

IL DISTRETTO CULTURALE: L'INVERAMENTO DELLE GARANZIE OBIETTIVE ATTRAVERSO LA CODETERMINAZIONE DELL'INTERESSE COLLETTIVO.

Giacomo Biasutti

Abstract: lo studio, partendo dall'analisi del c.d. distretto culturale, mira a dimostrare come la gestione territorialmente integrata dei beni culturali costituisca una forma di coprogrammazione efficace quando si tratta di beni collettivi, ossia pubblici per destinazione. Il distretto, ove istituito attraverso formule di amministrazione consensuale, è un modello organizzativo che consente la partecipazione procedimentale dei privati così come la tutela giurisdizionale del cittadino-utente che ambisca *pro quota* all'accesso alla risorsa culturale, rispetto al quale l'amministrazione è onerata di obblighi precisi di servizio pubblico.

Abstract: the study, starting from the analysis of the so-called cultural district, aims to demonstrate how the territorially integrated management of cultural heritage reveals itself as an effective form of co-programming when it comes to collective goods, which are public by destination. The district, established through consensual administration formulas, is an organizational model that allows the procedural participation of private individuals as well as the judicial protection of the citizen-user who aspires to be granted *pro quota* access to the cultural heritage. The public administration, in fact, is burdened of specific public service obligations in order to grant access to each citizen to the cultural resource.

SOMMARIO: **1.** La coprogrammazione della gestione dei beni collettivi: la formula del distretto culturale. – **2.** Segue. Gestione condivisa dei beni culturali nell'accordo di programma. – **3.** La sfida aperta della codeterminazione dell'interesse pubblico. – **4.** Aspetti pratici della costituzione del distretto culturale. – **5.** Segue. L'accordo di programma come strumento di codeterminazione delle politiche pubbliche. – **6.** Contenuto dell'accordo. – **7.** Rapporto giuridico inverso e beni culturali: una teoria realizzata nel distretto culturale. – **8.** La garanzia dell'effettività del servizio distrettuale. – **9.** Il distretto culturale quale forma evoluta di accesso alla risorsa culturale.

1. La coprogrammazione della gestione dei beni collettivi. Il patrimonio culturale

In tempi oramai risalenti, specie a livello europeo¹, si è fatta strada l'idea che le decisioni circa la gestione dei beni della comunità² non possano essere appannaggio esclusivamente delle strutture burocratiche. Sempre più spesso, infatti, si sono introdotte formule di compartecipazione³ per dare accesso agli strati sociali intermedi nel processo decisionale pubblico. Viepiù, tuttavia, si è assistito a livello interno alla proliferazione delle ipotesi di partenariato pubblico-privato nella gestione dei beni pubblici, ritenendo che la cogestione fosse una risposta sufficiente alle istanze partecipative. Si tratta però in entrambi i casi di strumenti il cui limite intrinseco è sempre stato l'assenza di una organicità complessiva, poiché disciplinavano una

1 Di capitale importanza ai fini della presente trattazione è la Convenzione sul patrimonio culturale stipulata a Faro nel 2005, cfr. M. CAMELLI, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, in *Aedon*, 2020, n. 3. Vedasi anche M.R. SPASIANO, *Bene comune e solidarietà tra interessi generali e particolari*, *Atti del Convegno Università, ricerca e bene comune*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1995

2 Le premesse per l'inquadramento dei beni culturali all'interno della categoria generale dei beni comuni sono state poste da L. DE LUCIA-V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni 'de iure condendo' su un dibattito in corso*, in *giustamm.it*, 2013, per poi giungere ad alcuni primi punti fermi, ad esempio, in D. D'ORSOGNA-A. IACOPINO, *El patrimonio cultural en el marco de la teoría de los bienes comunes. ¿De lo público "institucional" a lo público "común?"*, in *Ambientediritto*, 2022, n. 2. Questi ultimi Autori, in particolare, inscrivono nella categoria dei beni comuni proprio i beni culturali, in quanto destinati alla pubblica fruizione e preordinati, come fine ultimo, all'accrescimento della conoscenza di tutti i cittadini.

3 Si ricordano, in particolare, gli atti di indirizzo europei, che si sono occupati della questione sin da inizio millennio: *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, 2000/C 121/02, poi ripresa a seguito del tendenziale insuccesso delle linee di riforma nelle *Guidelines for successful Public-Private Partnership*, del marzo 2003 e nel *Resource Book of PPP Case Studies*, nel giugno 2004 e il *Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concession*, marzo 2004 oltre alla *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici*. Con questi atti si è cercato, in particolare, di dare alle P.A. degli strumenti pratici per la gestione del partenariato, così come ha fatto la Corte di Giustizia della Comunità Europea, *Decisione Eurostat sul trattamento contabile delle operazioni di PPP*, febbraio 2004. Anche in tempi più recenti gli organi europei hanno cercato di incentivare l'utilizzo di strumenti partecipati, vedasi la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 19 novembre 2009, concernente la mobilitazione degli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato del 2009* nonché la *Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, 2016. Peraltro, a seguito dell'esplosione della crisi pandemica Covid-19, i temi dei procedimenti di codecisione e dei partenariati sono tornati di nuovo prepotentemente alla ribalta. Questa volta, però, come sistemi di coinvolgimento degli stati sociali molto più che in un'ottica di mera contrazione della spesa pubblica. Cfr. M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009 e M. TIBERII, *Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale*, Franco Angeli, Milano, 2018, e bibliografia ivi citata. Prefigurava, infine, l'evoluzione poi assunta dalla disciplina M.R. SPASIANO, *Interesse pubblico e interesse privato: verso il declino della grande dicotomia*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 1995.

compartecipazione che atteneva solamente aspetti troppo astratti⁴ o, all'estremo opposto, di minuta gestione⁵, finendo quasi per confondere il piano operativo del servizio con quello programmatico di carattere invece realmente generale. Il che, se da un lato può non sorprendere stante la natura del servizio pubblico (che è attività materiale cui sono presupposte scelte politiche di indirizzo)⁶, dall'altro genera notevoli difficoltà applicative per l'assenza di coordinamento che molte volte si verifica quando vi sia una soluzione di continuità tra la visione complessiva e le singole attività che le danno attuazione. Probabilmente, lo iato che si è sempre dato per scontato tra la scelta di alta amministrazione e la gestione operativa a valle è dovuto alla circostanza che molte volte si è guardato al partenariato -e più in generale alle ipotesi di compartecipazione dei privati- come formula di contrazione della spesa pubblica⁷, piuttosto che come strumento di reale condivisione gestionale, specie a seguito dei vincoli imposti dalla modifica dell'art. 97 della Costituzione⁸. Nondimeno, per quando si possa affermare che l'equilibrio tra entrate ed uscite abbia oggi dignità di principio di diritto amministrativo generale⁹, il raffronto con gli atti di

4 Il riferimento corre, ad esempio, a quanto previsto all'art. 112, d.lgs. n. 42/2004.

5 In questo caso, invece, ci si riferisce ad esempio agli istituti del d.lgs. n. 50/2016, cfr. S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in *giustamm.it*, 2019, n. 7.

6 G. GASPARE, *Il servizio pubblico tra teoria e storia, in economia e diritto terziario*, 2005, n. 2, nonché, con specifico riferimento al tema, M. DUGATO, *Funzione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e come servizio privato di pubblica utilità*, in *Aedon*, 2007, n. 2.

7 In questi termini si legge tra le righe R. GIOVAGNOLI, *Sistemi di realizzazione delle opere pubbliche e strumenti di finanziamento: dall'appalto pubblico al partenariato pubblico privato*, in *Giustamm.it*, 2011, n. 10, Cfr. anche G.F. CARTEI-N. RICCHI (a cura di), *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, R. DE NICTOLIS, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 5.

8 Si tratta della nota riforma operata dalla l. cost. n. 1/2012. In particolare, M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, sostiene che si tratterebbe di uno strumento efficace di contrazione della spesa, dal momento che la maggior parte dell'esborso erariale avviene attraverso procedimenti amministrativi. Questo è un profilo rilevante, ai fini della presente trattazione, posto che secondo la nota teoria delle garanzie obbiettive di Salvatore Buscema, il prelievo fiscale genera un rapporto di obbligo di erogazione in favore del cittadino da parte dello Stato (in questo caso, il rapporto si trasla direttamente in capo alla P.A.). Vedasi anche F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Relazione alla Commissione della Camera dei Deputati sul tema Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, Roma, 30 ottobre 2014, in *Rass. Trib.*, 2014, n. 6, M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, in *archivioceradi.luiss.it*, 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.

9 In quest'ottica muovono le riflessioni di S. BUSCEMA, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2005, il quale vede nell'equilibrio di spesa pubblica attraverso l'erogazione dei servizi alla collettività una forma di garanzia obbiettiva di corretta gestione del prelievo fiscale. Vedasi anche F. WIEACKER, *Sulle*

indirizzo europei e con gli stessi referenti che si possono rinvenire nella normativa primaria, suggeriscono che alla base del PPP non vi siano -solamente- ragioni di carattere contabilistico¹⁰. Sebbene si possa parlare di diritti economicamente condizionati, specie con riferimento alla erogazione di un pubblico servizio, infatti, le istanze di riequilibrio della spesa pubblica non sarebbero da sole sufficienti a giustificare la partecipazione privata nella fase programmatoria, la quale è esente in sé da costi erariali in senso proprio¹¹. Invece, è il richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione che giustifica dal punto di vista ordinamentale l'adozione di formule attraverso le quali i privati vengono a definire prima e gestire poi gli interessi della collettività in luogo (o meglio a fianco) della pubblica amministrazione¹².

Dunque, l'idea di fondo del partenariato pubblico privato in una sua accezione evoluta è che il coinvolgimento dei cittadini sia nella fase decisionale che in quella operativo-gestionale favorisca la reale effettività dell'azione pubblica al contempo conseguendo quella contrazione della spesa che appare obbiettivo ineludibile della struttura amministrativa nel suo complesso. Così, in definitiva, garantendo pure il migliore soddisfacimento di quelle pretese¹³ degli strati sociali che hanno non solo una valenza collettiva ove considerate nel loro complesso, ma, indubbiamente, anche individuale, ove riconosciute meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento con riferimento al patrimonio collettivo. In questi termini, la compartecipazione veicola non solo l'inveramento materiale¹⁴ delle situazioni giuridiche soggettive, ma realizza

costanti della civiltà giuridica europea, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986.

10 Così A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Astrid online*, 2015, n. 26.

11 E questa, in effetti, si è dimostrata come già accennato essere una delle maggiori criticità di quella assenza di coordinamento complessiva che rischia di minare alle basi l'efficacia dello strumento del partenariato, cfr. B. RAGANELLI, *Principi, disposizioni e giurisprudenza comunitaria in materia di partenariato pubblico privato: un quadro generale*, *Giustamm.it*, 2010, n. 6.

12 Il che è maggiormente evidente con riferimento, ad esempio, al c.d. terzo settore, ove gli interessi che il d.lgs. n. 117/2017 individua come meritevoli di persecuzione da parte dei relativi enti attengono tutti al soddisfacimento di bisogno qualificati della collettività, come sottolinea, tra gli altri, M LONGONI (a cura di), *La riforma del Terzo Settore: il nuovo codice del no profit*, Wolters Kluwer Milano, 2018.

13 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 amm.*, 1° dicembre 2016.

14 L. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, Padova, 2001, afferma infatti che la funzione specifica della P.A. nell'ambito del servizio pubblico risiede proprio nell'inveramento materiale dei diritti previsti in astratto da disposizioni costituzionali o di legge. A livello di dottrina costituzionale, si rinvia invece a quanto affermato da S. FOÀ, *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Diritto amministrativo*, 2004, e cioè 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

anche quelle garanzie obbiettive di spesa erariale evitando la determinazione unilaterale delle politiche pubbliche¹⁵.

Proprio la teoria delle garanzie obbiettive, che vuole fare corrispondere al prelievo fiscale il “diritto” ad un servizio da parte dei pubblici poteri è per vero particolarmente utile per comprendere il tema del “diritto di accesso” al patrimonio culturale. Si tratta, infatti, di un tipico caso di “diritto sociale”¹⁶, e dunque di una prestazione che non può definirsi legalmente garantita da se non per mezzo di un’attività discrezionale dell’amministrazione¹⁷. In quest’ottica, una ipotesi organica di partenariato che abbracci la fase programmatica e quella gestoria, si inserisce dunque tra gli strumenti che possono garantire l’effettività delle situazioni giuridiche soggettive¹⁸ come invero del rapporto biunivoco che si instaura tra cittadino e

dipende in 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».

15 Ci si riferisce alla elaborazione dottrinale di S. BUSCEMA, *Patrimonio pubblico*, Giuffrè, Milano, 1976 e *Trattato, op. cit.*, teoria poi rielaborata da A. CRISMANI, *La tutela giuridica degli interessi finanziari della collettività. Aspetti e considerazioni generali con riferimento al diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2000, che ricostruisce il prelievo fiscale come rapporto giuridico inverso tra cittadino e P.A., laddove ad una prestazione del primo corrisponde la necessità di erogazione di un servizio di interesse collettivo da parte della seconda. Si tratta dunque di un rapporto che, in questi termini, ha una doppia base, giuridica e politica.

16 Sebbene in realtà vi è chi dubiti della stessa valenza definitoria del termine, come M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Utet, Torino, 2012. Nondimeno, la teoria giuridica risalente, fa riferimento ai diritti sociali per definire quelle pretese dei cittadini che si proiettano dall’individuo verso la collettività (M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritto – Teoria generale: VII – Diritti soggettivi: e) Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Giuffrè Milano, 1964) che necessitano di una azione positiva per il relativo invero (B. CARAVITA, *Art. 33*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di) *Commentario breve alla costituzione*, Cedam, Padova, 1990, con specifico riferimento al diritto all’istruzione).

17 Nel senso che, al di fuori della teoria delle garanzie obbiettive, diviene difficile azionare la posizione davanti ad un giudice, cfr. A. CRISMANI, *La dinamica realzionale tra collettività e attività finanziaria*, in *Diritto e società*, 2021, n. 2.

18 Ci si rifà alle tesi, note, di Salvatore Satta, ben riassunte nella loro portata da E. CIPRIANI, *Salvatore Satta e la centralità del processo*, in *Ritorno al diritto*, 2008, n. 7. In diritto amministrativo, di contro, ci si è occupati del tema della effettività dapprima principalmente negli studi inerenti al giudizio di ottemperanza (M. CLARICH, *Giudicato e potere amministrativo*, Cedam, Padova, 1989, nonché C. CALABRÒ, *Il giudizio amministrativo per l’ottemperanza*, in *Enc. giur.* vol. XV, Treccani, Milano, 2003, p. 957 ss.), per poi focalizzarsi, specie a seguito della introduzione del codice del processo amministrativo, anche su aspetti inerenti al tipo di domande proponibili avanti al T.A.R. in sede di giurisdizione ordinaria di legittimità (G. MONTEDORO, *Le azioni nel processo amministrativo*, in G.P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Wolters Kluwer,-Cedam Milano, 2014). In realtà, come sottolinea D. D’ORSOGNA, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, il tema della effettività della tutela del cittadino non può essere affrontato se non partendo dalle tutele procedimentali, che riguardano le modalità di partecipazione al procedimento decisionale. Cfr. anche R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e*

Stato nel momento del prelievo fiscale¹⁹. Così, peraltro, trovando pure coerenza con la natura collettiva²⁰ del bene culturale: si tratta infatti di una categoria giuridica che, come noto, deve essere valorizzata proprio per garantirne il fine ordinamentale di accrescimento della conoscenza sociale²¹. Dacché, però, l'attenzione si sposta su di un ulteriore aspetto fondamentale della gestione di servizi di natura sociale, ossia quello delle tutele giurisdizionali che si applicano a questo rapporto biunivoco. Invero, la partecipazione privata, se da un lato può avere pure l'effetto di garantire una azionabilità della pretesa avanti ad un giudice, di contro non può mai avere effetti escludenti, ossia divenire il veicolo per ridurre le guarentigie di diritto pubblico. Dunque, a valle della ricostruzione teorica di una ipotesi di partenariato *sui generis* nella gestione dei beni culturali, non potrà che esservi la verifica, sul piano processuale, di come la teoria possa incidere sulle condizioni di tutela giurisdizionale di tutti gli interessi coinvolti.

2. Segue. Gestione condivisa dei beni culturali nell'accordo di programma.

I beni culturali, che sono l'oggetto specifico della proposta di studio, hanno una collocazione peculiare nell'ordinamento. Al contempo, la Costituzione li tutela e valorizzazione ove già esistenti (art. 9) ma ne promuove pure la produzione quale opera della creatività umana (art. 33 e ss.). Proprio per questa natura ibrida, sono oggetti difficili da maneggiare, tanto che la partecipazione privata attraverso strumenti di partenariato contrattuale di diritto privato si sono dimostrati largamente inefficaci²². Oltre al fatto che, tali ipotesi di collaborazione, attivandosi all'interno di

legittimazione processuale, in *Dir. proc. amm.*, 1992, n. 10.

19 Ancora, S. BUSCEMA, *Trattato*, *op. cit.* p. 26 ss.

20 La ricostruzione è quella, nota, di M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, n. 6, che afferma come nel caso di un bene culturale, “*la cosa è elemento materiale di interessi di natura immateriale e pubblica*”

21 Così, in particolare, M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'unione europea: dall'eccezione alla diversità culturale*, in 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, 2016 e, più recentemente, *El derecho a la cultura y el disfrute del patrimonio cultural*, in *Revista PH Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, n. 101, ottobre 2020, ove si ricostruiscono i c.d. tre pilastri del servizio pubblico culturale. Il pilastro italiano, che si riferisce allo scritto di M.S. Giannini, sopra ricordato, afferisce proprio alla pubblicità del bene culturale.

22 Con riferimento agli strumenti previsti dal Codice dei contratti pubblici, la Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G, nella sezione riguardante le *Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali* (con commento di A. CRISMANI su *l'amministrativista*), ha già certificato tale inefficienza, dovuta alla scarsa attrattività per gli operatori privati con riferimento a opere che generano scarsa redditività in relazione ai costi sostenuti per la relativa gestione, proprio perché non inserite all'interno di un sistema organico di relazioni amministrative ed economiche. Proprio da queste evidenziate criticità parte S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli*

un mercato concorrenziale, sono giocoforza escludenti rispetto a chi non vinca la procedura competitiva di selezione el *partner* privato. Per queste ragioni, quindi, si ritiene di inquadrare la proposta di una partecipazione programmatico-gestionale integrata all'interno degli strumenti di diritto pubblico ed, in particolare, dell'accordo di programma quale formula di amministrazione concertata. Si ambisce infatti a dimostrare che una intesa di diritto pubblico, con l'istruttoria che la prelude, fornisca migliore risposta alle istanze pubblico private di cui si è detto poc'anzi sotto un duplice profilo. Da un lato, l'accordo è strumento di natura pubblicistica ma particolarmente flessibile²³, che può essere di volta in volta adattato alle esigenze concretamente riscontrate. Dall'altro, esso dà l'accesso all'apporto privato attraverso formule diverse dalla gara, consentendo la valorizzazione di quelle capacità ed esperienze che spesso trovano difficile espressione nelle procedure competitive, dove il bene-fine è la concorrenza.

Il risultato finale che si vuole raggiungere, pertanto, è la dimostrazione di come l'accordo di programma sia strumento utile alla gestione del patrimonio culturale in un ambito territoriale definito, che prende il nome di distretto culturale. Questo tanto sotto un profilo organizzativo, quanto giurisdizionale, intendendo il distretto stesso come garanzia obbiettiva di finanza pubblica *sui generis*.

3. La sfida aperta della codeterminazione dell'interesse pubblico

Si dice cosa nota ricordando che il patrimonio culturale italiano si presenta estremamente differenziato nelle forme espressive e disperso dal punto di vista territoriale. Questo, se da un lato genera problemi sul piano definitorio e di tutela²⁴, dall'altro rende difficile trovare la dimensione gestionale ottimale che eviti il dilavamento della risorsa finanziaria necessaria alla stessa tutela e valorizzazione del patrimonio. Infatti, se da un lato gli attori economici hanno sempre rappresentato la necessità di costruire sinergie virtuose²⁵, dall'altro difficilmente trovano uno strumentario giuridico *ad hoc* che consenta la realizzazione delle relative progettualità. La definizione di politiche territoriali d'ambito, quindi, ha anzitutto lo

strumenti collaborativi, in *Amministrazione in cammino*, 3 febbraio 2020, conclude che è «attraverso gli strumenti concertativi e la semplificazione delle procedure amministrative che si può realizzare, in maniera più consona allo spirito della Costituzione, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche conseguire soluzioni maggiormente aderenti ai concreti bisogni dei vari territori».

23 Si tratta, in effetti, piuttosto di uno quadro di garanzia di diritto pubblico per l'attività che vi viene disciplinata, piuttosto che uno scheletro preconstituito che deve di volta in volta essere adattato alle esigenze della P.A., cfr. G. GRECO, *Accordi amministrativi: tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino 2005

24 Essendo difficile comprendere cosa sia culturale e quindi come tutelarlo, come da tempo sottolineato da M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 3/2017.

25 Vedasi, ad esempio, T. PENCARELLI-S. SPLENDIANI, *Le reti museali come sistemi capaci di generare valore: verso un approccio manageriale e di marketing*, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of cultural Heritage*, 2011.

scopo di ricondurre a razionalità il sistema produttivo e amministrativo creando artificialmente quella interconnessione relazionale che in natura i singoli beni culturali, al pari delle imprese che con questi operino, non hanno. Si tratta peraltro di una tendenza evolutiva del sistema di spesa pubblica che si riscontra ormai non solo negli appalti²⁶, ma anche e soprattutto nei servizi sociali alla persona²⁷, dove l'elemento della vicinanza al cittadino è espressione del principio di sussidiarietà.

In quest'ottica risulta subito evidente l'importanza di definire ambiti di azione ottimale: questa delimitazione, infatti, è il primo passaggio di una corretta programmazione del servizio²⁸, e, dunque, costituisce il prodromo ineludibile per garantire una erogazione efficiente e capillare. Ove l'ambito ottimale non sia correttamente individuato, infatti, gli strumenti di gestione non faranno altro che cercare di correggere in fase esecutiva²⁹ le inefficienze create a monte, a discapito della efficacia delle soluzioni operative congeniate. La programmazione distrettuale, in questi termini, garantisce pure il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che vengono stabiliti in maniera omogenea³⁰ facendo sì che la chiamata in sussidiarietà del privato non si converta in una riduzione di effettività dell'azione pubblica.

Nondimeno, ove l'ambito ottimale venga definito attraverso una formula di amministrazione negoziata, si garantisce anche la compartecipazione decisoria di soggetti non legati da vincoli di subordinazione sul piano amministrativo, che si si

26 Ove si tende a eliminare le inefficienze attraverso la concentrazione dei procedimenti presso amministrazioni più strutturate e, quindi, si ritiene meno dispersive e con maggiori mezzi, come sottolineato, pur evidenziando come si sono cercati alcuni correttivi all'eccessivo accentramento, da F. MASTRAGOSTINO, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Giappichelli, Torino, 2017

27 Diversi sono gli esempi di gestione integrata d'ambito di beni per loro natura "collettivi", come l'acqua (G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *Nuova rass.*, 1996, n. 8, M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *federalismi.it*, 2016, n. 1, nonché V. VAIRA, *La gestione del servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*, 2020, n. 26). La base costituzionale della gestione di prossimità di questi beni, invero, si suole riferire all'art. 118, che come noto stabilisce il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale: R. CAVALLO PERIN, *I servizi pubblici tra enti locali e regione*, in M. DOGLIANI-J. LUTHER-A. POGGI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2018.

28 Anzi, si può dire che è essa stessa programmazione del servizio. C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, n. 3-4, p. 845, sottolinea proprio l'utilità di una attività direttiva dei pubblici poteri che consenta un coordinamento all'interno di ambiti territoriali omogenei dal punto di vista del servizio reso. Con riferimento alla qualificazione della gestione dei beni culturali come servizio pubblico vedasi F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 2018, n.1, e dottrina ivi citata.

29 Così A. CRISMANI, *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi. "I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale"*, in *Aedon*, 2013, n. 2.

30 M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità sociale*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2007, n. 1-2, utilizza il termine con riferimento al patrimonio culturale,

può definire come espressione di una complessa operazione amministrativa³¹. Se questo è vero sul lato pubblicistico, la collaborazione istruttoria dei privati permette di condensare nei procedimenti interessi liquidi e, dunque, difficilmente tutelabili sebbene abbiano una propria consistenza metagiuridica proprio perché radicati in un territorio. Quindi, oltre ad un profilo organizzativo che fa fronte alla criticità costituita dall'assenza di coordinamento tra strumenti giuridici gestionali, sotto un profilo meno pratico ma certo non meno rilevante, il concetto di gestione d'ambito distrettuale serve a dare consistenza giuridica agli interessi del territorio. E questo proprio perché queste stesse posizioni giuridiche, subimate attraverso l'accordo, contribuiscono a condeterminarne le politiche di fondo, la prima delle quali è appunto l'ambito spaziale dell'erogazione del servizio. Esse, insomma, partecipano alla definizione i bisogni che l'amministrazione vuole soddisfare³².

4. Aspetti pratici della costituzione del distretto culturale

Da quanto si è sin qui detto, risulta facile comprendere quanto sia fondamentale il corretto dimensionamento del distretto culturale, quale "*sistema locale*"³³ di gestione di un patrimonio culturale ramificato e disperso. Onde evitare il rischio che il dimensionamento abbia a referente non già la scienza giuridica o economica, bensì soltanto quella sociale³⁴, si deve anzitutto ricordare che l'operazione amministrativa mira essenzialmente all'efficientamento³⁵. Dunque, a principio della programmazione d'ambito si debbono considerare le strutture amministrative esistenti e la relativa

31 La tesi è quella di D. D'ORSOGNA, *op.cit.* Secondo l'Autore, infatti, il concetto di coordinamento non è inquadrabile come una relazione organizzativa dotata di una propria autonomia giuridica. Esso, semmai, è il risultato di una operazione amministrativa, svolta ad esempio attraverso la conferenza di servizi, alla quale partecipano soggetti pubblici equiordinati.

32 Come si vede, quindi, in questo caso l'interesse pubblico è definito a partire dal basso, secondo un processo di sublimazione le cui radici si rintracciano in A. AMORTH, *Una nuova sistematica per la giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1943, n. 1, in specie p. 76 ss., che, sebbene avvicinando la questione dal punto di vista processuale -che molto impegnava la dottrina al tempo- definiva la sublimazione come il processo attraverso il quale l'interesse collettivo viene convogliato nell'interesse legittimo che poi ha azione davanti ad un giudice dello Stato.

33 Così V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon*, 2021, n. 3. Con riferimento alla dimensione territoriale, vedasi nello specifico P. FORTE, *Istituzioni culturali e rigenerazione territoriale*, in C. BERTOLINI-T. CERRUTI-M. OROFINO-A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Torino, 2020, p. 411 ss. nonché, con riferimento alla integrazione degli operatori economici come strumento di creazione di valore sociale, M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per 169 uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

34 Ossia, onde evitare che la dimensione e collocazione del distretto sia basata esclusivamente su nozioni sociologiche contingenti di *cosa* si culturale e comune ad una determinata area. Questo non perché tali riflessioni non costituiscano il sedime concettuale di fondo del distretto, ma piuttosto perché utilizzare in via esclusiva tali concetti rischia di sviare dall'obiettivo del distretto stesso, che è garantire una gestione sostenibile della risorsa.

capacità di realizzare quel necessario invero delle posizioni giuridiche soggettive, che è il servizio pubblico culturale³⁶, secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione³⁷.

Dovendo dunque individuare l'ampiezza funzionale del distretto, due sono gli aspetti essenziali da considerare: le caratteristiche specifiche della risorsa gestita ed il grado di interconnessione dei soggetti pubblici e privati coinvolti³⁸. Già in questa fase, pertanto, si apprezza la necessità della partecipazione privata, che diviene essenziale nel definire il sistema di relazioni sociali e industriali che sono il sostrato metagiuridico dell'ambito territoriale. Non è infatti un caso che il concetto di distretto, in origine disciplinato per i *cluster* industriali³⁹ proprio perché fare massa critica di risorse ed operatori è il primo della razionalizzazione gestionale, si sia poi

35 Sia economico che amministrativo. In questi termini, allora, si tratta, peraltro, anche di un tema che attiene alla perequazione conseguita attraverso la spesa pubblica, come intuito già da C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2021, n. 2.

36 Così, ancora, M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione*, *op. cit.*

37 Principi, questi ultimi, oramai approfonditi nella dottrina costituzionalistica, che li ha studiati quali criteri dell'allocazione del potere tra i vari livelli di governo dello Stato. Cfr., *ex multis*, A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1999; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, n.1, A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, P. CARNEVALE-F. MODUGNO, (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003, F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 5. Con riferimento, di contro, al diritto amministrativo, V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur., Aggiornamento*, vol. XII, Treccani, Milano, 2004.

38 L. ZANETTI, *Sistemi locali e investimenti culturali*, in *Aedon*, 2003, n. 2, sottolinea la necessità di considerare «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». Vedasi anche, in termini analoghi, P. PETRAROIA, *Partenariato tra pubblico e privato nella tutela e nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Scritti dell'Istituto Lombardo – Accademia di Scienza e Lettere – Incontri di Studio*, 2017, nonché M. DISANTO, *Partnership Pubblico Private e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale/Public Private Partnerships and hybrid community organizations for the management of cultural heritage*, in *Il capitale culturale: Studies on the value od cultural heritage*, 2020.

39 La nozione veniva infatti utilizzata per definire un ambito ideale di massimizzazione nella utilizzazione delle risorse pubbliche e private. Pertanto, il distretto afferiva alla capacità del tessuto produttivo di generare esternalità positive, come suggerisce già 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*.

esteso anche all'agricoltura⁴⁰ e ai servizi sociali⁴¹. Nondimeno, bisogna ricordare che ove oggetto di questo agglutinamento siano beni collettivi⁴², il principio di sussidiarietà controbilancia le istanze di accentramento quale forza centrifuga che avvicina invece il servizio al cittadino. Così il distretto deve essere sufficientemente ampio da garantire l'efficienza e il risparmio di spesa burocratica ma, al contempo, non eccessivamente esteso da allontanare il fruitore dal bene culturale andando a detrimento di quella effettività che è invece lo scopo primario del servizio pubblico come forma di garanzia obbiettiva.

Si è detto, quindi, che al fine di definire la consistenza burocratica minima dello strumento di erogazione territoriale del servizio, si deve partire, pur con queste premesse giuridiche, dall'analisi empirica dello stato di fatto. Soprattutto nelle realtà più piccole, costituisce un'*acquis* anche per la scienza giuridica come l'elemento qualificante del patrimonio culturale sia la connessione sociologico-sentimentale⁴³ tra un territorio ed il patrimonio stesso, che ne è un prodotto ed una espressione⁴⁴. Se quindi il bene è espressione della collettività che lo riconosce e vi si riconosce, la dimensione obbiettiva del distretto non potrà che avere come primo referente proprio questo legame biunivoco. Dunque, la valutazione *ex ante*, aiutata dalla partecipazione programmatica degli strati sociali, in primo luogo mira a considerare quel sedime minimo di carattere sociale che rende evidente l'interconnessione tra il luogo (dimensione fisica) e l'oggetto (estremo del servizio). Da qui si prende l'abbrivio nell'individuare la perimetrazione economico-amministrativa, verificando entro quali spazi la programmazione gestionale unitaria possa dare i maggior benefici sotto il profilo dell'efficacia ed efficienza gestionale⁴⁵. Il punto di incontro tra aspetti economici e sociologici, pertanto, non può che essere la disciplina di diritto

40 Vedasi, con queste premesse, l'estensione all'ambito rurale dello strumento operata da F. ALBISINNI, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, in *Quaderni dell'Istituto Giuridico dell'Università degli Studi della Tuscia*, Viterbo, 2002 e *id.*, *Distretti in agricoltura*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Aggiornamenti*, Giappichelli, Torino, 2003 nonché, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Tellus, Roma, 2004. Per un esempio concreto di sviluppo dello strumento si veda, invece, A. PACCIANI, *Distretto rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze, 2004.

41 Tipico esempio quello delle ASL/USL/ASS che gestiscono in ambiti territoriali omogenei i servizi alla persona.

42 Così, D. D'ORSOGNA-A. IACOPINO, *op. cit.* nonché U. POMARICI, *Beni comuni*, in U. POMARICI (a cura di), *Atlante di Filosofia del diritto*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2012, e G. ARENA, *Introduzione*, in *Rapporto Labsus 201 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, p. 8 ss..

43 Ci si riferisce anche a quanto affermato da D. THROSBY, *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, il quale sostiene che «*as its dictionary definition indicates, heritage is something inherited from the past. Attaching the adjective 'cultural' defines its scope more precisely, relating it to inherited things that have some cultural significance, where the term 'cultural' is used both in its broad anthropological and in its more specific artistic interpretation*», p. 106, cit.

44 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.

amministrativo relativa alla gestione del servizio pubblico culturale, sia sotto il profilo istituzionale che funzionale⁴⁶. Infatti, il distretto come “*contesto produttivo omogeneo*”⁴⁷, ove riferito ad un sistema produttivo che genera servizi culturali, dunque è preordinato alla conoscenza, non può che avere in questo senso una duplice valenza, culturale, appunto, ed economica.

Le considerazioni che precedono sembrano peraltro avallate dai referenti normativi d.P.C.M. 6 agosto 2008⁴⁸, ove i distretti culturali trovano una definizione normativa come “*dei sistemi territoriali caratterizzati da una forte concentrazione di beni, 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’ambiente sociale e culturale, capacità imprenditoriale, ecc.*”. Non sorprende, in effetti, che il provvedimento faccia riferimento alla contiguità territoriale quale aspetto infrastrutturale, e alla omogeneità culturale quale prerequisito di stampo (quasi) merceologico⁴⁹: si trattava infatti di un provvedimento destinato a definire le linee di investimento del Governo⁵⁰.

45 Senza dimenticare che, trattando di un bene-fine, non possono mai essere pretermessi del tutto pure aspetti di carattere etico dall’attività amministrativa. Cfr. A. CRISMANI, *Dal principio delle “tre E” al principio delle “quattro E”: Efficienza, Efficacia, Economicità, Etica*, in *L’amministratore locale*, 2002, n. 4-5.

46 Ancora, il riferimento corre a M. VAQUER CABALLERÍA, *El derecho*, *op. cit.*

47 Modificata l’art. 6 della legge 11 maggio 1999, n. 140, *Norme in materia di attività produttive*.

48 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.

49 G. PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista*, in *AIPDA – Annuario*, 2018, Invero, il riferimento alla “*economia culturale*”, non si può mancare il riferimento alla necessaria evoluzione del concetto stesso di bene culturale, che fugge da una concezione estetizzante per diventare oggetto di valorizzazione dinamica, (così 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). Vedasi anche, per una ricostruzione storica, T. ALIBRANDI, *L’evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Foro amm.*, 1999, n. 11-12. Attualmente, non si nega che il bene culturale possa essere l’oggetto principale dell’attività d’impresa, pur nella consapevolezza di come un tanto influisca in effetti sulla stessa modalità di produzione di beni e servizi del soggetto economico, come sottolineato da G. BOSI, *Lo statuto giuridico dell’impresa culturale italiana*, in *Aedon*, 2014, n. 3.

50 Probabilmente era il precedente piano nazionale di sviluppo, di cui al d.P.C.M. 9 maggio 2007, ad essere più attento agli aspetti sociologico-culturali della nozione di distretto, laddove affermava “*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*”

Andando invece ad analizzare il distretto culturale dal punto di vista funzionale, invece, ciò che meglio lo definisce positivamente è forse l'essere una interrelazione conoscitiva: il valore economico si genera solo nella misura in cui la vicinanza degli operatori crea una massa critica tale da generare esternalità positive sufficienti a giustificare lo sforzo di creare l'architettura distrettuale. Masi tratta della creazione di relazioni "conoscitive" pure per il fatto che, per l'appunto, scopo ultimo dello strumento è l'accrescimento della conoscenza. È infatti interessante notare come la natura del bene culturale, come *res* funzionalizzata all'uso della collettività, sia il presupposto e il fine della dimensione distrettuale. Presupposto poiché come visto fornisce il dato di partenza per delimitare l'ambito; ma pure fine nel momento in cui il distretto crea quell'accrescimento conoscitivo-relazionale che è parte integrante della funzione ordinamentale del bene⁵¹.

A questi temi, se si vuole più propriamente attinenti al diritto dei beni culturali, poi, si riconnette pure la necessità di riequilibrio progressivo della spesa pubblica, nella misura in cui il distretto vuole essere anche strumento di restituzione alla società del prelievo fiscale attraverso l'erogazione del servizio culturale. Sotto tale ulteriore profilo, la partecipazione del cittadino alla definizione delle politiche d'ambito trova ulteriore legittimazione, come visto, nel c.d. rapporto inverso di spese: ove gli strati sociali contribuiscano al sostentamento della risorsa culturale attraverso il prelievo fiscale⁵², ne ricavano una posizione legittimante alla definizione delle politiche redistributive sul servizio a valle⁵³.

La somma di questi tre diversi aspetti -quello culturale, quello economico e quello redistributivo- consente di definire l'estensione ideale del distretto culturale. Il profilo territoriale, dunque, non è in realtà l'estremo fisico dell'attività amministrativa del distretto, bensì la prima componente dell'attività di coprogrammazione pubblico-privata.

5. Segue. L'accordo di programma come strumento di codeterminazione delle politiche pubbliche.

51 W. SANTAGATA, *Cultural Districts and Their Role in Developed and Developing Countries*, in V. GINSBURG-D. THROSBY (a cura di), *Handbook on the Economics of Art and Culture*, North Holland, Amsterdam, 2006. Nel diritto amministrativo interno, invece, si suole richiamare anche il concetto di amministrazione di risultato (N. PAOLANTONIO, *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO-A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004) come misura concreta del grado di soddisfazione del cittadino che, nel caso di beni culturali, diviene misura concreta del grado di corretta valorizzazione della risorsa.

52 In particolare, ci si riferisce al prelievo fiscale degli enti locali, che tipicamente concorrono alla gestione del patrimonio culturale in ambiti territoriali limitati.

53 Questo, per vero, senza dimenticare eventuali politiche perequative per i territori particolarmente svantaggiati, che non riuscirebbero autonomamente a sostenere i costi di gestione del distretto.

Solitamente, quando ci si riferisce ad ipotesi di partenariato, il referente normativo viene individuato negli istituti del d.lgs. n. 50/2016⁵⁴, ove il soggetto privato abbia scopo di lucro⁵⁵, ovvero nel d.lgs. n. 117/2017 qualora invece si voglia disciplinare forme di collaborazione con soggetti *no profit*. Si tratta però di due corpi normativi quasi in conflitto l'uno con l'altro, laddove il Codice del terzo settore appare per molti versi alternativo⁵⁶ alla disciplina concorrenziale⁵⁷. Infatti, vi è una alternatività di fondo nei due corpi normativi: mentre il Codice dei contratti pubblici attiene comunque alla partecipazione del privato alla gestione di un *asset* remunerativo, la disciplina del terzo settore consente soprattutto, con istituti come la

54 Non ci si addentra in questa sede sull'analisi della reale efficacia degli strumenti di partenariato ivi previsti. Si segnala però che la dottrina ha operato in diversi momenti rilievi di non poco conto. Da rilevare come, invece, da G. TACCOGNA, *I partenariati pubblico-pubblico orizzontali, in rapporto alla disciplina dell'aggiudicazione degli appalti*, in *federalismi.it*, 2015, n. 18, ritiene che il tema dei partenariati contenuto nel Codice dei contratti pubblici sia trattato in maniera disorganica per il fatto che attualmente l'amministrazione risulta oltremodo parcellizzata i rivoli di competenze ai quali fanno da contrappunto capacità di spesa ridotte, che rendono viepiù impossibile, molte volte, l'accesso a diversi strumenti codicistici.

55 In questi termini, vedasi l'analisi di M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2018, n. 2, ove l'Autrice sottolinea come le due discipline presentino diversità dovute alle finalità perseguite (la tutela della concorrenzialità nel caso del d.lgs. n. 50/2016 mentre lo sviluppo sociale nel caso del terzo settore). Si deduce tuttavia dall'analisi che questa differenza, attenendo ad una questione di fondo, rende in definitiva difficilmente conciliabili i due corpi normativi. In giurisprudenza vedasi, invece Consiglio di Stato, sez. V, 16 aprile 2014, n. 1863 e sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139.

56 Se il tema è chiaro con riferimento al terzo settore (vedasi, ad esempio, A. MIRAGLIA, *Gli affidamenti alle cooperative sociali: le regole e le deroghe*, in *Giornale di dir. amm.*, 2011, n. 2, p. 150 ss. e P. CERBO, *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti disomogenei*, in *Urbanistica e appalti*, marzo 2011, p. 335 ss.), si segnala anche la tesi di da A. ROMANO TASSONE, *La società in house dall'«eccezionale eccezionalità» alla «anomala normalità»*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2014, n. 2, che con riferimento alle società *in house* giustifica l'alternatività al mercato dalle ragioni sociali e di interesse pubblico sottese alla scelta di affidamento alla società partecipata. Il che dimostra, in definitiva, che le ragioni di base per un sistema di gestione alternativo all'economia di mercato, sono comuni tanto al Codice del terzo settore quanto al Codice dei contratti pubblici.

57 Tanto è vero che si è dovuto attendere l'art. 8, d.l. n. 76/2020 per coordinare a livello normativo i due codici. A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 2021, n. 21, sottolinea, con riferimento agli istituti del Codice del terzo settore, che «Si pone tuttavia un interrogativo e cioè se le amministrazioni saranno capaci o meno di sfruttare l'opportunità che il nostro ordinamento offre loro ed intraprendere la nuova strada suggerita dagli istituti disciplinati dagli artt. 55 56 e 57, del d.lgs. n. 117/2017. Possibili ostilità da parte delle pubbliche amministrazioni potrebbero, infatti, derivare dal timore di annosi contenziosi (magari promossi da enti for profit) per asserite violazioni della disciplina pro -concorrenziale. Ciò potrebbe allora indurre gli enti pubblici a preferire l'utilizzo degli istituti del Codice dei contratti pubblici, nella convinzione della loro maggior garanzia», p. 134, cit.. Cfr. anche le riflessioni di P. DE ANGELIS, *La partecipazione dei soggetti privati, non profit e for profit, nella erogazione dei servizi sanitari*, Giappichelli, Torino, 2017 e L. PARONA, *La gestione dei servizi tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, in S. PELLIZZARI-A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

coprogrammazione e la coprogettazione, la partecipazione privata al processo decisionale delle politiche pubbliche. Avvicinandosi, in questo secondo caso, a quanto previsto dall'art. 112, comma 4, del d.lgs. n. 42/2004, che consente a Stato ed enti territoriali di stipulare accordi anche con la partecipazione dei privati per definire strategie e programmi di valorizzazione dei beni culturali. Si tratta però di uno strumento che, oltre a non essere coordinato con la disciplina degli appalti pubblici e del terzo settore, non ha ricevuto significativa diffusione, probabilmente proprio per il fatto che mancava una ossatura minima di questi accordi⁵⁸.

Insomma, l'assenza di una organicità che, nel Codice dei beni culturali, trovi sintesi dei diversi aspetti -concorrenziali, di condivisione decisionale e di partecipazione della galassia *non profit*- porta con sé il rischio di rendere inefficiente ciascuno degli strumenti, ove utilizzato autonomamente e senza legami con gli altri.

Se questo dimostra viepiù sul piano pratico la necessità di individuare uno strumento di coordinamento normativo d'ambito, la lettura del Codice dei beni culturali fornisce però anche l'*input* necessario per proporre una soluzione di sintesi. Vi si fa riferimento, come si accennava, agli "accordi"⁵⁹ della pubblica amministrazione, dunque a qualcosa di alternativo sia al contratto di appalto o concessione, che al sistema della convenzione ed accreditamento con il privato senza scopo di lucro. E questo per una ben precisa ragione: il d.lgs. n. 42/2004 parte dal presupposto che la funzione ordinamentale del bene culturale, di natura pubblica, non sia transigibile attraverso strumenti di diritto privato.

Ebbene, la parola accordo nel diritto amministrativo trova due referenti normativi in rapporto di genere a specie l'uno con l'altro⁶⁰: l'art. 15, l. n. 241/1990, che riguarda le intese tra pubbliche amministrazioni e l'art. 34, d.lgs. n. 267/2000, che invece si riferisce specificamente a quelli che vengono definiti accordi di programma. Si tratta secondo la ricostruzione operata dalla dottrina, di accordi di programmazione

58 Oltre che, probabilmente, per il fatto che la disciplina dei beni culturali è sempre stata vista come appannaggio esclusivo dello Stato. Secondo A. GEMMA, *Il diritto dei beni culturali: una nuova frontiera degli studi privatistici*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, RomaTre Press, Roma, 2021, però, si starebbe in questi tempi finalmente giungendo «al superamento di quel confine netto fra pubblico e privato che per decenni ha demarcato nettamente competenze e responsabilità», p. 18, cit.

59 Vedasi in proposito alla linea di demarcazione tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico 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*, ESI, Napoli, 1995, ove si incentra la distinzione sulla natura della funzione esercitata e, dunque, del potere speso. Il ragionamento è poi in parte ripreso da F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Giuffrè, Milano, 2004.

60 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, in *lexitalia.it*.

negoziata di diritto pubblico⁶¹, raggiunta attraverso il “consenso unanime delle amministrazioni interessate” e che detengono potestà autonome, ma riconnesse alla medesima operazione amministrativa⁶². Trattandosi di coordinamento tra pubblici potere, si comprende come mai si applichino all’intesa solamente i principi del Codice civile, per di più ove compatibili: ciò non toglie, però, che l’accordo generi obblighi direttamente vincolanti per i partecipanti, tanto è vero che questi possono essere azionati avanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva⁶³. L’istituto in parola è dunque uno strumento di governo della complessità⁶⁴, poiché a fronte gestione polistrutturata dell’interesse pubblico non vi è una unica autorità competente, ma una pluralità di conoscenze tutte necessarie e nessuna transigibile o sacrificabile *tout court*. E questo, partendo dalle riflessioni che si sono proposte, è ancor ben chiaro nell’ambito dei beni culturali, ove la gestione territorialmente omogenea come visto richiama discipline molto variegata involgendo aspetti di

61 Vedasi F. MANGANARO, *Il coordinamento degli interessi pubblici nell'accordo di programma*, in *Giur. it.*, 1994, n. 6, G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999, nonché E.M. MARENGHI, *Le tipologie dell'amministrazione per accordi*, Gentile Editore, Salerno, 1996. In tutti questi scritti, l’idea che emerge è che l’accordo, come sistema di definizione dell’interesse pubblico alternativo alla emanazione del provvedimento, ha legittimazione nel diritto amministrativo nella misura in cui sia il risultato di un procedimento in senso proprio. Ossia, ove risulti essere espressione e sintesi delle diverse posizioni raccolte nel luogo di espressione propria dell’interesse legittimo, cioè il procedimento (questa la funzione procedimentale anche per G. BERTI, *Le difficoltà del procedimento amministrativo*, in *Amministrare*, 1991,, n. 2). Si tratta peraltro di uno schema che viene utilizzato anche a livello di allocazione delle competenze, come sottolinea M. DI PAOLA *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303*, in *Lexitalia.it*, 2013, n. 12.

62 Cfr. F.G. SCOCA, *Autorità e consenso in AA.VV., Autorità e consenso nell'attività amministrativa. Atti del XLVII Convegno di Scienza dell'Amministrazione. Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2001*, 2002, Giuffrè, Milano, 2002, metteva però i guardia dall’eccesso di “consensualismo”: «in dottrina, soprattutto nelle opere più recenti, aleggia spesso una “mistica” del consenso: l’autorità rappresenterebbe il passato, il consenso il futuro di un’amministrazione democratica», p. 431, cit.

63 Ai sensi dell’art. 133, comma 1, d.lgs. n. 104/2010. Le ragioni dell’iscrizione alla giurisdizione esclusiva non sono di economia processuale, bensì riconnesse al fatto che nell’accordo vi è spendita di pubblico potere, come sottolineato da in A. POLICE, *La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, G.P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Milano, 2014, p. 135 ss.

64 P. LE GALES, *La nuova political economy delle Città e delle Regioni*, in *Stato e Mercato*, 2005, n. 1, sottolinea come la complessità data dalla fluidità sociale ha imposto l’accordo come metodo di sintesi di interessi oramai disomogenei. Sugli effetti di questa disarticolazione delle competenze, vedasi invece A. MOLITERNI, *Note minime in tema di complessità e diritto amministrativo*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Giappichelli, Torino, 2021, ove si adombra sostanzialmente una crisi del provvedimento o, quantomeno, del modo novecentesco di intendere l’espressione del potere amministrativo. Gli schemi unilaterali di definizione del pubblico interesse si sono dimostrati progressivamente sempre più inadeguati a dare risposte condivise alla gestione dei beni collettivi; di qui la spinta verso l’utilizzo di sistemi alternativi, che prevengano anche il contenzioso attraverso la preventiva condivisione da parte dei destinatari dell’azione pubblica. Cfr. pure D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002.

gestione economica, sociale e, appunto, culturale. In tema, deve peraltro aggiungersi che l'avvenuto superamento della dicotomia-contrapposizione tra tutela e valorizzazione⁶⁵ del bene culturale, rende ancora più difficoltoso cristallizzare e suddividere monoliticamente le competenze in materia gestionale, rendendo anacronistici schemi classici di esternalizzazione che a tali concetti si riferiscono⁶⁶.

Dunque, l'accordo di programma, quale strumento programmatorio d'ambito⁶⁷, consente la sintesi di questi diversi aspetti, potendo coordinare l'azione dei pubblici poteri e, al contempo, potenziarla attraverso l'apporto privato, sia in fase di definizione delle politiche territoriali che in fase esecutiva⁶⁸. L'aspetto di partecipazione programmatoria è probabilmente quello più interessante, ponendosi in linea come visto con le più recenti riforme⁶⁹. Si deve infatti ricordare che la stipula della intesa avviene attraverso l'istruttoria partecipata nella conferenza di servizi⁷⁰, ove i privati possono intervenire contribuendo alla determinazione dell'interesse pubblico. E questo restituisce dignità al procedimento come luogo di definizione del contemperamento di interessi pubblici e privati, non svilito dall'utilizzo dello strumento consensuale ma semmai riconsegnato alla sua propria funzione. Per di più, come si vedrà, lo stesso accordo, proprio per la sua natura flessibile ed aperta al

65 Vedasi sul punto quanto sostenuto da C. BARBATI, *Governo del territorio, beni culturali e autonome: luci e ombre di un rapporto*, in *Aedon*, 2009, n. 2, ove rappresenta 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».

66 L'unificazione gestionale che riconnette tanto la protezione quanto la promozione del patrimonio storico artistico, tuttavia, consente però di aprire la strada alla partecipazione privata senza che questa venga vista come un attentato alla integrità del bene stesso ovvero della potestà amministrativa. Ne è in effetti una dimostrazione la circostanza, ad esempio, che il Codice del terzo settore affidi a soggetti privati la gestione di questi beni, definendo quest'opera come finalizzata al perseguimento collettivo.

67 Vedasi su queste tesi L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Giappichelli, Torino, 2022, nonché, quanto alle analisi di diritto generale da cui quest'opera trae spunto, F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amm.*, 1999, n. 2, e pure G. COMPORI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, n. 2.

68 Nella fase esecutiva dell'accordo, l'attività di attori pubblici e privati non differisce dallo schema tradizionale del servizio pubblico. Anche in questo caso, infatti, si tratterà di adempimenti essenzialmente materiali di invero delle posizioni giuridiche astratte, come sottolineato da G. CAIA, *I servizi pubblici* in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO TASSONE-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi Editoriale Bologna, 2005.

69 Il riferimento, ancora una volta, è al d.lgs. n. 117/2017 (cfr. E. FIDELBO, *Gli affidamenti in favore degli enti del Terzo settore. Un confronto tra gli indirizzi ministeriali e le linee guida ANAC*, in *labsus.org*, 7 marzo 2022), ma anche al PNRR.

70 U. POTOTSCHNIG, *Decentramento e partecipazione nella riforma del Comune*, in *Atti del Convegno nazionale sul decentramento amministrativo urbano*, A.V.E.T.E., Roma, 1971. Già cinquant'anni orsono l'Autore prefigurava la necessità di condivisione delle politiche gestionali dei beni collettivi a livello territoriale d'ambito. Si tratta oggi di un auspicio piuttosto condiviso da parte della dottrina, cfr. S. DE MEDICI-M.R. PINTO, *Valorizzazione dei beni culturali pubblici e strategie di riuso*, in *Techne*, III, 2012.

mutamento degli interessi sostanziali che ne stanno alla base, è strumento che può essere adattato in maniera tale da garantire l'ascolto e la partecipazione costante anche in fase attuativa⁷¹.

Attraverso l'accordo, però, si definiscono anche le modalità puntuali di erogazione del servizio, consolidando funzione programmatica e di progettazione, che invece appaiono separate nel Codice del terzo settore. Se, infatti, l'intesa coordina le varie competenze, è proprio perché definisce tempi, compiti e modalità nell'esecuzione di un programma complesso degli interventi di gestione del servizio pubblico. Come sottolineato tanto dalla dottrina⁷² quanto dalla giurisprudenza⁷³, la previsione di cui all'art. 34 d.lgs. n. 267/2000 è talmente ampia da consentire operazioni amministrative⁷⁴ dal contenuto quanto più vario e complesso⁷⁵. Laddove poi il contenuto puntuale delle modalità esecutive del programma non sia determinabile *ex ante* con sufficiente grado di precisione, si può comunque addivenire alla preventiva definizione delle metodologie decisionali, ossia alla istituzione di un luogo di dialogo tra i soggetti coinvolti. Questo posto che, come si è visto, non sussistendo una potestà autoritativa unica che possa far valere rapporti gerarchici nelle decisioni, non vi è margine per la definizione unilaterale del punto di equilibrio tra gli interessi coinvolti.

71 E questo profilo attiene proprio al fatto che la funzione amministrativa non involge più la determinazione autoritativa di quale sia l'interesse prevalente, bensì si esprima nella scelta in ordine al corretto equilibrio degli interessi coinvolti che sono preesistente al provvedimento e dallo stesso debbono essere raccolti. Cfr. G. NAPOLITANO, *I grandi sistemi del diritto amministrativo*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007, in specie p. 5 e ss., nonché D. SORACE, *Promemoria per una nuova «voce» «atto amministrativo»*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1988.

72 G. GRECO, *Il regime degli accordi pubblicistici*, in *Diritto dell'economia*, 2001, n. 3, *Id.*, *Attività consensuale dell'amministrazione e ruolo del cittadino*, in *Diritto dell'economia*, 2002, n. 3-4 (il quale propende però per l'atipicità dello strumento), F. MANGANARO, *Il coordinamento degli interessi pubblici nell'accordo di programma*, in *Giur.it.*, 1994, n. 2, F. LEDDA, *Appunti per uno studio sugli accordi preparatori di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1996, n. 4, e C. MUCCIO, *Modificabilità di un piano territoriale mediante accordi di programma*, in *Lexitalia.it*, oltre a F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Cedam, Padova, 1998.

73 In ultimo, vedasi Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948.

74 Cfr., M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996, il quale con chiarezza mette in relazione l'iter del procedimento e la congruità-correttezza della decisione che ne è il risultato, e che è la sintesi delle posizioni di interesse emerse dal colloquio-confronto con i privati.

75 Così, già da tempo lo strumento è stato utilizzato per il coordinamento di amministrazioni autonome che però, singolarmente, non sarebbero riuscite a conseguire il risultato operativo complesso, come sottolineava già G. DI GASPARE, *L'accordo di programma: struttura, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Le Regioni*, 1988, n. 2, nel proporre uno studio del procedimento amministrativo che portava alla stipula in uno con la successiva fase esecutiva (in specie p. 278 ss.).

Insomma, l'accordo di programma è una fonte consensuale di obbligazioni⁷⁶ di diritto pubblico, frutto di una condivisione programmatica e gestionale tra la P.A. ed i cittadini. Questi ultimi, infatti, possono partecipare anche nella fase esecutiva rendendosi volontariamente obbligati⁷⁷ alle disposizioni pattizie con un atto unilaterale d'obbligo⁷⁸, così consolidando la parte programmatica con quella gestionale⁷⁹. Peraltro, maggiore sarà la capacità dell'accordo di rendere prevedibile l'azione amministrativa e di creare quella rete relazionale che genera esternalità positive "da contatto", maggiore sarà l'attrattività verso i privati, che ne potranno estendere adesivamente il contenuto obbligatorio. Anche per questa capacità espansiva delle obbligazioni di diritto pubblico, allora, l'accordo di programma può divenire efficace strumento di semplificazione ed efficientamento.

6. Contenuto dell'accordo.

Fin qui si è trattato dell'accordo di programma da un punto di vista eminentemente teorico. La reale capacità innovativa del strumento, tuttavia, si misura pure individuandone il contenuto.

Come visto, la norma del Testo unico degli enti locali non indica quali siano le disposizioni da inserire nell'intesa, semplicemente consentendo che questa veicoli la definizione di programmi e servizi. A livello minimale, allora, se il distretto culturale, quale programma integrato di azioni gestionali volesse essere solo un sistema per individuare progetti meritevoli di sovvenzione, vi saranno definite, le modalità di selezione dei progetti rilevanti e di conseguente erogazione di contributi. Maggiore utilità, però, vi sarà ove si definissero nello strumento le modalità di valorizzazione

⁷⁶ Vedasi in proposito quanto affermato da E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2010, secondo il quale dall'accordo di programma «discendono obblighi reciproci alle parti interessate e coinvolte nella realizzazione di complessi interventi», p. 597, cit. Così, però, già riteneva sussistenti effetti obbligatori A. QUARANTA, *Il principio di contrattualità nell'azione amministrativa*, in *Rassegna giuridica della sanità*, 1987, n. 36, in specie p. 6 ss.

⁷⁷ Attraverso un atto comunemente denominato "unilaterale d'obbligo", codificato in alcune realtà come quella della Regione Veneto, che ha previsto lo strumento nella legge n. 23 del 1° giugno 1999.

⁷⁸ La giurisprudenza ha peraltro avuto modo di chiarire come, in questi termini, l'atto unilaterale non esaurisca una funzione esclusivamente privatistica, poiché non afferisce ad un modulo negoziale. Semmai, esso ha una funzione servente rispetto all'accordo di natura pubblicistica al quale accede – seppur, in questo senso, non viene specificato se a questo punto anche la natura dell'atto unilaterale abbia a sua volta consistenza pubblicistica. Così, Cons. Stato, sez. II, 6 aprile 2021, n. 2773, il quale, seppur incidentalmente, suggerisce «la necessità di rinvenire un preciso referente normativo nel panorama ordinamentale in grado di suffragare la "tipicità" degli atti unilaterali d'obbligo» proprio perché questi riverberano comunque sull'esercizio di un potere amministrativo che, appunto, è assolutamente tipico.

⁷⁹ Si tratta, anche in questo caso, della assunzione di una obbligazione che si annovera sostanzialmente agli obblighi diritto pubblico. Sia consentito il rinvio, quanto alla natura di questo atto di adesione, a G. BIASUTTI, *Sulla incerta natura dell'atto unilaterale d'obbligo nell'accordo di programma: atto dispositivo di diritti in attesa di espansione?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, n. 3.

integrata dei beni culturali, attraverso la realizzazione di eventi o la costruzione di collegamenti conoscitivi tra i soggetti partecipanti⁸⁰, che verranno così messi a rete (senza escludere, evidentemente, pure forme di finanziamento).

Per vero, se si va ad analizzare l'esempio di più noto di attuazione del distretto culturale evoluto, ossia quello istituito dalla Regione Marche, attraverso la relativa legge regionale n. 4/2010, ci si avvede che solo il primo passo di quelli sopra elencati è stato realizzato. Sebbene, infatti, al distretto⁸¹ possano partecipare tanto istituzioni pubbliche quanto privati⁸², con lo strumento ci si è limitati a dettare criteri individuare i progetti culturali meritevoli di finanziamento⁸³. 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, inquadrabile tra gli accordi sostituivi del provvedimento ai sensi dell'art. 11, l. n. 241/1990. Si vede però che il partenariato, in questo caso, non abbraccia la fase programmatica, e così le diverse iniziative hanno una complessiva organicità solo nella visione politica complessiva della giunta che delibera sui finanziamenti. Anche con questa criticità, i risultati partecipativi sono stati però rilevanti, a dimostrazione di come il solo fatto di creare una sinergia in ambito culturale generi di per sé esternalità positive⁸⁴.

Invero, questo dato dimostra pure come il primo valore aggiunto del distretto culturale sia costituito dalla semplificazione amministrativa che questo presuppone attraverso la definizione omogenea delle procedure e dei criteri utilizzati per la

80 Nulla vieta peraltro, che l'accordo si presenti aperto alla partecipazione di nuovi soggetti. Semplicemente, in tal caso, saranno disciplinate le modalità della relativa adesione.

81 Che dimensionalmente ricopre l'intera regione così dimostrando che probabilmente non si sono realmente considerati gli elementi di integrazione economico-territoriale e culturali di cui si è detto.

82 Cfr. S. DE MEDICI, *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2010, e G.P. BARBETTA-M. CAMMELLI-S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, Bologna, 2013. Entrambi gli scritti sottolineano infatti come si debba partire dall'analisi del tessuto connettivo e imprenditoriale del singolo territorio per poter giungere alla corretta determinazione dell'utilizzo dei beni che vi afferiscono (la prima) e quindi costruzione delle funzioni distrettuali (i secondi).

83 Per vero senza nemmeno creare un quadro decisionale organico, ma rimettendo tale funzione alle decisioni della giunta regionale, come si può vedere dalla deliberazione attuativa 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*. A valle, poi, 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 idee, con la precisazione che la partecipazione finanziaria del proponente non può in ogni caso essere inferiore al 60% del costo totale dell'iniziativa laddove deve però comunque essere garantita la simultanea compresenza di parte pubblica e privata nella gestione dell'intero intervento. Sulla procedura utilizzata per la coprogettazione delle iniziative (concorso di idee) si rinvia all'analisi di M. NUNZIATA, *I concorsi di progettazione e di idee nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, in *giustamm.it*, 2018, n. 3.

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

gestione delle risorse presenti nell'ambito di riferimento. Già solo questo aspetto è in grado di generare attrattività per gli investimenti (economici e sociali) nel territorio. Dunque, quando questa omogeneità delle procedure non può essere raggiunta attraverso il laborioso percorso legislativo, può essere conseguita proprio a mezzo di un accordo tra enti territoriali, pur autonomi e privi, appunto, di potestà legislativa.

In questo, pertanto, si apprezza il contenuto essenziale dell'accordo, che per avere successo deve indicare una serie di procedimenti decisionali predeterminati e fissi nei loro criteri di fondo pur nella necessaria flessibilità operativa del caso. Solo così si fornisce al distretto una ossatura amministrativa sufficiente a renderlo elemento di semplificazione attrattiva per i cittadini, gli imprenditori e, financo, gli altri enti pubblici. I quali, agglutinandosi, potranno dunque costituire la massa critica funzionale alla produzione di esternalità positive dell'operazione amministrativa così congegnata.

7. Rapporto giuridico inverso e beni culturali: una teoria realizzata nel distretto culturale.

La già richiamata teoria delle garanzie obbiettive⁸⁵ ribalta il rapporto tra ente impositore e contribuente. Il soggetto attivo del rapporto, infatti, è il cittadino, mentre sul lato passivo si pone lo Stato che, imponendo il prelievo fiscale, è contestualmente obbligato alla erogazione di servizi pubblici⁸⁶. Nondimeno, nel momento in cui il contribuente versa le imposte, perde la propria individualità, venendo diluito nella collettività che, complessivamente intesa, è destinataria del servizio pubblico⁸⁷. È questo l'aspetto fondamentale di contatto tra questa teoria e la ricostruzione del patrimonio culturale come bene collettivo a destinazione pubblica⁸⁸. Attraverso il riconoscimento identitario di una comunità culturale, si instaura un rapporto giuridico inverso che impone all'amministrazione di garantire tutela e valorizzazione di quel patrimonio storico-artistico identitario a favore dei cittadini che vi si riconoscano. Ed il fondamento legale di questa obbligazione si rinviene già a partire dallo statuto costituzionale del bene culturale, quale bene-fine dell'ordinamento⁸⁹, pubblico, dunque, per destinazione.

85 Ancora, vedasi S. BUSCEMA, *I servizi economici pubblici. Origini, evoluzione, strumenti di gestione e di garanzia*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2002 nonché la rielaborazione operata con analisi delle garanzie di finanza pubblica multilivello agli organi europei, A. CRISMANI, *La tutela*, op. cit.

86 Così S. BUSCEMA, *Trattato*, op. cit., p. 30 e p. 101. L'Autore specifica, peraltro, che questo rapporto viene ad instaurarsi nel momento in cui il contribuente versa le proprie tasse nelle casse dell'erario: è questo il momento della inversione del rapporto impositivo.

87 Così A. CRISMANI, *La tutela*, op. cit., p. 63.

88 D. D'ORSOGNA-A. IACOPINO, *El patrimonio*, op. cit.

89 L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2016, nonché A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali. Spunti di riflessione nella prospettiva del risultato amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, entrambi nella prospettiva di una evoluzione

Questa ricostruzione consolida i risultati raggiunti dalla recente dottrina, che definisce un “diritto”⁹⁰ la posizione del cittadino che pretenda l’accesso alla risorsa culturale⁹¹. Al contempo, però, tale teorizzazione identifica la fonte legittimante di questo rapporto nella interconnessione biunivoca che si instaura tra comunità e bene culturale, sulla scorta di quanto affermato dalla Convenzione di Faro che, proprio in questi termini norma per la prima volta le “comunità di cultura”⁹². Questa convenzione, tuttavia, è pure rilevante per il fatto che, proprio attraverso l’elemento comunitario ed identitario, apre la via alla gestione collettiva di questa categoria di beni, pur con la garanzia di diritto pubblico nella supervisione dell’apparato amministrativo sull’attività dei privati. Anche in questo caso, però, si tratta viepiù di controllo collaborativo, laddove il pubblico potere esercita l’autoritatività solo ove non abbia alternativa e con il fine specifico ed esclusivo di tutelare il bene collettivo⁹³, non già di indirizzarne la produzione o utilizzazione in maniera unilaterale⁹⁴.

Nondimeno, se applicare la teoria delle garanzie obbiettive consente di giustificare lo sforzo finanziario ed amministrativo volto alla gestione del patrimonio culturale, di contro pone il problema di individuare la garanzia giuridica al perseguimento del pubblico interesse. Sin dall’inizio, infatti, la ricostruzione di un obbligo pubblico nascente dal rapporto inverso di imposta ha scontato il limite dei mezzi di tutela garantiti al cittadino. Anche sotto questo profilo, invero, l’accordo di programma consente di dare una risposta efficace. Essendo strumento di condensazione dell’interesse collettivo della comunità ma pur sempre accordo sostitutivo di un provvedimento ad efficacia plurisoggettiva, esso dà accesso alla tutela giurisdizionale diretta avanti al T.A.R. Invero, nel momento in cui la fase istruttoria aperta in

dinamica del concetto di gestione del bene culturale. Per uno studio istituzionale della evoluzione della costituzione materiale, il riferimento corre invece a G. BRANCA, *Commentario della costituzione. Principi fondamentali art. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.

90 A prescindere dalla concreta connotazione dei termini, lo si riferisce al fatto che la posizione giuridica stessa fa corrispondere alla pretesa del cittadino un obbligo di risposta da parte della pubblica amministrazione.

91 R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale in Foro amm.*, 2016, n. 4, in specie, p. 496, cit. nonché M. VAQUER CABALLERÍA, *El derecho*, *op. cit.* Con riferimento ai referenti costituzionali che giustificano la qualificazione della posizione giuridica soggettiva, vedasi, tra gli altri, pure S. RODOTÀ, *Articolo 42* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982, p. 69 ss., P. VIRGA, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, Edizioni Universitarie, Palermo, 1962, e M. RENNA, *Beni pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006.

92 Si tratta, nella dizione originale, del *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*. La convenzione è stata adottata il 27 ottobre 2005 e sottoscritta dall’Italia il 27 febbraio 2013, ma solo recentemente ratificata in sede parlamentare con legge 1° ottobre 2020, n. 133 G. SEVERINI-P-CARPENTIERI., *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *federalismi.it*, 2021, n. 8.

93 Così viene peraltro ricostruito lo spirito della convenzione in AA.VV., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali. Egesi delle recenti riforme e novità normative*, Milano, 2018.

94 Condizione, quest’ultima che, come visto, si verifica proprio nel distretto regolato attraverso l’accordo di programma, laddove è prevista la costituzione di un soggetto di controllo sull’esecuzione ai sensi dall’art. 34 T.U.E.L.

conferenza di servizi consente la partecipazione degli interessati nel procedimento, il relativo prodotto giuridico, che è appunto l'accordo, definisce i destinatari del servizio pubblico e le relative caratteristiche, così come il novero degli operatori privati *-profit* e *non profit*- che contribuiscono alla realizzazione dello stesso. Così, anziché liquefare l'interesse del singolo nella collettività, lo condensa con la coprogrammazione e coprogettazione dandogli dignità sia sotto il profilo procedimentale⁹⁵ che sotto il profilo processuale. Infatti, in esito al perfezionarsi dell'intesa, enti pubblici e privati coinvolti, potranno adire il T.A.R.⁹⁶, sia nel caso i cui l'accordo sia loro pregiudizievole, sia qualora lo stesso, garantendo loro un servizio, non sia stata adempiuto⁹⁷. E questo non stupisce, perché in ogni caso l'accordo, quale strumento di concertazione di interessi pubblici, non può avere l'effetto di mutare la natura⁹⁸ dei poteri coinvolti.⁹⁹, che permangono vincolati alla erogazione del pubblico servizio culturale.

95 E questo perché, come si accennava, la coprogrammazione, ossia il coinvolgimento dal basso degli strati sociali nel procedimento di politica decisionale, è fondamentale per il successo della gestione a rete del servizio pubblico, come sostenuto da L. CATALDO (a cura di), *Musei e patrimonio in rete: dai sistemi museali al distretto culturale evoluto*, Hoepli, Milano, 2014, nonché G.P. BARBETTA-M. CAMMELLI-S. DELLA TORRE (a cura di), *op. cit.*

96 È noto, infatti, che l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, d.lgs. n. 104/2010 ascrive alla cognizione giurisdizionale amministrativa le questioni che attengono tanto alla legittimità dell'accordo sostitutivo o integrativo del provvedimento (fattispecie nella quale rientra anche l'accordo di programma), sia la relativa esecuzione, come confermato, anche recentemente, dalla giurisprudenza, cfr. *ex multis*, Corte di Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 gennaio 2019, n. 2082.

97 Salva in ogni caso la già riferita possibilità di applicazione del comma VII dell'art. 34 T.U.E.L., ove è previsto che si istituisca un organo collegiale di verifica della esecuzione del programma. Sarebbe in buona sostanza una sorta di collegio di garanzia di carattere amministrativo che viene istituito senza traslazione di competenze perché direttamente previsto dalla norma. 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 *Riv. trim. appalti*, 1995, n. 2, 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*, Plus, Pisa, 2004, p. 271 ss. in particolare.

98 F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, n. 1-2 sostiene infatti come in questi casi «si può, invece, dedurre che il principio di sussidiarietà orizzontale abbia natura bidirezionale quanto alla cura degli interessi a protezione necessaria. Per questi interessi, infatti, la sussidiarietà orizzontale interviene in maniera bidirezionale, nel senso che la responsabilità della loro effettiva realizzazione fluisce, senza soluzione di continuità, dalle amministrazioni pubbliche ai privati e viceversa, sempre al fine di garantire livelli essenziali di prestazioni», p. 61, cit.

8. La garanzia dell'effettività del servizio distrettuale.

Si è visto che l'accordo definisce un sedime minimo di architettura amministrativa rispetto a diverse competenze coinvolte all'interno al distretto, ed è azionabile non solo dai paciscenti pubblici o privati e da chi abbia interesse a partecipare alle singole procedure¹⁰⁰ ma anche da soggetti terzi al procedimento¹⁰¹. Proprio alla luce di queste caratteristiche, esso è anche occasione per definire degli standard minimi di servizio. Infatti, l'interazione conoscitiva consente anche di stabilire quale sia il contenuto delle prestazioni garantite all'interno del distretto, a partire dal livello minimo di semplificazione burocratica che deve essere raggiunta. Si tratterebbe, in buona sostanza, di una funzione simile a quella della carta di servizi che viene sottoscritta tra P.A. e concessionario di un pubblico servizio¹⁰². In questo caso, però, se da un lato l'accordo vincola le amministrazioni al raggiungimento di questi *standard*, anche i

99 Infatti, siccome l'accordo è una formula di coordinamento, non si ha effetto traslativo delle competenze nemmeno ove venga istituito l'organo di controllo (che comunque verrebbe ascritto di potestà pubblicistiche e, quindi, vedrebbe tra i propri componenti le P.A. paciscenti). Così D. D'ORSOGNA, *Le relazioni organizzative. Il coordinamento*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 119. Vedasi anche in argomento M. TRIMARCHI, *Premesse sistematiche sulle relazioni organizzative*, in P.A. – *Persona e amministrazione*, 2021, n. 1 e F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi Editore, Bologna, 2001, come pure F. CORTESE, *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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, il quale si rifletta sulla circostanza di come il coordinamento possa essere visto quale risposta della funzione amministrativa alla fluidità del tessuto sociale, dove un'amministrazione più che decidere, sceglie.

100 Ad esempio, nel caso di un operatore economico che voglia conseguire un contributo secondo le procedure previste nell'ambito del distretto medesimo. Si deve ricordare, però, che in caso di inadempimento da parte della P.A., i rimedi per il paciscente sono solo quelli del diritto amministrativo, tanto dal punto di vista processuale quanto da quello sostanziale, come sottolinea L. MARTINEZ, *Giurisdizione amministrativa ed esecuzione forzata in forma specifica (art. 2932 c.c.)*, Cedam, Padova, 2012.

101 Per questi ultimi, trattandosi atto sostitutivo del provvedimento amministrativo, valgono anzitutto le regole generali di accesso alla tutela giurisdizionale, non trattandosi di un atto di autonomia privata indifferente ai terzi (sul principio di relatività degli effetti del contratto vedasi C.M. BIANCA, *Diritto civile*, Parte III, *Il Contratto*, Giuffrè, 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*, Utet, Torino, 1999, a dimostrazione della radicale incompatibilità del modello civilistico con riguardo all'accordo di programma). Con riferimento alla giurisprudenza in materia vedasi, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2022, n. 5717.

102 Il riferimento, ancora una volta, corre alle tesi sviluppate in punto di diritto amministrativo generale da V. CERULLI IRELLI, *Il negozio ... op. cit.*, peraltro ribadita dall'Autore nel più recente testo *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 406 ss. Con riferimento, invece, alla qualificazione giuridica del contratto di servizio, le tesi oscillano tra il contratto a favore di terzi e la natura di accordo sostitutivo del provvedimento, cfr., rispettivamente, 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*, Plus, Pisa, 2004, e C. MARZUOLI, *Il contratto di servizio in materia radiotelevisiva: un contratto autentico?*, in *Diritto della radiodiffusione e delle telecomunicazioni*, 2000, p. 749 ss.

privati che vi partecipino sono altrettanto obbligati al soddisfacimento dell'interesse ultimo del distretto culturale, che è quell'accrescimento conoscitivo-funzione ordinamentale del bene culturale¹⁰³. Ove affidatari della gestione del patrimonio storico-artistico, infatti, i privati diventano co-gestori del servizio pubblico d'ambito.

La definizione di *standard* di servizio pubblico, allora, apre la via ad una ulteriore possibilità di giustiziabilità, quella del c.d. ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione previsto dal d.lgs. n. 198/2009, anche chiamato *class action* pubblica. Si tratta, in sintesi, di una azione proponibile al fine di ristabilire l'efficienza dell'azione amministrativa proprio nel caso in cui questa non sia rispettosa degli standard di pubblico servizio stabiliti con atti di portata generale. Essa non consente la condanna della P.A. ad una attività ripristinatoria puntuale o per equivalente, ma ne verifica l'inadempimento e ordina di porvi rimedio entro un termine, spirato il quale si può ulteriormente interessare il giudice attraverso l'azione di ottemperanza¹⁰⁴. Qualificando quindi l'insieme delle procedure armonizzate nel distretto in uno con i livelli di accesso alla risorsa ivi previsti in termini di standard minimi di servizio, si può addivenire ad una nuova ipotesi di giustiziabilità collettiva di questo diritto sociale¹⁰⁵, ulteriore dimostrazione di come l'accordo condensi un interesse collettivo che rischierebbe altrimenti di restare apolide proprio perché riferito al patrimonio storico-artistico -anch'esso collettivo, appunto. E, peraltro, proprio il fatto che questo strumento processuale consenta al T.A.R. di accedere al fatto amministrativo, nella misura in cui prevede che il giudice valuti l'inadempimento della P.A. in relazione alle risorse alla stessa disponibili, rende piena la tutela processuale¹⁰⁶. Si rende così effettivo quel rapporto inverso che

103 In questo senso, si può dire che il distretto, avendo ad oggetto la gestione del patrimonio culturale, partecipa della medesima funzione ordinamentale del patrimonio gestito. Questa conclusione non sorprende, ricordando che, ancora una volta, il bene culturale è un bene-fine.

104 Vedasi sul tema, U.G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, n. 3, nonché, con approccio critico allo strumento per la sua ritenuta inefficacia alla luce della impossibilità di una pronuncia di condanna, P.M. ZERMAN, *Partenza in salita per la class action*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2009 e V. GASTALDO, *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 10.

105 Come tale, notoriamente a prestazione non garantita, nel senso in cui la dottrina giuspubblicistica tradizionale intende il termine, come sottolinea G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, n. 3, p. 755 ss.

106 In questi termini, A. POLICE, *L'epifania della piena giurisdizione nella prima stagione della «giurisdizione propria» del Consiglio di Stato*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2018, n. 2, p. 263 ss., che ricostruisce sotto il profilo storico il concetto di giurisdizione estesa al merito per venire a concludere che *ab origine* l'espressione era riferita al fatto che il Consiglio di Stato, quale giudice *nell'amministrazione*, avesse poteri cognitori di analisi diretta e completa della vicenda amministrativa. È allora anche oggi questa capacità visiva che, a valle, consente la pienezza della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive pubbliche e private avanti al giudice amministrativo.

riconnette la comunità di cultura con il bene culturale e l'amministrazione che lo gestisca stesso sulla falsa riga di quanto avviene con il rapporto inverso di imposta.

Profilo critico che si può rilevare in relazione a questa ricostruzione potrebbe riguardare, però, il fatto che i soggetti estranei al territorio ove insiste il distretto non troverebbero corrispondente legittimazione nel rapporto biunivoco invece insistente nei confronti della comunità di cultura. Sennonché deve a tale rilievo controdedursi che la finalità ordinamentale del bene culturale trascende le delimitazioni territoriali quanto alla sua funzione conoscitiva collettiva. Il radicamento della comunità, quindi, non ha finalità escludenti quanto alla fruizione del patrimonio culturale, ma funge invece da base di legittimazione per la compartecipazione all'attività programmatica e gestionale. Il che consente, secondo un principio di effettività¹⁰⁷, di non ritenere affatto precluso l'accesso alla tutela giurisdizionale a soggetti esterni attraverso la c.d. *class action* pubblica, ove questi siano titolati di legittimazione e interesse ad agire secondo le regole processuali generali¹⁰⁸. Conclusione, quest'ultima, peraltro coerente pure con il fatto che anche l'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione è ascritta al plesso amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva il che dimostra come, anche in questo caso, il fatto che venga erogato un servizio pubblico che realizzi la pienezza di un diritto essenziale non incide sulla natura dei poteri pubblicistici che allo stesso sono presupposti.

107 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*, Giappichelli, Torino, 2012. Utile anche il riferimento alle riflessioni proposte da C. NATALICCHIO, *Il Tar Lecce solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art.120, co.5, c.p.a.*, commento a *Tar Puglia – III Sez. di Lecce – 02 marzo 2020, ordinanza n. 297*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, n. 2, che, pur con riferimento alla tematica del rito in materia di appalti pubblici, ragiona intorno al fatto che la sussistenza di un interesse pubblico perseguito particolarmente qualificato non può in ogni caso avere l'effetto di produrre una riduzione delle tutele per il cittadino (un tanto, peraltro, anche sulla scorta dei principi sovranazionali applicabili, cfr. M.P. CHITI-G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, Milano, 2017). Declinando quindi il ragionamento dell'Autrice al caso del distretto culturale, la particolare qualificazione ordinamentale dei beni gestiti impone che al cittadino sia garantito l'accesso alla giurisdizione piena, riducendo i limiti di insindacabilità delle decisioni amministrative ove incidano gli standard minimi di servizio. Una volta stabiliti questi ultimi, infatti, il potere decisionale della P.A. si prosciuga in maniera corrispondente. Così, in sintesi, L. FERRARA, *Motivazione e impugnabilità degli atti amministrativi*, in *Foro amm. – TAR*, 2008, 1193 ss.

108 E questo poiché la situazione giuridica soggettiva determina in ogni caso le modalità di accesso alla tutela giurisdizionale, ancorché, come autorevolmente sostenuto da F.G. COCCA, *La genesi del sistema delle tutele nei confronti della P.A. L'evoluzione del sistema*, in F.G. COCCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, ciò non determini una alterazione del sistema di tutela, che deve essere piena e garantita in ogni caso (tanto è vero che, da alcuni, come A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa"*, Giuffrè, Milano, 2005, viene a questo punto ritenuta anacronistica la separazione dei plessi giurisdizionali). Evidentemente, però, la questione risulta più critica laddove si debba dare ingresso alla sede processuale a interessi metaindividuali: in tali casi, infatti, il giudice amministrativo è l'unico che si dimostra strutturalmente idoneo a tutelare questi ultimi, come si deduce da R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008.

9. Il distretto culturale quale forma evoluta di accesso alla risorsa culturale.

Il distretto culturale, nella sua forma evoluta, crea relazioni ad alto tasso di valore aggiunto. Lo fa, però, proprio perché parte dal basso, attraverso il coinvolgimento degli attori privati, abbiano essi scopo di lucro o meno. Si tratta, insomma, di una modalità atipico di coprogrammazione e coprogettazione che si inserisce tra gli strumenti di amministrazione partecipativa.

Invero, la proposta di istituire il distretto attraverso un accordo di programma consente proprio di istituzionalizzare questa partecipazione, attraverso uno schema pubblicistico che ha una sua disciplina di diritto positivo e che, quindi, implica garanzie puntuali e, a valle, è azionabile avanti al T.A.R.¹⁰⁹. La conferenza di servizi che prelude al raggiungimento di questa intesa, luogo elettivo per raccogliere e soppesare gli interessi, può essere aperta non solo agli enti locali, ma anche agli operatori economici ed ai soggetti del terzo settore. Così codeterminando la gestione del bene culturale a livello di area vasta. Viepiù, lo stesso accordo, procedimentalizzando il coordinarsi dei vari attori istituzionali, può a sua volta prevedere forme partecipative in fase esecutiva. Invero, anche la selezione dei progetti che possono essere inseriti nell'ambito del distretto, è una forma di coprogettazione che concorre a determinare congiuntamente il contenuto del servizio pubblico¹¹⁰.

Le basi teoriche di questa ricostruzione, si rinvengono come visto nel rapporto biunivoco che si intesse tra comunità e bene culturale "locale", che è fonte legittimante la partecipazione degli strati sociali attraverso un rapporto inverso che genera obblighi di servizio pubblico in capo alla P.A. Si tratta di obblighi, però, che non trovano la propria fonte nel prelievo fiscale, bensì nella funzione ordinamentale del bene culturale¹¹¹.

109 Si leggano in tal senso le riflessioni proposte da 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, n. 15.

110 A. TIGANO, *Premesse per uno studio su: pluralismo amministrativo e legittimazione a resistere*, in AA.VV., *Scritti per Enzo Silvestri offerti dagli allievi*, Giuffrè, Milano, 1992, focalizza l'attenzione sulla circostanza che la migliore tutela della posizione di interesse legittimo del privato avviene all'interno del procedimento proprio perché è in quella sede che essa può incidere in veste pretensiva sull'esercizio del potere discrezionale. Cooe le analoghe riflessioni relativa alla partecipazione procedimentale di R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992. Vedasi anche L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003, ove vengono ricostruiti i tratti essenziali del rapporto giuridico che si instaura tra cittadino e pubblica amministrazione.

111 Vedansi, in proposito, le tesi di P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *federalismi.it*, 2018, n. 2, il quale revoca in dubbio

Dal punto di vista strettamente economico, poi, la gestione territorialmente integrata dei servizi crea sinergie oramai imprescindibili per sostenere la sfida di un mercato che, anche con riferimento ai beni culturali, si è globalizzato¹¹². A fronte di un tessuto economico del pari fortemente parcellizzato, l'unica risposta efficace è la concentrazione spaziale e l'elevata specializzazione produttiva delle imprese, coadiuvata da una amministrazione efficiente e dall'azione quanto più possibile prevedibile¹¹³.

Dal punto di vista giurisdizionale, all'intuibile conseguenza dell'azionabilità amministrativa di un accordo di diritto pubblico -che comunque potrebbe generare problematiche in relazione alla concreta legittimazione dei singoli utenti del distretto- si accompagna la possibilità di ritenere l'accordo stesso quale strumento che fissa uno standard di servizio pubblico nell'ambito del distretto. Standard che, pertanto, può essere sottoposto al giudice amministrativo il quale a sua volta, conoscendo direttamente il fatto, può apprezzare l'adeguatezza dell'azione pubblica. In questo modo, si rende giustiziabile la garanzia obbiettiva alla fruizione del patrimonio culturale d'ambito¹¹⁴.

l'adeguatezza degli strumenti predisposti dal Codice dei contratti pubblici per la gestione del patrimonio culturale. Invero, l'Autore sostiene che la particolare natura del bene culturale non ne consenta mai una gestione realmente neutrale. Questo, ancora una volta, perché la concorrenza incide solo in via indiretta, come bene-mezzo, nell'ambito di questo tipo di commesse pubbliche.

112 Cfr. A. DE PAOLIS, *Globalizzazione dei mercati e valorizzazione dei beni culturali: il ruolo delle comunità locali*, in *Azienditalia*, 2016, n. 4, il quale ricollega la necessità di un'azione distrettuale al fabbisogno di investimenti ingenti per consentire l'"agibilità" del patrimonio culturale e alla crisi della grande impresa. Dello stesso ordine di idee anche F. FRACCHIA, *Il diritto dell'economia alla ricerca di un suo spazio nell'era della globalizzazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, n. 1.

113 Ancora, A. DE PAOLIS, *op. cit.*, il quale sottolinea che a tal fine si debbono considerare: «la prossimità e l'accessibilità rispetto al sistema delle infrastrutture di trasporto ...l'accessibilità alle "infrastrutture" territoriali cioè alla rete immateriale delle comunicazioni digitali ... la prossimità e l'accessibilità delle reti tematiche culturali, degli itinerari culturali e paesaggistici che dovranno essere valorizzati ... la flessibilità rispetto agli indici di specializzazione culturale del singolo comune ... la dimensione delle attività economiche connesse alla cultura ... la cooperazione valutata in funzione della progettualità locale (patti e accordi territoriali) ... la competitività valutata in relazione all'offerta di servizi di livello elevato (ad es., il sistema della formazione universitaria e *post lauream*) e alla valorizzazione delle eccellenze territoriali». In punto, prefiguravano questi contenuti minimi del distretto S. PEDRINI-P.L. SACCO, *Il distretto culturale: mito o opportunità*, Giappichelli, Torino, 2003.

114 Soprattutto, perché al giudice amministrativo, pur essendo inizialmente precluso entrare nel merito della discrezionalità amministrativa, è comunque sempre riconosciuto il potere di ordinare all'amministrazione l'ottemperanza delle proprie decisioni, stabilendone le modalità, come sottolinea V. LOPILATO, *Giudizio di ottemperanza*, in G.P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam-Wolters Kluver, Milano, 2014 quanto ai profili prettamente processuali e C. CACCIAVILLANI, *Giudizio amministrativo e giudicato*, Cedamm Padova, 2005, ove l'Autrice si concentra sulla *forza ed estensione* del giudicato per la P.A., oltre che, *ex multis* quanto alle tutele a valle, M. CLARICH, *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, n. 3, e, infine, F.G. SCOCA, *Aspetti processuali del giudizio di ottemperanza*, in AA.VV., *Il giudizio di ottemperanza*, Giuffrè, Milano, 1983, 208 ss., ove si precisa

Su tali premesse, allora, la natura “evoluta” del distretto culturale assume una connotazione più marcatamente giuridica, poiché non attiene solo alle tecnologie o forme di interazione economica che si intessono al suo interno, bensì al fatto che esso diviene uno strumento organico di gestione del bene culturale. Uno strumento, dunque, che ha una propria coerenza a partire dalla natura del bene gestito e si estende sino alla possibilità di tutela giurisdizionale degli utenti coinvolti, la cui posizione è quella di titolari di un diritto sociale fondamentale (quello alla fruizione del bene culturale).

La sfida, certo, resta aperta quanto alla individuazione delle modalità concrete di coordinamento tra amministrazioni e privati, che è in effetti la determinazione del contenuto dell’accordo di programma. Si tratta però piuttosto di uno sprone per la P.A., poiché sarà tanto più facile superare questo ostacolo quanto più si consentirà la determinazione condivisa delle scelte pubbliche.

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 *Dir. proc. amm.*, 2015, n. 3.