Alma Mater Studiorum
Università di Bologna

SCUOLA DI ECONOMIA MANAGEMENT E STATISTICA
-Sede di Forlì-

Corso di Laurea Magistrale in Management dell'Economia Sociale
(Classe LM-77 – Scienze Economico-Aziendali)

TESI DI LAUREA

In: I partenariati pubblico-Privati: le PPPs

PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI, IMPRESE SOCIALI E TURISMO CULTURALE SOSTENIBILE:

UN'ANALISI GIURIDICA COMPARATA E IL CASO DI CÓRDOBA (SPAGNA)

CANDIDATO:

Giulia Beneventi

N° matricola 0000814401

RELATORE:

Alceste Santuari

Anno Accademico 2017/2018
Data appello di laurea: 27/03/2019

Alma Mater Studiorum

Università di Bologna

SCUOLA DI ECONOMIA MANAGEMENT E STATISTICA
-Sede di Forlì-

Corso di Laurea Magistrale in

Management dell'Economia Sociale

(Classe LM-77 – Scienze Economico-Aziendali)

TESI DI LAUREA

In: I partenariati pubblico-Privati: le PPPs

PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI, IMPRESE SOCIALI E TURISMO CULTURALE SOSTENIBILE:

UN'ANALISI GIURIDICA COMPARATA E IL CASO DI CÓRDOBA (SPAGNA)

CANDIDATO:

Giulia Beneventi

N° matricola 0000814401

RELATORE:

Alceste Santuari

Anno Accademico 2017/2018
Data appello di laurea: 27/03/2019

.

A mio nonno, di cui la mia testardaggine è nipote,
e a mio padre, di cui la mia curiosità è figlia.

E grazie di cuore a chi c'è sempre stato, c'è e ci sarà.

Indice

Parte I. BLURRING THE BOUNDARIES

Il superamento della dicotomia Stato-Mercato, Profit-Non Profit:

Partenariato pubblico-privato ed impresa sociale in Europa, con un confronto fra Italia e Spagna **9**

Partenariato pubblico-privato 10

Partenariato pubblico-privato nell'ordinamento italiano 19

Partenariato pubblico-privato nell'ordinamento spagnolo 27

Una conclusione in chiave comparata in tema di PPP 44

Impresa sociale 46

Impresa sociale in Spagna 55

Impresa sociale in Italia 67

Conclusioni 73

Parte II. IL PATRIMONIO COME BENE COMUNE

PPP e Impresa Sociale per la gestione del Turismo Culturale Sostenibile **77**

Incontro-scontro fra turista e comunità locale 77

Turismo Sostenibile 79

Cultura come dimensione della sostenibilità e turismo culturale sostenibile 83

Patrimonio culturale, tutela e gestione in Italia e in Spagna 88

Strumenti innovativi ed inclusivi per la gestione del turismo culturale sostenibile 96

PPP per il turismo sostenibile e la gestione del patrimonio culturale 102

Impresa Sociale per il turismo sostenibile e la gestione del patrimonio culturale 112

Parte III. RISPOSTE LOCALI A PROBLEMI GLOBALI

Città patrimoniali e sostenibilità: il caso di Cordoba **117**

Metodologia 117

Ringraziamenti 119

Contesto: turismo urbano e Città Patrimonio dell'Umanità 120

Cordoba 121

Il *Patio Cordobés* e la *Fiesta de Patio*s 124

Mappatura degli *stakeholder* 129

Forme di attivazione del patio 132

Un modello innovativo di attivazione patrimoniale: il progetto PAX 137

Conclusioni **145**

Riferimenti bibliografici **149**

Introduzione

Il turismo sembra essere, in prima analisi, uno dei vincitori dell'economia capitalista, come se muoversi per il mondo sia ormai la forza che fa muovere il mondo.
L'industria del turismo, stando ai dati dell'Organizzazione Mondiale del Turismo[1] (OMT) genera il 10% del PIL mondiale ed è traino e baluardo di un sistema economico caratterizzato da globalizzazione – ossia "mercatizzazione dello spazio[2]" – e finanziarizzazione – ossia "mercatizzazione del tempo[3]" – degli scambi, che si risolvono in un'economia standardizzata e demercificata.

In realtà, per essere davvero il motore dello sviluppo – non solo economico – di un territorio, la vera sfida che il turismo deve affrontare è quella di rendere ogni viaggio una fonte di ricchezza sia per il viaggiatore sia per il territorio ospitante. Questa è, in parole povere, l'essenza dello sviluppo turistico sostenibile, il quale, secondo l'OMT "soddisfa le esigenze attuali dei turisti e delle regioni di accoglienza, tutelando e migliorando nello stesso tempo le prospettive per il futuro. Esso deve essere il principio guida per una gestione di tutte le risorse in modo tale che le esigenze economiche, sociali ed estetiche possano essere soddisfatte, mantenendo allo stesso tempo l'integrità culturale, i processi ecologici essenziali, la diversità biologica e i sistemi viventi".

Se scomponiamo tale concetto, si giunge alla caratteristica definizione di sostenibilità della *Triple Bottom Line* (TBL) di Elkington: per uno sviluppo sostenibile è necessario promuovere un equilibrio dinamico, inter- ed intra-generazionale tra le parti interessate (Persone – Pianeta – Profitto) che si declina in sostenibilità sociale, ambientale ed economica.

In questa sede ci si soffermerà in particolare su una delle componenti dello sviluppo che, sebbene non si sia affermata come pilastro della sostenibilità alla pari del modello TBL - ufficialmente riconosciuto dall'Unione Europea con il trattato di Amsterdam nel 1997 - è intimamente connessa al settore turistico e alla crescita umana: la sostenibilità culturale. Non meno importante delle altre dimensioni, viene addirittura vista da alcuni come il "collante" in grado di unire le altre tre dimensioni fra loro interconnesse[4].

Si parla di sostenibilità, in particolare sul rapporto fra ambiente e sviluppo economico, ormai da decenni ma è nel 1987 che viene definita in ambito ufficiale nel rapporto "*Our Common Future*" dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, presieduta dall'allora ministro norvegese Gro Harlem Brundtland (da allora famoso come Rapporto Brundtland). Circa dieci anni dopo, viene riconosciuta l'importanza di una

---

[1] L'Organizzazione mondiale del turismo (OMT è la sigla ufficiale in taliano, mentre UNWTO è la sigla inglese di United Nations World Tourism Organization) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite con sede a Madrid che si occupa del coordinamento delle politiche turistiche e promuove lo sviluppo di un turismo responsabile e sostenibile.
[2] Definizione presente in Matacena (2017, p. 88).
[3] *Ibidem.*
[4] D. THROSBY; A. SRAKAR e M. VECCO citati in F. NOCCA, The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision-Making Tool, in Sustainability, 9, 1882, 2017.

crescita armonica che contempli sostenibilità economica, ambientale e sociale; la cultura rimane sullo sfondo, ed è sempre solo strumento più che fine. Con la Strategia di Lisbona del 2000, l'Unione Europea riconosce il valore strategico della cultura e scommette su un'economia della conoscenza; successivamente, nel Trattato di Lisbona, si afferma che l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Ma è solo in anni recenti che si inizia a sollevare l'idea che il modello dei tre pilastri non è più sufficiente per descrivere la complessità delle società globali. Esemplificativa è la dichiarazione "Cultura: Quarto Pilastro dello Sviluppo Sostenibile"[5] redatta nel 2010 dall'organizzazione mondiale United Cities and Local Governements (UCLG); nel marzo 2013 a Hangzhou in Cina si è svolto congresso internazionale dell'UNESCO "Cultura: chiave per uno sviluppo sostenibile", dove si sottolinea il ruolo della cultura come *driver* e facilitatore nella promozione dello sviluppo sostenibile e afferma l'importanza di inserirla come quarto principio fondamentale nell'Agenda di Sviluppo Post-2015 delle Nazioni Unite (oggi Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile).

L'Europea riconosce altresì la cultura come fonte di creazione di occupazione, che contribuisce alla crescita, alla coesione sociale e alla qualità della vita dei cittadini, fino al miglioramento dei rapporti di cooperazione internazionale[6]. L'Unione ha lanciato nel 2018 lo slogan "Il nostro patrimonio: dove il passato incontra il futuro" inaugurando l'Anno europeo del patrimonio culturale[7], con l'obiettivo di incoraggiare il maggior numero di persone a scoprire e lasciarsi coinvolgere dal patrimonio culturale dell'Europa e rafforzare il senso di appartenenza a un comune spazio europeo.

Inoltre, molte organizzazioni internazionali, come UNESCO ed ICOMOS (International Council on Monuments and Sites), hanno sottolineato il ruolo chiave della cultura nel perseguimento dello sviluppo sostenibile. La gestione e valorizzazione del patrimonio culturale locale può rappresentare una chiave nell'attivazione sostenibile del territorio, traducendosi non solo nella promozione di un prodotto turistico, bensì in fattore di sviluppo endogeno del territorio stesso.

In questo contesto, ricco di strumenti sovranazionali di *soft law*, come si avrà modo di vedere in seguito, si vanno ad intersecare due concetti fra loro strettamente interconnessi, quello del patrimonio culturale e quello del turismo sostenibile. Un esempio piuttosto eloquente è rappresentato dalla recente istituzione da parte della Commissione Europea del Sustainable Cultural Tourism Open Method of Coordination Working Group

---

[5] UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development, UCLG, Barcelona, 2010.

[6] RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2007 su un'Agenda Europea per la Cultura (2007/C 287/01) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129(01)&from=EN), rinnovata a maggio 2018 come Nuova Agenda Europea per la Cultura (https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/commission_communication_-_a_new_european_agenda_for_culture_2018.pdf).

[7] DECISIONE (UE) 2017/864 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 maggio 2017 relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0864&qid=1546701144379&from=EN).

(SCT OMC) cui spetta il compito di esaminare il delicato equilibrio tra protezione e salvaguardia del patrimonio e sfruttamento di quest'ultimo in favore dello sviluppo economico e della creazione di posti di lavori.
Viene lanciato così il concetto di *Turismo Culturale Sostenibile* definito come "*the integrated management of cultural heritage and tourism activities in conjunction with the local community creating social, environmental and economic benefits for all stakeholders, to achieve tangible and intangible cultural heritage conservation and sustainable tourism development*"[8].

Il ruolo della comunità locale è sempre più importante all'interno di questo dibattito, così come sancito dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società[9], presentata il 27 ottobre 2005 nella città portoghese di Faro, i cui obiettivi sono (art. 1): "a. riconoscere che il diritto al patrimonio culturale è inerente al diritto a partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; b. riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale; c. sottolineare che la conservazione del patrimonio culturale, e il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita; d. prendere le misure necessarie per applicare le disposizioni di questa Convenzione riguardo:
- al ruolo del patrimonio culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale;
- a una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici, istituzionali e privati coinvolti".

Il ruolo della Pubblica Amministrazione in questo è fondamentale, quale facilitatore di quei processi di attivazione patrimoniale di cui la comunità è protagonista e beneficiaria allo stesso tempo, favorendo, ove possibile, processi decisionali democratici ed iniziative *bottom-up*; ciò in attuazione di quello che nel nostro contesto nazionale è sancito dall'articolo 118 della Costituzione sotto forma di *principio di sussidiarietà*. Infatti, solamente dal rapporto simbiotico di *government* e *governance* – le due principali forme di esercizio dell'autorità – è possibile esaltare il *genius loci*[10].
Questo principio andrebbe applicato anche nel caso del *destination management*, inteso come gestione di sistemi di risorse e di attori complessi (imprese turistiche, amministratori pubblici, gestori culturali, istituzioni varie, residenti ecc.) coinvolti direttamente o indirettamente, con maggiore o minore intensità, nello sviluppo turistico di un territorio.

La ricchezza in termini culturali di un territorio non è necessariamente sufficiente a fare di tale territorio una meta turistica attrattiva e di qualità; oltre al capitale posseduto (*resource endowments*), è infatti dalla capacità di utilizzarlo (*resource deployments*) che dipende la competitività sostenibile di un territorio[11], cioè di trasformarlo

---

[8] https://europa.eu/cultural-heritage/toolkits/sustainable-cultural-tourism-recommendations_en.
[9] CONSIGLIO D'EUROPA - (CETS NO. 199) FARO, 27.X.2005.
[10] S. ZAMAGNI e P. VENTURI, Da spazi a luoghi, AICCON, Short Paper 13/2017, p. 12.
[11] J. R. B. RITCHIE e G. I. CROUCH, *The Competitive Destination: a Sustainable Tourism Perspective, CABI Publishing*, 2003, cap. 2.

in un'offerta di beni e servizi turistici in grado tanto di soddisfare il visitatore quanto di preservare ed arricchire i beni collettivi locali. Ciò implica una gestione integrata multisettoriale supportata da politiche territoriali che favoriscano la partecipazione di diversi attori e la formazione di reti. Riconoscere il patrimonio culturale, materiale ed immateriale, come chiave di successo della destinazione turistica sostenibile e, più in generale, per la promozione di una società democratica e coesa, significa non soltanto "porre le persone e i valori umani al centro di una concezione allargata e interdisciplinare del patrimonio culturale"[12] ma anche attivare politiche pubbliche che sostengano il rispetto e la promozione del diritto a prendere parte alla vita culturale.

In tale contesto, sembra necessario superare il dibattito tradizionale sulla rivalità dicotomica fra gestione pubblica e gestione privata dei beni locali, poiché sterile ed anacronistico nell'affrontare un tema così complesso. La collaborazione fra settore pubblico e settore privato, profit e non-profit, in forma singola o associata, è l'unica via percorribile per sfruttare al meglio e valorizzare l'insieme di risorse che un territorio può offrire, in modo da arricchire il territorio stesso senza escludere nessun portatore d'interesse.

In questa cornice, il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, "non è soltanto il principio che legittima l'esistenza e il ruolo dei soggetti sociali, ma è, forse prima ancora, un principio che evita quella polarizzazione tra Stato e mercato, che ha generato, anche nel contesto italiano, negative oscillazioni tra dirigismo e liberismo con danni in ambo le direzioni"[13]. Ciò implica un cambiamento paradigmatico nella concezione tradizionale di *welfare state* ed un passaggio ad uno stato sociale di tipo "relazionale"[14] e, di conseguenza, un necessario rinnovamento tipologico nel diritto societario[15].

A tale riguardo, la prima parte analizza le forme giuridico-organizzative del partenariato pubblico-privato (PPP) e dell'impresa sociale, considerati espressione di questo cambiamento di rotta.
Per entrambi i concetti, dopo un inquadramento dei due istituti a livello comunitario, si effettua un'analisi del *framework* normativo italiano e di quello spagnolo in chiave diacronica e comparata. In particolare, per quanto riguarda il partenariato, l'analisi viene effettuata mediante una lettura incrociata dei rispettivi codici in materia di contrattazione pubblica. Per quanto concerne l'impresa sociale, si valuteranno i due contesti alla luce della recente riforma del Terzo Settore italiana.

Nella Parte II si introduce il tema della sostenibilità nel turismo, qui trattata in una sua accezione "larga" ed aperta ad interpretazioni non univoche. Si analizzano quindi per sommi capi le caratteristiche del fenomeno, per giungere ad un'interpretazione più ravvicinata dello stesso a livello locale, che fa della comunità uno dei soggetti protagonisti nell'implementazione di strategie di turismo sostenibile.

---

[12] Preambolo Convezione di Faro CONSIGLIO D'EUROPA - (CETS NO. 199) FARO, 27.X.2005.
[13] A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, Bononia University Press, Bologna, 2018, p. 123.
[14] Cfr. P. DONATI, *Nuevas políticas sociales y Estado social relacional*, in Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, CIS, No. 108, pp. 9-47, 2004.
[15] M. M. ANDREU MARTÍ (a cura di), La empresa social y su organización jurídica, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014, p. 36.

Essendo la cultura locale manifestazione del *genius loci* che va rispettata, tramandata e valorizzata in modo sostenibile, ci si sofferma sulla valorizzazione del patrimonio culturale quale fattore chiave di sviluppo sostenibile del territorio.

Si analizzano, quindi, le caratteristiche fondamentali del *destination management* in prospettiva sostenibile e si ragiona su una gestione olistica e *community-based* dello stesso in cui le forme di partenariato pubblico-privato e le imprese sociali rappresentano potenziali attori. In Italia, ad esempio, lo stesso Codice dei Beni culturali e del Paesaggio[16] (si vedano gli articoli 111 e 112 comma 4) incoraggia la costruzione di reti collaborative e sottolinea il valore sociale della partecipazione privata alla valorizzazione integrata di beni culturali pubblici e non. Si effettua, quindi, una breve comparazione fra l'ordinamento di tutela culturale in Italia e Spagna.

Il contratto di PPP risulta un meccanismo che, integrando le finalità di interesse generale tipiche del settore pubblico con le *skills* manageriali tipiche del settore privato, può dare nuova linfa al settore del turismo culturale. Parallelamente, quello dell'impresa sociale è un *framework* normativo che ben si può applicare nella gestione dei beni comuni locali, avendo nel suo DNA la propensione ad una *governance multi-stakeholder* e al perseguimento di interessi collettivi. Il coinvolgimento delle comunità locali appare infatti imprescindibile nella progettazione di politiche della gestione del patrimonio e del turismo, poiché i residenti di un determinato territorio rappresentano "comunità di eredità-patrimonio"[17], cioè, "un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future" (art. 2). Di conseguenza, la comunità deve trovare le condizioni necessarie per potersi esprimere nella gestione della propria "eredità-patrimonio culturale", considerata "un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione" (art. 2).

Le Città Patrimonio dell'Umanità – ed in generale le città d'arte o storiche – sono un ottimo punto di riflessione su questi temi, poiché racchiudono in sé tutto il fascino e la complessità della gestione del patrimonio culturale e della sostenibilità del turismo, considerando che in genere il flusso turistico aumenta esponenzialmente con l'inserimento di un sito nella lista Unesco. La stessa dicitura che l'Unesco conferisce ai centri storici al momento di essere inseriti nella sua lista, ovvero di essere "patrimonio dell'umanità" fa emergere i primi problemi: il patrimonio è dell'umanità o della comunità locale? Come si coniugano il diritto al turismo con il diritto alla cultura o al riposo dei residenti?

A tale proposito, per concludere le riflessioni teoriche, viene analizzato il caso della città di Córdoba; una delle provincie della comunità autonoma dell'Andalusia, con i suoi 326.609 abitanti, può considerarsi una delle città

---

[16] Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 Legge 6 luglio 2002, n. 137".
[17] CONSIGLIO D'EUROPA - (CETS NO. 199) FARO, 27.X.2005.

spagnole più ricche dal punto di vista storico e culturale, teatro della convivenza delle culture cristiana, giudaica e musulmana che le ha conferito la fama di "città delle tre culture". Per chi ama i viaggi culturali può considerarsi davvero una meta immancabile: è la prima città a detenere quattro dichiarazioni di Patrimonio dell'Umanità dell'Unesco (Mezquita de Córdoba - Centro Histórico de Córdoba – Fiesta de Los Patios de Córdoba - Ciudad Califal de Madinat Al-Zahra) ed è vittima di una forte turistificazione che non risponde agli interessi di tutta la comunità locale, meritando quindi l'attenzione dell'amministrazione locale.

Verrà osservato se sono già in atto fenomeni di collaborazione fra pubblico e privato, in particolare nella gestione della *Fiesta de los Patios*, facendo una riflessione sull'applicabilità e le potenzialità di una gestione ibrida e compartecipata (pubblico – for profit – non profit) per fare dell'immenso patrimonio culturale una leva dello sviluppo sostenibile del territorio. A tale scopo, è stata effettuata un'analisi dei principali *stakeholder* attraverso una revisione della letteratura in materia, un'analisi della cronaca locale ed interviste *in loco*. Si è giunti a focalizzare l'attenzione sul progetto PAX - Patios de la Axerquía, il quale propone una strategia di attivazione dal basso del patrimonio e rigenerazione urbana tramite forme cooperative, in cui il dialogo fra diversi attori è fondamentale.

Parte I

BLURRING THE BOUNDARIES

Il superamento della dicotomia Stato-Mercato, Profit-Non Profit: Partenariato pubblico-privato ed impresa sociale in Europa, con un confronto fra Italia e Spagna

Il seguente lavoro si sviluppa lungo la direttrice concettuale dell'ibridazione fra pubblico e privato, *for profit* e *not-for-profit*, come risposta ai bisogni crescenti della società in cui viviamo. In questo capitolo si definiranno i concetti di partenariato pubblico-privato e di impresa sociale quali fenomeni che ben rappresentano un superamento della tradizionale dialettica Stato-Mercato in prospettiva di una partecipazione attiva del privato, in forma singola o associata, con animo di lucro o meno, alla costruzione e al miglioramento del *welfare state*.

Si tratta di un passo ulteriore rispetto al cambiamento lanciato dal *New Public Management*, il quale punta all'efficacia e all'efficienza dell'azione della Pubblica Amministrazione, verso la creazione di ulteriori valori condivisi, così come propone ad esempio la scuola di pensiero della *Public Value Theory*[1], secondo cui la sfida delle amministrazioni consiste nel fornire servizi basici alla persona, ma anche nel migliorare il contesto culturale, l'ambiente di vita e quello lavorativo, nonché creare le pre-condizioni per lo sviluppo di risposte comuni e condivise ai bisogni, sostenere e promuovere lo sviluppo della cittadinanza, della comunità e della sfera pubblica[2]. Al valore economico va pertanto affiancato "l'ulteriore valore costituito dal capitale sociale, dalla coesione sociale, dalle relazioni sociali create, nonché il significato sociale e l'identità culturale, il benessere individuale e quello delle comunità; inoltre, sarebbe da considerare anche il valore politico (cioè il valore aggiunto per la sfera pubblica, ottenuto stimolando e sostenendo il dialogo democratico e la partecipazione attiva dei cittadini) ed il valore ecologico, in termini di promozione dello sviluppo sostenibile"[3]. Si tratta quindi dell'idea di una economia civile[4] in cui la *governance* avviene tramite reti, collaborazioni e leader civici, cioè a dire lo stato sociale si manifesta in modo "relazionale"[5]; questo, di conseguenza, può implicare la necessità di un rinnovamento tipologico nel diritto societario[6].

Già Williamson, economista premio Nobel celeberrimo per le sue teorie neoistituzionaliste sui costi di transanzione, distingue fra tre tipologie contrattuali[7]: il contratto classico, il contratto neoclassico ed il

---

[1] *Cfr.* J. BENINGTON, From private choice to public value, 2007.
[2] *Ivi*, p. 3.
[3] *Ivi*, p. 12.
[4] *Cfr.* L. BRUNI, S. ZAMAGNI, Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica, Il Mulino, Bologna, 2004.
[5] P. DONATI, Nuevas políticas sociales y Estado social relacional, in Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, CIS, No. 108, pp. 9-47, 2004.
[6] M.M. ANDREU MARTÍ (a cura di), La empresa social y su organización jurídica, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014.
[7] O. WILLIAMSON, Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2, pp. 233-261, 1979.

contratto relazionale. Quest'ultima tipologia contrattuale è quella che maggiormente si addice alla *governance* di ibridi organizzativi e alla gestione di realtà complesse in cui fra i partner si cera una "reciprocità transazionale", poiché la relazione si basa su vantaggi e rischi condivisi. Questo contratto è il più flessibile in quanto prevede che il rapporto tra le parti dovrà cambiare e adattarsi durante la durata del contratto in modi non prevenibili. In questo contratto, la rinegoziazione è concordata come metodo per affrontare i conflitti tra le parti e fornisce lo schema generale che regolerà tali rinegoziazioni.

A livello teorico, quindi, il contratto di tipo "relazionale" risulta essere il veicolo ideale per accordi di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, e la diffusione nella prassi di forme di *public-private partnerships*, cosi come lo sforzo a livello definitorio e normativo, ben rappresentano il passaggio a forme di amministrazione pubblica più reticolate, inclusive e deliberative: i servizi di pubblica utilità, ed in generale i *beni comuni*[8], possono essere gestiti in modo concertato fra Stato e Mercato, le due entità fra cui si collocano i cittadini quali protagonisti attivi di questi processi. Parallelamente, le forme di imprenditorialità sociale, caratterizzate da una *gonvernance* democratica e *multi-stakeholder*, possono essere uno strumento utile attraverso cui il privato si fa carico di responsabilità di interesse generale.

1. Partenariato pubblico-privato

Il partenariato pubblico privato è un concetto relativamente recente che non trova una definizione unica e condivisa né in ambito comunitario né in ambito extra-comunitario. In termini generali la World Bank ne dà una definizione di ampio respiro quale "*a mechanism for government to procure and implement public infrastructure and/or services using the resources and expertise of the private sector. […] PPPs combine the skills and resources of both the public and private sectors through sharing of risks and responsibilities.*[9]".

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)[10] definisce i partenariati pubblico-privato (PPP) come accordi contrattuali a lungo termine tra il governo e un partner privato, in base ai quali quest'ultimo presta e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale fisso e condividendo i rischi associati.

Nell'implementazione di forme di PPP hanno un alto peso specifico tanto il contesto giuridico, normativo e sociale locale, quanto il tipo di bene o servizio oggetto del partenariato stesso. Una prima categorizzazione del PPP, utile a livello operativo nel trattare tale argomento, è quella proposta da Weihe[11] in seguito ad una

[8] Cfr. E. OSTROM, Governing the commons: the evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, 1990.
[9] https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships.
[10] OECD, Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships, 2012, in http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm..
[11] G. WEIHE, Ordering Disorder: On the Perplexities of the Partnership Literature, The Australian Journal of Public Administration, vol. 67, no. 4, pp. 430–442, 2008.

rassegna della letteratura internazionale sul tema, secondo cui esistono quattro approcci per la definizione delle PPP: a) *Urban Regeneration approach*, b) *Policy approach*, c) *Infrastructure approach* e d) *Development approach*.

a) L'*Urban Regenaration Approach* si sviluppa in contesti urbani dove è necessario un rinnovamento economico per via di problemi di vario genere quale alto tasso di disoccupazione, alto tasso di criminalità ecc., e nasce dall'iniziativa di privati che in un primo momento formano una rete di imprese e, successivamente, giunti ad una fase più matura e formale, allargano la rete a soggetti pubblici e non-profit. Sebbene il settore privato in questo caso rappresenti l'iniziatore, sia il soggetto pubblico che quello privato sono considerati alla pari, cioè, in un rapporto di interessi reciproci. Questo approccio sembra essere il precursore delle nuove forme di PPP poiché dà molta importanza ad argomenti quali la condivisone dei rischi e la gestione compartecipata.
b) Con il *Policy Approach* ci si riferisce non necessariamente a specifiche tipologie di collaborazione, bensì allo studio e all'analisi di fattibilità delle PPP in un determinato contesto geografico o settoriale, all'attuazione di politiche mirate alla creazione di un ambiente fertile per la realizzazione delle stesse e al ruolo che i diversi agenti debbono espletare all'interno della collaborazione.
c) Nell'*Infrastructure Approach*, il partenariato è legato allo sviluppo di una infrastruttura e/o alla produzione di un servizio di pubblica utilità ed è caratterizzato un alto impiego di capitale, da una prospettiva di lungo periodo, da una stretta relazione principale-agente fra pubblico e privato e dal trasferimento o la divisone del rischio fra le parti coinvolte. Tale approccio si sviluppa nel corso degli anni '90 con la diffusione, in particolare in Regno Unito, del New Public Management e della Finanza di Progetto, e si riferisce ad un'ampia categoria di accordi che includono una moltitudine di servizi, quali progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione, attraverso cui l'Amministrazione Pubblica si avvale delle *skills* del settore privato per la fornitura di un servizio pubblico.
d) Infine, in anni più recenti, grazie alla crescente attenzione nei confronti dello sviluppo sostenibile e facendo particolare riferimento ai Paesi in Via di Sviluppo, si parla di *Development Approach* in quei progetti di PPP focalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi di sviluppo. Va sottolineato che in questi casi, oltre al settore pubblico ed al settore privato *tout court*, i.e. Pubblica Amministrazione e imprese for profit, entrano in gioco organizzazioni non lucrative (governative e non) che fungono da facilitatori nel promuovere le forme di PPP quale strumento per combattere la povertà, difendere l'ambiente o risolvere un determinato problema sociale. Un esempio, riportato dallo stesso autore è il programma Public Private Partnership for the Urban Environment (PPPUE)[12], lanciato dalle Nazioni Unite mirato alla diminuzione della povertà attraverso l'utilizzo delle PPP.

In generale, i differenti approcci afferiscono principalmente al modo di interpretare le forme di partenariato piuttosto che a differenze sostanziali delle stesse. Si possono infatti riscontrare alcuni tratti che sono ricorrenti

[12] http://pppue.undp.2margraf.com/en/01.htm.

a prescindere dall'ambito di applicazione, dal contesto locale e dal framework interpretativo delle PPP: è un sistema che va oltre la tradizionale esternalizzazione o privatizzazione prevedendo forme collaborative-fiduciarie di lungo termine fra diversi attori che condividono rischi e benefici.

Figura 1: Spettro di collaborazione fra settore pubblico e settore privato
(World Bank Public-Private Partnership Legal Resource Center[13])

A livello comunitario prevale, in mancanza di una definizione precisa, l'approccio infrastrutturale, incentrato sulle diverse fasi di collaborazione che possono essere contemplate lungo il ciclo di vita del progetto.

Si distinguono a tale proposito, forme differenti di partnerships a seconda dell'intervento del settore privato in determinate fasi della catena del valore del progetto, in:

- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer) e la relativa variante ROOT (Rehabilitate, Own, Operate, Transfer: qualora si tratti di un'infrastruttura già esistente)
- BOT (Build, Operate, Transfer) e ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer)
- BLT (Build, Lease, Transfer)
- BTO (Build, Transfer, Operate)
- DBFOM (Design, Build, Finance, Operate, Manage)

Il *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*[14] presentato nel 2004 dalla Commissione Europea, si apre come riportato:

"Il termine partenariato pubblico-privato ("PPP") non è definito a livello comunitario. Questo termine si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano

[13] https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos .
[14] Bruxelles, 30.4.2004 COM (2004) 327.

a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio."

Si ricorda per sommi capi che, nel rispetto del principio di concorrenza, l'intervento pubblico può essere giustificato poiché tale principio risulta cedevole nei casi in cui si presentino disfunzioni e fallimenti del mercato, gli scopi da soddisfare siano estranei alla logica di mercato, vi sia una chiara responsabilità dei pubblici poteri e applicando la complementarietà del principio di sussidiarietà. La Pubblica Amministrazione è quindi legittimata, ed invero chiamata, a garantire alla collettività i Servizi di Interesse Generale (SIG) e, ciò che maggiormente rileva ai fini della seguente trattazione, secondo un'obbligazione di risultato, non di mezzi. Tali servizi sono quindi esigibili a prescindere dal modo in cui la PA decide di fornirli. Può percorrere la via dell'intervento diretto, i. e. gestione in economia, dell'esternalizzazione affidando il servizio a produttori privati, i. e. procedura ad evidenza pubblica, o percorrere una Terza Via[15] collaborativa con il settore privato ed ispirata ad esso tramite società miste o *in house* o tramite la categoria contrattuale aperta del partenariato pubblico privato. Quest'ultimo è una sorta di cooperazione negoziata e duratura, mediamente 20-25 anni[16], in cui il pubblico mantiene la funzione di programmazione, indirizzo, monitoraggio, verifica, ma contestualmente al privato viene richiesta una sfera di azione (e quindi di responsabilità) molto maggiore rispetto ad un tradizionale appalto. In un ambiente dove è sempre più forte il *trade off* tra bisogni sociali e risorse disponibili, i partenariati pubblico privati possono rappresentare uno strumento innovativo per le amministrazioni pubbliche per ottimizzare le risorse, in una continua ricerca di equilibrio fra obiettivi sociali ed istituzionali del settore pubblico ed efficienza produttiva del settore privato.

Trattandosi di un concetto recente e non dotato di una definizione univoca, va sottolineato che il partenariato non è definibile *per se* dal rapporto che intercorre tra pubblico e privato, che può assumere diverse forme, va bensì ricercato nell'oggetto di tale rapporto.

Nel parlare di PPP non ci si può quindi esimere dal descrivere l'oggetto stesso della collaborazione, ossia, come accennato sopra, i Servizi di Interesse Generale, *genus* che racchiude in sé due *species*: i Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG), cioè resi nell'ambito di un mercato concorrenziale, ed i Servizi di Interesse - Non Economico - Generale (SNEIG) ossia di utilità pubblica *tout court*. Questi possono essere costituiti da differenti attività, la cui categorizzazione non è imposta a livello comunitario, ma spetta ai singoli Stati Membri; la soggettività giuridica - pubblica o privata - del prestatore non definisce la natura del servizio, poiché ciò che per definizione rileva è la missione pubblica che viene affidata al prestatore per l'importanza che tale servizio

[15] Con Terza Via si intende in termini generali il rifiuto tanto del *laissez faire* quanto dell'economia pianificata del marxismo-leninismo, alla ricerca di un punto medio nell'attuazione di una Economia Sociale di Mercato. Tale terminologia, teorizzata in particolare da sociologi come Anthony Giddens, viene spesso associata alla politica *new labour* di Tony Blair e alla collaborazione fra settore pubblico e privato per lo sviluppo economico.

[16] In Europa la durata media è di 22 anni, dato aggiornato al 2015. EPEC Market Update - Review of the European PPP Market in 2015 (http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2).

rappresenta per la collettività. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[17] (TFUE), infatti, sottolinea "l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale" (Art. 14). All'interno dell'economia sociale di mercato dell'Unione, si prevede quindi una deroga al principio di concorrenza (Art. 119) che risulta cedevole alla realizzazione di finalità di pubblico interesse dei servizi in questione (Art. 106, comma 2), e tale finalità – pubblica – può essere svolta indistintamente da imprese pubbliche o private, entrambe equiparabili quali "operatori economici" a prescindere dal loro status giuridico poiché la proprietà non è rilevante (Art. 345).

Visto lo spazio di manovra lasciato agli Stati Membri nella definizione dei SIG, considerando anche le differenze organizzative e culturali che caratterizzano gli stessi, la Commissione Europea negli anni ha preferito lasciare tale concetto "aperto" senza racchiuderlo in definizioni troppo rigorose e ricorrendo a compromessi fra le diverse accezioni. Si citano il *Libro Bianco sui Servizi di Interesse Generale* del 2004 ed il Protocollo n. 26 sui Servizi di Interesse Generale.

In estrema sintesi, gli Stati Membri sono chiamati a definire ed identificare i Servizi di Interesse (Economico) Generale e si devono impegnare nel garantire, con le forme che ritengono più opportune – nel rispetto, con dovute deroghe, del principio di concorrenza e parità di trattamento – servizi trasparenti, efficienti, continuativi, di qualità, non discriminatori ed accessibili.

Stabilito che l'oggetto dei PPP deve essere un Servizio di Interesse (Economico) Generale, a livello europeo non esiste una definizione giuridica univoca di PPP. È stata fatta una ricognizione del fenomeno nei vari contesti nazionali ed una modellizzazione tesa primariamente alla garanzia della concorrenza, ma senza voler creare un nuovo regime giuridico specifico ed unificato.

Tale operazione ricognitiva culmina con la pubblicazione nel 2004 del già citato *Libro Verde sulle partnership di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*.

Le principali caratteristiche evidenziate nel Libro Verde e riconosciute dalla dottrina sono: a) una collaborazione di lunga durata, in quanto fondata su di una cooperazione tra soggetti pubblici ed organizzazioni private per la realizzazione di un progetto; b) il finanziamento del progetto garantito da parte del soggetto privato; c) la partecipazione del soggetto privato a tutte le fasi del progetto, mentre il pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi; d) il trasferimento, in termini generali, dei rischi del progetto in campo al *partner* privato[18].

[17] Trattato che dopo il l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sostituisce il "trattato che istituisce la Comunità Europea" (TCE) che era a sua volta entrato in vigore con il trattato di Maastricht.

[18] A. SANTUARI, Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore, Bononia University Press, Bologna, 2018, p. 154.

Vengono riconosciute altresì due grandi categorie di *partnership*: contrattuali (PPP), basate su vincoli convenzionali di tipo concessionario e contrattuale, ovvero istituzionalizzate (PPPI)[19], in cui le parti operano in seno ad una entità giuridica a sé stante. A quest'ultima tipologia la Commissione dedicherà la *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico privati istituzionalizzati*[20].

Inoltre, la strategia *Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, punta fortemente sulla forma del PPP: "La crisi finanziaria ha inciso in misura considerevole sulla capacità delle imprese e dei governi europei di finanziare investimenti e progetti innovativi. La realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 presuppone un contesto normativo che renda i mercati finanziari efficienti e sicuri. L'Europa deve fare tutto il possibile per utilizzare i suoi mezzi finanziari ed esplorare nuove piste combinando finanziamenti privati e pubblici e creando strumenti innovativi per finanziare gli investimenti necessari, come ad esempio i partenariati pubblico-privato (PPP). La Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti possono contribuire a sostenere un "circolo virtuoso" in cui l'innovazione e l'imprenditoria siano utilmente finanziate dagli investimenti iniziali fino alla quotazione sui mercati azionari, in partenariato con le numerose iniziative e programmi pubblici già in corso a livello nazionale"[21].
In generale, secondo il Centro europeo di consulenza per i PPP (European PPP Expertise Centre, EPEC) in Unione Europea, fra il 1990 ed il 2016, sono stati realizzati 1749 Partenariati Pubblico-Privati, per un totale di 336 miliardi di euro. La maggior parte dei PPP sono stati realizzati nel settore dei trasporti, che nel 2016 ha rappresentato un terzo degli investimenti dell'intero anno, davanti all'assistenza sanitaria e all'istruzione[22]. Come si può notare dalla Fig. 2, il Paese con la maggiore diffusione del PPP è il Regno Unito, come noto pioniere nello sviluppo di questa modalità operativa, seguito (sia per numero di progetti che per valore monetario degli stessi) da Francia, Spagna, Portogallo, Germania, Grecia, Italia.

---

[19] Concretamente l'instaurazione di un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato si traduce in genere:

- nella costituzione di una nuova impresa il cui capitale è detenuto congiuntamente dall'amministrazione aggiudicatrice e dal partner privato (in alcuni casi, da più amministrazioni aggiudicatrici e/o più partner privati), e nell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione a tale entità a capitale misto di nuova costituzione;
- nella partecipazione di un partner privato a un'impresa pubblica già esistente che esegue appalti pubblici o concessioni ottenuti in passato nell'ambito di una relazione «interna» (Bruxelles 5.2.2008, 2008/C 91/02.)

[20] Bruxelles 5.2.2008, 2008/C 91/02.

[21] Comunicazione della Commissione, "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020, p. 23.

[22] Corte dei Conti Europea, Relazione speciale Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE), 2018, p. 16.

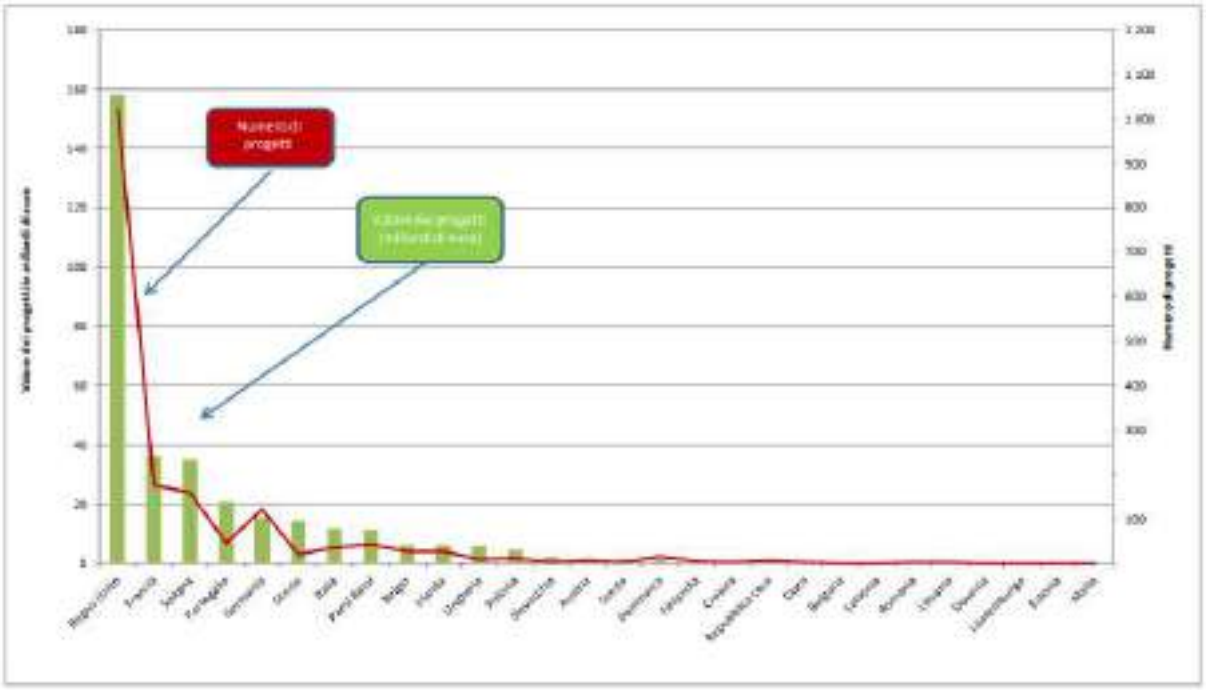

Figura 2: Mercato dei PPP nell'UE, per Stato membro, dal 1990 al 2016
(Corte dei Conti Europea, Relazione speciale Partenariati pubblico-privato nell'UE, 2018, p.18)

Per quanto concerne l'andamento temporale del mercato dei PPP, come da Fig. 3, l'apice si è registrato nel 2006-2007, seguito da una contrattura negli anni successivi.

Figura 3: Mercato dei PPP nell'UE dal 1990 al 2016
(Corte dei Conti Europea, Relazione speciale Partenariati pubblico-privato nell'UE, 2018, p.17)

In una recente relazione[23], la Corte dei Conti Europea, effettuando una sintesi della letteratura internazionale in materia di organi quali World Bank, OCSE, EPEC, individua i seguenti vantaggi nell'implementazione di PPP:

a) tempi più brevi per la realizzazione di un programma pianificato di investimento di capitali, in quanto i PPP possono recare un importante finanziamento supplementare a integrazione delle dotazioni di bilancio tradizionali;
b) possibilità di incrementi di efficienza nell'attuazione dei progetti, grazie al completamento più rapido dei singoli progetti;
c) possibilità di condividere i rischi con il partner privato e di ottimizzare i costi lungo tutto l'arco di vita dei progetti;
d) possibilità di migliorare il livello della manutenzione e dei servizi rispetto ai progetti tradizionali, grazie all'approccio basato sull'intero ciclo di vita;
e) possibilità di integrare nel modo più efficace competenze pubbliche e private per effettuare valutazioni di progetto approfondite e ottimizzare la portata del progetto;
f) in certe condizioni, alleggerire i bilanci pubblici.

In generale, la valutazione della convenienza del partenariato rispetto ad altri strumenti deve basarsi in primo luogo sulla sostenibilità, su un accurato *risk asessment* e sulla ricerca del *Best Value for Money*[24], il migliore mix di efficienza tecnica, di costo, riduzione tempi e maggiore qualità e soddisfazione degli utenti finali. Va evidenziato che, per implementare con successo i progetti PPP è necessario disporre di capacità amministrative non indifferenti, che possono scaturire solo da quadri istituzionali e normativi adeguati e da una lunga esperienza. A proposito dei vantaggi dei PPP sopra richiamati, e facendo particolare attenzione all'ultimo punto, si sottolinea come già nel Libro Verde del 2004 si evidenziava che la cooperazione pubblico-privata, oltre alla convenienza economica, non deve in nessun modo risultare un espediente per aggirare il principio di concorrenza né tantomeno per aggirare politiche pubbliche di restrizione finanziaria.

A tale riguardo, nel 2014, il Parlamento Europeo ha approvato le nuove direttive (n. 23, n. 24 e n. 25) in materia di appalti e concessioni per favorire all'interno degli Stati Membri una semplificazione delle procedure di affidamento ed evitare quelle farraginosità ed incertezze interpretative che possono mettere a repentaglio la legalità di tali procedimenti. Si citano a titolo esemplificativo, quali procedure atte ad incentivare la flessibilità, la procedura competitiva con negoziazione (Art. 29 dir. n. 24), il dialogo competitivo[25] (Art. 30)

[23] *Ibidem.*

[24] Inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in Partenariato Pubblico Privato (PPP) rispetto ad un appalto tradizionale.

[25] Al dialogo competitivo si faceva già riferimento nel Libro Verde del 2004, in particolare ai punti 25 e 26 che si riportano di seguito:

"25. In seguito all'adozione della direttiva 2004/18/CE, una nuova procedura detta di "dialogo competitivo" può essere applicata in occasione della conclusione di contratti d'appalto particolarmente complessi. La procedura di dialogo competitivo può essere lanciata nei casi in cui l'organismo aggiudicatore non sia obiettivamente in grado di definire i mezzi tecnici che

ed il partenariato per l'innovazione (Art.31). Questi schemi procedurali tendono a favorire la collaborazione fra i diversi attori già in fase preliminare, ossia di definizione dell'offerta, in modo da poter ottenere la miglior risposta possibile al bisogno in questione.

Tali direttive si dirigono quindi alla creazione di un ambiente che faciliti il passaggio da Stato-Erogatore a Stato-Regolatore e servente il cittadino, ossia dal *government* alla *governance* di una rete articolata di soggetti pubblici e privati da coordinare.

È precisamente dal recepimento di queste direttive europee che i legislatori nazionali europei hanno provveduto ad un aggiornamento delle proprie normative in materia di contrattazione pubblica, introducendo importanti novità con ricadute sul concetto in questione, il partenariato pubblico privato.

Di seguito si esamineranno, seguendo quello che è stato definito come *policy approach*, il contesto normativo italiano e quello spagnolo in materia, con particolare riferimento rispettivamente al *Codice dei Contratti Pubblici* introdotto dal Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 ed il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* ex d. lgs. n.175 del 19 agosto 2016, e alla *Ley de Contratos del Sector Público* n. 9 del 8 novembre 2017.

Una prima differenza sostanziale fra i due ordinamenti giuridici, che di primo acchito può segnalare una tendenza opposta nei due Paesi in esame, risiede nel fatto che, mentre la norma italiana prevede un Titolo dedicato esclusivamente al tema del partenariato pubblico-privato, quella spagnola abroga il contratto di PPP, presente nel Codice anteriore affermando nel preambolo che "*se suprime la figura del contrato de colaboración público privada, como consecuencia de la escasa utilidad de esta figura en la práctica. La experiencia ha demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión*"[26].

---

possono rispondere alle proprie necessità ed ai propri obiettivi, nonché nei casi in cui l'organismo aggiudicatore non sia obiettivamente in grado di stabilire le operazioni giuridiche e/o finanziarie proprie di un progetto. Questa nuova procedura permetterà agli organismi aggiudicatori di instaurare un dialogo con i candidati incentrato sullo sviluppo di soluzioni atte a rispondere a queste necessità. Al termine di questo dialogo i candidati saranno invitati a consegnare la loro offerta finale sulla base della/delle soluzione/i individuata/e nel corso del dialogo. Tali offerte devono comprendere tutti gli elementi richiesti e necessari per la realizzazione del progetto. Gli organismi aggiudicatori valutano le offerte in funzione di criteri d'attribuzione prestabiliti. L'offerente che ha consegnato l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere invitato a chiarire alcuni aspetti della sua offerta od a confermare gli impegni in essa contenuti, a condizione che ciò non comporti una modifica degli elementi decisivi dell'offerta o della gara d'appalto, una distorsione della concorrenza o delle discriminazioni.
26. La procedura di dialogo competitivo dovrebbe permettere di garantire la flessibilità necessaria alle discussioni con i candidati di tutti gli aspetti del contratto in occasione della fase di attuazione, pur facendo in modo che queste discussioni siano condotte nel rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento, e non mettano a rischio i diritti che il Trattato conferisce agli operatori economici. Essa si basa sul concetto che i metodi strutturati di selezione devono essere salvaguardati in qualsiasi occasione, poiché contribuiscono a garantire l'obiettività e l'integrità della procedura sfociante nella scelta di un operatore. Ciò garantisce il buon utilizzo del denaro pubblico, diminuisce i rischi di pratiche poco trasparenti e rafforza la sicurezza giuridica necessaria all'attuazione di tali progetti."
Bruxelles, 30.4.2004 COM (2004) 327.

[26] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (PREÁMBULO) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902.

1.1 Partenariato Pubblico Privato nell'ordinamento italiano

Sebbene non esista una disciplina unica che regoli il Partenariato Pubblico-Privato, considerando le diverse tipologie attuabili nonché i diversi settori in cui tale modalità può essere applicata e che, conseguentemente, necessitano di un'analisi della legislazione speciale, possono essere individuate due fonti principali che regolano tale materia. In primis va citato il d. lgs. n. 50/2016 recante "Codice dei contratti pubblici" emanato in seguito alla legge delega 28 gennaio 2016, n.11 con la quale si recepivano le Direttive europee n. 23, 24 e 25 del 2014 e si delegava il Governo italiano all'adozione di uno o più decreti attuativi in merito alla disciplina di dettaglio; in seguito modificato con d. lgs. 19 aprile 2017, n. 56 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 50/2016" e decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione" (in particolare Art. 5).
Parallelamente, facendo riferimento in particolare alle forme di Partenariato Pubblico-Privato istituzionalizzate, va citato il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", anch'esso frutto di una legge (7 agosto 2015, n. 124) che prevedeva "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", e successivo d. lgs. 16 giugno 2017, n. 100, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175".

Rileva che la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche è un processo in corso da diversi anni, si pensi ad esempio alle leggi Bassanini degli ultimi anni '90, che vede un graduale passaggio da strumenti di diritto pubblico e amministrativo a strumenti tipici di diritto privato, cui la PA può ricorrere non più solo in settori senza finalità pubbliche quali la mera fornitura, ma anche nelle sue finalità istituzionali. Laddove possibile, si applica quindi il diritto societario di cui al Libro V del Codice Civile, tranne ove indicato dal suddetto d. lgs. n. 175/2016. In tale *framework* normativo va quindi posta grande attenzione sulle norme procedurali onde evitare meccanismi lesivi della concorrenza.

A scanso di equivoci, tale processo non deve quindi essere interpretato come un fenomeno di privatizzazione sostanziale, quanto piuttosto formale, prevedendo l'uso, in via diretta da parte della PA o in collaborazione con *partner* esterni, di strumenti privati per la realizzazione di fini pubblici. Come suggerisce Santuari, è più opportuno applicare in tale contesto, il concetto di "depubblicizzazione", il quale "appare più consono a descrivere la realtà dei servizi pubblici, in quanto attraverso di essi si tiene conto del ruolo comprimario svolto anche dai privati, i quali, tuttavia, pongono in essere iniziative che trascendono i loro interessi individuali, ponendosi al servizio della comunità intera"[27].

Possiamo rinvenire già nella Costituzione una giustificazione al ricorso di modalità ibride di gestione dei servizi di interesse generale, all'Art. 41, che prevede la libera iniziativa economica privata e, contestualmente, al comma 3 prevede che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica

[27] A. SANTUARI, op. cit., p. 134.

pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"; all'Art. 43 secondo cui "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale" e all'Art. 118, comma 4 che sancisce il principio di sussidiarietà orizzontale secondo il quale "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

1.1.1 Il d. lgs. n. 50 /2016 recante "Codice dei contratti pubblici"

Passando ad un'analisi più approfondita del PPP contrattuale, il Codice dei Contratti Pubblici dedica un'intera sezione, (parte IV – Art. 180 "partenariato pubblico privato" e seguenti) a tale modalità. Nell'Art. 3 – Definizioni – del Codice viene definito quale «contratto di partenariato pubblico privato», il "contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore."

Come chiarito anche dalla Relazione al testo di legge, tale tipologia contrattuale è applicabile tanto alle cosiddette "opere calde", ossia in grado di generare reddito attraverso ricavi da utenza, sia alle "opere fredde", ossia quelle in cui l'investitore privato viene remunerato attraverso il canone. Il comma 2 dell'art. 180 reca infatti: "i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna". All'ultimo comma si legge: "nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti" lasciando intendere che si tratta quindi di una categoria contrattuale aperta.

Il successivo Art. 181 regola l'affidamento, che avviene tramite procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo, ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi. La scelta di ricorrere a tale tipologia contrattuale deve avvenire tramite preliminare adeguata istruttoria la quale deve basarsi sull'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, sulla natura e sull' intensità dei diversi rischi, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di

comparazione[28] per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto.

L'Art. 182 regola il finanziamento del progetto, che può avvenire con diversi strumenti e forme, ad esempio tramite conferimento di asset patrimoniali pubblici e privati, e specifica la necessità di dettagliare nel contratto la remunerazione del capitale investito ed il trasferimento dei rischi tali da permanere in capo al partner privato anche in caso di estinzione prematura del contratto. È proprio nel trasferimento dei rischi al prestatore che risiede la principale differenza tra forme di PPP ed appalto tradizionale, poiché nel partenariato, il cui termine stesso indica una relazione più duratura e fiduciaria fra i contraenti, il partner privato si assume, oltre al rischio d'impresa (economico, finanziario e patrimoniale), anche rischi temporali, gestionali, tecnici, da *governance* e reputazionali non indifferenti.

Fra le possibili forme di finanziamento vi è la finanza di progetto, disciplinata dall'Art. 183, di cui la fattibilità dipende essenzialmente dalla capacità del progetto stesso di produrre *cash flows*, ossia flussi di cassa generati dalla gestione remunerativa delle opere realizzate o dei servizi forniti. Le amministrazioni aggiudicatrici possono "affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti" (comma 1); prese in esame tutte le offerte pervenute, in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, viene individuato un promotore cui vengono richieste eventuali modifiche ed aggiustamenti progettuali; nel caso in cui il promotore accetti tali modifiche, si procederà all'aggiudicazione della concessione in favore del promotore. Allo stesso risultato si perverrà ove il progetto non necessiti di modifiche.

Viceversa, ove le modifiche siano ritenute necessarie e il promotore si rifiuti di apportarle, la concessione sarà aggiudicata al primo dei concorrenti successivi in graduatoria che abbia accettato le modifiche alle stesse condizioni proposte al promotore. In quest'ultima ipotesi, è, però, previsto il diritto per il promotore al pagamento delle spese sostenute per la predisposizione del progetto, a carico del nuovo aggiudicatario.

La procedura di *project finance* può essere anche di iniziativa privata, come disciplinato dai commi 15-19 dello stesso articolo. In sintesi, il proponente presenta un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e le caratteristiche specifiche del servizio e della gestione. L'amministrazione avvia una procedura valutativa, ove può richiedere eventuali modifiche al progetto, una volta conclusa la quale, entro il termine perentorio di tre mesi, il progetto di fattibilità viene posto in

[28] Per valutare, sotto il profilo quantitativo, il Value for Money è possibile utilizzare la tecnica del c.d. Public Sector Comparator (PSC). Il PSC può essere definito come un ipotetico costo aggiustato con una componente di rischio nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita da un'amministrazione pubblica.

Attraverso l'utilizzo dell'analisi dei rischi e del PSC, le amministrazioni possono meglio orientarsi nel processo di scelta tra l'esecuzione e gestione di una infrastruttura in PF e la realizzazione della stessa infrastruttura attraverso un appalto tradizionale. Per calcolare il PSC è necessaria una completa attività di quantificazione dei diversi flussi di cassa relativi all'intero ciclo della costruzione e gestione di una infrastruttura. (ANAC, *Il metodo del PSC*, consultabile al link https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/home/_RisultatoRicerca?id=819d2eaa0a7780427bafb92adea41292&search=public+sector+comparator#_Toc236745902).

approvazione e costituirà quindi base della gara per l'affidamento della concessione, alla quale deve ovviamente essere invitato il proponente.

Si sottolinea in questa sede l'importanza di tale articolo, n. 183, in particolare per quanto riguarda le disposizioni modificate dal D. Lgs. 56/2017 in vigore dal 20-5-2017 al comma 15, primo periodo ove reca: "gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, incluse le strutture dedicate alla nautica da diporto, non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente" ed il successivo comma 16 dove si specifica che tale proposta "può riguardare, in alternativa alla concessione, tutti i contratti di partenariato pubblico privato".
È applicabile, quindi, a tutti i contratti che rientrano nella tipologia dei contratti di PPP, secondo il disposto dell'art. 180, comma 8 del Codice:

- la concessione di costruzione e gestione (concessione di lavori);
- la concessione di servizi;
- la locazione finanziaria di opere pubbliche;
- il contratto di disponibilità;
- l'affidamento in finanza di progetto;
- qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui all'art. 180 del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda l'affidamento, esso deve avvenire nel rispetto delle norme procedurali previste dal codice stesso, sempre in conformità al principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità (Art. 97, c. 2, Costituzione); in sintesi, le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere alle seguenti procedure previste dal Codice:

- procedura aperta (art. 60);
- procedura ristretta (art. 61);
- procedura competitiva con negoziazione (art. 62);
- dialogo competitivo (art. 64);
- affidamento in finanza di progetto (art. 183).

Nella norma si trovano alcune forme inquadrabili quali PPP che sembrano particolarmente interessanti, nell'ambito della seguente trattazione, quali mezzi di potenziale manifestazione di un'amministrazione collaborativa che lasci ampio spazio all'iniziativa privata, in particolare al Terzo Settore, per l'implementazione di progetti di matrice *bottom-up* in vista di uno sviluppo sostenibile delle comunità locali.
Una delle varianti piuttosto promettenti di questo istituto è prevista nell'art. 151, intitolato "sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato" secondo cui (come previsto al comma 3) "per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la

gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato".

Interessanti appaiono anche le cosiddette forme di "partenariato sociale" previste dagli Artt. 189 e 190;

il primo, recante "interventi di sussidiarietà orizzontale" prevede che "le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento." Inoltre, come previsto al c. 2, "gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità".

L'articolo successivo, 190 tratta del "Baratto amministrativo", locuzione con cui si comprende una serie di misure attraverso le quali i comuni consentono agevolazioni fiscali in cambio di azioni che i cittadini si impegnano a svolgere per la comunità amministrata dall'ente locale che concede il beneficio; si tratta ad esempio di progetti di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze o strade, la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, o interventi di decoro urbano, recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati con finalità di interesse generale, ottenendo in cambio riduzioni o esenzioni di tributi in corrispondenza al tipo di attività svolta. Seppur criticabile dal punto di vista etico[29], trattandosi appunto di un "baratto" e non di una manifestazione di cittadinanza attiva ed espressione del capitale sociale locale, può costituire comunque una spinta all'interessamento alla *res publica*.

1.1.2 PPP istituzionalizzato e d. lgs. n. 175 /2016 recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica"

Premesso che a livello comunitario non esiste una normativa specifica sulla costituzione dei PPPI, va tenuto a mente *inter alia* che il fatto che un soggetto privato e un'amministrazione aggiudicatrice cooperino nell'ambito di un'entità comune non può giustificare il mancato rispetto, in sede di aggiudicazione di appalti pubblici o concessioni a tale soggetto privato o all'entità a capitale misto, delle disposizioni riguardanti la concorrenza e la parità di trattamento. In effetti la Corte di Giustizia Europea[30] ha rilevato che la partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso la possibilità di affidamento diretto (*in house*).

[29] Si veda in merito l'articolo "Le ragioni per dire no al baratto amministrativo", F. GIGLIONI, LABSUS (Laboratorio per la sussidiarietà) http://www.labsus.org/2015/12/le-ragioni-per-dire-no-al-baratto-amministrativo/.

[30] CGE, Sez. I, 11/1/2005 n. C-26/03, Sulla impossibilità di affidamento diretto di un servizio ad una società partecipata dall'amministrazione aggiudicatrice se a questa partecipino, anche se in via minoritaria, imprese private.

In Italia, sull'*in house providing* c'è sempre stata una certa confusione e la giurisprudenza si è ripetutamente espressa sul tema; si segnala un recente parere del Consiglio di Stato[31] che si è espresso sulla partecipazione dei privati nelle società pubbliche, e in particolare della compatibilità di tale partecipazione con gli affidamenti in house. Osserva il Consiglio che l'art. 16, primo comma, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", stabilisce che "le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il *controllo analogo*[32] o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata".

Va precisata, quindi, la differenza tra la società *in house* e la società mista. Essa consiste nel fatto che la prima agisce come una vera e propria appendice dell'Amministrazione dal punto di vista sostanziale – comunque soggetta a quanto previsto dal d. lgs. 50/2016 (in particolare Art. 5 e Art. 192) – mentre la figura della società mista a partecipazione pubblica, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza. La giurisprudenza comunitaria e nazionale[33] ha chiarito che l'affidamento diretto di servizi a società miste pubblico-private è ammissibile solo qualora vi sia stata una previa gara cd. "a doppio oggetto" (per la scelta del socio privato e per l'affidamento del servizio). Quest'ultimo modello può sostanziarsi propriamente come partenariato pubblico-privato.

La complessità della regolamentazione dei PPPI si evince dalla lettura della stessa *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati* del 2008, elaborata per la "necessità concreta di chiarirne l'applicazione" poiché "l'incertezza giuridica che regna attorno alla partecipazione di partner privati ai PPPI può nuocere al successo della formula. Il rischio di dar vita a strutture basate su contratti che successivamente possono rivelarsi non conformi al diritto comunitario può anche dissuadere le autorità pubbliche e i soggetti privati dal costituire partenariati pubblico-privati istituzionalizzati". Va precisato che per partenariato pubblico-privato istituzionalizzato la Commissione intende "la cooperazione tra partner pubblici e privati che costituiscono

[31] Cons. Stato, Sez. I, 8:11:2018 n. 2583.

[32] Il controllo analogo, definito all'Art 3, comma 1, punto c) del Testo Unico come "la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante" si configura come *quid pluris* rispetto al controllo societario.
La sentenza dela Cassazione, Sez. Un., 25 novembre 2013, n. 26283, par. 4.2, definisce il controllo analogo: "un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino a punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale".
La Corte di Giustizia UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13, sottolinea la necessità che il controllo cd. analogo sia "effettivo, strutturale e funzionale".

[33] *cfr., inter alia* Consiglio di Stato, Sez. V, 30 settembre 2010, n. Sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555; Corte Giustizia, sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08, Acoset; Tar Lazio, sez. II bis, 6 luglio 2018, n.7524.

un'entità a capitale misto per l'esecuzione di appalti pubblici o di concessioni. L'apporto privato alle attività del PPPI consiste, a parte il conferimento di capitali o altri beni, nella partecipazione attiva all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità a capitale misto e/o nella gestione di tale entità. Al contrario, il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un'impresa pubblica non costituisce un PPPI".

Nell'ordinamento italiano, accanto al Codice dei Contratti Pubblici di cui si è detto sopra, la principale fonte risiede nel d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" e successivo d. lgs. 16 giugno 2017, n. 100, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175".

Il Testo Unico fornisce un importante riordino della materia in tema di società a partecipazione pubblica. Secondo quanto previsto agli Artt. 3 e 4, le Amministrazioni pubbliche "possono partecipare, direttamente o indirettamente, esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa, aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali". Le amministrazioni "possono costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma[34] fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016."

[34] L'accordo di programma disciplinato dall'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed è un atto amministrativo che può essere prodromico alla realizzazione di una PPP.

L'articolo 17[35] del Testo Unico in particolare specifica che la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e che in un'unica gara avviene la scelta del socio privato e l'individuazione del servizio da svolgere, che costituirà l'oggetto sociale specifico della società.

In sintesi, può costituirsi un Partenariato Pubblico-Privato Istituzionalizzato principalmente tramite:

- partenariato per l'innovazione (Art. 65 d. lgs 50/2016)

[35] **Art. 17. Società a partecipazione mista pubblico-privata**

1. Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

2. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

3. La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del comma 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

4. Nelle società di cui al presente articolo:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile al fine di consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile nel senso di eliminare o limitare la competenza dei soci;

c) gli statuti delle società per azioni possono prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato;

d) i patti parasociali possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita.

5. Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, secondo comma, del codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società.

6. Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, per la realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni:

a) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;

b) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;

c) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

- società di progetto[36] (Art.184 d. lgs 50/2016) e società pubblica di progetto (Art.193 d. lgs 50/2016)
- società miste (Art. 17 d. lgs. 175/2016)

In particolare, il partenariato per l'innovazione si configura quale innovativo strumento di acquisizione di prodotti, servizi o lavori che non trovano riscontro in soluzioni già disponibili sul mercato, e pertanto devono essere realizzati *ad hoc*, a valle di specifiche attività di ricerca e sviluppo. Attraverso una prima selezione dei candidati e una serie di negoziazioni parallele con i soggetti che hanno manifestato il proprio interesse a partecipare alla procedura, le stazioni appaltanti potranno sia manifestare i propri fabbisogni fissando i requisiti minimi e i costi massimi delle soluzioni richieste, senza impegnarsi in un'ardua descrizione a priori delle stesse, sia strutturare il procedimento per fasi, secondo la sequenza tipica dei progetti di R&S, fissando obiettivi intermedi da cui dipende la remunerazione del partner. Il rapporto si sostanzia quindi nella cooperazione a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato, concretizzatasi nel partenariato pubblico-privato istituzionale grazie al quale la PA potrà disporre dei prodotti e/o servizi sviluppati senza ricorrere a una distinta procedura per l'acquisto.

1.2 Partenariato Pubblico Privato nell'ordinamento spagnolo

Come si è potuto osservare nella prima parte del capitolo, la Spagna è uno dei paesi europei che maggiormente ricorre alle forme del partenariato pubblico-privato, sia per numero di progetti che per valore monetario degli stessi. Viene indicato quale uno dei paesi in cui tale modalità risulta la più sofisticata, superata solo dal leader indiscusso, il Regno Unito, in particolare per grandi opere infrastrutturali, o "megaprogetti"[37]. Nell'ordinamento giuridico spagnolo, la principale fonte normativa delle forme di PPP risiedeva nella *Ley de contratos del Sector Público*, del 30 ottobre 2007, n. 30, nel dettato dell'Art. 11 recante "*Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*".

Nel preambolo della suddetta legge, la formalizzazione della CPP viene indicata precisamente come una delle maggiori novità introdotte dalla norma, essendo tale modalità operativa già presente nella prassi della contrattazione pubblica ma che questa legge va a "*tipificar normativamente […] como nuevas figuras contractuales que podrán utilizarse para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial, y cuya financiación*

[36] Società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, che il soggetto promotore-aggiudicatario della concessione ha la facoltà – o l'obbligo, ove ciò sia previsto dal bando di gara – di costituire quale entità giuridicamente distinta e che subentra quale concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente.

[37] Cfr. A. DIÉGUEZ e D. OLIVER-ALFONSO, Models of Public-Private Partnerships in Megaprojects: the Spanish case, Organization Technology and Management in Construction - An International Journal, n. 4, pp. 604 – 616, 2012
Nell'op. cit. il modello di PPP spagnolo in tema di grandi opere viene citato quale uno dei migliori a livello europeo, portando quale esempio e caso studio la realizzazione della prima line di metropolitana nella città di Sevilla.

puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acompasarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto"[38].

Una prima riflessione di carattere terminologico risiede nella scelta della traduzione dalla più nota locuzione inglese *public-private partnership*, che in altri contesti, quale quello italiano o quello francese è stata mantenuta con una traduzione letterale del termine. Il termine *partnership* è spesso usato nel campo delle scienze sociali per riferirsi nella sostanza ad una collaborazione fra diverse parti, senza fare riferimento specifico alla forma di tale collaborazione, che può essere di tipo societario, associativo, informale ecc.

Inoltre, per quanto riguarda i rapporti fra settore pubblico e settore privato, vengono spesso usati in modo confuso ed indistinto termini quali "collaborazione", "cooperazione", "coordinazione". Durán[39] definisce come "collaborazione" tutte quelle forme di relazione fra i due settori volta alla ricerca di interessi comuni; "cooperare" implica una parità di condizioni fra i soggetti per raggiungere gli obiettivi comuni prefissati; "coordinare" si riferisce ad una forma di lavoro congiunto per il perseguimento della maggiore efficienza ed efficacia possibile, all'interno dell'amministrazione pubblica e nei rapporti fra essa ed i suoi interlocutori, attraverso strategie multisettoriali e di lungo termine. Alcuni autori[40] rifiutano tali termini negando la possibilità di cooperazione fra settore pubblico e settore privato, essendo portatori di interessi contrapposti, posizione che si discosta da quella adottata nel presente lavoro; allo stesso tempo viene criticato l'uso della denominazione "*Participación Público-Privada*", usata da alcuni per mantenere in modo forzato l'acronimo della tripla P come nella versione inglese, ma anche questa fuorviante poiché fa riferimento in particolare all'investimento finanziario di entrambe le parti, accezione che sarebbe riduttiva potendo annoverare solo alcune fattispecie di partenariato in questa categoria.

La situazione spagnola, quindi, per quanto riguarda l'ambiguità terminologica, appare più complessa rispetto a quella italiana; spesso vengono usate in modo indistinto locuzioni quali *alianza público-privada*, *partenariado*[41] *público-privado*, *colaboración público-privada*, *iniciativa público-privada* o *asociación público-privada*.

Sebbene in alcuni casi si usi l'acronimo APP (*Asociaciones público-privadas*) per fare riferimento in generale alle diverse forme di collaborazione fra pubblico e privato, e quello di CPP (*Colaboración Público-Privada*) per riferirsi nello specifico al contratto introdotto dalla L.30/2007, in questa sede viene adottato l'acronimo CPP che risulta essere la denominazione più diffusa in Spagna, nonché la più vicina all'originale PPP riconosciuto a livello internazionale.

---

[38] LEY 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, BOE núm. 261 (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS).

[39] C. DURÁN, Governance for the tourism sector and its measurement, Madrid, UNWTO, 2013, p. 34.

[40] A. REBOLLO FUENTE, APPs institucionales, financiación de infraestructuras y contabilidad pública, in Reflexiones, vol.2, pp. 61-122, 2007, p. 64.

[41] Sebbene venga impiegato talvolta quale calco linguistico del termine inglese, in realtà il termine "partenariado" non è riconosciuto ufficialmente come corretto nella lingua castigliana. Infatti, non è presente nell'autorevole Diccionariorio de la Real Academia Española.

1.2.1 L. 30/2007 recante "Contratos del Sector Público" e successive modifiche

Possiamo trovare nel contesto spagnolo diverse formule di collaborazione tra settore pubblico e settore privato riconducibili alla definizione comunitaria di partenariato pubblico-privato descritta nella prima parte del capitolo. Queste possono essere caratterizzate da un diverso grado di intensità ed essere implementate sotto diverse forme giuridiche (contratto di servizio o di gestione, impresa mista, concessione ecc., o tramite il contratto di PPP *stricto sensu* come disciplinato dalla L.30/2007). Poiché tali forme contrattuali sono tipologie applicabili tradizionalmente, senza le caratteristiche della durabilità e dell'allocazione dei rischi tipiche del PPP, per poter parlare di forme di partenariato va analizzato caso per caso il contratto, gli obiettivi delle parti, la gestione (a lungo termine – trasferimento del rischio – *value for money*) per poter intendere una *colaboración entre el sector público y el sector privado* come un vero e proprio partenariato[42].
Ricordando che tale norma non è più vigente, si riporta di seguito l'Art. 11 della L. 30/2007 che introdusse la tipizzazione del CPP nell'ordinamento spagnolo, in modo da esaminarne i tratti fondamentali:

> ***Artículo 11. Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.***
>
> *1. Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquéllos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas. c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado. d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.*
>
> *2. Sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 118, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas.*
>
> *3. El contratista colaborador de la Administración puede asumir, en los términos previstos en el contrato, la dirección de las obras que sean necesarias, así como realizar, total o parcialmente, los proyectos para su ejecución y contratar los servicios precisos.*
>
> *4. La contraprestación a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, y que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento. Artículo 12. C*

Si nota come al c. 1 vengano citate, secondo l'approccio infrastrutturale, le varie fasi della catena del valore in cui può intervenire il partner privato per la produzione o la fornitura di beni e/o servizi che abbiano natura

[42] T. YSA, La gestion de partenariados publico privados: tipologias y retos de futuro, p. 26, in C. RAMIÓ (a cura di), La colaboración público-privada y la creación de valor público, Diputació Barcelona, 2009.

di servizio pubblico ed interesse generale. In questo aspetto non si notano particolari difformità rispetto all'orientamento comunitario e, nella fattispecie, quello italiano sopra analizzato.

Rileva che, sebbene la CPP venga identificata come un contratto tipico, l'articolo in questione gli fornisce un carattere di contratto residuale sussidiario[43], contemplando il suo uso solo nel caso in cui gli altri tipi di contratto esistenti non siano utili come specificato nel comma 2.

La formulazione dell'articolo permette di riscontrare due elementi caratterizzanti il contratto di CPP che lo rendono differente rispetto ad una semplice concessione di opera pubblica: l'oggetto e la remunerazione del contrattista. L'oggetto del contratto, infatti, se confrontato con quello del contratto di concessione come definito dall'Art. 7[44] della stessa legge, è molto più limitato rispetto quello della CPP non potendo prevedere quale oggetto le diverse fasi della catena del valore come invece prevedibile nella *colaboración entre el sector público y el sector privado*.

Per quanto concerne la remunerazione del prestatore, questa è fortemente legata all'assunzione di rischio da parte dello stesso; la remunerazione può infatti derivare dagli utenti tramite un rapporto diretto o dall'Amministrazione Pubblica tramite il pagamento di un canone che è però variabile in funzione della domanda (i. e. il cosiddetto "pedaggio ombra" - "*peaje en sombra*"[45]). L'Amministrazione quindi non paga per la semplice fornitura dell'infrastruttura, ma per l'uso e la prestazione del servizio, in funzione dell'intensità dello stesso.

Anche sotto questo aspetto, quindi, il contratto di Collaborazione Pubblico Privata, così come era stato disciplinato dalla L.30/2007, era connotato da una definizione alquanto ambigua, anche per quanto riguarda regime giuridico (Art. 289) e durata (Art. 290), fatto che la dottrina evidenziava quale esercizio cosciente di imprecisione trattandosi di un contratto tipico ma aperto[46], senza un oggetto proprio che lasciava ampio

---

[43] J. GONZÁLEZ-GARCÍA, Colaboración Público-Privada e Infraestructuras de Transporte, Marcial Pons, 2010, p. 28.

[44] Art 7: "La concesión de obras públicas es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 6, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.", LEY 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, BOE núm. 261.

[45] P. GARCÍA CAPDEPÓN, Los contratos de colaboración públicoprivada, p. 94, in Revista española de la función consultiva, Nº. 3, pagine 89-114, 2005.

[46] C. CHINCHILLA-MARÍN, El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, in Revista Española de Derecho Administrativo, num. 132, pp. 609-644.

Cfr. M. Á. BERNAL BLAY, La colaboración público-privada institucional, Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 37, pp. 93-138, 2010, p. 112. L'autore sottolinea come, per via della formulazione poco chiara dell'articolo 11 delle Legge 30/2007 la dottrina sia discorde nel ritenere il CPP come una forma contrattuale a tutti gli effetti, o semplicemente si tratti di un framework o una tecnica operativa. Si riporta di seguito un breve brano in merito: "Junto a los defensores del nuevo contrato pueden encontrarse pronunciamientos doctrinales que, a pesar de la literalidad de la LCSP, sostienen que el de colaboración entre el sector público y el sector privado no es, propiamente hablando, ningún tipo de contrato nuevo. Para unos, el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado constituye en realidad una «técnica contractual» que permite a la Administración acordar con el sector privado la consecución de cualquiera de los objetos propios de los demás contratos cuando existan razones justificadas para ello, entendiendo por tales las que enumera el art. 118 LCSP (Jiménez

spazio di manovra alla ricerca del modello migliore per la fornitura del bene e/o servizio di interesse generale, essendo il tipo ed il numero di prestazioni incluse nel contratto definibili nello specifico caso per caso dalle parti contraenti. Veniva citato infatti nella congerie dei contratti complessi cui è possibile applicabile la procedura del dialogo competitivo (disciplinato nella sezione V del Codice, agli Artt. 163 e ss.[47])

Si tratta quindi di un "macroconcetto", una tecnica di realizzazione di attività pubblica dove si fondono figure tradizionali e strumenti innovativi nelle relazioni giuridiche ed economiche che intercorrono fra Amministrazioni e settore privato[48].

Forse anche per tale ragione si è ritenuto più consono eliminare la fattispecie del contratto di CPP potendo implementare forme di partenariato fra pubblico e privato usando le tradizionali forme contrattuali e/o istituzionalizzate disponibili. Il preambolo della novella *Ley de Contratos del Sector Público*, n. 9 del 8 novembre 2017, laddove si dichiara che "*se suprime la figura del contrato de colaboración público privada, como consecuencia de la escasa utilidad de esta figura en la práctica. La experiencia ha demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión*"[49], sembra derivato da un approccio diametralmente opposto rispetto a quello che ispirava la precedente normativa di cui sopra.

Si sottolinea, inoltre, che il testo del 2007 era stato aggiornato e modificato, secondo gli aggiustamenti previsti dalle direttive comunitarie, con la *Ley de Economía Sostenible* n. 2 del 4 marzo 2011, che, richiamando gli obiettivi di sostenibilità economica – puntando a competitività, innovazione e formazione – medioambientale e sociale, ribadiva l'uso strategico del partenariato pubblico-privato quale strumento per la realizzazione di tali obiettivi. Nel Capitolo V[50] si promuoveva la collaborazione pubblico-privata come "elemento fondamentale di

---

Díaz, 2009, p. 299). De ese modo, lo que la Ley viene a hacer es ampliar la colaboración público-privada llevándola desde el ámbito de las obras o la gestión de servicios públicos —lo que ya estaba presente en la Ley anterior—, a todos los contratos posibles. Los hay todavía más críticos con la tipificación del nuevo contrato, al calificarlo como un mero «envoltorio», dentro del cual pueden aparecer contratos de gestión de servicios públicos, concesiones de obra o contratos de suministro. Lo que ha hecho el legislador con esta figura es complicar innecesariamente las cosas puesto que, en realidad, no existe un contrato de colaboración público privada diferente de los restantes tipos contractuales (Villar Ezcurrra, 2008, p.65). En el mismo sentido, Colón de Carvajal Fibla (2009) ha concluido que los argumentos en favor de considerar al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado exclusivamente como un contrato administrativo típico son más bien pocos, mejor dicho, uno, simplemente el hecho de que la propia LCSP lo considera como tal en su art. 19.1, letra a).".

[47] In particolare, l'Art. 164 recante "Supuestos de aplicación." Prevede: "1. El diálogo competitivo podrá utilizarse en el caso de contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación considere que el uso del procedimiento abierto o el del restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato. 2. A estos efectos, se considerará que un contrato es particularmente complejo cuando el órgano de contratación no se encuentre objetivamente capacitado para definir, con arreglo a las letras b), c) o d) del apartado 3 del artículo 101, los medios técnicos aptos para satisfacer sus necesidades u objetivos, o para determinar la cobertura jurídica o financiera de un proyecto. 3. Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado a que se refiere el artículo 11 se adjudicarán por este procedimiento, sin perjuicio de que pueda seguirse el procedimiento negociado con publicidad en el caso previsto en el artículo 154.a).", LEY 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, BOE núm. 261.

[48] J. GONZÁLEZ-GARCÍA, op. cit., p. 15.

[49] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (PREÁMBULO) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902.

[50] Si riportano di seguito gli articoli principali della legge in materia di PPP:

relazione tra Amministrazione Pubblica e tessuto imprenditoriale", contestualmente ad una semplificazione e maggiore trasparenza delle procedure amministrative tali da incoraggiare l'innovazione e garantire servizi pubblici di qualità e sostenibili.

Alle disposizioni, in particolare la n. 32 che delegava il Governo all'elaborazione, entro il termine di un anno, di un testo riformato che integrasse la L. 30/2007 ed altre disposizioni in materia di contrattazione pubblica

---

Artículo 37. Impulso a la eficiencia en la contratación pública y financiación de la colaboración público-privada.

1. Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la innovación y la incorporación de alta tecnología como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, modificada por la disposición final decimosexta de la presente Ley.

2. La financiación de los colaboradores privados en los contratos de colaboración público-privada no institucionalizados, en los supuestos en que por razón del objeto tengan naturaleza de concesión de obra pública, se llevará a cabo en las condiciones y términos previstos en la normativa reguladora de financiación de la concesión pública.

3. La regulación de la financiación de los adjudicatarios de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado se regirá por las siguientes normas:

a) Cuando se determine el régimen de remuneración del contratista, con el alcance previsto en artículo 120, letras d), e) y f) de la Ley de Contratos del Sector Público, podrán establecerse previsiones sobre las garantías que conforme a lo previsto en las disposiciones reguladoras de la financiación privada de las concesiones de obras públicas puede obtener el contratista para la captación de la financiación necesaria para la ejecución de contrato.

b) El contrato preverá un régimen de notificación por el contratista de las operaciones financieras que concierte para la financiación del contrato.

En el caso de que proceda la resolución del contrato, el órgano de contratación, antes de acordar ésta, dará audiencia a los acreedores por si éstos ofrecen subrogarse en el cumplimiento del contrato, directamente o a través de una entidad participada, en condiciones que se consideren compatibles con su buen fin, siempre que reúnan los requisitos exigidos al adjudicatario.

c) Cuando la ejecución del contrato lleve aparejados costes de inversión iniciales y se prevea que las obras o equipamientos que se generen vayan a incorporarse al patrimonio de la entidad contratante al concluir o resolverse el contrato, podrá establecerse que, cuando proceda la resolución del contrato, la entidad contratante pueda poner a disposición de los acreedores una cantidad no superior al 80 por ciento del coste real de las inversiones realmente ejecutadas detrayendo esta cantidad de la liquidación del contrato.

4. La regulación de la financiación de la colaboración entre el sector público y el sector privado bajo fórmulas institucionales se regirá por las siguientes normas:

Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato público en el marco de una colaboración público-privada de carácter institucional a que se refiere la disposición adicional trigésima quinta de la Ley de Contratos del Sector Público podrán:

a) Acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura del mismo no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato.

b) Titulizar los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de valores.

Artículo 38. Fomento de la contratación pública de actividades innovadoras.

El Consejo de Ministros, mediante acuerdo, fijará dentro de los presupuestos de cada Departamento ministerial y de cada Organismo público vinculado con o dependiente de la Administración General del Estado, las cuantías necesariamente destinadas a la financiación de contratos a los que hace referencia el artículo 4.1. r) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Una parte de las mismas podrá reservarse a pequeñas y medianas empresas innovadoras.

con rango di legge, segue il Real Decreto Legislativo n. 3 del 14 novembre 2011 recante "*Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*"[51].

Le maggiori novità in tema di partenariato pubblico-privato introdotte dal d. lgs. in questione, si ritrovavano nelle disposizioni finali (n. 29) che includono le previsioni relative al partenariato istituzionalizzato.

> ***Disposición adicional vigésima novena. Fórmulas institucionales de colaboración entre el sector público y el sector privado.***
>
> *1. Los contratos públicos y concesiones podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra capital público y privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y en su caso, las relativas al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.*
>
> *2. Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato público previstas en esta disposición adicional podrán:*
>
> *a) Acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura del mismo no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato.*
>
> *b) Titulizar los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de valores.*

La forma di *colaboración público-privada institucionalizada* (CPPI) è sempre stata caratterizzata da un livello di indeterminatezza giuridica maggiore rispetto a quella contrattuale per via della sua duplice natura: essa presuppone in primo luogo l'esistenza di una relazione di tipo contrattuale, in secondo luogo implica la creazione di una entità giuridica in cui socio pubblico e socio privato interagiscono non come controparti ma come soci propriamente detti[52].

La normativa di riferimento quindi non è unitaria, dipendendo anche dalla forma che viene scelta per l'istituzionalizzazione della collaborazione, oscillando fra diritto pubblico e diritto privato. Si segnala quale fonte principale la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, n. 7 del 2 aprile 1985, riformata dalla *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, n. 27 del 27 diciembre 2013, che prevedeva "*una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local*", in forte crisi deficitaria.

---

[51] Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, BOE num. 276.

[52] J.C. CAMBRILS CAMARENA, *La colaboración público-privada en los entes mixtos locales de gestión y promoción turísticas,* Madrid, Editorial Síntesis, 2016, p. 44.

Nell'artcicolo 85 novellato della *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* vengono quindi ribadite le forme possibili di fornitura dei servizi pubblici locali, le quali sono, riportando testualmente la norma in parola, al comma 2:

> *Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*
>
> *A) Gestión directa:*
>
> *a) Gestión por la propia Entidad Local.*
>
> *b) Organismo autónomo local.*
>
> *c) Entidad pública empresarial local.*
>
> *d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*
>
> *Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*
>
> *B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

In pratica, la pubblica amministrazione spagnola si è manifestata tradizionalmente mediante articolazioni strumentali quali *organismos autónomos*, *entidades públicas empresariales*, *sociedades mercantiles públicas*, *fundaciones del sector público* y *consorcio*s. Con la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, il legislatore ha disposto che i servizi pubblici locali devono essere gestiti nella forma più sostenibile ed efficiente possibile, in ragione dell'interesse pubblico, mediante una gestione diretta (nelle forme esplicitate dall'articolo di cui sopra, che contemplano entità di diritto pubblico o di diritto privato con capitale pubblico) o indiretta (la quale può avvenire per *concesión*: in cui il rischio è totalmente a carico dell'impresa; *gestión interesada*: in cui il rischio è condiviso tra amministrazione e impresa; *concierto*: in cui a una persona fisica o giuridica che svolga già delle prestazioni analoghe a quelle oggetto del servizio viene chiesto di metterle a disposizione; *entes de economia mixta*).

1.2.2 Il Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato in Spagna

In tema di società pubbliche, è opportuno ricordare che in Spagna esse hanno sempre avuto un peso abbastanza importante nella determinazione del Pil nazionale. Le partecipazioni statali, infatti, ebbero un grande impulso sotto le dittature di Primo de Rivera (dal 1923 al 1930) e poi di Franco (dal 1939 fino alla morte del *caudillo* nel 1975), caratterizzate da politiche nazionaliste ed autarchiche, in un contesto di relativo isolamento rispetto agli altri Stati europei. Solo negli anni Sessanta inizia una fase di lieve apertura e liberalizzazione dei mercati, e, contestualmente, viene fatta richiesta d'adesione alla Comunità Economica Europea, negata per non essere un Paese democratico. Solo con la fine della dittatura e dopo un lungo e complesso processo di transizione democratica, nel 1982 la Spagna entra a far parte della CEE. Uno dei punti nevralgici di tale processo consistette precipuamente nella denazionalizzazione dell'industria spagnola e nell'adeguamento alle politiche liberali e proconcorrenziali comunitarie e, quindi, in un'armonizzazione rispetto agli altri Stati Membri.
Ad ogni modo, la Costituzione spagnola all'art. 38 c. 1 sancisce "la libertà d'impresa nel quadro dell'economia di mercato", e all'art. 128 c. 2, "la pubblica iniziativa nell'attività economica. Mediante legge potranno riservarsi al settore pubblico risorse e servizi essenziali, con particolare riferimento al caso di monopolio, e così pure decidere l'intervento imprenditoriale quando lo esiga l'interesse generale". Gli enti pubblici sono quindi legittimati costituzionalmente a creare imprese, per esercitare attività economica in condizioni di parità con le imprese private, con fini di utilità pubblica. Contestualemente, il diritto pubblico prevede la possibilità di ricorrere agli strumenti di diritto privato, ma in ogni caso, come affermato dal Tribunal Constitucional con sentenza 14/1986[53] "*la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho privado remiten su titularidad a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexionan dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica*". Il ricorso ai moduli privatistici può avvenire a livello centrale, autonomico o locale.

In sintesi, da un'analisi congiunta della *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, n. 7/1985, e della *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, n. 40/2015, le principali formule giuridiche attraverso le quali pubblico e privato possono collaborare in un ente misto sono:

- *consorcios*, disciplinati dall'articolo 118 delle L. 40/2015, creati da diverse Pubbliche Amministrazioni o entità che sono membri del settore pubblico istituzionale, tra loro o con la partecipazione di soggetti privati, per lo sviluppo di attività di interesse comune per tutti loro

[53] Pleno del Tribunal Constitucional, SENTENCIA 14/1986, de 31 de enero, BOE núm. 55, 1986.

nell'ambito delle loro competenze. I consorzi possono svolgere attività di promozione, beneficio o gestione comune dei servizi pubblici e molti altri sono previsti dalle leggi.

- *fundaciones*, disciplinate dall'articolo 128 della legge 40/2015 per realizzare obiettivi di interesse generale, senza scopo di lucro, indipendentemente dal fatto che il servizio venga fornito gratuitamente o contro compenso; devono soddisfare uno dei seguenti requisiti:

  a) si formano inizialmente – o in una fase successiva alla costituzione – con un apporto maggioritario, diretto o indiretto dello Stato o delle sue articolazioni istituzionali.

  b) che il patrimonio della fondazione sia integrato in più del 50% da beni o diritti conferiti o trasferiti da individui appartenenti al settore pubblico istituzionale pubblico su base permanente.

  c) La maggioranza dei diritti di voto nel suo consiglio di amministrazione corrisponde ai rappresentanti del settore pubblico istituzionale statale.

  Per il finanziamento delle attività e il mantenimento della fondazione, deve essere prevista la possibilità che nel patrimonio delle fondazioni del settore pubblico ci possa essere un contributo dal settore privato in modo non di maggioranza.

- *Entidades publicas empresariales* (EPE), di cui all'Art. 104 della L. 40/2015, disciplinate nella loro attività imprenditoriale dal diritto privato, con deroghe attribuite dalla legge per la formazione della volontà dei loro organi, nell'esercizio della podestà amministrativa e nelle procedure amministrative, venendo connotate quindi da un regime giuridico misto
- *Sociedades mercantiles*, disciplinate dall'Art. 111 e seguenti della Legge 40/2015 quelle società di diritto privato quali previste dal Código de Comercio, sulla quale si esercita il controllo dello Stato:

  a) Tramite la partecipazione diretta nel suo capitale sociale (superiore al 50%) dell'Amministrazione statale generale o in una qualsiasi delle entità che costituiscono il settore pubblico istituzionale statale, comprese le società commerciali statali. Per la determinazione di tale percentuale, in caso partecipino diversi soci pubblici al capitale sociale, si fa riferimento alla somma delle partecipazione detenute dalla PA in tutte le sue articolazioni.

  b) Tramite posizione dominante all'interno di un gruppo di società.

Posto che la legge prevede diverse forme attraverso cui costituire entità di capitale misto, ciò non si configura *sic et simpliciter* in un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato. Si può parlare di PPPI quando, nella cooperazione tra i partner del settore pubblico e del settore privato all'interno dell'ente misto, il contributo privato, oltre all'apporto di capitale e/o di altri beni, consiste nella partecipazione attiva all'esecuzione dei contratti e delle concessioni affidategli dall'ente appaltante, in mancanza della quale l'entità non avrebbe ragione d'essere, essendo la sua costituzione funzionale all'espletamento quale oggetto sociale del servizio/bene di utilità pubblica in questione.

Per quanto riguarda la normativa specifica sulla *colaboración pública-privada institucional*, si evidenzia come il testo della L. 30/2007, così interessato alle forme di partenariato contrattuali, abbia completamente trascurato tale tecnica[54], sebbene presente nella prassi quale forma di gestione dei servizi pubblici da parte degli enti locali. L'occasione di fare chiarezza su tale modalità si è persa[55] anche con la riforma del 2011 e l'approvazione del già citato *Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, che si occupava di tale tema più in una dichiarazione di intenti che nella sostanza.

Di seguito si analizzarà per sommi capi la situazione attuale con l'entrata in vigore nel 2018 della nuova *Ley de Contratos del Sector Público*, n. 9 dell'8 novembre 2017, con recepimento delle direttive europee n. 23 e 24.

1.2.3 L. 9/2017 recante "Contratos del Sector Público"

Come previsto dalle direttive europee, gli Stati Membri sono stati richiamati ad una semplificazione ed armonizzazione delle procedure di contrattazione pubblica in vista del ruolo determinante che quest'ultima svolge nell'implementazione della Strategia Europa 2020.

Come si legge nel Preambolo, il testo di legge si ispira alla trasposizione di direttive e principi europei, ma, in generale, ha come obiettivo di ampio respiro quello di *"diseñar un sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las*

[54] Cfr. M. Á. BERNAL BLAY, La colaboración público-privada institucional, Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 37, pp. 93-138, 2010.
[55] Cfr. l'opninione di B. NOGUERA DE LA MUELA, Observatorio de Contratación Pública, in: http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.50/relcategoria.121/relmenu.3/chk.d38367a4231a7ec12e8af66e915269c1.

licitaciones públicas de los operadores económicos, y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos".

Intende quindi, primariamente, riordinare la materia della contrattazione pubblica al fine di efficientare la spesa pubblica, incrementare la partecipazione delle Piccole e Medie Imprese ed includere quali fattori chiave della contrattazione aspetti qualitativi, ambientali, sociali ed innovativi, oltre a quelli economico-finanziari. Rileva in particolare l'Art. 202 recante "*Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden*" il quale ribadisce l'importanza delle clausole sociali, già presenti nella normativa precedente, sia in fase di elaborazione del bando quanto per l'aggiudicazione, l'esecuzione e la valutazione del contratto, ed, inoltre, introduce l'obbligo di inserire nel bando di gara, pena la nullità dello stesso, almeno una clausola di tipo sociale, ambientale o riguardante innovazione e sviluppo.

Con riferimento nello specifico alla Direttiva 2014/23/UE in merito alle concessioni, quest'ultima non prevedeva l'obbligo di riorganizzare l'ordinamento nazionale in tal senso, ciononostante il legislatore spagnolo ha optato per un riordino alquanto radicale delle forme contrattuali disponibili per l'attuazione di forme concessionarie. La principale novità introdotta dalla legge in parola risiede precipuamente nella canalizzazione di tutti i contratti tipici preesistenti alla forma della concessione.

Si riducono le possibilità a due tipologie contrattuali: *concesión de obras públicas* e *concesión de servicios* (la quale sostituisce il vecchio *contrato de gestión de servicios públicos*[56] che a sua volta era caratterizzato da quattro sottotipi contrattuali *concesión*, *concierto*, *sociedad de economía mixta* e *gestión interesada)*. Anche il contratto di collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato (CPP) scompare come tipico contratto, i cui riferimenti spariscono così dall'ordinamento giuridico spagnolo.

Il contratto di CPP viene considerato dal legislatore, differentemente da quanto avveniva nelle precedenti formulazioni, quale strumento poco utile nella prassi nonché duplicato di categorie contrattuali già esistenti, ritenendosi riconducibili *in toto* alla concessione. Il *discrimen* della concessione, in entrambe le sue nuove varianti, viene infatti individuato nel trasferimento del rischio operativo al concessionario.

La legge in parola rimanda al regolamento del contratto misto di cui all'Art. 18[57], il dettaglio delle regole applicabili per determinare nel concreto di quale delle due fattispecie si tratta, pur essendo la regolazione della *concesión de obras* suppletiva a quella *de servicios*.

---

[56] Cfr. *supra.*

[57] L'articolo 18, comma 1 stabilisce che "*Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley. El régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos se determinará de conformidad con lo establecido en este artículo*". L'articolo segue specificando come stabilire la tipologia di contratto applicabile, usando in generale il principio della tipologia di prestazione

Sebbene non si possa più parlare di partenariato pubblico-privato *de iure* nel contesto spagnolo, molte delle novità introdotte dalla L. 9/2017 influenzano l'applicazione di tale modalità operativa che continua comunque ad esistere *de facto*.

Segnatamente, dalla lettura della legge in parola, i principali articoli che sono risultati coerenti con la costruzione di un *framework* favorevole all'implementazione di PPP, riguardano principalmente i procedimenti di aggiudicazione. Infatti, si punta ad una maggiore flessibilità e possibilità di comunicazione fra la PA ed i suoi *partner*, attraverso strumenti, analoghi a quelli del nostro ordinamento, già presenti o meno nella normativa precedente, quali: il *procedimiento abierto* (Artt. 156-159) ed il *procedimiento restringido* (Artt. 160-165) che vengono semplificati; il *procedimiento negociado* (Artt. 166-171) ed il *dialogo competitivo* (Artt. 172-176), che vengono rivisti in funzione di una applicazione più rigorosa e trasparente degli stessi[58]; l'inserimento nell'ordinamento del procedimento dell'*asociación para la innovación* (Artt. 177-182).

Analogamente a quello che nel nostro ordinamento nazionale viene definito come "partenariato per l'innovazione"[59], la figura dell'*asociación para la innovación* si addice particolarmente alla forma del PPP. Come definito dalla legge spagnola, all'Art. 177, si tratta di un *"procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes"*.

---

prevalente del caso. Specifica altresì che "*En el supuesto de que el contrato mixto contenga elementos de una concesión de obras o de una concesión de servicios, deberá acompañarse del correspondiente estudio de viabilidad y, en su caso, del anteproyecto de construcción y explotación de las obras*", sottolinenando quindi l'importanza del rispetto delle procedure di trasparenza anche qualora la prestazione riconducibile alla concessione sia minoritaria.

[58] Il procedimento negoziato è stato spesso oggetto di dibattito, in particolare per quanto riguarda un suo uso eccessivo nella contrattazione pubblica e le critiche mosse in tema di pbblicità della procedura.

Si segnala, in riferimento ad un uso scorretto del procedimento negoziato, la Causa C-84/03 - Commissione / Spagna, e conseguente Sentenza della Corte (Seconda Sezione) 13 gennaio 2005 «Inadempimento di Stato – direttive 96/36/CEE e 93/37/CEE – Appalti pubblici – Procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di forniture e di lavori – Ambito di applicazione – Nozione di amministrazione aggiudicatrice – Accordi di collaborazione interamministrativa – Nozione di appalto – Ricorso alla procedura negoziata in casi non previsti dalla direttiva» dove la Corte di giustizia ha stabilito che il Regno di Spagna è venuto meno ai suoi obblighi ai sensi delle direttive 93/36/CEE e 93/37/CEE (rispettivamente, appalti pubblici di forniture e di lavori) riguardo alla nozione di ente appaltante, agli accordi di collaborazione tra amministrazioni e al ricorso alla procedura negoziata in casi non previsti dalle suddette direttive. Per dare seguito alla sentenza, la Spagna aveva approvato l'11 marzo 2005, il regio decreto 5/2005 (Real Decreto-ley) di riforma urgente per aumentare la produttività e migliorare gli appalti pubblici. La Commissione ritenne tuttavia che il regio decreto non adempiva completamente agli obblighi del Regno di Spagna ai sensi della suddetta sentenza.

La nuova formulazione del procedimento negoziato limita fortemente la sua applicazione sotto forma di *procedimiento negociado sin publicidad*, restringendono la possibilità di applicazione ai soli casi previsti dalla legge stesse, come specificato all'articolo 168.

[59] Cfr. *supra*.

È un procedimento particolarmente adatto per la ricerca di soluzioni innovative non disponibili sul mercato che si sviluppa schematicamente in quattro fasi differenziate, così come specificato dalla legge:

- Artículo 178. Selección de candidatos.
- Artículo 179. Negociación y adjudicación de la asociación.
- Artículo 180. Estructura de la asociación para la innovación.
- Artículo 181. Adquisiciones derivadas del procedimiento de asociación para la innovación.

Si tratta in sintesi di una modellizzazione di partenariato che può istituzionalizzarsi, in cui, in seguito all'individuazione del socio, si struttura una relazione in cui questo fornisce direttamente la stazione aggiudicatrice dei prodotti/servizi innovativi che sta sviluppando. È interessante la strutturazione per fasi, sul calco del processo innovativo, e la conseguente valutazione della performance effettuata della pubblica amministrazione tramite lo stabilimento di obiettivi intermedi, così come sottolineato dall'articolo 182 recante "*Configuración y seguimiento de la asociación para la innovación por parte del órgano de contratación*" il quale prevede che "*El órgano de contratación velará por que la estructura de la asociación y, en particular, la duración y el valor de las diferentes fases reflejen el grado de innovación de la solución propuesta y la secuencia de las actividades de investigación y de innovación necesarias para el desarrollo de una solución innovadora aún no disponible en el mercado. El valor estimado de los suministros, servicios u obras no será desproporcionado con respecto a la inversión necesaria para su desarrollo*". L'articolo in parola prevede, quindi, che l'amministrazione si premuri durante tutte le fasi di verificare la qualità, le tempistiche, il livello innovativo del bene o servizio di cui abbisogna al fine di verificare l'effettiva efficienza economica dell'uso di questa modalità contrattuale. Tale struttura si presenta come una formula dalle grandi potenzialità che la PA può usare nella ricerca di rispondere a necessità complesse facendo leva sul *know how* del privato e trasferendo a quest'ultimo i rischi, particolarmente elevati quando si tratta di processi di innovazione.

In relazione alla salvaguardia del principio di concorrenza e dell'impegno della legge in materia di trasparenza e flessibilità, coì come al *favor* nei confronti di un impegno proattivo del settore privato, si segnala anche l'articolo 115 recante "*Consultas preliminares del mercado*", il quale prevede la possibilità per le amministrazioni di *"realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informar a los citados operadores económicos acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento. Para ello los órganos de contratación podrán valerse del asesoramiento de terceros, que podrán ser expertos o autoridades independientes, colegios profesionales, o, incluso, con carácter excepcional operadores económicos activos en el mercado*" (comma 1).

La Legge 9/2017 oltre ad abrogare il contratto di CPP non fa più alcun riferimento esplicito alle forme istituzionalizzate di partenariato; ciononostante, introduce alcune novità in merito agli affidamenti a società partecipate dalla PA che hanno ricadute su un'eventuale modellizzazione di PPPI.

Per quanto riguarda l'affidamento diretto (*in house providing*) la legge introduce determinati requisiti (Art. 33[60]) che rendono eccezionalmente applicabile tale modalità, onde evitarne un'interpretazione scorretta, e, di conseguenza, un uso improprio, come successo in passato, similmente alla situazione italiana. Viene specificato quale mezzo proprio dell'amministrazione, oltre a quelli di totale proprietà pubblica, qualsiasi ente soggetto a controllo analogo o che effettui maggior parte della propria attività nell'espletamento delle attività incaricategli dall'amministrazione stessa. Si può ricorrere a tale formula, al fine di garantire servizi di interesse generale tramite la cd. "cooperazione verticale", così denominata all'Art. 31 recante "*Potestad de auto organización y sistemas de cooperación pública vertical y horizontal*", da integrare a fenomeni di "cooperazione orizzonatale" (*ibidem*) con il settore privato.

Questo articolo sembra essere quello che più ricorda la nozione di sussidiarietà, non presente esplicitamente nell'ordinamento spagnolo come invece accade in quello italiano. La Costituzione spagnola, infatti, riconosce la libertà d'impresa (Art. 38) e la partecipazione dei cittadini allo sviluppo economico e alla gestione degli organismi pubblici e alla sicurezza sociale (Art. 129); ciononostante, sembra affidare allo Stato un compito paternalista più rilevante rispetto a quello del nostro ordinamento. L'articolo 128, al comma 2, reca "si riconosce l'iniziativa pubblica nell'attività economica" e all'Art. 131 che "lo Stato potrà pianificare l'attività economica generale per soddisfare le necessità collettive" e che il "Governo elaborerà progetti di pianificazione in accordo con le previsioni fornitegli dalle Comunità Autonome e dalle consultazioni con sindacati e altre organizzazioni professionali, imprenditoriali ed economiche". Esaminato da questa prospettiva, il testo costituzionale spagnolo sembra quasi contrario al principio di sussidiarietà orizzontale,

---

[60] **Art. 33 Encargos de entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador a medios propios personificados.**

1. Las entidades del sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador podrán ejecutar de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios a cambio de una compensación valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos, de conformidad con lo dispuesto en el apartado siguiente. El encargo que cumpla estos requisitos no tendrá la consideración de contrato.

2. Tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de una entidad perteneciente al sector público que no tenga la consideración de poder adjudicador, aquellas personas jurídicas, de derecho público o de derecho privado, que cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a) Que el ente que hace el encargo ostente control, directo o indirecto, en el sentido del artículo 42 del Código de Comercio, sobre el ente destinatario del mismo.

b) Que la totalidad del capital social o patrimonio del ente destinatario del encargo sea de titularidad pública.

c) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por la entidad que realiza el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que realiza el encargo.

El cumplimiento efectivo del requisito establecido en la presente letra deberá quedar reflejado en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del ente destinatario del encargo y, en consecuencia, ser objeto de verificación por el auditor de cuentas en la realización de la auditoría de dichas cuentas anuales de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas.

3. El apartado 2 del presente artículo también se aplicará en los casos en que una persona jurídica del sector público estatal realice un encargo a otra persona jurídica del sector público estatal, siempre que una de ellas, ya sea la que realiza el encargo o la que lo recibe, ejerza el control de la otra o participe directa o indirectamente en su capital social.

affermando viceversa il principio di compatibilità fra settore pubblico e privato, che sono quindi definibili come "non rivali", ma non "sussidiari".

In merito agli strumenti che favoriscono la cooperazione verticale e quella orizzontale, concretizzabili attraverso forme di partenariato pubblico-pubblico e partenariato pubblico-privato, andrebbe analizzata parallelamente anche la L. 40/2015 (de *Régimen Jurídico del Sector Público*). Viene citato a titolo esemplificativo il *convenio administrativo* (Artt. 47-53), vicino al concetto dell'Accordo di Programma italiano, quale prezioso strumento legale per il settore pubblico, per la co-partecipazione con altri enti pubblici, o con individui, attraverso il contributo di mezzi personali e/o materiali in risposta a un interesse (pubblico) comune, alla luce della partecipazione democratica e del principio di sussidiarietà che dovrebbero caratterizzare i rapporti con la società civile. Occorre sottolineare, inoltre, che l'autonomia legislativa conferita alle Comunità Autonome è maggiore rispetto a quella concessa alle Regioni italiane, ed uno studio comparato in profondità dovrebbe considerare anche le norme delle diverse *Comunidades*. In tema di collaborazioni fra pubblico e privato, ad esempio, una legge che sembra puntare su nuove forme di *governance* in questa direzione è la *Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas*[61], la quale introduce le cooperative di servizio pubblico, definite quali cooperative di primo grado di regime speciale (ossia altere rispetto a quelle tradizionali di regime generale di consumo, lavoro o servizio). Tale formula[62] deve prevedere per legge almeno un socio pubblico (Amministrazione o altro ente) con funzione di controllo e può comprendere nella compagine sociale soci lavoratori, persone giuridiche private, soci utenti in vista di una *governance* democratica della stessa.

Ritornando alla legge in analisi, n. 9 del 2017, il ricorso all'affidamento diretto, la cui legge si riferisce quale procedimento straordinario, risulta essere riservato esclusivamente a concessioni sotto soglia[63] (di 40.000 per *concesiones de obra* e di 15.000 per *concesiones de servicios*), ai mezzi propri della PA e alle società di economia mista in conformità con le norme previste dalla legge stessa.

---

[61] *Ley 14/2011, de 23 de diciembre*, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) num. 255.

[62] La Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA) individua in tale formula, così come nelle altre previste dalla legge in parola, uno strumento utile nell'attuazione di programmi di innovazione sociale. Le sue caratteristiche tipiche sono: "*Participarán como personas socias promotoras la entidad o entidades públicas competentes y, en su caso, entidades privadas con experiencia demostrada en el sector; asimismo, podrán participar las personas usuarias de los servicios que sean objeto de la sociedad cooperativa, así como, las personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la sociedad, en este último caso hasta alcanzar el veinticinco por ciento del capital de la misma. Serán las entidades públicas promotoras las que conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos. Las cooperativas de servicios públicos son innovadoras socialmente porque:*

- *Prestan servicios públicos de calidad.*
- *Al menos una entidad pública será socia de la empresa.*
- *Representan una nueva forma de gobernanza público-privada, es innovadora en la gestión democrática, permite el voto ponderado y fija reservas orgánicas asegurando el respeto a la diversidad y las minorías.*
- *A través de los Estatutos Sociales y el Reglamento de Régimen Interno regulan perfectamente los derechos y obligaciones de cada una de las personas socias, asegurando relación equitativa y proporcional entre los socios y socias.*
- *Podrán considerarse medios propios de las entidades públicas*"

FAECTA, La Innovación social y las cooperativas, el impacto social de las cooperativas y experiencias innovadoras socialmente, 2014, p. 42.

[63] Cosiddetti *contratos menores* come definiti all'articolo 118 della legge in parola.

A quest'ultimo caso viene dedicata una disposizione finale, n.22, della legge in parola, la quale cita:

> ***Disposición adicional vigésima segunda. Adjudicación de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a sociedades de economía mixta.***
>
> *1. Las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.*
>
> *La modificación de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios que se adjudiquen directamente según lo establecido en el párrafo anterior, únicamente se podrá realizar de conformidad con lo establecido en la Subsección 4.ª de la Sección 3.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos.*
>
> *2. En el caso en que la sociedad de economía mixta pretendiera acceder como concesionaria a otros contratos distintos de los referidos en el apartado 1 anterior, deberá concurrir al correspondiente procedimiento de licitación de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*
>
> *3. Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, podrán:*
>
> *a) Acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura del mismo no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato.*
>
> *b) Titulizar los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de de valores.*

Viene chiarificata quindi la necessità della cosiddetta "gara a doppio oggetto", in modo che venga effettuata un'offerta unica che ha un duplice scopo: la selezione del partner privato per formare l'entità mista e, inoltre, l'aggiudicazione del contratto a quell'entità in cui il partner pubblico e privato partecipano. Pertanto, la scelta dell'offerente vincente diventa un metodo per specificare il partner privato attraverso una procedura concorrenziale, partner che conseguentemente assume il contratto di concessione. Questo è precipuamente il cammino da percorrere nella costituzione di un partenariato pubblico privato istituzionalizzato nel rispetto della normativa vigente non difformemente dall'ordinamento italiano, così come previsto dalle direttive europee.

1.3 Una conclusione in chiave comparata in tema di PPP

Secondo un rapporto dell'agenzia statunitense di *management consulting* AT Kearney[64] riguardante le aree prioritarie per gli investimenti sostenibili nelle infrastrutture in Spagna, il Paese si trova in una buona posizione per quanto riguarda alcune infrastrutture (vale a dire strade ad alta capacità, ferrovie ad alta velocità, aeroporti e porti), ma ha carenze, se confrontato con gli altri paesi dell'eurozona, nel mantenimento delle attuali infrastrutture, nel trasporto di merci, nell'accessibilità e mobilità urbana, nonché nelle reti secondarie. Nella sua analisi, A T Kearney raccomanda investimenti in otto aree prioritarie: acqua, energia, assistenza sociale, trasporti, ambiente, IT, urbanistica (*smart cities*, mobilità e integrazione urbana) e manutenzione delle infrastrutture.

I regimi di PPP sono un modo per ottenere tali investimenti in considerazione dei limitati fondi pubblici, e in Spagna si è fatto ricorso a tale modalità prevalentemente per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, nella maggior parte dei casi su iniziativa pubblica e forse sottovalutandone il potenziale per l'implementazione di politiche di sviluppo territoriale e nei servizi alla persona.

A livello "micro", invece, la norma italiana sembra lasciar intravedere uno spazio d'azione più ampio al privato, singolo o in forma associata, nella compartecipazione alla fornitura di tali servizi. Tale fenomeno risulta coerente con la diversa impostazione costituzionale in tema di sussidiarietà (in particolare per quanto concerne la sua declinazione orizzontale).

In conclusione, effettuando una ricognizione di quanto detto finora, l'ordinamento spagnolo è sembrato più innovativo rispetto a quello italiano avendo introdotto circa dieci anni prima la nozione di partenariato pubblico privato, nella L. 30/2007. Contestualmente, va notato che il legislatore europeo, nelle direttive del 2014 da cui derivano le principali fonti normative, italiane e spagnole, attualmente in vigore in materia di PPP, ometteva riferimenti espliciti e definitori riguardo al PPP, significando che non sussistono le condizioni per riportare ad una disciplina unitaria gli istituti giuridici categorizzabili come possibili strumenti di partenariato fra settore pubblico e settore privato. Le direttive, infatti, si focalizzano primariamente sulla concessione, ritenuta da alcuni autori come l'istituto per eccellenza di partenariato[65].

---

[64] In M. VÉLEZ FRAGA e A. M. SABIOTE ORTIZ, Spain, in Public-Private Partnership Law Review, 3 ed., pp. 198-210, 2017, p. 198.

[65] "Secondo R. DIPACE, Partenariato pubblico privato e contratti atipici, cit., il tradizionale istituto della concessione è considerato l'archetipo di tutte le forme di partenariato, anche le più innovative. L'esigenza sottesa alla creazione dell'istituto concessorio era quella di fornire alle pubbliche amministrazioni uno strumento che, a differenza dell'appalto, consentisse di realizzare programmi costruttivi con procedimenti snelli e derogatori rispetto alla disciplina dell'evidenza pubblica. Al privato concessionario quindi, si iniziavano ad attribuire poteri consistenti nel reperimento dei fondi, nella progettazione, nella attivazione delle procedure necessarie per la realizzazione dell'opera e nella gestione della stessa. Tale istituto si rivelava vantaggioso sia per il privato che per la pubblica amministrazione. Il privato, infatti, conseguiva una remunerazione ulteriore rispetto a quella percepita per la semplice realizzazione dell'opera, consistente nei frutti della gestione. Per il partner pubblico si trattava di sopperire alle carenze di fondi ed alla assenza di personale tecnico particolarmente qualificato per fornire il

Nella formulazione italiana, prima dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici con d. lgs. 50/2016, il partenariato non costituiva un istituto giuridico ma solo una nozione descrittiva e non era presente una normativa specifica per il PPP cosicché, di fatto, di volta in volta, venivano selezionati alcuni istituti giuridici ritenuti adatti al tipo di cooperazione che si intendeva eseguire.[66] Pur dovendo attingere anche da altre fonti normative, il Codice ha operato un riordino di tutta la disciplina vigente in un'ottica di semplificazione e snellimento, come richiesto dalla Commissione Europea, che offre una utile razionalizzazione degli strumenti disponibili per le diverse forme di partenariato pubblico-privato.

Tale impostazione lascia aperta la strada a future modificazioni, senza irrigidire la forma del partenariato la cui potenzialità risiede precipuamente nella flessibilità e capacità di risposta al bisogno concreto. Si è ricorso, infatti, ad un elenco indicativo di vie percorribili nel partenariato tramite una tipologia contrattuale atipica ed aperta, attraverso il quale la pubblica amministrazione e i soggetti privati possono adeguare i modelli di cooperazione alla fattispecie da regolare, sempre e comunque rispettando procedure ad evidenza pubblica, valutazione della convenienza e compatibilità con le finalità dell'ente aggiudicatario per la realizzazione dell'interesse pubblico.

Contrariamente, valutando il percorso normativo del PPP nel contesto spagnolo, si può notare un processo inverso. Fin dal principio infatti, la materia è stata inquadrata in una forma contrattuale tipica nuova chiamata "*contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado*". Questa però era connotata da una forte ambiguità ed un continuo rimando ad altri tipi contrattuali, fatto che rende difficile considerare la CPP come contratto tipico *stricto sensu*.

Oggi il legislatore spagnolo ha fatto un passo indietro, forse troppo marcato, eliminando nella nuova formulazione della legge di contrattazione pubblica, L. 9/2017, ogni riferimento al partenariato pubblico-privato, ad esclusione della citata forma di *asociación para la innovación*. Sebbene parte della dottrina avesse definito inutile l'introduzione del CPP nella normativa del 2007[67], e riconoscendo i punti positivi dell'attuale norma che appare molto snella e semplice, l'eliminazione della nozione in questione fa perdere l'immagine d'insieme del PPP.

---

servizio collegato all'opera che si intendeva realizzare." Citato in V. BONFANTI, Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, in amministrazione in cammino - Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 2016, p. 6.

[66] *Ivi,* p. 9.

[67] "La incorporación del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado a la LCSP se justificó por la necesidad de ofrecer cobertura legal específica para un determinado tipo de prácticas que no encajaban en el marco de las relaciones contractuales típicas ya reguladas. Ahora bien ¿había alguna razón para que ese nuevo marco jurídico se hubiese de materializar en una nueva figura contractual al margen de las ya existentes? A nuestro juicio, la respuesta debe ser negativa. No había tal necesidad, en primer lugar, porque no lo exige el Derecho europeo de la contratación pública (al menos no todavía) que es quien establece las obligaciones de minimis en la materia, y después, porque en ningún momento se ha dudado de que las prácticas contractuales a las que se aludía como antecedentes para tipificar el nuevo contrato careciesen de fundamento o cobertura legal con arreglo a lo dispuesto en la normativa anterior (en otro caso hubieran resultado nulas de pleno derecho)". M. Á. BERNAL BLAY, op. cit., 2010, p.107.

Da un punto di vista oggettivo esso è composto da una articolata rete di rapporti contrattuali (tra i quali finanziamento, concessione e gestione di opere, forniture, appalti, garanzie) strutturata per ideare, progettare, realizzare e gestire opere o servizi; appare apprezzabili lo sforzo normativo italiano di superare la visione atomistica dei singoli rapporti ad esso ascrivibili offrendone un'immagine unitaria, seppur non irrigidita. La norma spagnola sembra peccare in tal senso, tralasciando l'analisi giuridica di un fenomeno economico diffuso nella prassi ed impedendone così una lettura onnicomprensiva, senza comunque pregiudicarne l'applicazione pratica.

L'analisi dei dati e della letteratura effettuata, sembra quindi confermare la tesi secondo cui la Spagna in tema di PPP è caratterizzata da un grande paradosso che la differenzia rispetto agli altri paesi europei: è uno dei Paesi che, storicamente, maggiormente ricorre a tale modalità, ma, allo stesso tempo, è uno dei paesi che a livello ufficiale si è meno premurato di informare, monitorare, regolare e valutare i progetti in partenariato.[68]

2. Impresa sociale

All'interno dell'onda lunga descritta sommariamente nel primo capitolo, di un passaggio dallo Stato paternalista ed erogatore allo Stato Sociale servente e relazionale, in cui il privato si assume responsabilità e finalità pubbliche, si inserisce il fenomeno dell'imprenditorialità sociale.

Esula dallo scopo della seguente trattazione dare una definizione di "impresa sociale", sforzo che richiederebbe tempo e spazio precisamente dedicati ad essa all'interno dell'ampio dibattito internazionale di cui è protagonista; si parlerà, quindi, di impresa sociale *lato sensu*, così come definita dall'OCSE come forma di "*entrepreneurship that has as main goal to address pressing social challenges and meet social needs in an innovative way while serving the general interest and common good for the benefit of the community. In a nutshell, social entrepreneurship targets to social impact primarily rather than profit maximisation in their effort to reach the most vulnerable groups and to contribute to inclusive and sustainable growth*". Con la finalità di evidenziare eventuali tratti distintivi del contesto italiano rispetto a quello spagnolo, anche alla luce della Riforma del Terzo Settore[69], si procederà descrivendo prima il caso della Spagna e, successivamente, quello italiano.

L'obiettivo, in continuità con il primo capitolo, è quello di inquadrare normativamente il fenomeno per verificare, nei capitoli successivi, se l'impresa sociale può essere considerata quale attore di dialogo fra Stato e Mercato in particolare nel campo del turismo e della gestione del patrimonio culturale, potendosi considerare

[68] A. DIÉGUEZ e D. OLIVER-ALFONSO, Models of Public-Private Partnerships in Megaprojects: the Spanish case, Organization Technology and Management in Construction - An International Journal, n. 4, pp. 604 – 616, 2012, p. 606.
[69] Legge delega 106/2016 e conseguenti decreti, *Cfr. infra.*

in prima battuta quale ibrido organizzativo capace di coniugare i diversi interessi delle comunità locali grazie al suo forte legame con il territorio[70].

Come accennato nell'introduzione, l'attivazione del *genius loci* di un territorio non può avvenire senza una gestione integrata e multisettoriale dello stesso, che permetta e favorisca il dialogo fra i diversi portatori d'interesse. Se accogliamo la categoria di *luogo* al posto di quella di *spazio*, o meglio puntiamo al passaggio da spazi a luoghi (implicando una valorizzazione della persona e, quindi, del valore sociale, ambientale e culturale di un territorio, o nel caso specifico di una destinazione turistica) vanno considerate diverse chiavi di lettura, due in particolare. La prima riguarda il livello politico-amministrativo, quale gestore della cosa pubblica e promotore del coinvolgimento attivo dei cittadini, in funzione dell'idea di co-produzione, la quale "richiede che si stringano "patti", o meglio "alleanze", tra l'ente locale e le tante espressioni della società civile e del Terzo settore, non solo per gestire, quanto piuttosto per disegnare il sentiero di sviluppo [...] La seconda riguarda l'urgenza di dare vita nei nostri territori a nuove conversazioni – così come l'aveva inteso Aristotele – con un fine specifico: quello di riaffermare, rigenerandola, l'identità culturale di una comunità di persone che scelgono di coltivare le virtù civiche"[71].

Dopo aver analizzato, nel capitolo precedente, la prima questione, riguardante il framework normativo in cui inserire i rapporti fra l'ente pubblico ed il settore privato, in particolare attraverso le forme di partenariato, in questo capitolo si fa cenno alla seconda questione: come le persone che scelgono di coltivare le virtù civiche e preoccuparsi di finalità pubbliche e della gestione del bene comune, scelgono di organizzarsi in forma associata per lo sviluppo sostenibile del territorio. Poiché l'oggetto principale della trattazione è quello della collaborazione fra Stato e Mercato, facendo riferimento al "privato sociale" quale soggetto preferente nella formazione di *partnership* con il pubblico, ci si riferisce alle imprese sociali e, in generale, agli enti del Terzo Settore, quali figure cardine nell'attivazione della comunità, in collaborazione con le amministrazioni locali.

---

[70] "Le imprese sociali sono, per lo più, organizzazioni che agiscono su territori limitati e sono quindi uno degli attori dei processi di sviluppo locale. Gli stretti legami con la comunità rappresentano per le imprese sociali una conditio sine qua non di sviluppo e di equilibrio, poiché facilitano il riconoscimento dei bisogni, la creazione e l'utilizzo del capitale sociale, l'individuazione del mix ottimale di risorse di diversa provenienza necessarie al buon funzionamento dell'attività. I processi di globalizzazione e la diffusione delle nuove tecnologie hanno favorito la crescita della produttività in tutti i settori, ma hanno anche causato una maggior instabilità occupazionale. Si sono allentati al tempo stesso i legami tra imprese e territorio. Aumenti della domanda di beni non producono più, necessariamente, aumenti dei livelli occupazionali nelle stesse aree in cui tale domanda si manifesta: i nuovi posti di lavoro, in generale, vengono creati in luoghi diversi. Questi processi operano spesso a svantaggio delle aree meno sviluppate o in declino produttivo, mettendo in moto circoli viziosi. Per affrontare i problemi di questi territori, i tradizionali incentivi alla localizzazione si rivelano spesso inefficaci; per converso, i nuovi servizi alla persona e alla comunità, che comportano prossimità tra offerta e domanda, organizzati da imprese sociali di piccole dimensioni e legate al territorio, possono contribuire alla creazione di una più stabile domanda locale di lavoro. Inoltre, l'intervento delle imprese sociali a favore dello sviluppo locale potrebbe in futuro ampliarsi sino a comprendere servizi ambientali, culturali, di trasporto, ecc. Una simile tendenza può già essere riscontrata in alcuni Paesi, specialmente dove sono più attive le imprese di inserimento lavorativo". C. BORZAGA E J. DEFOURNY (a cura di), L'impresa sociale in prospettiva europea: diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche, Edizioni 31, Trento, 2001, p. 336.

[71] S. ZAMAGNI e P. VENTURI, Da spazi a luoghi, AICCON, Short Paper 13/2017, in:http://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2017/06/short-paper-13-1.pdf, p. 10.

Per usare le parole di Jaques Defourny, uno dei pionieri nello studio dell'imprenditorialità sociale, nonché esponente di spicco dell'EMES Research Network[72], intenderemo quale "terzo settore" tutte quelle "iniziative sociali ed economiche che non appartengono né al settore privato for-profit, né al settore pubblico. Tali iniziative si sviluppano spesso a partire da organizzazioni di volontariato, e possono assumere diverse forme giuridiche. Per molti versi esse rappresentano una nuova (o una rinnovata) espressione della società civile, in una fase di crisi dell'economia, indebolimento dei legami sociali e crescenti difficoltà dei sistemi pubblici di welfare. Il terzo settore, spesso definito "settore non profit" o "economia sociale", è cresciuto di importanza sino ad assumere un ruolo di spicco nella partnership con le pubbliche amministrazioni. Partecipa all'allocazione delle risorse producendo beni e servizi pubblici e quasi-pubblici. Esercita una funzione ridistributiva erogando un'ampia gamma di servizi (a titolo gratuito, o virtualmente gratuito) a soggetti svantaggiati, grazie anche ai contributi di tipo volontario (in termini di donazioni o di lavoro volontario) che molte organizzazioni sono in grado di attivare. Non da ultimo, partecipa alla regolamentazione della vita economica, quando – per esempio – le associazioni o le cooperative sociali sono partner della pubblica amministrazione nel reinserimento lavorativo di persone disoccupate e debolmente qualificate, a rischio di esclusione dal mercato del lavoro"[73].

A livello mondiale l'idea di "*business sociale*" sta assumendo sempre più rilevanza anche grazie al protagonismo che gli viene affidato da figure quali l'economista Premio Nobel per la Pace nel 2006, Muhammad Yunus, nel cambiamento di rotta necessario a risolvere quei problemi – sociali ed ambientali – che il libero mercato non ha saputo affrontare.[74] Oltre ad essere considerato il padre del microcredito con Grameen Bank, Yunus propone il modello di impresa sociale nella convinzione che "il libero mercato è uno strumento potente e utile anche per affrontare problemi come la povertà globale o il degrado ambientale, ma solo a patto che non sia posto esclusivamente al servizio degli obiettivi finanziari dei soggetti economici più ricchi"[75]. L'attività economica imprenditoriale è quindi il *mezzo* più potente per realizzare il *fine* sociale, reinvestendo il valore creato nel raggiungere in modo moltiplicativo il maggior numero di beneficiari possibile, i quali sono parte attiva della creazione di valore. Tale approccio, oltre alla consistenza economica, enfatizza come tale processo possa contribuire al miglioramento materiale delle condizioni di vita così come all'aumento dell'autostima, all'inclusione e all'*empowerment* di determinati soggetti.

A livello istituzionale, in Europa, in piena coerenza con il Trattato di Lisbona e la Strategia 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, rileva *L'iniziativa per l'imprenditoria sociale* (SBI) della Commissione

---

[72] EMES takes its name from the French title of its first research project, "L'EMergence de l'Entreprise Sociale en Europe" (The emergence of social enterprises in Europe) completed between 1996 and 2000. Formally established as a non-profit association (ASBL under Belgian law) in 2002 EMES was originally composed of European university research centers and individual researchers. After many years of collaborative research and projects jointly conducted with researchers from other regions, EMES decided in 2013 to open its membership to researchers from around the world. (https://emes.net/who-we-are/).

[73] C. BORZAGA E J. DEFOURNY (a cura di), *op. cit.*, introduzione.

[74] *Cfr.* M. YUNUS, Un mondo senza povertà, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2008.

[75] *Ivi*, p. 20.

Europea[76] lanciata nel 2011 volta a "costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale". Il fine ultimo è la costruzione di un'Europa caratterizzata da crescita, occupazione e competitività e la creazione di una società più inclusiva; all'interno di questa cornice, vengono considerate imprese sociali quelle imprese:

- per le quali l'obiettivo sociale o socio-culturale di interesse comune è la ragione d'essere dell'azione commerciale, che spesso si traduce in un livello elevato di innovazione sociale,
- i cui utili sono principalmente reinvestiti nella realizzazione di tale obiettivo sociale,
- e di cui le modalità di organizzazione o il sistema di proprietà riflettono la missione, in quanto si basano su principi democratici o partecipativi o mirano alla giustizia sociale

Può dunque trattarsi:

- di imprese che forniscono servizi sociali e/o beni e servizi destinati a un pubblico vulnerabile (accesso all'alloggio e alle cure, assistenza a persone anziane o disabili, inclusione di gruppi vulnerabili, assistenza all'infanzia, accesso all'impiego e alla formazione, gestione della dipendenza…); e/o
- di imprese le cui modalità di produzione di beni o servizi perseguono un obiettivo di natura sociale (integrazione sociale e professionale tramite l'accesso al lavoro di persone svantaggiate soprattutto in ragione di una scarsa qualificazione o di problemi sociali o professionali che ne determinano l'esclusione e l'emarginazione), ma la cui attività può riguardare beni o servizi non di natura sociale.

Figura 4: Posti di lavoro retribuiti nell'economia sociale rispetto al totale
(CIRIEC, Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione Europea, CES/CSS/12/2016/23406, p. 73)

[76] Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 25.10.2011, COM(2011) 682 definitivo.

Il focus dell'Unione Europa sulla promozione dell'impresa sociale, così come l'interesse di molti Stati Membri rispetto al fenomeno, non stupisce, considerando che l'economia sociale impiega più di 11 milioni di persone, il 6% del totale europeo[77] in termini medi, con differenze sensibili da Paese a Paese (vedi Fig. 4).

L'accezione di "impresa sociale" ivi adottata è a maglie larghe, di tipo operativo, funzionale allo scopo della trattazione, così come definita dal SBI, ossia "*an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involve employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities*"[78]. Tale definizione ne identifica quindi i tratti tipici nella dimensione imprenditoriale, sociale e di *governanace*. In un lavoro di ricognizione[79] del fenomeno a livello europeo, la Commissione analizzava differenze ed analogie dell'impresa sociale nei diversi Stati Membri proprio in base a queste tre dimensioni (vedi Fig. 5).

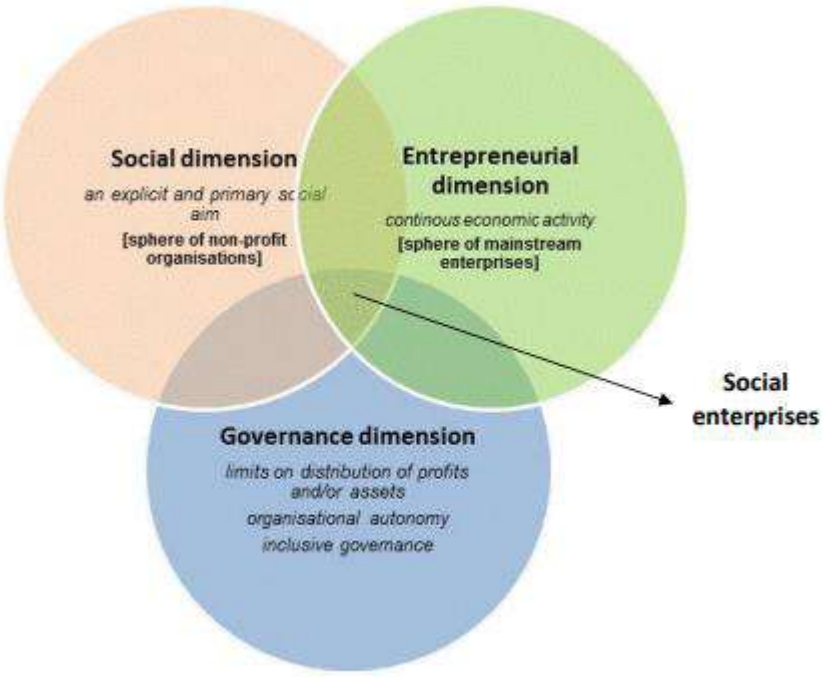

Figura 5: Dimensioni caratteristiche dell'impresa sociale
(European Commission, A map of social enterprises and their eco-systems in Europe - Synthesis Report, 2015, p.10)

Ciò che sembra essere riconosciuto a livello internazionale, e, nella fattispecie, in Europa, è che per parlare di imprenditorialità sociale, come la stessa locuzione richiama, deve svolgersi un'attività economica sostenibile e

[77] I. SHINA E J. TITKO, Social Entrepreneurship Development Factors In Europe, in Economic Science For Rural Development, n. 46, Jelgava, pp. 158-165, 2017, p. 159.
[78] http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en .
[79] EUROPEAN COMMISSION, A map of social enterprises and their eco-systems in Europe - Synthesis Report, 2015.

di stile imprenditoriale, nella sua accezione schumpeteriana[80], con finalità sociale, i. e. di massimizzazione di impatto positivo sull'interesse collettivo anziché di profitto. In sintesi, è unanimemente riconosciuta quale "*set of behaviours and attitudes of individuals involved in creating new social ventures, such as a willingness to take risks and finding creative ways of using underused assets*"[81]. Meno omogenea, invece, appare la situazione europea se analizzata in prospettiva della *governance* dell'impresa sociale, per quanto riguarda invero la normativa nazionale di riferimento, i modelli di controllo interno, la forma societaria, la distribuzione degli utili ecc.

Dei 29 Paesi analizzati nel report del 2015 delle Commissione Europea, in 20 si riconosceva una definizione nazionale[82] di impresa sociale, ma in 6 di questi non vi era alcun riferimento alla *governance* inclusiva; inoltre, solo in Italia e in Portogallo si è riscontrata una definizione esplicita dell'autonomia dell'impresa sociale, non solo a livello gestionale-manageriale, bensì come indipendenza rispetto allo Stato e a qualsiasi altra organizzazione. Nella maggior parte dei Paesi europei, quello di impresa sociale è un concetto, un *modus operandi*, piuttosto che un tipo di impresa a tutti gli effetti. Solamente in Finlandia, Germania, Polonia e Regno Unito, il *framework* giuridico e lo schema di certificazione conferiscono all'impresa sociale un'identità propria, mentre nel resto dei Paesi si tratta di associazioni, fondazioni, cooperative e società comuni che assumo i tratti, e in alcuni casi la qualifica giuridica, di impresa sociale.

A livello di diffusione numerica delle imprese sociali, i dati al 2013[83], rintracciavano quali paesi maggiormente attivi, in ordine, Regno Unito, Germania, Italia, Francia e Spagna. Confrontando Italia e Spagna, secondo un'approssimazione delle unità che rispettano la definizione operativa di impresa sociale data dalla Commissione Europea a prescindere dalle definizioni nazionali, includendo quindi tanto realtà definibili come tali tanto *de iure* quanto *de facto*, si stimavano circa 40.000 unità in Italia e 8.500 in Spagna.

Nella suddetta Comunicazione del 2011 si sottolineava la difficoltà per le imprese sociali a reperire finanziamenti poiché i vincoli relativi alla redistribuzione degli utili o all'impiego di lavoratori vulnerabili spesso danno ai creditori o ai potenziali investitori l'impressione che si tratti di imprese più rischiose e meno redditizie. Ciò aggravato dall'imperfezione dei mercati finanziari e dall'idea non chiara che viene trasmessa

---

[80] Sinteticamente riferendosi all'impreditore come colui che, con determinazione ed assumendosene il rischio, è capace di usare le risorse disponibili in modo nuovo, innovativo, competitivo; nelle parole dello stesso Schumpeter "his characteristic task – theoretically as well as historically – consists precisely in breaking up old, and creating new, tradition" essendo promotore della "creative destruction" che caratterizza lo sviluppo dell'economia. Per una sintesi della definizione di imprenditore in Shumpeter cfr. K. ŚLEDZIK, Schumpeter's view on innovation and entrepreneurship, SSRN Electronic Journal, 10.2139, 2013.

[81] The Young Foundation, Social Innovation Overview: A Deliverable of the Project: "The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission –7thFramework Programme, Brussels: European Commission, DG Research, 2012, p. 7 in https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-social-innovation.pdf.

[82] Nello stesso report vengono considerate come "National definitions": "(i) official definitions (or criteria defining social enterprise) as articulated in policy documents or national legislation (that is transversal in nature and does not refer to a specific legal form) or (ii) an unofficial definition which is widely accepted by various social enterprise stakeholders". EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015, introduzione, p. vi.

[83] EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015, p. 32.

agli investitori del reale impatto sociale ed economico che le imprese sono capaci di generare. Per quanto riguarda il finanziamento pubblico, questo è spesso ancora ostacolato da meccanismi troppo rigidi o troppo burocratici.

Questo fenomeno è acuito dallo scarso riconoscimento dell'imprenditoria sociale nel mondo economico ed accademico. La mancanza di interconnessioni tra attori di regioni diverse dell'eurozona impedisce la diffusione di buone pratiche, la creazione di reti e partenariati. Ciò anche per via delle molteplici definizioni esistenti in Europa per l'eterogeneità dei dati disponibili. Di conseguenza, non sempre il quadro normativo a livello europeo e nazionale tiene sufficientemente conto delle specificità delle imprese sociali, complicando la mobilitazione degli investitori, l'accesso alle sovvenzioni o agli appalti pubblici.

Il piano d'azione europeo, *Social Business Initiative* (SBI), per incentivare lo sviluppo e l'uso dell'imprenditorialità sociale gravita essenzialmente su tre assi principali: migliorare l'accesso ai finanziamenti, migliorare la visibilità e creare un ordinamento giuridico favorevole.

Riguardo a quest'ultimo punto, rileva che il contesto normativo – il quale influenza anche le altre dimensioni – in tema di imprese sociali è altamente difforme da Stato a Stato, così come la matrice culturale, trattandosi di un fenomeno che non trova una definizione unidirezionale neanche a livello di *soft law* comunitaria. I fattori che segnatamente possono essere considerati quali facilitatori nella costituzione di un ambiente favorevole alla diffusione dell'impresa sociale[84], sono: a) riconoscimento legale ed istituzionalizzazione dell'impresa sociale come forma o qualifica propria; b) incentivi fiscali; c) presenza di centri di ricerca, formazione, supporto caratteristici per l'imprenditoria sociale; d) misure volte a facilitare l'ingresso dell'impresa sociale nel mercato, attraverso la domanda del settore pubblico ad esempio, tramite l'introduzione di clausole sociali nella contrattazione pubblica; e) possibilità di accesso al finanziamento, con la creazione di strumenti e mezzi dedicati nel mercato del *social investment*; f) la diffusione e standardizzazione di sistemi di valutazione di impatto sociale e rendicontazione.

Analizzando la combinazione dei diversi fattori a livello di *policy* che rendono il terreno fertile all'innesto delle imprese sociali, il progetto di mappatura della Commissione Europea[85] (vedi Fig. 6) identifica il Regno Unito come leader in tal senso e, a fianco, l'Italia[86].
Va sottolineato che in letteratura è ampiamente riconosciuta la cooperativa sociale italiana come precorritrice della moderna concezione di imprenditorialità sociale e che "la storia legislativa dell'impresa sociale ha avuto inizio col modello cooperativo, precisamente con le cooperative sociali di cui alla L. n. 381/1991. La legge

[84] *Cfr.* I. SHINA E J. TITKO, *op. cit.*
[85] EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015, p. 50.
[86] Va evidenziato che tale mappatura è stata effettuata prima della Riforma del Terzo Settore italiana; le valutazioni della Commissione nell'op. cit. fanno comunque riferimento non ad un'analisi puntuale della legge (al tempo quella di riferimento era il d. lgs. 155/2006), bensì ad un'analisi di tutto il processo normativo soggiacente. Inoltre, come si vedrà meglio in seguito, la situazione spagnola dal 2015, anno di questo studio, ad oggi, non presenta cambiamenti radicali; si può affermare, quindi, che tale mappatura non risulta affatto obsoleta, anzi rappresenta un quadro verosimile a tutt'oggi, in cui la riforma italiana si colloca come ulteriore evidenza empirica corroborante la tesi in oggetto.

italiana sulle cooperative sociali ha dato infatti vita, in Europa e non solo, alla prima generazione di leggi sull'impresa sociale, che erano dunque, in realtà, leggi sulle cooperative sociali. La riflessione giuridica italiana in materia dimostrò un notevole grado di avanzamento al punto da collocarsi in posizione di preminenza nel contesto globale e non solo europeo"[87].

In generale, si possono raggruppare i Paesi europei secondo tre principali tendenze sotto questo punto di vista:

- adattamento di forme giuridiche esistenti o creazione di un modello nuovo per l'impresa sociale (come il caso britannico della Community Interest Company);
- costituzione di uno status giuridico trasversale di "impresa sociale";
- riconoscimento della possibilità per alcune organizzazioni non-profit di svolgere attività economica, potendosi parlare di imprese sociali *de facto*, ma senza etichettarle ufficialmente come tali.

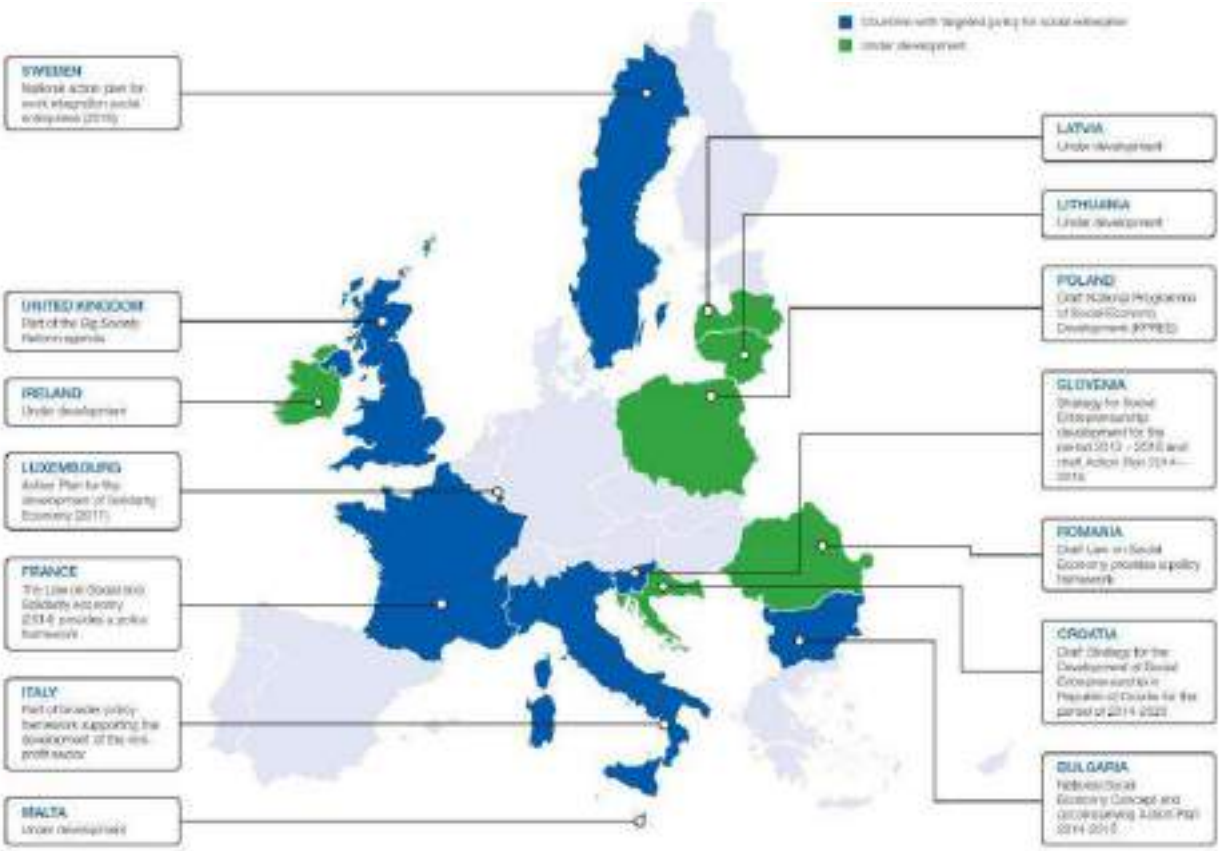

Figura 6: Mappatura Stati europei per policy framework favorevole all'impresa sociale
(European Commission, A map of social enterprises and their eco-systems in Europe - Synthesis Report, 2015, p.50)

[87] A. FICI, Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale in prospettiva comparata, in Jus Civile, n. 9, 2015, p. 496.

In Italia si sono manifestate, in momenti successivi, entrambe le prime due tendenze, poiché, da un lato, l'Italia è stata pioniera nella costruzione della forma giuridica della cooperativa sociale, e dall'altro, in anni più recenti, ha intrapreso un cammino normativo nella formulazione di uno status di impresa sociale trasversale a differenti forme già esistenti (con d. lgs 155/2006 e, attualmente, con il d. lgs. 112/2017[88]).

La Spagna, invece, non ha riconosciuto ufficialmente una qualificazione giuridica di impresa sociale, optando per una legislazione più di ampio respiro che punti, in generale e senza addentrarsi nello specifico alle forme utilizzabili, alla promozione di un'economia di tipo sociale. Sotto questa prospettiva la *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*[89], si può considerare antesignana a livello europeo, cui hanno fatto seguito la legge portoghese del 2013 (*Lei 30/2013, de 8 de maio, Lei de Bases da Economia Social*) e quella francese del luglio del 2014 (*Loi 2014-856, du 31 juillet 2014, relative à l'économie sociale et solidaire*). Lungi dal dare un giudizio di merito su quale delle tendenze descritte risulti più efficace per lo sviluppo di un sistema economico-imprenditoriale che si assuma anche responsabilità di tipo etico, sociale ed ambientale, sembra più logico pensare ad una strategia che combini le diverse tendenze in discussione, poiché "tali leggi generali sull'economia sociale necessitano di essere coordinate con quelle dedicate ai singoli attori dell'economia sociale, in primo luogo alle imprese sociali, per evitare contraddizioni e incongruenze che pregiudichino la comprensione e visibilità del settore"[90] .

Ad ogni modo, tanto la Spagna quanto l'Italia, fanno parte di quei Paesi europei caratterizzati da una forte tradizione di impegno civico e sviluppo del Terzo Settore. Facendo una distinzione fra imprese sociali di iniziativa *bottom-down* e di iniziativa *top-down*, in entrambi i paesi l'imprenditorialità sociale nasce e si sviluppa in chiave spontanea, mentre negli Stati Membri di recente adesione, dove è più debole la tradizione dell'economia sociale, gli input esterni sono di fondamentale importanza nel supportare l'imprenditoria sociale[91].

Un'altra tendenza comune, assieme ad altri Stati quali Irlanda e Polonia, consiste nello spettro di servizi considerati di interesse generale in cui sono attive le imprese sociali. Oltre ai tradizionali servizi del welfare, nocciolo duro dello sviluppo del Terzo Settore, lo spettro di attività abbracciato dalle imprese sociali si sta progressivamente ampliando, dall'*housing* sociale alle energie rinnovabili, dai servizi ambientali ai servizi culturali e ricreativi di vario genere[92].

Nei capitoli a seguire si esaminerà, considerandosi uno dei fattori critici di successo per lo sviluppo dell'impresa sociale, il quadro di riferimento normativo in Spagna e in Italia. Va comunque sottolineato che l'istituzionalizzazione del fenomeno non è ragione necessaria e sufficiente per dare linfa all'imprenditorialità

---

[88] *Cfr. infra.*
[89] BOE num. 76, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708.
[90] A. FICI, *op. cit.*, p. 479.
[91] European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Enterprises and their eco-systems: developments in Europe. Authors: Carlo Borzaga and Giulia Galera, 2016, p.14.
[92] *Ivi*, p.17.

sociale, sebbene il diritto abbia una funzione proattiva e non solo di recepimento passivo del cambiamento; l'innovazione sociale, infatti, passa anche attraverso i mezzi e gli strumenti giuridici cui ricorrere per l'attuazione di politiche e azioni che rispondano adeguatamente ai bisogni della collettività.

Nel caso dell'impresa sociale, la sua caratterizzazione ibrida, con tratti tipici del privato e finalità tipiche del pubblico, nonché l'ampio spettro di attività che svolge, richiede un attento coordinamento a livello legislativo e settoriale. Ciò facendo particolarmente leva sulla capacità di costruire relazioni e "fare rete", ambito in cui l'impresa sociale potrebbe risultare, proprio per la sua natura "eclettica", un dialogatore chiave nella costruzione di *partnerships* fra attori diversi e con aspettative spesso divergenti, quali il settore pubblico ed il settore privato.

Come sostiene l'OCSE[93], nella costruzione di un'economia sociale di mercato, l'instaurazione di partenariati strategici costituisce una soluzione *win-win-win* vantaggiosa per diversi stakeholder, come le imprese sociali, le agenzie pubbliche e le entità del settore privato "tradizionale". Quando i responsabili politici adottano un approccio multi-stakeholder e stabiliscono partenariati strategici, creano le condizioni per aiutare le imprese sociali a entrare nei mercati pubblici e privati; a costruire o partecipare a catene del valore; a ottenere l'accesso a risorse, competenze e reti complementari. Le partnership tra imprese sociali e aziende private sono una strada interessante e meno esplorata, in cui spesso è necessaria la pubblica amministrazione come interlocutore e facilitatore. Mettere in comune forze, esperienze, *know-how*, capitale e *skills*, è indicata come strategia vincente per lo sviluppo di prodotti e servizi efficaci che abbiano un impatto positivo di ampio raggio. Accanto alla produzione legislativa, il settore pubblico deve quindi creare dei processi inclusivi e di *engagement* dei portatori d'interesse per poter effettivamente creare un *framework* favorevole per l'impresa sociale, capacitandola nel rispondere ai bisogni della comunità.

2.1. Impresa sociale in Spagna

Il dibattito sull'impresa sociale in Spagna risulta più acerbo rispetto agli altri Paesi europei e, a livello accademico, non esiste un approccio unitario al fenomeno dell'imprenditorialità sociale. Sebbene la Spagna presenti una lunga tradizione di attivismo nel Terzo Settore, con una fase di lieve "assopimento" dovuta al regime franchista[94], il dibattito sul tema non si accende che in anni recenti; termini quali "*empresa social*" e

[93] OECD/EU, Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium, OECD Publishing, Paris, 2017, p. 26, in http://dx.doi.org/10.1787/9789264268500-en.

[94] È con la Costituzione del 1978 che si riconosce ampia libertà di espressione alla società civile e si ripristina la pluralià politica (ad esmpio sancendo la libertà di associaziona e di fondazione, rispettivamente agli articoli 22 e 34). Uno studio rilvea che, al 1998, sul totale degli enti del Terzo Settore in Spagna, circa il 43% è stato costituituo fra il 1980 e il 1989, ed un 33% circa fra il 1990 ed il 1999. *Cfr.* ASSOCIAZIONE LUNARIA, The third Sector in Europe; Review of present policies, Università La Spaienza, Roma, 1998.

"*emprendedor social*" iniziano a comparire sul piano nazionale solo nel nuovo Millennio[95], in primo luogo sotto influenza internazionale grazie ad organizzazioni quali Ashoka, la più grande rete di imprenditori sociali innovativi[96], che nel 2006 riconosce il primo Ashoka Fellow spagnolo. Ad oggi, invece, in letteratura si sta cercando di fornire una classificazione e definizione a livello nazionale di impresa sociale; si segnala il progetto ICSEM[97] (International Comparative Social Enterprise Models) il cui intento è quello di creare un *database* ed un sistema classificatorio a livello mondiale, che nel caso spagnolo[98] non ha portato ad una sintesi conclusiva particolarmente utile a livello operativo. Nel lavoro citato, in base ad un'analisi di ricognizione delle realtà esistenti, sono state identificate cinque macro-categorie di impresa sociale[99]: 1) organizzazioni dell'economia sociale; 2) organizzazioni legate all'innovazione sociale e incoraggiate da piattaforme sovranazionali come Ashoka; 3) movimenti transitori alla ricerca di nuovi modelli di business in diverse aree (ad esempio, Economia del Bene Comune[100] o movimenti sociali); 4) i tradizionali movimenti sociali; 5) organizzazioni opportunistiche alla ricerca di opportunità di sviluppo ed incentivi economici attraverso i programmi di finanziamento di istituzioni pubbliche e private per promuovere l'imprenditoria sociale. La conclusione cui giunge il gruppo di ricerca è che, mentre il concetto di impresa sociale è influenzato dalla tradizione anglosassone e da reti ed istituzioni internazionali, l'essenza e la prassi dell'imprenditorialità sociale sono del tutto coerenti con le tradizionali forme di economia sociale del Paese.

A tale riguardo, CEPES[101] (Confederación Empresarial Española de Economía Social), ha più volte ribadito che l'impresa sociale, nella sua concezione europea, è affine alla caratterizzazione che la Confederazione attribuisce agli enti dell'Economia Sociale in generale (scopo sociale – reinvestimento degli utili – governance democratica e partecipativa); non si tratterebbe quindi di un modello nuovo ed estraneo al contesto iberico, ma semplicemente di una delle tante forme che l'economia sociale può assumere per intervenire laddove Stato

---

[95] M. SOLÓRZANO GARCÍA, C. GUZMÁN ALFONSO *et. al.*, La identidad de la empresa social en España: análisis desde cuatro realidades socioeconómicas, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n. 92, pp. 155-182, 2018, p. 160.

[96] https://www.ashoka.org/it.

[97] https://www.iap-socent.be/icsem-project.

[98] M. DÍAZ- FONCEA (coordinator), "Social Enterprise in Spain: A Diversity of Roots and a Proposal of Models", ICSEM Working Papers, n. 29, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project, 2016.

[99] *Ivi*, p. 41.

[100] Movimento globale, promosso dall'eclettico Christian Felber, organizzato in reti nazionali attualmente distribuite in 26 paesi. *Cfr.* https://www.economia-del-bene-comune.it/it/.

[101] La Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), constituida en 1992, es una organización empresarial de ámbito estatal representativa y referente de la Economía social en España, integradora y portavoz de sus inquietudes y propuestas. Una entidad dinamizadora de esta realidad empresarial en España, interlocutora para la construcción de políticas públicas y sociales para la promoción del modelo de empresa de Economía social, centrado en las personas. CEPES, como organización aglutinadora de las diversas actuaciones económicas existentes bajo el concepto de la Economía social, integra a 26 organizaciones. Todas ellos son confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales específicos, que representan los intereses de Cooperativas, Sociedades Laborales, Mutualidades, Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo, Cofradías de Pescadores y Asociaciones del Sector de la Discapacidad, con más de 200 estructuras de apoyo a nivel autonómico. *Cfr.* https://www.cepes.es/.

e Mercato falliscono. In sintesi, secondo CEPES, una delle istituzioni di riferimento del settore, "*todas las empresas sociales se enmarcan en la economía social, pero no todas las empresa de economía social son empresas sociales*"[102]. Tale impostazione appare coerente con una distinzione spesso usata all'interno dell'approccio dell'Economia Sociale, impiegata dal CIRIEC[103] (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa), che consiste in due grandi categorie:

- Sub-settore di mercato, che nasce tradizionalmente per soddisfare i bisogni dei propri soci-fruitori agendo nel mercato; possono distribuire gli avanzi di bilancio tra i propri soci-fruitori, non in modo proporzionale al capitale apportato ma a seconda delle attività svolte da ognuno (principio mutualistico) e si basano su una gestione democratica. Appartengono a questo gruppo principalmente le cooperative e le mutue, i gruppi imprenditoriali, le *sociedades laborales*[104].
- Sub-settore di non mercato, in cui rientrano entità private, soprattutto associazioni e fondazioni, non caratterizzate (o almeno non in via principali) da operazioni di mercato, poiché le risorse derivano in via principale da donazioni, sovvenzioni, quote associative. Può concettualmente corrispondere, al *Tercer Sector de Acción Social*[105].

La genesi dell'impresa sociale in Spagna ha seguito, quindi, una traiettoria simile al resto dei paesi dell'Unione Europea, predominando il modello legato all'economia sociale. In particolare, si innesta alla fine degli anni '90 in risposta al fenomeno dell'esclusione sociale come conseguenza della disoccupazione[106]. Gli enti del Terzo Settore iniziano a promuovere iniziative di vario genere e creano nuove strutture di formazione per l'impiego, *Empresas de Inserción* (EI) y los *Centros Especiales de Empleo* (CEE); parallelamente il movimento

---

[102] Parole del presidente di CEPES, Juan Antonio Pedreño, pronunciate in occasione della Conferencia Internacional La Empresa Social como agente de la Economía Social "La futura agenda de las Instituciones Europeas", tenutasi a Madrid il 4 diciembre 2014.
Cfr. https://www.ucomur.org/cepes-recuerda-que-las-empresas-sociales-forman-parte-de-la-economia-social/ .

[103] CIRIEC-Spagna è stata fondata come associazione nel 1986 ed è membro a pieno titolo del CIRIEC-International (www.ulg.ac.be/ciriec), creato nel 1947 e con sede all'Università di Liege (Belgio).

[104] Per una sintesi schematica sulle differenze fra cooperativa di lavoro (Cooperativas de Trabajo Asociado, CTA) e sociedad laboral, Cfr. https://blogs.fevecta.coop/reflexiones_cooperativismo/12-diferencias-coop-y-sociedad-laboral/ .

[105] La legge spagnola fa una netta distinzione fra enti che svolgono attività economica (Economia Social) ed enti del Terzo Settore. A questi è dedicata la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, BOE num. 243, che all'Art. 2 definisce:

1. Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.

2. En todo caso, son entidades del Tercer Sector de Acción Social las asociaciones, las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren, siempre que cumplan con lo previsto en esta Ley. Para la representación y defensa de sus intereses de una forma más eficaz, y de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y con su normativa específica, las entidades del Tercer Sector de Acción Social podrán constituir asociaciones o federaciones que, a su vez, podrán agruparse entre sí.

[106] M. DÍAZ-FONCEA e C. MARCUELLO, Las empresas sociales en España: concepto y características, GEZKI-UPV/EHU Revista Vasca de Economía Social n. 8, pp. 143-164, 2012, p. 149.

cooperativo, già forte in Spagna, prende a modello la cooperativa sociale italiana nella costituzione di *Cooperativas de Iniciativa Social*.

Il dibattito sulla natura dell'impresa sociale, che nella prassi si manifesta principalmente nelle tre forme sopra citate, e sulla sua appartenenza o meno al Terzo Settore, all'Economia Sociale, all'Economia Solidaria, o se costituisca un nuovo Quarto Settore[107] che ibrida strumenti dei settori privato, pubblico e sociale, sebbene interessante e fonte di riflessione, sembra svilupparsi più sul piano formale-definitorio che su quello sostanziale.

Ciò si riflette in un mancato riconoscimento ufficiale dell'impresa sociale, cui non esistono riferimenti espliciti nella legislazione spagnola. Ciononostante, vi è un crescente interesse per il tema ed una progressiva istituzionalizzazione anche grazie a progetti ed iniziative, quali quelle di cui sopra, di associazioni di categoria[108], istituzioni private[109], *business schools*. Più recentemente anche le amministrazioni pubbliche, a livello regionale e locale, stanno sviluppando dei programmi per promuovere e finanziare l'imprenditorialità sociale; i centri universitari svolgono un'importante funzione di intermediazione e riconoscimento autorevole dell'impresa sociale attraverso iniziative quali la Red Universitaria para la Emprendeduría Social (RUES) creata nel 2010 da 14 università pubbliche e private per la raccolta di *best practices*.

Dal punto di vista legislativo, come già detto, non è stata riconosciuta l'impresa sociale quale istituto tipico. Esiste però una legge che fornisce un *framework* generale per il settore dell'economia sociale, ne stabilisce i principi e identifica i diversi enti che ne fanno parte. Si tratta di una legge, *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*, alquanto innovativa a livello europeo, la cui approvazione quasi unanime (con un'unica astensione di voto) testimonia un ampio consenso sul riconoscimento dei valori sociali di cui sono portatrici

---

[107] Cfr. J. JIMÉNEZ e A.C. MORALES, Social economy and the fourth sector, base and protagonist of social innovation, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, no. 73, Special Issue, 2011, pp. 33-60. Si tratterebbe secondo gli autori di una naturale evoluzione dei modelli esistenti per rispondere meglio ai bisogni attuali, in cui convergono: l'efficientamento e l'introduzione di tecniche di management nel settore pubblico; l'orientamento sociale delle imprese private, sotto forma di Corporate Social Responsibility; la necessità degli enti del Terzo Settore di essere autonomi e sostenibili dal punto di vista finanziario. "Until recently there was a relatively clear distinction between public and private activity or between a profit-based company and a non-profit organization. However, the common ground on goals and paths of action between public sector, business, social economy and third sector entities is leading to the existence of a new scenario where "organizational models" are becoming common in the fight to resolve social challenges by combining attributes and strategies from all sectors. These are entities that show a special ability to occupy that social space that is a crossroads between the public, business and social worlds." (ivi, p. 44).

[108] Quali FAEDEI (Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción), FEACEM (Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo), COCETA (Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado).

[109] "Private programmes promoting social enterprises and social entrepreneurship provide financial assistance, training, and support to selected social enterprises. Among these support programmes, those that have received the most recognition are the Young Social Entrepreneur Award (Premios Jóvenes Emprendedores Sociales), the Social Entrepreneurship Project of "La Caixa" (Proyecto Emprendedor Social de "La Caixa"), the Momentum BBVA Project, and the UEIA Accelerator. However, the number of social enterprises that benefit from these programs is not really significant, given the low number of calls for social entrepreneurs or social enterprises, and the limited amount of resources earmarked for them." M. DÍAZ-FONCEA op. cit., 2016, p. 8.

le organizzazioni che conformano il settore: coesione sociale, occupazione, creazione e mantenimento del tessuto sociale, relazionale ed economico, promozione della democrazia, innovazione sociale, sviluppo locale, ecc. La legge è nata per rispondere alla necessità di dare valore ed incentivare una forma diversa di fare impresa, che meritava maggiore visibilità e riconoscimento istituzionale. Infatti, in base ai dati relativi al 2007-2008 pubblicati nell'*Informe para la elaboración de una ley de Fomento de la Economía Social*[110], si osservava la consistenza economica del settore, di cui le cooperative costituiscono il baluardo; con circa 25.000 imprese promosse da più di 7,5 milioni di cittadini e con 370.000 posti di lavoro diretti, sono presenti praticamente in tutte le branche dell'attività economica. Le *sociedades laborales* danno occupazione diretta ad oltre 100.000 persone in quasi18.000 imprese. Le "imprese sociali", costituite principalmente dai *centros especiales de empleo* e dalle *empresas de inserción*, raggiungono le 2.000 unità dando occupazione diretta a più di 70.000 persone. Le mutue di previdenza sociale raggruppano nelle loro 410 entità quasi 2,5 milioni di persone. Da ultimo, le associazioni e fondazioni, la cui cifra supera le 150.000 unità, creano un'occupazione salariata per più di 600.000 persone. Tra queste entità assumono rilievo le cosiddette *organizaciones no lucrativas de acción social* (ONLAS), le cui quasi 34.000 entità forniscono lavoro salariato a 438.000 persone.

La legge ha seguito un percorso di circa 3 anni[111] con l'intervento di numerose istituzioni ed organismi che l'hanno modificata fino ad arrivare alla versione definitiva. Uno degli organismi propulsori della legge fu CEPES che nel 2007 compare all'interno della Sottocommissione del Parlamento "per studiare la situazione dell'Economia Sociale in Spagna" nella quale viene sollevata la questione della necessità di una legge quadro[112] che regolasse il settore. Agli inizi del 2009 viene quindi costituito un gruppo di esperti di CIIRIEC per elaborare una proposta di legge; il 16 luglio 2010, il Consiglio dei Ministri approva il progetto di legge che, in seguito all'*iter* legislativo, verrà poi approvato con appoggio di tutti i gruppi parlamentari.

2.1.1 L. 5/2011 recante "Ley de Economía Social" ed imprese sociali *de facto*

Si analizzano a seguire i punti principali della legge in parola, con particolare riferimento alle entità che possono essere considerate imprese sociali. In prima battuta tale legge può considerarsi quale "pilastro intermedio"[113] fra il substrato giuridico di ordine superiore, ossia la Costituzione Spagnola come richiamata nelle motivazioni[114], e le norme specifiche che regolano le differenti tipologie di entità appartenenti al settore,

---

[110] https://www.uv.es/chavesr/politicas/Informe_CIRIEC_Ley_Economia_Social.%20Ver%20Cap.%204.pdf.

[111] *Cfr.* Cronología de la aprobación de la Ley de Economía Social en España, Observatorio Economia Social, in: http://www.observatorioeconomiasocial.es/actualidad-observatorio.php?id=1621.

[112] Ley Marco: è una legge statale ordinaria attraverso cui il Parlamento conferisce una delega legislativa in una materia di sua competenza alle Comunità Autonome, limitandosi a stabilire principi generali e linee guida in tale materia. (Art. [150] Costituzione Spagnola) Cfr. http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/leyes-marco/leyes-marco.htm.

[113] P. PADILLA RUIZ, Comentarios a la Ley 5/2011, de Economía Social, Revista Aranzadi Doctrinal, n. 3, 2011, p. 3.

[114] "En España, resulta de interés destacar el sustrato jurídico en el que se fundamentan las entidades de la economía social que obtiene el más alto rango derivado de los artículos de la Constitución Española. Así ocurre en diversos artículos que hacen

che attraverso la legge stessa, oggi sono riconosciute ed unificate legalmente sotto l'ombrello concettuale e giuridico dell'Economia Sociale.

È interessante notare l'importanza che viene attribuita a tale settore, laddove nelle motivazioni si fa riferimento all'articolo 1, comma 1 della Costituzione secondo cui "la Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico", attribuendo al settore in questione non solo un ruolo di manifestazione di tali valori, bensì di propulsore. L'importanza che assume non è solo di tipo concettuale, ma fa riferimento anche allo sviluppo economico. Sempre nelle motivazioni, infatti, si dichaira che "*la necesidad de aprobar una Ley de la Economía Social conecta directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible*[115]*, en la medida que la economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental*".

La *ratio* della legge sembra consistere proprio nell'assunzione di responsabilità da parte del Governo quale facilitatore nello sviluppo del settore, dichiarando che "la promozione, l'incoraggiamento e lo sviluppo delle entità dell'economia sociale e delle loro organizzazioni rappresentative è riconosciuto come un compito di interesse generale" (Art. 8 recante "*Fomento y difusión de la economía social*"). Anche per questo viene riformato il *Consejo para el Fomento de la Economía Social*[116] (la cui struttura e funzioni sono disciplinate all'Art. 9 della legge) come organo di consulenza vincolato al *Ministerio de Trabajo e Inmigración* che promuove la "collaborazione, coordinazione ed interlocuzione" fra l'Economia Sociale e la Pubblica Amministrazione.

L'obiettivo fondamentale della legge è quello di istituire un quadro giuridico che, senza voler sostituire le norme vigenti di ciascuna delle entità che compongono il settore, implica il riconoscimento ed una migliore

---

referencia, de forma genérica o específica, a alguna de las entidades de economía social como sucede en el artículo 1.1, en el artículo 129.2 o la propia cláusula de igualdad social del artículo 9.2, y otros artículos concretos como el 40, el 41 y el 47, que plasman el fuerte arraigo de las citadas entidades en el texto constitucional". Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, BOE num. 76 (PREÁMBULO, Exposición de Motivos II).

[115] Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, BOE num. 55.

[116] Tale organo era stato istituito nel 2001, dopo una serie di tentativi nella costituzione di un ente di consulenza e promozione delleconomia sociale. "Podemos partir del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES), creado mediante el artículo 98 de la Ley 31/1990 (RCL 1990, 2687 y RCL 1991, 408) , de Presupuestos Generales del Estado para 1991, como Organismo Autónomo (junto a otros como Correos y Telégrafos o la Biblioteca Nacional) y donde se establecen como funciones las acciones sobre Cooperativas, Sociedades Anónimas Laborales, Fundaciones Laborales y cualesquiera otras Entidades que en el futuro se determine normativamente, la coordinación con los Departamentos ministeriales que realicen acciones de fomento en el ámbito de las Entidades antes citadas, así como la formalización de convenios o acuerdos con Comunidades Autónomas e Instituciones nacionales y el establecimiento de relaciones con Organismos e Instituciones internacionales en el marco de la economía social. Organismo que vio concretada su estructura orgánica y funciones mediante el Real Decreto 1836/1991, de 28 de diciembre (RCL 1991, 3023), por el que se determina la Estructura Orgánica básica y funciones del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social. Poco después, en 1997, fue sustituido por la Dirección General del Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Posteriormente, la ley 27/1999 (RCL 1999, 1896) , de Cooperativas, crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social mediante su Disposición Adicional 2ª, como órgano asesor y consultivo en materia de economía social, tratando de dar «visibilidad al conjunto de entidades de la economía social» y cuyo desarrollo se hace mediante el Real Decreto 219/2001 (RCL 2001, 653)." P. PADILLA RUIZ, *op. cit.*, p. 4.

visibilità dell'economia sociale, garantendo una maggiore sicurezza giuridica attraverso l'esplicitazione dei principi fondamentali che dovrebbero essere considerati dalle diverse entità che lo compongono, così come definiti all'articolo 4 qui riportato:

> ***Artículo 4. Principios orientadores.***
>
> *Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores:*
>
> *a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.*
>
> *b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.*
>
> *c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.*
>
> *d) Independencia respecto a los poderes públicos.*

Coerentemente con i principi stabiliti nel citato articolo, la legge segue con un inquadramento delle entità che fanno parte del settore:

> ***Artículo 5. Entidades de la economía social***
>
> *1. Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior.*
>
> *2. Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta Ley.*
>
> *3. En todo caso, las entidades de la economía social se regularán por sus normas sustantivas específicas.*

Si tratta quindi di un ampio – ed ampliabile – spettro di formule giuridiche che, in sintesi, devono soddisfare un doppio requisito: svolgere un'attività economica ed agire in funzione dell'interesse generale, o della compagine sociale, nel rispetto dei principi stabiliti nell'articolo 4.

Dalla lettura della legge si può concludere che è lodevole l'importanza ed il riconoscimento che il legislatore ha voluto dare al settore che, oltre a creare occupazione e ricchezza, svolge un importante funzione sociale, in particolare in favore delle categorie più deboli della società; allo stesso modo rileva la funzione di advocacy e promozione che si assume il pubblico potere. Ciononostante, va sottolineato che, non regolando o modificando direttamente il diritto sostanziale, la legge costituisce una semplice cornice giuridica, cui andrebbero accompagnata disposizioni specifiche e misure concrete per la totale realizzazione degli scopi che si prefigge.

Inoltre, vista la crescente importanza che a livello internazionale sta assumendo l'impresa sociale e la sua appartenenza concettuale al settore dell'economia sociale, così come dichiarato da CEPES, potrebbe considerarsi poco lungimirante non aver accennato alla materia all'interno di questa legge. Si tratta in generale di una questione controversa che, come visto nel capitolo precedente capitolo, ha seguito diverse traiettorie nei diversi Paesi europei. Su iniziativa dell'associazione per la promozione dell'innovazione sociale UP Social, era sorta una proposta per la creazione di una nuova forma societaria, *Sociedad Limitada de Interés General* (S.L.I.G.), su modello britannico, che godesse di incentivi fiscali per la promozione dell'imprenditorialità sociale. Ufficialmente presentata al Congresso dei Deputati viene rifiutata nel 2014. La linea prevalente in letteratura è che attualmente non è necessaria una forma giuridica nuova, la quale rischierebbe di rendere statica una forma di organizzazione in piena evoluzione all'interno di un contesto altamente mutevole[117].

Di fatto le imprese sociali sono conformi ai principi stabiliti dalla legge e si manifestano principalmente sotto le seguenti vesti giuridiche[118], piuttosto che in forma societaria:

- *Centros Especiales de Empleo* (CEE): regolati principalmente dal *Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*[119] (in particolare Art. 43 recante "*Centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad*");
- *Empresas de inserción* (EI): *Ley 44/2007*[120] e diverse leggi autonomiche;
- *Cooperativas de iniciativa social* regolate dalla *Ley estatal de cooperativas* n. 27/1999[121] (Art. 106) e sue declinazioni a livello autonomico;
- In generale si può trattare di *asociaciones* (a livello statale regolate da *Ley Orgánica 1/2002*[122]) e *fundaciones* (*Ley 50/2002*[123]) che svolgano attività economica, e cooperative di diverso tipo (*Ley 27/1999*) qualora agiscano in conformità alla definizione operativa di impresa sociale di cui sopra.

---

[117] In questa linea ad esmpio F. J. BURRILLO SANCHEZ e L. NAVARRO MATAMOROS, La empresa social, in M.M. ANDREU MARTÍ (a cura di), La empresa social y su organización jurídica, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014.

[118] Per un approfondimento sul tema *Cfr.* M.M. ANDREU MARTÍ (a cura di), *op. cit.*, 2014.

[119] *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, BOE num 289.
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632&p=20171109&tn=1#a43.

[120] *Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción*, BOE num 299.
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21492.

[121] *Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*, BOE num. 170.
https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-15681.

[122] *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*, BOE num. 73.
https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-5852.

[123] *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*, BOE num. 310.
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25180.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo di persone con disabilità, il *Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* stabilisce che esse potranno godere del diritto al lavoro tramite diverse forme di impiego:

> ***Artículo 37. Tipos de empleo de las personas con discapacidad.***
>
> *1. Será finalidad de la política de empleo aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación. Para ello, las administraciones públicas competentes fomentarán sus oportunidades de empleo y promoción profesional en el mercado laboral, y promoverán los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.*
>
> *2. Las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo a través de los siguientes tipos de empleo:*
>
> *a) Empleo ordinario, en las empresas y en las administraciones públicas, incluido los servicios de empleo con apoyo.*
>
> *b) Empleo protegido, en centros especiales de empleo y en enclaves laborales.*
>
> *c) Empleo autónomo.*
>
> *3. El acceso al empleo público se regirá por lo dispuesto en la normativa reguladora de la materia.*

La realtà attuale mostra che l'inserimento lavorativo di persone con invalidità in imprese ordinarie e con un rapporto contrattuale ordinario o sotto forma di lavoratori autonomi è alquanto limitata[124].

I centri speciali per l'impiego (CEE) si possono qualificare come imprese sociali poiché, attraverso attività economica-imprenditoriale, costituiscono una forma di impiego protetto in cui, affianco alla formazione vengono forniti supporto personale e sociale ai soggetti svantaggiati, in vista di una futura collocazione ordinaria nel mercato del lavoro. In particolare, i CEE sono così definiti:

> ***Artículo 43. Centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad.***
>
> *1. Los centros especiales de empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente.*
>
> *2. La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla. A estos efectos no se contemplará el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social.*
>
> *Se entenderán por servicios de ajuste personal y social los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas trabajadoras con discapacidad de los centros especiales de empleo tengan en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y progresión en el mismo. Igualmente se encontrarán comprendidos aquellos dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva.*

[124] F. CAVAS MARTÍNEZ e M. *GRIMALDOS GARCÍA*, Los *centros*especiales de *empleo, in* M.M. ANDREU MARTÍ (a cura di), *op. cit.*, 2014, p. 171.

3. La relación laboral de los trabajadores con discapacidad que presten sus servicios en los centros especiales de empleo es de carácter especial, conforme al artículo 2.1.g) de Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y se rige por su normativa específica.

4. Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.

Per quanto riguarda le *empresas de inserción* (EI) esse sono disciplinate dalla L. 44/2007 nel cui Preambolo si legge che essa deriva dal mandato costituzionale che prevede che i poteri pubblici facilitino la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale del Paese, con particolare riguardo a quei cittadini che, per diverse circostanze, sono vittime di emarginazione ed esclusione sociale, ed incontrano maggiore difficoltà per tale partecipazione.

L'integrazione sociale di questi collettivi passa primariamente attraverso il lavoro quale elemento emancipatore ed integratore; la *Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción* si rivolge a tali collettivi (definiti all'Art.2, fra cui detenuti, tossicodipendenti, persone provenienti da *centros de alojamiento alternativo* e altri, come previsto dalla L. 43/2006[125]):

Artículo 4. Concepto de empresa de inserción.

Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

A estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

Il tipo di lavoro è, quindi, per definizione, transitorio. L'impresa di inserimento deve, comunque, nel corso della sua esistenza, mantenere almeno due lavoratori in via di inserimento e, nei primi quattro anni di attività, avere almeno il 30% dei lavoratori a rischio di esclusione sociale, a partire dal quarto anno, il 50%.

[125] *Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo*, BOE num. 312. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-22949.

Si segnala che, nonostante questo tipo di impresa sia stata ufficialmente riconosciuta a livello statale solo nel 2007, si manifesta a partire dagli anni Ottanta e vede una produzione legislativa ampia da parte delle Comunità Autonome, vista la loro autonomia in termini di politiche di promozione dello sviluppo economico e in materia di assistenza sociale[126]; da ciò deriva una situazione alquanto eterogenea sul territorio nazionale.

Soffermandosi sulle formule di tipo prettamente imprenditoriale, tralasciando quindi associazioni e fondazioni, oltre ai modelli sopra citati, per l'insieme di attività che caratterizzano il suo oggetto sociale, l'assenza di animo lucrativo, la tradizione legata ai principi dell'Alleanza Cooperativa Internazionale, universalmente riconosciuti, la cooperativa sociale non solo rappresenta l'archetipo dell'impresa sociale, ma è anche la forma attualmente più diffusa di "fare impresa" con finalità sociale.

La definizione delle *cooperativas de iniciativa social* si trova nella *Ley de Cooperativas*, n. 27 del 16 luglio 1999, precisamente all'articolo 106, in cui è chiara la matrice della Legge 381/1991 sulla cooperazione sociale italiana.

All'Art. 6 della legge vengono definite le classi cooperative di primo grado (*trabajo asociado, de consumidores y usuarios, de viviendas, agrarias, de explotación comunitaria de la tierra, de servicios, del mar, de transportistas, de seguros, sanitarias, de enseñanza de crédito*). Al Capitolo XI sono invece definite le cooperative "speciali" che non costituiscono classi, si tratta delle *cooperativas integrales* (*aquéllas que, con independencia de su clase, su actividad cooperativizada es doble o plural, cumpliendo las finalidades propias de diferentes clases de cooperativas en una misma sociedad*, ex Art. 105), le *cooperativas mixtas* (*aquéllas en las que existen socios cuyo derecho de voto en la Asamblea General se podrá determinar, de modo exclusivo o preferente, en función del capital aportado en las condiciones establecidas estatutariamente*, ex Art. 107) e le *cooperative de iniciativa social* definite come segue.

> ***Sección 2.ª De las cooperativas de iniciativa social***
>
> ***Artículo 106. Objeto y normas aplicables.***
>
> *1. Serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.*
>
> *2. Las entidades y organismos públicos podrán participar en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca.*
>
> *3. A las cooperativas de iniciativa social se les aplicarán las normas relativas a la clase de cooperativa a la que pertenezca.*
>
> *4. Las cooperativas de cualquier clase que cumplan con los requisitos expuestos en el apartado 1 del presente artículo expresarán además en su denominación, la indicación «Iniciativa Social»*

[126] Per un approfondimento si veda M.M. ANDREU MARTÍ e A. SELMA PENALVA, Las empresas de inserción, in M.M. ANDREU MARTÍ (a cura di), *op. cit.*, 2014, pp. 227-258.

Vi è quindi una chiara corrispondenza con la duplice versione della cooperativa sociale italiana di tipo A e di tipo B, così come definita all'Art. 1 della L. 381/1991 riportato di seguito.

Art. 1. Definizione

1. Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;

b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

2. Si applicano alle cooperative sociali, in quanto compatibili con la presente legge, le norme relative al settore in cui le cooperative stesse operano.

3. La denominazione sociale, comunque formata, deve contenere l'indicazione di "cooperativa sociale".

Tornando alla legge spagnola, merita una riflessione il fatto che la cooperativa è da intendersi come di iniziativa sociale sulla base di due criteri: l'oggetto sociale, nella duplice declinazione di cui all'Art. 106 c. 1, e l'assenza di animo di lucro. Il legislatore riconosce quindi la possibilità di lucro oggettivo, ossia del conseguimento di utile, ma non di lucro soggettivo, come specificato in calce al testo di legge:

Disposición adicional primera. Calificación como entidades sin ánimo de lucro.

Podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social y en sus Estatutos recojan expresamente:

a) Que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos entre sus socios.

b) Las aportaciones de los socios al capital social, tanto obligatorias como voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas.

c) El carácter gratuito del desempeño de los cargos del Consejo Rector, sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones.

d) Las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 150 por 100 de las retribuciones que en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector.

Disposición adicional novena. Sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro.

El régimen tributario aplicable a las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro será el establecido en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de Cooperativas[127].

[127] BOE num 3024, https://www.boe.es/eli/es/l/1990/12/19/20/con.

Il lucro soggettivo non è escluso per le cooperative non di iniziativa sociale; il regime fiscale applicabile dipende, similmente a quanto accade in Italia,

dalla mutualità prevalente o meno della cooperativa, che si delinea nel regime spagnolo come *cooperativa fiscalmente protegida* o meno. Alle cooperative di iniziativa sociale, invece, si associa per definizione l'assenza di lucro. Parte della dottrina[128] vede in tale impostazione un aspetto criticabile che non permette al socio di vedere riconosciuto il suo impegno in un settore così importante per la società. A ciò si aggiunga che il regime è uguale a quello di qualunque tipologia di cooperativa poiché, pur trattandosi per definizione di un ente senza scopo di lucro, non rientra nella *Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*[129]. Si sottolinea che, sotto questo punto di vista, il legislatore italiano ha invece previsto un *favor legis* nei confronti della cooperativa sociale, non solo prevedendo deroghe nel sistema di contrattazione pubblica per la stessa, ma anche riconoscendole un regime fiscale più vantaggioso con D. Lgs. 460/1997 recante "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", il quale prevede (Art. 10, c.8) che ad esse venga attribuita la qualifica di ONLUS di diritto.

2.2 Impresa sociale in Italia

Lungi dal voler fornire una visione esaustiva del tema, si delineano di seguito i tratti caratteristici dell'impresa sociale in Italia in seguito alla recente riforma del Terzo Settore.

Come si è già avuto modo di citare, l'Italia è stata avanguardista sotto diversi punti di vista in tema di imprenditorialità sociale, a partire dalla diffusione del termine, con la rivista *Impresa Sociale*, al riconoscimento della peculiarità delle cooperative sociali quali formule che ben coniugano l'attività imprenditoriali a fini solidaristici di interesse generale.

In tema di riconoscimento istituzionale dell'impresa sociale, l'Italia si posiziona fra i primi paesi europei a darne, assieme al Regno Unito che nel 2005 regola la Community Interest Company, una formulazione giuridica con il D.Lgs. 155/2006 recante "Disciplina dell'impresa sociale". Anche a livello comunitario è stata portatrice, nel semestre di presidenza de Consiglio dell'Unione Europea del 2014, di una politica attenta alle "sfide sociali europee affrontate da Orizzonte 2020 con una conferenza specifica sul futuro della scienza a fianco e a favore delle attività sociali, con riferimento primario al patrimonio culturale europeo. La Presidenza italiana intende collocare l'innovazione sociale e un nuovo modello di imprenditoria sociale al centro dei

[128] Cfr. I. ESCUIN IBÁÑEZ, M. C. LÓPEZ ANIORTE, La empresa social y su organización jurídica, in M.M. ANDREU MARTÍ (a cura di), *op. cit.*, 2014, p. 209.
[129] BOE num 307, https://www.boe.es/eli/es/l/2002/12/23/49/con.

propri sforzi per sostenere una crescita inclusiva e sostenibile, incoraggiata dai notevoli sforzi compiuti dalla Commissione europea con l'iniziativa per l'innovazione sociale"[130].

La politica italiana, con la Riforma del Terzo Settore, si muove nella direzione di creare un "*supportive legal framework*"[131] in coerenza con l'impostazione europea che da anni promuove la costituzione di un quadro giuridico favorevole per l'azione delle organizzazioni non profit e delle imprese sociali. Seppur innovativo, il D. Lgs. 155/2006 non era risultato di grande efficacia, principalmente perché non attribuiva benefici ed incentivi fiscali all'acquisizione dello status di impresa sociale, ed era slegato dalla panoramica generale dell'economia sociale[132]. A ciò si aggiunga, da un lato, la "presenza di altre forme giuridico-organizzative maggiormente radicate e conosciute, quali le cooperative sociali, e dall'altro, la possibilità, espressa in particolare dalla prassi operativa ed organizzativa, che le attività economico-imprenditoriali, caratteristiche dell'impresa sociale, potevano (e possono) essere svolte anche dalle tradizionali forme giuridiche non lucrative, segnatamente, dalle associazioni e dalle fondazioni"[133].

Dopo circa dieci anni dalla sua entrata in vigore, infatti, al decreto in parola è seguita la costituzione di un numero esiguo di imprese sociali *ex lege*, nella fattispecie 774[134], ben poche se paragonate con il numero di cooperative sociali e considerando la forte tradizione di imprenditorialità a vocazione sociale in Italia, che

---

[130] Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea, 1 Luglio - 31 Dicembre 2014, http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/programma_semestre_europeo_ita.pdf , p. 59.

[131] http://www.evtnetwork.it/wp-content/uploads/2016/11/Alceste-Santuari_relazione-1.pdf.

[132] Sul tema lo studio del Comitato Economico e Sociale Europeo del 2016 evidenziava che " in vari Stati membri le imprese sociali sono state regolamentate senza tener conto della loro appartenenza a una categoria più generale come l'ES. È il caso delle leggi in materia di imprese sociali adottate in Finlandia (legge 1351/2003 del 30 dicembre 2003), Italia (legge 118/2005 del 13 giugno 2005), Lituania (legge IX-2251/2004 del 1° giugno 2004), Slovenia (legge 20/2011 del 7 marzo 2011) e Danimarca (legge 711/2014 del 25 giugno 2014), nonché dei Community Interest Companies Regulations 2005 (S.I. 2005/1788 del 30 giugno 2005) nel Regno Unito. Altri Stati membri includono invece le imprese sociali nel modello dell'economia sociale. È il caso del Belgio per le imprese con finalità sociali (Legge sulle imprese con finalità sociali del 13 aprile 1995) e del Lussemburgo per le imprese a impatto sociale (Legge che introduce le imprese a impatto sociale del 12 dicembre 2016). Inoltre, numerose leggi che regolamentano l'economia sociale nei paesi dell'UE includono le imprese sociali in tale categoria. È il caso – come vedremo più avanti – di Spagna (legge 5/2011 del 29 marzo 2011 sull'economia sociale), Portogallo (legge 30/2013 dell'8 maggio 2013, la legge fondamentale dell'economia sociale), Francia (legge 2014-856 del 31 luglio 2014 sull'economia sociale e solidale), Romania (legge 219/2015 del 23 luglio 2015 sull'economia sociale) e Grecia (legge 4430/2016 del 31 ottobre 2016 sull'economia sociale e solidale). Questa è anche la tendenza seguita dall'UE e confermata nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 7 dicembre 2015 sulla promozione dell'economia sociale quale fattore essenziale dello sviluppo economico e sociale in Europa (1507/15, SOC 711/EMPL 464), che include tra le forme di organizzazione dell'economia sociale, oltre a cooperative, mutue, associazioni e fondazioni, anche "nuove forme di imprese sociali"." CIRIEC, Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione Europea, CES/CSS/12/2016/23406, 2016, pp. 60-61.

[133] A. SANTUARI, op. cit., p. 68.

[134] P. VENTURI e F. ZANDONAI (a cura di), L'impresa sociale in Italia: identità e sviluppo in un quadro di riforma, Rapporto Iris Network, 2014.

rende il concetto di impresa sociale potenzialmente applicabile ad un numero molto più ampio di soggetti (vedi Fig. 7).

Figura 7: Impresa sociale alla luce della L. 118/05 e potenziale sviluppo
(P. VENTURI e F. ZANDONAI (a cura di), Rapporto Iris Network, 2014, p. 20)

Anche alla luce di queste considerazioni, risulta lodevole il tentativo di riforma che si prefigge la Legge Delega 106/2016 "al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa" (Art. 1 c. 1), dando nuova linfa al modello di impresa sociale (Art. 6), centrale nella riforma, e costituendo un Codice del Terzo Settore (Art. 4) che riordini la materia e riaffermi l'importanza del Terzo Settore, nella sua totalità e nelle sue diverse sfaccettature, per lo sviluppo sostenibile del Paese.
Nel concreto, in attuazione di tali punti della legge delega, sono stati adottati il d. lgs. 3 luglio 2017, n. 112 recante "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale" ed il d. lgs 3 luglio 2017, n. 117 recante "Codice del Terzo settore".
Quest'ultimo è di particolare rilevanza poiché riconosce "il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo", ne promuove "lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia", e ne favorisce "l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali" (Art. 2).

Risulta particolarmente interessante, riprendendo il *fil rouge* della seguente trattazione, la positivizzazione del ruolo primario degli enti del Terzo Settore nella programmazione oltre che nella fornitura di servizi di interesse

generale tramite forme di collaborazione con la PA, così come espresso nel Titolo VII del Codice dedicato ai "Rapporti con gli enti pubblici". Così all'Art. 55[135] si cita che "in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento". Si evidenzia che il comma 4 dell'articolo in parola fa riferimento all'attivazione di forme di "partenariato", richiamando una collaborazione più simbiotica rispetto a semplici forme di esternalizzazione.

Si può parlare di un'affermazione del passaggio ad un'amministrazione collaborativa, passaggio non sempre privo di ostacoli e resistenze, poiché "come il proliferare di linfociti ci informa sulla presenza di un'infezione prima ancora che venga individuato il virus che la determina, così il primo segnale che qualcosa di importante sta accadendo sul fronte della coprogettazione (o, più in generale, dell'amministrazione collaborativa) lo si scorge da un'anomala reazione di allarme da parte di soggetti istituzionali che, in ottica conservativa, vogliono perpetuare, nel welfare come negli altri settori di interesse generale, il paradigma di mercato, che vuole i rapporti tra enti pubblici e terzo settore basati sul controinteresse (cliente vs. fornitore) e quelli tra Enti di terzo settore improntati alla competizione attraverso gare di appalto[136]". Infatti, il Codice del Terzo Settore ha richiamato l'attenzione dell'ANAC che ha richiesto un parere al Consiglio di Stato per "dubbi interpretativi" del decreto in oggetto per "l'esclusione dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici di ampi settori di attività affidati agli organismi del terzo settore". Il parere del Consiglio[137] accoglie i dubbi sollevati da ANAC, travisando il senso e le potenzialità dell'amministrazione collaborativa, richiamando la prevalenza gerarchica delle direttive europee e del d. lgs. 50/2016 e contestando l'istituto della co-progettazione di cui all'Art. 55 del Codice del Terzo Settore[138]. In realtà, come evidenziato dalla dottrina, "il legislatore della riforma è stato rispettoso dei vincoli europei, che è bene ricordarlo, non impongono alcun

---

[135] Cfr. F. SCALVINI L'articolo 55 del Codice del terzo settore come opportunità: l'intervento del Comune di Brescia, 22 Novembre 2018 in: https://welforum.it/il-punto/coprogettazione-e-non-solo/larticolo-55-del-codice-del-terzo-settore-come-opportunita/ . L'autore sottolinea che "l'art. 55 del Codice del terzo settore serve a chi fa propria una visione [che] concepisce la pubblica amministrazione come il soggetto leader che deve innervare, orientare, rendere efficace e più produttivo il sistema complessivo del welfare, in primo luogo garantendo equità e universalismo. Il pubblico deve quindi imparare a lavorare come sviluppatore e animatore di un sistema di produzione molto complesso, il distretto del benessere appunto". Poiché "il welfare locale non è prodotto unicamente né prevalentemente della pubblica amministrazione, come vorrebbe il presupposto ideologico della visione welfarista socialdemocratica. Il welfare è prodotto dall'intera comunità in tutte le sue articolazioni.".

[136] G. MAROCCHI, Coprogrammazione, coprogettazione e gli anticorpi della conservazione, 31 Agosto 2018, in: https://welforum.it/il-punto/coprogettazione-e-non-solo/coprogrammazione-coprogettazione-e-gli-anticorpi-della-conservazione/ .

[137] Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, numero affare 01382/2018.

[138] Per un approfondimento cfr. A. SANTUARI, Riflessioni sul parere del Consiglio di Stato del 26/7/2018 sul Codice del Terzo settore, AICCON in: https://www.aiccon.it/procedure-affidamento-dei-servizi-agli-enti-del-terzo-settore/.

obbligo in capo agli Stati membri di adottare misure proconcorrenziali in tutti i settori" e che quindi il Codice dei Contratti pubblici e il Codice del Terzo settore possono – ed auspicabilmente dovrebbero – operare "su piani equiordinati e coordinati e non su base di primazia gerarchica del primo rispetto al secondo"[139].

Anche il Titolo VIII riguardante la "promozione e il sostegno degli enti del terzo settore", evidenzia una postura del legislatore in tale direzione, volta a favorire con diversi strumenti le organizzazioni del Terzo Settore. Si cita, a titolo esemplificativo, l'Art. 71 sui "Locali utilizzati" che prevede la concessione in comodato d'uso di beni mobili ed immobili di proprietà di Stato, Regioni, Province Autonome ed Enti Locali, agli enti del Terzo Settore, ad esclusione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. Inoltre, il comma 3, di seguito riportato, riguarda i beni culturali, che saranno oggetto della seconda parte della trattazione:

> "3. I beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del terzo settore, che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k), o z) con pagamento di un canone agevolato, determinato dalle amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate, ferme restando le disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La concessione d'uso è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione. Dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per gli interventi indicati nel primo periodo entro il limite massimo del canone stesso. L'individuazione del concessionario avviene mediante le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Le concessioni di cui al presente comma sono assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni."

Si tratta di un tema particolarmente sensibile in un Paese come l'Italia dove si parla spesso dell'incuria del patrimonio culturale di cui è ricco il nostro territorio. Il *favor* nei confronti degli enti del Terzo Settore, volto alla "corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione" del patrimonio, che è un bene della collettività, risulta coerente vista la convivenza tra efficienza ed economicità dei mezzi, e pubblicità dei fini tipica delle organizzazioni del settore.

A tale riguardo è utile ricordare che il Codice del Terzo Settore esplicita (Art. 5) le attività di interesse generale individuate secondo criteri che tengono conto delle finalità civiche, solidaristiche, di utilità sociale, che possono essere svolte dagli enti; fra esse rientrano appunto attività culturali ed interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, nonché l'alloggio sociale e ogni altra attività di carattere

[139] *Ibidem.*

residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi, così come la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Per quanto concerne l'impresa sociale, il Codice, all'Art. 40, rimanda alla disciplina della cooperativa sociale, L. 381/1991, e al d. lgs. 112/2017. Nel decreto 112 recante "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale" vengono riportate (Art. 2) le attività di interesse generale, inoltre ampliate rispetto alla versione del 2006, che sono svolte in forma imprenditoriale poiché per definizione "l'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale".

In sintesi, come stabilito dall'Art. 1, c. 1., "possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività". Al comma 2 si esclude che enti che dirigono la propria attività a favore dei soci possano assumere la qualifica di impresa sociale; la finalità non può quindi essere mutualistica bensì solidaristica. Va sottolineato comunque che l'esclusione "non riguarda tanto la forma giuridica (associazione ovvero cooperativa), quanto la destinazione dell'attività svolta dalle medesime[140]".

In generale, infatti, non potendosi effettuare in questa trattazione un'analisi approfondita dell'impresa sociale e della sua evoluzione normativa, ciò che appare maggiormente rilevante ed innovativo è che con la Riforma del Terzo Settore si pone l'attenzione sulle finalità perseguite[141] piuttosto che sulle attività svolte o sulla forma giuridica, quale elemento caratterizzante le imprese sociali e tutti gli enti del settore.

---

[140] A. SANTUARI, op. cit., p. 97.

[141] "La Riforma del Terzo Settore trova riconoscimento e valorizzazione in specie avuto riguardo alle finalità che devono caratterizzare l'azione dei soggetti non profit. A parere di chi scrive, infatti, la novità di rilievo introdotta dalla legge delega risiede nell'esplicito riconoscimento delle finalità perseguite e nel collegamento funzionale che tra le stesse deve essere stabilito con le attività che gli enti possono svolgere per conseguire, insieme agli enti pubblici, quelle finalità." A. SANTUARI, La riforma del terzo settore: cambiamenti per la formazione professionale e le imprese sociali, Bologna, 15 marzo 2018, p. 5, disponibile in: http://www.evtnetwork.it/wp-content/uploads/2016/11/Alceste-Santuari_relazione-1.pdf
"L'articolo 1 della legge delega sancisce dunque un principio di assoluta rilevanza non soltanto di natura giuridico-normativa, ma anche culturale e, per così dire, economica: ciò che caratterizza questi soggetti è innanzitutto la finalità svolta, e non l'attività.7 Si tratta di un "cambio di rotta" molto importante, in quanto se anche un ente realizzasse attività economiche ed imprenditoriali, conta principalmente la finalità con la quale vengono svolte e alla quale quelle attività devono essere finalizzate. L'art. 1, comma 1, dunque, finalmente, riconosce la fine di quello che si è sempre, anzi, per meglio dire, spesso ritenuto fosse un ossimoro, ossia la coesistenza tra il perseguimento di finalità collettive (quindi ideali) e l'esercizio di attività economicoimprenditoriali da parte dei soggetti privati non lucrativi. Questi ultimi, pertanto, devono vincolare i loro statuti e atti costitutivi alla promozione ovvero alla realizzazione di attività aventi interesse generale." *Ivi*, P. 7.

Si segnalano, a titolo conclusivo, le maggiori novità introdotte rispetto al decreto precedentemente in vigore, che al momento possono essere accolte positivamente[142] rispondendo alle criticità che si erano riscontrate con il decreto del 2006, il cui effettivo impatto, vista la recente entrata in vigore, dovrà essere monitorato nei prossimi anni. La prima novità, cui già si è accennato, consiste nell'ampliamento dei settori di attività nei quali le imprese sociali possono operare; la seconda riguarda il regime fiscale, che prevede, così come stabilito all'Art. 18, detassazione degli utili ed avanzi di gestione destinati a riserva o aumento gratuito del capitale sociale, incentivi fiscali per quanti decidano di investire nelle imprese sociali (sul modello della *start-up* innovativa), e la possibilità di accedere alla raccolta di capitali di rischio attraverso portali online (equity crowdfunding). La terza grande novità concerne la possibilità di una parziale retribuzione del capitale investito: come espresso nell' Art. 3, una quota inferiore al 50% degli utili può essere destinato ad aumento gratuito del capitale sociale, alla distribuzione di dividendi o all'emissione di obbligazioni.

In generale si può affermare che la Riforma, ed in particolare il decreto attuativo sull'impresa sociale, rispondano all'appello lanciato dalla *Social Business Initiative* di lavorare sulla visibilità, l'ordinamento giuridico e l'accesso al finanziamento dell'impresa sociale.

3. Conclusioni

Si è visto come quella di impresa sociale sia una nozione piuttosto "giovane" che non trova, a livello eurounitario, una definizione ed un inquadramento giuridico omogeneo ed unanimemente riconosciuto. Nel caso di specie, il contesto spagnolo, sebbene connotato da un'importante presenza di attività imprenditoriali a vocazione sociale, non presenta una disciplina sull'impresa sociale, che non costituisce una "nozione giuridica". Come analizzato per il partenariato pubblico-privato, anche in questo caso la Spagna presenta (anche considerando la maggiore autonomia legislativa delle Comunità Autonome) una legge nazionale più snella rispetto a quella nostrana. In particolare, la *Ley de Economía Social* del 2011 riconosce il valore (anche economico) generato dal settore e si prefigge lo scopo di promuoverlo e sostenerlo dettandone i principi ed i

[142] Il giudizio di letteratura e dottrina è in generale positivo. Ad esempio, uno dei grandi esperti dell'impresa sociale, Antonio Fici, scrive: "Oggi la situazione appare senz'altro diversa. Il nuovo d.lgs. 112/2017, che rimpiazza la precedente disciplina, oltre che per una più elevata qualità legislativa del testo, si caratterizza per il fatto di offrire diverse opportunità di sviluppo dello strumento dell'impresa sociale. L'impresa sociale, in ragione della rimozione di vecchi vincoli e soprattutto dell'introduzione di nuove misure agevolative, diventa una forma organizzativa del Terzo settore particolarmente "attraente". Può interessare tanto chi è alla ricerca di un modello d'impresa non speculativo ispirato ai principi e valori del Terzo settore, quanto chi intende "trasformare" il proprio ETS da "erogativo" ad "imprenditoriale". Può consentire forme di stabile collaborazione sia tra enti pubblici ed ETS che tra enti privati *for profit* ed ETS, anche al fine di attuare insieme pratiche di responsabilità sociale d'impresa. Può essere impiegata per il finanziamento di "reti" di ETS a carattere prevalentemente erogativo. In conclusione, il decreto qui sinteticamente presentato e commentato ha tutte le carte in regola per inaugurare una nuova stagione dell'imprenditorialità sociale con effetti positivi sul Terzo settore complessivamente considerato e sull'interesse generale."
A. FICI, La nuova disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura sistematica, in Rivista Impresa Sociale, n.9, 2017, disponibile in http://www.rivistaimpresasociale.it/archivio/itemlist/category/162.html.

criteri fondamentali, ma non fa riferimento alcuno alla forma di impresa sociale. Considerando che le strade percorribili nel riconoscimento istituzionale dell'impresa sociale sono diverse, così come evidenziato dal differente sviluppo della materia nei vari Stati Membri, sembra che il legislatore spagnolo non abbia riscontrato necessità di riflettere su una realtà nuova rispetto alle forme esistenti dell'Economia Sociale. Risulta comunque apprezzabile la spinta propulsiva che viene data, anche solo a livello culturale, al settore nel suo insieme. La definizione dalla legge in parola degli enti dell'Economia Sociale è comunque, di fatto, sovrapponibile a quella di impresa sociale (invero escludendo dal suo raggio gli enti non commerciali del *Tercer Sector*) riferendosi ad attività economiche e imprenditoriali condotte nella sfera privata da soggetti che, conformemente a determinati principi, perseguono l'interesse collettivo dei propri soci, oppure il bene pubblico economico o sociale, o entrambi gli obiettivi (articolo 2).

Il legislatore italiano, invece, già attento al tema dell'impresa sociale, con la legge delega del 2016 era spinto dalla necessità di rendere più efficace l'intervento legislativo della L. 118/2005, con il quale già aveva optato per una disciplina trasversale sull'impresa sociale, più flessibile e congeniale ad un fenomeno ibrido e mutevole come quello dell'imprenditorialità sociale rispetto ad un ingabbiamento all'interno di una nuova legge particolare e specifica attraverso la creazione di un *tertium genus* diverso dagli enti non commerciali del Libro I e dalle forme societarie del Libro V del Codice Civile (oppure prevedere una modifica all'interno di uno dei due suddetti Libri)[143]. Con La Riforma del Terzo Settore viene fatto un nuovo passo, consistente nella valorizzazione di tutto il settore nella sua totalità e pluralità, e nel superamento della rigida dialettica fra "commerciale" e "non commerciale", focalizzando l'attenzione sulla finalità e non sui mezzi per perseguirla. Anche in questo l'impostazione italiana è leggermente diversa rispetto a quella spagnola, che con la *Ley de Economía Social* si rivolge solo agli enti di mercato. La volontà del legislatore delegante del 2016, e delegato del 2017, di fornire un "pacchetto normativo *all inclusive*"[144] per tutti i soggetti del Terzo Settore, commerciali e non, è stata, a parere di chi scrive, positivamente concretizzata, fornendo con il d. lgs sull'impresa sociale un ulteriore strumento flessibile ed attraente per la realizzazione di interessi generali, ben ancorato al terreno in cui è nato e continua a trasformarsi, ovvero quello del Terzo Settore.

Ciò che risulta lodevole e rilevante in questa sede è che in entrambi i Paesi, così come suggerito dall'impostazione comunitaria, la Pubblica Amministrazione si assume il dovere e la responsabilità di promuovere e facilitare il settore sociale valorizzando dinamiche sinergiche tra sfera pubblica e sfera privata in vista del raggiungimento di risultati condivisi e innovativi. Infatti, nel Considerando 47 della già citata Direttiva 2014/24/UE si afferma che "la ricerca e l'innovazione, comprese l'eco-innovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura". Le autorità pubbliche sono quindi chiamate ad "utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la

[143] Per un approfondimento sulle diverse opzioni a disposizioni del legislatore italiano prima della L 118/2005 Cfr. A. SANTUARI, op. cit., 2018, pp. 78-81.
[144] *Ivi,* p. 87.

qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo per affrontare le principali sfide a valenza sociale". Gli strumenti di partenariato analizzati nel primo capitolo possono risultare in questo senso particolarmente efficaci quali punti di incontro fra privato sociale e PA. Il privato sociale ha infatti un ruolo preferenziale nei rapporti con gli Enti Locali visto che, come dettato dall'Art. 20 della Direttiva 24, è possibile riservare il diritto di partecipare alle procedure di appalto a laboratori protetti o ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. Inoltre, l'articolo *77* individua alcuni particolari servizi sanitari, sociali e culturali per i quali è consentito riservare le procedure di aggiudicazione ad organizzazioni che perseguano una missione di servizio pubblico legata alla prestazione oggetto di gara, reinvestano i propri profitti in vista del conseguimento dell'obiettivo dell'organizzazione (o li distribuiscano sulla base di condizioni partecipative) e presentino una struttura di gestione *(management)* o di proprietà *(ownership)* fondata sul principio di partecipazione dei dipendenti, degli utenti o dei soggetti interessati[145]. Si tratta, a ben vedere, delle imprese sociali, intese tanto *de iure* quanto *de facto*.

Spagna e Italia hanno recepito tali direttive così come analizzato nel primo capitolo; del contesto italiano merita attenzione la declinazione, tanto all'interno del Codice dei Contratti Pubblici, quanto in quello del Terzo Settore, del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. Sotto questo punto di vista la norma italiana appare alquanto innovativa e potrebbe fungere da apripista per quanto riguarda, ad esempio, la gestione del patrimonio locale e dei beni comuni, come avvenuto con il noto caso dei Patti di Collaborazione[146].

Entrambi i Paesi in esame sono caratterizzati da un ricco patrimonio culturale, settore per la cui valorizzazione è previsto un *favor legis* nei confronti delle forme del privato sociale. Quello della creatività e della cultura è, inoltre, un settore che appare particolarmente fertile per l'impresa sociale, come sottolineato dal Rapporto Iris Network del 2014 secondo cui "tra gli ecosistemi presi in considerazione è quello che più esplicitamente manifesta un orientamento all'imprenditoria sociale per dar vita a un nuovo modello di produzione creativa e culturale che rompa l'attuale polarizzazione che vede da una parte una moltitudine di iniziative nonprofit con scarso o nullo valore economico e, all'opposto, vere e proprie industrie culturali gestite secondo modelli di business for profit. L'impresa sociale in campo culturale presenta diverse possibili declinazioni che, allo stato attuale, sono solo in parte implementate. In primo luogo, le imprese sociali possono consentire una gestione in rete di organizzazioni ed asset culturali allo scopo di sviluppare economie di scala, una gestione più efficiente e, non da ultimo, un'offerta territoriale integrata. In secondo luogo, possono dar vita a iniziative di "welfare culturale", incorporando la cultura in processi di produzione di servizi sociali, ricreativi, sanitari, ad esempio grazie a partnership con imprese sociali affermate, come le cooperative sociali. In terzo luogo, si

[145] *Cfr.* S. PELLIZZARI, Le forme di partenariato pubblico-privato come strumento di innovazione per lo sviluppo delle imprese e dei servizi sociali, in Rivista Impresa Sociale, n. 3, 2014, disponibile in: http://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/item/80-le-forme-di-partenariato-pubblico-privato-come-strumento-di-innovazione-per-lo-sviluppo-delle-imprese-e-dei-servizi-sociali.html.

[146] www.labsus.org/patti-di-collaborazione/

possono considerare tutte quelle iniziative volte a sviluppare economie locali che poggiano su *intangibles* culturali, contribuendo così a incorporare valore nella produzione di beni e di servizi su base territoriale"[147].

Se in questa prima parte della trattazione è stata fatta un'analisi in chiave comparata delle forme di collaborazione fra settore pubblico e settore privato, così come del concetto di imprenditorialità sociale a livello teorico e normativo, nel contesto italiano e in quello spagnolo, alla luce di quanto esposto, si passa ora ad analizzare un possibile ambito di applicazione delle formule analizzate: la gestione del patrimonio culturale quale fattore di sviluppo del territorio e promotore di un turismo sostenibile e di qualità.

[147] P. VENTURI e F. ZANDONAI, op. cit, 2014, p. 18.

Parte II

IL PATRIMONIO COME BENE COMUNE

PPP e Impresa Sociale per la gestione del Turismo Culturale Sostenibile

1. Incontro-scontro fra turista e comunità locale

L'uomo è sempre stato viaggiatore; è sempre stato mosso dalla sua meraviglia e dalla sua voglia di meravigliarsi. Già Aristotele nella sua *Metafisica* riconosceva in essa il motore che dà origine alla ricerca della conoscenza e alla consapevolezza della non conoscenza. Non si tratta di semplice stupore e ammirazione, ma di sbigottimento, incomprensione e conseguente riconoscimento della propria ignoranza e voglia di capire il perché delle cose.

In quest'ottica, non c'è viaggio senza un senso di meraviglia, quello che si prova nel vedere un paese sconosciuto, un paesaggio nuovo, forme e colori diversi. Ma, indubbiamente, sono le persone e le culture che si incontrano lungo il cammino a sorprenderci e a superare le nostre aspettative.

Come afferma il filosofo Franco Riva in *Filosofia del viaggio*, questo senso di meraviglia non si genera automaticamente: "la meraviglia non viene per conto suo, come una specie di illuminazione che coglie all'improvviso l'uomo saggio. È frutto semmai, di un uscire da sé, di un mettersi in cammino: frutto anche di una ricerca, che però non è cerebrale. La meraviglia interviene nel momento in cui l'andare verso qualcuno si rovescia, come se fosse l'altro a venirmi incontro nel mio muovermi verso di lui. La meraviglia spiazza una ricerca dell'io, e la trasforma in un essere cercati dall'altro. Frutto di un cammino, la meraviglia decentra il viandante." [1] In quest'ottica il protagonista non è solo il turista, ma anche l'anfitrione, e fenomeni quali la *turistification* o la *gentrification* rendono l'incontro fra questi attori un momento traumatico piuttosto che di meraviglia.

Il viaggio rischia di ridursi a mero spostamento fisico e dislocazione geografica del consumo. "Viaggiare" sta gradualmente assumendo la connotazione di "fare turismo", perifrasi che si coniuga nel frequentare *non-luoghi*[2] a latitudini e longitudini diverse rispetto a quelle del proprio Comune di residenza.

Viviamo in una rete globale in cui è sempre più facile, economico e veloce, spostarsi da un nodo all'altro della rete, ma è sempre più complesso distinguere, comprendere e preservare l'originalità e la particolarità di ognuno di questi nodi. Ciò che rende ancor più complesso questo scenario è la teatralizzazione dell'originalità, una sorta di messa in scena dell'autenticità culturale per dare soddisfazione al turista culturale, che passa dall'essere viaggiatore a consumatore di uno spettacolo. L'industria turistica, quale espressione trionfale dell'economia capitalista, si alimenta sulla distorsione dello spazio e del tempo: per usare le parole di Marc Augé "la storia (il

[1] F. RIVA, Filosofia del viaggio, Castelvecchi, Roma, 2015.p. 138.

[2] Neologismo introdotto nel 1992 dall'antropologo ed etnologo francese Marc Augé per designare gli spazi e i siti anonimi, privi di storia, staccati da qualunque tradizione, dovunque uguali a se stessi, stazioni, aeroporti, centri commerciali, autogrill, svincoli stradali.

distanziamento nel tempo) è congelata in rappresentazioni di diverso ordine che la rendono uno spettacolo per il presente e in particolare per i turisti in visita nel mondo. La distanza culturale e geografica (il distanziamento nello spazio) subisce un'identica sorte. L'esotismo, che è sempre stato un'illusione, diventa doppiamente illusorio da quando è messo in scena"[3].

Il seguente lavoro, lungi dal voler essere una demonizzazione del settore turistico, convenendo sia sugli aspetti negativi sia su quelli positivi – indubbiamente riconosciuti –, muove dalla necessità di riflettere sulla capacità di meravigliare, attraverso l'autentica cultura locale. Agli occhi di scrive, infatti, non è sufficiente rendere uno spazio appetibile e capace di generare stupore e ammirazione che sia meramente estetica, la cui missione teleologica si riduce nell'essere la cornice perfetta per un *selfie*. La sfida consiste piuttosto nel trasformare, attraverso adeguate forme di *destination management*, uno spazio in luogo (o conservarlo come tale) che sappia generare quel tipo di meraviglia aristotelica tale da innescare un processo di crescita personale, o meglio inter-personale quale scambio aperto fra anfitrione e visitatore, di cui il viaggio è, o dovrebbe essere, manifesto ed espressione.

Se partiamo da questo presupposto, considerando il viaggio come processo dinamico di uscita dal sé e apertura all'altro, dobbiamo ripensare la meta turistica come *luogo* quale entità socio-culturale diverso e contrapposto allo *spazio* quale entità geografica[4]. Lo spazio è un vuoto da riempire, una distanza da colmare, mentre il luogo è dove scompare la distanza fra soggetto e oggetto. Il *luogo* deve essere carico di aspetti identitari, relazionali e storici, portatore di significati e creatore di meraviglia.

Se il turista non ha la possibilità di conoscere l'autenticità di un luogo, non potrà mai compiere davvero un viaggio, si tratterà piuttosto, continuando lungo la stessa direttrice logica di Augè, di un *non-viaggio*[5].

Il *destination management*, quindi, non può prescindere da tali considerazioni, né, tantomeno, sottovalutare l'importanza della sostenibilità (nelle sue diverse dimensioni) quale fattore strategico per lo sviluppo del territorio, senza mai trascurare la comunità locale e la possibilità di godere, oggi ed in futuro, delle risorse disponibili.

---

[3] Sullo spettacolo del mondo globalizzato e le sue contraddizioni è interessante l'analisi di Augè: "Sul pianeta si moltiplicano gli spazi di circolazione, di consumo e di comunicazione, rendendo molto visibile l'esistenza della rete. La storia (il distanziamento nel tempo) è congelata in rappresentazioni di diverso ordine che la rendono uno spettacolo per il presente e in particolare per i turisti in visita nel mondo. La distanza culturale e geografica (il distanziamento nello spazio) subisce un'identica sorte. L'esotismo, che è sempre stato un'illusione, diventa doppiamente illusorio da quando è messo in scena. Le stesse catene alberghiere, le stesse reti televisive, rinserrano il globo per darci la sensazione di un mondo uniforme, uguale dappertutto, in cui solo gli spettacoli cambiano, come a Broadway o a Disneyland. Il regno dell'immagine, rafforzato dallo sviluppo delle reti di comunicazione, accentua nello stesso tempo il carattere <<iperreale>> del sistema, per riprendere l'espressione di Umberto Eco, e la crescente distinzione tra realtà e fiction. Nel sistema tutto è spettacolo, ma l'accesso allo spettacolo si identifica con il massimo del consumo." (M. AUGÉ, *Che fine ha fatto il futuro? Dai nonluoghi al nontempo*, Milano, Elèuthera, 2009, p.35).

[4] Per un approfondimento sulla dialettica spazio-luogo vedi anche S. ZAMAGNI e P. VENTURI, Da spazi a luoghi, AICCON, Short Paper 13/2017 .

[5] F. RIVA, op. cit., p. 158.

La sostenibilità è strettamente connessa alla comunità, alla sua capacità di vivere in sistemi economici sociali ed ambientali tali da garantire una vita sana, produttiva e significativa a tutti i suoi residenti, presenti e futuri. Le dimensioni della sostenibilità, quelle del modello TBL (economica, ambientale, sociale) cui si aggiunge quella culturale, che è espressione della comunità locale, vanno gestite non per compartimenti stagni, bensì in modo integrato tenendo conto delle esternalità generate e dei bisogni dei diversi portatori d'interesse.

Un ruolo fondamentale nell'attivazione del territorio sta in capo alla Pubblica Amministrazione, la quale, con strumenti come quelli di cui si è parlato nella Parte I, può fungere da facilitatore di processi di gestione integrata, inclusiva e multi-settoriale della pianificazione turistica. La direzione dello sviluppo turistico sostenibile è l'unica percorribile tanto per rispondere al desiderio di meraviglia del viaggiatore, quanto per conservare la ricchezza identitaria, relazionale e storica del territorio, onde evitare lo svuotamento di significati che la turistificazione porta con sé. La valorizzazione del patrimonio tramite processi partecipati può considerarsi altamente strategica a tale fine, costituendo la cultura (in particolare nelle città d'arte nei quali è particolarmente sofferto il tema della turistificazione) il terreno in cui si incontrano turista e residente, passato e futuro.

1.1 Turismo Sostenibile

Dopo gli anni del *boom* economico, di cui il turismo di massa rappresenta uno dei principali "miracoli", si assiste ad un progressivo disincanto nei confronti del modello di sviluppo che si andava imponendo e che attribuiva anche al settore turistico la capacità di generare ogni sorta di sviluppo economico. A partire dagli anni Settanta, in coincidenza con il dibattito teorico sui "limiti dello sviluppo" (Club di Roma, 1972), cominciano a formarsi le prime crepe nella visione del turismo come rimedio universale di ogni male e si apre la riflessione sulla sua natura ambigua quale generatore di impatti positivi, ma anche di impatti negativi, come dimostrano le dinamiche di disagio sociale e di degrado ambientale cui si è assistito in alcune località soggette a uno sviluppo iperstagionalizzato di massa. I consumi di risorse da parte dell'industria turistica sono considerevoli: l'Unep ha stimato[6] che, attualmente, se tale industria fosse equiparabile a una nazione, rappresenterebbe un livello di consumi pari a quello di un Paese sviluppato dell'emisfero settentrionale. Inoltre, i turisti hanno un fabbisogno energetico primario equivalente all'80% dell'energia che alimenta l'intero Giappone (5000 milioni di Kw/anno), producono una quantità di rifiuti equivalente a quelli di tutta la Francia (35 milioni di tonnellate all'anno) e consumano acqua potabile pari a tre volte il Lago Superiore tra Usa e Canada (10 milioni di metri cubi).

Quale forma di conciliazione fra la visione del turismo come minaccia ed il turismo come panacea, si inizia a pensare al settore turistico quale opportunità di sviluppo sostenibile, indicato nel noto Rapporto Bruntland

[6] Stime riportate in A. CICERCHIA, Risorse culturali e turismo sostenibile: elementi di pianificazione strategica, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 20.

del 1987 come "lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri".

L'agenzia delle Nazioni Unite per il Turismo (OMT), nel 1996 definiva il turismo sostenibile come quello che "soddisfa le esigenze attuali dei turisti e delle regioni di accoglienza, tutelando e migliorando nello stesso tempo le prospettive per il futuro. Esso deve essere il principio guida per una gestione di tutte le risorse in modo tale che le esigenze economiche, sociali ed estetiche possano essere soddisfatte, mantenendo allo stesso tempo l'integrità culturale, i processi ecologici essenziali, la diversità biologica e i sistemi viventi".

Nel corso degli anni '90 si istituzionalizza progressivamente il concetto di turismo sostenibile, che, facendo riferimento in generale ad un'interazione più equa tra industria turistica, ambiente, comunità locale e viaggiatori, includesse altresì termini che andavano diffondendosi quali "turismo sociale", "eco-turismo", "turismo solidale", "turismo responsabile"[7].

Alcuni dei documenti principali di quegli anni sono:

- AGENDA 21 (1992) Documento approvato nella conferenza ONU di Rio de Janeiro, rappresenta un vero e proprio Piano d'Azione per il XXI secolo, una sorta di manuale per lo sviluppo sostenibile, ivi incluso il ruolo del turismo nella salvaguardia delle risorse naturali e ambientali.
- CARTA DI LANZAROTE (1995) Prodotta dalla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile rappresenta il Manifesto del turismo sostenibile, definendo priorità, obiettivi e mezzi necessari a promuovere il turismo futuro in modo tale da salvaguardare le risorse naturali e il patrimonio storico-culturale per le generazioni future. In appendice contiene linee di azione consigliate e raccomanda

[7] Per una rassegna delle diverse forme di turismo alternativo e letteratura di riferimento, Cfr T. B. DANGI e T. JAMAL, An Integrated Approach to "Sustainable Community-Based Tourism", in Sustainability n. 8, 475, doi:10.3390/su8050475, 2016. "A number of civil society, non-profit organizations, as well as academic influences have emerged over time and much more quickly recognized the need to integrate social and environmental sustainability. The Brundtland Commission report, Agenda 21, the UNWTO definition and the associated Agenda 21 for Travel and Tourism had focused primarily on environmental conservation in the early phases. By contrast, the fact that tourism drew on environmental and social-cultural good found in the public sector (not just under private property) raised tremendous challenges in terms of the public good and societal well-being. Sexual and worker exploitation and mitigating the adverse impacts of sex tourism in places such as Bangkok, Thailand, were early concerns of the Ecumenical Coalition on Tourism in the 1980s. Alternative approaches to tourism favoring small-scale, environmentally-friendly, locally-based tourism were advocated and seen to offer hope for locally-driven action and control over economic development, environmental and cultural conservation, as well as poverty alleviation and capacity building in the lesser developed regions in the south. The notion of "responsible tourism" (RT) that arose in the 1980s fit the spirit of the alternative tourism movement of the 1970s. The RT agenda was oriented towards local well-being, and according to Goodwin, "recognizes the importance of cultural integrity, ethics, equity, solidarity, and mutual respect placing quality of life at its core". Emerging tourism forms included "soft and educational tourism, cooperative tourism, appropriate tourism, responsible tourism,special-interest tourism, ecotourism and pro-poor tourism" as mentioned by Miller and Twining-Ward. Pro-poor tourism (PPT) arose as a specialized, small-scale, community-based approach to poverty alleviation in South Africa, spreading regionally, e.g., to The Gambia, Tanzania, Egypt and further. More recent forms such as agritourism (farmtourism), cultural tourism and volunteer tourism are evident in both the north and the south." (*ivi*, p.8).

l'adozione di specifiche misure per promuovere l'integrazione del turismo nella strategia complessiva di sviluppo sostenibile.

- DICHIARAZIONE DI BERLINO (1997) In occasione della Conferenza Internazionale sulla diversità biologica e sul turismo durevole e sostenibile, si evidenzia la responsabilità a livello locale dello sviluppo sostenibile del turismo e la necessità di un controllo e di una gestione accorta dello stesso.
- CARTA DI CALVIÀ (1997) Su iniziativa delle Nazioni Unite si suggeriscono delle misure per la riduzione del consumo delle risorse idriche ed energetiche, per la produzione, la gestione dei rifiuti e per il rispetto delle tradizioni culturali e artistiche delle comunità che ospitano le attività turistiche. Si afferma, inoltre, la centralità degli enti locali quali promotori di strategie in questa direzione.
- CODICE MONDIALE DI ETICA DEL TURISMO elaborato nel 1999 dall'Organizzazione Mondiale del Turismo dove si afferma il diritto di tutte le persone di utilizzare il proprio tempo libero per fini di piacere o di viaggio, nel rispetto delle scelte delle società di tutti i popoli e si promuove una forma di turismo che contribuisca allo sviluppo economico, alla comprensione internazionale, alla pace, alla prosperità così come al rispetto universale ed all'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.
- OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO (2000) della Nazioni Unite, fra cui quello della sostenibilità ambientale. Tale documento chiama all'azione, fra gli altri, la comunità del turismo; una delle conseguenze è l'attivazione della Global Partnership for Sustainable Tourism, coordinata da UNEP e OMT.
- CARTA DI RIMINI (2001) in cui si riflette in particolare sulle destinazioni del turismo di massa e si sottolinea l'urgenza di un'azione concertata, in grado di agire efficacemente sulla crescente domanda e offerta turistica.
- PRINCIPI UNEP PER IL TURISMO SOSTENIBILE (2002)

Nel 2006 vengono elaborati dalla Global Partnership for Sustainable Tourism, i *Sustainable Tourism Criteria*, organizzati su quattro temi principali: 1) necessità di pianificazione, 2) massimizzazione dei benefici economici e sociali per la comunità locale; 3) potenziamento del patrimonio culturale; 4) ridurre impatti negativi sull'ambiente e massimizzare quelli positivi.

A livello eurocomunitario, nello stesso anno viene elaborata la Comunicazione[8] «Rinnovare la politica comunitaria per il turismo - una partnership più forte per il turismo europeo» la quale, partendo dalla constatazione che la quota di arrivi di turisti internazionali in Europa (pur essendo la prima destinazione al mondo) sta crescendo a livelli inferiori rispetto alla media mondiale, afferma che "la coordinazione, la partnership e il dialogo tra le parti in causa sono essenziali perché il turismo comprende un'ampia gamma di

[8] COM(2006) 134 def.

operatori". In questo documento, quindi, la sostenibilità è vista e promossa quale fattore strategico in grado di aumentare la competitività dell'industria turistica europea.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, il turismo entra a far parte esplicitamente degli obiettivi dell'UE, la quale comunque potrà agire a sostegno delle iniziative degli Stati Membri senza sostituirsi alle loro competenze. L'Unione acquisisce una competenza supplementare per la promozione del turismo attraverso l'individuazione di obiettivi generali quali la creazione di un ambiente favorevole per lo sviluppo delle imprese del turismo e la promozione della cooperazione tra gli Stati membri[9].

All'interno di questo quadro, nel 2010 la Commissione elabora una comunicazione[10] *ad hoc* recante "L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo" in cui indica 21 azioni per la realizzazione di quattro obiettivi prioritari: 1) stimolare la competitività del settore turistico in Europa; 2) promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità; 3) consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di qualità; 4) massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo.

In generale, oggi, il turismo continua ad essere visto come una risorsa fondamentale sia dal punto di vista economico, in termini di crescita e di piena occupazione dei singoli Paesi, sia in riferimento alla promozione della qualità della vita degli individui. Come tale, è divenuto un diritto riconosciuto da diversi documenti internazionali (Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, Carta di Vienna, Codice Mondiale dell'etica del Turismo). Ma, se fino agli Sessanta il turismo era considerato una *smokeless industry* (industria senza ciminiere), generatrice di ricchezza pulita, attualmente può essere considerata "l'industria più pesante, più importante, più generatrice di *cash-flow* del XXI secolo, mostrandoci quanto assurda è la contrapposizione tra moderno e postmoderno, perché, in quanto 'superfluo' il turismo rientra di diritto nel postmoderno, ma la sua materialità di acciaio, auto, aerei, navi, cementifici, lo situa tutto dentro la pesantezza industriale del moderno"[11]. Questo implica la necessità di pensare ad efficaci strategie di sviluppo sostenibile tali da permettere la coesistenza del diritto al turismo delle persone con la capacità di carico[12] (ecologica, sociale e culturale) dell'ambiente di riferimento.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decide di dedicare l'anno 2017 al "Turismo sostenibile per lo sviluppo", una misura "per promuovere una migliore comprensione tra i popoli di tutto il mondo, portare a

---

[9] http://asbl.unioncamere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=978:la-politica-europea-del-turismo&catid=116:turismo&Itemid=179.

[10] COMMISSIONE EUROPEA, Bruxelles, 30.6.2010 COM(2010) 352 def.

[11] M. D'ERAMO, Il selfie del mondo: indagine sull'età del turismo, Milano, Feltrinelli Editore, 2017.

[12] Secondo la definizione dell'Organizzazione Mondiale del Turismo la capacità di carico (CCT) di una località turistica è costituita dal numero massimo di persone che visitano, nello stesso periodo, una determinata località senza compromettere le sue caratteristiche ambientali, fisiche, economiche e socio-culturali e senza ridurre la soddisfazione dei turisti. L'UNEP (United Nations Environmental Programme) ha sviluppato una metodologia di Carrying Capacity Assessment (CCA), proposta come una tecnica di analisi che dovrebbe diventare parte integrante del processo di pianificazione e di gestione del turismo.

una maggiore consapevolezza della ricchezza del patrimonio delle diverse civiltà e portare a un migliore apprezzamento dei valori intrinseci delle diverse culture, contribuendo così al rafforzamento della pace nel mondo." Questa decisione, che si aggiunge all'adozione da parte della comunità internazionale della nuova Agenda 2030 e i rinnovati Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, mostra come il settore del turismo si stia evolvendo verso forme che beneficino maggiormente il patrimonio, l'economia e, in definitiva, la società in generale e il viaggiatore-anfitrione in particolare.

1.2 Cultura come dimensione della sostenibilità e turismo culturale sostenibile

Il turismo è un fenomeno che cambia al cambiare della società: il XX secolo è stato in gran parte caratterizzato da un modello "fordista" del turismo, che, attraverso la migliore condizione salariale dei lavoratori e l'affermarsi delle ferie retribuite, si caratterizzava principalmente nella ricerca di *sol y playa,* offerta in modo standardizzato con pacchetti *all inclusive* a basso prezzo[13]. Ma negli anni '80 la domanda turistica comincia a cambiare: si produce una segmentazione della stessa in cui le motivazioni al viaggio non sono più uniformi e, allo stesso tempo, il turista smette progressivamente di essere utente passivo della destinazione turistica[14]. Comincia così a cercare nel viaggio una esperienza unica e alla vacanza stagionale si sostituiscono viaggi più brevi e ravvicinati in uno stesso anno, il ché implica un conseguente cambiamento nella destinazione turistica e nel modello recettivo. Contestualmente, si diffondono i temi della sostenibilità di cui sopra e si cominciano a valorare in forma significativa gli impatti ambientali e sociali del turismo.

[13] R. MERINERO RODRÍGUEZ, Estrategias de cooperación público-privada entre actores locales en la gestión y dinamización de destinos turísticos, p. 267 in M. RIVERA MATEOS e L. RODRÍGUEZ GARCÍA (a cura di), Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario, Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba: AECIT, AACID y Unión Europea, 2012.

[14] "Negli ultimi decenni le proposte culturali si sono incredibilmente moltiplicate, complice una progettazione turistica incline ad includere sempre più di frequente le esperienze culturali nei propri prodotti. Si parla di turismo esperienziale, di turismo partecipato, a volte semplicemente di turismo postmoderno quando non di post-turismo. C'è anche chi sostiene che il turismo non esiste più e tutti siamo, semplicemente, city users. Qualunque sia la narrazione scelta, il risultato resta che il connubio cultura turismo ha acquisito una centralità sconosciuta nell'epoca del turismo di massa. La cultura è diventata una risorsa imprescindibile per l'innovazione turistica così come il turismo si è rivelato un possibile canale di finanziamento nonché di diffusione della cultura stessa. Sarebbe tuttavia in errore chi ritenesse il moltiplicarsi delle occasioni culturali così come il sempre più frequente uso della storia a fini di edutainment il risultato esclusivo dei cambiamenti intervenuti nel modo di concepire il viaggio e la vacanza. Le nuove pratiche culturali sono una delle tante conseguenze dell'emergere di una definizione del patrimonio sempre più ampia. La memoria, il patrimonio intangibile, la dimensione internazionale o universale sono concetti che hanno modificato l'idea ottocentesca di bene culturale e reso possibile la patrimonializzazione di nuovi luoghi e pratiche. Solo in un secondo tempo, a patrimonializzazione avvenuta, questi luoghi sono stati inclusi nella progettazione turistica o a volte semplicemente nella costruzione di esperienze per i city-users." (BATTILANI P., Si fa presto a dire patrimonio: problemi e prospettive di un secolo di patrimonializzazione della cultura, in Storia e Futuro, Rivista di storia e storiografia online, n. 45, Dicembre 2017, in: http://storiaefuturo.eu/si-presto-dire-patrimonio-culturale-problemi-prospettive-un-secolo-patrimonializzazione-della-cultura/).

In tale contesto, il turismo culturale rappresentò inizialmente un settore di nicchia dell'industria turistica, in opposizione al turismo di massa. Negli anni '90 si assiste ad una progressiva trasformazione del fenomeno che, alimentato da una logica *supply-oriented* con la presenza di grandi gruppi societari e spesso accompagnata ad una mercificazione della cultura, ha posto il problema della sostenibilità anche in questo segmento turistico. Vengono infatti individuati impatti negativi del turismo che non erano stati considerati nella fase iniziale di diffusione della teoria sul turismo sostenibile: si tratta di *impatti secondari*, generalmente meno visibili e tangibili rispetto ai più immediati impatti economici o ambientali generati dal turismo, manifestandosi e consolidandosi lentamente generando un effetto perverso sul sostrato culturale locale (oltre al degrado fisico che spesso subiscono i beni culturali). Il turismo può costituire, infatti, un forte acceleratore economico-culturale alimentando in un determinato sito il diffondersi di un nuovo immaginario collettivo, della riscoperta delle tradizioni, di leggende e narrazioni, che vengono "impacchettate" e trasformate in prodotto turistico per essere commercializzate. In tale senso l'industria del turismo culturale è una sorta di "industria della nostalgia"[15] o "fabbrica di beni culturali"[16]. Ad esempio, le feste popolari e religiose possono perdere la loro valenza sacrale e simbolica acquisita nel corso del tempo e passare ad essere parte dell'offerta turistica. Allo stesso modo, le professioni, il comportamento pubblico, i rituali tradizionali, le rappresentazioni individuali e i rapporti familiari/sociali sono oggetto di cambio[17]. Parallelamente, quale fenomeno reazionario, la comunità residente si potrebbe trasformare in una sorta di "bunker identitario"[18] creando una propensione negativa nei confronti di turisti, visitatori, immigrati. Sono necessarie, pertanto, iniziative strategiche (di pianificazione turistica, culturale, urbanistica, integrate fra loro e non più a canne d'organo) con al centro il capitale umano, superando i tradizionali interventi pubblici di patrimonializzazione, poiché il "patrimonio non sta nelle pietre, bensì nelle persone"[19].

Il turismo potrebbe rappresentare un'occasione per rafforzare la multifunzionalità territoriale e favorire forme di attivazione del patrimonio, senza perdere la sua dimensione storica e sociale, ma va riconosciuto che le potenzialità di crescita turistica non sono infinite, quindi è necessario in alcuni casi porre vincoli e canalizzare lo sviluppo in forma adeguata[20]. Va assunta la prospettiva della sostenibilità, riconoscendo il valore collettivo del patrimonio naturale, come forma di legame con la Terra, e culturale, come creazione collettiva della nostra specie.

---

[15] M. ANICO e E. PERALTA, A activaçao turístico-patrimonial, in A. SANTANA TALAVERA e L. PRATS CANALS, El encuentro del turismo con el patrimonio cultural: concepciones teóricas y modelos de aplicación, X Congreso de Antropología, Siviglia, Fundación El Monte, 2005, pp.27-38, p. 29.

[16] E. GÓMEZ PELLÓN, Desarrollo sostenible, patrimonio cultural y turismo: Concepciones teóricas y modelos de aplicación, pp. 71-93, in A. SANTANA TALAVERA e L. PRATS CANALS, op. cit, p. 90.

[17] A. SANTANA TALAVERA e L. PRATS CANALS, Reflexiones libérrimas sobre patrimonio, turismo y sus confusas relaciones, in *id,* op. cit, p. 12.

[18] *Ibidem.*

[19] *Ibidem.*

[20] M. A. TROITIÑO VINUESA, Patrimonio Mundial Y Turismo: Nuevas Visiones y Perspectivas, in CAMPESINO FERNÁNDEZ A. e SALCEDO HERNÁNDEZ J., Guadalupe (Cáceres): Gestión Turística del Patrimonio Mundial, Diputación de Cáceres, 2017, pp. 85-106.

Mentre il dibattito sulle risorse naturali ha ormai una storia decennale ed ha portato all'affermazione del tipico modello della sostenibilità basato sulla *Triple Bottom Line* (TBL) di Elkington, la cultura è diventata solo in anni recenti protagonista di tale riflessione. In questa trattazione viene adottata la cultura quale quarta dimensione dello sviluppo sostenibile nell'idea che sia necessario promuovere un equilibrio dinamico, inter- ed intra-generazionale tra le parti interessate (Persone – Pianeta – Profitto, cui si aggiunge la quarta dimensione: Patrimonio culturale) declinandosi in sostenibilità sociale, ambientale, economia e culturale. Quest'ultima, non meno importante delle altre dimensioni, viene addirittura vista da alcuni come il "collante" in grado di unire le altre tre dimensioni fra loro interconnesse[21].

All'interno del dibattito internazionale in materia, con la Strategia di Lisbona del 2000, l'Unione Europea riconosce il valore strategico della cultura e scommette su un'economia della conoscenza; successivamente, nel Trattato di Lisbona, si afferma che l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo".

Ma è solo in anni recenti che si inizia a sollevare l'idea che il modello dei tre pilastri non è più sufficiente per descrivere la complessità delle società globali. Esemplificativa è la dichiarazione "Cultura: Quarto Pilastro dello Sviluppo Sostenibile"[22] redatta nel 2010 dall'organizzazione mondiale United Cities and Local Governements (UCLG).

Nel marzo 2013, a Hangzhou in Cina, si è svolto il congresso internazionale dell'UNESCO "Cultura: chiave per uno sviluppo sostenibile", dove viene elaborata la Dichiarazione di Hangzhou[23], in cui si sottolinea il ruolo della cultura come driver e facilitatore nella promozione dello sviluppo sostenibile:

> *"culture should be considered to be a fundamental enabler of sustainability, being a source of meaning and energy, a wellspring of creativity and innovation, and a resource to address challenges and find appropriate solutions. The extraordinary power of culture to foster and enable truly sustainable development is especially evident when a people-centred and place-based approach is integrated into development programmes and peace-building initiatives."*

E ancora:

> *"The cultural and creative industries should be promoted, as well as heritage-based urban revitalization and sustainable tourism, as powerful economic sub-sectors that generate green employment, stimulate local development, and foster creativity"*

In tale occasione si affermava altresì l'importanza di inserire la cultura come quarto principio fondamentale nell'Agenda di Sviluppo Post-2015 delle Nazioni Unite (oggi Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile).

---

[21] D. THROSBY; A. SRAKAR e M. VECCO citati in F. NOCCA, The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision-Making Tool, in Sustainability, 9, 1882, 2017.

[22] UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development, UCLG, Barcelona, 2010.

[23] UNESCO, The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies Adopted in Hangzhou, People's Republic of China, on 17 May 2013, disponibile in: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/FinalHangzhouDeclaration20130517.pdf.

Il patrimonio culturale, in realtà, svolge un ruolo marginale nell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Viene menzionato esplicitamente solo una volta nell'obiettivo 11, che si riferisce alle città, in particolare alla necessità di rendere le città e gli insediamenti umani "inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili" attraverso "un'urbanizzazione, una pianificazione e una gestione inclusiva e sostenibile" (Obiettivo 11.3) e altri "sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo" (Obiettivo 11.4). La *New Urban Agenda*[24] lanciata dalle Nazioni Unite riconosce il patrimonio culturale (sia tangibile che intangibile) come un fattore importante per lo sviluppo urbano sostenibile. È considerato un elemento chiave nell'umanizzazione delle città e degli insediamenti umani (punto 26), svolgendo un ruolo fondamentale "nel risanare e rivitalizzare le aree urbane e nel rafforzare la partecipazione sociale e l'esercizio della cittadinanza" (punto 38), nell'incentivare lo sviluppo economico e calmierare i potenziali impatti distruttivi dello sviluppo urbano (punto 124)[25].

Anche l'Europea riconosce la cultura come fonte di creazione di occupazione e strumento che contribuisce alla crescita, alla coesione sociale e alla qualità della vita dei cittadini, fino al miglioramento dei rapporti di cooperazione internazionale[26]. Oltre a promuovere la creazione di una identità europea, il Consiglio difende i valori della diversità culturale e delle comunità locali. Così come sancito dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società[27], presentata il 27 ottobre 2005 a Faro, il "diritto al patrimonio culturale è inerente al diritto a partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" (Art. 1) e bisogna perciò "riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale" poiché la conservazione del patrimonio culturale, e il suo uso sostenibile, sono precondizione allo sviluppo umano e alla qualità della vita. Si afferma, inoltre, il ruolo del patrimonio culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale; a tale fine si reclama "una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici, istituzionali e privati coinvolti".

---

[24] "The New Urban Agenda was adopted at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) in Quito, Ecuador, on 20 October 2016. It was endorsed by the United Nations General Assembly at its sixty-eighth plenary meeting of the seventy-first session on 23 December 2016.
The New Urban Agenda represents a shared vision for a better and more sustainable future. If well-planned and well-managed, urbanization can be a powerful tool for sustainable development for both developing and developed countries." (in: http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/).

[25] Cfr. F. NOCCA, *The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision-Making Tool*, in Sustainability, 9, 1882, 2017.

[26] RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2007 su un'Agenda Europea per la Cultura (2007/C 287/01) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129(01)&from=EN), rinnovata a maggio 2018 come Nuova Agenda Europea per la Cultura (https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/commission_communication_-_a_new_european_agenda_for_culture_2018.pdf).

[27] CONSIGLIO D'EUROPA - (CETS NO. 199) FARO, 27.X.2005.

L'Unione, inoltre, ha lanciato nel 2018 lo slogan "Il nostro patrimonio: dove il passato incontra il futuro" inaugurando l'Anno europeo del patrimonio culturale[28], con l'obiettivo di incoraggiare il maggior numero di persone a scoprire e lasciarsi coinvolgere dal patrimonio culturale dell'Europa e rafforzare il senso di appartenenza a un comune spazio europeo.

La cultura, in sintesi, è interpretabile non solo come momento di incontro e riflessione, ma anche come meccanismo di "pre-innovazione" attraverso cui implementare modelli di sviluppo sostenibile, in particolare attraverso il patrimonio culturale[29].
La gestione e valorizzazione di quest'ultimo a livello locale, può rappresentare una chiave dello sviluppo sostenibile del territorio, traducendosi non solo nella promozione di un prodotto turistico, bensì in fattore di sviluppo endogeno del territorio stesso.

È in questo contesto, ricco di strumenti sovranazionali di *soft law*, che attualmente si vanno ad intersecare due concetti fra loro strettamente interconnessi ma non particolarmente esplorati: quello del patrimonio culturale e quello del turismo culturale, letti in chiave sostenibile.
Un esempio piuttosto eloquente è rappresentato dalla recente istituzione da parte della Commissione Europea del *Sustainable Cultural Tourism Open Method of Coordination Working Group* (SCT OMC) cui spetta il compito di esaminare il delicato equilibrio tra protezione e salvaguardia del patrimonio e sfruttamento di quest'ultimo in favore dello sviluppo economico e della creazione di posti di lavori.
Viene lanciato così il concetto di *Turismo Culturale Sostenibile* definito come "*the integrated management of cultural heritage and tourism activities in conjunction with the local community creating social, environmental and economic benefits for all stakeholders, to achieve tangible and intangible cultural heritage conservation and sustainable tourism development*"[30], che dovrebbe, a parere di chi scrive, essere assunto quale forma di intendere il turismo da parte delle amministrazioni locali per creare impatti positivi diffusi a tutta la comunità.

---

[28] DECISIONE (UE) 2017/864 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 maggio 2017 relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0864&qid=1546701144379&from=EN).

[29] "Sacco ha più volte dimostrato, anche partendo da analisi in altri paesi europei, che la cultura gioca un ruolo fondamentale come meccanismo di "pre-innovazione". In tutti i settori che prevedono innovazione, infatti, il problema è quello di riuscire a far sì che attorno a una buona idea si produca una filiera di valorizzazione che, a sua volta, generi uno sviluppo sostenibile. La cultura, all'interno di questi meccanismi, mette in discussione i modelli mentali delle persone, creando le condizioni affinché esse siano preparate di fronte a problematiche che richiedono risposte innovative. Negli ultimi anni anche la creatività culturale è andata assumendo un nuovo li-vello d'importanza a livello istituzionale, ed è stato riconosciuto in molti studi autorevoli. Il tema del binomio cultura-creatività sulla scia di questi studi, complice anche la crisi, sta trovando sempre più strade percorribili nelle politiche per l'innovazione, aiutando a orientare le strategie di sviluppo dei territori. Nel momento in cui la cultura diviene una vera e propria infrastruttura cognitiva, il primo oggetto dell'applicazione di quest'ottica è – fortunatamente – proprio il patrimonio culturale" (L. CATALDO (a cura di), Musei e patrimonio in rete: dai sistemi museali al distretto culturale evoluto, Milano, Hoepli, 2014, p. 10).

[30] https://europa.eu/cultural-heritage/toolkits/sustainable-cultural-tourism-recommendations_en.

1.3 Patrimonio culturale, tutela e gestione in Italia e in Spagna

Il dibattito sul turismo sostenibile, ed in particolare sul turismo culturale sostenibile, si svolge in un terreno altamente complesso, in cui alle normative, ai trattati internazionali, e ai codici di condotta che regolano il turismo in senso stretto si intersecano molteplici norme settoriali, leggi speciali, problemi di competenza amministrativa ed un'articolata regolamentazione dei beni culturali e della loro tutela.

In questa trattazione si è preferito spesso l'uso di "patrimonio" rispetto alla categoria dei "beni culturali", ma a cosa ci si riferisce con tale termine?

> "Il Patrimonio rappresenta l'eredità del passato di cui noi oggi beneficiamo e che trasmettiamo alle generazioni future. Il nostro patrimonio, culturale e naturale, è fonte insostituibile di vita e di ispirazione. Luoghi così unici e diversi quali le selvagge distese del Parco Nazionale di Serengeti in Africa Orientale, le Piramidi d'Egitto, la Grande barriera australiana e le cattedrali barocche dell'America latina costituiscono il nostro Patrimonio Mondiale".[31]
>
> "Si tratta di preziose testimonianze del passato che saranno rispettate innanzitutto per il loro valore storico e sentimentale, e poi perché in alcune si manifesta un valore plastico che esprime nel modo più intenso il genio dell'uomo. Esse fanno parte del patrimonio dell'Umanità e coloro che ne sono i proprietari, o hanno il compito di difenderle, hanno la responsabilità e l'obbligo di far tutto il possibile per trasmettere intatta ai secoli futuri questa nobile eredità."[32]
>
> "*Heritage*, etimologicamente connesso con il concetto di "eredità" – cioè qualcosa che si riceve da altri con lo scopo di essere tramandato per il futuro– rende meglio l'idea "dinamica" del "ricevere e conservare per poter tramandare". Nella cultura italiana invece il concetto di patrimonio culturale si è solo recentemente affiancato, senza sostituirlo, a quello ormai storico di "beni culturali", consolidatosi negli anni Settanta con la costituzione dell'omonimo Ministero e adottato nella legislazione corrente; questo termine – da sempre criticato ma mai sostituito – conserva nella sua accezione il legame etimologico con i "beni materiali", e quindi con l'idea "statica" della sola conservazione."[33]

A questa idea statica, si è preferito adottare la definizione in chiave dinamica del patrimonio culturale, così come una sua interpretazione in ottica comunitaria e relazionale, "spolverando" tale concetto da un antico retaggio elitario che a volte permane nel dibattito sui beni culturali. Si assumono quindi i seguenti principi:

- "la prospettiva processuale del patrimonio che vive e si modifica grazie alla continua concettualizzazione e interpretazione;
- l'esperire ogni testimonianza e l'insieme del patrimonio come procedere complesso, intricato e intrigante per scoprire, conoscere e appropriarsi di un bene comune;
- il patrimonio quale elemento generativo, che mette in moto saperi e relazioni;

[31] UNESCO, in http://www.unesco.it/it/ItaliaNellUnesco/Detail/188.

[32] Punto 65 della Carta di Atene, pubblicata a Parigi nel 1941 e attribuita a Le Corbusier a seguito della IV Conferenza Internazionale di Architettura Moderna (CIAM) su "La città funzionale". Qui, con particolare riferimento al patrimonio architettonico e usando come unità di riferimento la città si identificava l'esistenza di un patrimonio dell'Umanità.

[33] L. CATALDO (a cura di), Musei e patrimonio in rete: dai sistemi museali al distretto culturale evoluto, Milano, Hoepli, 2014, p. 4.

- l'adozione di una progettazione allargata e interculturale con la condivisione di saperi e di narrazioni, nonché l'assunzione di strategie complesse."[34]

Per quanto riguarda una definizione istituzionale a livello mondiale di patrimonio culturale, si possono identificare alcuni testi altamente significativi che rappresentano un percorso di negoziazione e ripensamento dei concetti di patrimonio, tradizione, cultura. Un testo prodromico fu la Carta di Venezia elaborata nel 1964 in occasione del II Congresso internazionale di architetti e tecnici dei monumenti storici – in cui si formerà l'ICOMOS – che, dopo le distruzioni inferte al patrimonio culturale europeo nei conflitti mondiali e la fase di ricostruzione post-bellica, cerca di definire dei principi generali per la tutela del patrimonio e propone l'idea di "patrimonio comune" che si trova sotto la responsabilità dell'umanità, la quale ha il dovere di trasmetterlo alle generazioni future nella sua autenticità.

Frutto di questo processo di riflessione è in primo luogo la *Convenzione UNESCO riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale* del 1972 – che istituisce la celebre *World Heritage List* – dove all'Art. 1 cita che vengono considerati «patrimonio culturale»:

- i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico,
- gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico,
- i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico.

Sul finire degli anni '80, ICOMOS esegue una serie di studi sui beni iscritti nella Lista, mettendo in luce come ci fosse una significativa sovra-rappresentazione di siti collocati in Europa ed un forte protagonismo di monumenti del Cristianesimo; così, nel 1994, venne lanciata la *Global strategy for a representative, balanced and credible World Heritage List* per il riequilibrio fra le regioni, le tipologie dei monumenti, i periodi storici ed il superamento di una concezione puramente architettonica del patrimonio culturale a favore di una visione antropologica, multifunzionale e universale.

Contestualmente, si diffonde un progressivo riconoscimento dell'idea di cultura come bene comune e come mezzo di riconoscimento delle diversità per il superamento delle distanze e dei conflitti interculturali; ciò porta all'adozione, nel 2003 della *Convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* con cui l'UNESCO, riconoscendo che "i processi di globalizzazione e di trasformazione sociale, assieme alle condizioni che questi ultimi creano per rinnovare il dialogo fra le comunità, creano altresì, alla stregua del fenomeno dell'intolleranza, gravi pericoli di deterioramento, scomparsa e distruzione del patrimonio culturale

[34] *Ibidem.*

immateriale", istituisce la Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale. Nella dichiarazione, all'Art. 2, si afferma che:

> "per «patrimonio culturale immateriale» s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile. […] Si manifesta tra l'altro nei seguenti settori: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale."

Con tale definizione, il punto focale passa dall'umanità alla comunità, (pur non mutando l'universalità del progetto); si fa riferimento, quindi, al patrimonio in relazione all'identità comunitaria, all'inter-generazionalità, alla dinamicità e allo sviluppo sostenibile. Lungo tale linea concettuale rileva anche la *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* del 2005 con cui la "Diversità culturale" viene identificata come valore dell'umanità e mezzo di sviluppo e promozione umana, quale "moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono". Si definisce altresì come "Contenuto culturale" ciò che "rimanda al senso simbolico, alla dimensione artistica e ai valori culturali generati dalle identità culturali o che ne rappresentano le espressioni". Particolarmente innovativo risulta anche l'Art. 11 recante "Partecipazione della società civile" il quale cita che "le Parti contraenti riconoscono il ruolo fondamentale della società civile nella protezione e nella promozione della diversità delle espressioni culturali".
Da tale processo normativo, si evince un graduale passaggio ad una concezione di cultura "democratica" legata alle persone in senso ampio, cercando di superare la visione elitaria e colonialista (europocentrica) del concetto, affidando alla comunità un ruolo centrale tanto nella valorizzazione come nella tutela del patrimonio culturale, il quale non è più prerogativa solo delle istituzioni.

Parallelamente a quanto successo a livello mondiale, nel Vecchio Continente, il Consiglio d'Europa, nato precipuamente per promuovere la democrazia, i diritti umani e l'identità culturale europea, segue una traiettoria simile nel tentativo di incentivare la conoscenza reciproca fra i diversi Paesi europei, salvaguardando le differenze e stimolando il riconoscimento di un terreno culturale comune.
Nella *Convenzione Culturale Europea* del 1954 si dichiara che "ogni Parte Contraente prenderà misure intese a salvaguardare e a incoraggiare lo sviluppo del suo contributo al patrimonio culturale comune dell'Europa" (Art. 1). Parallelamente, nel Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE oggi TFUE) si sancisce all'Art. 151 (oggi 167 TFUE) che la "Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel

rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune". A livello comunitario, quindi, al patrimonio culturale è stata attribuita una forte valenza politica per la sua capacità di stimolare un *idem sentire* che conferisca la legittimazione istituzionale di cui è spesso bisognosa l'Unione. Il diritto comunitario però, conferendo il "dominio riservato"[35] agli Stati Membri in materia di beni culturali, non presenta tratti di armonizzazione delle politiche nazionali in tema di beni culturali, caratterizzate da grandi divergenze normative e con un riparto di competenze altamente variegato a livello territoriale. Nella presente trattazione si assume, nel rispetto delle diversità nazionali e nella ricerca di un equilibrio fra queste ed un patrimonio culturale europeo, la seguente impostazione:

> "la chiave della valorizzazione del "retaggio comune" non sta (esclusivamente) nell'individuazione di un sistema normativo a livello europeo che permetta un'armonizzazione (o un'uniformazione) delle normative nazionali, ma nell'approfondimento dei tratti comuni ai vari ordinamenti culturali degli Stati Membri e nella diffusione di best practices. Solo da questi presupposti può prendere le mosse la ricerca di una definizione di patrimonio culturale europeo".[36]

Nel contesto italiano rileva la *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio* del 1964 nota come "Commissione Franceschini", particolarmente progressista nel panorama europeo, con la quale, accanto al valore materiale economico-patrimoniale delle "cose di interesse storico" si introduce la nozione di "bene culturale" quale espressione di valore sociale e "testimonianza avente valore di civiltà e che fa di essi beni di interesse pubblico".

In anni recenti l'ordinamento italiano in tema di beni culturali è stato rinnovato, in particolare con la riformulazione nel 2001 del titolo V della Costituzione e dall'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio[37] (cd. "Codice Urbani") nel 2004. La nuova definizione italiana di patrimonio culturale nazionale, quindi, si estende a tutte le cose che appartengono allo Stato[38], enti pubblici, enti e soggetti privati, di natura materiale e/o immateriale con valore culturale.

Senza entrare nello specifico, ci si limita ad evidenziare che la novità principale introdotta dalla riforma costituzionale è stata la scissione di quella che era una "inscindibile endiadi" tra tutela e valorizzazione del patrimonio nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni di cui all'Art. 117 della Costituzione. Infatti, da una lettura incrociata fra quest'ultimo ed il Codice dei beni culturali (in particolare capo II), si evince che per quanto riguarda la valorizzazione la competenza non spetta allo Stato bensì alle Regioni. Tale punto si manifesta quale espressione concreta del principio di sussidiarietà sia in senso verticale, con un riparto delle funzioni amministrative che si avvicina al cittadino, sia in senso orizzontale, garantendo una certa flessibilità

[35] "Il concetto di dominio riservato, o domestic jurisdiction, è strettamente collegato alla nozione di sovranità (Stato. Diritto internazionale) e indica le materie rispetto alle quali uno Stato è libero da obblighi internazionali (derivanti da trattati o da norme consuetudinarie) e quelle che, per il loro carattere intrinsecamente interno, non sono suscettibili di formare oggetto di obblighi internazionali (quali la forma di governo, i modi d'acquisto e di perdita della cittadinanza)." Enciclopedia Treccani.

[36] A. GALLETTI, La tutela giuridica e la gestione privata del patrimonio culturale in Italia e in Spagna, con cenni al regime giuridico dell'Unione europea, Canterano, Aracne, 2018, p. 26.

[37] Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

[38] La proprietà non è prerogativa statale, per questo il patrimonio non è definito "statale" bensì "nazionale", ad evidenziarne la natura identitaria e collettiva.

nelle modalità di gestione dei beni culturali, in un'ottica di amministrazione allargata caratterizzata da una pluralità di soggetti eterogenei.

Nel capo II del Codice recante "principi della valorizzazione dei beni culturali", si stabilisce che la valorizzazione potrà essere ad iniziativa pubblica o privata (Art. 111), e concretarsi attraverso forme di gestione diverse (Art. 115), diretta, in concessione o mista, offrendo spazio di manovra alle forme di cui si è detto nella Parte I. Tale concetto è evidenziato anche nelle Disposizioni Generali del Codice, laddove, all'Art. 6 comma 3 reca "la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale".

In sintesi, la salvaguardia e la gestione del patrimonio si sostanzia in: a) tutela – giuridica – di competenza statale in cui gli interessi privati sono soccombenti (la *protezione* prevede controlli e limiti sulle attività del soggetto che dispone del bene; la *conservazione* si riferisce alla natura del bene e alle regole tecniche ed estetiche per la sua salvaguardia); b) fruizione, cioè la garanzia delle forme di godimento del bene, intendibile quale servizio pubblico; c) valorizzazione.

Similmente a quella italiana (Art. 9, 41 e 42), la Costituzione spagnola del 1978 sancisce il diritto alla cultura (Art. 44) e stabilisce che "*los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio*" (Art. 46). Disciplina altresì la ripartizione di competenze fra Stato e Comunità Autonome (CCAA) all'art. 149, di seguito sintetizzate:

> "Da un lato, attribuisce alle CCAA la competenza per quanto riguarda la gestione dei musei, delle biblioteche, dei conservatori di musica e dei monumenti di interesse per le CCAA, e la promozione della cultura. Dall'altro lato, riserva la competenza esclusiva allo Stato sulla difesa del patrimonio culturale, artistico e architettonico spagnolo contro l'esportazione e la spoliazione; musei, biblioteche e archivi di Stato, fatta salva la loro gestione de parte delle CCAA."[39]

Nello specifico, il patrimonio nazionale è regolamentato dalla *Ley de Patrimonio Histórico Español* del 1985[40] e dal Regio Decreto di attuazione della legge in parola[41] che, in combinato con la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*[42], sanciscono i principi basici di tutela del patrimonio e la divisione di competenze. In sintesi, e rimandando alla letteratura specifica per un'analisi approfondita, risulta sufficiente ai fini della trattazione, sottolineare che, in materia di patrimonio storico-culturale (la cui gestione viene esplicitamente definita di competenza municipale) lo Stato ha una competenza normativa di base limitata alla difesa contro l'esportazione e il saccheggio dei beni che ne fanno parte, indipendentemente dalla sua proprietà, sia essa pubblica, autonomica, locale o privata. Alle comunità autonome spetta la competenza di sviluppo legislativo sulle basi dei principi generali statali. Su questa base, il Tribunal Constitucional ha affermato che esiste un

[39] A. GALLETTI, op. cit., p. 299.

[40] Ley 16/1985, de 25 de junio. «BOE» n. 155, https://www.boe.es/eli/es/l/1985/06/25/16/con.

[41] Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Presidencia del Gobierno, «BOE» n. 24.

[42] 7/1985, de 2 de abril, «BOE» núm. 80. https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con.

concorso non esclusivo di competenze statali e autonomiche nel campo della cultura. Più che una distribuzione verticale delle competenze (comune in altre materie), ciò che viene prodotto è una concorrenza di competenze in vista della conservazione e della stimolazione dei valori culturali in oggetto[43]. Anche per questo motivo la Costituzione (Art. 149 c. 2) invoca il principio di collaborazione fra Stato e Comunità Autonome e, in generale, fra Amministrazioni competenti.

I tratti fondamentali della *Ley de Patrimonio Histórico*, in cui è chiaramente leggibile la matrice italiana e la vicinanza ideale alla Commissione Franceschini, è l'individuazione di una serie di categorie sulle quali si modellano poi le norme di protezione e le specifiche legislazioni delle CCAA: patrimonio archeologico, etnografico (quindi includendo anche i beni immateriali[44]), documentale e bibliografico, gli archivi e le biblioteche. Una delle forme di conferire particolare protezione e tutela ad un bene è la dichiarazione dello stesso quale *Bien de Interés Cultural* (BIC), che, generalmente, spetta alle CCAA e conferisce al bene un framework di protezione giuridica a cui devono seguire una serie di attuazioni tali da garantirne l'effettiva salvaguardia e valorizzazione. La dichiarazione prevede, ad esempio, che qualsiasi cambio d'uso dovrà essere autorizzato dall'autorità competente e che i proprietari o titolari del bene, a prescindere dalla loro natura giuridica, devono permettere e facilitare presso essi ispezioni, studi di ricerca, nonché garantirne la fruizione permettendo quattro volte al mese la visita del pubblico.

La legge identifica alcune tipologie che possono essere oggetto di dichiarazione BIC:

- *Monumento*
- *Jardín histórico*
- *Conjunto histórico* insieme di beni immobili che formano un'unità di insediamento, continua o frammentata, rappresentativa dell'evoluzione di una comunità umana e postula la necessità di piani speciali di protezione, da accordare con la pianificazione urbanistica, rendendo fondamentale il ruolo dei Municipi
- *Sitio histórico*: luogo o paesaggio naturale vincolato a fatti storici, tradizioni popolari, creazioni culturali o naturali con valore storico, etnologico, paleontologico, antropologico
- *Zona arqueológica*

Da un'analisi comparata fra l'ordinamento italiano e quello spagnolo, appaiono comuni i principi costituzionali di tutela del patrimonio da parte dello Stato e della garanzia al diritto alla cultura in tutte le sue manifestazioni. Per quanto riguarda il riparto delle competenze fra Stato e Regioni/Comundades Autonomas,

[43] S. FERNÁNDEZ RAMOS, Legislación española en materia de cultura, in http://atalayagestioncultural.es/capitulo/legislacion-espanola-materia-cultura.

[44] *Ibidem* l'Autore evidenzia che "se acoge el patrimonio inmaterial (exclusivamente como etnográfico), debe señalarse que la tendencia actual se decanta por la expresión de "patrimonio cultural" (no así el legislador andaluz), por considerarla más ajustada a la amplitud de los valores que definen el patrimonio que se trata de ordenar y cuya naturaleza no se agota en lo puramente histórico o artístico (valores históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, paleontológicos, etnológicos, documentales, bibliográficos, científicos, técnicos, o de cualquier otra naturaleza cultural)."

entrambi gli ordinamenti prevedono una struttura di sussidiarietà verticale. In Spagna, le CCAA godono di una più ampia podestà legislativa in materia culturale, le cui leggi andrebbero analizzate nello specifico; ciononostante, si possono delineare nelle normative nazionali di riferimento – Codice dei beni culturali e del paesaggio in Italia e *Ley de Patrimonio Histórico* in Spagna – alcune principali differenze:

- Scissione dei concetti di tutela e valorizzazione nella norma italiana
- La legge spagnola non prevede la possibilità di sdemanializzazione del patrimonio, prevista invece nel Codice italiano (Art. 55) sempre che tale processo garantisca tutela, valorizzazione e pubblico godimento del bene, con appropriate indicazioni della destinazione d'uso compatibile con il carattere storico ed artistico dello stesso.
- La figura del Bene di Interesse Culturale, che conferisce una utile cornice di tutela a beni di differente natura prevista nelle L. 16/1985 non è presente in forma così onnicomprensiva nel Codice italiano.
- Il Codice italiano prevede uno spazio potenziale d'azione del privato più ampio, in particolare per quanto riguarda la valorizzazione, dovute forse anche alla formulazione del testo di legge più recente (del 2004 mentre quello spagnolo è del 1985).

In base a quest'ultimo punto, come già accennato nella prima parte della trattazione, ciò che sembra fare da *discrimen* fra l'impianto normativo italiano e quello spagnolo è il principio di sussidiarietà orizzontale, la cui affermazione quale principio costituzionale in Italia rende legittimo l'intervento privato in attività di interesse generale, i.e. quelle culturali. Ad esempio, il tema della concessione (uso o conferimento di beni culturali) previsto nel Codice italiano (Artt.54, 106, 115), non trova alcun riferimento nella legge spagnola, forse anche per il fatto che in tale settore la concessione rischia di essere percepita come "una vera e propria vendita dei beni culturali"[45].

Invece, per quanto riguarda forme di mecenatismo e *crowdfunding,* esse sono espressamente previste dall'ordinamento spagnolo, ma non in quello italiano. Si può affermare, quindi, che l'ordinamento italiano è più propenso a fenomeni di "privatizzazione" o "depubblicizzazione" o "gestione privata" del patrimonio, congeniali a processi di efficientamento attraverso strumenti quali il PPP, promuovendo una gestione culturale di tipo manageriale. Mentre in Spagna l'intervento del privato è incentivato a livello filantropico e di attivismo della cittadinanza[46]. Ciononostante, entrambi i contesti, considerato il ricco patrimonio culturale di cui godono e la lunga tradizione nell'ambito dell'Economia Sociale, si prestano all'attivazione di forme ibride che integrino entrambi questi orientamenti, coniugando al senso di appartenenza al proprio patrimonio culturale uno stile di gestione capace di arricchire, in termini socio-culturali, ambientali ed economici, il maggior numero di

[45] A. GALLETTI, op. cit. p. 354.

[46] Per un approfondimento sul tema della partecipazione della cittadinanza in materia di patrimonio culturale, Cfr. L. J. MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MESA, El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección. in *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, n. 15, 2014.

stakeholder, ad esempio attraverso modelli di imprenditorialità sociale. Entrambi gli ordinamenti nazionali, seppur in modi diversi, lasciano intravedere, soprattutto a livello locale, grandi potenzialità in questa direzione.

Ciò in attuazione dei principi promossi dalla Convezione di Faro, la quale, a modesto parere di chi scrive, rappresenta la svolta copernicana in tema di patrimonio culturale.

Infatti, seppur in tema di tutela e salvaguardia del patrimonio, alla Convenzione Culturale Europea fossero seguiti altri strumenti e dichiarazioni elaborati dal Consiglio[47], il vero cambiamento avviene nel 2005 con la *Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società*[48] (cd. Convenzione di Faro).

Questa afferma il protagonismo dei cittadini ribaltando la piramide di gestione e promozione del patrimonio culturale, sancendo il diritto, individuale e collettivo, "a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento" (Art. 4) ed evidenzia la necessità che il patrimonio culturale sia finalizzato all'arricchimento dei "processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio" (Art. 8). Tale impostazione apre le porte a processi di ibridazione, iniziative dal basso, fenomeni intersettoriali, attivazione di partenariati e collaborazione con il Terzo Settore ecc., e , in generale, ad un uso innovativo (anche in senso sociale) del patrimonio, promuovendo "azioni per migliorare l'accesso al patrimonio culturale, in particolare per i giovani e le persone svantaggiate, al fine di aumentare la consapevolezza sul suo valore, sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare" (Art. 12).

Da tale impianto deriva il passaggio da forme di *patrimonializzazione* (che privilegiano il valore di scambio) a forme di *attivazione patrimoniale* (che privilegiano il valore d'uso), le quali permettono di rendere viva la cultura[49].

Il patrimonio culturale così inteso è strumento di capacitazione, di innovazione sociale e di sviluppo sostenibile, ad esempio quale fattore di attivazione di un turismo responsabile e di qualità o in processi di riscoperta tradizionale e riqualificazione urbana del territorio.

---

[47] Tra i quali la *Convenzione per la protezione del patrimonio archeologico* del 1969 (attualizzata nel 1992); la *Carta Europea del patrimonio architettonico* del 1975 e la *Convenzione per la salvaguardai del patrimonio architettonico* del 1985; la *Convenzione europea del paesaggio* del 2000.

[48] CONSIGLIO D'EUROPA - (CETS NO. 199) FARO, 27.X.2005. Cfr. infra.

[49] Su questa concezione di patrimonio e sulla sua relazione con il turismo Cfr. A. SANTANA TALAVERA e L. PRATS CANALS, op. cit. In particolare "el turismo cultural es turismo patrimonial y el patrimonio no es la cultura. Es por esa razón que el patrimonio puede integrarse en el mercado turístico, porque, de alguna forma, pude ser vendido, mientras que la cultura no puede ser vendida, porque debe ser vivida." (*ivi*, p. 16).

2. Strumenti innovativi ed inclusivi per la gestione del turismo culturale sostenibile

> "Una comunità sostenibile è una comunità il cui sviluppo non significa crescita illimitata, quanto piuttosto valorizzazione di ciò che già esiste. Per questo, la sostenibilità non è stagnazione e non è blocco di ogni cambiamento; al contrario, significa ricerca costante di modi di miglioramento attraverso il consolidamento dei legami fra l'economia, l'ambiente e la società propri di una comunità. Né, d'altro canto, stiamo parlando di utopia, in cui tutto funziona alla perfezione, in cui non ci sono problemi. Stiamo parlando di un sistema nel quale, quando sorgono problemi (economici, di inquinamento, sociali, ecc.), si cercano soluzioni che tengano conto di tutte e tre le componenti della comunità, invece di applicare un rimedio veloce in un'area che magari abbia effetti negativi in un'altra"[50].

Il paradosso che porta sé la retorica sul turismo sostenibile, e, di conseguenza, sul turismo culturale sostenibile, è che propone un nuovo modello senza proporre strumenti innovativi per implementarlo, quando invece dovrebbe essere *ricerca costante di modi di miglioramento*. Allo stesso tempo, "l'approccio tradizionale, a compartimenti stagni, che prende in esame la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale di una comunità come parti non comunicanti, non si addice alla prospettiva della sostenibilità, anche perché spesso, come è noto, le soluzioni isolate a un problema rischiano di peggiorarne un altro e creare conflittualità fra portatori di interesse"[51].

L'approccio al turismo culturale sostenibile dovrebbe quindi essere multisettoriale, aperto, dinamico e flessibile[52], puntando, oltre alla soddisfazione del turista, al coinvolgimento ed alla partecipazione informata di tutti gli *stakeholder*, e ad un sistema di gestione e di governo di *policy* di tipo integrato che ricercano in modo innovativo soluzioni ai problemi complessi che l'industria turistica porta con sé.

Ciò implica l'abbandono di un approccio lineare, tanto nella gestione culturale quanto nella pianificazione turistica, da sostituire con una *teoria della complessità* caratterizzata dall'interazione tra i diversi subsistemi che compongono il sistema stesso. Se, tradizionalmente, la comunità scientifico-accademica ha visto nel turismo una minaccia e si è occupata di tutela del patrimonio culturale in modo "conservativo", in questa trattazione si assume la necessità di un approccio interdisciplinare per la valorizzazione culturale e turistica, in modo sostenibile, di un territorio.

---

[50] A. CICERCHIA, op.cit., p. 13.

[51] *Ibidem*.

[52] "*La flexibilidad se convierte en la piedra angular sobre la que se asienta el nuevo modelo turístico. Flexibilidad en la organización y producción del producto turístico; flexibilidad en la reserva y sistema de pago; flexibilidad en las formas de consumo de los productos turísticos. Desde esta perspectiva el número de actores que intervienen en el producto turístico es mucho mayor, junto con los tradicionales aparecen las administraciones públicas, los servicios culturales, las actividades deportivas, los artículos de consumo, etc. Esto provoca que la articulación entre los actores para el establecimiento de un producto flexible no pueda ser tan lineal y vertical como en el modelo anterior. Es necesario por tanto una integración diagonal de los actores del destino donde la interacción y la adaptación permanente de las actividades productivas es fundamental. En este modelo la competitividad no está sólo en el precio, sino que la calidad, la formación, la investigación y la innovación entre otras se convierte en variables claves para la eficiencia del destino*" (R. MERINERO RODRÍGUEZ, op. cit., p. 267).

La pianificazione da parte delle amministrazioni locali[53] assume particolare rilievo in tale prospettiva, quale potenziale strumento capace di orchestrare le voci che si levano dai diversi portatori d'interesse, a volte reazionari nel collaborare fra loro, e facilitare iniziative dal basso. Si tratta quindi di attuare idonee forme di *destination management*[54], tenendo presente che l'obiettivo finale della destinazione è aumentare i livelli di prosperità dei suoi residenti e degli altri portatori di interesse, ragionando su come tale prosperità, attraverso lo sviluppo del turismo, possa essere raggiunta e sostenuta a lungo termine. Questo accento sulla competitività implica uno sforzo deliberato e mirato per gestire la destinazione, che consiste nel definire obiettivi, fare scelte, misurarne gli effetti e bilanciare i *trade-off* fra i diversi interessi con una visione generale e a lungo termine per la destinazione che si ha in mente[55]. La responsabilità del settore pubblico è quella di porsi come guida e coordinatore dei diversi attori nella realizzazione di una determinata *vision*. Accettare la complessità della gestione di una destinazione turistica significa, infatti, convenire sul fatto che l'unica certezza sul futuro del territorio è l'incertezza, considerando anche che il turismo è fortemente influenzato da agenti socio-culturali, mode, usi e costumi mutevoli e non esattamente prevedibili (si pensi ad esempio al cineturismo o al turismo macabro e a fenomeni che inaspettatamente aumentano l'attrattività di un territorio). La realtà delle cose esige,

---

[53] L' United Nations Environment Programme (UNEP) ha spesso ribadito il ruolo di responsabilità in capo alle amministrazioni locali che, in particolare grazie a fenomeni di decentramento e alla prossimità con la cittadinanza di cui godono, costituiscono un fattore chiave nello sviluppo integrato – sociale, economico, ambientale – del territorio. In particolare, nel 2003, con la pubblicazione di "Tourism and local agenda 21" riconosce il ruolo fondamentale delle amministrazioni pubbliche per la sostenibilità del turismo.

"Traditionally, tourism development has depended on initiatives taken by the private sector. In many countries local authorities have not been closely involved in tourism and have little experience of its planning, development and management. In recent years this has been changing, and the key role of local authorities is now recognised. This is due to:

- The complexity of the tourism sector, where it is the consumer who is brought to the product and not the other way round, as happens with most other goods and services.
- Increasing awareness that tourists select and respond to destinations, not just individual products. The visitor experience is made up of a complex range of elements including expectations, transport, information, accommodation, attractions, activities, local infrastructure, natural environments, cultural heritage, a welcoming host population, security and other services.
- The disparate nature of the private sector in tourism, much of which comprises small and micro enterprises.
- Acceptance that, in the interests of sustainability, public authorities need to be involved in regulating tourist development in destinations, and not simply leaving it up to the laws of the market.
- The trend towards administrative decentralisation underway in many countries, which increases the ability of local authorities to intervene.

Local authorities are often the best placed organisations for establishing a sustainable approach to tourism in destinations, setting a strategy and balancing
the interests of tourism enterprises, tourists and local residents. Their ability to manage tourism sustainably is related to:

- Their democratic legitimacy;
- Their relative permanence and ability to take a long term view; and
- Their responsibility for a range of functions that can influence tourism development, including spatial planning, development control, environmental management and community services"

(UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, Tourism and local agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism, UNEP, 2003, p. 8).

[54] Cfr. RITCHIE J.R.B. e CROUCH G.I., The Competitive Destination: a Sustainable Tourism Perspective, CABI Publishing, 2003.

[55] *Ivi*, p. 11.

quindi, un modello di pianificazione che considera il turismo come un sistema aperto, complesso e dinamico, a volte passeggero e governato dal caos, da gestire in modo adattativo, in un processo di continuo apprendimento, dove la collaborazione fra diversi attori è fondamentale per ridurre l'incertezza ed aumentare la resilienza del sistema turistico[56]. Lo sviluppo sostenibile necessita un superamento tanto della visione di sviluppo spontaneo ed incontrollato, quanto di una pianificazione rigida ed inflessibile, incapace di rispondere all'incertezza e mutevolezza del fenomeno.

A livello concettuale, quindi, le teorie sottese alla seguente trattazione, sono quelle del *community-based tourism* e dell'analisi prospettica quale strumento di implementazione dello stesso. La pianificazione prospettica fornisce infatti uno strumento "aperto" che, come suggerisce Gonzales[57], in tema di turismo sostenibile è utile per generare visioni alternative di scenari futuri desiderati e stabilire valori, regole e decisioni per la realizzazione dello scenario migliore, dando impulso all'azione concreta e alla creatività del territorio. L'Autore descrive le potenzialità di tale metodologia portando ad esempio il caso delle destinazioni dell'Europa Alpina in cui ai rapidi cambiamenti metereologici che rischiano di mettere in crisi le stazioni sciistiche si sta rispondendo in due modi. La prima risposta è di tipo isolato e tecnologico: il ricorso alla neve artificiale, che però genera problemi sia sull'offerta (costi elevati) sia sulla domanda (peggiore qualità e soddisfazione dell'esperienza). La seconda, la più auspicabile a parere di chi scrive, è di tipo olistico e, oltre a fare ricorso a tali tecnologie, pretende fornire un'offerta integrata che sia espressione dell'intera potenzialità del territorio, dissociando l'immagine delle zone alpine dalle sole discipline sportive invernali, destagionalizzando così il flusso turistico e beneficiando una categoria più ampia di agenti locali. Attraverso un'analisi di tipo prospettico[58] si è quindi ragionato su nuovi fattori di attrazione, sempre e comunque espressione della tradizione e del *genius loci*, quali le risorse naturali, la gastronomia, le tipiche professioni artigianali, forme varie di turismo attivo e, soprattutto, il turismo di salute (considerando la crescita del segmento a livello mondiale nelle sue diverse forme: terme, *wellness*, *relax*, SPA, *wholeness* ecc.).

---

[56] GONZÁLES M. e LEÓN C., Turismo sostenible y bienestar social: como innovar esta industria global, Barcellona, Erasmus Ediciones, 2010, p. 17.

[57] *Ivi*, p. 19.

[58] In particolare, l'Autore (*ibidem*), riporta che la prima fase dell'analisi consistette nel formulare ipotesi relative al potenziale di sviluppo del luogo come destinazione per la cura della persona. Si effettuò una raccolta delle informazioni disponibili arricchite da studi *ad hoc* che comprovassero gli effetti benefici delle caratteristiche del territorio sulla salute delle persone. Riconosciuto scientificamente tale nesso, vennero formulate altre ipotesi ed eventi relazionati al riposizionamento della regione nell'ampio segmento del turismo della salute, nelle sue forme più in voga di *wellness* e *wholeness*. Tali ipotesi fanno riferimento al valore delle risorse locali, al comportamento e alla reazione dei turisti, alle capacità e agli interessi degli operatori locali e globali, ai fattori strategici, alle politiche pubbliche che potessero influenzare la competitività della destinazione. Dall'interazione fra ipotesi ed eventi possibili ed il loro calcolo probabilistico, vennero ordinati gli scenari possibili ed esplicitate le politiche necessarie per la loro realizzazione. Si sottolinea che, una volta riconosciuto lo scenario più vanatggioso, un aspetto fondamentale consiste nel trasmettere la nuova immagine della meta turistica nella mente dei potenziali consumatori; la meta deve quindi essere sempre in grado di immaginarsi e reinventarsi, in permanente e stretta connessione con i mercati e la diffusione di valori (fra cui quelli della sostenibilità) che condizionano (e condizioneranno in futuro) la percezione dei consumatori.

Questa strategia, che fa ricorso all'immaginazione, al dialogo fra diversi attori e settori, alla sperimentazione e alla ricerca continua della *best way* nella valorizzazione del territorio, risulta particolarmente congeniale se applicata al segmento del turismo culturale quale leva di sviluppo sostenibile di una destinazione. Segnatamente, nelle località caratterizzate da forme di turismo iperstagionalizzato, il turismo culturale, declinabile in diverse forme, può essere di particolare efficacia se pianificato in modo strategico. Il caso spagnolo dell'Andalusia[59] è particolarmente emblematico sotto questo punto di vista, poiché proprio nella riscoperta e valorizzazione del patrimonio culturale e delle manifestazioni della tradizione popolare si è intravisto uno strumento per ovviare al problema della stagionalità e del turismo sfrenato di *sol y playa*, essendo il segmento culturale il segmento meno affetto da stagionalità nel turismo e quello che offre la maggiore possibilità di visione a lungo termine.

Inoltre, assumendo quello del *community-based tourism* quale approccio particolarmente indicato per la realizzazione di pratiche turistiche e di gestione di patrimonio sostenibili, si può affermare che il ruolo della cultura locale può fungere da legante fra la sostenibilità ambientale, sociale ed economica di un territorio, nonché creare un importante ponte fra passato e futuro, tra anfitrioni e visitatori.

Figura 8: Turismo sostenibile e modello multidimensionale CBT
(elaborazione propria)

[59] Cfr. J. CISNEROS-MARTÍNEZ e A. FERNÁNDEZ-MORALES, Seasonal concentration of tourism on the Andalusian coastline, in Current Issues in Tourism, Volume 18, Issue 8, pp. 765-784, 2015.

Per *community-based tourism* (CBT) si intende l'approccio che coinvolge la comunità locale nella pianificazione e nello sviluppo del turismo, riguardando fenomeni di piccola scala che a livello locale si rivelano capaci di rispondere a problemi globali. Il tema del CBT si inserisce concettualmente all'interno del dibattito sul turismo sostenibile[60], ma a ben vedere, il CBT è una delle possibili espressioni a livello micro dei principi di cui il Turismo Sostenibile è portatore a livello macro, manifestandosi sotto forma di iniziative dal basso che coinvolgano differenti attori. (vedi Fig. 8).

Sin dall' inizio della sua formulazione, la proposta di una collaborazione multi-stakeholder è stata particolarmente influente e adottata dai documenti di raccomandazione di *policy* per il turismo sostenibile[61]. Ad esempio, l'United Nations Environment Programme (UNEP) in "Tourism and local agenda 21"[62], afferma chiaramente che le strategie di turismo sostenibile devono riflettere i punti di vista delle parti interessate e consentire la loro partecipazione ai processi decisionali e di attuazione. Allo stesso modo, il concetto di approccio multi-stakeholder alla pianificazione del turismo, inteso quindi come una negoziazione collettiva di scenari futuri che impiegano risorse locali a fini turistici, appare persistentemente nel mondo accademico[63]. La letteratura conviene nel riconoscere che le comunità non solo sono influenzate dal turismo, ma ne influenzano anche le prestazioni e il successo, agendo sulla formazione delle esperienze turistiche e sull'atmosfera delle destinazioni di ospitalità. Pertanto, lo sviluppo del turismo non può ignorare le comunità locali perché l'immagine della destinazione si basa sul loro atteggiamento e comportamento.

In relazione alle risorse del patrimonio culturale locale, queste sono modellate dalle pratiche, dalle credenze e dai valori dei residenti le cui usanze e tradizioni possono svolgere un ruolo catalizzatore nel plasmare esperienze turistiche uniche per il visitatore in cerca di meraviglia e autenticità. I governi locali dovrebbero quindi favorire collaborazioni basate sulla comunità tali da consentire ai professionisti di accedere a diversi punti di vista e narrazioni della cultura locale e, costruire esperienze di turismo culturale unico e di qualità. Purtroppo, però, in particolare in ambito culturale, gli esperti sono spesso riluttanti ad interagire in termini di parità con i non esperti; agenti e funzionari governativi sono abituati a pianificare dall'alto e resistono alla condivisione del potere. Allo stesso modo, nel campo della gestione del patrimonio si tende a privilegiare i professionisti e le agenzie statali rispetto alle espressioni della società civile.

---

[60] Per un approfondimento sul tema Cfr. T. B. DANGI e T. JAMAL, An Integrated Approach to "Sustainable Community-Based Tourism", in Sustainability n. 8, 475, doi:10.3390/su8050475, 2016; A. GIAMPICCOLI e J. HAYWARD KALIS, Community-based tourism and local culture: the case of the amaMpondo, in Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 10, n. 1, pp. 173-188, 2012: E. OKAZAKI, A Community-Based Tourism Model: Its Conception and Use, in Journal Of Sustainable Tourism Vol. 16, No. 5, 2008.

[61] Cfr. WORLD TOURISM ORGANIZATION, Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners, UNWTO, Madrid, 1993.

[62] UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, op. cit., 2003, p. 14.

[63] M. DRAGOUNI, op. cit., p. 41.

Poiché il patrimonio culturale di un territorio dipende dal senso che gli viene attribuito dalla comunità di riferimento[64], la teoria del CBT si addice particolarmente alla gestione del turismo culturale, tanto che si parla di *Community-based cultural tourism*[65]. Anche se tautologico, va sottolineato infatti che la cultura definisce la comunità e, contemporaneamente, la comunità definisce la cultura. Un'importante legittimazione istituzionale in questa direzione è stata introdotta con la Convenzione di Faro; essa introduce il concetto "comunità di eredità-patrimonio", cioè, "un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future" (art. 2). Di conseguenza, la comunità deve trovare le condizioni necessarie per potersi esprimere nella gestione della propria "eredità-patrimonio culturale", considerato "un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione" (art. 2).

In generale, quindi, la *governance* partecipativa è un concetto fortemente consolidato – teoricamente – all'interno della gestione patrimoniale e del turismo sostenibile, ma la sua attuazione – pratica – è visibilmente difficile.

È ampiamente riconosciuto, inoltre, che la chiave per uno sviluppo sostenibile del turismo culturale consiste nel vedere il turismo non come problema, bensì come stimolo e fonte di possibilità per la conservazione e la diffusione, e a volte della riscoperta, del patrimonio culturale a beneficio di tutta la comunità. Il fattore critico di successo nella realizzazione di tale obiettivo è la collaborazione[66] fra i diversi attori della comunità tramite processi decisionali condivisi e la strutturazione di *partnership*[67] fra pubblico e privato, fra operatori della comunità e operatori privati del settore, al fine di individuare i problemi comunemente percepiti e conferire soluzioni ampiamente accettate, cui non potrebbero pervenire i singoli stakeholder agendo da soli.

Ma come implementare nella prassi meccanismi tanto conclamati a livello teorico? Come si è avuto modo di sottolineare nella prima parte della trattazione, l'innovazione passa anche attraverso gli strumenti giuridici a

---

[64] Secondo A. GIAMPICCOLI e J. HAYWARD KALIS, op. cit., p.175, la cultura è una delle 5 caratteristiche che rendono tale una comunità. "(1) Human scale, which implies that the size of the community guarantees interaction that can readily be controlled and used by individuals. (2) Identity and belonging which entails the recognition by others and commitment to the goals of the specific group. (3) Obligations in the sense that belonging to a community means having rights and obligations within that community through active participation in a least some of the activities which favour preservation of the community structure. (4) Gemeinschaft which entails the possibility of people's wide interaction and the significance given to different talents and abilities in order to contribute to the improvement of the community as a whole. Finally (5), culture which refers to the expression of a space defined community-based culture with specific characteristics linked to the community itself, which facilitates active production as against people being passive consumers of their culture and promotes inter-community diversity among communities and broad-based participation."

[65] Sull'applicazione del modello CBT al segmento culturale Cfr. M. DRAGOUNI, Sustainable heritage tourism: Towards a community-led approach, PhD Thesis. UCL (University College London), 2017; e N. B. SALAZAR, Community-based cultural tourism: Issues, threats and opportunities, in *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 20, n. 1, pp. 9-22, 2012.

[66] Cfr. T. B. JAMAL e D. GETZ, Collaboration theory and community tourism planning, in Annals of Tourism Research vol. 22, n. 1, pp. 186–204, 1995.

[67] E. OKASAKI, op. cit., p. 514.

disposizione in un determinato sistema. In tal senso, per l'effettiva realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile del turismo culturale, oltre al superamento della rivalità fra sfruttamento turistico e valorizzazione culturale del patrimonio, è necessaria una risoluzione della conflittualità fra i binomi Stato-Mercato, Pubblico-Privato, Profit- Non Profit. Tale dialogo può precipuamente passare attraverso le forme analizzate nella Parte I.

2.1 PPP per il turismo sostenibile e la gestione del patrimonio culturale

L'OMT punta fortemente sull'uso di partenariati pubblico-privati, quale fonte di innovazione poiché "*PPPs are beyond a developmental tool, but are sometimes essential to stimulate creativity, enhance competitiveness and achieve visionary results which may be difficult if both parties operated in isolation*"[68]. Ha recentemente lanciato un progetto di raccolta di esperienze e *best practices* sul tema con l'obiettivo di creare un *network*, una piattaforma per enti privati, pubblici e accademici per interagire, condividere e accedere a informazioni rilevanti in ogni momento, per creare, diffondere e implementare concetti innovativi. Questi fenomeni collaborativi svolgono, infatti, un ruolo di primo piano nello sfruttare l'enorme potenziale di un territorio e nello stimolare un'ampia varietà di settori interconnessi mantenendo un uso sostenibile ed etico delle risorse. Qui, esperti, destinazioni, accademici e un'ampia varietà di *stakeholder* privati e del settore pubblico condividono un ruolo comune nell'implementazione di strategie di sostenibilità turistica, contribuendo concretamente allo sviluppo socio-economico mondiale.

Uno studio di Selin e Chavez[69] del 1995, alquanto pioneristico ed attuale in merito alle forme di partenariato applicate alla pianificazione turistica, poneva come assiomi di partenza[70] per l'analisi e l'implementazione di *partnerships* nel settore, alcuni punti: 1) il turismo opera in un ambiente turbolento, 2) lo studio di *partnership* va fatto con un *domain level focus*, cioè non considerando una singola organizzazione al centro, bensì tutti gli agenti interessati, in altre parole il dominio di riferimento deve considerare tutta la costellazione di *stakeholder* in gioco; 3) lo studio non deve essere *cross-sectional*, bensì *process-oriented*, considerando le interazioni dinamiche all'interno del sistema. Gli autori creano così un modello evolutivo, enfatizzando la dinamicità del processo, poiché "*the evolution of tourism partnerships begins in a context of environmental forces that cause a partnership to be initiated. From this environmental context, partnerships evolve sequentially through a problem-setting, direction-setting, and structuring phase. Partnership outcomes and feedback arrows emphasize the dynamic and cyclical nature of partnership evolution*"[71].

[68] WORLD TOURISM ORGANIZATION, Affiliate Members Global Reports, Volume eleven – Public-Private Partnerships: Tourism Development, UNWTO, Madrid, 2015, p. 10.
[69] S. SELIN e D. CHAVEZ, Developing an evolutionary tourism partnership model, in Annals of Tourism Research, Vol. 22, n. 4, pp. 844-856, 1995.
[70] *Ivi*, p. 846.
[71] *Ivi*, p. 847.

Secondo tale approccio, le destinazioni caratterizzate da un contesto di criticità[72], che in questa trattazione è rappresentata dai ritmi *insostenibili* del turismo, costituiscono terreno fertile per l'implementazione di processi collaborativi. Il modello evolutivo (vedi Figura 9) si sviluppa per fasi: la prima fase consiste nell'analisi della complessità circostante, nella constatazione della crisi e nell'incontro fra attori con una visione comune; in seguito, una volta analizzati e coinvolti gli stakeholder, nella "*problem-setting stage, the various interests begin to appreciate the interdependencies that exist among them and begin to realize that problem resolution will require collective action.*"[73] Si procede quindi con una valutazione delle modalità operative percorribili e si iniziano a definire ruoli e responsabilità fino a strutturare la collaborazione. "*The structuring phase involves institutionalizing the shared meanings of the group and devising a regulatory framework to guide future collective action. In any partnership there is a need to manage stakeholder interactions in an increasingly systematic manner. Legal forms of organizing are instituted, roles assigned, and formal agreements reached to monitor and assure collective compliance to the goals of the group*"[74]. La partnership va seguita nel tempo analizzandone gli impatti generati, in modo da implementare eventuali correzioni operative.

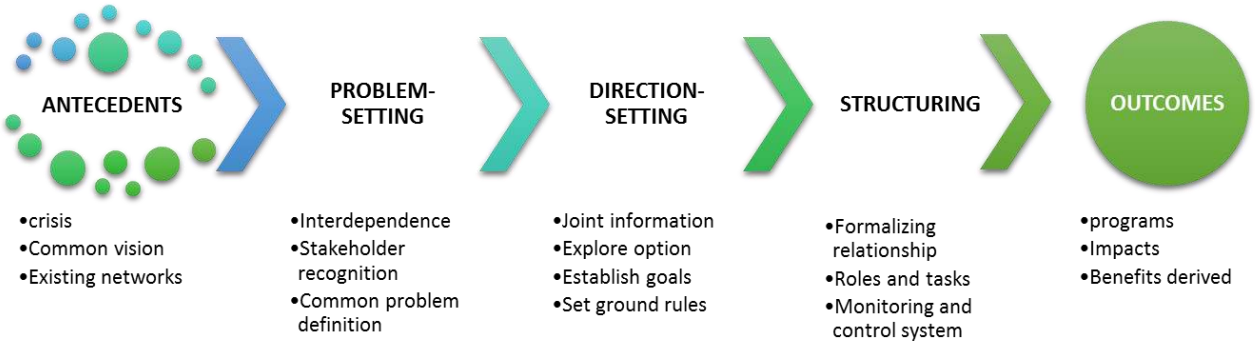

Figura 9: Modello evolutivo di partnership
(elaborazione propria; S. SELIN e D. CHAVEZ, op. cit.)

Per la sua natura adattativa e di risposta alla crisi, il PPP è un modello con alto potenziale da adottare nei paesi in via di sviluppo o in forme alternative di turismo sociale e responsabile, come sostenuto dall'OMT, secondo cui "*public-private-partnerships (PPPs) are increasingly important in a world where resources are constrained and competition is high. The best way to think of a PPP is as an opportunity of bringing together all the resources required to develop a memorable and sustainable tourism experience in an effective manner. Resources can include land, capital, knowledge and skills, amongst others*"[75].

[72] "Crisis is often the catalyst for collective action through partnerships. For example, the recent Los Angeles earthquake prompted an aggressive inter-agency campaign to repair structural damage and allay prospective tourists' fears regarding future catastrophe." (*ivi*, p. 848).
[73] *Ibidem.*
[74] *Ivi*, p. 850.
[75] WORLD TOURISM ORGANIZATION, op. cit., p. 14.

Nel turismo, settore privato e settore pubblico si necessitano vicendevolmente: al governo locale mancano l'efficienza e lo stile manageriale[76] capaci di fare del turismo una risorsa economica, il privato dipende dal pubblico per una serie di regolamentazioni e concessioni di risorse di cui non può fare a meno.

La PPP non solo può rappresentare il punto di incontro fra pubblico e privato, ma includere una serie di interlocutori che fanno di tale strumento – potenzialmente – un vero e proprio mezzo di innovazione sociale[77].

Vista la peculiarità di ogni caso, in letteratura l'analisi di PPP in ambito turistico, fortemente promosso a livello teorico, si sviluppa sotto forma di *case study*. Spesso gli esempi di PPP turistica si riferiscono a contratti e concessioni del settore pubblico con il settore privato e la creazione di *joint venture* per la progettazione, la costruzione e/o lo sfruttamento di investimenti (in cui gli agenti privati sono prevalentemente a scopo di lucro). Si tratta, quindi, nella maggior parte dei casi, di singoli progetti che si realizzano per lo più sotto forma di partenariato contrattuale. Più complesso è lo studio di partenariati di tipo istituzionalizzato, che in ambito turistico si concretizzano spesso in enti misti locali di durata indefinita, in cui i partner pubblici e i privati condividono il potere decisionale e il capitale[78], in cui però lo scopo sociale non è chiaramente determinato e la durata è indefinita, generando altresì dubbi dal punto di vista giuridico in relazione a parità di trattamento e libertà di concorrenza[79].

Tali enti si prefiggono spesso l'obiettivo di lavorare sull'immagine della destinazione nel suo insieme[80], piuttosto che agire su singoli prodotti/eventi, il ché rende ancora più complessa una valutazione degli impatti generati.

---

[76] "Private sector participation in sustainable tourism may occur in a wide array of activities; among those with significant experience in private participation are:

- Marketing and promotion
- Product development
    - Infrastructure development/renewal
    - Attraction development/renewal/diversification
    - Enhanced productivity and service
    - Community development/renewal
    - Cultural and heritage protection
    - Environmental protection/enhancement"

(SMITH A. L., Public-Private Partnerships (PPPs) for Sustainable Tourism, XIX Interamercan Travel Congress, San Salvador, 29-30 Settembre, 2011).

[77] Facendo riferimento a quelle "innovazioni che sono sociali sia nei mezzi che nei fini, definiamo innovazioni sociali le nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che vanno incontro ai bisogni sociali e che allo stesso tempo creano nuove relazioni sociali e nuove collaborazioni. In altre parole, innovazioni che sono sia buone per la società sia che accrescono le possibilità di azione per la società stessa." in R. MURRAY et al., Il libro bianco sulla innovazione sociale, NESTA (National Endowment for Science Technology and the Arts), 2009, p. 3.

[78] J. C. CAMBRILS CAMARENA, La colaboración público-privada en los entes mixtos locales de gestión y promoción turísticas, Madrid, Editorial Síntesis, 2016.

[79] Cfr. *supra*.

[80] "El Turismo es un sector intensivamente usuario de bienes públicos y los PPPI dedicados al destino producirán bienes públicos y generaran externalidades positivas para todo el sector privado local. Los destinos son los "contenedores", las "fábricas" en los que se materializan la mayoría de los productos turísticos. Espacios urbanos o rurales en los que existen recursos patrimoniales, tangibles e intangibles, que son de interés por parte de la demanda turística y de la industria de los viajes. Los destinos ofrecen no sólo infraestructuras y equipamientos privados que el visitante requiere para llevar a cabo su experiencia turística, ya sean establecimientos hoteleros o parkings privados, sino que necesariamente van a poner a disposición

Come detto sopra, la Spagna ha una lunga tradizione in tema di PPP ed è una delle principali mete turistiche al mondo; particolarmente interessante appare quindi l'analisi degli enti misti locali in questo Paese, i quali, nonostante siano stati fomentati dalle linee di indirizzo politico nazionale già dagli inizi del XX secolo, secondo una ricognizione del fenomeno effettuata nel 2007 in vista del Plan del Turismo Español Horizonte 2020, erano caratterizzati da "*dificultad en la coordinación de las actividades de promoción entre las entidades públicas y de éstas con el sector privado*". Infatti, nella prassi, sono ben pochi gli enti identificabili quali PPP(I) secondo i criteri citati nella Parte I della trattazione. Nella ricerca condotta da Cambrils Camarena, gli enti misti che si occupano di *destination management* nel suo complesso – in cui quindi la collaborazione pubblico-privata non è limitata ad eventi sporadici ed isolati – costituiscono quasi un'eccezione. Le amministrazioni pubbliche sono restie nell'affidare responsabilità ai privati e, dal punto di vista del finanziamento, il settore pubblico non riesce a trarre vantaggio dal potenziale del privato, come dimostra il fatto che gli enti analizzati[81] sopravvivono grazie ai finanziamenti a fondo perduto del settore pubblico, non potendosi parlare quindi di *public-private partnership* come intesa in questo lavoro. Molti enti nascono per fenomeni imitativi (cd. isomorfismo organizzativo), convenienza politica, corto-termismo, perdendo così il potenziale innovativo e di dialogo cui potrebbero portare, oltre alla convenienza economica.

---

del visitante recursos, infraestructuras y servicios de carácter público. El turista recién llegado probablemente tome fotografías de algún monumento u obra de arte público, si viaja con coche propio o alquilado usara vías y estacionamientos públicos y, obviamente, si tiene algún percance será atendido por fuerzas de orden público o por los servicios de urgencias de un centro público de atención médica, por poner algunos ejemplos ilustrativos. Este mix de servicios públicos que forman parte de la "experiencia turística" es co-sustancial a esta actividad económica, si bien es necesario complementarlos con los servicios que prestan las empresas privadas (alojamiento, manutención, organización de eventos, etc.) (Merinero, 2012). En este sentido, los PPP turísticos que se constituyen para tratar sobre el destino turístico como objetivo, van a ofertar servicios públicos y externalidades positivas, aunque puedan asimismo producir algún bien privado. Nos enfrentamos al problema de los incentivos individuales para participar en dichos entes, toda vez que los beneficios de los bienes públicos provistos repercuten en todo el sector privado turístico local, se participe o no en el ente". J. C. CAMBRILS CAMARENA, op.cit., p. 29.

[81] I risultati cui perviene la ricerca sono sintetizzati di seguito:

- In base alla forma giuridica gli enti misti sono sono costituiti come associazioni (27,8%), in particolare per destinazioni di piccole dimensioni; consorzi (22,2%); forme societarie (33%)
- L'attività svolta è prevalentemente quella di strutturare e comunicare l'immagine della destinazione turistica. Inoltre, l'80% degli enti si propone come obiettivo quello di facilitare il coordinamento fra i vari interlocutori istituzionali e settoriali. Parte degli enti svolge attività dirette quali informazioni turistiche, sviluppo del prodotto, controllo di qualità.
- Il potere decisionale è maggiormente pubblico (57% degli enti) e solo nel 24% degli enti la maggioranza dei voti spetta al privato all'interno degli organi di controllo, fatto che riflette la scarsa propensione all'investimento di capitali da parte del socio privato
- Infatti, considerando il capitale sociale, l'apporto iniziale di capitale e le fonti di finanziamento, il ruolo del pubblico risulta preponderante. "*Capital social y aportaciones económicas iniciales de los socios a los entes mixtos: el 90% de entes empezaron con un capital social o fundacional inferior a los 250.000 euros. Las aportaciones iniciales para constituir y empezar a operar fueron mayoritariamente públicas. En más del 65% de aquellos entes de los que se obtuvo información, las aportaciones de capital inicial público fueron mayoritarias a las realizadas por la parte privada, destacando además que en casi un 30% de casos los socios públicos han aportado el 75% o más del capital inicial. Tan sólo en un 19% de casos los privados han aportado más que los públicos. Ingresos de los entes mixtos: las aportaciones a fondo perdido de los socios públicos son la fuente mayoritaria de ingresos al sostenimiento de los entes. Además, los ingresos provenientes de socios públicos y de las diferentes Administraciones públicas suponen el 70% de los ingresos totales*".

(J. C. CAMBRILS CAMARENA, op.cit., p. 132).

Per quanto riguarda l'attivazione di partenariati per la gestione culturale del territorio, una prima riflessione va fatta sulla legittimazione del settore privato ad operare in un ambito, quello della Cultura, considerabile quale bene comune di cui dovrebbe godere tutta la collettività: l'analisi sulla possibilità di intervento privato è, quindi, in primo luogo etica, ancor prima che economico-finanziaria. Va riconosciuto, inoltre, che il settore culturale si manifesta in innumerevoli forme, e "parte della difficoltà nel definire o limitare la Cultura sta nella sua natura simbolica, grazie alla quale possiamo trovare beni culturali quasi ovunque o di qualsiasi cosa, dall'architettura alla gastronomia, dal *design* alla religiosità popolare. Questa dimensione simbolica consente di fondere le arti o il patrimonio con attività lucrative - nelle cosiddette industrie culturali, creative o del tempo libero – […] Le migliori aziende ne sono consapevoli, così come del fatto che siamo già in una *economia creativa*. Le differenze tra «Cultura alta» e cultura popolare – l'artigianato, le tradizioni popolari, la musica e la *pop art* – tendono a confondersi e, di conseguenza, i beni culturali vengono utilizzati nel *branding* e nel *marketing* [..] e i marchi commerciali si addentrano nel discorso artistico o letterario."[82] Se si osserva tale contesto dalla prospettiva della *Corporate Social Responsibility* (CSR), senza addentrarsi nel dibattito se essa derivi da motivi reputazionali o da effettivo impegno etico, appare legittimo ed auspicabile che imprese private operino ed appoggino il settore culturale, con diversi strumenti[83], attraverso fenomeni di *Corporate Cultural Responsibility*[84]. Questa si può sostanziare nelle forme basiche di mecenatismo o patrocinio/*sponsorship*, essendo la prima un'attività filantropica – che può essere realizzata dall'imprenditore, con il suo capitale privato, o dall'impresa –, la seconda, invece, un'attività commerciale in cui l'impresa, a cambio di fondi e risorse per finanziare un determinato bene/attività culturale, ottiene un beneficio promozionale[85].

La *partnership* costituisce il passo successivo: in questo caso la cultura è a tutti gli effetti una variabile strategica o costituisce il *core business* dell'impresa, la quale attiva forme di collaborazione con istituzioni pubbliche e/o altre imprese di gestione culturale. In questo caso si passa quindi da "*una relación con la Cultura basada en resultados a otro modelo de relación basado en los procesos*" in cui i partner mettono in comune risorse ed esperienze per realizzare "*proyectos comunes, es decir proyectos culturales que también son empresariales*"[86].

---

[82] R. CEJUDO CÓRDOBA, Argumentos culturales para la responsabilidad social empresarial, in Recerca, Revista De Pensament i Anàlisi, Doi: http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.6, n. 21, pp. 107-129, 2017, p. 111 (traduzione propria).

[83] Si cita ad esempio la collaborazione fra UNESCO ed il portale TripAdvisor, attraverso cuui gli utenti del portale sono chiamati a lasciare recensioni sullo stato di conservazione dei siti UNESCO, fornendole dati informativi. Cfr. *ibidem*.

[84] Per un approfondimento sul tema ed una proposta di modello valutativo di CCR in ambito spagnolo Cfr. R. CEJUDO CÓRDOBA e RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ P., La responsabilidad cultural corporativa en el IBEX-35, XXIII Workshop EBEN-España, Universidad Pablo de Olavide, Siviglia, 11-12 giugno, 2015.

Per un approfondimento teorico sul tema Cfr R. CEJUDO CÓRDOBA, op. cit., 2017. Qui l'Autore segnala che la "*expresión fue propuesta por Beate Hentschel y Michael Hutter en el marco de una colaboración entre la universidad alemana Witten-Herdecke y el proyecto Arts Program de la empresa Siemens entre 2002 y 2004, y solo en el ámbito germánico ha tenido hasta ahora cierta aceptación. La expresión se proponía para resituar la relación Cultura-empresa en el plano de la ciudadanía cor- porativa, y por tanto decididamente como algo que no se agota en el mecenazgo y el patrocinio o sponsoring. Tal como Lamprecht declara, la RCE «es una parte de la responsabilidad social de la empresa». Y Kohl afirma que la RCE «se centra en el concepto de responsabilidad social corporativa a propósito del compro- miso cultural», incluyendo compromisos tanto intraorganizativos como sociales*." (*ivi*, p. 113).

[85] *Ivi*, p. 112.

[86] *Ivi*, pp. 114-115.

Facendo riferimento in particolare al patrimonio culturale quale "frutto di un processo di selezione effettuato nel presente per rispondere ai desideri e ai bisogni culturali ed identitari dell'attuale generazione"[87], appare evidente la sua natura di bene meritorio[88], che, accanto alla legittimazione dell'intervento privato, postula la responsabilità di tutela da parte del settore pubblico ed il suo ruolo di supervisore nel bilanciare i *trade-off* tra interessi particolari e collettivi.

Le città storiche, ed in particolare le Città Patrimonio dell'Umanità, il cui valore patrimoniale – simbolico e culturale – è riconosciuto dall'Unesco, rendono particolarmente manifesta la necessità di coniugare *conservazione* ed *uso turistico* del patrimonio, nella consapevolezza che "una strategia realmente innovativa di conservazione e gestione attiva del patrimonio deve tenere ben presenti gli aspetti funzionali [sociali, turistici e culturali] poiché il buon uso del patrimonio è la migliore garanzia per la sua conservazione"[89].

Infatti, come si è evidenziato sopra, lo Stato, con le sue articolazioni, è responsabile della tutela (giuridica) del patrimonio culturale, ma ciò non significa che debba esserne necessariamente anche proprietario e gestore. Con le trasformazioni avvenute, e in atto, nella morfologia dei centri urbani, risulta fondamentale attribuire un nuovo *valore d'uso* alle risorse patrimoniali a disposizione. Solo una piccola percentuale dei luoghi del patrimonio mondiale sono monumenti pubblici che possono essere preservati per scopi puramente interpretativi. Un numero enorme rimane nel loro uso originale (abitativo, di culto, professionale ecc.), ma, in generale, si può affermare che tutti i luoghi del patrimonio inevitabilmente cambiano nel tempo a causa dell'effetto fisico

---

[87] P. BATTILANI, Si fa presto a dire patrimonio: problemi e prospettive di un secolo di patrimonializzazione della cultura, in Storia e Futuro, Rivista di storia e storiografia online, n. 45, Dicembre 2017, disponibile in : http://storiaefuturo.eu/si-presto-dire-patrimonio-culturale-problemi-prospettive-un-secolo-patrimonializzazione-della-cultura/
Su tale concetto, l'Autrice scrive: "Il passato è quell'insieme infinito in cui trova posto la vita di tutti coloro che ci hanno preceduto in ogni epoca e in ogni luogo. È evidente che nessuna forma di conoscenza può racchiudere il passato che in quanto tale supera la capacità cognitiva degli uomini. Quello che, invece, gli uomini possono fare è aprire piccole finestre, sviluppare piccoli segmenti di conoscenza. Questo fanno gli storici: propongono prospettive originali, aprono finestre attraverso le quali comprendere cosa è avvenuto nel passato. Per sua natura la storia è un insieme più piccolo del passato e soprattutto è un insieme finito: per quanto numerose è sempre possibile contare le interpretazioni fornite così come le fonti conosciute. Le interpretazioni degli storici sono il risultato dell'analisi delle fonti conosciute, cioè di quei frammenti di passato che si sono conservati o sono stati riscoperti. Sulla base delle fonti gli storici costruiscono modelli interpretativi attraverso i quali valutano e giudicano gli eventi del passato. Possiamo paragonare i modelli interpretativi agli occhiali con i quali guardiamo le fonti del passato. Il processo è però più dinamico di come potrebbe sembrare perché nuovi occhiali possono consentire anche di individuare e rendere disponibili nuove fonti. In realtà quello che conosciamo del passato è spesso il frutto degli occhiali che il presente ci fa indossare. Da questo punto di vista il patrimonio culturale è un parente stretto delle fonti degli storici, nel senso che è frutto di un medesimo processo di selezione. Così come gli storici raccolgono nuove fonti, la società (o le élite della società) cercano e raccolgono il patrimonio culturale".

[88] "Bene meritevole di tutela pubblica indipendentemente dalla richiesta che ne fanno i potenziali utenti. Il concetto è stato introdotto, nella letteratura economica, da R. Musgrave nel 1959, nell'ambito della classificazione dei compiti del bilancio pubblico. In termini concettuali, il b. m. è un b. rivolto al soddisfacimento di bisogni importanti per la collettività (per es. l'istruzione, il servizio sanitario, i consumi necessari al minimo vitale, la sicurezza per gli automobilisti fornita dalle apposite cinture ecc.) e nei riguardi del quale il bilancio pubblico ha il compito di garantire una produzione ottimale, rispetto a quella che si determinerebbe laddove il suo livello fosse rimesso alla sola dinamica del mercato (produzione subottimale)" in Treccani, Dizionario di Economia e Finanza.

[89] M. A. TROITIÑO VINUESA, Patrimonio Mundial Y Turismo: Nuevas Visiones y Perspectivas, in CAMPESINO FERNÁNDEZ A. e SALCEDO HERNÁNDEZ J., Guadalupe (Cáceres): Gestión Turística del Patrimonio Mundial, Diputación de Cáceres, 2017, pp. 85-106.

dell'ambiente o dell'adattamento al contesto sociale. Oggi, molti siti (ad esempio uffici postali, siti di difesa) che hanno perso la loro originale funzione, costituiscono parte del patrimonio che, o inutilizzato o alienato a privati senza una base progettuale ponderata, ha perso il suo significato simbolico culturale. Per questa ragione è necessario cercare forme innovative di gestione del patrimonio che si inseriscano all'interno di un più ampio processo di rigenerazione urbana, affinché la tutela non avvenga solo sulla carta ma sia legata al sostrato sociale e culturale del territorio.

L'International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) ha visto nel Partenariato Pubblico-Privato e negli enti del Terzo Settore degli attori di primo piano in questo processo; il Getty Conservation Institute (GCI), uno degli istituti di maggior rilevanza in tema di conservazione del patrimonio storico ha lanciato la *Historic Cities and Urban Settlements Initiative*, nella quale il patrimonio culturale è visto come un fattore chiave di sviluppo poiché, se conservato e gestito in modo sostenibile, può generare *outcome* positivi (in termini culturali, sociali, economici, ambientali) a beneficio di tutta la comunità, provocando processi di rigenerazione urbana.

Secondo tale prospettiva, i PPP possono rappresentare una soluzione per progetti di conservazione e valorizzazione del patrimonio di diverso tipo, potendosi adattare alle specifiche necessità caso per caso, con maggiore o minore intensità lungo la catena del valore (secondo l'approccio infrastrutturale[90], vedi Tab. 1-2) del progetto patrimoniale in esame.

[90] Cfr Parte I.

Tabella 1: Tipi di PPP per il patrimonio culturale (parte I)
(MACDONALD S., Leveraging Heritage: Public Private, and Third-Sector Partnerships for the Conservation of the Historic Urban Environment, ICOMOS 17th General Assembly, Paris, France, 2011, P.898)

PPP type as adapted to conservation*	Description/characteristics of the PPP type	Examples of type applied for conservation projects
Buy-Build Operate (BBO) or Buy-Conserve-Operate (BCO)	• Closest to privatization. • Private or third sector purchases the heritage asset outright with strict requirements such as easements or maintenance standards. • Single transaction or gradual. • Ownership may be direct or 3rd party acquisition. • Government protects heritage asset to make it subject to legislation and mandates standards of conservation and maintenance.	In the UK and Australia, government sells known heritage buildings encumbered with conservation requirements obligating new owner to meet specific conservation standards upheld via legislation. Neighborhood scale regeneration projects of government properties are typically in this category. An example of a BCO partnership is San Francisco's Presidio, a National Park that involves a long-term process of privatization through a Special Purpose Vehicle. The Presidio Trust was created by the US Congress to oversee and manage the park and its nearly 800 historic buildings and is mandated to become self-sufficient by 2012 when it will cease receiving federal money. Buildings are owned by the Trust who pays for the parks' maintenance and preservation largely through revenues generated through commercial and noncommercial leases (The Presidio Trust 2010). Though the Trust is a federal agency, the Trust functions as an independent owner, operator and manager of the historic structures.
Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) and Build-Operate-Transfer (BOT) or Build/Conserve-Operate-Transfer (B/COT) Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) or Build/Conserve-Lease-Operate-Transfer (B/CLOT)	• Private sector or third-party is responsible for conserving the historic structure, its operation and management through a long-term lease. • In regeneration schemes government remains highly involved in the project's design and development to ensure that the structures' historic attributes remain available to the public. • The long-term lease usually addresses the conservation expectations of the project, clearly specifying who has responsibility for maintaining the building's cultural significance, and detailing the approval process for any changes and allowance for public inspection of the building. • After the terms of the lease have been fulfilled, ownership and all responsibilities are transferred back to the public sector.	There are many examples of governments providing long-term leases, often minimal, to third-sector organizations to look after heritage assets open to the public. The UK Vivat Trust is a building preservation trust that typically enters into 25-250 leases with private owners of small, unused buildings on private or local government, larger estates. Vivat conserves the buildings then manages them as short-term holiday rentals through their marketing arm, Vivat Trust Holidays.

Tabella 2: Tipi di PPP per il patrimonio culturale (parte II)

Design-Build-Finance-Operate (DBFO) or Conserve-Build-Finance-Operate (CBFO)	• The private sector is responsible for the conservation of historic assets, the construction or addition of new structures and the financing and operation of both. This typology is applicable to large-scale projects that extend beyond a single building or to buildings that require extensive renovations. • May involve a Special Purpose Vehicle.	At the Quarantine Station the New South Wales government, Australia, entered into a 21-year lease, with options to extend for 15 and 9 years, with Mawland Quarantine Station Pty Ltd, who is experienced in the management of heritage tourism projects. Mawland is responsible for the adaptive reuse and conservation of the Station's cultural and natural sites and has converted many of the structures for use as a hotel, restaurant, visitor center and museum, successfully retaining public access while finding new revenue-generating uses for the historic buildings (New South Wales Government 2010).
Finance Only	• Project funded directly by private sector or uses long-term leases or bonds.	In Italy, one mechanism for funding for both private and government conservation projects is through a special scheme with banking institutions. A bank may choose to finance a conservation project to a listed building, monument or artwork due to the publicity it receives, tax breaks or reduced tax exposure, or statutory requirements. For example the Monte dei Paschi di Siena is required to donate a certain percentage of its profits to philanthropic initiatives which can include such conservation projects. Other arrangements include straightforward funding of conservation projects by organizations such as World Monuments Fund, in which the organization provides not only funding but expertise or other kinds of technical capabilities.
Operational License	• Private or third sector operates a service under contract or license at the heritage asset for a fixed term. • The heritage asset remains in government ownership.	The operation of the Angkor Wat archeological site by the private Sol Kong Import Export Company for tourism purposes. The private company pays the Cambodian government a fee, operates tourism entry and receives the revenue from entry.

Per quanto riguarda la tipologia di progetto in base alle sue caratteristiche specifiche, gli ambiti in cui la formula di tripla P ha trovato maggiore applicazione[91] sono: 1) digitalizzazione, accessibilità online e progetti legati all'ITC; 2) conservazione di patrimonio immobile (siti culturali e nuova destinazione d'uso di edifici preesistenti); 3) gestione di servizi culturali (patrimonio immobile, ad esempio collezioni d'arte, servizi educativi ecc.).

Ciò che risulta comune a tutti i tipi di progetto è la visione a lungo termine, fondamentale in ambito patrimoniale, ed è proprio qui che la PPP, che è per definizione un rapporto collaborativo di medio-lungo periodo, può rilevarsi particolarmente idonea per la riqualificazione e valorizzazione di *asset* culturali.

Il privato è solitamente attratto dalla possibilità di profitto, ma anche dal ritorno in termini reputazionali; le società multinazionali hanno usato spesso progetti di conservazione patrimoniale come strumento di CSR, ma

[91] Stando ad un'analisi della letteratura effettuata in RICHES, Public-Private-Partnership Guidelines for CH, Deliverable D7.3, 2016, disponibile in: https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/06/RICHES-D7.3-PPP-Guidelines-for-CH_public.pdf

si trattava di filantropia, non di PPP. Vi sono solo rari esempi di PPP che coinvolgono multinazionali per i siti patrimoniali[92], ciò si deve in particolare alla conflittualità di interessi incompatibile con l'attivazione di forme collaborative quali quelle di PPP. Le società coinvolte nel turismo sembrano probabili partner potenziali per i PPP relativi ai siti del patrimonio culturale, ma vanno considerati i potenziali conflitti tra la necessità di proteggere i propri interessi commerciali e la necessità di soddisfare i bisogni di conservazione. Va quindi elaborata una struttura di *governance* appropriata e una divisione precisa di rischi e responsabilità, con obiettivi e criteri molto chiari per evitare di compromettere il patrimonio con un eccessivo sfruttamento delle risorse per profitto a breve termine.

I fattori chiave che il privato ricerca nell'attivazione di partenariati con il pubblico in ambito di conservazione del patrimonio sono le cosiddette 4C:

- *"CLARITY about what elements are important and need conservation, the standards for conservation and what level of change is appropriate and which areas are able to be redeveloped and how;*
- *CERTAINTY about the regulatory framework, how it will operate and the time it will take to deal with the authorities;*
- *CONSISTENCY in how regulations will be applied;*
- *CONSULTATION and open communication between the public, private and third sectors."*[93]

Anche il progetto RICHES (Renewal, innovation & Change: Heritage and European Society), cofinanziato attraverso i fondi *European Union's Seventh Framework Programme for research, technological development and demonstration*, che si occupa di investigare come l'innovazione può avvicinare il patrimonio culturale alle comunità e renderlo "vivo", promuove l'uso di PPP e suggerisce quattro concetti chiave per l'implementazione di partenariati di successo in ambito culturale:

- *"TRUST BUILDING. This could take place via public encounters, online communication and social networks. Representatives of the public administrations need to explain the benefit of the PPP to the community along with the representatives of the private sector. The communication should be bi-directional, allowing citizens to converse with both the public and the private parties, and to express their opinions.*
- *PARTICIPATION. Citizens' participation and engagement should be encouraged alongside the implementation of the PPP. The overarching principle is that the public sector is comprised of two parts: the public administration and the citizens, who are the ultimate stakeholders in the public goods. Looked at this way, the private sector should feel responsible towards both the public administration that signed the PPP agreement and the local community that is affected by the results of the PPP project.*
- *TRAINING. The pace of work in a public administration is often less dynamic than in private companies. It is therefore helpful to support and motivate civil servants regarding the need for defining objectives, achieving targets,*

[92] *Ivi*, p. 896.
[93] MACDONALD S., Leveraging Heritage: Public Private, and Third-Sector Partnerships for the Conservation of the Historic Urban Environment, ICOMOS 17th General Assembly, Paris, France, 2011, P.901.

monitoring outcomes and using problem-solving approaches. Also, moving from being a guardian of tangible cultural heritage to becoming a promoter of digital cultural heritage is a key factor.

- *SIMPLIFICATION. Simplifying administrative procedures is a constant challenge when dealing with the public sector, which becomes more of a priority when planning the implementation of a PPP. A balance is needed between serious monitoring and seamless implementation of procedures. Offering tutorials and helpdesk services can help the participants to orientate through regulations."*[94]

Alla luce di queste considerazioni, e stando al crescente riconoscimento che viene data al patrimonio culturale quale *asset* comunitario la cui conservazione è di pubblico interesse, vi è grande spazio di crescita nel ruolo che il Terzo Settore esercita in ambito culturale-patrimoniale e turistico.

2.2 Impresa Sociale per il turismo sostenibile e la gestione del patrimonio culturale

Non tutti i contesti sono idonei all'implementazione di PPP, né tantomeno tale modalità operativa è necessariamente garanzia di sostenibilità. Un'amministrazione consapevole, che opera in un ambiente di partecipazione della cittadinanza, alto capitale sociale ed in cui sono già presenti *network* di diverso genere (informali, settoriali, associativi ecc.) si troverà più a suo agio nell'attivazione di forme di partenariato, tanto contrattuale quanto istituzionale. A parere di chi scrive, l'attività della società civile può costituire la scintilla capace di innescare fenomeni collaborativi efficaci, incentivando le amministrazioni locali, tramite iniziative dal basso, a cercare modelli operativi che si adattino ai bisogni del territorio. I "corpi intermedi", essendo entità private il cui fine risiede nella realizzazione dei fini istituzionali non del profitto, dovrebbero quindi essere interlocutori privilegiati nei rapporti con la PA.

In particolare, nel caso di un settore altamente "industriale" e competitivo come quello turistico, il quale contamina a livello sociale, ambientale, economico, culturale il luogo in oggetto, le finalità di pubblico interesse vanno coniugate ad un approccio altamente imprenditoriale: l'impresa sociale[95] ha nel suo DNA le caratteristiche giuste per farsi promotrice della cultura della sostenibilità nel turismo, erogatrice di prodotti e servizi turistici sostenibili e collaboratrice della PA in fase programmatoria.

Non a caso, nell'ordinamento italiano, il decreto riformato sull'impresa sociale di cui si è detto sopra, pone fra le "attività d'impresa di interesse generale" quelle di "organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, *culturale* e religioso" (Art. 2, comma 1, lettera k) del d. lgs. 112/2017).

[94] RICHES RESOURCES, Public-Private Partnerships for Cultural Heritage: Opportunities, Challenges, Future Steps, Think Papers Collection, n. 7, 2016, p.7.

[95] Cfr. Parte I.

È riconosciuto da anni, ad esempio, a tali imprese, grazie alla loro capacità generativa ed inclusiva, un ruolo fondamentale nelle attività di turismo sociale[96], il che rende trasponibile la loro applicazione al concetto di turismo sostenibile in senso lato e alle sue declinazioni in ambito culturale.

In particolare, si ritiene che l'impresa sociale sia particolarmente adeguata per i seguenti motivi:

- La sua *governance multistakeholder* favorisce processi inclusivi di gestione nella salvaguardia degli interessi della comunità locale.
- La missione sociale ed il divieto (totale o parziale) alla distribuzione degli utili rendono l'impresa sociale un agente responsabile in un settore caratterizzato da forte speculazione.
- Propensione alla rendicontazione e alla valutazione degli impatti (economici e non) generati[97]. Ciò appare fondamentale nel rispondere alla collettività e fortificare la cultura della sostenibilità, la quale viene spesso promossa su un piano teorico senza trovare nella realtà applicazione pratica. Lo *storytelling* e l'*accountability* possono favorire la diffusione di buone pratiche e la costruzione di reti che attivano circoli virtuosi fino a promuovere cambiamenti a livello macroeconomico[98].

  L'impresa sociale, infatti, spesso agisce con l'appoggio di numerosi enti, istituzionali e non, più o meno formali, creando dei *cluster* in cui cooperare e condividere idee; ciò favorisce la biodiversità economica del territorio e può contribuire ad aumentare sia il capitale sociale della comunità sia la sua propensione imprenditoriale.
- Il legame con il territorio favorisce uno sviluppo endogeno dello stesso e garantisce che gli impatti positivi generati dal turismo rimangano *in loco*. In ambito culturale, inoltre, il legame con il territorio si sostanzia in pratiche volte a preservare l'autentica identità locale, a riscoprirla e a valorizzarla in

[96] "Sono molteplici le iniziative che vengono classificate sotto l'etichetta "turismo sociale", tanto da rendere a volte ardua una sua chiara individuazione come vero e proprio comparto unitario. Si possono però rilevare due importanti funzioni che ispirano questo insieme di esperienze così ricco e variegato. In primo luogo, il turismo sociale è legato all'esigibilità di un diritto da parte di persone e gruppi sociali che, per ragioni diverse – economiche, psico fisiche, culturali – sarebbero escluse o penalizzate dall'offerta turistica tradizionale che è gestita in massima parte da imprese for profit. In secondo luogo, il turismo è definibile "sociale" (o, in questa particolare accezione, "responsabile") perché presta attenzione all'impatto generato nei territori ove si realizza, guardando non solo alla all'ammontare e alla distribuzione della ricchezza economica, ma ad aspetti altrettanto rilevanti come la salvaguardia dell'ambiente naturale e delle tradizioni locali, oltre alla qualità delle relazioni che si instaurano tra turisti e comunità locali." C. BORZAGA e F. ZANDONAI, Un modello imprenditoriale per il turismo sociale: l'impresa sociale come attore di inclusione e sviluppo locale, in Rassegna economica: rivista internazionale di economia e territorio, Vol. 73, p. 115-127, Napoli, 2010, p. 116.

[97] Anche nella formulazione di partenariati con il settore pubblico, la rendicontazione di impatto è cruciale. Già nel 1995 in S. SELIN e D. CHAVEZ, op. cit., gli autori, nella formulazione di un modello evolutivo per il PPP turistico, indicavano quale fase fondamentale del processo dinamico di partenariato quello della misurazione e valutazione degli impatti.

[98] Cfr. l'articolo "El turismo de impacto social, clave para el futuro del sector" disponibile in: https://www.ship2b.org/el-turismo-de-impacto-social-clave-para-el-futuro-del-sector/

Si citano ad esempio gli interventi di sue operatori del settore di Barecllona: "de la mano de los emprendedores sociales, se están despertando las sensibilidades y voluntades para cambiar el sistema y hacerlo cada vez a más velocidad, (Roger Callejà, director de Innovación y eCommerce del Gremio de Hoteles de Barcelona). "Estos nuevos emprendedores valorizan con finalidades turísticas los recursos endógenos desde un punto de vista que tiene muy en cuenta los aspectos ambientales y el patrimonio cultural. Al mismo tiempo, las actividades turísticas que proponen ayudan a desestacionalizar y diversificar la oferta turística", (Miquel Forns, diputado delegado de Turismo en el Área de Desarrollo Económico Local de la Diputación de Barcelona).

modo innovativo. Questo permette di recuperare antiche tradizioni (si pensi all'artigianato o alle feste popolari) che rischiano di andare perdute, attribuendo loro un nuovo significato *culturale* (valore d'uso) ed un nuovo valore *economico* (valore di scambio), che si concretizzano quali forme di turismo culturale sostenibile che appagano tanto il visitatore quanto l'anfitrione.

- Condivisione di finalità con il settore pubblico, grazie a cui si rendono più semplici processi collaborativi e di dialogo. Proprio per questo le imprese sociali spesso sono oggetto di un *favor legis*. In generale, qui vengono considerate quali potenziali protagoniste nella strutturazione di partenariati pubblico-privati.

Per i motivi sopra sintetizzati, l'imprenditorialità sociale, intesa come *modus operandi* ancor prima che come forma giuridica, è una modalità operativa funzionale alla pianificazione ed attuazione di strategie di ampio respiro e con una visione a lungo termine. Come si è detto, il turismo va concepito come sistema complesso: solo nel segmento del turismo culturale le interconnessioni da cui dipende (settoriali, normative, comunitarie, ambientali, ideologiche) sono innumerevoli. La risposta ai problemi che solleva non può quindi essere semplicistica e rigida.

L'uso di forme innovative ed ibride, capaci di adattarsi continuamente ai cambiamenti del sistema, costituisce una forma per trasformare la "minaccia" del turismo in una forma di capacitazione del territorio ospitante.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla cooperativa di comunità Valle dei Cavalieri di Succiso[99] (RE), caso noto a livello mondiale e riconosciuto ufficialmente anche dall'Organizzazione Mondiale del Turismo che nel gennaio 2018[100] gli ha conferito il secondo premio per l'Eccellenza e l'Innovazione.

Si tratta della prima cooperativa di comunità al mondo, modello di imprenditorialità sociale diffusa in cui:

> "la mission è estremamente allargata, includendo al suo interno obbiettivi diversi (rigenerare il tessuto socio-economico, fornire lavoro a cittadini disoccupati, creare valore economico e sociale etc.); le attività sono multisettoriali (agricoltura, turismo, gestione ambientale dei parchi naturalistici, commercio al dettaglio etc.); la società è partecipata da soggetti diversi (pubblico, privato profit e nonprofit); vi si possono rintracciare fenomeni di co-produzione (il processo di produzione vede i membri della comunità locale attivi sia come produttori che come acquirenti). Inoltre, la comunità locale ha più di un ruolo, per volontà della stessa: infatti nasce l'impresa, una buona parte o la totalità

[99] "La nostra storia inizia nel 1991, con la chiusura dell'ultimo bar del paese. Poco tempo prima, aveva abbassato la serranda anche l'ultima "bottega". E si sa, quando in un paese non ci sono più né un bar né un negozio, quel paese è destinato a morire, perché viene a mancare un punto di aggregazione. Così, noi ragazzi della pro loco, ci siamo rimboccati le maniche ed abbiamo costituito la Cooperativa Valle dei Cavalieri, dal nome della zona geografica in cui si colloca Succiso; da allora i soci sono infatti diventati 56, con 7 dipendenti fissi oltre all'impiego occasionale di collaboratori. La cooperativa nel corso degli anni ha promosso l'attività del suo agriturismo e ristorante sperimentando anche nuove offerte turistiche in collaborazione con il Parco Nazionale del quale è centro visita. La cooperativa è crescita poi sviluppando un'azienda agricola che ha consentito la produzione di pecorino DOP. Ha poi ampliato i suoi ambiti acquistando un pulmino per il trasporto alunni, il rifornimento dei medicinali per gli anziani del paese, e realizzando un importante investimento per la messa in opera di un impianto fotovoltaico. Nel 2016 la cooperativa Valle dei Cavalieri ha festeggiato i primi 25 anni di attività di comunità." https://valledeicavalieri.it/wp/ .

[100] In occasione della Fiera internazionale del Turismo di Madrid, luogo di incontro annuale per migliaia di buyers internazionali e operatori del settore.

dei suoi membri sono soci e/o lavorano all'interno dell'organizzazione producendo risultati che vengono reinvestiti in essa per il suo stesso benessere e la stessa è anche consumatrice."[101]

Si tratta di una possibile risposta a problemi complessi, in cui la persona rimane sempre al centro; rappresenta una risposta locale a problemi che avvengono su scala globale. Seppur non imitabile in forma standardizzata, si può pensare a tale modello anche su una scala più vasta o in contesti urbani[102], come contenitore creativo degli interessi dei numerosi *stakeholder* in gioco.

In tale ottica, il patrimonio culturale può essere interpretato quale *input* di processi innovativi, inclusivi ed integrati di gestione del territorio in cui PA, enti non-profit, imprese for-profit, imprese sociali collaborano per la realizzazione di una *vision* comune in cui gli *outcome* positivi ricadono sulla comunità.

> *"El patrimonio cultural y natural puede generar valores de actividad que se corresponden con empleos directos dentro del sector cultural o en otros sectores directamente relacionados como ocurre con los empleos proporcionado por el turismo cultural que no sólo emplea a agentes dentro de los servicios patrimoniales ofertados sino que en torno a este turismo se genera empleo y crecimiento económico mediante el alojamiento, la gastronomía, los souvenirs, las guías o merchandising. Además, las actividades y servicios culturales relacionados con el patrimonio local cultural y natural que se ofertan en un territorio permiten la formación de competencias que pueden ser utilizadas fuera de este sector y generar cultura empresarial y crecimiento económico territorial. Dicho en otras palabras, el patrimonio cultural y natural constituye un valor económico basado en el uso de estos bienes patrimoniales: porque genera empleo y actividad económica a su alrededor y porque es un producto consumible para el usuario."[103]*

Inoltre, il patrimonio culturale rappresenta un bene relazionale[104] in cui la comunità si incontra con il suo passato e con culture diverse. Integrare il turismo ai temi della conservazione patrimoniale implica un uso etico e responsabile delle risorse in cui i beni culturali siano una "preoccupazione sociale"[105] di tutta la comunità e non solo una questione appannaggio degli esperti.

Purtroppo, negli enti pubblici e nelle aziende private, la promozione del territorio è spesso prioritaria rispetto alla sua pianificazione e alla gestione. Il successo di un sito patrimoniale, in termini di conservazione e recupero

---

[101] F. BANDINI, R. MEDEI, C. TRAVAGLINI, Territorio e persone come risorse: le cooperative di comunità, in Rivista Impresa Sociale, n. 5, 2015.

[102] Cfr. articolo di Legacoop sulla cooperativa di comunità di Reggio Emilia http://www.legacoop.coop/quotidiano/2018/11/05/nasce-a-reggio-emilia-la-prima-coop-di-comunita-urbana/.

[103] E. HARO CARRASCO, Empresa social: herramienta estratégica para el desarrollo territorial a través del patrimonio cultural y natural , ciriec, XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa Economía Social: crecimiento económico y bienestar, nd, disponibile in: http://ciriec.es/wp-content/uploads/2016/10/COMUN165-T15-HARO-CARRASCO-ok.pdf.

[104] Ci si limita qui ad una definizione di bene relazionale secondo tre caratteristiche generative tipiche dello stesso:

- l'esplicitazione delle identità dei soggetti in gioco e, di conseguenza, l'emersione dei loro bisogni e delle loro aspettative, oltre che delle risorse di cui dispongono;
- la reciprocità come principio guida di un sistema relazionale che si struttura attraverso corrispondenze legate non solo a interessi specifici e contingenti, ma che chiamano in causa aspetti motivazionali ed emotivi profondi;
- la fruizione collettiva e "locale" del bene, grazie ad interazioni che avvengono tra soggetti diversi all'interno di contesti spaziali e temporali ben definiti spesso combinando ruoli e funzioni.

In C. BORZAGA e F. ZANDONAI, op. cit., p. 117.

[105] M. A. TROITIÑO VINUESA, op. cit., p. 90.

urbano, dipende sia dal coordinamento delle politiche settoriali (ambiente, urbanistica, infrastrutture, pianificazione territoriale, cultura, sicurezza, turismo, ecc.) sia dalla formulazione esplicita delle politiche turistiche e culturali. I territori che sono meta di turismo culturale si trovano di fronte ad una sfida importante: sfruttare le opportunità che il turismo offre loro per mettere in moto, in forma responsabile, le loro risorse e contribuire a configurare modelli di sviluppo sostenibile.

Il turismo non va inteso come fattore di sviluppo di per sé. Segnatamente, il turismo culturale sostenibile, costituisce una conseguenza di politiche di valorizzazione della cultura locale in cui si fa della stessa *anche* una risorsa economica, il ché risiede nello "sviluppare opportunità turistiche e contemporaneamente capacità manageriali locali in grado di gestirle. Questo significa anche avere il coraggio di scelte non massimizzanti ma adeguate al capitale sociale e imprenditoriale delle comunità residenti, ai loro tempi, alle loro ambizioni. Partecipazione [e] approccio dal basso sembrano ingredienti cruciali di questa ricetta di sviluppo"[106].

L'impresa sociale, grazie alla sua responsabilità tanto nei mezzi quanto nei fini del suo agire, può attivare buone pratiche in questa direzione, rispettando e valorizzando il patrimonio nelle sue funzioni sociali, culturali, economiche, turistiche.

Si analizzerà in seguito, a chiosa delle riflessioni fin qui sviluppate, se tale modello è implementabile nella pratica in un contesto urbano caratterizzato da alto valore patrimoniale e meta di un turismo massificato e altamente stagionalizzato.

[106] L. CATALDO (a cura di), op. cit., 2014, p. 10.

Parte III

RISPOSTE LOCALI A PROBLEMI GLOBALI

Città patrimoniali e sostenibilità: il caso di Cordoba

1. Metodologia

Il processo di ricerca ed elaborazione di cui questa tesi è frutto, nasce, in primo luogo, dall'esperienza diretta vissuta nella città di Cordoba, prima come turista, poi come ospite.

L'esperienza diretta è spesso identificata come fonte primordiale di investigazione e ricerca; in questa trattazione, senza alcuna pretesa di esaustività, si è adottato un modello circolare, tipico della Grounded Theory[1], in cui alla *meraviglia* iniziale scaturita dal contatto con l'immenso patrimonio culturale cordobese, sono seguite una serie di riflessioni ed analisi che mi hanno portata ad ipotizzare una gestione del patrimonio culturale in forma integrata quale possibile risposta all'insostenibilità del turismo.

Si è quindi adottato un metodo prevalentemente induttivo basato, fondamentalmente, sull'osservazione del contesto e sulla raccolta di dati, da cui sono emersi i concetti esplicitati nei capitoli precedenti. Si è preferito questo percorso a ritroso poiché un'analisi rigidamente strutturata e di tipo prettamente quantitativa non sembra congeniale alle specificità delle forme giuridiche analizzate, per cui, inoltre, spesso è complesso disporre di dati statistici affidabili. Il potenziale innovativo che, a parere di chi scrive, portano con sé fenomeni di gestione compartecipata della *res publica*, di cui la cultura è una manifestazione, merita indubbiamente di essere indagato in maniera più approfondita e rigorosa, ma senza ridurre la ricerca allo scatto di un'istantanea. L'analisi di fenomeni sociali di tale portata, infatti, va compiuta ed interpretata in modo dinamico, così come proposto da Corbin e Strauss[2]:

> *"Since phenomena are not conceived of as static but as continually changing in response to evolving conditions, an important component of the method is to build change, through process, into the method. The second principle pertains to a clear stand on the issue of "determinism." Strict determinism is rejected, as is nondeterminism."*

A tale proposito gli autori individuano dieci canoni caratteristici nella definizione di una Grounded Theory:

- La raccolta e l'analisi dei dati sono processi intercorrelati e simultanei.
- Il lavoro si basa su concettualizzazioni di dati, non sui dati reali di per sé.
- I concetti sono unità di base. Ad un livello più astratto ed ampio vi sono le categorie, le quali devono essere sviluppate e correlate.
- Il campionamento procede su basi teoriche.
- L'analisi fa uso di confronti costanti.

---

[1] Metodologia introdotta da B. Glaser e A. Strauss, The Discovery of Grounded Theory, Chicago, Aldine, 1967.

[2] J. CORBIN e A. STRAUSS, Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria, in Qualitative Sociology, Vol. 13, No. 1, 1990, p. 5.

- Modelli e variazioni devono sempre essere considerati.
- Il processo è parte integrante della teoria quale forma di adattamento alla realtà.
- La scrittura di memorandum teorici è parte integrante della teoria.
- Vanno continuamente sviluppate e verificate le ipotesi sui rapporti tra le categorie analizzate.
- Un *Grounded Theorist* non deve lavorare da solo.
- Le condizioni strutturali più ampie devono essere analizzate, per quanto siano microscopiche le ricerche.

In sintesi, si tratta di un'osservazione libera della realtà il cui scopo non è quello di rispondere ad una ricerca confermativa che verifichi una determinata ipotesi, quanto quello di esplorare una determinata situazione e costruire un modello dinamico per comprenderla. Cioè a dire:

> *"The aim is ultimately to build a theoretical explanation by specifying phenomena in terms of conditions that give rise to them, how they are expressed through action/interaction, the consequences that result from them, and variations of these qualifiers"*[3]

Nello specifico, la mia permanenza a Cordoba, in qualità di studentessa Erasmus e, in seguito, di tesista, mi ha permesso di mantenere uno sguardo privilegiato della realtà effettuando un'osservazione partecipata del contesto, poiché:

> "Già col semplice atto del guardare, e cioè, col rivolgere l'attenzione a questo o quel fenomeno, mettiamo in atto un processo di astrazione che consiste nello scegliere e nel decidere quali altri fenomeni debbano essere più o meno trascurato rispetto ad essi. Concentrarsi significa, tra l'altro, restringere la visione su ciò che realmente interessa"[4].

Dalla presa di coscienza che la città di Cordoba è una destinazione culturale che non può più sostenere gli attuali ritmi turistici, si è proceduto ad un'identificazione degli *stakeholder* principali e si è individuato nella categoria della *gestione del patrimonio* la chiave del cambiamento.

Per motivi di tempo e spazio sono state effettuate grandi semplificazioni, elidendo lungo il cammino variabili ed ipotesi in eccesso, secondo il cd. rasoio di Ockham, pur riconoscendo la complessità del fenomeno in esame. Ciò nel provare a tenere insieme tre dimensioni della ricerca nel corso di tutta la trattazione: quella della riflessione teorica sui concetti di patrimonio culturale e turismo sostenibile; quella dell'analisi giuridica in chiave comparata delle forme di gestione in tali settori, e, infine, l'analisi ravvicinata di un caso studio all'interno di una città Patrimonio dell'Umanità altamente turistificata.

Tale metodologia, valida anche per i capitoli precedenti, si è concretizzata segnatamente nelle seguenti forme:

- osservazione e analisi del contesto;
- analisi della letteratura di riferimento;
- analisi delle fonti normative ed una loro lettura incrociata;
- mappatura degli *stakeholder*;

---

[3] *Ivi*, p. 9.

[4] P.R. HOSTAETTER Voce "Osservazione", in Psicologia, Enciclopedia Feltrinelli Fischer, Feltrinelli, Milano, 1964, pp. 160-165.

- interviste ad agenti del territorio.

La finalità risiede nel costruire un framework di comprensione dell'attuale situazione turistico-patrimoniale di Cordoba, in particolare rispetto al suo patio tradizionale, secondo le seguenti ipotesi emergenti:

H1: il gestore della Fiesta de los Patios, l'Ayuntamiento, non sta reagendo in modo innovativo e partecipativo alle sfide che il turismo pone in ambito patrimoniale

H2: sono necessarie forme di gestione ibride e collaborative capaci di rispondere a diversi portatori di interesse

Si è giunti infine all'analisi ravvicinata di un caso, il Progetto PAX Patios de la Axerquía, quale potenziale forma di collaborazione fra settore pubblico e settore privato attraverso forme di attivazione patrimoniale dal basso e di alto valore sociale, in cui l'imprenditorialità sociale in forma cooperativa può fungere da protagonista in un processo di riappropriazione della cultura locale e di valorizzazione sostenibile (ambientale, sociale, economica, culturale) delle stessa. L'approccio del *single case study*[5] viene quindi adottato quale caso espressivo delle categorie analizzate e della teoria formulata nei capitoli precedenti[6] e sarà analizzato in forma dinamica secondo un modello evolutivo sulla falsariga di quello elaborato da Selin e Chavez[7].

1.1. Ringraziamenti

Il lavoro contenuto nella tesi, ed in particolare in questo capitolo, non sarebbe stato possibile senza l'appoggio delle tante persone che si sono rese disponibili nel condividere dati, informazioni e pensieri. In primis i miei professori A. Santuari e R. Cejudo Córdoba; secondariamente, tutte le persone che hanno partecipato al Simposio Internacional del Patrimonio como Bien Común di Cordoba, che sono state fonte di riflessione e scoperta. Per il lavoro di campo i numerosi operatori turistici e proprietari dei *patios* visitati. Un ringraziamento particolare ad Isabel Luque, punto di riferimento presso l'Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH), e all'architetto Gaia Redaelli per aver condiviso con me la sua visione della gestione del patrimonio e le

[5] R. K. YIN, Case Study Research: Design and Methods, Second Edition, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, SAGE Publications, Londra, 2003.

[6] "The single-case study is an appropriate design under several circumstances. First, recall that a single-case study is analogous to a single experiment, and many of the same conditions that justify a single experiment also justify a single-case study. One rationale for a single case is when it represents the critical case in testing a well-fonnulated theory (again, note the analogy to the critical experiment). The theory has specified a clear set of propositions as well as the circumstances within which the propositions are believed to be true. To confirm, challenge, or extend the theory, there may exist a single case, meeting all of the conditions for testing the theory. The single case can then be used to determine whether a theory's propositions are correct or whether some alternative set of explanations might be more relevant." (*ivi*, p.38).

[7] Cfr. S. SELIN e D. CHAVEZ, Developing an evolutionary tourism partnership model, in Annals of Tourism Research, Vol. 22, n. 4, pp. 844-856, 1995. Cfr *supra*.

modalità attraverso cui, insieme ad altri collaboratori, sta promuovendo con grande entusiasmo e professionalità forme di innovazione sociale e rigenerazione urbana a Cordoba.

2. Contesto: turismo urbano e Città Patrimonio dell'Umanità

La città è fin da tempi remoti la meta d'eccellenza per il turista culturale. Di fatto, l'antesignano del viaggio culturale moderno è il *Grand Tour* della classe aristocratica e dirigenziale del XVII e XVIII che proprio nei centri culturali urbani dell'Europa vedeva il culmine del proprio percorso formativo e di crescita personale. È, segnatamente, nei contesti urbani che il tradizionale viaggio romantico comincia a perdere la sua aurea elitaria ed esteticista per trasformarsi in un *business* capace di generare introiti per rispondere alla nascente domanda turistica.

> *"Es la ciudad el caldo de cultivo de esa demanda turística, pues es en ella donde se gesta la primera clientela turística. El enriquecimiento de la burguesía inglesa, alemana o francesa será el detonante de una demanda turística de origen urbano que aparece con la industrialización y la urbanización, y que se sumará a la tradicional aristocracia viajera del continente europeo. Pero, además, el turismo no sólo nació de la urbanización que acompañó a la industrialización. También fueron las ciudades las que acapararon, casi desde las más tempranas experiencias turísticas, el interés de los viajeros ilustrados, románticos e industrializados, al igual que también fueron los destinos predilectos de los antiguos fenicios, griegos o romanos. Es razonable esa atracción histórica. La ciudad constituye una importante aglomeración humana y ello la convierte en un auténtico lienzo sociológico, donde se concentran las costumbres y tradiciones de un país o región, a modo de verdadero epítome cultural."*[8]

In contesti urbani, quindi, si intravede nel patrimonio un input della catena produttiva turistica. Ciò che rileva è che la capacità di carico turistico delle città storiche è limitata, poiché le risorse del patrimonio culturale sono molto fragili e, in più, non rinnovabili[9], oltre a richiedere un ingente impiego di risorse in termini economici ed umani per la loro tutela e conservazione.

Il riconoscimento che viene dato alle città storiche dall'Unesco quali agglomerati (così come accade per i monumenti, i siti o i beni immateriali) costituisce quindi un onore e un onere, il cui scopo generale è quello di costituire uno strumento di facilitazione per una migliore conservazione e fruizione del patrimonio, che spesso si rivela un'arma a doppio taglio, esercitando una pressione insostenibile sulla capacità di carico dei

---

[8] M. TORRES MÁRQUEZ, El impacto de los modelos turísticos dominantes en los destinos urbano-culturales. reflexiones a propósito de Córdoba (España), in RIVERA MATEOS M. e RODRÍGUEZ GARCÍA L. (a cura di), Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario, Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba: AECIT, AACID y Unión Europea, 2012, pp. 145-220, p. 159.
Sul valore 'concentrato' della città, l'Autore continua*: "Agrupa en un territorio concreto y accesible las obras de arte y colecciones más significativas. Y, al mismo tiempo, disfruta de los servicios y vías de comunicación apropiados para hacerla cercana y accesible, mucho más que las menos humanizadas regiones rurales o naturales que, por ello, resultaban poco asequibles al viaje y a la visita de los curiosos. Por estas u otras circunstancias, la ciudad, desde tiempos remotos, ha sido el reclamo fundamental del turismo tradicional, pues "los grandes laboratorios del progreso humano han estado siempre en las ciudades". Nosotros diríamos igualmente que en ellas se han conciliado la cultura, el arte, la museología, la tecnología y las comunicaciones, pues las ciudades, tanto las urbes históricas como las más jóvenes, son auténticos recipientes territoriales de la cultura concentrada, de la historia y del progreso, algo similar a una rica y amplia estratigrafía cultural en la que cada estrato o nivel representa y ofrece un sedimento del pasado en el presente."*

[9] TROITIÑO VINUESA M. A., Turismo y desarrollo sostenibile em ciudades historóricas, in Ería, n. 47, 1998, pp. 211-227, p. 215.

centri urbani, in particolare quelli di dimensioni contenute. Già nel 1998 uno dei grandi esperti in materia, Troitiño Vinuesa[10], sottolineava che il 70% delle città certificate dall'Unesco dichiarava che i costi di protezione non venivano sufficientemente bilanciati dagli introiti generati dal turismo, evidenziando la necessità di ripensare il turismo in forma innovativa e più sostenibile affinché questo generi impatti positivi, anche sul patrimonio culturale. Inoltre, anche se i dati sugli effetti della dichiarazione Unesco sono discordanti, è in genere riconosciuto l'effetto di breve termine[11], che può generare effetti perversi sulle politiche del territorio.

Una posizione alquanto critica sull'etichetta Unesco quale fonte di insostenibilità turistica è quella di D'Eramo, secondo il quale essa provoca un processo di "urbanicidio"[12].

Il turismo di massa rischia inoltre di svuotare di significato il patrimonio culturale, materiale ed immateriale, e di trasformare i centri urbani in non-luoghi privi di valore identitario, relazionale e storico. Il caso della dichiarazione di Patrimonio Immateriale dell'Umanità della *Fiesta de los Patios de Córdoba*, è uno dei casi più eclatanti al mondo degli effetti distorsivi che il marchio Unesco può provocare[13].

2.1. Cordoba

Cordoba è una delle città più antiche d'Europa, fondata nel II sec. a.C. è stata punto di incontro fra Oriente e Occidente; da capitale della provincia romana Baetica a capitale del califfato di Omeya nel X secolo, centro del giudaismo sefardita prima dell'espulsione nel 1492 e zona di frontiera nel corso della *Reconquista* cristiana. Ricca di storia, tradizioni popolari, personaggi illustri cui ha dato i natali, da Seneca ad Averroè, la "città delle tre culture" detiene il record di dichiarazioni Unesco:

---

[10] *Ibidem.*

[11] P. BATTILANI, A. CERABONA e S. SGOBBA, Il ruolo dei residenti nella valorizzazione culturale, Rivista di Scienze del Turismo - Ambiente Cultura Diritto Economia, Vol. 1, 2014, pp. 15-42, p. 19.

[12] Cfr. D'ERAMO M., Il selfie del mondo: indagine sull'età del turismo, Milano, Feltrinelli Editore, 2017, cap 7 in cui l'A. sostiene che "a decretarne la morte basta un verdetto, al termine di una trafila burocratica, emesso da un edificio parigino. L'edificio si trova a Place Fontenoy, nel settimo arrondissement. Questo verdetto è un label indelebile, un brand che, come dice il termine, ti marchia (a fuoco) per sempre. Parlo dell'etichetta di "Patrimonio dell'umanità" (in inglese, World Heritage) rilasciata dall'UNESCO. Il tocco dell'UNESCO è letale: dove appone il suo label, letteralmente la città muore. È sottoposta a tassidermia. Questo vero e proprio urbanicidio (brutta parola, ma sempre meglio dell'orribile 'femminicidio') non è perpetrato di proposito, anzi, è commesso in perfetta buona volontà e buona fede, per preservare (appunto) un 'patrimonio' dell'umanità. Ma, come dice la parola, preservare vuol dire imbalsamare, o surgelare, risparmiare dall'usura e dalle cicatrici del tempo: vuol dire, letteralmente, fermare il tempo, fissarlo come in un'istantanea fotografica, sottrarlo quindi al cambiamento, al divenire".

[13] Così si esprimeva José Maria Manjavacas (coordinador de Etnocórdoba) in occasione del Simposio Internacional del Patrimonio como Bien Común tenutosi a Cordoba il 12, 13 e 14 Dicembre 2018 cui ho avuto onore di partecipare.

- Mezquita-Catedral dal 1984

Figura 10: Mezquita-Catedral
(http://www.ciudadespatrimonio.org/mgrafico/cordoba/Mezquita-Catedral.JPG)

- Centro storico (ampliamento della dichiarazione del 1984) nel 1994

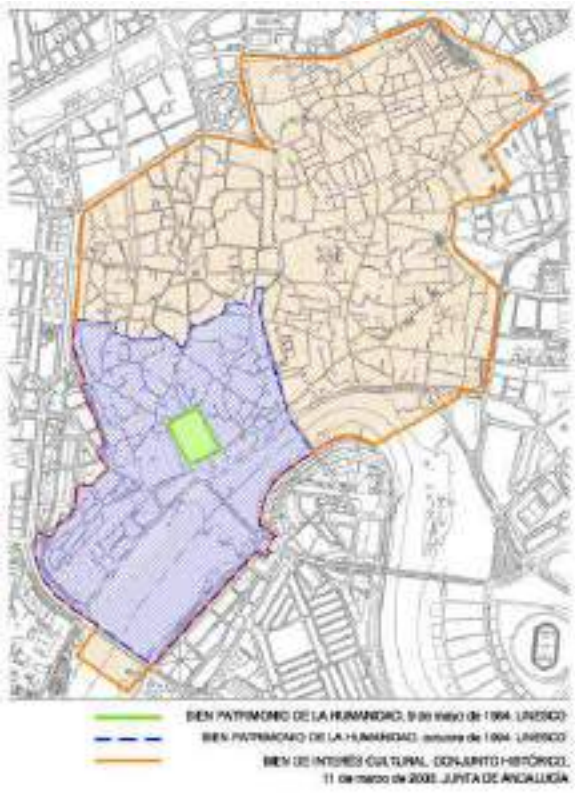

Figura 11: A sinistra delimitazioni del centro storico; a destra Alcázar de los Reyes Cristianos all'interno dell'area Unesco (http://www.gmucordoba.es/casco-historico/patrimonio-de-la-humanidad)

- Fiesta de los Patios, come Patrimonio Immateriale dell'Umanità nel 2012

Figura 12: Locandina della Fiesta de Patios 1933 e 2018
(http://patios.cordoba.es/es/historia_carteles)

- Giacimento archeologico della Ciudad Califal De Madinat Al-Zahra nel 2018

Figura 13:Medina Azahara
(http://www.museosdeandalucia.es/web/conjuntoarqueologicomadinatalzahra)

La ricchezza patrimoniale della città consiste non solo nell'immenso valore intrinseco e materiale dei beni considerati, ma in un reticolato di rapporti umani che hanno tradizionalmente caratterizzato la città, in particolare nel centro.

> *"Córdoba aporta al Patrimonio de la Humanidad, también, la vida de su casco histórico. El segundo más grande europeo, con más de treinta mil residentes. No es un decorado para turistas, en él habita Córdoba por medio de gentes sencillas y de importantes instituciones acrisoladas en el corazón de la ciudad. Plazas, patios, pequeñas calles, mansiones y monumentos se abren a su descubrimiento. Córdoba, en fin, es una ciudad que se extiende más allá de su patrimonio tangible y guarda sus mejores tesoros en su interior y en silencio, aguardando a quien sepa verdaderamente abrir el cofre de sus tesoros para mostrárselos."*[14]

3. Il *Patio Cordobés* e la *Fiesta de Patios*

La casa-patio è piuttosto rappresentativa dell'evoluzione storica della città, coniugando la matrice romana, quella araba e quella cristiana nella sua struttura, che è fondamentalmente una risposta abitativa ad un particolare microclima mediterraneo. Esistono diverse tipologie di patio, il quale può far parte di antichi ospedali, conventi, palazzi signorili o *patios populares*.

Con tale termine si fa riferimento tipicamente allo spazio comune all'interno di case private, spesso abitate da più famiglie (*casa de vecinos*) da cui deriva uno stile di vita caratteristico di tipo comunitario[15]. Il patio, oltre ad

[14] http://www.ciudadespatrimonio.org/ciudades/index.php?cd=4

[15] "Este tipo de vivienda suele tener un patio central alargado de uso común donde se sitúan los lavaderos, cocinas y aseos generales. Sus ocupantes, precedentes del medio rural, ajardinan estos espacios comunes con macetas particulares que cada vecina cuida y exhibe, consiguiendo con ello suavizar el carácter de acuartelamiento de este tipo de patio.
La vida en un patio de vecinos se movía en unos parámetros ideológicos, sociales y económicos que la diferenciaban notablemente del transcurrir diario en otros espacios arquitectónicos.
En estas viviendas nos encontramos con los llamados "espacios privados" habitaciones o salas, reservados a la vida íntima de la familia. Por otra parte no encontramos los "espacios comunes" y de "uso compartido" patio, lavadero, pozo, galerías, etc. que son utilizados como una extensión de las viviendas, creando importantes espacios de sociabilidad, donde se daba lo que hemos denominado "comunidad de servicios".
También podemos encontrar los "espacios semicomunales" como serían las parcelas del patio que se encontraban enfrente de las viviendas. Estos espacios se utilizan no sólo para sentarse y charlar, sino también para colocar los muebles que no caben en las habitaciones que ocupan.
El patio es un elemento irrenunciable de la calidad de vida que allí se posee. La vida en una casa de vecinos tiene un carácter introvertido, se hace hacia el interior, evitando en lo posible los contagios y contactos con el exterior. La casa no mira hacia la calle, se mira hacia sí misma, a su patio.
Por ello, el patio de la casa de vecindad se transformaba en una gran sala de estar, donde la vida de la familia tenía una gran transparencia, convirtiéndose así estas viviendas de Córdoba en grandes familias que pertenecían a la casa antes que al barrio, pertenecían al corral de Bataneros, a la casa de las Campanas, a la de los Muchos, a la de Paso de la Lagunilla…, dándose una curiosa división entre "ellos", es decir los de fuera y "nosotros" los de dentro.
El patio, era el núcleo central que aglutinaba todas las piezas, recibía la mayoría de los servicios comunes y se convertía en el espacio de la vida comunitaria, centralizando la comunicación interna, ya que organizaba el conjunto de todas las dependencias."

adempiere alla funzione di illuminazione, temperamento climatico e ventilazione del resto della struttura, costituisce il cuore pulsante della stessa, quale spazio di lavoro, educativo, ludico e di incontro che creava fra gli abitanti un senso di appartenenza alla casa, ancor prima che al quartiere (*barrio*).

Durante la prima metà del XX secolo, inoltre, la *casa de vecinos* costituisce una soluzione abitativa per poveri e operai, cui vengono affittati antichi *patios* riconvertiti in casa vicinale o costituiti dall'occupazione di parcelle di terreno in disuso attorno alle quali vengono costruite stanze e appartamenti, dando forma a *casas-patio* dalla struttura irregolare.

Ciò che contraddistingue il patio è quindi la convivenza[16], prima del valore estetico, essendo la *casa de vecinos* originariamente teatro di una vita umile e austera, spesso e volentieri insalubre e sovraffollata, ben diversa dall'immagine "tutta rose e fiori" cui siamo abituati oggi.

Anche per questo motivo il patio popolare è vittima di una sorta di rifiuto culturale[17], per la sua associazione alla vita povera della classe operaia. Quest'ultima, a partire dagli anni '70, inizia a spostarsi nelle periferie dove vengono costruiti alloggi sociali e così, gradualmente, inizia a perdersi lo stile di vita comunitario associato alla *casa de vecinos*.

Figura 14: Antico scatto di un patio cordobese
(Archivo Municipal, in http://patios.cordoba.es/es/historia_que_son_los_patios)

https://www.amigosdelospatioscordobeses.es/patios-populares/

[16] Cfr, IESA, Aspectos Sobre El Patio Tradicional Cordobés. Resultados De Informantes Clave Y Avances De Relatos Y Grupos, Instituto De Estudios Sociales Avanzados (Iesa-Csic), n.d., p. 6.

[17] "Todos los aspectos positivos y valores que encontramos en los patios, como la solidaridad, la tolerancia, la ayuda mutua, el compartir los sufrimientos…., no son asumidos ya por la última generación que nació en los patios, y que desea salir de allí para vivir una vida moderna más individualista marcada por el confort y lo nuevos medios. Se acentúa así el conflicto generacional, con dos discursos divergentes y enfrentados entre sí: una vida comunitaria donde se pone el énfasis en lo solidario frente a una vida más atomizada, individualista y autónoma, donde se pone el acento en una teórica independencia". *Ibidem.*

Per quanto riguarda la Festa, questa consiste essenzialmente nell'apertura gratuita dei *patios* al pubblico per un periodo di 10-15 giorni nel mese di maggio. Contestualmente i *patios* partecipano a un concorso a premi, che vengono attribuiti da una giuria ai migliori in gara (suddivisi in varie categorie, basicamente: moderno, antico, fuori concorso).

La documentazione ufficiale individua la sua origine nel 1918, probabilmente come celebrazione spontanea del proprio quartiere e una prima gara di cortili nel 1921 senza molto eco popolare che viene riproposta nel 1933. Interrotta durante la guerra civile, viene ripresa nel 1944 e da allora segue un progressivo aumento della specificazione delle norme di partecipazione e del ritorno mediatico, riconosciuta come *Fiesta de Interés Turístico Nacional* e *Patrimonio Inmaterial Andaluz* (Vedi Box 1) fino alla conclamazione avvenuta nel 2012 con la Dichiarazione di Patrimonio Immateriale dell'Umanità dell'Unesco.

Figura 15:A sinistra, fila per accedere ad un patio; a destra, botellón in zona ad elevato valore patrimonilae - Cuesta del Baílio (Fonte: Diario de Córdoba)

Nel corso degli anni, quindi, l'eco mediatico della Festa e le politiche comunali mirate ad attirare un numero sempre maggiore di turisti ha contribuito a fare del "maggio cordobese" (Romería, Fiesta de los Patios, Cruces de Mayo, Batalla de las Flores, Feria) un marchio prezioso che, oltre alla tradizionale valenza di inno celebrativo della primavera, ha acquisito in anni più recenti una portata economica senza precedenti.

BOX 1. Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía

La Teoria dei Beni Culturali ha sancito che il valore di un bene culturale materiale, mobile o immobile, deriva dal suo valore simbolico e dall'essere testimonianza di una cultura presente o passata. Ciò viene recepito tanto a livello nazionale quanto a livello autonomico. Per quanto riguarda l'Andalucia, la prima *Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía* (1991) definisce "*patrimonio etnográfico*" come "*cultura y modos de vida propios del pueblo andaluz"* e la legge attuale (Ley 14/2007, de 26 de Noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía) considera "*el Patrimonio Histórico expresión de la identidad del pueblo andaluz, de su trayectoria histórica y diversidad cultural*". Supera la denominazione di "*patrimonio etnografico*" e la sostituisce con "*patrimonio etnológico*" intendendo "*formas de vida, cultura, actividades y modos de producción propios de la comunidad de Andalucía*".
La tipicità della normativa rispetto a quella statale risiede nella visione moderna del patrimonio – con attenzione alla sua dimensione immateriale e alla fruizione collettiva dello stesso –, offrendo infatti la possibilità di dichiarazione di Bene di Interesse Culturale, oltre a quelle identificate dalla l6/1985, tre tipologie: a) luogo di interesse etnologico, b) luogo di interesse industriale; c) zona patrimoniale. Altri punti di forza delle Legge in parola sono lo spazio d'azione e la responsabilità in capo alle amministrazioni locali e la coordinazione con le leggi in materia urbanistica.
Facendo specifico riferimento al patrimonio di interesse etnologico, questo può essere costituito da patrimonio mobile, immobile o attività di interesse etnologico (saperi e usi tradizionali, artigianato, cosmovisioni e forme tradizionali di interpretare le cose, feste, rituali ecc.).

I *patios* di Cordoba sono un eccezionale esempio di patrimonio che racchiude in sé le tre espressioni combinate fra loro: immobile, per il valore strutturale architettonico; mobile, in relazione agli ornamenti, alla vegetazione, ai mobili e ai vari complementi; di attività di interesse etnologico (trasmissione di saperi, sociabilità, storicità ed elevata significatività del rituale festivo a cui sono associati).

Oltre a provocare un turismo massivo e altamente stagionalizzato e concentrato in questo periodo, il maggio cordobese sta assumendo una crescente associazione logica con il *botellón juvenil*, piuttosto che con la fioritura dei *patios* della città.

> *"Mayo es tan importante para la ciudad que no tiene este mes días suficientes para celebrarlo como se merece, pues se dice en Córdoba que mayo empieza en abril con la romería de Santo Domingo y termina en junio con la feria de Nuestra Señora de la Salud"*[18]

Tale processo si è talmente consolidato tanto che la Festa costituisce, oltre ad una tradizione locale, un'icona della società cordobese, ma più come "logotipo" che come essenza identitaria della stessa. Il valore maggiormente riconosciuto attualmente dalla società cordobese rispetto alla *Fiesta*, infatti, non consiste nel suo valore sociale-comunitario, bensì nella differenziazione rispetto al resto delle località andaluse che essa offre; ogni città o *pueblo* ha la sua feria e le sue *cruces*, ma solo a Cordoba si festeggiano los *patios*[19].
La società, quindi, ha inconsciamente inglobato la visione turistico-centrica e scenografica della *Fiesta*, costituendo quest'ultima l'orgoglio campanilista dei suoi abitanti ed il *brand* di riferimento come destinazione turistica, essendo effettivamente il momento più importante dell'anno a livello di visite.

[18] IESA, op.cit., p. 11.
[19] *Ivi*, p. 45.

La conseguenza è una sempre maggiore pressione turistica sulla *Fiesta* che sta iniziando a sollevare preoccupanti considerazioni sulla sua sostenibilità. I proprietari infatti lamentano una sorta di abbandono da parte delle istituzioni e un mancato riconoscimento del loro impegno nel far sì che ogni anno i *patios* possano offrire al visitatore un'immagine amena e appagante; il settore alberghiero sembra essere il vincitore indiscusso, ma senza contribuire in termini di investimenti al sostentamento della festa. Gli stessi turisti lamentano le code interminabili e la mancanza di negozi di *souvenir*, facendo intendere che il valore culturale e sociale del patio si sta perdendo, lasciando libero il cammino al turismo mordi e fuggi e alle speculazioni degli investitori – spesso stranieri – del settore turistico.

Si analizzano di seguito i principali portatori d'interesse rispetto al fenomeno turistico e alcuni usi alternativi della *casa de vecinos*, nella convinzione che il modello che si è imposto negli ultimi anni, puntando ad un richiamo del turista attraverso la "monocoltura" del maggio cordobese è ormai diventato insostenibile dal punto di vista sociale, ambientale, culturale ed anche economico.

Infatti, se solo dal 2010 al 2017 il numero di presenze nella città è cresciuto a tassi incredibili per un totale di circa il 50%, il 2018 si è chiuso invece con -4,3%. Nello stesso periodo di riferimento, inoltre, alla crescita dei turisti non è stata associata una crescita del loro consumo medio, che anzi è diminuita del 16,6%.[20] I dati sono sintomatici del fatto che la città non riesce a godere e a mantenere *in loco* i benefici generati dal turismo e che la cd. bolla turistica sta per esplodere.

Si riconosce che il turismo in una città patrimoniale possa contribuire al finanziamento della conservazione e valorizzazione del patrimonio, come dei servizi infrastrutturali urbani e degli eventi culturali; ma i benefici sono decrescenti quanto più la città dipende dal turismo[21] (cd. "monocoltura") e, quindi, il ruolo della P. A. è fondamentale nell'adottare forme di gestione strategiche tali per cui i benefici possano essere distribuiti ai vari agenti del territorio in modo duraturo e sostenibile.

Nella città di Cordoba "salvaguardia del patrimonio" e "sostenibilità turistica" sono parole feticcio, usate con tono propagandistico e politicamente corretto, ma prive di significato reale[22]. La gestione inadeguata da parte delle istituzioni e la massificazione del turismo, ha provocato evidenti effetti negativi, che, per quanto riguarda in particolare la *Fiesta de los Patios* sono sintetizzabili come segue:

- *"Banalización del patrimonio, obviando su significación simbólica e identitaria.*
- *Comercialización del patrimonio por parte de grandes touroperdores.*
- *Acciones inadecuadas de difusión y promoción*
- *Transformación de bienes "vividos y sentidos" por las sociedades locales en bienes de consumo para una parte de la sociedad y los turistas.*

[20] Dati de la Encuesta de Coyuntura Turística, in https://sevilla.abc.es/andalucia/cordoba/sevi-balance-turistico-decada-boom-visitantes-cordoba-no-traslada-gasto-201901270906_noticia.html

[21] R. COLMENAREJO, Fundamentos para una gestión turística sostenible de la fiesta de los patios en Córdoba. Córdoba: Servicio de Publicaciones UCO, 2015, p. 60.

[22] J. M. MANJAVACAS, Patrimonio cultural y actividades turísticas: aproximación crítica a propósito de la fiesta de los patios de Córdoba, en Revista andaluza de antropología, n. 15, pp. 127-155, Settembre 2018, p. 147.

- *Idealización del destino a través de operaciones "cosméticas" urbanas emprendidas por gestores locales y empresas turísticas."*[23]

3.1. Mappatura degli Stakeholder

La riflessione è stata condotta in base al modello di salienza per la mappatura degli stakeholder, secondo il quale i portatori di interesse vengono suddivisi secondo tre attributi (vedi Fig. 16):

- **Potere**: la capacità che ciascun stakeholder è in grado di esercitare (in modo coercitivo, utilitario o incentivante) per quanto riguarda un progetto o il suo esito.
- **Legittimazione**: il livello di coerenza ed appropriatezza delle richieste di ciascun stakeholder rispetto agli obiettivi del progetto.
- **Urgenza**: il livello di priorità delle esigenze, delle attese e dei requisiti riportati da ciascun stakeholder.

Una volta individuati tali attributi, i portatori di interesse possono essere definiti "latenti" se posseggono solo un attributo, "con aspettative" se posseggono due attributi; "definitivi" se ne posseggono tre. In base all'osservazione fenomenologica, al dialogo *in loco* e all'analisi della letteratura, si evince che il gruppo su cui va posta maggiore attenzione è quello dei residenti (tanto proprietari e abitanti di Casa Patio quanto il resto della comunità locale).

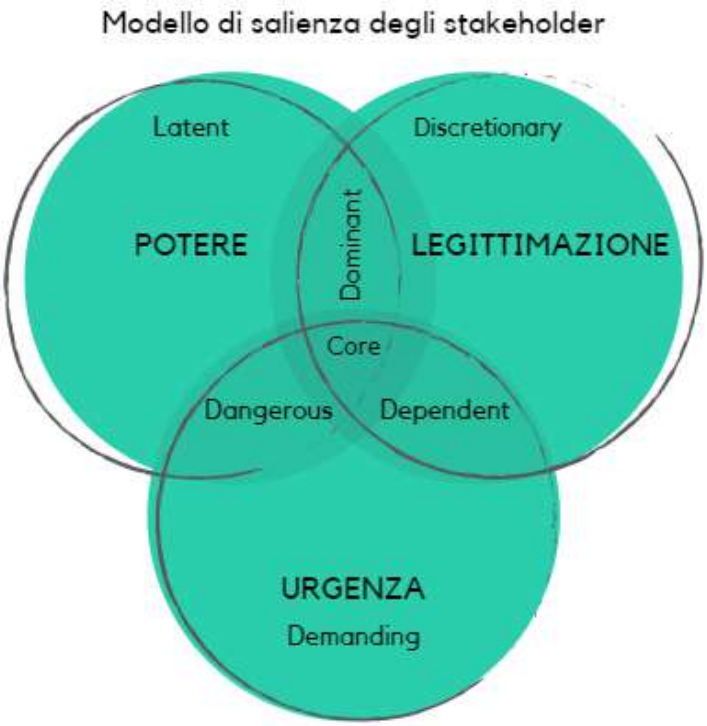

Figura 16: Modello di salienza degli stakeholder
(elaborazione propria)

[23] *Ibidem.*

Tale gruppo, infatti, è portatore di grandi aspettative e presenta un alto grado di: a) *legittimazione*, ricordando che in questa trattazione si è assunto l'approccio *community-based* nelle politiche locali di gestione turistica e patrimoniale; b) *urgenza*: seppur con diverse sfumature, tutti i sottogruppi di questa categoria sono altamente a rischio per via della massificazione del turismo in occasione della Festa dei Patios.

A titolo esemplificativo si pensi che nel 2018 i visitatori della Fiesta de los Patios sono stati circa 1 milione e 200.000, in una città che supera di poco i 300.000 abitanti.

"Se su Marte c'è la vita, anche i marziani verranno a visitare i patios di Cordoba."[24]

Segnatamente, gli abitanti lamentano uno sforzo eccessivo rispetto alla scarsa remunerazione di cui beneficiano non solo a livello economico, ma anche in termini di riconoscimento istituzionale della funzione sociale svolta[25];

"Le sovvenzioni del comune non bastano nemmeno a coprire il consumo di acqua…
mentre i cinesi ci regalano le piante."[26]

I residenti del centro storico in generale lamentano un'eccessiva *turistification* che rende invivibile la città e, situazione ancora più drastica, la speculazione di grandi investitori del settore turistico alberghiero e la diffusione di forme di affitto a breve termine di abitazioni private[27](nella maggior parte de casi in forma irregolare[28]), acuisce l'emergenza abitativa delle fasce più svantaggiate della popolazione, fomentando fenomeni di *gentrification*.

L'attributo mancante alla categoria dei residenti è quello del *potere*, poiché la categoria in esame non viene rappresentata di fronte alle istituzioni e le associazioni di rappresentanza non riescono ad affermarsi quali mediatrici di fenomeni di cittadinanza attiva. Per questo motivo, considerando che i principali impatti negativi provocati dalla massificazione turistica della festa de *los Patios* sono la progressiva perdita del valore culturale

---

[24] Con questa espressione uno degli intervistati (abitante di casa patio nel quartiere di San Basilio) descrive la massificazione della Fiesta, avvenuta in particolare dopo l'iscrizione alla lista Unesco.

[25] Fra i costi, la maggior parte degli intervistati cita l'acqua, le piante e i costi di imbiancamento dei muri (effettuato in media due volte all'anno), nonché il costo temporale che spesso consiste nella rinuncia ad altri impegni di ozio o lavoro (cd. costo opportunità). Inoltre, nei giorni della Festa, il concorrente deve essere sempre presente negli orari indicati, pena l'esclusione dalla competizione.

[26] Dichiarazioni di un abitante di un patio divere volte vincitore del concorso. Si riferisce alle sovvenzioni del comune per le spese (elargite in base alla grandezza del patio: piccolo, medio, grande) e alla donazione di bulbi e piante ai proprietari di casa patio elargite dal magnate cinese del colosso alberghiero Zizai Hotels, Jianping Fu, promotore del Festival Internacional de Arte Floral Contemporáneo Flora.

[27] È il caso ad esempio della piattaforma AirBnB, considerata quale forma di *sharing economy*, ha sollevato diverse critiche sugli impatti negativi che genera alle economie locali e che ha spinto numerose città e regioni del modo ad adottare legislazioni specifiche per impedirne un uso incontrollato.
In Andalucia si è regolamentato tale fenomeno con *Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos* (BOJA núm 28, de 11 de febrero de 2016).

[28] Cfr https://www.turismodecordoba.org/encuesta-a-residentes-en-cordoba-sobre-las-viviendas-con-fines-turisticos
e https://www.europapress.es/andalucia/turismo-00476/noticia-55-viviendas-turisticas-cordoba-no-estan-registradas-informe-municipal-20181003170018.html

del patio e la speculazione immobiliare nel centro storico, si identifica nella comunità residente il principale portatore d'interesse, tenendo sempre presente le inter-relazioni con gli altri attori (vedi Fig. 17).

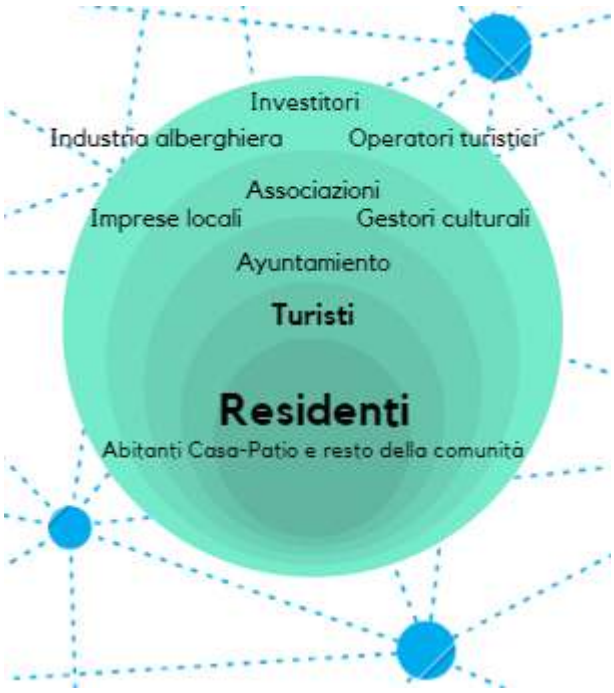

Figura 17: Costellazione stakeholder con focus sulla comunità locale (elaborazione propria)

Come sottolineato dalla ricerca condotta da Colmenarejo[29] sulla gestione sostenibile della Fiesta, le associazioni sono il principale interlocutore dell'Ayuntamiento ma non hanno un forte potere contrattuale, detenuto invece da soggetti quali Fundación Cajasur, che pur non avendo un ruolo diretto nella Festa rappresenta un attore di forza per i grandi investimenti nel settore culturale[30]. Attualmente, il gestore della *Fiesta* è a tutti gli effetti l'Ayuntamiento, così come succede in quasi tutti gli ambiti del settore turistico, in cui non sono stati rilevati fenomeni particolarmente collaborativi fra settore pubblico e settore privato, che agiscono secondo una logica prevalentemente dialettica. Inoltre, la principale associazione in materia di *patios* (Amigos de lo Patios de Cordoba) non compie un ruolo di *advocacy* in rappresentanza degli abitanti di casa patio (cosa che fanno invece associazioni minori) avendo assunto negli anni un ruolo di spalla dell'amministrazione locale[31].

Il problema alla base consiste nel mancato riconoscimento da parte di tutta la comunità del valore sociale e patrimoniale del patio, ancora legato ad un'immagine di povertà ed esclusione sociale. Per fare un parallelismo con la situazione italiana si pensi a due siti, entrambi dichiarati dall'Unesco Patrimonio dell'Umanità, che

[29] R. COLMENAREJO, op. cit.
[30] Cfr. *infra*.
[31] Per questo motivo in R. COLMENAREJO, op. cit., p. 193 mentre le associazioni vicinali sono definiti quali *key-stakeholder* per la gestione sostenibile della Festa, l'Associazione Amigos de Patios de Cordoba viene addirittura qualificata come "non *stakeholder*".

hanno seguito percorsi diversi: Alberobello e Matera. Nella prima è sempre stato riconosciuto ai trulli il loro valore identitario, mentre a Matera i sassi sono ancorati ad un'immagine di arretratezza e insalubrità della vita che ha reso questa perla lucana sconosciuta ai più per anni e fonte di vergogna più che di vanto per la comunità locale[32]. Il valore simbolico, ancora prima di quello materiale, percepito dalla comunità, è determinante nel facilitare o meno processi *bottom-up* di attivazione patrimoniale e turistica del territorio. La cultura è, quindi, pre-condizione dell'attivazione patrimoniale e del turismo culturale.

La Spagna, ed in particolare l'Andalusia ed il contesto urbano di città come Cordoba, è caratterizzata da un tessuto fortemente polarizzato dove la classe media è quasi inesistente, e vi è una separazione estrema (che va sempre più acuendosi) fra ceto basso e ceto alto, ancorato per certi aspetti al retaggio dell'aristocrazia e del franchismo.

La situazione politico-amministrativa, inoltre, caratterizzata da un interventismo del pubblico più accentuato che in Italia, non ha favorito fenomeni di sussidiarietà orizzontale e l'affermarsi di una cittadinanza particolarmente attiva attendendo spesso l'intervento dello Stato paternalista per rispondere ai problemi sociali emergenti. Oggi però, con la *spending review* e la contrattura delle risorse disponibili tale attesa spesso rimane insoddisfatta.

4. Forme di attivazione del patio

Come si è detto sopra, il patio ha perso negli anni il suo valore originario quale spazio condiviso catalizzatore di convivenza all'interno della *casa de vecinos*. La crescente rilevanza turistica dello stesso ha inoltre provocato una continua ricerca del *valore di scambio* dello stesso rispetto ad una perdita crescente del suo *valore d'uso* di tipo comunitario, sociale e relazionale. Sono stati rilevati diversi modelli di gestione ed uso del patio (oltre a quello abitativo) che oscillano fra pubblico e privato, profit e non profit che sono di seguito riassunti tramite esempi.

[32] Cfr P. BATTILANI, A. CERABONA e S. SGOBBA, Il ruolo dei residenti nella valorizzazione culturale, Rivista di Scienze del Turismo - Ambiente Cultura Diritto Economia, Vol. 1, 2014, pp. 15-42.
"Nella nostra ricerca ci si è concentrati soprattutto sulle condizioni che possono facilitare un atteggiamento pro-attivo da parte dei residenti e stimolare uno sviluppo di tipo bottom up. Questo è il percorso che si è storicamente avviato ad Alberobello, ma non a Matera. Il confronto fra le due destinazioni ha messo in evidenza come le caratteristiche e la storia del bene culturale che ha ottenuto il riconoscimento Unesco svolgano un ruolo cruciale. In particolare mentre nel caso di Alberobello i Trulli fanno da sempre parte dell'identità locale, i Sassi sono stati per molti decenni un simbolo di arretratezza e di povertà. Inoltre mentre la ristrutturazione dei Trulli è avvenuta in modo progressivo senza modificarne la struttura proprietaria di tipo familiare, nel caso dei Sassi i Piani di sviluppo e di risanamento hanno prodotto il completo abbandono e la perdita della proprietà da parte delle famiglie che là vivevano. In questo modo se i Trulli sono sempre stati considerati un patrimonio delle famiglie e della comunità da valorizzare, i Sassi sono, ancora oggi, per le generazioni più anziane una memoria non piacevole, da dimenticare più che da valorizzare." (*ivi*, p. 38).

4.1. Gestione privata tramite *fundación bancaria*

È il caso del Palazzo di Viana, uno dei monumenti principali della città che nasconde al suo interno 12 patios che seguono l'evoluzione storica di cinque secoli del palazzo signorile. La proprietà è stata di diverse famiglie nobiliari che si sono alternate nel tempo, fino all'annuncio della vendita del 1980 che suscitò fermento da parte di associazioni, giornali, politici, fino all'intervento della Caja Provincial de Córdoba (oggi Cajasur) che giunge ad un accordo con la proprietaria ed acquista il palazzo.

Figura 18: Patio de Columnas, Palacio de Viana (http://www.palaciodeviana.com/los-patios/)

Ha aperto le sue porte il 31 ottobre 1981 ad un pubblico che non aveva mai visto l'interno del Palazzo di Viana, nonostante avesse convissuto con lui per cinque lunghi secoli. Nel 1981 è stato dichiarato Monumento Storico Nazionale e Giardino Storico Artistico nel 1983. Oggi il Palazzo di Viana è gestito dalla Fondazione Cajasur, che lo ha reso una risorsa turistica e culturale fra le più importanti della città.

4.2. Gestione privata tramite *Asociación*

Figura 19: Patio San Basilio 50 e dettaglio targa fondazione (scatti propri)

L'Asociación de Amigos de los Patios Cordobeses nasce nel 1974 per proteggere e diffondere la cultura del patio, e oggi conta circa 500 soci a suo sostegno. In seguito alla fondazione, viene acquistata la casa di San Basilio 50 (oggi 44) nel Barrio del Alcázar Viejo, dotata di un bellissimo patio popolare; nel 1982 viene acquisita una casa con patio di tipo signorile, la Casa de las Campanas, in Calle Siete Revueltas 3.

Il Patio di San Basilio 50 è un punto di grande interesse della città. Oltre ad essere sede dell'associazione, partecipa al concorso[33] ma rimane aperto tutto l'anno con ingresso gratuito, favorendo una diffusione destagionalizzata della trazione del patio anche al di fuori del mese di maggio. Fra i *patios* è forse il più conosciuto, riconosciuto e riconoscibile di Cordoba.

4.3. Gestione privata tramite *Sociedad Limitada*

Figura 20: Uno dei cortili di DePatios: calle Postrera 28 (scatto proprio)

De Patios S.L. offre dal 2012 un percorso a pagamento di 5 *patios* all'interno di uno dei *barrios* più caratteristici della città, San Basilio, tutti appartenenti a diversi proprietari privati particolari, legati fra loro per lo più da legami familiari, il che fa dell'impresa una sorta di modello a gestione familiare, in cui il fattore umano rimane altamente determinante. L'iniziativa si sviluppa in un primo momento in forma associativa con lo scopo di offrire ai turisti la possibilità di visitare i *patios* durante tutto l'anno. La particolare vicinanza con la Mezquita, infatti, provoca un flusso altissimo di turisti che, anche al di fuori del periodo festivo, vogliono visitare i *patios*. Tutti gli abitanti intervistati lamentavano una continua pressione da parte dei visitatori, a qualsiasi ora ed in qualsiasi stagione. Ora, grazie allo strumento societario promosso da uno dei proprietari più giovani, gli abitanti iniziano a ricevere un riconoscimento economico per il loro impegno e per i costi diretti di

[33] Si evidenzia che per poter partecipare al concorso il patio deve essere abitato o sede di attività.

manutenzione e si sono organizzati in maniera strutturata per rispondere alla domanda turistica. Alcuni dei proprietari sono pensionanti, altri lavoratori che devono coniugare questo impegno con la professione svolta; tutti nell'insieme affermano che le entrate costituiscono un aiuto ed un incentivo, ma il profitto non è lo scopo poiché si tratta di persone che si sono prese cura del patio per tutta la vita, senza perseguire un tornaconto economico. Hanno trovato però, grazie allo spirito imprenditoriale di uno degli abitanti più giovani, un modo di ricevere un *dinerillo*, uno stipendio fisso, indipendentemente dal numero delle visite poiché dipendenti a contratto della società, e poter dedicarsi a pieno alla cura del proprio patio.

Figura 21: Stanza turistica in Calleja Barrera 1 e dettaglio del patio
(a sinistra, Booking.com; a destra, scatto proprio)

La visita al patio si trasforma in un *business* attivo tutto l'anno, i cui profitti vengono suddivisi fra i diversi proprietari. La società offre inoltre un servizio di pernottamento e di pacchetti di esperienze turistiche.
L'uso del patio a fini lucrativi e commerciali è costato a due *patios* del quartiere, uno appartenente al percorso De Patios (calle Duartas 2) la squalifica dal concorso della Fiesta, la cui finalità originaria è divergente dall'uso che questa società fa del patio, pur contribuendo ad una destagionalizzazione e diffusione di questa tradizione.

4.4. Gestione pubblica tramite *empresa municipal*

Tra il 2014 ed il 2015 VIMCORSA, impresa municipalizzata per l'edilizia residenziale pubblica, acquista e riabilita la casa patio di calle Trueque 4, nella Axerquía Norte, e vi costituisce il *Centro de interpretación de la Cultura Inmaterial* con lo scopo di dotare la città di un patio pubblico aperto e visitabile tutto l'anno.

Figura 22: Calle Trueque 4 (a sinistra: scatto proprio; a destra: Artencorcdoba)

L'iniziativa[34] è sicuramente meritevole, ma, nel corso della riabilitazione non sono stati presi in considerazione processi di tipo partecipativo con associazioni vicinali e di *patios* del quartiere, perdendo una valida occasione di vera e propria attivazione comunitaria di uno spazio patrimoniale. La funzionalità rischia di ridursi così a quella di centro di accoglienza e promozione turistica attraverso la mera immagine estetica; inoltre, la gestione non è sostenibile dal punto di vista economico[35] né rispecchia gli obiettivi istituzionali di Vimcorsa che sta cercando di disfarsi della proprietà per sanare il suo bilancio in rosso.

Un altro spazio di titolarità pubblica le cui potenzialità non sono sfruttate a pieno è quello di Calle Rey Heredia 22, dotato di tre *patios* è sede di diverse istituzioni pubbliche fra cui IMTUR, Agencia Pública Administrativa Local di promozione e fomento del turismo. Con un investimento di 400.000 euro, lo spazio nel pieno cuore della città, la Judería, è stato rivisitato in chiave moderna e minimalista nel 2012 con l'obiettivo di fungere da centro culturale. Tale obiettivo non si è concretizzato e lo spazio non è percepito come un luogo comunitario, rimanendo altamente sottoutilizzato e vittima di grande incuria e deterioramento.

[34] Per altri interventi di Vimcorsa relazionati con il patio Cfr. http://vimcorsa.com/wp-content/uploads/intervenciones/ACTUACIONESDIRECTASENPATIOS1%20.pdf
[35] Cfr. articolo "El PP denuncia impagos en Trueque 4" disponibile in : https://www.diariocordoba.com/noticias/cordobalocal/pp-denuncia-impagos-trueque-4-critica-venta-casa-patio_1265788.html

Figura 23: Inaugurazione Rey Heredia 22 e giardino verticale, oggi scomparso (notascordobesas.blogspot.com)

5. Un modello innovativo di attivazione patrimoniale: il progetto PAX

Nei punti precedenti si è analizzato per casi esemplificativi lo spettro di forme di gestione della casa patio attualmente in uso a Cordoba. Come si è detto nel corso della trattazione, turismo e patrimonio sono concetti complessi ed interconnessi che necessitano il coinvolgimento di diversi attori per essere gestiti in forma sostenibile. Si analizzerà, quindi, il caso specifico del progetto PAX – Patios de la Axerquía, secondo il modello evolutivo della *partnership*[36] (semplificato in Figura 15), per valutare se si tratta di una forma di PPP e/o di una forma di imprenditorialità sociale con potenziali ripercussioni sullo sviluppo di un turismo culturale sostenibile.

Figura 24: Modello evolutivo di partnership (elaborazione propria; S. SELIN e D. CHAVEZ, op. cit.)

[36] Per una descrizione del modello Cfr supra, parte II, cap. 2.1.

L'analisi del contesto eseguita sopra, rende l'idea della complessità che caratterizza attualmente il centro storico di Cordoba e delle ripercussioni che il turismo di matrice culturale ha generato sulla morfologia urbana e sociale del territorio. L'impostazione urbanistica di una città è lo specchio della sua condizione socio-economica: a Cordoba l'industria turistica ha fomentato la polarizzazione fra la costituzione di enclave elitarie e riservate ai turisti – il centro – e ghetti periferici verso cui i processi di *gentrification* spingono la popolazione meno abbiente e, progressivamente, il resto dei residenti. Ciò implica una riflessione sui binomi fisico-sociale, materiale-immateriale, città e cittadinanza.

La fase *antecendents* è costituita dal riconoscimento di questo problema e dalla constatazione che la città si trova a un punto di non ritorno dove il patrimonio è alla mercé del turismo. Fondi di investimento e privati cittadini hanno trasformato interi quartieri in complessi di appartamenti turistici, desolati e vuoti per gran parte dell'anno, e, di conseguenza, "se non si agisce ora, nel giro di tre anni si perderà gran parte del patrimonio immateriale, oltre a quello materiale"[37].

La cultura deve costituire il legante con cui ricostruire i legami sociali e creare economia locale, non deve ridursi ad essere messa in scena per alimentare l'industria globale del turismo. Il patio, quale luogo di cultura, ed in generale il patrimonio, può essere recuperato e non solo mantenuto in chiave conservativa e scenografica, ma attualizzato ed attivato in chiave moderna.

La premessa del progetto, condivisa dall'architetto Gaia Redaelli[38] e dai suoi collaboratori è "la consapevolezza diffusa che assegna una netta priorità alla rigenerazione urbana della città esistente rispetto all'espansione speculativa e allo spreco di suolo […] resta tuttavia da capire quale *governance* garantisce l'equilibrio sociale di tale rigenerazione e, soprattutto, con quale approccio verso il patrimonio culturale, in primo luogo nei contesti particolarmente sensibili"[39].

Il *problem-setting* consiste nella ricerca di formule che siano in grado di garantire il diritto alla città e alla casa (senza escludere il diritto universale al turismo e alla cultura) tramite processi inclusivi e *bottom-up* di rigenerazione urbana attraverso l'attualizzazione del valore d'uso del patio mediante forme cooperative.

> "La tesi di PAX è anche che la stessa architettura della tradizione presente nei nostri centri storici, spesso non valorizzata e in molti casi dismessa, è più facilmente riconoscibile da parte di una comunità cooperativa tra i cui principi di fondo vi è la convivenza civile comune da sviluppare attraverso un'attualizzazione culturale, di legami,

---

[37] Gaia Redaelli in un'intervista a Cordopolis (https://cordopolis.es/2017/07/30/gaia-redaelli-la-axerquia-ya-se-esta-gentrificando/).

[38] Architetto PHD, dal 2012 al 2015 è *directora general de rehabilitación y arquitectura della Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía*, con competenza in ristrutturazione edilizia (pubblica e privata) e rigenerazione urbana, spazio pubblico, architettura, ricerca applicata a politiche urbane sulla cittá esistente; direttrice del Comitato editoriale della rivista *CiudadViva, Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía*. Promuove e dirige il programma regionale andaluso "*La ciudad amable*", foro permanente di formazione e creazione di tecniche di intervento sull'Architettura dello Spazio Pubblico, la Mobilitá Sostenibile e la Partecipazione cittadina; il programma é Best Practice (Short List) del Premio ONU-Habitat 2014, categoria Sviluppo Urbano Sostenibile ed é Finalista della Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo 2016, nella categoria Programmi di Ricerca. Nel 2016 promuove e dirige del "I Foro de Vivienda y Ciudad", una piattaforma per la condivisione di strategie virtuose e sostenibili su temi relativi alla politica alla Casa, alla Rigenerazione urbana e alla Città.

[39] REDAELLI G. e REDAELLI V., Rigenerazione urbana cooperativa della città mediterranea Una nuova governance a partire da PAX – Patios de la Axerquia (Cordova), 2018, disponibile in: https://www.habitat.confcooperative.it/Risultati-Ricerca?sb-search=cordova&sb-inst=0_dnn_avtSearch&sb-logid=98-gezv83glxyz71k9m, p.1.

valori e relazioni. L'alternativa è l'abbandono di questi luoghi e la conseguente perdita di identità (si pensi ai borghi delle nostre montagne) oppure la loro omologazione e appropriazione da parte di forme di economie globali (ad es. turismo di massa nei centri storici)"[40].

La zona presa in considerazione è quella dell'Axerquía Norte, barrio centrale dall'alto valore patrimoniale in cui il processo di gentrificazione sta avvenendo in modo progressivo e puntiforme, dopo che zone più a ridosso della Mezquita sono già state "conquistate" dalla turistificazione. La fase preliminare del progetto PAX è stata un'analisi del quartiere (Fig. 25) che ha reso manifesta l'esistenza di circa 50 stabili di interesse patrimoniale, molti dei quali disabitati, in vendita o in gravi condizioni, rendendo il quartiere particolarmente aggredibile da fondi speculativi a fini turistici (si stima che con soli 10 milioni di euro si potrebbe "comprare" l'intero quartiere[41]).

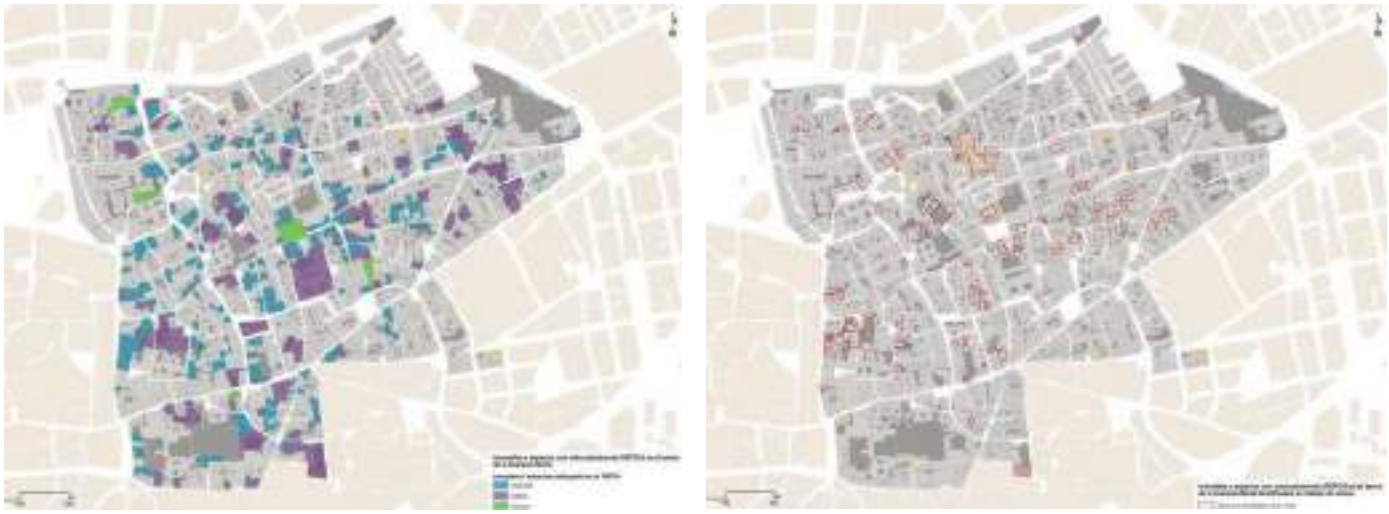

Figura 25: Mappatura di immobili e spazi di valore patrimoniale (a s.) di cui vuoti o in vendita (a d.) nell'Axerquía Norte (http://www.abitare.it/it/gallery/habitat/patrimonio-storico/cordova-riqualifica-le-case-a-patio-gallery/)

La fase del *direction-setting* consiste nel puntare sul valore culturale del patrimonio (casa patio) per la rigenerazione del quartiere, usando un meccanismo di gestione multilivello per trasformare le risorse sottoutilizzate del quartiere in strumento di innovazione sociale. La possibilità si presenta con l'iniziativa lanciata e finanziata dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), *Urban innovative action*[42], che si

---

[40] *Ibidem.*

[41] https://cordopolis.es/2017/07/30/gaia-redaelli-la-axerquia-ya-se-esta-gentrificando/.

[42] "*Urban Innovative Actions (UIA) is an Initiative of the European Union that provides urban areas throughout Europe with resources to test new and unproven solutions to address urban challenges. Based on article 8 of ERDF, the Initiative has a total ERDF budget of EUR 372 million for 2014-2020.*

Approximately 359 million people – 72% of the total EU population – live in cities, towns and suburbs. Urban areas face multiple and interconnected challenges related to employment, migration, demography, water and soil pollution… But, they are also engines of new ideas and solutions, dynamic places where changes happen on a larger scale and at a fast pace. To answer the increasingly complex challenges they face, urban authorities need to go beyond traditional policies and services - they need to be bold and innovative.

[…]

UIA funds projects that are

- *Innovative: be bold, creative and propose a project that has never been implemented anywhere else in Europe. Demonstrate that your idea is experimental and not part of your normal activities.*
- *Participative: involve the key stakeholders that will bring expertise and knowledge to your project, both during the design and the implementation phase of a project.*

Of good quality: define realistic ambitions, coherent activities and effective management. A logically interlinked work plan, a coherent and proportionate budget as well as effective management arrangements will make things happen.

presenta come potenziale strumento capace di coniugare lotta alla povertà ed esclusione sociale con la riqualificazione urbana.
Inizia così la vera e propria fase di *structuring*. Si crea il PAX TEAM, formato dalle architette Gaia Redaelli, Jacinta Ortiz e dall'antropologo e architetto Carlos Anaya, assieme ad un ambientologo ed un esperto in cooperativismo, in collaborazione con l'*Ayuntamiento*, l'*Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico* dell'Assessorato alla Cultura della Regione Andalusia, l'*Universid*ad *de Córdoba* e l'*Universidad de Sevilla*, FAECTA (federazione che rappresenta il cooperativismo a scala regionale, ma soprattutto con collettivi locali); si elabora così un progetto con cui il Comune di Cordoba si candida all'assegnazione dei fondi UIA.
Si tratta di un'operazione di *governance* urbana in forma di *partnership* fra *Ayuntamiento* ed entità cooperative: si propone di attivare il patrimonio materiale e immateriale delle case patio abbandonate attraverso il format delle cooperative in cessione d'uso[43] o diritto di superficie. Il progetto però non si aggiudica i fondi europei, provocando una fase di stallo nella strutturazione.

Disponendo già della componente progettuale, il team chiede al Comune di andare avanti lo stesso anche senza i fondi europei: si proponeva, quindi, al Comune di effettuare l'investimento e aumentare il parco immobiliare pubblico e di housing sociale attraverso il riuso delle case vuote di interesse culturale nel centro storico comprando quattro *casas de vecinos* (che erano già state individuate) di cui due sarebbero state gestite dallo stesso ed usate a scopo di edilizia sociale (attraverso Vimcorsa, la municipalizzata per i servizi abitativi), mentre due sarebbe andate in cessione d'uso, fino a rientro dell'investimento, per i progetti innovativi di PAX, che si sarebbe assunta i costi di recupero e riabilitazione. Il Comune e Vimcorsa vengono più volte sollecitati, ma non rispondono all'appello.

L'intenzione di creare una collaborazione duratura fra amministrazione locale e società civile per il diritto alla casa, sfruttando in modo sostenibile il patrimonio culturale locale e calmierare gli impatti negati indotti dalla turistificazione, non ha quindi esito positivo. I promotori, forti del motto *Ciudad y ciudadanía*, ritengono che se l'amministrazione non se ne occupa spetta direttamente alla cittadinanza appropriarsi e prendersi cura della propria città. La società civile si fa leader del processo di riqualificazione urbana: viene creata l'associazione

- *Measurable: how will you describe the change you want to see in your local situation if the project is successful? How would you measure this change? Defining clear results that can be measured and quantified is key.*
- *Transferable: address an urban challenge that can be relevant to other urban authorities in Europe, draw lessons on your experiment and share them with a wider audience of policy makers and practitioners."*

(https://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions)

[43] Secondo la letteratura tale modello sarebbe quello che meglio rappresenta i principi dell'Economia Sociale spagnola. Cfr. ETXEZARRETA A. et. al., Las cooperativas de cesión de uso y el cohousing en España, XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa, Economía Social: crecimiento económico y bienestar, CIRIEC, n.d., in http://ciriec.es/wp-content/uploads/2016/10/COMUN137-T7-ETXEZARRETA-MERINO-CANO-ok.pdf; e JIMÉNEZ C. R. et. al., Cooperativas vecinales: una aproximación a la gestión colaborativa en rehabilitación y conservación de barriadas, in WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR, n. 3, 2016, pp. 7-21, 2016.

Pax Revolution che, accanto agli ideatori del progetto, prevede una *governance* aperta cui partecipano esponenti del Comune, IAPH, Etnocordoba (per la cura e la promozione del patrimonio immateriale), Universidad de Sevilla (facoltà di architettura, per la parte fisica materiale del patrimonio) e FAECTA, associazioni di vicini.

L'associazione PAX vuole essere in primo luogo promotrice di una cultura di partecipazione della cittadinanza nella conservazione del patrimonio e della tradizione locale. La fase di sensibilizzazione culturale è fondamentale perché il destino della città dipende dalla consapevolezza dei propri cittadini[44] e da una riflessione sul valore della *casa de vecinos* che per anni è stata associata alla povertà, favorendo l'alienazione del patrimonio immobiliare che, di questo passo, difficilmente tornerà in mano ai cittadini. Ad oggi, l'associazione costituisce, quindi, un punto d'incontro, di riflessione e di promozione di processi cooperativi per riattivare in chiave moderna tale patrimonio, recuperandone il valore relazionale. L'obiettivo è quello di trasformarsi in futuro in cooperativa di secondo grado di tipo eterogeno formando un *network* di soggetti attivi di diverso tipo, strutturandosi quindi come cooperativa di comunità.

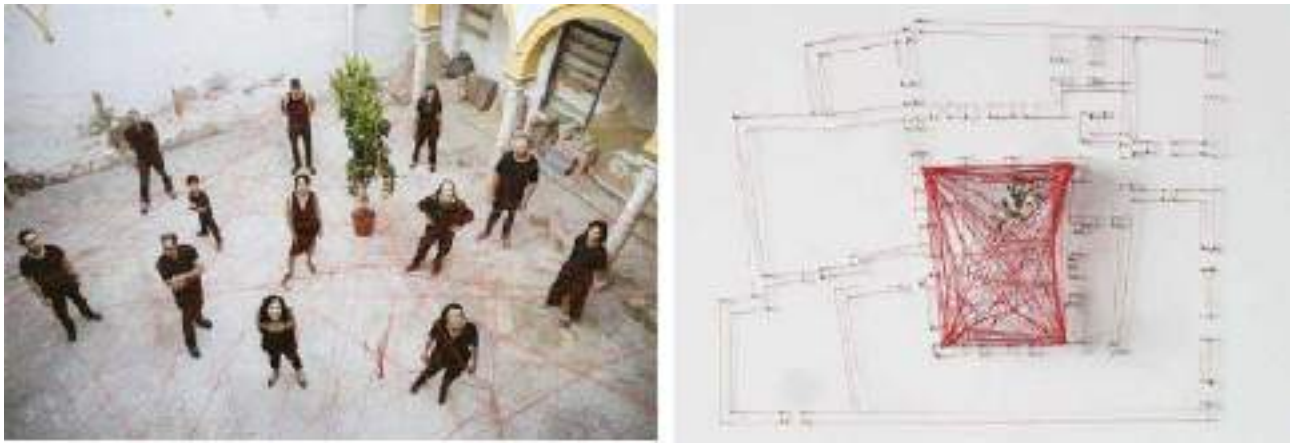

Figura 26: il PAX Team e il loro modello di patio i cui fili rappresentano le relazioni antropologiche che si stabiliscono attorno allo spazio aperto (http://www.abitare.it/it/habitat/patrimonio-storico/2016/12/11/cordova-riqualifica-le-case-a-patio/)

Attualmente, il *modus operandi* dell'associazione consiste in una fase prodromica di incontro[45] fra soggetti potenzialmente interessati alla condivisione di spazi abitativi in una *casa de vecinos*; in seguito, date le peculiarità di ogni gruppo, si costituisce una cooperativa il cui statuto rispecchi le esigenze del gruppo stesso. Si vuole implementare quindi una *governance* di quartiere, in cui ogni casa a patio è una cooperativa abitativa (*de vivienda*), le quali dialogano e collaborano fra loro con altre realtà dell'economia sociale, per formare in seguito una cooperativa *barrial*/di comunità, in cui ci si auspica possa entrare a far parte anche un socio pubblico.

[44] Cfr P. BATTILANI, A. CERABONA e S. SGOBBA, Il ruolo dei residenti nella valorizzazione culturale, Rivista di Scienze del Turismo - Ambiente Cultura Diritto Economia, Vol. 1, 2014, pp. 15-42.

[45] "living-labs/workshops partecipativi (PAX-Labs) con la comunità locale per attivare un processo di co-design relativamente alla condivisione/riconoscimento dei valori culturali delle case a patio, per diffonde i principi globali e locali e per condividere le problematiche connesse al rischio di gentrification del centro storico" (REDAELLI G. e REDAELLI V., op. cit., p. 4.).

Il gruppo pilota è stato costituito da persone di 40-45 anni con figli che vedono nel patio condiviso un'opportunità sociale ed educativa per la propria famiglia. Dopo una prima fase di discussione informale del tema, valutata la fattibilità del progetto, le persone interessate hanno costituito la coop Pax Astronautas (dal nome del bar in cui si ritrovavano) con l'accompagnamento e la guida di PAX, la quale già aveva individuato lo stabile obiettivo (casa patio in calle Montero). Viene chiesto un mutuo a Banca Etica-Fiare che in un primo momento rifiuta. L'associazione PAX, quale intermediaria, insiste (Gaia parla direttamente con la presidenza italiana) e, alla fine, comprese le potenzialità del progetto e la valenza simbolica per una banca del genere, viene concesso il mutuo, a condizioni particolarmente favorevoli. In concreto alla *coop de vivienda* Pax Astronautas, di cui ogni inquilino maggiorenne costituisce un socio, viene concesso un finanziamento che copre l'80% dei costi della *casa de vecinos*, la quale è proprietà della cooperativa e di cui i cooperativisti sono usufruttuari, mentre il 20% del capitale viene apportato inizialmente dai soci, recuperabile all'uscita. Il premio del mutuo, che per i diversi appartenenti varia fra 350 e 550 euro mensili, è a interesse fisso a 30 anni (che considerando il contesto abitativo urbano è particolarmente vantaggioso). Si evidenzia che il premio viene stabilito in base ai metri utili ad uso privativo di cui ogni appartamento dispone (fra i 55 e i 110 metri quadri), a prescindere dal numero di inquilini, mentre gli spazi comuni vengono divisi in parti uguali. Questo rispecchia il valore della condivisione della casa patio, in cui, inoltre, tradizionalmente si verificavano fenomeni di permuta degli appartamenti a seconda delle dinamiche familiari e dell'idoneità dell'appartamento al nucleo familiare con il passare del tempo. La *casa de vecinos* rappresenta, infatti, un ambiente dinamico ed intergenerazionale, la cui cultura va riscoperta e valorizzata continuamente in contrasto alla speculazione edilizia usa e getta, allo svuotamento dei centri storici per i grandi investitori del settore turistico.

Figura 27: Il pessimo stato della casa patio di calle Montero prima dell'acquisizione e riabilitazione da parte di PAX (https://cadenaser.com/emisora/2018/04/19/radio_cordoba/1524158249_642831.html)

Gli altri gruppi che si stanno costituendo in forma cooperativa sono: due gruppi di 4/5 donne (età media 60 anni), in processo di invecchiamento attivo (gruppo "Pax Patias"), desiderose di condividere la loro terza età attraverso un progetto collaborativo e solidale nella casa a patio di calle Arroyo de San Rafael; un quarto gruppo di persone desiderose di conformare una cooperativa edilizia per restaurare edifici a patio storici e produrre micro-occupazione locale sostenibile in termini anche di localizzazione di associazione di quartiere, per conservare e promuovere i saperi tradizionali attraverso lavoratori che si sono sempre occupati e sono specializzati nella manutenzione di questo tipo di complessi abitativi; un gruppo di persone che promuovono itinerari patrimoniali per un turismo più sostenibile. Si prospetta quindi l'ampliamento dello spettro di attori coinvolti, quali cooperative solidarie che integrino funzioni come la accoglienza di persone in emergenza abitativa o di rifugiati o attività di ricezione turistica come formula per generare micro-lavoro e attivare circoli virtuosi.

Parallelamente, l'associazione (ed in futuro la cooperativa) sta ragionando sulle possibili forme di finanziamento con cui sostentarsi, dalla creazione di una piattaforma di *crowdfunding* da promuovere fra i correntisti di Banca Etica, alla possibilità di essere destinataria di lasciti o della cessione del diritto d'uso di immobili. Si sta lavorando, in questo momento, all'interno del Foro per il diritto alla città, ad iniziative mirate alla ricerca di soluzioni che possano coniugare il diritto al turismo al diritto alla città. Si sta parlando negli ultimi tempi dell'applicazione di una tassa di soggiorno per il turista. Pax promuove l'idea che tale tassa potrebbe essere reinvestita per calmierare gli effetti negativi del turismo, impiegandola in politiche abitative quali quelle di cui si fa portatrice.

La strategia PAX rappresenta una risposta locale dal basso ad un problema globale e, proprio per la sua trasferibilità in altri contesti del Mediterraneo, sta suscitando interesse a livello internazionale. Ha partecipato alla XV Biennale di Venezia Internazionale di Architettura, è riconosciuta come buona pratica dall'Oficina de Economía social del Ayuntamiento de Madrid e fa parte delle iniziative in rete del Consiglio d'Europa Faro Convention Network, nonché della rete andalusa RedActívate[46]. Per valutarne gli impatti, il progetto va

[46] L'iniziativa nasce nel 2017 All'interno dell'IAPH recuperando una tradizione di dialogo sul tema della tutela patrimoniale che caratterizzava l'Andalusia prima di una crisi dell'istituzione nel 2010, anno in cui si ripercuote sulle amministrazioni pubbliche la crisi finanziaria del 2008, e la cui conseguenza fu un focus prettamente sulla tutela basica del patrimonio. Un impulso al tema della cultura quale fattore chiave nella costruzione di relazioni sociali viene dato dall'iniziativa del Ministero della Cultura spagnolo ENCUENTRO CULTURA Y CIUDADANíA. Nel rispetto della mission e della vision dell'Iaph, viene pensato un foro di incontri, un modo per dare visibilità al locale, nello sviluppo di un'amministrazione vicina al cittadino, che costruisca relazioni, che ascolti e favorisca le sue iniziative. Uno dei punti del piano strategico dell'istituto è infatti quello di creare una rete di agenti operanti nel settore culturale, dai professionisti agli amministratori, dalle associazioni ai collettivi. È così che nasce l'idea del PATRIMONIO DI PROSSIMITA
Vengono scambiate idee ed opinioni usando dei casi concreti di diversa tipologia, nazionalità, dimensione, struttura, caratteristiche degli agenti. Si stabiliscono quindi dei criteri trasversali per la *convocatoria abierta*. Si tratta comunque di criteri indicativi, poiché ogni progetto è unico ed irripetibile. Sono più delle linee guida, dei criteri minimi ed esemplificativi, non applicabili a tutti i casi. Non si tratta di un bando che fornisce fondi, ma fornisce connessioni, spunti di riflessioni, idee, best practice, visibilità, strategie, consigli, da cui può eventualmente derivare poi una migliore possibilità di accesso al finanziamento, ad esempio tramite partecipazione a bandi europei. (informazioni rilasciate da Isabel Luque, coordinatrice del progetto presso l'IAPH, in occasione di un'intervista informale che mi ha cordialmente concesso).

seguito nei prossimi tempi, trattandosi di un'idea giovane che ha trovato applicazione solo recentemente. Per ora, il processo stesso rappresenta una forma lodevole di attivazione della cittadinanza il cui *output* consiste nella conservazione del patrimonio materiale (la casa patio nel centro storico) che si traduce in *outcome* positivo per i beneficiari diretti (abitanti della casa patio), rispondendo al problema abitativo e alla necessità sociale causati dalla turistificazione. Il potenziale generativo del progetto sembra essere di portata più ampia, ma solo col tempo se ne potranno valutare gli effetti. Per una sintesi conclusiva della situazione annuale, si schematizzano le forze, le debolezze, le opportunità e le minacce della Pax Revolution in un'analisi SWOT (Fig. 28).

Figura 28: Analisi SWOT del progetto PAX (elaborazione propria)

Conclusioni

L'assunto su cui si è basato questo elaborato è l'affermazione della cultura quale valore imprescindibile per lo sviluppo umano, sociale ed economico, sottolineando il valore relazionale del patrimonio culturale, il quale è stato considerato come fattore chiave in politiche capaci di coniugare il diritto al turismo culturale ed il diritto alla città. Un testo di riferimento in tal senso è stato identificato nella Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (cd. Convenzione di Faro) elaborata nel 2005 dal Consiglio d'Europa.

Questa afferma il protagonismo dei cittadini ribaltando la piramide di gestione e promozione del patrimonio culturale, sancendo il diritto, individuale e collettivo, "a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento" (Art. 4) ed evidenzia la necessità che il patrimonio culturale sia finalizzato all'arricchimento dei "processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio" (Art. 8). Tale impostazione apre le porte a processi di ibridazione, iniziative dal basso, fenomeni intersettoriali, attivazione di partenariati e collaborazione con il Terzo Settore, e , in generale, ad un uso innovativo (anche in senso sociale) del patrimonio, promuovendo "azioni per migliorare l'accesso al patrimonio culturale, in particolare per i giovani e le persone svantaggiate, al fine di aumentare la consapevolezza sul suo valore, sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare" (Art. 12).

Da qui il passaggio da forme di *patrimonializzazione* (che privilegiano il valore di scambio) a forme di *attivazione patrimoniale* (che privilegiano il valore d'uso), le quali permettono di rendere viva la cultura. Il patrimonio culturale così inteso è strumento di capacitazione, di innovazione sociale e di sviluppo sostenibile, ad esempio quale fattore di attivazione di un turismo responsabile e di qualità o in processi di riscoperta tradizionale e riqualificazione urbana del territorio.

In tale ottica, il patrimonio culturale può essere interpretato quale input di processi innovativi, inclusivi ed integrati di gestione del territorio in cui PA, enti non-profit, imprese for-profit, imprese sociali collaborano per la realizzazione di una *vision* comune in cui gli *outcome* positivi ricadono sulla comunità. Si è identificato il modello di partenariato pubblico-privato come strumento giuridico capace di ottimizzare le risorse disponibili e di indirizzare in forma collaborativa gli interessi - spesso divergenti - dei numerosi agenti esistenti nel settore turistico e nella gestione del patrimonio culturale. L'impresa sociale, grazie alla sua responsabilità tanto nei mezzi quanto nei fini del suo agire, può attivare buone pratiche in questa direzione, rispettando e valorizzando il patrimonio locale nelle sue funzioni sociali, culturali, economiche, turistiche.

A tale scopo è stata realizzata una comparazione fra il *framework* normativo italiano e quello spagnolo da cui è emerso un approccio differente in materia di PPP e impresa sociale, nonostante la matrice comune in termini culturali e legali, derivante dalle direttive europee. Il partenariato è un concetto diffuso nella prassi ma, attualmente, non tipizzato dalla legge spagnola, che trova uso maggiormente in grandi progetti infrastrutturali.

Facendo riferimento a tipi di partnership a livello micro che privilegino il privato sociale, l'impianto italiano sembra più favorevole all'implementazione di pratiche di sussidiarietà orizzontale, principio riconosciuto nella nostra Costituzione ma non in quella spagnola. La Riforma del Terzo Settore e la disciplina dell'impresa sociale (che invece in Spagna esiste *de facto* ma non *de iure*) sono una manifestazione di tale principio, e designano il turismo e la cultura come aree di interesse per gli agenti dell'economia sociale.

Si è quindi focalizzata l'attenzione sul concetto di turismo culturale sostenibile e sul ruolo della comunità locale come agente attivo in dialogo con il settore pubblico. Segnatamente, il turismo culturale sostenibile, costituisce una conseguenza di politiche di valorizzazione della cultura locale in cui si fa della stessa *anche* una risorsa economica, il ché risiede nello sviluppare opportunità turistiche e, contemporaneamente, capacità manageriali in grado di gestirle, avendo anche a volte il coraggio di scelte non massimizzanti ma adeguate al capitale sociale e imprenditoriale delle comunità residenti, ai loro tempi, alle loro ambizioni. Si è analizzato a tale scopo il contesto della città di Cordoba ed un caso di tentata instaurazione di una *partnership* tra amministrazione pubblica e società civile, città e cittadinanza, per la riabilitazione urbana.

Dall'analisi del caso e dallo studio comparato a livello normativo, si può concludere che, seppur con diverse sfumature, entrambi i Paesi considerati offrono un ambiente fertile alla strutturazione di partenariati sociali per la riattivazione, turistica e non solo, dell'immenso patrimonio culturale che detengono. L'ostacolo è culturale piuttosto che normativo: tutti gli attori, ed in particolare la pubblica amministrazione in qualità di guida e facilitatore di questi processi, devono assumere il passaggio da *government* a *governance* e abbandonare la visione a canne d'organo delle politiche pubbliche, soprattutto di quelle urbane. Paritarietà, orizzontalità e apertura verso comunità territoriali e società civile locale sono principi prioritari per realizzare scopi di interesse generale, facendo leva sulla collaborazione dei diversi attori in gioco, pubblici e privati, con scopo di lucro e non profit, istituzionali e di comunità, locali e globali.

Per il futuro è quindi determinante proseguire la ricerca ed il dibattito su fenomeni di gestione integrata e non solipsistica di sviluppo endogeno delle comunità locali. Segnatamente, vanno superate la dicotomia fra gestione pubblica e gestione privata e, in ambito culturale, le visioni estreme del turismo o come minaccia o come panacea economica universale; la soluzione non è semplice ed il panorama è complesso e dinamico. Anche per questo è bene creare reti e analizzare *best practices*, quale si ritiene il progetto PAX - Patios de la Axerquía, strategia *bottom-up* di riattivazione del centro storico di Córdoba con processi cooperativi. In concreto, la ristrutturazione e riuso delle varie case-patio (Patrimonio dell'Umanità Unesco) vuote o sottoutilizzate, passa attraverso un'operazione di innovazione sociale in cui Città e Cittadini si uniscono per evitare la *gentrification* di zone ad alto valore patrimoniale. Per ora il progetto non si è istituzionalmente configurato come partenariato, pur lasciando la porta aperta all'amministrazione locale in tale direzione; è stata la società civile, con grande reattività e resilienza, a farsi portatrice del cambiamento.

Oltre all'analisi descrittiva, risulta fondamentale una misurazione dell'impatto generato ed una valutazione delle ripercussioni che tale progetto può avere anche in ambito turistico. Questo può considerarsi un campo

d'analisi interessante per future ricerche in tema di attivazione patrimoniale e turismo sostenibile di matrice *community-based*.

La riflessione sul valore antropologico del patrimonio e la sua ri-affermazione sono espressione della cultura quale dimensione della sostenibilità, capace di fungere da collante fra le dimensioni della Triple Bottom Line. Al progetto Pax per il momento va indubbiamente riconosciuto il merito di riaffermare il valore del patio, favorendo il consolidamento di una città verde attraverso il patio quale *green-cell* (sostenibilità ambientale), il recupero e l'attivazione a scopo abitativo in forma cooperative (sostenibilità economica) e rispondendo ad un'emergenza sociale causata da turistificazione e gentrificazione del centro (sostenibilità sociale).

Rifermineti bibliografici

ANDREU MARTÍ M. M. (a cura di), La empresa social y su organización jurídica, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014.

AUGÉ M., Che fine ha fatto il futuro? Dai nonluoghi al nontempo, Milano, Elèuthera, 2009.

BANDINI F., MEDEI R., TRAVAGLINI C., Territorio e persone come risorse: le cooperative di comunità, in Rivista Impresa Sociale, n. 5, 2015.

BATTILANI P., Si fa presto a dire patrimonio: problemi e prospettive di un secolo di patrimonializzazione della cultura, in Storia e Futuro, Rivista di storia e storiografia online, n. 45, Dicembre 2017, in http://storiaefuturo.eu/si-presto-dire-patrimonio-culturale-problemi-prospettive-un-secolo-patrimonializzazione-della-cultura/.

BATTILANI P., CERABONA A. e SGOBBA S., Il ruolo dei residenti nella valorizzazione culturale, Rivista di Scienze del Turismo - Ambiente Cultura Diritto Economia, Vol. 1, 2014, pp. 15-42.

BERNAL BLAY M. Á., La colaboración público-privada institucional, Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 37, pp. 93-138, 2010.

BONFANTI V., Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, in amministrazione in cammino - Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 2016.

BORZAGA C. e DEFOURNY J. (a cura di), L'impresa sociale in prospettiva europea: diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche, Edizioni 31, Trento, 2001.

BORZAGA C. e ZANDONAI F., Un modello imprenditoriale per il turismo sociale: l'impresa sociale come attore di inclusione e sviluppo locale, in Rassegna economica: rivista internazionale di economia e territorio, Vol. 73, p. 115-127, Napoli, 2010.

BRITO, M., Ciudades históricas como destinos patrimoniales: una mirada comparada, España y Brasil / As ciudades históricas como destinos patrimoniais: un estudo comparado, Espanha e Brasil, Siviglia, Consejería de Cultura, 2009.

CABRERIZO C.C., La ciudad negocio: turismo y movilización social en pugna, Cisma, 2016.

CALZATI V. e DE SALVO P. (a cura di), Le strategie per una valorizzazione sostenibile del territorio: il valore della lentezza, della qualità e dell'identità per il turismo del futuro, Milano, Franco Angeli, 2012.

CAMBRILS CAMARENA, J.C., La colaboración público-privada en los entes mixtos locales de gestión y promoción turísticas, Madrid, Editorial Síntesis, 2016.

CATALDO L. (a cura di), Musei e patrimonio in rete: dai sistemi museali al distretto culturale evoluto, Milano, Hoepli, 2014.

CEJUDO CÓRDOBA R., Argumentos culturales para la responsabilidad social empresarial, in Recerca, Revista De Pensament i Anàlisi, Doi: http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.6, n. 21, pp. 107-129, 2017.

CEJUDO CÓRDOBA R. e RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ P., La responsabilidad cultural corporativa en el IBEX-35, XXIII Workshop EBEN-España, Universidad Pablo de Olavide, Siviglia, 11-12 giugno, 2015.

CHINCHILLA-MARÍN C., El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado", Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 132, págs. 609-644, 2006.

CICERCHIA A., Risorse culturali e turismo sostenibile: elementi di pianificazione strategica, Milano, Franco Angeli, 2009.

CIRIEC, Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea, CES/CSS/12/2016/23406, 2016.

CISNEROS-MARTÍNEZ J. e FERNÁNDEZ-MORALES A., Seasonal concentration of tourism on the Andalusian coastline, in Current Issues in Tourism, Volume 18, Issue 8, pp. 765-784, 2015.

COLMENAREJO R., Fundamentos para una gestión turística sostenible de la fiesta de los patios en Córdoba. Córdoba: Servicio de Publicaciones UCO , 2015.

CORBIN J. E STRAUSS A., Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria, in Qualitative Sociology, Vol. 13, No. 1, 1990.

CROCCO D. (a cura di), Public private partnerships: the PPP guide, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

D'ERAMO M., Il selfie del mondo: indagine sull'età del turismo, Milano, Feltrinelli Editore, 2017.

DANGI T. B. e JAMAL T., An Integrated Approach to "Sustainable Community-Based Tourism", in Sustainability n. 8, 475, doi:10.3390/su8050475, 2016.

DEL BALDO M., Contratto di rete e turismo: la collaborazione aziendale come driver della competitività del settore e del territorio, in Rivista di Scienze del Turismo, v. 1, 2014.

DÍAZ- FONCEA M. (a cura di), Social Enterprise in Spain: A Diversity of Roots and a Proposal of Models, ICSEM Working Papers, n. 29, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project, 2016.

DÍAZ-FONCEA M. e MARCUELLO C., Las empresas sociales en España: concepto y características, GEZKI-UPV/EHU Revista Vasca de Economía Social n. 8, pp. 143-164, 2012.

DIÉGUEZ A. e OLIVER-ALFONSO D., Models of Public-Private Partnerships in Megaprojects: the Spanish case, Organization Technology and Management in Construction - An International Journal, n. 4, pp. 604 – 616, 2012.

DONATI P., Nuevas políticas sociales y Estado social relacional, in Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, CIS, No. 108, pp. 9-47, 2004.

DRAGOUNI M., Sustainable heritage tourism: Towards a community-led approach, PhD Thesis. UCL (University College London), 2017.

ETXEZARRETA A. et. al., Las cooperativas de cesión de uso y el cohousing en España, XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa, Economía Social: crecimiento económico y bienestar, CIRIEC, n.d., in http://ciriec.es/wp-content/uploads/2016/10/COMUN137-T7-ETXEZARRETA-MERINO-CANO-ok.pdf.

EUROPEAN COMMISSION, A map of social enterprises and their eco-systems in Europe - Synthesis Report, 2015.

EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Enterprises and their eco-systems: developments in Europe. Authors: Carlo Borzaga and Giulia Galera, 2016.

FAECTA, La Innovación social y las cooperativas, el impacto social de las cooperativas y experiencias innovadoras socialmente, 2014, in: https://www.faecta.coop/doc/faecta_informe_innovacion_social_cooperativismo.pdf.

FELICITATI P. (a cura di), La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia, in Il Capitale culturale: Studies on the Value of Cultural Heritage, Supplemento 05, 2016.

FICI A., Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale in prospettiva comparata, in Jus Civile, n. 9, 2015.

GALLETTI A., La tutela giuridica e la gestione privata del patrimonio culturale in Italia e in Spagna, con cenni al regime giuridico dell'Unione europea, Canterano, Aracne, 2018.

GARCÍA CAPDEPÓN P., Los contratos de colaboración públicoprivada, in Revista española de la función consultiva, n. 3, pp. 89-114, 2005.

GIAMPICCOLI A. e HAYWARD KALIS J., Community-based tourism and local culture: the case of the amaMpondo, in Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 10, n. 1, pp. 173-188, 2012.

GONZÁLES M. e LEÓN C., Turismo sostenible y bienestar social: como innovar esta industria global, Barcellona, Erasmus Ediciones, 2010.

GONZÁLEZ-GARCÍA J., Colaboración Público-Privada e Infraestructuras de Transporte, MarcialPons, Madrid, 2010.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ I., Patrimonio cultural: conceptos, debates y problemas, Madrid, Cátedra, 2015.

HARO CARRASCO E., Empresa social: herramienta estratégica para el desarrollo territorial a través del patrimonio cultural y natural , CIRIEC, XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa Economía Social: crecimiento económico y bienestar, nd, disponibile in: http://ciriec.es/wp-content/uploads/2016/10/COMUN165-T15-HARO-CARRASCO-ok.pdf.

HERNANDO RYDINGS M., El contrato de colaboracion entre el sector publico y el sector privado [tesi doctoral], Madrid, Universisad Rey Juan Carlos, 2011.

HOSTAETTER P. R., Voce "Osservazione", in Psicologia, Enciclopedia Feltrinelli Fischer, Feltrinelli, Milano, 1964, pp. 160-165.

IESA, Aspectos Sobre El Patio Tradicional Cordobés. Resultados De Informantes Clave Y Avances De Relatos Y Grupos, Instituto De Estudios Sociales Avanzados (Iesa-Csic), n.d.

JAMAL T.B. e GETZ D., Collaboration theory and community tourism planning, in Annals of Tourism Research vol. 22, n. 1, pp. 186–204, 1995.

JIMÉNEZ C. R. et. al., Cooperativas vecinales: una aproximación a la gestión colaborativa en rehabilitación y conservación de barriadas, in WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR, n. 3, 2016, pp. 7-21, 2016.

JIMÉNEZ J. e MORALES A.C., Social economy and the fourth sector, base and protagonist of social innovation", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, no. 73, Special Issue, pp. 33-60, 2011.

LANQUAR R. e RIVERA MATEOS M., El proyecto "TRES" y la "Declaración de Córdoba" (España): una apuesta por la articulación de estrategias de turismo responsable y solidario desde Europa, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 8 N°4 pp. 673-687, 2010.

MACDONALD S., Leveraging Heritage: Public Private, and Third-Sector Partnerships for the Conservation of the Historic Urban Environment, ICOMOS 17th General Assembly, Paris, France, 2011.

MAGLIULO A., Un modello per la competitività sostenibile delle destinazioni turistiche, in Rivista di Scienze del Turismo, v. 2, 2012.

MANJAVACAS J.M., Patrimonio cultural y actividades turísticas: aproximación crítica a propósito de la fiesta de los patios de Córdoba, en Revista andaluza de antropología, n. 15, pp. 127-155, Settembre 2018.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MESA L. J., El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección. in Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio, n. 15, 2014.

MATACENA A., Le cooperative imprese "Altere": Mission, governance e accountability, Franco Angeli, Milano, 2017.

MERINERO RODRÍGUEZ R., Estrategias de cooperación público-privada entre actores locales en la gestión y dinamización de destinos turísticos, in RIVERA MATEOS M. e RODRÍGUEZ GARCÍA L., op. cit.

MORALES-FERNÁNDEZ E.J. e LANQUAR R., El futuro turístico de una ciudad patrimonio de la humanidad: Córdoba 2031, Tourism & Management Studies, 10(2), pp. 7-16, 2014.

MURRAY R. et al., Il libro bianco sulla innovazione sociale, NESTA (National Endowment for Science Technology and the Arts), 2009.

NOCCA F., The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision-Making Tool, in Sustainability, 9, 1882, 2017.

OECD, Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships, 2012, in http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm.

OECD/EU, Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium, OECD Publishing, Paris, 2017, p. 26 in http://dx.doi.org/10.1787/9789264268500-en.

OKAZAKI E., A Community-Based Tourism Model: Its Conception and Use, in Journal Of Sustainable Tourism Vol. 16, No. 5, 2008.

OSTROM E., Governing the commons: the evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, 1990.

PADILLA RUIZ P., Comentarios a la Ley 5/2011, de Economía Social, Revista Aranzadi Doctrinal, n. 3, 2011.

PADOVANI E., YOUNG D. W., Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value, London, Routledge, 2011.

PULIDO FERNÁNDEZ J.I., Turismo cultural, Madrid, Editorial Síntesis, 2013.

RAMIÓ C. (a cura di), La colaboración público-privada y la creación de valor público, Diputació Barcelona, 2009.

REBOLLO FUENTE A., APPs institucionales, financiación de infraestructuras y contabilidad pública, in Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial, ISSN-e 1888-7090, Vol. 2, Nº. 2, 2007, pp. 61-122.

REDAELLI G. e REDAELLI V., Rigenerazione urbana cooperativa della città mediterranea Una nuova governance a partire da PAX – Patios de la Axerquia (Cordova), 2018, disponibile in: https://www.habitat.confcooperative.it/Risultati-Ricerca?sb-search=cordova&sb-inst=0_dnn_avtSearch&sb-logid=98-gezv83glxyz71k9m.

RICHES, Public-Private-Partnership Guidelines for CH, Deliverable D7.3, 2016, disponibile in: https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/06/RICHES-D7.3-PPP-Guidelines-for-CH_public.pdf.

RICHES RESOURCES, Public-Private Partnerships for Cultural Heritage: Opportunities, Challenges, Future Steps, Think Papers Collection, n. 7, 2016.

RITCHIE J.R.B. e CROUCH G.I., The Competitive Destination: a Sustainable Tourism Perspective, CABI Publishing, 2003.

RIVA F., Filosofia del viaggio, Castelvecchi, Roma, 2015.

RIVERA MATEOS M. e RODRÍGUEZ GARCÍA L. (a cura di), Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario, Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba: AECIT, AACID y Unión Europea, 2012.

SALAZAR, N. B., Community-based cultural tourism: Issues, threats and opportunities, in Journal of Sustainable Tourism, vol. 20, n. 1, pp. 9-22, 2012.

SANTANA TALAVERA A. e PRATS CANALS L. (a cura di), El encuentro del turismo con el patrimonio cultural: concepciones teóricas y modelos de aplicación, X Congreso de Antropología, Siviglia, Fundación El Monte, 2005.

SANTUARI A., Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore, Bononia University Press, Bologna, 2018.

SELIN S. e CHAVEZ D., Developing an evolutionary tourism partnership model, in Annals of Tourism Research, Vol. 22, n. 4, pp. 844-856, 1995.

SHINA I. e TITKO J., Social Entrepreneurship Development Factors In Europe, in Economic Science For Rural Development, n. 46, pp. 158-165, Jelgava, 2017.

ŚLEDZIK K., Schumpeter's view on innovation and entrepreneurship, SSRN Electronic Journal, 10.2139, 2013.

SMITH A. L., Public-Private Partnerships (PPPs) for Sustainable Tourism, XIX Interamercan Travel Congress, San Salvador, 29-30 Settembre, 2011.

SOLÓRZANO GARCÍA M., GUZMÁN ALFONSO C. et. al., La identidad de la empresa social en España: análisis desde cuatro realidades socioeconómicas, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n. 92, pp. 155-182, 2018.

TROITIÑO VINUESA M. A., Patrimonio Mundial Y Turismo: Nuevas Visiones y Perspectivas, in CAMPESINO FERNÁNDEZ A. e SALCEDO HERNÁNDEZ J., Guadalupe (Cáceres): Gestión Turística del Patrimonio Mundial, Diputación de Cáceres, 2017, pp. 85-106.

TROITIÑO VINUESA M. A., Turismo y desarrollo sostenibile en ciudades historóricas, in Ería: Revista cuatrimestral de geografía, n. 47, 1998, pp. 211-227.

UNESCO, The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies Adopted in Hangzhou, People's Republic of China, on 17 May 2013, disponibile in: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/FinalHangzhouDeclaration20130517.pdf.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, Agenda 21 for culture: An undertaking by cities and local governments for cultural development, UCLG Barcelona, 2004.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities, UCLG, Barcelona, 2010.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development, UCLG, Barcelona, 2010.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, Tourism and local agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism, UNEP, 2003.

VÉLEZ FRAGA M. e SABIOTE ORTIZ A. M., Spain, in Public-Private Partnership Law Review, 3 ed., pp. 198-210, 2017.

VENTURI P. e ZANDONAI F. (a cura di), L'impresa sociale in Italia: identità e sviluppo in un quadro di riforma, Rapporto Iris Network, 2014.

WILLIAMSON O. E., Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261.

WORLD TOURISM ORGANIZATION, Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners, UNWTO, Madrid, 1993.

WORLD TOURISM ORGANIZATION, Affiliate Members Global Reports, Volume eleven – Public-Private Partnerships: Tourism Development, UNWTO, Madrid, 2015.

YIN R. K., Case Study Research: Design and Methods, Second Edition, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, SAGE Publications, Londra, 2003.

YOUNG FOUNDATION, Social Innovation Overview: A Deliverable of the Project: "The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission –7thFramework Programme, Brussels: European Commission, DG Research, 2012, in https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-social-innovation.pdf.

YUNUS M., Un mondo senza povertà, Milano, Feltrinelli Editore, 2008.

ZAMAGNI S. e VENTURI P., Da spazi a luoghi, AICCON, Short Paper 13/2017, disponibile in: http://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2017/06/short-paper-13-1.pdf.