, infatti, la misura della effettività della prestazione dei pubblici uffici è data appunto dalla valutazione combinata tra l'efficienza procedimentale (dedotta dal rapporto costi-tempi-risorse-risultato) e la soddisfazione misurabile dell'interesse collettivo perseguito. In questi termini, con un complesso ragionamento che trae le proprie radici da una accurata valutazione diacronica della dottrina, si veda M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino 2004, ed, in particolare, il contributo ivi contenuto di N. PAOLANTONIO, *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*. Nel caso di una prestazione cui il cittadino possa accedere *uti singuli* come la fruizione di un bene culturale, questo evidentemente si riconverte nell'apprezzamento del costo di accesso alla risorsa rispetto al reddito medio della cittadinanza in uno con gli oneri sostenuti per la tutela e conservazione del patrimonio messo alla disponibilità della cittadinanza.

²⁹ Tutela e valorizzazione, come noto, sono da tempo due aspetti non antitetici della gestione del bene culturale. In questa ottica, anzi, la programmazione concertata attraverso l'istituzione di un distretto culturale garantisce l'equa convivenza delle istanze di protezione del patrimonio storico artistico in una ottica di compartecipazione della risorsa medesima al proprio autosostentamento.

³⁰ Come si nota, in una contingenza quale quella attuale, dove la fruizione di servizi a distanza si presenta in progressiva e costante diffusione, la necessità di sviluppo di tecnologie avanzate è, in questo senso, fondamentale anche con riferimento alla gestione dei beni culturali. Questo, invero, comporta pure risvolti partecipativi circa la risorsa stessa, come recentemente sottolineato da G.D. FINOCCHIARO, *La valorizzazione delle opere d'arte on line e in particolare la diffusione on line di fotografie di opere d'arte. Profili giuridici*, in *Aedon* 2020, III. In particolare, l'Autrice, dopo aver

di reciproca interconnessione e dipendenza tra i diversi poli coinvolti. Tutto questo, come si nota, ha maggiore efficacia ove vi sia l'intervento non solo degli attori pubblici, ma anche di quelli privati. Con lo sviluppo, insomma, di formule di partenariato.

4. *Cenni introduttivi: i motivi dell'insoddisfazione per il partenariato contrattuale tradizionale*

Procedendo dunque concentricamente nell'analisi di un modello di partenariato contrattuale atipico³¹, non si può non notare come in senso comune questa formula è solitamente riferita agli istituti di cui al Codice dei contratti pubblici – d.lgs. 50/2016³².

sottolineato l'importanza e la diffusione del fenomeno, pone in luce pure un ulteriore aspetto, quello della tendenziale incompatibilità della diffusione dell'opera artistica tramite riproduzione di fotografie contenute in banche dati o raccolte similari e la tutela del diritto d'autore sulle stesse. Per vero, occorre pure sottolineare come la diffusione di strumenti simili abbia determinato secondo autorevole dottrina una profonda rivisitazione pure dell'operare della pubblica amministrazione, e non solo in ambito culturale: J.B. AUBY, *Prefazione*, in G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino 2017.

³¹ Atipico, come si vedrà, in quanto ibrida alcuni elementi del partenariato istituzionale, posto che l'accordo di programma istituzionalizza per certi versi la collaborazione di enti pubblici e soggetti privati che vi aderiscano. In questo modo, infatti, il controllo sulla gestione non è contrattuale ma strutturale e per certi versi burocratico. Il che riverbera anche sulla qualificazione complessiva dello strumento selezionato.

³² Vedasi, in particolare, quanto sostenuto da G. TACCOGNA, *I partenariati pubblico-pubblico orizzontali, in rapporto alla disciplina dell'aggiudicazione degli appalti*, in *federalismi.it* 2015, XVIII, laddove, pur trattando della concertazione contrattuale pubblica, ritiene il diffuso ricorso a metodi definizione consensuale degli interessi pubblici tragga la propria ragione di origine nella frammentarietà autonomistica che caratterizza la pubblica amministrazione contemporanea. Frammentazione cui, secondo l'Autore, si è cercato di porre un freno attraverso la disciplina di bilancio, la quale a sua volta a implica il ricorso a strumenti di accentramento anche sul piano dei rapporti intersoggettivi di diritto amministrativo. Anche la dottrina, peraltro, ha posto in luce come questa disciplina possa finire nei fatti per interferire con il regime concorrenziale, poiché laddove l'amministrazione si accordi, finisce con l'escludere la competizione (R. CARANTA, *Accordi tra amministrazioni e contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti* 2013). Ciò che conta, allora, è che la possibilità di competizione, da un lato, sia consentita a monte, ove la selezione dei partner corrisponda a scelte di efficientamento. Ma pure che la gara sia possibile a valle, ove i gestori del servizio pubblico in partenariato contrattuale si vedano applicata la normativa in tema di pubblici incanti qualora un tanto sia dovuto per le relative caratteristiche soggettive ovvero in relazione alla consistenza obbiettiva del relativo servizio in concreto prestato. Tutto questo, in ogni caso, nell'ottica per cui la concorrenza è solo un valore-mezzo, teleologicamente

Ora, la disciplina di questo corpo normativo ricostruisce in buona sostanza la compartecipazione dei privati nella gestione dei servizi in termini, appunto, strettamente contrattuali³³. Il che, nell'ottica di tale decreto legislativo, pone tutte le scelte più significative circa le modalità di erogazione del servizio pubblico a monte rispetto alla selezione di chi venga concretamente ad operare in delega dell'amministrazione. Si deve quindi concludere che la procedura selettiva si cui si interessa l'Unione europea³⁴ e a valle il Codice, non è preordinata alla definizione delle modalità gestionali, ma solo alla selezione soggettiva di chi le operi. Il privato può proporre modalità concrete, ma non concorre mai a definire l'interesse tutelato dall'operazione. Di più, in questi termini il partenariato codicistico presuppone in definitiva l'alterità organica dei soggetti coinvolti, che si pongono in termini comunque dualistici di controparti³⁵.

Questa essendo l'impostazione, i risultati pratici raggiunti³⁶ dai diversi strumenti del d.lgs. 50/2016 suggeriscono però che

preordinato, come tale, al miglior soddisfacimento delle pretese sostanziali, non lo si nega, pure nell'ottica di un conseguente risparmio di spesa.

³³ Laddove, come noto, un contratto realizza uno scambio di prestazioni e, più in generale, una modifica delle posizioni giuridiche soggettive dei paciscenti, di rilevanza economica. Senza volersi riferire per continenza alla sterminata dottrina maturata sul significato dell'art. 1321 del Codice civile, è sufficiente in questa sede il rinvio a C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3 il contratto*, Milano 2019, 5 ss., in uno con la bibliografia ivi citata.

³⁴ I termini della questione per il legislatore sovranazionale sono ben chiariti da A. ROMANO TASSONE, *La società in house dall'«eccezionale eccezionalità» alla «anomala normalità»*, in *Diritto e processo amministrativo* 2014, che descrive con precisione il rapporto con il quale si inserisce in una economia di mercato la prestazione di servizi da parte della pubblica amministrazione. Ossia, in sintesi, come una convivenza di tale peculiarità da costituire una sorta di «anomalia codificata» dal legislatore.

³⁵ Seppur non in termini del tutto antitetici in quanto rimangono pur sempre controparti contrattuali. È questa, però, la conseguenza dell'utilizzo dello strumento di diritto privato applicato alla gestione di un servizio pubblico di rilevanza economica.

³⁶ Si ricorda, infatti, quanto detto dalla Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G, contenente il rapporto riferito alle *Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*. Non senza un invito alla revisione delle politiche e della legislazione in materia, infatti, il giudice contabile sottolinea come vi siano numerosi limiti alla fruttuosa gestione del patrimonio culturale, «rinvenibili, in particolare, nella scarsa redditività dei beni culturali (rientrando questi nella categoria delle c.d. opere fredde, incapaci di generare un adeguato cash flow), essendo essenziale alla praticabilità dell'istituto che l'attività economica finanziata sia di per sé idonea ad assicurare utili in grado di consentire la copertura dei costi e, nel contempo, la gestione proficua dell'attività stessa, secondo regole proprie

una visione incentrata sui soli aspetti concorrenziali-commercialistici non è sufficiente a descrivere un fenomeno invece decisamente più complesso come il servizio culturale. Se non altro, perché in molti casi il bene oggetto di gestione viene a formarsi proprio nell'ambito della gestione medesima: ci si riferisce alle iniziative culturali, ad esempio. Concludendo sul punto, pare emergere come ai fini della definizione dei profili gestionali di una risorsa pubblica per destinazione ed intrinsecamente in divenire, lo strumento privatistico appaia insoddisfacente, tanto quanto alle garanzie connesse quanto con riferimento alla concreta capacità di condivisione strategica che questo comporta. Non è un caso, infatti, che il Codice dei beni culturali e del paesaggio – d.lgs. 42/2004, preveda all'art. 112, comma 4, che «Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o sub-regionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti». Nell'istituzionalizzare il partenariato programmatico, dunque, il legislatore fa riferimento ad «accordi»³⁷, non a formule contrattuali propriamente intese.

5. (segue). *L'accordo di programma*

Prendendo lo spunto dalla disposizione del Codice Urbani, a livello normativo si parla di accordi con riferimento alle pubbli-

dell'imprenditoria privata». Sponsorizzazioni e contratti simili, da soli, non sono ritenuti sufficienti, a ben vedere, proprio perché particolari ed incapaci di inserirsi in un sistema più ampio di interrelazioni che garantisca una effettiva redditività al comparto culturale, anche ove declinato in un ambito territoriale limitato.

³⁷ Distinzione ben chiara nella più autorevole dottrina. Segnatamente ci si richiama all'inquadramento concettuale operato con lineare lucidità da V. CERULLI IRELLI, *Qualche riflessione su «accordi» e «contratti di diritto pubblico»*, in G. BARBAGALLO, E. FOLLIERI, G. VETTORI (a cura di), *Gli accordi tra privati e pubblica amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli 1995. Questa impostazione di fondo, peraltro, permane nella spina dorsale dell'intero manuale ora citato.

che amministrazioni in due disposizioni fondamentali – che si pongono tra loro in rapporto di genere a specie³⁸: l'art. 15, l. 241/1990, che definisce gli accordi tra pubbliche amministrazioni³⁹ e l'art. 34, d.lgs. 267/2000, che invece si riferisce specificamente agli accordi di programma. La dottrina più autorevole, infatti, definisce questo tipo di intese come accordi di programmazione negoziata di diritto pubblico⁴⁰: in questo senso, la giurisprudenza concorda come la procedimentalizzazione influisca sul regime di questa tipologia di atti. Infatti, si rimarca come ciò che caratterizza le intese è l'incontro delle volontà, ossia il «consenso unanime delle amministrazioni interessate»⁴¹. Questo incontro è sì il fondamento del reciproco vincolo, ma avviene al termine della fase istruttoria nella quale gli interessi coinvolti interagiscono⁴². Per questa ragione si ri-

³⁸ Come illustra puntualmente e con significativi richiami dottrinari V. CERULLI IRELLI, *Il negozio come strumento di azione amministrativa*, relazione al XLVII Convegno di studi amministrativi «Autorità e consenso nell'attività amministrativa», Varenna, 20-22 settembre 2001.

³⁹ «Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o con altra firma elettronica qualificata pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente».

⁴⁰ Così, G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli 1999; invero, la relativa posizione si pone in assonanza con quanto sostenuto da E.M. MARENGHI, *Le tipologie dell'amministrazione per accordi*, Salerno 1996, ove si sottolinea come il luogo di definizione dell'assetto di interesse pubblico è il procedimento. In tal senso si giustifica a valle financo l'adozione di un accordo che faccia le veci del provvedimento, laddove l'equilibrio di interessi sia stato suggellato nel procedimento. È quindi coerente – e significativo per la trattazione che si propone – come l'Autore abbia poi adombrato gli eventuali rischi che si corre ove l'assetto deciso in questa sede propria, seppur con moduli convenzionali, possa essere apprezzato in sede giurisdizionale: cfr. *Procedimenti e processualprocedimento*, Padova 2009. Non manca, però, chi ha espresso dubbi circa l'ascrizione al plesso pubblicistico di questa tipologia di accordi, dapprima ritenendoli sostanzialmente privatistici ovvero, in ogni caso, sostenendo che si tratterebbe di una categoria a sé stante di intese *sui generis*: cfr. R. FERRARA, *Gli accordi di programma: potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova 1993.

⁴¹ Già art. 27 l. 142/1990.

⁴² Attraverso lo strumento della conferenza di servizi.

tiene che la sola approvazione formale dell'accordo sia sufficiente per dargli vita⁴³, con una preponderanza della procedura rispetto alla forma «contrattuale»⁴⁴ a valle. Come detto, essendo l'accordo di programma una specie particolare di accordo tra pubbliche amministrazioni, vi si troveranno applicati i principi del Codice civile, ove compatibili, stante il richiamo dell'art. 15 al precedente art. 11, commi 2 e 3 della legge fondamentale sul procedimento amministrativo. Questo richiamo, se da un lato poteva apparire financo fuorviante quanto alla qualificazione dell'accordo, di cui si è accennato, consente di comprendere come mai la prima dottrina⁴⁵, di fronte al proliferare di questi modelli consensuali avesse parlato di una crisi del modello di amministrazione autoritativo e unilaterale. Nell'ambito di cui alla presente trattazione – quello dei servizi pubblici e, in particolare, della gestione dei beni culturali – tuttavia l'unilateralità autoritativa lascia spazio ad una codeterminazione degli interessi divenuta oramai necessaria tanto alla luce della qualifica dei beni interessati dai procedimenti, quanto con riferimento alla sentita esigenza che la gestione porti in ultimo ad inverare le legittime aspettative dei consociati. Se a questi due aspetti, poi, si aggiunge la componente di necessario e progressivo contingentamento delle risorse pubbliche, ci si avvede che il partenariato anche gestionale non può essere eluso trincerandosi dietro formule autoritative che facciano valere la preponderanza della potestà di tutela del bene culturale rispetto alla sua valorizzazione⁴⁶. Lo scarto concettuale, combinando il disposto di cui al d.lgs. 50/2016 e il d.lgs. 42/2004, però, è costituito nel fatto che attraverso l'accordo di programma con adesione privata si consente

⁴³ Così Consiglio di Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182.

⁴⁴ *Rectius* con l'espressione formale del consenso tra le parti in un atto propriamente – appunto – consensuale.

⁴⁵ Ci si riferisce, ad esempio, a quanto sostenuto da G. BERTI, *Le difficoltà del procedimento amministrativo*, in *Amministrare* 1991. Seppur ritenendo che la disposizione della l. 241/1990 non facesse altro che riconoscere una prassi oramai consolidata di codeterminazione del contenuto del provvedimento, l'Autore non manca comunque di sottolineare la deviazione dai canoni tradizionali che questa metodologia in allora comportava.

⁴⁶ La giustapposizione è oramai da tempo superata nella dottrina, seppur vi siano ancor oggi autorevoli voci critiche rispetto al rovesciamento acritico del contrasto tutela-valorizzazione nei termini di una pacifica convivenza. C. BARBATI, *Governo del territorio, beni culturali e autonome: luci e ombre di un rapporto*, in *Aedon*, n. 2/2009, sottolinea, infatti, che le «funzioni di “tutela” e di “valorizzazione”, variamente connesse, sino all'interdipendenza, l'una all'altra, ma anche, a taluni effetti, potenzialmente antitetiche o, meglio, come tali percepite e considerate, in alcune impostazioni e visioni».

non solo il partenariato esecutivo del servizio⁴⁷ ma anche, soprattutto, quello programmatorio⁴⁸. E questo perché la collaborazione diviene tanto più necessaria quanto più la complessità sociale si fa profonda, impedendo la eterodeterminazione delle politiche alla luce della mancanza di omogeneità di interessi dei destinatari dell'attività di governo⁴⁹. Ecco, nuovamente, che emerge l'importanza del procedimento, che diviene luogo operativo del coordinamento consensuale tra pubblico e privato proprio nella definizione di cosa possa considerarsi il bene collettivo. In questo senso, come si accennava con riferimento ai distretti culturali, la procedura volta alla stipula di un accordo tra PA che coinvolga pure il privato è esso stesso un luogo di interazione e scambio conoscitivo, la cui prima funzione è la conoscenza degli interessi dei quali i partecipanti sono portatori in vista di un corrispettivo coordinamento.

Su queste premesse, si giunge a comprendere come la tipologia di questi accordi, ossia l'accordo di programma, possa essere il luogo per la definizione minuta delle modalità di espletamento di un servizio pubblico.

Nello specifico del disposto normativo, infatti, si legge che questo tipo di intese possa essere il veicolo per coordinare le varie competenze, definendo tempi, compiti e modalità nell'esecuzione di un programma di intervento⁵⁰. Come sottolineato tanto dalla dottrina⁵¹

⁴⁷ Attraverso quella attività eminentemente materiale che nel tempo è stata definita un elemento caratterizzante della nozione di servizio pubblico quale attività amministrativa tendenzialmente scevra dalla spendita di poteri autoritativi, come sottolineato autorevolmente da G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO TASSONE, F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna 2005.

⁴⁸ Per comprendere, infatti, come si possa dare effettività alle posizioni giuridiche soggettive in relazione ai beni culturali, è ineliminabile la definizione di standard minimi di servizio che possano dirsi condivisi proprio dalla popolazione di destinazione. Non è un caso che già U. POTOTSCHNIG, *Decentramento e partecipazione nella riforma del Comune*, in *Nuova rassegna giurisprudenziale* 1971, auspicava che le scelte pubbliche, a partire dal livello locale, divenissero sempre più il frutto di una collaborazione tra le autorità di governo ed i soggetti privati. Questo, infatti, sarebbe un elemento caratterizzante delle moderne società industriali.

⁴⁹ Così, D. SORACE, *Promemoria per una nuova «voce» «atto amministrativo»*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano 1988, dove già si sottolineava che «la sensazione che ha l'osservatore contemporaneo dell'amministrazione è che il suo centro funzionale non sia nell'imporre, ma nello scegliere», 758.

⁵⁰ Il termine programma, invero, appare notevolmente ampio e preordinato alla definizione atipica di forme di collaborazione non tassativamente predeterminate.

⁵¹ G. GRECO, *Il regime degli accordi pubblicistici*, relazione al XLVII Convegno di studi amministrativi «Autorità e consenso nell'attività amministrativa», Varenna,

quanto dalla giurisprudenza⁵², la *littera legis* reca una formulazione particolarmente flessibile, che consente di veicolare il contenuto più vario. Ciò che accomuna l'intesa pubblica ad istituti come la conferenza di servizi⁵³, dunque, non è il contenuto, ma il metodo. Nell'amministrazione della complessità⁵⁴, fatta di competenze equi ordinate in cui la chiamata in sussidiarietà verticale non consente più di ascrivere gerarchicamente⁵⁵ le decisioni in caso di dissenso⁵⁶, non si può che coordinare le diverse gerarchie autonome. E, quindi, l'efficacia ed effettività dell'azione amministrativa, cui si accennava, è in quest'ottica legata a doppio filo alla preventiva definizione⁵⁷

20-22 settembre 2001, in particolare, annovera lo strumento in parola tra le formule di concertazione dal contenuto sostanzialmente atipico. Nella stessa sede convegnistica, peraltro, formula premesse sostanzialmente contermini V. CERULLI IRELLI, *Il negozio come strumento di azione amministrativa* cit.

⁵² In termini la già citata, per quanto risalente, sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182, che, per vero si riferiva quale all'allora vigente art. 27 della l. 142/1990, il cui contenuto dispositivo, però, era sostanzialmente identico all'attuale formulazione del TUEL Successivamente i Giudici di Palazzo Spada hanno confermato la propria opinione pure nella sentenza Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2011, n. 1339.

⁵³ Di cui agli art. 14, l. 241/1990, cfr. sul tema, nei termini che si vedranno *infra*, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino 2002. La riflessione dell'Autore, peraltro, si pone sulla scorta del pensiero formulato da F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo* 1999. Si veda pure G. COMPORRI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Diritto amministrativo* 1998.

⁵⁴ L'uso del concetto è debitore delle intuizioni di D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità* cit.

⁵⁵ A riferimento, vedasi quanto sostenuto già anteriormente alla costituzione delle Regioni, che poi avrebbe frammentato amministrativamente ma soprattutto legislativamente l'unitarietà dello Stato come costruita dall'unità d'Italia all'avvento della Repubblica, V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, X, 1962. Il ragionamento sulle origini dello stilema di rapporto interamministrativo è tutt'oggi valido quanto alle relative premesse concettuali, seppur nella evoluzione necessaria del sostrato operativo dei pubblici poteri.

⁵⁶ Infatti, F. MANGANARO, *Il coordinamento degli interessi pubblici nell'accordo di programma*, in *Giurisprudenza italiana* 1994, II sottolinea come la crescita esponenziale delle funzioni pubbliche, anche correlata allo specifico aumento delle esigenze dei cittadini che quest'ultima deve soddisfare, ha provocato la disgregazione del concetto unitario dei pubblici poteri. Proprio la costituzione delle Regioni, con il riconoscimento di un plesso competenziale non tangibile – salvo le competenze trasversali – dallo Stato, in quest'ottica, ha per l'Autore dato il via a questo processo di disgregazione da cui emerge poi la necessità di moduli operativi come l'accordo di programma.

⁵⁷ Cfr., in questi termini, le riflessioni espone da M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*,

delle metodologie decisionali⁵⁸ prima ancora che dal reperimento delle risorse strumentali. Ciò che conta, dunque, è che l'accordo di programma è anzitutto fonte di obbligazioni di diritto pubblico, risultando vincolante, una volta perfezionato il procedimento, quanto ad obiettivi definiti e mezzi individuati come conseguenti. Come si vedrà, la forza di questa vincolatività sta proprio nell'azionabilità dell'accordo⁵⁹, non solo da parte dei cittadini – essendo tale aspetto proprio una conseguenza della presupposta obbligatorietà⁶⁰ per la PA che consente di esigerne un'azione positiva – quanto anche con riferimento alle pubbliche amministrazioni paciscenti ed ai privati che vi aderiscano.

Queste, in sintesi, le ragioni che consigliano di istituire l'interrelazione conoscitiva ed operativa attraverso l'accordo di programma, formula atipica di partenariato pubblico privato contrattuale *extra codicem*. All'intesa tra pubbliche amministrazioni prevista nel TUEL, infatti, i privati⁶¹ possono partecipare rendendosi volontariamente

Torino 1996. Sulla scorta di una ricostruzione operata dalla dottrina maturata dopo l'avvento della Repubblica, l'Autore afferma come l'interesse pubblico emerga quale risultato dell'esercizio del potere irregimentato attraverso il rispetto della disciplina e della consuetudine procedurale da parte dell'amministrazione. Sulla stessa linea argomentativa si pone coevo F. LEDDA, *Appunti per uno studio sugli accordi preparatori di provvedimenti amministrativi*, in *Diritto amministrativo* 1996, che analizza in particolare il ruolo procedurale delle pattuizioni che intervengano nelle more della costruzione provvedimento in termini di corretta individuazione anche normativa dell'interesse perseguito.

⁵⁸ In questi termini, parla di efficacia amministrativa già H. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Bologna 1979, nell'ambito di uno studio che cerca di definire le regole di prevedibilità nella ripetizione del contegno amministrativo. Le riflessioni dell'Autore, peraltro, sono oggi acquisite quali basi di concetti come quello di legittimo affidamento e di eccesso di potere per modifica non motivata della consuetudine operativa della pubblica amministrazione.

⁵⁹ Circa questo ordine di riflessioni, si rinvia alla elaborazione di S. SATTÀ, *Teoria e pratica del processo* cit.

⁶⁰ Come sottolinea E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2010, dall'accordo di programma «discendono obblighi reciproci alle parti interessate e coinvolte nella realizzazione di complessi interventi», 597. Così, però, pure G. FALCON, voce *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, IX, 1998, specie con riferimento al caso particolare delle convenzioni urbanistiche, delle quali si riconosce natura molto più vicina al regime civilistico del contratto. Non così, invece, per F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Padova 1998.

⁶¹ Da intendersi in questo caso come operatori economici ma anche come soggetti del terzo settore che vengano ad interagire in ambito culturale quali condensori di istanze della popolazione e che, come tali, si facciano da intermediari con la pubblica amministrazione nella definizione dell'interesse pubblico di settore. O, pure, da intendersi come soggetti direttamente operanti nel settore che ambiscano

obbligati⁶² alle relative disposizioni con un atto denominato «di adesione»⁶³. In tali casi, peraltro, il privato interviene alla conferenza di servizi preliminare non già quale singolo individuo, bensì in veste di portatore di istanze e interessi diffusi. Nella materia all'attenzione, quindi con l'atto di adesione il cittadino (o l'operatore economico) pone all'attenzione un aspetto dell'interesse culturale perseguito dall'azione amministrativa ma, al contempo, si vincola⁶⁴ per quanto riguarda il contenuto dispositivo dell'atto, legittimandosi alla interlocuzione successiva con la pubblica amministrazione⁶⁵. In questi termini, nell'ambito della gestione dei beni culturali, l'accordo di

a – o si offrano della – cogestione della risorsa, pur in eventualità non a titolo interamente gratuito.

⁶² Questo schema, ad esempio, è stato codificato dalla Regione Veneto nella legge n. 23 del 1° giugno 1999, ove all'art. 4 si prevede che il privato possa aderire con atto obbligatorio unilaterale alla disciplina dei programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale.

⁶³ In questi termini, la giurisprudenza, si veda ancora una volta la sent. 182/1996, più volte citata, secondo cui la *littera legis* «non sta ad indicare una limitazione dell'estensione di tale disciplina, ma sta a significare l'adozione di uno strumento che rende più spedita ed efficiente l'azione amministrativa, senza esclusione di opere di iniziativa privata, specie quando esse assumono rilevanza di interesse pubblico». L'affermazione è stata anche di recente confermata nel testo novellato del d.lgs. 267/2000 in considerazione del fatto che «l'accordo di programma costituisce un modulo procedimentale che può assumere valore e contenuto diversificati in relazione alla concreta funzione perseguita. Esso, ad esempio, può consistere nell'approvazione di un progetto di opere pubbliche la cui realizzazione richiede il consenso ed il concorso di diverse amministrazioni pubbliche, ovvero nell'approvazione di un programma avente valore di piano urbanistico esecutivo» (così TAR per la Lombardia, sede di Milano, sez. II, 23 dicembre 2000, n. 9172). Infatti, il Consiglio di Stato, sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 25, ha rimarcato che «nelle ipotesi tra privati ed amministrazione è evidente che l'accordo con soggetti interessati garantisce l'esigenza del contemperamento tra interesse generale ed interessi particolari dei privati e del rispetto del principio di proporzionalità che impone di perseguire l'interesse generale con il minor sacrificio possibile per i privati».

⁶⁴ Coticché, anche in tal caso, è dall'atto di adesione che si produce l'effetto vincolante senza che vi sia necessità di attendere la stipula finale dell'accordo, al pari di quanto avviene per le pubbliche amministrazioni. Si ricorda infatti, come sopra detto, che la giurisprudenza ritiene sufficiente il perfezionarsi del procedimento per la creazione di un vincolo in capo alle PA deliberanti, non essendo di converso necessario il perfezionarsi di una stipula contrattuale al pari di quanto sarebbe richiesto nel caso si applicassero i moduli propri del diritto civile. Cfr. TAR per il Lazio, sede di Roma, sez. I, 3 ottobre 1997, n. 1434. Diversamente, per il privato occorrerà probabilmente la sottoscrizione per la produzione di effetti giuridici.

⁶⁵ Se questa legittimazione ad interfacciarsi con la PA valga poi anche a giustificare una legittimazione processuale, è difficile dirlo, come si avrà meglio modo di specificare.

programma è al contempo un mezzo di concentrazione, semplificazione, efficientamento e partecipazione, poiché condensa interessi e legittimazione, contribuendo ad una definizione più omogenea degli assetti d'uso del patrimonio storico artistico all'interno dell'area territoriale di riferimento. Lo strumento, infatti, è tanto più utile quanto vi partecipino privati direttamente titolari di beni di interesse storico artistico, che contribuiscono a fare massa critica anche in termini di omogeneità del servizio.

Quanto al suo contenuto minuto della disciplina veicolata nell'accordo, stante la flessibilità dello strumento questa non potrà che avere una geometria variabile. Vi si indicheranno, solitamente, le modalità di selezione dei progetti rilevanti, le linee d'uso generali dei beni culturali più significativi del territorio, le modalità di interazione dei soggetti coinvolti, gli indicatori per la selezione dei progetti individuati quali oggetto di linee di finanziamento e, non da ultimo, i metodi di codecisione degli enti pubblici coinvolti, senza esclusione di una partecipazione attiva da parte dei soggetti privati che abbiano aderito. Proprio con riferimento a questi ultimi, nondimeno, nulla vieta neppure che l'accordo di programma si presenti per sua natura aperto a nuove adesioni, la cui procedura dovrà, a sua volta, esser individualmente disciplinata. Restano poi gli elementi strutturali dell'intesa – quelli previsti dall'art. 34 del TUEL – sui quali non ci si sofferma in questa sede in quanto «ordinari» e ad applicazione sostanzialmente indifferente rispetto alla specificità della materia trattata.

6. *Primi sviluppi dello strumento: il caso Marche con i suoi limiti e le sue prospettive. Sugli accordi di partenariato a valle della previsione di finanziamento*

Dati gli elementi generali del distretto culturale, si può quindi prendere il passo nell'analisi di uno degli esempi più compiuti⁶⁶ di

⁶⁶ Si intende «più compiuti» non nel senso di maggiormente efficaci – sebbene come si vedrà nella prassi i progetti concretamente operativi all'interno del distretto siano diversi e anche di rilievo – quanto piuttosto per la circostanza che questo distretto ha compiutamente individuato un ambito territoriale ottimale giustificato dalla interoperabilità dei diversi soggetti che vi partecipano. In questi termini, pertanto, si è data effettiva applicazione di quel dimensionamento che costituisce l'elemento nevralgico per determinare la reale utilità del distretto culturale costituito attraverso l'accordo di programma.

costituzione dello strumento nella sua forma *evoluta*. Trattiamo del distretto culturale evoluto della Regione Marche, che trova espressa previsione istitutiva all'art. 21⁶⁷ della relativa l.r. 4/2010. Il primo aspetto significativo del distretto è la sua dimensione, individuata e circoscritta nell'ambito dell'intero territorio regionale. La dimensione, invero, non è direttamente correlata al dato di ampiezza fisica dell'ente locale – è noto che le Marche sono la sesta regione più piccola d'Italia, dunque nemmeno tanto ristretta⁶⁸ – quanto piuttosto è giustificata dalla omogeneità⁶⁹ del sostrato culturale nel quale si viene ad operare. Tanto è vero che la giustificazione pubblicistica dello strumento risiede nella necessità di un governo integrato del settore, ossia di una compartecipazione con il privato che interagisce nella materia *de qua* che possa essere sempre vigilata a monte dai pubblici poteri. Tant'è che al distretto possono partecipare non solo i luoghi di cultura di cui all'art. 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁷⁰, bensì anche i privati. Infatti, una delle funzioni specifi-

⁶⁷ «È istituito il Distretto culturale delle Marche, quale sistema territoriale di relazioni tra soggetti pubblici e privati, volto a sviluppare le potenzialità del territorio regionale in ambito culturale, a garantire il governo integrato delle dinamiche del settore e a sostenere programmi di sviluppo locali. Il Distretto culturale comprende l'intero territorio regionale. Possono aderire al Distretto culturale: *a*) le imprese operanti in ambito culturale o ad esso connesso; *b*) gli istituti e i luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del Codice; *c*) gli enti e le organizzazioni, pubbliche e private, che erogano servizi culturali e alla cultura; *d*) il sistema dell'alta formazione universitaria riconducibile al settore dei beni culturali e della cultura in genere. Il Distretto culturale è finalizzato a: *a*) dare visibilità all'intero comparto cultura, promuovendolo anche a livello internazionale; *b*) sostenere la crescita economica del settore, lo sviluppo delle professionalità, della qualità dei servizi, di nuovi segmenti di offerta culturale e turistica; *c*) promuovere le forme di aggregazione anche tra soggetti diversi, tra beni e attività produttive e culturali; *d*) sostenere l'indotto, la costituzione di filiere orizzontali e verticali; *e*) favorire l'integrazione tra pubblico e privato, tra la ricerca, la formazione e il mondo del lavoro; *f*) sostenere la libera aggregazione tra i soggetti per favorirne la competitività. L'adesione al Distretto culturale è a carattere volontario, ed è attuata secondo criteri, modalità e procedure individuate dalla Giunta regionale».

⁶⁸ Specie considerando che sono ben cinque le diverse Province nell'ambito delle quali ci si trova ad operare nella gestione del patrimonio culturale regionale.

⁶⁹ Come si è visto al par. III, infatti, il sostrato metagiuridico necessario allo sviluppo di un distretto culturale evoluto è quello di una sostanziale sintonia della comunità di cultura cui questo è presupposta. Una omogeneità culturale, insomma, prima che una possibilità di sviluppo sinergico di progettualità a livello imprenditoriale.

⁷⁰ A mente del quale «sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali. Si intende per: *a*) «museo», una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina

che del distretto è proprio quella di favorire forme avanzate di partenariato dei soggetti che erogano servizi culturali⁷¹: queste invero

ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio; *b*) «biblioteca», una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio; *c*) «archivio», una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca; *d*) «area archeologica», un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica; *e*) «parco archeologico», un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto; *f*) «complesso monumentale», un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica. Gli istituti ed i luoghi di cui al comma 1 che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico. Le strutture espositive e di consultazione nonché i luoghi di cui al comma 1 che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale». È, peraltro, evidente, che, nell'ambito del sistema culturale italiano, la parte del leone delle strutture – specie pubbliche – la fanno i musei. Si rinvia, in relazione alle criticità riscontrate in questa forma gestoria, ad A. CRISMANI, *I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon* 2013, III, ove l'Autore, in particolare, si concentra sulle difficoltà che si riscontrano nella prassi nel dare un assetto istituzionale adeguato a queste strutture, segnalando in particolare la risibile percentuale dei musei dotati di un proprio statuto e in quanto, ancor minore, di quella delle strutture dotate di un regolamento di funzionamento interno. Sulla funzione dei musei nell'ordinamento culturale, quali strutture pubbliche erogatrici in quanto tali di un pubblico servizio di carattere sociale, invece, utile il riferimento alle tesi sostenute da L. AMINEDDOLEH, *Museums Have a Responsibility to Protect Cultural Heritage*, in *Aedon* 2013, II, con particolare riferimento agli spunti comparatistici ivi contenuti.

⁷¹ Vi è, in effetti, un articolo del Codice dei beni culturali e del paesaggio che si riferisce ai servizi al pubblico resi nei luoghi di cultura, ed è il 117: «negli istituti e nei luoghi della cultura indicati all'articolo 101 possono essere istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico. Rientrano tra i servizi di cui al comma 1: *a*) il servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo, e le riproduzioni di beni culturali; *b*) i servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario; *c*) la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali; *d*) la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni; *e*) i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro; *f*) i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba; *g*) l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali [...]». Deve però condividersi l'idea che il termine usato dal legislatore delle Marche sia atecnico e non direttamente riferito alle disposizioni del d.lgs. 42/2004, potendosi includere nella definizione qualsiasi soggetto pubblico o privato che vanti una interazione qualificata con il patrimonio culturale.

sono viste come viatico per garantire un migliore sviluppo della risorsa culturale medesima come anche della economia di comparto. Ma si vuole pure una migliore tutela del bene culturale e di una più compiuta crescita della consapevolezza collettiva in relazione al patrimonio storico artistico locale⁷² specie attraverso la creazione di prodotti che siano essi stessi beni culturali. Questo, pure, sulla scorta di quanto auspicato dall'Unione europea, specie con il libro verde della Commissione *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, del 27 aprile 2010.

Quanto alle modalità concrete individuate dalla Regione Marche per la istituzione del distretto culturale evoluto, si è presa una via sostanzialmente finanziaria⁷³. Con delibera regionale attuativa⁷⁴, infatti, si è proceduto ad individuare progetti di iniziativa regionale e progetti di interesse regionale⁷⁵ in maniera tale da creare un «parco progetti regionale» che sviluppasse queste iniziative creando quello che viene definito come «traino culturale». A valle, quindi, si autorizza la stipula di accordi di partenariato che disciplinino, in buona sostanza, il finanziamento delle iniziative progettuali individuate come meritevoli. La selezione, a sua volta, avviene tramite lo strumento del c.d. concorso di idee⁷⁶, con la precisazione che la partecipazione finan-

Cfr., sul significato dell'articolo codicistico ora ricordato, M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano 2012.

⁷² Proprio questi sono i termini dello sviluppo culturale a livello di distretti evoluti secondo quanto sostenuto da G.P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Bologna 2013, che invitano ad una rilettura complessiva del fenomeno prima di tutto in termini sociologici onde poterlo comprendere appieno nei suoi risvolti giuridici ed economici.

⁷³ Da intendersi in questo caso come una forma di dirigismo amministrativo sulle iniziative dei privati operata attraverso l'erogazione di sovvenzioni economiche che selezionino individualmente le iniziative meritevoli di tutela. Così di fatto orientando gli operatori economici al perseguimento di interessi pubblici in settori rilevanti. E, in questo modo, indirettamente dirigendo pure la richiesta dei consumatori finali rispetto ai servizi concretamente erogati in relazione al patrimonio di rilevanza storico artistica.

⁷⁴ La deliberazione di Giunta regionale n. 1753 d.d. 17 dicembre 2012, ad oggetto *L.R. 28 dicembre 2010, n. 20, art. 6 – Indirizzi e modalità operative per l'attivazione del Distretto Culturale Evoluto delle Marche*.

⁷⁵ La differenza tra i due risiede, invero, nel soggetto che propone l'intervento.

⁷⁶ Istituto, quest'ultimo, oggi disciplinato dall'art. 156 del d.lgs. 50/2016 per la realizzazione di progetti complessi nei quali le soluzioni prospettabili non sono individuate con carattere di certezza. Lo stesso oggetto dell'affidamento, in questi termini, non è del tutto determinato, ove lo sono invece solo le esigenze della pubblica amministrazione, come sottolinea M. NUNZIATA, *I concorsi di progettazione e di idee nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, in *giustamm.it* 2018, III.

ziaria del proponente non può in ogni caso essere inferiore al 60% del costo totale dell'iniziativa⁷⁷ laddove deve però comunque essere garantita la simultanea presenza di parte pubblica e privata nella gestione dell'intero intervento.

In questa ottica il distretto culturale evoluto istituito per legge fornisce la cornice normativa per l'attuazione di molteplici iniziative imprenditoriali private e pubbliche. Una volta approvato il singolo intervento, infatti, l'adesione del privato al distretto avviene su base volontaria attraverso la stipula di un accordo di partenariato, che pare invero rientrare nell'ambito degli accordi di cui all'art. 11, l. 241/1990⁷⁸. Proprio per il contenuto di questi accordi, che la d.G.r. prevede dover definire non solo gli aspetti attuativi ma anche quelli di controllo, nulla vieterebbe che le intese, ove coinvolgenti più amministrazioni pubbliche – cosa verosimile vista la dimensione necessariamente regionale che deve avere l'interesse ivi sotteso – possano assumere la forma anche dell'accordo di programma *ex art.* 34, d.lgs. 267/2000. Lo strumento, invero, è stato recentemente utilizzato per concertare con l'amministrazione centrale la gestione di fondi di sviluppo dell'area alto-maceratese⁷⁹, in particolare con riferimento alle modalità di utilizzo dei fondi comunitari. Giova, in particolare, riflettere sulla fotografia della realtà operata dall'intesa. La necessità di disciplina dell'utilizzo delle risorse derivava infatti pure dalla circostanza che su 236 luoghi di cultura presenti nel territorio, ne risultavano agibili appena 100.

Proprio in ragione della ricognizione per certi versi scorante effettuata dalla Regione con riferimento alla propria porzione del territorio⁸⁰, si può prendere il passo nel richiamare brevemente quelli che

⁷⁷ Previsione oggi generalizzata, seppur con diverse soglie, dal d.lgs. 50/2016 in tema di partenariati, artt. 180 e ss.

⁷⁸ Ovvero del successivo articolo 15 laddove i partecipanti siano solo pubbliche amministrazioni. In particolare, l'accordo definisce gli aspetti finanziari, le modalità e i tempi di realizzazione, gli standard tecnici di realizzazione e gli strumenti di monitoraggio. Tra l'altro questo è pure quanto avviene nel caso di gestione di risorse europee, come specificamente previsto dall'art. 2, del regolamento UE 2013/1303.

⁷⁹ Ci si riferisce all'*Accordo di programma quadro Regione Marche «AREA INTERNA – Alto Maceratese»* sottoscritto in Roma nel gennaio 2020 tra l'Agenzia per la Coesione Territoriale, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Ministero della Salute, la Regione Marche e l'Unione Montana Marca di Camerino.

⁸⁰ Che pur si pone in linea con le statistiche della stessa Regione, che al 2018 vantava 18 strutture museali statali e 275 strutture non statali, ove, nel complesso, i servizi avanzati resi al loro interno (quali quello di biglietteria elettronica ad esem-

sono i principali risultati del distretto culturale evoluto delle Marche. Nel quadro distrettuale, anzitutto, si sono attuati quattro progetti di iniziativa regionale⁸¹, il maggiore dei quali con trentadue soggetti in partenariato⁸², il minore con sette⁸³. Tredici⁸⁴, invece, i progetti di interesse regionale, il maggiore dei quali conta novantacinque soggetti partecipanti⁸⁵ alla rete di partenariato e il minore invece dodici⁸⁶. Già da questa breve ricapitolazione dei primi dieci anni di vita⁸⁷ del distretto culturale evoluto si evidenzia una maggiore attrattività alla compartecipazione dei progetti di interesse e proposta non regionale – in termini non solo economici quanto, soprattutto, ove si considerino i dati al numero di soggetti aderenti. In effetti, questo risultato appare coerente con l'impostazione della questione del dimensionamento culturale che si è data al par. III. Una spinta propulsiva dal basso – o comunque di prossimità – fornisce di per sé i presupposti di una migliore sintesi di interessi collettivi ed esigenze locali, anche imprenditoriali. E, a sua volta, questo consente una più efficace programmazione degli interventi, proprio perché maggiormente aderente a quella comunità di cultura che è il concetto base della nozione di distretto culturale. Una valutazione compiuta della metodologia all'attenzione, però, non può essere formulata, perché la programmazione del distretto ha lasciato lo spazio alla compartecipazione a valle: è questa ultima che individua concretamente le sue modalità operative, non già un accordo preliminare, posto che

pio), si riscontravano sempre in percentuale inferiore al 50%. Vedasi i rapporti regionali aggiornati pubblicati al sito <http://statistica.regione.marche.it/statistiche-perargomento/cultura>.

⁸¹ Per un totale di iniziative finanziate, al 2018, pari a 1.750.000,00 euro.

⁸² È il *network Adriatico*, con capofila SVIM (s.r.l. di titolarità regionale), che mira a creare una macroregione culturale nell'ambito della quale inserire iniziative turistiche e commerciali oltre che di sviluppo di eventi culturali.

⁸³ È *S.IN.C.*, con a capofila il Consorzio Marche Spettacolo (consorzio tra fondazioni pubbliche e associazioni private), che è una rete incentrata sulle arti performative e finalizzata principalmente a proporre nuove forme innovative di utilizzo dei teatri.

⁸⁴ Per una somma complessiva movimentata, al 2018, pari a 3.050.000,00 euro.

⁸⁵ Si tratta del progetto *Creattività*, che vede a capofila una Provincia e propone una rinnovata interazione esperienziale multidisciplinare sui beni culturali.

⁸⁶ È, invece, l'*Adriatic Innovative Factory* che ha a capofila la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Ancona che mira alla creazione di un *hub* per le imprese della macroregione Adriatico-ionica che si faccia forza di una piattaforma tecnologica multicanale.

⁸⁷ Tutti i dati citati sono reperibili al sito della Regione Marche, <https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Cultura/Distretto-Culturale-Evoluto>.

a livello generale è una d.G.r. ad aver definito le regole di selezione dei progetti finanziabili. Il risultato pratico di conseguire la sussidiarietà a valle – ove non presente a monte nella selezione se non attraverso i concorsi di idee – è però raggiunto. Al distretto hanno infatti partecipato 89 Comuni, 129 imprese private, 90 associazioni, 15 tra Comunità Montane, Enti Parco e Riserve Naturali regionali, 7 C.C.I.A.A. e 20 tra Università e Istituti Superiori di Cultura.

Ebbene, pur nell'ambito di una politica di indirizzo attraverso la leva finanziaria⁸⁸, non si può mancare di sottolineare come il distretto culturale abbia portato ad un totale di 147 interventi dei quali 32 di valorizzazione di beni culturali, 15 di sviluppo turistico, 16 afferenti alla applicazione di nuove tecnologie e 9 di creazione di *start up*.

7. *Azionabilità a valle dei contenuti dell'accordo. Sulla proposta di una giurisdizione esclusiva (e di merito?)*

Si sono visti i meriti di una programmazione distrettuale degli interventi in ambito culturale. L'istituzione del distretto tramite accordo di programma, anziché per via legislativa come avvenuto nelle Marche, però, porta ad ulteriori vantaggi. Anzitutto, l'istituzione legislativa può avvenire solamente ove la dimensione di rilevanza territoriale sia regionale; l'imposizione dall'alto nella selezione delle linee operative è inidonea a favorire l'aggregazione locale. Secondariamente, il metodo utilizzato nell'esempio che si è portato, se da un lato dimostra una utilità nell'indirizzare gli operatori⁸⁹ influenzandone il comportamento secondo convenienza, dall'altro non è del tutto soddisfacente nella misura in cui definisce gli interessi comunque per via autoritativa. Infine, il procedimento per come congeniato nella l.r. Marche 4/2010 delega le singole modalità di erogazione del servizio a sub accordi, che, come tali, sono sottoposti all'aleatorietà delle parti paciscenti di volta in volta interessate.

Tutti elementi di criticità, questi ultimi, che potrebbero in parte o *in toto* essere affrontati efficacemente attraverso l'istituzione diretta del distretto a mezzo di un accordo di programma.

⁸⁸ Strumento peraltro molto conosciuto in Europa, come si sottolinea in G. TRUPIANO (a cura di), *La finanza della cultura. La spesa, il finanziamento e la tassazione*, Roma 2015. La Curatrice, in particolare, rammenta come lo strumento di leva fiscale sia utilizzato in via preferenziale, specie attraverso gli sgravi, per indirizzare politiche di fruizione attiva dei beni culturali.

⁸⁹ Data però, per l'appunto, dall'utilizzo della leva di spesa pubblica parziale.

Anzitutto, l'intesa consentirebbe la legittimazione dei soggetti privati aderenti quali interlocutori non solo in fase operativa ma anche nella definizione degli obiettivi finali distrettuali⁹⁰. Secondariamente, si potrebbe pure dare applicazione del comma 7 dell'art. 34 TUEL, ove è inserita la espressa possibilità che si istituisca un organo collegiale di verifica della esecuzione del programma. Si tratterebbe, volendo semplificare, di una sorta di collegio di garanzia⁹¹, all'interno del quale, pur mantenendo la competenza preminente della PA procedente⁹², possono essere sentite tutte le compagini so-

⁹⁰ Secondo quel principio che deve essere di compartecipazione a monte per concretizzare una vera formula di partenariato a valle, come sottolineato da G.P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica* cit. Una tale esigenza, peraltro, è pure rimarcata con riferimento agli istituti museali da L. CATALDO (a cura di), *Musei e patrimonio in rete: dai sistemi museali al distretto culturale evoluto*, Milano 2014.

⁹¹ Lo strumento, peraltro, è quello delle commissioni paritetiche proprio, ad esempio, della contrattazione di secondo livello operata nelle carte dei servizi per garantire la qualità delle prestazioni in favore dell'utenza. Con riferimento a tale fattispecie, seppur discordanti quanto alla qualificazione giuridica delle pattuizioni contenute nelle carte (il primo le riconduce all'art. 1339 del Codice civile, il secondo all'art. 1374) vedasi G. PUGLIESE, *Le carte dei servizi. L'attività di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Rivista trimestrale degli appalti* 1995 e R. CIAN, *Gli interessi dell'Autorità regolatoria sul contratto*, in *Rassegna giurisprudenziale dell'energia elettrica* 1997. In particolare, però, entrambi gli Autori sottolineano la valenza regolatoria indiretta e la funzione di rendere disponibili dei controlli interni al servizio che sono propri delle carte di cui trattasi. Vedasi pure, per un inquadramento delle tutele cui è preordinata l'adozione delle carte A. MASSERA, C. TACCOLA, *L'uso del contratto nel diritto dei servizi pubblici*, in C. MASSERA (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa 2004, 271 ss. in particolare.

⁹² Si rammenta, infatti, che l'accordo, quale forma di coordinamento, non può avere l'effetto di traslare la competenza amministrativa, che permane inderogabile e ripartita sulla base esclusiva della legge: così D. D'ORSOGNA, *Le relazioni organizzative. Il coordinamento*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino 2016, 119 ss. ove, comunque, ci si rifà alle tesi di V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano 1957, evolvendole nel ritenere che il coordinamento non sia esso stesso un potere organizzativo, bensì il risultato di relazioni interconnesse di sovraordinazione e sottordinazione. Come sostenuto da F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano 2012, infatti, il contrasto tra sfere di competenza, se poteva apparire patologico in una amministrazione monolitica, con l'avvento della società pluralista è non solo fisiologico, ma assurge a «super-principio» che governa tutta l'interazione amministrativa non solo tra plessi interni, quanto soprattutto con riferimento ai rapporti con i privati (224 ss.). Tesi, quest'ultima, poi evoluta, nel successivo scritto dell'Autore *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in AIPDA, *Decisioni amministrative e processi deliberativi. Atti del convegno annuale, Bergamo, 5-7 ottobre 2017*, Napoli 2018.

ciali che partecipano all'accordo. Di converso, ciò consente anche di definire le procedure di azione sostitutiva con chiamata in sussidiarietà verticale⁹³ in caso di insoddisfazione per i risultati nello sviluppo dell'accordo⁹⁴.

Con questa formula, si erige pure il partenariato istituzionale, laddove il collegio di controllo forma un nuovo soggetto giuridico dotato di poteri non autonomi, ma precipitati della funzione esercitata dalle pubbliche amministrazioni coinvolte. L'esercizio concreto di tali poteri, però, è influenzato soggettivamente dalla partecipazione all'organo delle istanze sociali. Al contempo, poi, si ha una estrinsecazione dei controlli interni alla gestione del servizio maggiormente efficiente perché consente senza mediazione la partecipazione procedimentale dei soggetti lesi da eventuali disservizi. Infatti, gli strati sociali, alternativamente, o possono essere rappresentati dalle associazioni che vi partecipino e ne veicolino le istanze⁹⁵, o possono essere ascoltati proceduralmente⁹⁶.

Proprio partendo dal tema di garanzie circa l'esecuzione dell'accordo – quali ne siano i contenuti, se di programmazione minuta, di disciplina delle modalità di selezione e finanziamento dei progetti o altro –, si può allora introdurre il discorso relativo alla concreta azionabilità dell'intesa distrettuale. Come si accennava già al primo paragrafo, infatti, la questione della concreta esigibilità delle posizioni giuridiche è direttamente riconnessa alla relativa effettività nell'ordinamento. Dunque, a valle, valutare se una posizione giuridica risulta processualmente tutelata consente di apprezzare empiricamente l'efficacia operativa dello strumento prescelto. Ora, come noto, per i

⁹³ Ma nulla vieta che la chiamata in sussidiarietà possa operare di converso anche a livello orizzontale, garantendo che la potestà pubblica si riespanda al verificare le inefficienze della gestione privata.

⁹⁴ Significativo, in tale ottica, che F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo* 2014, I-II, parli espressamente di funzione (o apparenza) bidirezionale della sussidiarietà, che fluisce senza soluzione di continuità dal pubblico al privato in maniera tale da garantire la migliore soddisfazione degli interessi finali dei cittadini.

⁹⁵ Posto che, come detto, una delle funzioni specifiche del partenariato contrattuale a livello distrettuale è l'interazione conoscitiva finalizzata alla corretta determinazione dell'interesse pubblico all'interno dell'ambito territoriale omogeneo a questo afferente.

⁹⁶ Peraltro, nulla vieta che, ove siano aggregati in enti esponenziali (quali ad esempio le associazioni dei consumatori, peraltro espressamente considerate in alcune carte dei servizi, come quelle regionali di Trenitalia), questi possano trovare ingresso nell'organo in assonanza con la finalità statutaria.

contratti intercorrenti tra privati vige il principio di irrilevanza verso i terzi sancito dall'art. 1372, comma 2, del Codice civile⁹⁷. Nondimeno, nel caso si faccia questione di accordi conclusi con la pubblica amministrazione, l'assunto è già smentito a livello procedurale, ove l'art. 11, l. 241/1990 consente la partecipazione all'*iter* conclusivo della pattuizione di eventuali controinteressati, financo ammettendo che l'accordo medesimo possa essere concluso «in accoglimento di osservazioni e proposte» da questi presentate⁹⁸. Ma pure volendo prescindere da un tanto, anche un accordo che abbia solo effetti favorevoli per il paciscente privato, conferendogli un ampliamento della sfera giuridica soggettiva, *ex inverso* nega quella stessa utilità alla collettività potenzialmente concorrente. L'intesa di diritto pubblico genera invero delle posizioni giuridiche soggettive che legittimano la contestazione della decisione amministrativa, per la stessa natura dello strumento «negoziale»⁹⁹. E, pertanto, l'accordo legittima la cittadinanza ad un controllo diffuso sui risultati della codecisione della pubblica amministrazione.

Questo controllo avviene invero su due livelli. Da un lato, vi sono infatti i soggetti che all'accordo partecipano, e che sono legittimati a ricorrere innanzi al giudice nel caso vedano disattesi gli impegni assunti con lo stesso da parte della PA¹⁰⁰ o dagli altri par-

⁹⁷ Si tratta, come detto, del principio di c.d. relatività degli effetti del contratto, cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, Parte III, *Il Contratto*, Milano 2000 e, più nello specifico, M. FRANZONI, *Il contratto e i terzi*, in E. GABRIELLI (a cura di), *I contratti in generale*, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, 1999.

⁹⁸ In linea generale ai sensi dell'art. 10 della stessa legge fondamentale sul procedimento amministrativo.

⁹⁹ Il riferimento, ancora una volta, corre alle tesi di V. CERULLI IRELLI, *Il negozio come strumento di azione amministrativa* cit., peraltro ribadita dall'Autore nel più recente testo *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino 2021, 406 ss.

¹⁰⁰ Seppur non nei termini di cui all'art. 2932 del Codice civile stante la natura dei procedimenti connessi e dei provvedimenti sostituiti dall'accordo, intimamente discrezionali. La giurisprudenza, infatti, esclude possa trovare applicazione la norma civilistica in tema di contratto preliminare al caso degli accordi sostitutivi, che non partecipano della stessa natura. Infatti, l'azione in questo caso mirerebbe comunque a coartare la discrezionalità amministrativa, come sottolineato da Consiglio di Stato, sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2636, poi costantemente confermata dalla successiva elaborazione giurisprudenziale. Questo principio, in particolare, vale nel caso di specie, ove l'accordo di programma è luogo di sintesi dell'interesse collettivo: coartare l'azione amministrativa in sede giudiziaria, infatti, equivarrebbe ad una definizione giurisprudenziale del corretto perseguimento delle posizioni delle quali è tributaria la PA. Nondimeno, una tale posizione, che si giustifica sulla nozione di riparto giurisdizionale, ma non ha ormai valenza generale, alla luce delle aperture operate successivamente dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 20 luglio 2012, n. 28 e dalla

tecipanti. I soggetti non direttamente aderenti, invece, potrebbero a loro volta accedere alla tutela nella misura in cui ritengano che gli operatori dell'accordo non ne rispettino i contenuti, quanto agli *standards* ivi previsti, ai tempi ed alle modalità operative prescritti ovvero più in generale quanto alla garanzia finale di soddisfacimento dei relativi interessi. Il che, come è evidente, si riconverte principalmente in due ordini di questioni: il primo consiste nella interpretazione dei contenuti dell'accordo quanto al riconoscimento di servizi minimi in favore dell'utenza; il secondo involge la delimitazione della legittimazione ad agire *uti cives*. Partendo dal secondo di questi aspetti, il discorso si riconnette alla dimensione ottimale del distretto culturale sotto il profilo territoriale. Posto che tutti gli utenti possono accedere ai servizi di distretto, gli operatori economici saranno però maggiormente legittimati a contestare una inesecuzione dei patti¹⁰¹ che vada in loro danno quali operatori del settore interessato. Anche i cittadini, però, nella misura in cui ambiscono ad essere partecipi della formazione di beni culturali nella propria comunità, saranno specularmente legittimati in caso di lesione delle aspettative¹⁰². Più complesso comprendere se sussista una legittimazione per i soggetti

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 9 maggio 2015, n. 4683. Proprio gli Ermellini, infatti, rappresentano come l'esercizio dell'azione *ex art. 2932 c.c.* si giustifichi oggi sul piano processuale dalla presenza generalizzata dell'azione di ottemperanza che, appartenendo alla giurisdizione di merito, compartecipa della funzione di cognizione piena come di quella esecutiva. Il presupposto di assoggettabilità alla cognizione amministrativa, nondimeno, è che l'obbligo cui si chiede adempimento sia nato in esercizio di un potere pubblicistico, come richiesto dall'art. 7 c.p.a.: la discrezionalità, in definitiva, si sarebbe esaurita a monte quanto la PA si è vincolata con l'accordo – sul quale infatti residuano coerentemente poteri di autotutela *ex art. 11, comma 4, l. 241/1990*. Vi è così che lo strumento dell'esecuzione giudiziale in forma specifica trovi spazio principalmente in materia di convenzioni urbanistiche, laddove cioè l'obbligo ineseguito è quello di trasferimento della proprietà. A sostegno di una significativa apertura all'uso dello strumento, vedasi L. MARTINEZ, *Giurisdizione amministrativa ed esecuzione forzata in forma specifica (art. 2932 c.c.)*, Padova 2012.

¹⁰¹ E questo proprio perché l'accordo di programma istitutivo di un distretto culturale evoluto è anzitutto interrelazione conoscitiva volta al miglioramento dell'efficienza e della produttività del comparto economico di riferimento, consentendo l'accesso a nuovi operatori ed il consolidamento in sinergia di quelli già presenti sul territorio.

¹⁰² Questo senza poter entrare nel merito in questa sede della consistenza giuridica della pretesa per come riconosciuta a livello costituzionale e veicolata dalla presa in carico ad opera della pubblica amministrazione che gestisca il patrimonio culturale.

esterni al distretto¹⁰³ o per i semplici utenti finali¹⁰⁴. In questo caso, una legittimazione ad agire – magari nei termini di una azione di efficienza – è direttamente riconnessa alla consistenza che si vuole riconoscere alla posizione giuridica della relativa pretesa (positiva o negativa). Questa è una tematica sulla quale, però, non ci si può soffermare direttamente in questa sede. Vero è, in ogni caso, come lo strumento dell'accordo di programma finisca con l'ampliare la platea degli aventi diritto al servizio in misura corrispondente a quella dei legittimati all'azione in giudizio.

Quanto agli interessi negativi, inoltre, la legittimazione all'azione è di più semplice circoscrizione, laddove la contestazione dell'accordo è consentita a tutti coloro che abbiano una lesione diretta e attuale¹⁰⁵ dall'azione positiva del suo adempimento¹⁰⁶. Ma non è così ove la lesione sia assunta per mancata realizzazione della propria aspirazione all'accesso alla risorsa culturale: in questo caso la posizione legittimante dovrebbe forse essere riqualficata¹⁰⁷ in termini positivi¹⁰⁸ e scontrerebbe così gli stessi problemi che si sono ora enumerati con riferimento all'azione diretta di adempimento. Né, analogamente, si può dare a questo passo della ricerca dottrina una risposta univoca in ordine alla legittimazione diffusa alla contestazione di quelle scelte che operino danno al bene culturale in sé considerato.

In termini di riparto di giurisdizione, tali questioni¹⁰⁹ riverberano pure sull'individuazione del giudice competente, la cui selezione però

¹⁰³ Per i quali non si applica il concetto di omogeneità culturale che legittima la definizione della dimensione territoriale del distretto.

¹⁰⁴ Rispetto ai quali sussiste in effetti il dubbio che un accordo possa istituire una posizione di aspettativa legittima direttamente tutelabile in sede processuale, salvo che attraverso l'azione da parte di enti esponenziali dei relativi interessi, sulla scorta di quanto avviene in materia ambientale.

¹⁰⁵ Propria, ad esempio, di chi si veda negato un contributo o rigettata una proposta progettuale.

¹⁰⁶ Quando non direttamente dai contenuti specifici dell'accordo stesso.

¹⁰⁷ I termini generali per comprendere la questione della pluriqualificazione dell'interesse, con spunti in termini di dottrina generale dello Stato, i presupposti della tematica e le principali conseguenze in punto di teoria del diritto, sono ben chiari alla lettura di M.M. FRACANZANI, *Alle radici teoriche dell'interesse legittimo*, in *Diritto processuale amministrativo* 1997, ove l'Autore riconnette la tematica anche alla teoria hegeliana del diritto pubblico in formula triadica.

¹⁰⁸ Così involgendo nuovamente la necessità di definire la consistenza della posizione giuridica soggettiva di chi affermi la pretesa alla fruizione *pro quota* del patrimonio culturale.

¹⁰⁹ Che meritano una diversa sede di approfondimento per la particolare complessità dei temi trattati.

già dice qualcosa in ordine alla consistenza delle pretese azionate. Ora, l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, ascrive alla cognizione del giudice amministrativo le vertenze ove si faccia questione della formazione, conclusione o esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti amministrativi, tra i quali rientra anche l'accordo di programma¹¹⁰. Tale cognizione è esclusiva: dunque, a mente della famosa sentenza della Corte costituzionale 204/2004, ci si trova in questa materia innanzi ad un inestricabile nodo gordiano di diritti ed interessi legittimi. La maggiore efficienza della concentrazione di tutele¹¹¹ ha quindi indirizzato il legislatore nella selezione della cognizione amministrativa. Il che, di converso, non implica una diminuzione dell'effetto utile garantito al cittadino con il processo. In disparte il progressivo avvicinamento probatorio al processo civile¹¹², il giudizio amministrativo si è ormai allontanato dalla formula originaria del processo cartolare sull'atto, per assumere piena consistenza di processo sulla situazione soggettiva¹¹³. Donde, come costantemente affermato dalla Corte costituzionale¹¹⁴, l'iscrizione della cognizione al

¹¹⁰ Così, *ex multis*, Corte di Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 gennaio 2019, n. 2082.

¹¹¹ Che risulta il faro guida nel riparto di giurisdizione a mente del combinato disposto degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione come invertei negli artt. 1, 7 e 133 del Codice del processo amministrativo. Cfr. M.A. SANDULLI, *Anche il processo amministrativo ha finalmente un codice*, in *Il Foro amministrativo – TAR*, 2010.

¹¹² Tanto che oggi al giudice amministrativo è preclusa la sola assunzione di interrogatorio e giuramento *ex art.* 63, comma 5, del d.lgs. 104/2010, stante il principio di indisponibilità della situazione giuridica sostanziale dedotta in giudizio, come sottolineato da R. DE NICTOLIS (a cura di), *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano 2017, *sub art.* 63.

¹¹³ Un approdo che risulta chiaro per F.G. SCOCA, *La genesi del sistema delle tutele nei confronti della P.A. L'evoluzione del sistema*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino 2017, ove l'Autore dà però pure conto di come siano tendenzialmente ormai superati i dibattiti dottrinari in ordine al corretto inquadramento della giurisdizione speciale anche in termini di riparto competenziale sulla materia trattata. Così, in maniera più estrema, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia «non amministrativa»*, Milano 2005. Ciò che conta, in ogni caso, è che la scelta del giudice avvenga come detto secondo criteri di effettività, ossia che possa essere misurata nel concreto della tutela che l'organo è in grado di concedere alla posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio.

¹¹⁴ Anche come detto nella citata sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2004, n. 204. Vedasi a tale proposito i commenti di V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 5 luglio 2004 (Osservazioni a primissima lettura)*, in *federalismi.it* 2004, XV, nonché L. COEN, *Corte cost. 20472004: una prima lettura in tema di servizi pubblici*, in *Quaderni costituzionali*, 14 luglio 2004. Di particolare interesse il secondo commento, rispetto al tema trattato, in quanto già allora si poneva la questione se, alla luce dell'o-

plesso speciale non determina di per sé una diminuzione delle tutele, dovendo ogni organo garantire una effettività piena dello strumento giurisdizionale¹¹⁵. E ciò avviene a maggior ragione nel caso in esame ove si rammenti che il giudice amministrativo è fisiologicamente predisposto a soppesare l'azione della pubblica amministrazione apprezzandone la misura nel caso in cui vi sia consequenzialità ed adeguatezza nel perseguimento dell'interesse pubblico. Così, per di più, non si rischia di alterare il delicato equilibrio della mai sopita questione di come intendere un giudice *nell'*amministrazione piuttosto che un giudice *dell'*amministrazione.

Su queste basi, la conclusione è che lo scivolamento verso la giurisdizione amministrativa della cognizione sull'accordo istitutivo del distretto culturale evoluto è una *naturalia negotii*, che non incide sul regime di tutela concreta delle situazioni giuridiche soggettive allo stesso afferenti. Al contrario, la selezione del TAR e del Consiglio di Stato segue il principio del giudice naturale.

Anche in tema di riparto giurisdizionale, non si può però mancare di rilevare come permanga complessa la questione della tutela degli utenti del distretto. Essa involge, come detto, la definizione della consistenza del rapporto¹¹⁶ che intercorre tra il singolo citta-

rientamento del Giudice delle leggi, fosse giustificata l'allocazione della giurisdizione in tema di controversie tra utente e gestore di pubblico servizio in capo a TAR e Consiglio di Stato. L'Autore concludeva, infatti, che sulla base della interpretazione giurisprudenziale le eventuali carenze del gestore nel garantire livelli prestazionali sarebbero dovute essere appannaggio del giudice dei diritti. La posizione risulta significativa nella costruzione di una teoria compiuta in ordine alle posizioni giuridiche vantate dal cittadino/utente ove si faccia questione della erogazione di un pubblico servizio, in disparte la possibile rielaborazione delle conclusioni alla luce della successiva introduzione della c.d. azione per l'efficienza dell'attività amministrativa ad opera del d.lgs. 198/2009: cfr. A. POLICE, *C.d. class action pubblica: interesse giuridicamente rilevante e interesse legittimo*, in A. GIUFFRIDA (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino 2012.

¹¹⁵ Laddove, semplificando, la pienezza consiste nella garanzia di tutte le azioni previste dall'ordinamento per il conseguimento della posizione giuridica e l'effettività si concreta a valle nell'effettivo conseguimento di quanto dovuto, secondo principio di *suum cuique tribuere*. (Ulpiano, Digesto, 1.1.10.pr., indica questa come una delle componenti del concetto di *iustitia*). In termine retributivo processuale, la nozione è stata declinata, come si accennava, da S. Satta nelle opere già citate, anche riconvertendo la questione in termini di interesse all'azione.

¹¹⁶ Il termine «rapporto» è volutamente generico in questa fase degli studi in materia poiché afferisce ad una valutazione di consistenza in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo. Valutazione il cui risultato riverbera giocoforza anche sul giudice dotato di cognizione e, a valle, sul tipo di processo stessa che il giudicante selezionato può concretamente venire ad operare.

dino ed il bene culturale o la formazione di quest'ultimo. Se si tratti di un diritto vero e proprio o di una aspirazione legittima di diversa ponderosità, non è questa la sede per dirlo. Certamente, però, nel momento in cui si assuma che la propria posizione legittimante derivi da un accordo di natura pubblicistica – o dalla sua esecuzione, a mente della formulazione dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 del Codice del processo amministrativo sopra ricordato – ben difficilmente si potrà deviare dalla cognizione del TAR. Qualunque sia in definitiva, la consistenza della situazione giuridica dedotta in giudizio. La valutazione in ordine a quest'ultima, semmai, si pone in termini di coerenza sistematica nella ricostruzione del concetto di servizio pubblico culturale. Alcune conclusioni¹¹⁷ in tal senso, lo si anticipa, potrebbero però essere colte dalla lettura del d.lgs. 198/2009, in tema di giurisdizione esclusiva nell'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione.

Insomma, a livello procedurale quanto sotto il profilo giurisdizionale, l'utilizzo dell'accordo di programma consente un indubbio recupero di efficienza nella gestione del distretto culturale evoluto proprio perché garantisce efficienza nel procedimento decisionale amministrativo. Al contempo, esso veicola pure una migliore tutela dei beni-fine che vi sono ricompresi, ossia i beni culturali, per i quali le formule di partenariato sono solo un mezzo nel raggiungimento dello scopo cui l'ordinamento li indirizza naturalmente.

8. *Le prime conclusioni pratiche*

Giunti a questo passo della trattazione, si possono trarre alcune riflessioni sulla operazione che si è andati proponendo.

Le prime conclusioni riguardano profili di metodo. Il distretto, per sua natura, è una forma di interrelazione conoscitiva, che partecipa in tal senso della stessa funzione che sul versante pubblico è svolta dall'accordo di programma: una programmazione unitaria cui è presupposta la definizione di un interesse comune¹¹⁸. In que-

¹¹⁷ Ed il riferimento in tal senso corre, nuovamente, alle intuizioni proposte dal A. POLICE, *L'epifania della piena giurisdizione nella prima stagione della «giurisdizione propria» del Consiglio di Stato*, in P.A. *Persona e amministrazione* 2018.

¹¹⁸ Così il sincretismo di questi due strumenti deriva da una interrelazione-coordinamento di interessi comuni (quantomeno nello scopo finale) a monte e arriva ad una interrelazione conoscitiva di carattere operativo a valle, che è il risultato di quello stesso coordinamento in termini di efficientamento complessivo del sistema.

sta ottica, accordo e distretto sono anzitutto interazione di competenze che procedono in parallelo ma che trovano nella sinergia la ragione e l'effetto del coordinamento. Ed, infatti, è significativo notare come mentre gli accordi quadro forniscono una cornice di massima, nel caso istitutivo del distretto l'intesa pubblicitica definisca invece aspetti operativi e, financo, minuti. Ossia, si direbbe, individua degli *standard* di servizio; i quali si convertono in livelli minimi di prestazioni che debbono essere fornite all'interno dell'ambito territoriale ottimale. Ambito territoriale che emerge quindi come aspetto essenziale nella tematica dei distretti culturali evoluti. Questo è al contempo presupposto di stipula dell'accordo – dal momento che per avere intesa sugli interessi è necessaria una omogeneità nella comunità di cultura che viene agglutinata in partenariato – ma è pure la misura della efficacia dello stesso. Una dimensione territoriale ridotta conduce infatti alla irrilevanza dello strumento, laddove una eccessiva estensione porta ad inefficienze diffuse che rischiano di far tralasciare di considerare progetti di più piccole dimensioni ma magari parimenti significativi.

La questione del corretto dimensionamento distrettuale consente poi di introdurre un diverso tema, proprio dei partenariati contrattuali¹¹⁹, cioè quello della garanzia delle minoranze. Consistendo in una formula di codecisione circa gli interessi da perseguire ed il livello di prestazioni *standard* da garantire, vi è infatti il rischio che le posizioni sociali dominanti risultino preponderanti rispetto alle esigenze delle comunità più piccole ove vi sia un momento di codecisione. Ossia che l'orientamento al conseguimento di un saldo economico positivo dello strumento, da risultato a valle del partenariato, si riconverta in eterogenesi dei fini quale presupposto a monte, indirizzando verso scelte remunerative piuttosto che di garanzia dell'art. 9 Cost. Si pone, pertanto, il problema che la partecipazione non veicoli la preminenza dei forti sui deboli¹²⁰. Ebbene, in tal senso lo

¹¹⁹ Ma, più in generale, di tutti i partenariati pubblico privati: in tema di beni culturali la questione è ben chiarita da P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *federalismi.it* 2018, II. L'Autore, in particolare, dubitando che un approccio aziendalistico alla gestione del patrimonio culturale possa realmente dirsi neutrale, formula invero fondati dubbi sulla reale effettività dello strumentario predisposto dal d.lgs. 50/2016 nella materia *de qua*. Il che consolida nella convinzione sia necessario ricercare strumenti ulteriori di partenariato contrattuale rispetto a quelli previsti nel Codice dei contratti pubblici.

¹²⁰ Per A. TIGANO, *Premesse per uno studio su: pluralismo amministrativo e legittimazione a resistere*, in AA.VV., *Scritti per Enzo Silvestri offerti dagli allievi*, Milano

strumento dell'accordo di programma, che involge *in primis* due amministrazioni cui contribuisce l'adesione privata, è ancora una volta migliore garanzia di un procedimento decisionale limpido e orientato all'interesse collettivo. Anzitutto, vi si applicano le norme di trasparenza¹²¹. Secondariamente, trovano applicazione pure i diritti partecipativi¹²² stabiliti nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo¹²³. E, quindi, ciascun soggetto legittimato, compresi gli enti esponenziali di interessi diffusi, potrà partecipare alla formazione dell'accordo, quindi concorrere alla determinazione dei criteri d'azione ivi stabiliti¹²⁴. Ciascun interessato, dunque, potrà dire la sua nella individuazione concreta dell'interesse perseguito. Inoltre, anche alla luce del principio di effettività, la legittimazione diffusa che il mezzo negoziale pubblico veicola, è essa stessa la migliore garanzia per i soggetti coinvolti – sia direttamente che indirettamente. E questo, seppure la partecipazione procedimentale non implichi per la giurisprudenza¹²⁵ l'automatica legittimazione ad agire. Il che consente di portare un poco oltre le riflessioni in tema di riparto di giurisdizione. Si è detto, infatti, che l'accordo non consente – tendenzialmente – l'azione di adempimento *ex art. 2932 c.c.*, dal momento che, per l'appunto, involge la determinazione discrezionale di un assetto di interessi. Determinazione che, però, essendo consensuale fa sorgere il dubbio circa la situazione giuridica (interesse vs obbligo) che assume chi vi partecipi. Anche in questo caso, però, la problematica circa giurisdizione e strumenti processuali azionabili può

1992, chiariti i termini del problema, in realtà è il diritto di partecipazione a fornire il miglior argine all'invasione economica privata nella gestione della cosa pubblica.

¹²¹ Non ultime, visti gli interessi coinvolti, quelle di cui al d.lgs. 33/2013.

¹²² Si intende il termine in adesione alla nozione di «interessi partecipativi» nella felice declinazione resa nota dalle tesi di R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Diritto processuale amministrativo* 1992. Questo fermo restando come non sia mancato in dottrina chi abbia ritenuto il riferimento dell'art. 10, l. 241/1990 come una istituzionalizzazione di veri e propri diritti, come illustrato nella propria ricostruzione da M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano 2002, in uno con la dottrina e giurisprudenza ivi citati.

¹²³ Tanto è vero che le istanze dell'interveniente, a mente dell'art. 10, l. 241/1990, debbono essere espressamente considerate, ove pertinenti, come sottolineato dal Consiglio di Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 1999.

¹²⁴ Anche nel caso in cui, come fatto dalle Marche, si ritenga di utilizzare il distretto culturale evoluto quale compendio di criteri per la selezione di progetti in partenariato da finanziare parzialmente con risorse pubbliche.

¹²⁵ Anzi, vi è piuttosto costanza nell'escludere un tale automatismo: cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3234.

essere risolta considerando l'accordo anzitutto come modulo procedimentale. Ove si appunti l'attenzione del giudice non già sul risultato – l'accordo – bensì sul procedimento che lo ha proceduto, si potrà financo avere una sentenza che tenga luogo *de facto* della esecuzione dell'intesa¹²⁶, in quanto vincolante per la PA nell'azione conseguente¹²⁷. E questo consentirebbe in definitiva di risolvere a monte la *vexata quaestio* del riparto giurisdizionale e delle posizioni giuridiche soggettive sostanziali che le è presupposta, posto che con l'azione *ex art. 34 c.p.a.*¹²⁸ sul procedimento si conseguirebbe pure una sorta di anticipazione dell'ottemperanza sotto determinati profili. La questione, infatti, è maggiormente significativa proprio con riferimento ai beni culturali, laddove una cognizione di questo tipo su attività vincolata – in quanto afferente a *standard* già previsti a monte – consentirebbe una tutela piena al cittadino in relazione alla sua pretesa di interazione diretta con il patrimonio storico-artistico.

In definitiva, in termini di diritto, l'accordo di programma quale strumento istitutivo del partenariato è un bene-mezzo che garantisce per sua natura in maniera potenzialmente ottimale il bene-fine che è la gestione del patrimonio culturale.

Queste riflessioni giuridiche, alla luce dell'esempio della Regione Marche – e pur con le segnalate criticità ed elementi di difficoltà ap-

¹²⁶ Sul punto, in effetti, non si spinge così avanti nemmeno la dottrina più favorevole all'esecuzione in forma specifica innanzi al G.A., come L. MARTINEZ, *Giurisdizione amministrativa ed esecuzione forzata in forma specifica (art. 2932 c.c.)* cit.

¹²⁷ A tal punto vincolata, infatti, da essere soggetta ad azione di ottemperanza con declaratoria di nullità degli atti in violazione o elusione del giudicato: per tutti, si veda V. LOPILATO, *Giudizio di ottemperanza*, in G.P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Milano 2014 quanto ai profili prettamente processuali e C. CACCIAVILLANI, *Giudizio amministrativo e giudicato*, Padova 2005, ove l'Autrice si concentra sulla *forza ed estensione* del giudicato per la PA, oltre che, *ex multis* quanto alle tutele a valle, M. CLARICH, *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudizio amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo* 1998.

¹²⁸ Infatti, ai sensi del relativo comma 1, lett. e), la nomina di un commissario *ad acta* può avvenire anche direttamente in sede di cognizione, prescrivendo alla PA un termine ad adempiere. Questo *modus operandi* potrebbe essere particolarmente efficace nel caso di mancato rispetto di *standard* operativi. Sul punto si può, infatti, ricordare quanto da tempo sostenuto da F.G. SCOCA, *Aspetti processuali del giudizio di ottemperanza*, in AA.VV., *Il giudizio di ottemperanza*, Milano 1983, 208 ss., ove si precisa che l'ottemperanza costituisce in effetti la prosecuzione del giudizio di cognizione ma non nel senso che si tratta di due fasi dello stesso giudizio, ma che il giudizio di cognizione e il giudizio di ottemperanza rappresentano «due giudizi di cognizione logicamente successivi l'uno all'altro». Vedasi, dello stesso Autore, *Osservazioni eccentriche, forse stravaganti, sul processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo* 2015.

plicativa – hanno anche comprova pratica. Anzitutto, l'accordo di partenariato veicola come si è visto significative sinergie in settori di intervento diversi: ricerca e formazione, nuove tecnologie e ICT, organizzazione di eventi e spettacoli, gestione di istituzioni culturali e luoghi di produzione culturale sono elementi oramai tradizionali con i quali convivere quando si parla di gestione integrata del patrimonio storico artistico. La nozione «evoluta» del distretto consente però di includere aspetti afferenti alla c.d. green economy, all'agricoltura (vicina alle tradizioni rurali locali e, perciò, sostenibile), al turismo liquido e alla enogastronomia. Dunque, infatti, si coinvolge financo l'industria tradizionale e del manifatturiero (dunque si inverte pure il partenariato orizzontale con imprese tradizionali)¹²⁹.

Su queste basi, il discorso trascende gli stretti limiti dello studio sulla gestione del patrimonio storico artistico, poiché il distretto culturale evoluto è una risorsa strategica per lo sviluppo dell'area omogenea¹³⁰ rappresentata nell'accordo di programma. E, sotto il profilo amministrativo, l'intesa è una formula organizzativa di partenariato consensuale che legittima una partecipazione diffusa alla gestione del bene culturale.

¹²⁹ L'essere «evoluto», pertanto, consente al distretto pure di superare le barriere merceologiche degli operatori e competenziali delle amministrazioni, le quali coordinandosi procedono in sincronia ciascuna per quanto alla stessa spettante. Questo sulla scorta dei concetti espressi da F. CORTESE, *Sulla specialità e sulla forza di alcuni interessi pubblici*, in N. AICARDI (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile*, II, *Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bologna 2019, ove l'Autore, afferma che «nella società fortemente amministrata dell'industrializzazione, del predominio tecnologico e dell'intervento pubblico l'amministrazione è, innanzitutto, quella che risponde meglio ai bisogni trasversali, e sempre rinnovantisi, della comunità, e che vi si insedia efficacemente, integrando in modo proporzionato ed efficiente ad ogni suo livello». Proprio per questo, è sulla base del principio di effettività amministrativa che si misurano «le sorti della tenuta e della legittimazione effettive dello Stato costituzionale democratico come Stato essenzialmente amministrativo» (495 ss.).

¹³⁰ Infatti, non è inutile ricordare come storicamente, il riconoscimento della cultura quale elemento di traino economico sia proprio stata legata allo sviluppo locale d'ambito. Erano gli anni Settanta quando in Inghilterra il *Greater London Council* (sostanzialmente l'equivalente della municipalità di Londra) formulava in maniera analitica – e a quanto consta per la prima volta nel panorama europeo – una strategia per lo sviluppo dei beni storico artistici, ricomprendendo nella nozione non solo i beni culturali «tradizionali», ma pure lo spettacolo teatrale, le arti visive e performative, la fotografia, il cinema, oltre che la moda ed il *design*. Tutti questi elementi, infatti, sono ritenuti strumenti di promozione di una multiculturalità – essa stessa però identitaria – dell'ambito londinese: cfr. S. PEDRINI, P.L. SACCO, *Il distretto culturale: mito o opportunità*, Torino 2003, ove si riconosce l'importanza di questa assunzione di consapevolezza, anche a livello comparatistico.

Sicché, volendo schematizzare:

– il distretto è una formula di interazione conoscitiva che fa fronte ad inefficienze strutturali di una articolazione produttiva puntiforme;

– a livello culturale, la formula può essere utilizzata in aree omogenee per «fare sistema»;

– sotto il profilo amministrativo, lo strumento maggiormente idoneo per erigere il distretto culturale, specie nella sua forma evoluta, pare essere l'accordo di programma, quale operazione amministrativa di codeterminazione dell'interesse collettivo;

– lo strumento negoziato di diritto pubblico garantisce sul piano operativo una maggiore effettività, che è comprovata da una concreta azionabilità processuale, laddove la cognizione sul procedimento di adozione consente financo di trascendere le questioni di riparto giurisdizionale garantendo un'anticipazione degli effetti di un giudizio di ottemperanza.

Queste le prime conclusioni circa le linee operative per la costruzione del distretto culturale evoluto. Molta strada resta ancora da fare, però, proprio a livello di applicazione pratica degli istituti, dal momento che gli strumenti giuridici necessari ai pubblici poteri, in parte, sono già presenti. Quello che manca, a volte, è la visione prospettica di come tali strumenti possano fornire concrete possibilità di crescita – non solo economica – della collettività.

Giacomo Biasutti, Public-private contractual partnership: A theory on the evolved cultural district

The essay tries to build an innovative theory concerning private-public partnership, known as cultural district. The formula aims to create an effective connection between public administration and private partners in order to manage the cultural heritage of a delimited area. The analysis focuses on the instruments that public law makes available for such purpose, and on the so called “accordo di programma” that, in particular, is a tool that can coordinate different administration so to make their action predictable for investors. In the end, the essay tries to make some conclusions on the effectiveness of legal protection regarding the private-public partnership theory thus analysed.

Keywords: private-public partnership, cultural heritage, cultural district, effectiveness of legal protection.

Giacomo Biasutti, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Udine, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via Treppo 18, 33100 Udine, giacomo.biasutti@uniud.it