

SUPPLEMENTI
S

Per una migliore
normalità e una
rinnovata prossimità

Patrimonio, attività e servizi
culturali per lo sviluppo di
comunità e territori attraverso
la pandemia



IL CAPITALE CULTURALE
Studies on the Value of Cultural Heritage



eum

Rivista fondata da Massimo Montella

Diagnosi e indirizzi di metodo

Collaborazione pubblico-privato per lo sviluppo sostenibile del territorio

Mariangela Franch *

Abstract

Negli studi di economia il tema dello sviluppo di un territorio è analizzato considerando le risorse disponibili, i fattori produttivi e la governance. Tra le risorse rientrano beni tangibili e intangibili, di natura privata e pubblica, inclusi i cosiddetti beni comuni come i beni naturali e culturali. In relazione alla governance la letteratura di management suggerisce due modelli, quello *corporate* e quello *community*. Il primo è in linea con il modello economico *as usual* che considera marginalmente l'esistenza di limiti all'uso delle risorse e assegna al progresso tecnologico l'obiettivo di massimizzare la crescita e il valore dell'impresa. Il modello *community* assume che le risorse di un territorio siano utilizzate in modo da preservare nel tempo il loro valore. La governance nel modello *community* è multistakeholder e si fonda sui tre pilastri della sostenibilità: economico, sociale e ambientale. Lo sviluppo basato sulla valorizzazione sostenibile delle risorse naturali, ambientali e culturali, gestito da una governance pubblico-privata, riconosce il territorio come fattore determinante dello sviluppo e non solo contenitore di processi produttivi o erogatore di incentivi.

* Mariangela Franch, Professoressa Ordinaria di Economia e gestione delle imprese, Università di Trento, Dipartimento di Economia e Management, Via Inama, 5, 38122 Trento, e-mail: mariangela.franch@unitn.it.

In the economic literature, the subject of the territorial development analyses three key factors: resources, production factors and governance. Resources can be tangible and intangible, private or public, including the so-called common goods such as natural and cultural factors. From a managerial perspective, the models of governance of the development can be described by two principal configurations: the corporate model and the community model. The first one is consistent with the model “as usual” which considers the limits to the development marginally. Should limits obstacle the economics activities, the technological progress can support the companies to overcome them. The community model assumes that the resources of a territory are used in such a way as to preserve their value over time. Governance in the community model is multi-stakeholder and founded on the three pillars of sustainability: economic, social and environmental. Development based on the sustainable enhancement of natural, environmental and cultural resources, managed by public-private governance, recognises the territory as a determining factor in the development and not just a container for production processes or a provider of incentives.

1. *Il limite: un concetto controverso negli studi di economia*

Nella letteratura economica il tema dello sviluppo di un territorio è trattato considerando tre aspetti principali: le risorse disponibili per lo sviluppo, i fattori produttivi e il tipo di governance. Tra le risorse rientrano beni tangibili e intangibili, di natura privata e pubblica come i beni naturali e culturali. Le modalità e la misura in cui le risorse possono essere utilizzate per lo sviluppo implicano considerazioni relative all’esistenza o meno di limiti. La parte prevalente della letteratura, che fa riferimento alla teoria neoclassica e al modello *as usual*, considera solo marginalmente l’esistenza di limiti di utilizzo delle risorse per raggiungere l’obiettivo della massimizzazione del profitto nel breve termine. Eventuali limiti possono essere superati grazie alla tecnologia e al progresso scientifico che sono fattori di innovazione e generatori di efficienza.

A partire dagli anni ’70 del secolo scorso, sulla scorta degli studi relativi all’esistenza di limiti alla crescita, è emersa la necessità di ripensare il modello *as usual*. Una parte della letteratura economica e manageriale ha cominciato a riflettere sulla necessità di coniugare lo sviluppo con la scarsità crescente di alcune risorse, quali acqua, aria, fonti energetiche non rinnovabili. Il modello che è emerso a partire dal Rapporto del Club di Roma¹ considera la sostenibilità dello sviluppo di un territorio come obiettivo primario e il limite come elemento imprescindibile dello sviluppo. Il riconoscimento dei limiti alla crescita richiede naturalmente una ridefinizione del modello di business e degli obiettivi perseguiti dagli operatori privati. Da un lato, essi controllano e gestiscono le risorse produttive seguendo il principio dell’efficienza e il raggiungimento del massimo profitto nel breve termine; dall’altro, devono confrontarsi con l’obiettivo dei

¹ Meadows *et al.* 1972.

soggetti pubblici che hanno la responsabilità della gestione di risorse naturali, culturali e ambientali di un territorio secondo il principio di precauzione². Tale principio suggerisce un utilizzo prudente delle risorse al fine di garantirne il mantenimento nel medio-lungo periodo e assicurarne la disponibilità anche alle generazioni future (patto intergenerazionale). Il principio di precauzione è strettamente connesso con quello della co-responsabilità tra pubblico e privato nell'assunzione delle decisioni. Nel modello sostenibile dello sviluppo di un territorio, perseguimento dell'efficienza e del valore economico dell'impresa e principio di precauzione sono obiettivi complementari. Il raggiungimento contemporaneo di tali obiettivi implica che soggetti pubblici e privati trovino un bilanciamento che coniughi gli interessi dei singoli con quelli della comunità e del territorio, così come la visione di breve con quella di medio-lungo termine. Bilanciare le decisioni tenendo conto di interessi multipli e non convergenti rappresenta una sfida non sempre facilmente superabile. Infatti, l'applicazione rigida del principio di precauzione e della logica della conservazione delle risorse naturali e culturali può mummificare un territorio rendendolo poco fruibile sia ai residenti che agli ospiti. D'altro canto, l'uso senza limiti delle risorse può comprometterne lo sviluppo nel medio termine.

L'attuale situazione connessa alla pandemia da Covid-19 ripropone con forza l'importanza di trovare un modello decisionale che tenga conto degli obiettivi economici degli operatori locali, e contemporaneamente sia in grado di renderli conseguibili in condizioni di sicurezza per consumatori e lavoratori. Se da un lato, il principio di precauzione impone la necessità di prevedere limiti nell'uso dello spazio (distanziamento), dall'altro le aspettative degli operatori devono rivolgersi nel breve periodo alla copertura dei costi che tali riduzioni imporranno, rimandando al medio termine il ritorno al conseguimento di utili.

² La Carta mondiale della natura (1982), pur se giuridicamente non vincolante, rappresenta il testo precursore sul principio di precauzione. Essa afferma che: (i) le attività che comportano un elevato grado di rischio per la natura devono essere precedute da un esame approfondito e i loro promotori devono dimostrare che i benefici derivanti dall'attività prevalgono sui danni eventuali alla natura; (ii) qualora gli effetti nocivi di tali attività siano conosciuti in maniera imperfetta, esse non dovranno essere intraprese (art. 11, b).

La *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione* (Commissione Europea 2000) afferma che il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre alla valutazione del rischio, la sua gestione e comunicazione) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione. Il ricorso al principio di precauzione è giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, la valutazione dei dati scientifici disponibili, l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

2. Il modello per la gestione dello sviluppo sostenibile di un territorio

Gli studi relativi alla gestione dello sviluppo di un territorio si riferiscono ad un'unità geografica che, in funzione della letteratura di riferimento, può essere il distretto (nel caso in cui lo sviluppo riguardi i settori industriali) o la destinazione (se il settore è quello turistico). Qualunque sia il settore su cui si basa lo sviluppo, i modelli prevalenti per la gestione possono essere ricondotti a quello gerarchico-manageriale e a quello cooperativo-competitivo. Nel distretto industriale, caratterizzato da un'imprenditorialità diffusa e collaborativa che opera all'interno della medesima filiera produttiva, può esistere l'impresa distrettuale che verticalizza il processo produttivo, avvicinandosi alla logica gestionale della grande *corporation*³. Tuttavia, il modello di gestione prevalente è di tipo collaborativo orizzontale sia nel distretto marshalliano⁴ che in quello di Becattini⁵ riferito al contesto italiano. Nel caso della destinazione turistica i due modelli di riferimento riprendono la medesima dualità tra modello *corporate* e modello *community*. Nel primo, la gestione delle risorse per lo sviluppo è concentrata in un unico soggetto che incorpora e coordina sia il capitale che la maggior parte dei servizi che concorrono a definire l'offerta. Il territorio funge da contenitore, ma non è necessariamente parte dell'offerta, come appare evidente nel caso dei resort e delle catene alberghiere *all inclusive*. Nel modello *community*, al contrario, la proprietà delle risorse è diffusa così come la produzione dei singoli servizi. L'offerta della destinazione è il risultato di un coordinamento tra i processi produttivi e gestionali di soggetti diversi, distribuiti sul territorio che riconoscono quest'ultimo come parte integrante e differenziante della loro offerta. Il territorio è una risorsa, di conseguenza la cura e la salvaguardia di quest'ultimo diventano un obiettivo condiviso e imprescindibile sia per il soggetto pubblico, sia per quello privato.

Alla luce di queste considerazioni, si può ritenere che il modello economico *as usual* trovi nella gestione di tipo gerarchico-manageriale una realizzazione coerente con le premesse da cui origina, mentre il modello sostenibile necessita di una gestione partecipata diffusa di tipo cooperativo-competitivo e richiede un coordinamento orizzontale. In questo senso il modello di gestione dello sviluppo sostenibile di un territorio presenta una più elevata complessità dovuta, oltre che alla numerosità dei soggetti coinvolti nelle decisioni, anche al fatto che alcune risorse quali il paesaggio, l'acqua, i boschi, le scogliere e le risorse culturali e artistiche sono beni pubblici o beni collettivi⁶. Tali beni, per le loro caratteristiche di non escludibilità e di non rivalità, non possono essere gestiti attraverso la logica di mercato, diversamente dalle risorse private

³ Bieger 2002.

⁴ Marshall 1890.

⁵ Becattini 1987.

⁶ Ostrom 1990.

il cui uso risponde alla legge della domanda e dell'offerta. L'introduzione del limite all'utilizzo di beni pubblici, che abbiamo evidenziato essere elemento costitutivo del modello sostenibile, è un obiettivo che spetta al soggetto pubblico in quanto regolatore ma, in una logica di sviluppo, deve essere condiviso con gli operatori privati⁷. La presenza di soggetti con natura e fini diversi, che concorrono allo sviluppo sostenibile del territorio, richiede necessariamente un modello di gestione diverso da quello tradizionale nel quale è centrale la figura dell'imprenditore o dell'azionista come unico stakeholder. L'attore pubblico, unitamente ad altri attori del territorio coinvolti nello sviluppo, deve assumere responsabilità decisionali condivise e implementate con una logica collaborativa.

3. *Il ruolo della partnership pubblico-privato*

Come detto in chiusura del paragrafo precedente, nel modello *as usual* lo stakeholder principale è lo shareholder che, in quanto proprietario e controllore del capitale finanziario, è anche detentore del potere decisionale. Nel suo contributo fondamentale, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Freeman considera centrale la figura dello stakeholder definita come portatore di interesse e di potere decisionale, ma oltre allo shareholder include altri stakeholder come i fornitori, i consumatori, la comunità, le istituzioni⁸. Lo studioso allarga quindi la partecipazione alla gestione dell'impresa a una pluralità di attori, portatori di interessi e obiettivi differenti che, tuttavia, possono trovare una conciliazione di tali diversità nel perseguimento di un obiettivo che riconosca sia il profitto che il mantenimento del valore ambientale e sociale dei beni pubblici. Applicando tale principio allo sviluppo di un territorio può essere raggiunto quello che Freeman chiama *total performance*⁹. Se la *stakeholder theory* si pone come una vera e propria discontinuità rispetto al modello economico standard, come suggerisce Freeman, essa può rappresentare un "modello migliore per gestire meglio qualunque impresa" stante l'esistenza ormai non più negata di limiti allo sviluppo e alla crescita¹⁰.

Soggetti privati e pubblici sono quindi legati da una stretta partnership che condivide la necessità di mantenere contestualmente il valore delle risorse di un

⁷ Boons, Lüdeke-Freund 2013.

⁸ Il «Financial Times» di ottobre 2020 titolava: *Dawn breaks on a new age of economic thinking*, riferendosi alla nuova posizione assunta dal FMI (Fondo Monetario Internazionale). Nei "capitoli analitici" del Fiscal Monitor il FMI scrive infatti che: 1. gli investimenti pubblici stimolano quelli privati, non li frenano; 2. la contrapposizione tra salute pubblica ed economia andrebbe riconsiderata; 3. l'obiettivo di zero emissioni di carbonio in ogni paese entro il 2050 può essere raggiunto attraverso una politica complessiva favorevole alla crescita.

⁹ Freeman 1984.

¹⁰ Freeman 2009.

territorio, la creazione di valore per le imprese e la competitività dell'offerta. Gli stakeholder pubblici sono chiamati a definire i limiti dell'utilizzo delle risorse scarse per non distruggerne il valore e comprometterne la durabilità nel medio termine¹¹. Alcune risorse naturali e culturali, se consumate senza limiti, possono infatti decretare insoddisfazione per la comunità, diminuzione della qualità della vita e rallentamento o blocco dello sviluppo del territorio, difficoltà occupazionali e problemi sociali (per esempio, un bosco per crescere ha bisogno mediamente di almeno 40-50 anni, il consumo del suolo è una scelta senza possibilità di ritorno, la pressione antropica della fruizione di massa di un borgo o di un museo condiziona la possibilità di considerarla un'esperienza soddisfacente da ripetere nel futuro).

Lo sviluppo di un territorio basato sulla massimizzazione degli arrivi e delle presenze turistiche rappresenta un esempio negativo dei danni causati dalla mancanza di una governance in grado di introdurre limiti all'uso delle risorse e criteri di gestione prudenziali. I fenomeni di *overtourism* che nel breve termine creano profitti, nel medio termine possono minare la competitività e la capacità del territorio e delle imprese di generare valore¹². La partnership pubblico-privato può creare un contesto di sviluppo territoriale che sollecita contemporaneamente le imprese a creare valore economico e a partecipare al mantenimento del capitale sociale e ambientale. Condividendo, infatti, l'esistenza di limiti, gli operatori privati insieme a quelli pubblici possono essere indotti a ridurre gli impatti ambientali e sociali legati a esternalità negative create dalla loro attività condotta in mancanza di regolamentazione all'utilizzo di risorse comuni e di beni pubblici.

Una solida partnership pubblico-privato può rappresentare oggi l'unica soluzione per affrontare le difficoltà legate al Covid-19. Riferendoci per esempio al turismo, uno dei settori più colpiti dalla pandemia, la regolamentazione dell'uso del territorio in termini di accesso e di fruizione richiede un patto negoziale tra operatori e istituzioni che funga da garanzia delle condizioni di salute per la comunità ospitante e per quella ospitata. Tale garanzia potrà riflettersi sul capitale reputazionale del territorio e rivelarsi il migliore investimento per ricreare le condizioni di reddito per gli operatori economici e per rafforzare la fiducia nelle istituzioni di residenti e ospiti¹³.

¹¹ Elkington 1994.

¹² Brenner 2019.

¹³ Sempre il FMI a questo proposito sottolinea che l'isteria del "moriremo di fame invece che di virus" potrebbe placarsi considerando che il distanziamento sociale volontario può frenare l'economia esattamente quanto i *lockdown* imposti dall'alto.

4. Conclusioni

La discussione attuale sullo sviluppo di un territorio non può più prescindere dai segnali allarmanti riguardanti l'uso incondizionato delle risorse naturali, ambientali e culturali. I decisori pubblici e privati sono chiamati a confrontarsi con tale situazione e a cercare un modello di governance che consideri contemporaneamente gli interessi degli operatori e quelli pubblici, la prevalente logica del raggiungimento del profitto di breve periodo dei primi e la conservazione del valore nel medio termine dei secondi. Lo *stakeholder approach* di Freeman aiuta a risolvere questo apparente paradosso assegnando la responsabilità decisionale a una molteplicità di portatori di interesse e di potere. Una partnership pubblico-privato tra gli stakeholder di un territorio si pone quindi come possibile modello alternativo al modello tradizionale di gestione dello sviluppo. Il modello *as usual* riconosce all'imprenditore o al finanziatore di maggioranza il fine di ottimizzare la redditività degli investimenti, esternalizzando sulla comunità i costi di natura ambientale e sociale causati dall'utilizzo incondizionato di risorse pubbliche e di beni comuni quali il paesaggio, l'acqua, i beni culturali e i patrimoni di conoscenza locale. Al contrario, il modello sostenibile dello sviluppo di un territorio considera il medesimo non come mero contenitore di imprese e fattori produttivi, ma la risorsa più importante per lo sviluppo¹⁴. La necessità di conservarlo per garantire la continuità dello sviluppo richiede una valorizzazione prudente e limitata dei beni scarsi capace però di garantire il ritorno economico degli investimenti effettuati dalla pluralità di operatori che vi operano. L'introduzione del limite all'utilizzo di tali risorse deve essere negoziata tra i diversi stakeholder del territorio affinché da vincolo all'operato dei privati diventi risorsa per lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio. Accettando l'esistenza di limiti come elemento imprescindibile di tale sviluppo, gli operatori privati insieme a quelli pubblici possono ridurre gli impatti ambientali e sociali legati alle esternalità negative prodotte in mancanza di regolamentazione all'utilizzo di risorse comuni e di beni pubblici, diventando protagonisti di uno sviluppo territoriale sostenibile e attento anche alle necessità delle generazioni future. Tra i beni comuni di tipo immateriale rientra la reputazione e la credibilità degli attori pubblici e privati di un territorio. Se le condizioni di difficoltà che molti territori hanno dovuto affrontare a causa della pandemia sono state l'occasione per consolidare la partnership tra soggetti pubblici e privati, la fiducia e la credibilità non potranno che rafforzarsi. I limiti introdotti necessariamente a tutela della salute di tutti saranno sempre meno vissuti come ostacoli all'agire individuale e potranno essere accettati consapevolmente come necessari per il conseguimento del bene comune e dell'equilibrio economico, sociale e ambientale nel medio termine.

¹⁴ Franch 2020.

Riferimenti bibliografici/References

- Becattini G., a cura di (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Brenner N. (2019), *From overtourism to sustainability: A research agenda for qualitative tourism development in the Adriatic*, MPRA Paper n. 92213, <<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/92213/>>, 12.08.2020.
- Bieger T. (2002), *Destinations Management*, 5th Edition, Oldenburg-München-Wien.
- Boons F., Lüdeke-Freund F. (2013), *Business models for sustainable innovation: State-of-the-art and steps towards a research agenda*, «Journal of Cleaner Production», n. 45, pp. 9-19, <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.07.007>>.
- Commissione Europea (2000), *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, l* COM/2000/0001 def. */, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>>, 12.08.2020.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. (1972), *The limits to growth. A Report for The Club of Rome' Project on the Predicament of Mankind*, New York: Universe Books.
- Elkington J. (1994), *Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development*, «California Management Review», 36, n. 2, pp. 90-100, <<https://doi.org/10.2307/41165746>>.
- Franch M. (2020), *Se la destinazione è sostenibile, l'overtourism si evita*, in *Turismo, fragilità, emergenze*, a cura di M. Franch, R. Peretta, Milano: McGraw-Hill, in stampa.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.
- Freeman R.E. (2009), *Stakeholder Theory: Friedman vs. Freeman Debate*, October, <https://www.youtube.com/watch?v=_sNKIEzYM7M>, 12.08.2020.
- Marshall A. (1890), *Principles of economics*, 8th Edition, London: Macmillan and Co.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge UK: Cambridge University Press.

JOURNAL OF THE DIVISION OF CULTURAL HERITAGE
Department of Education, Cultural Heritage and Tourism
University of Macerata

Direttore / Editor in-chief
Pietro Petrarola

Texts by

Stefano Baia Curioni, Giovanna Barni, Claudio Bocci, Giovanna Brambilla, Salvatore Aurelio Bruno, Roberto Camagni, Roberta Capello, Silvia Cerisola, Anna Chiara Cimoli, Paolo Clini, Stefano Consiglio, Madel Crasta, Luca Dal Pozzolo, Stefano Della Torre, Marco D'Isanto, Margherita Eichberg, Chiara Faggiolani, Pierpaolo Forte, Mariangela Franch, Stefania Gerevini, Maria Teresa Gigliozzi, Christian Greco, Marta Massi, Armando Montanari, Marco Morganti, Umberto Moscatelli, Maria Rosaria Napolitano, Fabio Pagano, Elisa Panziera, Sabina Pavone, Carlo Penati, Tonino Pencarelli, Pietro Petrarola, Domenica Primerano, Ramona Quattrini, Corinna Rossi, Valentina Maria Sessa, Erminia Sciacchitano, Emanuela Stortoni, Alex Turrini, Federico Valacchi

<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/index>

eum edizioni università di macerata



ISSN 2039-2362
ISBN 978-88-6056-622-5

Euro 25,00