



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Territori della Cultura

Rivista on line Numero 38 Anno 2019

Iscrizione al Tribunale della Stampa di Roma n. 344 del 05/08/2010

2019 RAVELLO
14° Edition **LAB**

NUMERO SPECIALE

Atti XIV edizione Ravello Lab

*La cultura come risorsa
dello sviluppo locale*

*Una nuova alleanza
pubblico-privato*

Ravello 24/26 ottobre 2019



Sommario



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Comitato di Redazione

Alfonso Andria, Claudio Bocci

La cultura come risorsa dello sviluppo locale.
Una nuova alleanza pubblico-privato

8

Contributi

Maria Grazia Bellisario

Eredità culturale e comunità di paesaggio

16

Renzo Iorio

La cultura fa sistema

22

Patrizia Nardi

Il paesaggio, luogo di comunità

26

Erminia Sciacchitano

Rete globale su patrimonio culturale e cambiamento climatico

28

Panel 1:

Strumenti e metodi di Partenariato Pubblico-Privato per la valorizzazione delle risorse culturali

Cristina Boniotti

Partenariato Pubblico-Privato (P3) e Partenariato
Pubblico-Privato-Partecipato (P4) per i beni culturali

34

Carolina Botti

Esperienze pubblico-privato replicabili

40

Paola Raffaella David, Salvatore Aurelio Bruno

Dalla Convenzione di Faro alla programmazione
europea 2021-2027: nuove sfide e suggestioni

42

Francesco Cascino

Proposte

52

Cristina Chiavarino

La valorizzazione del patrimonio culturale alla prova
dell'innovazione sociale

54

Oriana Cuccu, Anna Misiani

Il settore culturale nella programmazione
della politica di coesione 2021-2027

60

Giuseppe Di Vietri

Cultura e Patrimonio culturale. Riflessioni costituzionalmente
orientate e diversi livelli di rapporto tra pubblico e privato

66

Paola d'Orsi, Francesca Neri

La valorizzazione delle risorse culturali attraverso il
potenziamento di capacità amministrativa e di progettazione

74

Ida Gennarelli

Appia Felix, un progetto pilota per lo sviluppo del territorio

78

Pietro Graziani

Brevi considerazioni sui risultati del Panel 1

84

Antonello Grimaldi

C'è vita in mezzo ai sassi

86

Manuel Roberto Guido

Un caso di coprogrammazione quale strumento per la definizione
di strategie di valorizzazione integrata del patrimonio culturale. Il
Programma MuSST#2 - Musei e Sviluppo dei Sistemi Territoriali

90

Sommario



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Francesco Moneta	
Come implementare le sponsorizzazioni e le partnership culturali?	96
Fabio Pagano	
“Forme speciali di partenariato” per forme speciali di patrimonio culturale	100
Maria Piccarreta, Alessandro Macchia	
Anfiteatro romano di Rudiae a Lecce ovvero quando una problema si trasforma in una grande opportunità	104
Daniela Protti	
Le politiche della Direzione Generale Autonomia e Cultura di Regione Lombardia per la valorizzazione del patrimonio e lo sviluppo di servizi e attività culturali	108
Adriano Solidoro	
Le biblioteche pubbliche e la partnership con il settore privato per lo sviluppo economico territoriale	110
Sergio Valentini	
Il ruolo del Sistema Camerale per la Valorizzazione della Cultura	124

Panel 2: La valutazione delle *performance* economiche e sociali dell’offerta culturale

Francesco Caruso	
Valutazione delle <i>performance</i> economiche e sociali dell’offerta culturale	134
Alessandro Bollo	
Il rapporto tra strategia e valutazione: prove di integrazione e sfide future	138
Paola Raffaella David, Margherita Miali	
La valutazione della <i>performance</i> dei musei	144
Paolo Giulierini, Daniela Savy	
L’impatto sociale ed economico dei musei: l’esperienza del MANN e le ipotesi di miglioramento finalizzate alla valutazione delle <i>performance</i>	150
Rosa Alba Impronta	
La valutazione delle <i>performance</i> di un progetto di rigenerazione urbana	158
Samanta Isaia	
Misurare e raccontare le <i>performance</i> delle istituzioni culturali: verso il <i>reporting</i> integrato	162
Marcello Minuti	
Partenariato pubblico-privato nei beni culturali: una questione di ruoli e posizioni in campo	166
Stefania Monteverde	
Quando una politica culturale è efficace? Quando è democratica	170
Carlo Penati	
La valutazione multidimensionale e multi-stakeholder degli effetti e delle ricadute delle politiche culturali e il rischio dell’innovazione	176
Remo Tagliacozzo	
Zètema: un “Piano di Change” verso l’innovazione e la sostenibilità	182

Appendice

Gli altri partecipanti ai tavoli	187
----------------------------------	------------

Comitato di Redazione



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Presidente: Alfonso Andria

comunicazione@alfonsoandria.org

Direttore responsabile: Pietro Graziani

pietro.graziani@hotmail.it

Direttore editoriale: Roberto Vicerè

redazione@qaeditoria.it

Responsabile delle relazioni esterne:

Salvatore Claudio La Rocca

sclarocca@alice.it

Comitato di redazione

Claude Albore Livadie Responsabile settore
"Conoscenza del patrimonio culturale"

alborelivadie@libero.it

Jean-Paul Morel Archeologia, storia, cultura

moreljp77@gmail.com

Max Schvoerer Scienze e materiali del
patrimonio culturale
Beni librari,
documentali, audiovisivi

schvoerer@orange.fr

Francesco Caruso Responsabile settore

"Cultura come fattore di sviluppo"

Piero Pierotti Territorio storico,
ambiente, paesaggio

francescocaruso@hotmail.it

pieropierotti.pisa@gmail.com

Ferruccio Ferrigni Rischi e patrimonio culturale

ferrigni@unina.it

Dieter Richter Responsabile settore
"Metodi e strumenti del patrimonio culturale"

Informatica e beni culturali

Matilde Romito Studio, tutela e fruizione
del patrimonio culturale

dieterrichter@uni-bremen.de

matilderomito@gmail.com

Adalgiso Amendola Osservatorio europeo
sul turismo culturale

adamendola@unisa.it

Segreteria di redazione

Eugenia Apicella Segretario Generale

Monica Valiante

Velia Di Riso

univeur@univeur.org

Progetto grafico e impaginazione

PHOM Comunicazione srls

*Per consultare i numeri
precedenti e i titoli delle
pubblicazioni del CUEBC:*
www.univeur.org - sezione
pubblicazioni

*Per commentare
gli articoli:*
univeur@univeur.org

Info

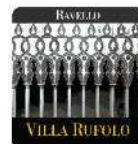
Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali

Villa Rufolo - 84010 Ravello (SA)

Tel. +39 089 857669 - 089 858195 - Fax +39 089 857711

univeur@univeur.org - www.univeur.org

Main Sponsors:



ISSN 2280-9376

Partenariato Pubblico-Privato (P3) e Partenariato Pubblico-Privato-Partecipato (P4) per i beni culturali

Cristina Boniotti

L'adozione di strumenti contrattuali che prevedano il concorso di risorse private e pubbliche nell'ambito della conservazione e valorizzazione dei beni culturali è stata sollecitata da alcuni recenti pronunciamenti di istituzioni pubbliche e report di ricerche condotte a livello europeo, quali il progetto "Cultural Heritage Counts for Europe" e il progetto "RICHES". In questi documenti si raccomanda un approccio volto a favorire l'integrazione tra il settore dei beni culturali e altri ambiti produttivi (mercato del lavoro, industrie creative, tecnologie emergenti, ecc.) al fine di intercettare competenze e risorse economiche originariamente non destinate al patrimonio (CHCfE, 2015; Promoter Srl, 2016). Il modello implica dialoghi di negoziazione tra le parti coinvolte, il coinvolgimento di nuovi tipi di pubblico, lo scambio di buone pratiche e la creazione di network, con la conseguente introduzione del concetto di *trading zone* come metafora della contrattazione e della collaborazione tra soggetti provenienti da ambiti diversi tra loro (Gustafsson, 2011; Balducci, Mäntysalo, 2013).

Anche a livello istituzionale si mette in discussione il concetto di bene culturale come patrimonio da mantenere ad esclusivo carico della spesa pubblica. L'Unione Europea, riconoscendo i beni culturali come componente strategica fondamentale nella propria economia e nello sviluppo della coesione sociale, sta incentivando il settore pubblico a rivisitare il proprio approccio tradizionale alla gestione. Favorisce inoltre la creazione di condizioni volte a coinvolgere l'investimento dei privati nel settore dei beni culturali attraverso strumenti finanziari e meccanismi di defiscalizzazione, quali agevolazioni fiscali, aliquote IVA differenziate, sovvenzioni, programmi di prestito e operazioni di partenariato pubblico-privato (European Commission, 2015). Nel contesto italiano il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio incoraggia vivamente la partecipazione di soggetti privati, siano essi singoli o associati, negli interventi di valorizzazione, non solo in riferimento al finanziamento, ma anche alla "messa a disposizione di competenze tecniche". Il processo di valorizzazione dovrebbe inoltre avvenire mediante la stipula di accordi tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali che promuovano l'integrazione con le infrastrutture e i settori produttivi collegati (Articoli 6, 111, 112, 115, 120, 121 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42). Si introduce così una dimensione di corresponsabilità tra ente pubblico e privato e una visione socio-economica e territoriale del concetto di valorizzazione (Petraroia, 2018). Una deliberazione della Corte

dei Conti dell'agosto 2016 ribadisce che, in considerazione delle note restrizioni delle risorse pubbliche e nell'attuale contingenza finanziaria, i responsabili del settore dei beni culturali dovrebbero incentivare il ricorso a operazioni che coinvolgano la partecipazione dei privati, come la sponsorizzazione e il *project financing* (Corte dei Conti, Deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G).

Nonostante l'Italia si sia avvalsa solo recentemente di queste forme contrattuali e il nostro ordinamento non abbia avuto a lungo una disciplina specifica (Sessa, 2016), la definizione e regolamentazione del Partenariato Pubblico-Privato (P3: public-private partnership) ha ricevuto nel tempo una crescente attenzione, fino ad arrivare al nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che dedica un'intera parte alle forme partenariali (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50). Benché non esista una definizione universalmente condivisa, il P3 costituisce in genere una collaborazione a lungo termine tra soggetti pubblici e privati finalizzata allo svolgimento di doveri tipicamente statali (progettazione, costruzione, gestione, manutenzione di un'opera pubblica o di servizi pubblici), nella quale le risorse finanziarie e i rischi dell'operazione sono distribuiti tra i partner in misura proporzionale alle loro capacità. Ciò implica una condivisione non solo del capitale immesso e dei rendimenti generati, ma anche di conoscenze e competenze. In tal senso l'analisi dei rischi riveste un ruolo fondamentale per poter



conseguire un adeguato rapporto costi-benefici (Codecasa, Di Piazza, 2010; Cori, Paradisi, 2011; Rojas, 2012; Macdonald, Cheong, 2014; Martin, 2016). Si tratta di operazioni sviluppate da partner privati con finalità for-profit che provengono generalmente dal settore imprenditoriale e che necessitano di generare un ritorno sull'investimento: persone fisiche, persone giuridiche private con finalità di lucro (per esempio le università private), operatori economici che operano con capitale e risorse prevalentemente privati (per esempio imprese di costruzioni), istituzioni finanziarie (per esempio banche, fondi pensione e compagnie di assicurazione). Costituisce una pratica che si è diffusa in maniera limitata nell'ambito dei finanziamenti ai beni culturali, in particolare rispetto ad altri settori come quello delle infrastrutture. Recenti studi del MiBACT evidenziano la scarsità di esempi nel settore dei servizi e ancor meno nel settore dei lavori pubblici per i beni culturali (Bruno, 2017). Tuttavia, il P3 merita di essere testato dal momento che consente di evitare operazioni di dismissione e privatizzazione del patrimonio pubblico, costituendo invece un diritto d'uso per un determinato periodo di tempo al termine del quale l'immobile torna ad essere di completa gestione pubblica. Implicando un coinvolgimento dei partner non solo nelle fasi progettuale ed esecutiva del progetto, ma anche in quella gestionale, può favorire continuità e programmazione nelle attività di conservazione post-restauro e assicurare una pubblica fruizione del bene. Gli strumenti di P3 sono forme contrattuali diversificate e tuttora in corso di definizione in quanto introdotte negli ultimi decenni e suscettibili a variazioni relative al settore economico di appartenenza e a ogni singola legislazione nazionale: leasing finanziario, sponsorizzazione, concessione, progetti BOT e DBO, joint venture, ecc. (Rypkema, Cheong, 2012; World Bank Group, 2019).

È inoltre possibile far riferimento al Partenariato Pubblico-Privato-Partecipato (P4: public-private-people partnership) (Majamaa, 2008; Puerari, 2016) in caso di operazioni sviluppate da partner privati con finalità non-profit e un forte senso civico, che non necessariamente perseguono un ritorno sull'investimento: persone fisiche, persone giuridiche private senza finalità di lucro (per esempio gli enti ecclesiastici), organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni e fondazioni di vario tipo (per esempio quelle di origine bancaria). Ci si riferisce a situazioni di filantropia, in cui la "comunità di

eredità”, così definita nella Convenzione di Faro (Council of Europe, 2005), ricopre un ruolo attivo di decisore e sviluppatore del progetto a fianco dei soggetti pubblici. Avviene così un processo di riappropriazione da parte della comunità locale attraverso strumenti come il crowdfunding, le petizioni online, le sottoscrizioni pubbliche, contributi da fondazioni bancarie, ecc. L’attuale quadro normativo italiano sta inoltre incentivando lo sviluppo delle forme speciali di partenariato previste all’Articolo 151 comma 3 del Codice dei Contratti Pubblici promosse dal privato sociale o del terzo settore, ovvero da gruppi organizzati di cittadini e sistemi partecipativi di sviluppo locale. Si passa così “da una concezione commerciale ad una concezione sociale dell’investimento sul patrimonio culturale” (Bruno, 2017: p. 12). A tal proposito il Codice del Terzo Settore prevede che gli immobili pubblici possano essere dati in concessione a enti del terzo settore ai fini del loro restauro (Articolo 71, comma 3 del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117; Bruno, 2017; Carpentieri, 2017). Si veda inoltre la recente Circolare 45/2019 della Direzione generale Musei per l’attivazione di forme di partenariato pubblico-privato speciale a favore dei Musei e Parchi archeologici dotati di autonomia speciale e dei Poli museali regionali.

Il rapporto pubblico-privato si fonda sulla partecipazione dei cittadini allo sviluppo di progetti di riconoscimento del valore, di identificazione e quindi di corresponsabilità. L’apporto da parte di un privato di risorse finalizzate a conseguire un obiettivo di interesse pubblico non può essere separato da un coinvolgimento nella condivisione di scelte progettuali nella fase di programmazione ma anche nella gestione ordinaria a lungo termine dei beni comuni. In questa direzione anche la programmazione negoziata consente di sviluppare progetti che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che richiedono una gestione coordinata delle risorse finanziarie ad ampia scala (Forte, 2001; Petrarola, 2003).

Sia la parte pubblica che quella privata devono quindi maturare le capacità di utilizzare gli strumenti di partenariato e avere la chiara intenzione di impiegare le risorse non solo per i lavori di restauro, ma anche per esercitare una condizione di cura continua sul bene (Della Torre, 2015).

L’autrice ringrazia il Prof. Stefano Della Torre del Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito del Politecnico di Milano per la supervisione dell’attività di ricerca, la Prof.ssa Caroline Cheong della University of Central Florida, Pietro Petrarola di Cultura Valore srl ed Eduardo Rojas della University of Pennsylvania per i preziosi commenti e suggerimenti.

Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Mäntysalo R. (eds.) (2013), *Urban Planning as a Trading Zone*, Dordrecht, Springer.
- Bruno A. (2017), P.P.P. e Beni culturali: ragioni di un cambio di rotta legislativo e conseguenze sull'impianto ordinamentale, *Il Diritto Amministrativo*. Disponibile: <https://www.ildirittoamministrativo.it/archivio/allegati/PPP%20e%20Beni%20culturali%20a%20cura%20di%20A.%20SALVATORE%20BRUNO.pdf> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Carpentieri P. (2017), Il partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali. In *XIII Rapporto Annuale Federculture. Impresa Cultura. Gestione Innovazione Sostenibilità*, Roma, Gangemi Editore, pp. 99-110.
- CHCfE Consortium (2015), *Cultural Heritage Counts for Europe*, full report, June 2015. Disponibile: <http://www.encatc.org/culturalheritagecountsforeurope/outcomes/> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Codecasa G., Di Piazza F. (2010), "Governare il partenariato pubblico-privato. Strategie di governo e strumenti del management pubblico nei progetti di riqualificazione urbana". In Codecasa G. (ed.), *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 1-20.
- Cori R., Paradisi I. (2011), "Una ipotesi di lavoro: l'applicazione ai servizi del sistema dei beni culturali del Project Financing". In Leon A., Verdinelli De Cesare P. (eds.), *Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali. I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli*, volume 2, pp. 41-52. Disponibile: <http://www.svilupporegioni.it/site/sr/home/argomenti-di-rilievo/semplificazione-amministrativa/scheda16002850.html> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Council of Europe (2005), *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*. Disponibile: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083746> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Della Torre S. (2015), Lezioni imparate sul campo dei distretti culturali, *Il Capitale Culturale*, Supplementi 03, pp. 61-73.
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2015), *Getting cultural heritage to work for Europe. Report of the Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage*. Disponibile: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/getting-cultural-heritage-work-europe> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Forte P. (ed.) (2001), *La progettazione integrata territoriale. Volume II. Strumenti e procedure*, Roma, Donzelli.
- Gustafsson C. (2011), *The Halland Model. A Trading Zone for Building Conservation in Concert with Labour Market Policy and the Construction Industry, Aiming at Regional Sustainable Development*, University of Gothenburg.
- Macdonald S., Cheong C. (2014), *The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas*, Los Angeles, The Getty Conservation Institute.
- Majamaa W. (2008), *The 4th P - People - in Urban Development Based on Public-Private-People Partnership*, Helsinki University of Technology.
- Martin L. (2016), *Public Procurement Practice. Public-Private Partnership (P3): Facilities and Infrastructure*, Guidance issued by the National Institute of Governmental Purchasing to state and local government procurement officials, pp. 1-14. Disponibile: [https://www.nigp.org/docs/default-source/new-site/global-best-practices/public-private-partnership-\(p3\)-facilities-and-](https://www.nigp.org/docs/default-source/new-site/global-best-practices/public-private-partnership-(p3)-facilities-and-)

- infrastructure.pdf?sfvrsn=355d907a_0 (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Petraroia P. (2003), Il Governo. In Barbati C., Cammelli M., Sciuolo G. (eds.), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, il Mulino, pp. 165-191.
- Petraroia P. (2018), Partenariato tra pubblico e privato nella tutela e nella valorizzazione dei beni culturali. In Bellini A., Petraroia P., Robbiati Bianchi A. (eds.), *Individuazione e tutela dei beni culturali - Problemi di etica, diritto ed economia*, Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere, Milano 2018, pp. 23-39. Disponibile: <http://www.ilasl.org/index.php/Incontri/article/view/332> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Promoter Srl (V. Bachi, A. Fresa, C. Prandoni, T. Masi, E. Debernardi) (2016), *Public-Private Partnership Guidelines for CH*. RICHES Project. Disponibile: <https://resources.riches-project.eu/d7-3-public-private-partnership-guidelines-for-ch/> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).
- Puerari E. (2016), *Urban public services innovation. Exploring the 3P and 4P models*, PhD thesis, supervisor Concilio G., Milano, Politecnico di Milano.
- Rojas E. (2012), Governance in Historic City Core Regeneration Projects. In Licciardi G., Amirtahmasebi R. (eds.), *The economics of uniqueness. Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development*, Washington, DC, The World Bank, pp. 143-181.
- Rypkema D., Cheong C. (2012), *Public-Private Partnerships and Heritage: A Practitioner's Guide*, Washington, Heritage Strategies International.
- Sessa V. (2016), Il Partenariato pubblico-privato, *Giustamm. Rivista di Diritto Amministrativo*, n. 7, pp. 1-36.
- World Bank Group, *PPP Arrangements/Types of Public-Private Partnership Agreements*. Disponibile: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements> (ultimo accesso: 25 novembre 2019).

Cristina Boniotti

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito.