

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

Dall'analisi al cambiamento
della realtà

Capitale culturale, resilienza territoriale e pandemia: un approccio sussidiario alla gestione delle sfide

Salvatore Aurelio Bruno*, Pietro Petrarola**

Abstract

La crisi pandemica ha portato molti osservatori a ipotesi paradigmatiche di cambiamento in campo culturale. Il saggio cerca di ricercare la fattibilità giuridica e normativa, *de iure condito*, di tali scenari futuri. In primo luogo, rileva che tale cambiamento consentirebbe l'applicazione dei principi europei e costituzionali di sussidiarietà orizzontale e verticale, nonché il rilancio delle politiche territoriali e integrate, in particolare quelle di natura culturale. Infine, vengono posti al vaglio possibili strumenti di governance partecipativa delle politiche di gestione culturale del territorio, quali fondamenti di comunità. Certamente bisognerà approfondire meglio le premesse, le analisi e le tesi dell'argomento qui esaminato. Gli eventi futuri possono indicare se le attuali premesse sistemiche e macroeconomiche incerte legate alla situazione di emergenza fossero corrette. Date queste premesse, si è cercato di fornire soluzioni attuabili nel quadro delle coordinate offerte dall'attuale ordinamento per rispondere con tempestività ed efficacia "alle sfide del cambiamento".

* Salvatore Bruno Aurelio, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici MiBACT, email: prof.avv.bruno@gmail.com.

** Pietro Petrarola, Professore aggregato, Università Cattolica del Sacro Cuore, email: direttore.icc@unimc.it.

Sia consentito ringraziare l'amico prof. Pierpaolo Forte, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi del Sannio, per i preziosi suggerimenti offerti durante la stesura del presente articolo.

The pandemic crisis led many observers to paradigmatic hypotheses of change in the cultural field. The essay tries to research the legal and regulatory feasibility, *de iure condito*, of such future scenarios. Firstly, it notes that such change would allow the application of European and constitutional principles of horizontal and vertical subsidiarity as well as the revitalization of territorial and integrated policies, in particular, those of cultural nature. Finally, possible participatory governance instruments of territorial cultural management policies, as community foundations, are placed under scrutiny. Certainly, the premises, analyzes and theses of the topic here examined will need to be better explored. Future events may indicate whether the current uncertain systemic and macro-economic premises linked to the emergency situation have been correct. Given these premises, the attempt was to provide feasible solutions within the framework of the coordinates offered by the current legal system in order to respond promptly and effectively “to the challenges of change”.

1. *Programmazione 2021-2027 delle politiche di coesione nel settore della cultura: sintesi*

L'irrompere della pandemia è avvenuto in un momento cruciale della ridefinizione delle politiche dell'Unione Europea ed ha, a sua volta, dovuto attivare imprevedibili misure di sostegno agli Stati membri, la cui effettiva ricaduta in termini di “rilancio” e specificamente sui bilanci pubblici e per le funzioni di pubblico interesse in ambito culturale non può essere ancora valutata, sia perché le procedure gestionali che le riguardano sono in parte ancora in corso di definizione, sia in quanto attualmente (cioè al momento in cui scriviamo) le azioni di ristoro finanziario da tali misure disposte non appaiono leggibili in una strategia organica e in una prospettiva operativa di rilancio del settore, che tenga conto e che risolva i conflitti funzionali e organizzativi derivanti dal contesto sanitario, auspicabilmente passibile di stabilizzazione ma difficilmente compatibile con un ritorno a breve alla situazione antecedente la pandemia.

Appare dunque opportuna e urgente qualche prima proposta operativa, che tenti di inquadrare in una visione anche di ambito europeo la gestione delle risorse finanziarie gestite dalla pubblica amministrazione in un regime di debito a lunghissima scadenza, capace di condizionare quel futuro dei nostri figli, di cui peraltro ci manca una percezione attendibile.

Le proposte formulate dal *Comitato di esperti in materia economica e sociale* presieduto da Vittorio Colao, nominato dalla Presidenza del Consiglio, hanno sostanzialmente trascurato di approfondire i connotati propri delle risorse culturali e paesaggistiche italiane nel contesto dei capitali territoriali del Paese (nessuno dei componenti, peraltro, essendo esperto di questo ambito caratterizzante della realtà italiana), ritenendole probabilmente al più meri attrattori turistici; e con ciò rinnovando un approccio ereditato dalla “vecchia normalità” che sfociò, come ben sappiamo, nell’overtourism e connesse

dinamiche dissipative, quando non speculative. Tanto meno può dirsi che esse o le pur doverose misure di ristoro disposte dal Governo su proposta del Ministero per i Beni le Attività culturali e il Turismo abbiano contribuito a determinare un nuovo e più efficiente raccordo ordinario fra le attività di programmazione e bilancio a livello europeo e quelle a livello nazionale e territoriale.

Occorre dunque, soprattutto in vista delle prossime leggi di stabilità con prospettiva annuale e pluriennale, ridisegnare in bilancio non semplicemente l'entità della dotazione di questo o quel capitolo di previsione di spesa, quanto piuttosto le finalità e le modalità stesse della spesa (dalle declaratorie, alle procedure, alla misura di impatto, alla rendicontazione), affinché il debito che soggiace alle risorse sia effettivamente orientato alla creazione di nuovo valore economico e sociale in termini continuativi ed efficaci.

Uno tra i rischi per l'interesse pubblico che subito si sono profilati nell'azione di governo è stato quello di cercare l'efficacia della spesa saltando le procedure (leggi: semplificazione), anziché ridisegnanole a misura dell'attuale contesto sanitario; in altre parole, c'è tuttora il rischio di confondere il governare con lo sforzo di ripristinare con la maggiore possibile approssimazione la passata normalità, come se l'obiettivo di creare nuove modalità di produzione del valore nel mutato contesto sanitario potesse essere perseguito aumentando le risorse per potenziare modalità di programmazione, bilancio e gestione di vecchio tipo.

Peraltro, le vecchie modalità di gestione del processo di programmazione, spesa pubblica e rendicontazione non hanno mai favorito l'efficace ed efficiente utilizzo di risorse tornate al nostro Paese con le misure disposte dagli organismi del governo comunitario, tant'è che il settennio in via di conclusione vede l'impiego di tali risorse fermo al 38% delle potenziali disponibilità.

Nessuno può presumere di avere in tasca soluzioni facili per efficientare questo processo, ma certamente non è una qualche sbrigativa semplificazione (stile "ponte di Genova", per capirci) la soluzione adeguata nel medio-lungo periodo: è invece proprio il processo di produzione di valore che va ridisegnato e, di conseguenza, occorre ridisegnare anche il processo di programmazione e misura degli impatti.

Tutto questo va fatto mentre la programmazione economica europea per il nuovo settennio 2021-2027 ha già da tempo iniziato il proprio percorso, che, nelle linee generali, non sembra venga rimesso in discussione da qui a quando il nuovo ciclo di programmazione partirà, ossia il primo gennaio del prossimo anno¹.

Occorre pertanto capire puntualmente dove siamo, rispetto a questo percorso, e come le policy nazionali e locali possano facilitare il più duraturo ed efficiente profitto nel ridisegnare i processi di programmazione e gestione, che a livello europeo, sono stati avviati da oltre due anni, mentre in Italia non si avverte –

¹ Nel recente Recovery Plan la Commissione ha, infatti, annunciato che l'attuazione del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 avrà inizio a gennaio 2021.

neppure in presenza della pandemia – un lavoro Sato-Regioni adeguatamente strutturato al riguardo, con particolare riferimento al rapporto fra patrimonio culturale e capitali territoriali.

Con proposta adottata dalla Commissione UE il 30 maggio 2018² è stato presentato il pacchetto legislativo per la nuova programmazione delle politiche di coesione. Ci interessa qui trattare brevemente di un regolamento *CPR* – *Common Provisions Regulation* (ovvero Disposizioni di interesse comune) e di uno specifico regolamento per il FESR.

Nella proposta di regolamento FESR³ la Commissione propone un obiettivo specifico OS 5 intitolato «un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali» che provvede a: 1) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane; 2) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo (community-led local development, CLLD, gestiti dai GAL, Gruppi di Azione Locale).

Il Consiglio Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni hanno rimesso le loro opinioni, rispettivamente, il 18 ottobre 2018 e il 5 dicembre 2018.

Il Parlamento Europeo, in prima lettura, si è espresso il 27 marzo 2019. Con emendamento 59 il Parlamento Europeo ha specificato che tali iniziative debbano essere: 1) investimenti territoriali integrati (in Italia le ITI Autorità Urbane); 2) sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD); 3) un altro strumento territoriale (per l'Italia probabilmente, la SNAI, Strategia Nazionale Aree Interne)⁴.

² Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo emigrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti – Strasburgo, 29.5.2018 COM (2018) 375 final 2018/0196 (COD): <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-375-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>>, 10.9.2020.

³ Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione Strasburgo, 29.5.2018 COM (2018) 372 final 2018/0197 (COD): <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-372-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>>, 10.09.2020.

⁴ In due considerando espressi dal Parlamento Europeo risulta che (considerando 28) lo sviluppo territoriale integrato deve ricevere almeno il 5% delle risorse FESR e che (considerando 29) l'obiettivo del Regolamento è rinforzare la coesione attraverso un approccio orientato ai cittadini e a supportare i CLLD e la cittadinanza attiva. Il 13 dicembre 2019 la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea ha inviato al CO.RE.PER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti) un rapporto sul pacchetto legislativo della Politica di Coesione relativo al FESR. La Commissione Europea ha poi apportato, a gennaio 2020, modifiche alla sua prima proposta al fine di integrare le proposte presentate per il 2021-2027 con il Fondo per una transizione giusta (JTF). Al punto 19) si modifica, dunque, l'articolo 25 della proposta di regolamento CPR, sostituendo il

In sintesi, nella nuova programmazione 2021-2027⁵ sono, dunque, necessari strumenti partecipativi per la programmazione, gestione, attuazione e controllo di primo livello delle forme di sviluppo territoriale previste obbligatoriamente per l'attuazione dei programmi operativi attuativi della politica di coesione europea nel settore culturale⁶.

Questo scenario programmatico e finanziario costituisce per il nostro Paese sia una straordinaria opportunità che un serio problema. Infatti, cominciando dal livello statale, il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo (MiBACT), non dispone di una organizzazione e di un percorso programmatico e di articolazione delle voci di bilancio davvero coerenti con l'obiettivo, peraltro sancito dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (di seguito: Codice BCP), di promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale e la sua fruizione pubblica mediante accordi e intese, nonché sulla base di programmi condivisi e integrati a livello territoriale sub-regionale; dal canto loro, le Regioni, nonostante abbiano ruolo di legislatore primario in materia di valorizzazione, non hanno in generale messo in coerenza gli strumenti finanziari propri con quelli statali e con i Piani operativi regionali (di seguito: POR) finanziati dalle risorse europee, salvo casi particolari.

Il MiBACT e, marginalmente, le stesse Regioni rischiano, dunque, di essere escluse dalle ingenti risorse della prossima politica di coesione che, ricordiamo, comprendono anche le risorse nazionali del FSC, che per principio di addizionalità devono conformarsi a quelle europee⁷.

Dopo avere sintetizzato lo stato della negoziazione europea sul pacchetto legislativo per la programmazione delle politiche di coesione, negoziazione oggi integrata dalle trattative per il Recovery Plan (ora Next Generation EU⁸),

paragrafo 1 con il seguente: «1. Il FESR, il FSE+, il JTF e il FEAMP possono fornire sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo». Infine, il 28 maggio 2020 la Commissione ha approvato una ulteriore proposta modificata di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, associata ad una medesima proposta anche per il regolamento CPR. Causa il blocco dovuto alla pandemia di Covid-19 e alle gravi ripercussioni sulle regioni nei settori della cultura e del turismo, la Commissione propone ora di creare un obiettivo specifico distinto nell'ambito dell'obiettivo strategico 4 per consentire di sfruttare appieno il potenziale della cultura e del turismo nella promozione dello sviluppo economico, dell'inclusione sociale e dell'innovazione sociale. Pertanto, all'articolo 2, paragrafo 1, lettera d) «un'Europa più sociale (OS4)» è aggiunto quale nuovo «punto v) un nuovo obiettivo specifico relativo alla cultura e al turismo». Tale ulteriore proposta di modifica incrementa, dunque, le risorse destinate alla cultura. Non cambia però nulla della succitata nuova impostazione territoriale per la gestione e spesa delle risorse.

⁵ Bruno, David 2019.

⁶ Gli Obiettivi Specifici sono definiti all'articolo 2 della Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione 29.5.2018COM(2018) 372 final: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-372-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>>, 10.09.2020.

⁷ Lo stato della negoziazione europea sul pacchetto legislativo per la programmazione delle politiche di coesione risulta poi integrato dalle trattative per il Recovery Plan (ora Next Generation EU).

⁸ Aggiungiamo che la nuova iniziativa REACT-EU Brussels, 28.5.2020 COM(2020) 451 final 2020/0101 (COD) <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2020_451_act_v8.pdf>.

aggiungiamo in conclusione che è ragionevole supporre che le modifiche alle attuali proposte regolamentari interesseranno, verosimilmente (siamo ormai quasi alla fine del 2020!) solo gli aspetti finanziari, considerate le osservazioni del Consiglio Europeo del 13 dicembre 2019. Sta dunque ai singoli Stati, dopo un paio di anni dall'avvio del processo di nuova programmazione europea, trovare soluzioni per poter associare le proprie politiche a quelle dell'Unione, tenendo nel debito conto l'impatto del nuovo scenario sanitario sui processi produttivi e di fruizione di servizi e prodotti.

2. *Sussidiarietà orizzontale e verticale, integrazione e sistemi territoriali*

Gli studiosi di diritto stanno avanzando ipotesi di nuove declinazioni dell'offerta e della gestione culturale per un mondo post-Covid-19⁹.

Si discute, in particolare, di una soluzione analoga a quella adottata nelle politiche di coesione europee¹⁰. Ovvero una nuova gestione territoriale, nelle declinazioni fatte nel tempo dagli studiosi della teoria dei *commons*. Per ragioni di brevità si rimanda alla vasta elaborazione dottrinarica in materia.

Sono applicabili tali teorie anche ai beni di tipo culturale in un mondo *reshaped* dopo l'epidemia di Covid-19?

Tanto ci si chiede, anche con riferimento alle recenti riforme legislative per la «socializzazione della cultura»¹¹, nonché e soprattutto, per la recente collocazione delle funzioni di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali tra i livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla Costituzione.

Oltre che per il detto valore costituzionale, crediamo che tale analisi sia importante anche perché, in forza della vigente legge ambientale italiana¹², deve essere unitariamente garantita dalla Repubblica la tutela sia dell'ambiente che del patrimonio culturale, anche a mezzo dei principi unionali per la tutela in materia ambientale¹³.

10.09.2020 (l'acronimo in inglese significa "assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa"), prevede che tra il 2020 e il 2022 si fornirebbero 55 miliardi di euro di fondi aggiuntivi per la politica di coesione. Tale nuovo strumento finanzierebbe anche il settore culturale e turistico.

⁹ Forte 2020a, 2020b.

¹⁰ Si consenta per un'analisi metagiuridica della questione rimandare al recentissimo saggio di Bruno 2020.

¹¹ Si consenta rimandare a Bruno 2017a. Si veda ancora Grasso 2009.

¹² Ai sensi dell'art.3 ter del D.Lsg. 152/06.

¹³ Il principio europeo di prevenzione (TFUE all'art. 130 R, par. 2) è principio fondamentale dell'azione comunitaria in posizione prevalente sui principi di correzione e di "chi inquina paga", che risultano essere secondari e subordinati. A rafforzare questo principio intervengono il principio di precauzione, il principio della gradualità nel determinare obiettivi, fasi e tempi per una adeguata ponderazione dei vari interessi coinvolti, alla "informazione ambientale" corretta.

È importante, a questo punto, richiamare alcuni passaggi della Convenzione di Faro¹⁴ da poco recepita dallo Stato italiano nel suo ordinamento.

Essa prevede alla Parte III disposizioni per la «Responsabilità condivisa nei confronti del patrimonio culturale e partecipazione del pubblico». All'articolo 12, rubricato «accesso al patrimonio culturale e partecipazione democratica», il punto e) impegna gli Stati «a riconoscere il ruolo delle organizzazioni di volontariato come soci nelle attività».

Per quanto riguarda il tema della gestione, l'articolo 11 punto b) della Convenzione impegna gli Stati «a sviluppare (nella gestione) il contesto giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile»; al punto e) «ad incoraggiare organizzazioni non governative interessate alla conservazione del patrimonio ad agire nell'interesse pubblico».

Tale previsione di gestione partecipata, coerente con l'art. 118 della Costituzione italiana, riecheggia nell'articolo 111 del Codice BCP (che precede peraltro di un anno la Convenzione), ove, nell'ambito dei principi generali prescritti dallo Stato al legislatore regionale, si afferma che «la valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale» (comma 4)¹⁵.

Con riferimento al coinvolgimento (in quanto *partners* nelle attività) delle organizzazioni di volontariato (ONG) nelle attività di gestione, si è già esaminata in dottrina la “rivoluzione” occorsa nel settore dei beni culturali in Italia.

Grazie ai richiami di Eurostat¹⁶, ufficio della Commissione Europea preposto al rispetto dei vincoli di equilibrio di bilancio del Fiscal Compact, lo Stato ha preso provvedimenti riparatori per evitare che il settore dell'offerta dei servizi museali potesse essere inquadrato tra gli investimenti generatori di entrate ovvero classificato tra i settori cui applicare la normativa sugli aiuti di Stato¹⁷.

¹⁴ Convenzione di Faro Consiglio d'Europa – Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la Società, Consiglio d'Europa – (CETS NO. 199) FARO, 27.X.2005 <<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/199>>, 10.09.2020.

¹⁵ L'indicazione di procedere con percorsi in vario modo partecipativi – persino nella formazione della normativa tecnica di tutela, di competenza ministeriale e a valenza nazionale – è del resto ribadita più volte dal Codice BCP, tanto per i beni culturali (ad es.: artt. 17 e 29), quanto, e più decisamente, per la materia paesaggistica: l'articolo 144 del Codice dei Beni Culturali che prevede che nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici siano assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi e ampie forme di pubblicità. Altrettanto prevede l'UNESCO, sia per la candidatura alla World Heritage List dei siti culturali, sia nella definizione di forme di governance partenariale per la redazione dei piani di gestione e per la stessa gestione successiva delle attività e dei monitoraggi.

¹⁶ Estensivamente sul tema dei rischi e delle posizioni Eurostat si veda Vecchi, Leone 2016, e ancora di recente Bisio, Valerio 2015.

¹⁷ Carpentieri 2017.

Il legislatore ha, dunque, eliminato ogni riferimento alle forme di concessione, project finance, PPP, etc. nel settore dei beni culturali dal Codice dei Contratti Pubblici e dall'annesso Regolamento (DM 154/17) al fine di rimuovere ogni possibile criticità al riguardo¹⁸.

Contemporaneamente, in vari articoli del Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017)¹⁹ sono state imputate attività di restauro e di valorizzazione culturale agli enti non-profit²⁰.

Tale innovazione, significativa di per sé, assume particolare rilevanza nel presente contesto sanitario, che esige distanziamento fisico anche nella organizzazione e fruizione dei servizi afferenti al capitale culturale territoriale. Può infatti costituire il presupposto per favorire un decentramento imprenditoriale e amministrativo non dispersivo, che ridisegni le filiere produttive dei servizi culturali in un costruttivo rapporto pubblico-privato, sia pure alla condizione di tutelare la qualità mediante una serie di strumenti già in qualche modo presenti nell'ordinamento, sebbene sottovalutati nella prassi: ad esempio contratti di servizio, disciplinari tecnici, linee guida, ma anche piattaforme collaborative, che permettano la condivisione e disseminazione di buone pratiche oltre che la formazione di stabili comunità di apprendimento nei territori, secondo le specifiche esigenze.

D'altra parte, come detto sopra, l'art. 01 del D.L. 146/2015 ha previsto che «in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione»²¹.

Si è, dunque, passati da una concezione dell'offerta culturale come mera attività economica e di valore di mercato (sia pure paludata da richiami all'ideale dello sviluppo culturale), dunque quantificabile in termini di bancabilità finanziaria (proprio come nelle forme contrattuali delle concessioni e del project finance) ad una concezione sociale della fruizione culturale quale valore in sé e obbligo costituzionale, comunque, da fornire ai cittadini, quali titolari di un diritto prioritario al riguardo²².

Considerati i vincoli di bilancio previsti dall'articolo 97 della Costituzione è evidente che il pubblico non può sobbarcarsi in modo esclusivo l'onere di tali prestazioni, che in linea di principio sarebbero comunque somministrabili anche da parte dei privati; ma la considerazione da fare al riguardo è che, anche indipendentemente dalla disponibilità di risorse nei bilanci pubblici, la Repubblica favorisce e sostiene la loro partecipazione dei soggetti privati,

¹⁸ Per un'approfondita disamina dell'evoluzione delle normative Eurostat e delle "contromisure" normative italiane si veda Bruno 2017b.

¹⁹ Articoli 89 comma 17 e 71 comma 3 del D.Lgs. 117/17. Cfr. Bruno 2017a.

²⁰ Si veda Bruno 2018a.

²¹ Cavaliere 2017.

²² Bruno 2017b, pp. 34 e ss.

come singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale ai sensi dell'articolo 6 comma 3 del Codice BCP (e, non dimentichiamolo, in coerenza con il secondo comma dell'art. 4 della Costituzione): indicazione molto chiara, che già abbiamo richiamato a proposito dell'art. 111 del Codice BCP e della sua coerenza con la Convenzione di Faro.

Questo è il cambiamento di paradigma del settore culturale italiano: già da tempo avvenuto nelle norme, ma da implementare operativamente nel presente contesto sanitario quale presupposto per una valorizzazione del capitale culturale, così capillarmente diffuso nel territorio italiano da non potersi immaginare se non in una prospettiva di riconoscimento e gestione integrata, olistica quanto ai tematismi e comunitaria quanto alla titolarità, dunque in piena coerenza con la programmazione UE di cui si è detto in apertura²³.

Cosa necessita per una gestione valorizzante dei beni culturali – quali beni eminentemente comuni – in senso partecipato, in attuazione dell'articolo 6 comma 3 del Codice BCP²⁴ e della Convenzione di Faro?

Premesso che non si può non prevedere l'“integrazione” programmatica e strategica di essi con altri beni comuni (come appunto come fanno i Gal o altri soggetti attivatori dello sviluppo territoriale), anche perché ciò viene esplicitamente prescritto dal Codice BCP al legislatore regionale (art. 112), l'applicazione della teoria dei *commons* farebbe sì che la titolarità e, comunque, almeno la gestione dei beni culturali stessi sia ritrasferita alle comunità cui essi appartenevano²⁵. Bisognerebbe, dunque, restituire alle comunità la titolarità

²³ Non dimentichiamo che l'indirizzo che qui si richiama non è isolato nel mondo culturale: tale cambiamento incisivo è stato di recente fatto anche con riferimento ai settori delle cosiddette “tutele differenziate” quali acqua, rifiuti, difesa del suolo, etc. Sono stati previsti dalla legge 28 giugno 2016, n. 132 che istituisce il Sistema Nazionale a rete che attua i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA). I LEPTA, nell'intento di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale, costituiscono i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie. I relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi standard per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi (articolo 9 comma 2).

²⁴ Sul tema della gestione dei beni comuni si veda Arena, Iaione 2015; Bombardelli 2016; Bodini 2016.

²⁵ La recente guida Icom sulla cultura e lo sviluppo locale elenca alcuni esempi di positiva attivazione delle comunità nello sviluppo locale integrato con le esigenze della conservazione tutela dei beni museali: OECD ICOM (2019), *Culture and Local Development: Maximising the Impact, Guide for Local Governments, Communities and Museums*, OECD Publishing, Paris: <https://icom.museum/wp-content/uploads/2019/08/ICOM-OECD-GUIDE_EN_FINAL.pdf>, 10.09.2020. Sull'approccio territoriale allo sviluppo e CLLD si veda *Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali*, 2014, <https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-community-led-local-development-for-local-actors>, 3.09.2020; Commissione Europea, ÖIR – Management Dienste GmbH 2003, *Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II*: <<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/ex-post-evaluation-community-initiative-leader-ii>>, 3.09.2020; Barca 2011; Barca 2009. Più specificamente sul tema delle possibili applicazioni dei CLLD nel settore della valorizzazione culturale si veda ancora Bruno 2018b, ed ancora Bruno 2019.

e/o la gestione²⁶ dell'immenso patrimonio che oggi grava sulla finanza pubblica, sottoposta per di più ai vincoli di bilancio ex art. 97 comma 1 della Costituzione²⁷, e che, di recente, anche tramite risorse europee, è stato acquisito alla mano pubblica, acquisendolo da privati, al fine di effettuare lavori di restauro.

La gestione di tali beni (se non la titolarità) sarebbe ritrasferita²⁸, in virtù dei principi di decentramento amministrativo (ex articolo 5 della Costituzione) come anche in ossequio dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, differenziazione ed adeguatezza (ex articolo 118 della Costituzione, già più volte sopra richiamato).

Chiaro, il trasferimento alle comunità locali dei beni culturali di titolarità statale è cosa quanto mai complessa, anche se normato dalle vigenti leggi sul federalismo demaniale (art. 5, comma 5, D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 che ha avuto uno scarso successo sinora)²⁹. È ben vero che sono possibili accordi ai sensi dell'art. 54 commi 3 e 4 del Codice BCP, in forza del quale i beni culturali possono essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali. Le procedure di trasferimento non sono, però, cosa semplice, come l'esperienza insegna.

Sarebbe ancora più difficile provare a fare ottenere un tale trasferimento della titolarità di beni in capo a soggetti privati, ancorché partecipati da enti pubblici territoriali; né bisogna dimenticare che l'art. 106 del Codice BCP prevede addirittura l'«uso individuale» di beni culturali, benché non si tratti di passaggio

²⁶ Tra le pratiche eco-giuridiche Capra e Mattei pongono l'esperienza del Teatro Valle "bene comune" a Roma, quale esempio di gestione comunitaria ed innovativa di un bene culturale; vedi Capra, Mattei 2017, pp. 197 e 227.

²⁷ Si veda in particolare, Tarasco 2019, pp. 262 e ss.

²⁸ Autorevole dottrina vede un'occasione (mancata) di applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale nei commi 303-305, art. 1 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 prevedente una sorta di project finance nel settore dei beni culturali. Tale legge ha avuto parziale (solo per il MIBACT) e controversa applicazione (previsione di un piano economico finanziario per le imprese no profit diventate uniche beneficiarie) a mezzo del D.M. 6 ottobre 2015. Si veda Tarasco 2019, pp. 216-217.

²⁹ Il federalismo demaniale è disciplinato dal D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, e rientra nel più vasto processo del federalismo fiscale. Quest'ultimo è previsto in Italia dall'articolo 119 della Costituzione ed è in corso di attuazione ad opera della legge 5 maggio 2009, n. 42. Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'Agenzia del Demanio, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno definito a livello nazionale le procedure operative (Circolare 6 e 18 del 2011) a cui gli organi periferici di devono attenere nell'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, in materia di trasferimento agli Enti territoriali di beni immobili appartenenti al patrimonio culturale dello Stato, tramite specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale. Occorre raggiungere, però, un consenso sull'accordo di valorizzazione. Su un totale di 4.997 trasferimenti di immobili demaniali, soltanto 142 sono stati trasferiti agli enti locali (dati da sito istituzionale dell'Agenzia Demanio www.agenziademania.it). Tale circostanza fa osservare a Tarasco che manca un'autorità terza in grado di raffrontare la gestione attuale con il progetto presentato dall'amministrazione comunale. Cfr. Tarasco 2019, p. 214.

di proprietà. Ma l'essenziale è non perdere di vista due punti irrinunciabili: 1) l'obiettivo prioritario da perseguire oggi più che mai nei programmi d'azione sia pubblici che privati è la socializzazione dell'accesso (nel senso pregnante del termine) al patrimonio culturale, chiunque ne detenga la proprietà, socializzando però anche l'impegno per la sua buona conservazione, quale aspetto essenziale sia della tutela che della valorizzazione; 2) non è pensabile una efficace gestione di beni comuni, che non venga adeguatamente progettata e monitorata da professionisti competenti e sulla base di strumenti e linee guida fondati su ricerca e sperimentazione adeguati, sotto la responsabilità dei governi pubblici; pertanto l'apporto del volontariato (comunque organizzato), dei mecenati, degli sponsor, dei soggetti di partenariato speciale, perfino del baratto amministrativo, non meno che dei concessionari può essere davvero proficuo solo in questa prospettiva, contribuendo non soltanto con risorse e servizi, ma anche con progettualità innovativa che sgorgi dal senso di comunità e impegno per il bene comune.

Rimane però a questo punto necessario capire come, nel presente contesto sanitario e programmatorio, si possa rispondere alla triplice sfida della partecipazione, dell'integrazione dei processi produttivi e della territorializzazione delle future politiche europee e nazionali di coesione, in quanto applicabili al capitale culturale territoriale.

3. Strumenti di raccordo istituzionale e territoriale per il ministero, tra strumenti abrogati ed ipotesi di nuovi strumenti rivenienti dalle politiche di coesione

Il Consiglio di Stato, nel 2004, nel parere sullo schema di riorganizzazione del MIBAC, aveva suggerito di valutare «se, nella piena salvaguardia dei rispettivi ambiti di competenza», non si ritenesse utile la «costituzione di eventuali luoghi istituzionali (conferenze, organismi o altre figure organizzative) volti a favorire (...) il raccordo ed il coordinamento tra l'azione dei diversi organi del Ministero e quella delle Autorità Regionali e Locali»³⁰.

Anche in dottrina³¹ la Barbati ha osservato che, al di là delle competenze della DG Musei, alle cui articolazioni periferiche è stato demandato il coordinamento con le Regioni e con gli altri enti pubblici e privati interessati

³⁰ Consiglio di Stato, Sez. Cons. Atti normativi, 5 aprile 2004.

³¹ Sul tema si esprime molto chiaramente Carla Barbati: «Il Mibact si conferma pertanto privo di sedi organizzative capaci di assicurare un efficace raccordo con le autonomie, specie dopo la soppressione decisa con l'art. 6 comma 1 del D.Lgs. 256/2006 delle Commissioni Regionali per i beni e le attività culturali», «soppressione che fu giudicata meritevole di ripensamento da parte del Consiglio di Stato» per come riportato nel testo. Si veda Barbati 2017, p. 138. A tale tesi della Barbati si rifà la presente proposta di modifica normativa.

dai progetti di valorizzazione del patrimonio culturale e la predisposizione delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regioni – lettere e) e g) comma 2, art. 20 DPCM 171/14), ora art. 18 del DPCM 69/2019 – il Ministero è, in atto, privo di sedi organizzative capaci di assicurare un efficace raccordo con le autonomie anche e soprattutto ai fini dell'incardinamento degli strumenti di programmazione negoziata (quali le intese istituzionali di programma ed accordi di programma) nel proprio sistema di amministrazione e governo. Il che è un controsenso rispetto all'impianto federale successivo alla riforma del Titolo V, oggi viepiù confermato dalla bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 nonché dal nuovo regionalismo differenziato³².

La stessa dottrina sopra richiamata ha perciò auspicato il ripristino del dispositivo degli articoli 154 e 155 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, abrogati dall'art. 6 comma 1, lett. a) del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156, relativi alla Commissione per i beni e le attività culturali. Importante notare è che la previsione delle competenze e della composizione di tale Commissione, di cui agli articoli 154 e 155 del Decreto Legislativo 31 Marzo 1998, n. 112, è sostanzialmente diversa da quella dell'attuale Commissione Regionale per il patrimonio culturale prevista dall'art. 47 del DPCM 169/2019.

Mutatis mutandis, medesima funzione delle Commissioni per i beni e le attività culturali, a livello sub-regionale (così come previsto dagli articoli 22, 23, 24 e 25 della proposta di regolamento CPR in ordine alle strategie territoriali), potrebbero svolgerla i sopraccitati strumenti territoriali previsti dalla nuova politica di coesione, seppure con competenze non limitate al solo monitoraggio e pareri (ex-art. 155 del D.Lgs. 112/98), ma estese alla programmazione ed attuazione³³ delle politiche di coesione.

Ciò dovrebbe però correlarsi ad un'altra innovazione sostanziale quanto piuttosto semplice da introdurre (almeno sul piano tecnico): la destinazione con priorità dei fondi del bilancio statale e regionale ad interventi individuati con una pianificazione condivisa (eventualmente sulla base di strumenti di stima del

³² Con legge ordinaria il Parlamento può attribuire alle regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata. Tale facoltà è prevista dall'articolo 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001, ma fino ad oggi mai attuato. Nella parte conclusiva della XVII legislatura si è registrato l'avvio dei negoziati con il Governo su iniziativa delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Il 28 febbraio 2018 si è giunti alla definizione di tre distinti accordi "preliminari", ciascuno sottoscritto dal rappresentante del Governo e dal Presidente della regione interessata, con cui le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali, metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata. L'attenzione all'istituto del regionalismo differenziato si è registrata solo nella parte conclusiva della legislatura in concomitanza con l'esito del referendum popolare con cui non è stata confermata la riforma costituzionale (A.S. n. 1429-D). Si veda: *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, Dossier n. 104, febbraio 2019, p. 7, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1103442/index.html?part=dossier_dossier1>, 3.09.2020.

³³ Si veda la proposta in Bruno 2020.

rischio territoriale e in ottica di prevenzione) e quindi mediante programmazione negoziata fra enti pubblici, con l'adesione di privati e incentivando nella fase di avvio la partecipazione di espressioni di comunità, anche col ricorso a idonee forme di sperimentazione³⁴. Senza una modifica della programmazione della spesa (e quindi dei bilanci), orientandola con strumenti di normativa pattizia e con il ricorso a strumenti condivisi di supporto alle decisioni, non potranno venire perseguiti quegli obiettivi di attivazione delle comunità territoriali di cui abbiamo detto sopra, così importanti sia nelle politiche europee che nell'attuale contesto sanitario, per la promozione di risorse territoriali alternative alla concentrazione economica e demografica tipica dell'epoca dell'overtourism e dell'impoverimento delle aree interne.

4. *Ipotesi per un nuovo strumento di governance territoriale: un tertium genus di fondazione, la "Fondazione di comunità solidale, ecologica e culturale"*

Ipotizzata una prima soluzione, neppure così originale, per garantire il normale (ma inconsueto) raccordo istituzionale, possiamo chiederci quale sia lo strumento operativo che meglio possa consentire alle comunità un regime di relazioni, un'operabilità e una tutela dei diritti di stampo civilistico (seguendo in ciò alcuni teorici dei *commons*), ma che consenta, allo stesso tempo, di amministrare beni comuni (di titolarità pubblica) e di avviare azioni solidali, eco-sostenibili, sociali e culturali, rispondendo all'esigenza che l'attuale dibattito sulla cosiddetta fase 4 della pandemia richiede fin da ora di gestire.

Uno strumento civilistico e di tipo partecipativo utile per il servizio e la gestione dei beni pubblici sul territorio, è il succitato istituto giuridico dei GAL (Gruppo di Azione Locale)³⁵.

Tale istituto oggi si è rafforzato, diventando da "metodo Leader"³⁶ – in ragione del nome del programma che, in gran parte, lo finanzia – ad istituto unionale, che trova legittimazione normativa nelle previsioni del Regolamento UE 1303/13. Oggi, deputati alla gestione degli strumenti dello «sviluppo locale

³⁴ Idonee forme di sperimentazione sono già previste in Lombardia, almeno sulla carta, per l'attuazione dei Piani integrati della Cultura, di cui alla L.R. 25/2016, art. 34.

³⁵ Il gruppo (generalmente una società consortile senza scopo di lucro, una fondazione in partecipazione o un'associazione) è composto da soggetti pubblici e privati allo scopo di favorire lo sviluppo locale ed ecosostenibile di un'area rurale.

³⁶ LEADER, ovvero "Liaison entre actions de développement de l'économie rurale". Sul metodo Leader vedi *The LEADER Approach*, Presentazione Commissione europea – CLLD, Guida Commissione europea al CLLD, 2014 <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/en/the-leader-approach_en.html>, 3.09.2020, e ancora Cortei dei conti europea, Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale, Relazione speciale n. 5, 2010.

di tipo partecipativo» (CLLD)³⁷, i GAL sono i soggetti istituzionali su cui si basa l'approccio territoriale (*place-based*)³⁸ e partenariale previsto dai regolamenti per la programmazione e spesa delle risorse dei fondi strutturali, attualmente SIE³⁹.

Il limite del GAL è che esso è uno strumento europeo legato soltanto alla spesa delle risorse dei fondi strutturali.

Per strutturare linee di azione coerenti con il bisogno di un nuovo protagonismo dei territori interni (si pensi anche solo alle aree terremotate) si tratta oggi di inventare uno strumento territoriale agile ed operante all'insegna del principio di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118 comma 4 della Costituzione, che non sia esclusivamente legato alle risorse europee, ma anzi possa connettere progettuualmente tali finanze addizionali ad una programmazione ordinariamente partecipata e attenta a soluzioni compatibili con un accesso razionale e ben distribuito nello spazio e nel tempo alle risorse del capitale territoriale.

Nell'esperienza italiana in tema di GAL sono state individuate, dai territori interessati alle strategie locali, varie forme di assetto giuridico: l'associazione riconosciuta, l'associazione non riconosciuta (anche sotto forma di associazione temporanea di scopo), il consorzio, la società per azioni o srl, società consortile, e, più di recente, la fondazione di partecipazione⁴⁰.

Uno strumento partecipativo, *place-based*, di regime civilistico, che può intestarsi gestione e/o titolarità di *assets* pubblici (possibilmente in sinergia con beni privati, a mente dell'art. 112, comma 4, del Codice BCP), dovrebbe, secondo noi, essere un "mix giuridico" tra la fondazione di partecipazione⁴¹ e i detti GAL.

³⁷ CLLD, ovvero "Community Led Local Development". Dal sito della rete europea, la seguente spiegazione: «In 2013 the LEADER approach, which had developed in a rural context, was extended to apply to urban and coastal areas under the title of Community-Led Local Development (CLLD). The LEADER method has been extended to cover not only rural but also coastal (FARNET) and urban areas under the banner of Community-led Local Development (CLLD)»: <<http://www.elard.eu/leader-clld>>, 10.09.2020.

³⁸ Barca 2011, e Barca 2009.

³⁹ Bruno, Angelini 2016.

⁴⁰ Si veda: *Assetto dei Gal: aspetti giuridico-amministrativi e fiscali*, Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, 2007, ATI INEA – AGRICONSULTING, <http://www.galelimos.it/wp-content/uploads/2013/01/Assetto_Giuridico_GAL.pdf>, 3.09.2020.

⁴¹ Sul tema specifico si veda: Morbidelli 2006 e Morbidelli 2008, e ancora Forte 2009. La "fondazione di partecipazione", non formalmente regolata dal punto di vista civilistico e definita a "patrimonio progressivo", costituisce un modello atipico di persona giuridica privata, di recente teorizzazione dottrinarina. Essa trova legittimazione giuridica nella previsione «altre associazioni di carattere privato» dell'articolo 12 del Codice civile, oggi abrogato, e recepito dall'articolo 1 del D.P.R. 361/2000. In dottrina si ritiene che tale ultima norma, facendo riferimento ad «altre istituzioni di carattere privato», consenta figure diverse, atipiche ex articolo 1322, comma 2 del Codice civile, dalle associazioni alle fondazioni tipiche, legittimate alla personalità giuridica privata. Ancora, l'articolo 1332 del Codice civile, con l'articolo 45 della Costituzione, favorisce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi. A differenza

Già esiste, in proposito, un regolamento del MiBACT (D.M. n. 491/2001) in materia di costituzione e partecipazione a fondazioni⁴². La Regione Siciliana con la legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, art. 64 comma 1 è autorizzata, parimenti, a costituire o partecipare a fondazioni nel settore culturale⁴³. In altre regioni (Lombardia, Toscana e così via) la prassi è consolidata.

Derivazione della Fondazione di Partecipazione è quella di Comunità. Quest'ultima è più decisamente orientata alla dimensione solidale ed è, dichiaratamente, pertinente al terzo settore⁴⁴.

La Fondazione di Comunità rispetto alla Fondazione di Partecipazione è più idonea e finalizzata a raccogliere donazioni e a valorizzarle per il benessere di un determinato territorio e, in taluni casi, per gestire beni pubblici di rilievo locale promuovendo e implementando il Terzo Settore e l'impegno dei cittadini⁴⁵.

Suggeriamo qui, almeno in prima battuta, di integrare fra di loro le due tipologie di soggetti: quello della Fondazione di Comunità e quello della Fondazione di Partecipazione, garantendo, però, la gestione ed il controllo

delle fondazioni ordinarie, quella in partecipazione consente l'adesione di nuovi soci dopo la costituzione e la partecipazione attiva di essi (ma con Statuto imm modificabile): essa unisce, dunque, la caratteristica apertura delle associazioni, con l'elemento patrimoniale caratteristico delle fondazioni, consentendo rapporti efficaci di partnership tra pubblico e privato e tra profit e non profit. Altre caratteristiche della fondazione di partecipazione sono la mancanza di scopo di lucro, l'utilità sociale e l'interesse generale nonché, come detto, la presenza di enti pubblici sia in veste di fondatori sia mediante propri rappresentanti nell'organo di indirizzo e gestione e nell'organo di sorveglianza (essi spesso si attribuiscono un *golden share* decisionale quali promotori fondatori).

⁴² La situazione attuale in merito alle forme associative consentite al MiBACT è definita «surreale» da Cammelli 2017. La norma, l'articolo 10 del D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, su cui si incardina il regolamento, è stata infatti abrogata. Il regolamento in sostanza ha configurato le fondazioni di cui tratta come fondazioni di partecipazione connotate da una assoluta preponderanza del ministero, che si esplica in penetranti poteri di vigilanza, quali il potere di approvazione delle modifiche statutarie, l'adozione di atti di indirizzo generale, lo svolgimento di ispezioni, et cetera, che possono condurre anche alla sospensione o allo scioglimento degli organi della fondazione e al suo commissariamento. Non a caso la dottrina per lo più ritiene che qui ci si trovi di fronte a veri e propri enti pubblici. Si veda Manfredi 2017. Circa la problematica dell'affidamento a soggetti misti della gestione delle attività di valorizzazione dei beni culturali, per motivi di brevità, si rinvia a Scullo 2009, per il quale la sentenza della Corte di giustizia Acoset consente una lettura dell'art. 115 che permette l'affidamento diretto della gestione dei beni a organismi misti previa gara per la scelta del partner privato e, in senso contrario, a Liguori 2018.

⁴³ «L'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione ai fini della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali nonché per la realizzazione di antiquaria, di musei locali e di servizi aggiuntivi può: stipulare accordi con amministrazioni pubbliche o con soggetti privati; costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società secondo modalità e criteri già definiti per il Ministero per i beni e le attività culturali ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368; affidare all'esterno i servizi per la fruizione pubblica dei beni culturali con le modalità di cui all'articolo 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e successive norme attuative».

⁴⁴ Perrotti 2018.

⁴⁵ L'istituto è di recente sperimentazione. Non essendoci letteratura giuridica si rimanda al sito <<https://italianonprofit.it>> e al sito della Fondazione Cariplo.

privatistico, come nei GAL, il che di fatto significa creare un *tertium genus* di Fondazione.

Tale nuovo strumento, che chiameremo in modo provvisorio “Fondazione di Comunità Solidale, Ecologica e Culturale (SEC)”, potrebbe essere promosso, creato e diffuso dall’elaborazione dottrinarica ex-art.1322 c.c., come successo per le simili fondazioni di partecipazione e di comunità *tout court*.

L’unico intervento che potrebbe (ma non necessariamente) richiedere un’azione del legislatore è quello di consentire, però, alle Fondazioni di Comunità SEC, – gestite e controllate da privati, ma con partecipazione pubblica – di essere classificate quali Enti del Terzo Settore (ETS)⁴⁶.

Tale Fondazione SEC si differenzerebbe dalle fondazioni di partecipazione poiché, come i GAL, dovrebbe prevedere una gestione in mano a soggetti giuridicamente privati, che siano espressione di una comunità territoriale specifica e prossima al capitale culturale da valorizzare, giacché a livello di consiglio di amministrazione «almeno il 50% dei voti spetta ai privati» (per le fondazioni questa specifica previsione è prevista peraltro solo a livello di Statuto)⁴⁷.

Tali Fondazioni SEC si differenzerebbero, poi, da quelle di Comunità poiché, come detto sopra, partecipate attivamente da tutti soci e aperte all’entrata di nuovi soci.

A tali “Fondazioni di Comunità SEC” si applicherebbe il diritto civile per tutti i rapporti⁴⁸, salvo laddove utilizzino risorse pubbliche, per garantire il

⁴⁶ La disposizione contenuta nel 2° comma dell’articolo 4 del D.Lgs. 117/17 testualmente riporta: «Non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [...], nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell’articolo 32, comma 4».

⁴⁷ Il DPCM 28 dicembre 2011 all’articolo 21, definisce enti strumentali le aziende o gli enti, pubblici o privati, nel quale la regioni o enti locali: hanno il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili negli enti o nelle aziende; hanno il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali; esercitano, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei diritti di voto; hanno l’obbligo di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione; esercitano un’influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie. Tali requisiti sono cumulativi. Diversamente da tale previsione, le Fondazioni di Comunità dovrebbero essere non strumentali poiché partecipate dal pubblico in quota minoritaria ancorché finanziate in quota prevalente dalle parti pubbliche. Diversamente si pronuncia Perotti 2018: secondo l’autore occorrerebbe che siano integrati sia tutti i requisiti di cui agli organismi di diritto pubblico, sia tutti quelli di cui al DPCM 28 dicembre 2011 all’articolo 21.

⁴⁸ Analogicamente come nelle società controllate dagli enti pubblici. Citiamo: «la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché il Comune ne possiede, in tutto o in parte, le azioni: il rapporto tra società ed ente locale è di assoluta autonomia, al Comune non essendo consentito incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sull’attività della società per azioni mediante l’esercizio di poteri autoritativi o discrezionali, ma solo avvalendosi degli strumenti previsti dal diritto societario, da esercitare a mezzo dei membri di nomina comunale presenti negli organi della società» (Cassazione, Sezioni Unite, 15 aprile 2005, n. 7799).

rispetto delle normative pubblicistiche sui contratti di appalto per opere e servizi pubblici.

La giurisdizione relativa alle “Fondazioni di Comunità SEC” competerebbe al giudice civile per tutte le attività di tipo commerciale⁴⁹ e per tutti gli altri rapporti civilistici nessuno escluso.

Unica eccezione: come per i GAL, per quanto riguarda le procedure concorsuali per l’assunzione di dipendenti o consulenti, la competenza spetterebbe al giudice amministrativo⁵⁰. Stesso ragionamento varrebbe, come sopra accennato, anche per i procedimenti pubblicistici di affidamenti per fornitura beni, lavori o servizi⁵¹ su cui, a norma dell’articolo 133 punto c) del D.Lgs. 104 del 2010, a ragione del “pubblico servizio”, sussiste una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La “Fondazione di Comunità SEC” predisporrebbe un bilancio civilistico per dare conto della finalità di servizio pubblico e/o di gestione di beni pubblici predestinata in statuto.

La natura squisitamente privatistica sarebbe inoltre coerente – esattamente come per i GAL – con la funzione di gestire opere e servizi relativi ai beni comuni del territorio di riferimento⁵², eventualmente integrando componenti diverse e sinergiche del capitale territoriale. A motivo di tali attività funzionali, le “Fondazioni di Comunità SEC”, quali enti spuri, dovrebbero configurarsi quali “Organismi di diritto pubblico”⁵³ di cui all’art. 2 punto 1.1) e 4) della

⁴⁹ Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione sentenza n. 5161/2009.

⁵⁰ TAR Abruzzo, L’Aquila, 17 febbraio 2004, n. 140, TAR Basilicata, 975/2000, TAR Sardegna, 07 Febbraio 2005, n. 145, Tar Sardegna 880 del 18 giugno 2015, Tar Sardegna 616 del 15 luglio 2016. Nello stesso senso Garofoli, Auletta 2017, p. 237.

⁵¹ Il Tar Sardegna con la sentenza n. 616 del 15 luglio 2016 si è così espresso sul tema: «Questo T.a.r. ha già avuto modo di affermare che la natura giuridica dell’ente resistente non implica, di per sé, l’impossibilità di qualificare i relativi atti come provvedimenti amministrativi; pertanto, gli atti con i quali i gruppi di Azione Locale (cosiddetti Gal), incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento, procedono, attraverso un procedimento di evidenza pubblica, all’individuazione delle proposte progettuali più vantaggiose, costituiscono esercizio di funzioni oggettivamente pubblicistiche, per cui sono soggetti alla giurisdizione del g.a.. È del tutto pacifico, quindi, che indipendentemente dalla natura giuridica dell’ente concedente, la giurisdizione sugli atti del procedimento qui esaminato appartenga al giudice amministrativo». Ed ancora, Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 7 luglio 2011, n. 14958, <<https://sentenze.laleggepertutti.it/sentenza/cassazione-civile-n-14958-del-07-07-2011>>, 10.09.2020.

⁵² Sul tema della configurazione giuridica si veda Giorgio 2020.

⁵³ Consiglio di Stato (Sezione V, 66/2013): «Tale scelta era espressione della tendenza, da tempo emersa nella prassi legislativa, a una spiccata eterogeneità dei moduli organizzativi e di azione della Pubblica Amministrazione, che in dottrina e giurisprudenza ha persino dato vita a una nuova e aperta nozione di “ente pubblico”, capace di comprendere anche figure soggettive formalmente privatistiche. A tale “eterogeneità organizzativa” corrisponde, in perfetta simmetria, una fisiologica promiscuità della disciplina normativa inerente l’azione dei nuovi soggetti; la creazione di strutture “di confine” tra il pubblico e privato (come le società miste per la gestione di servizi pubblici locali) non è, infatti, fine a sé stessa, ma costituisce il presupposto per la creazione di regimi giuridici “di diritto speciale”, solitamente connotati sia da aspetti pubblicistici che da profili privatistici, in relazione ai quali la maggiore difficoltà interpretativa è quella di coordinare disposizioni (in alcuni

Direttiva 2014/24/UE (recepita nell'attuale Codice dei Contratti Pubblici (art. 3 punto 1. a) e d) del D.Lgs. 50/16 e smi)⁵⁴.

A norma del citato articolo 3 punto 1. a) e d) del D.Lgs. 50/2016 e smi, infatti, l'organismo di diritto pubblico⁵⁵: 1) è istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale⁵⁶; 2) è dotato di personalità giuridica; 3) è finanziato in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la sua gestione è soggetta al controllo di questi ultimi oppure il suo organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico⁵⁷.

Le "Fondazioni di Comunità SEC" corrisponderebbero dunque in tutto e per tutto a tale disposto normativo, ovvero, sarebbero istituite per soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, e sarebbero dotate di personalità giuridica, oltre ad essere finanziate in modo prevalente dalle parti pubbliche (ma senza quote pubbliche maggioritarie di controllo o decisionale)⁵⁸.

La giurisprudenza di merito ha, inoltre, osservato che al fine della succitata qualificazione rilevano gli interessi pubblici non industriali soddisfatti e non l'astratta configurazione giuridica⁵⁹.

casi) potenzialmente configgenti, nonché di colmare eventuali lacune normative. A molteplici previsioni di "tenore" pubblicistico si affiancano disposizioni che consentono ai nuovi enti gestori di operare mediante veri e propri moduli privatistici».

⁵⁴ I requisiti, che si vedranno in prosieguo, devono essere tutti presenti: si veda Corte di Giustizia Europea 15.1.1998, CDS sez IV n. 1478/98; Corte di Giustizia Europea 22-5-2003 C-18/01, Corte di Giustizia Europea 16-10-2003 C-283/2000; CDS sez.VI, ord. n. 167/2004.

⁵⁵ Secondo consolidata giurisprudenza sia europea sia interna (Cassazione, Sezioni Unite, 7 aprile 2010, n. 8225) per aversi un organismo di diritto pubblico devono ricorrere cumulativamente tutti e tre i suddetti requisiti.

⁵⁶ Sulla definizione di organismo di diritto pubblico vedi Delpino, *Del Giudice* 2017, pp. 112-113.

⁵⁷ Cassazione, Sezioni Unite, 7 aprile 2010, n. 8225.

⁵⁸ Cfr. Corte di Giustizia Europea 2 ottobre 2000, C-380/98 *The Queen e H.M. Treasury / The University of Cambridge*, «se da un lato la forma di finanziamento di un dato organismo può essere rivelatrice di una stretta dipendenza di quest'ultimo rispetto a un'altra amministrazione aggiudicatrice, dall'altro bisogna però constatare come tale criterio non abbia valore assoluto. Non tutti i finanziamenti erogati da una amministrazione aggiudicatrice hanno per effetto di creare e rafforzare uno specifico legame di subordinazione o dipendenza. Soltanto le prestazioni che, mediante un aiuto finanziario versato senza specifica controprestazione finanziario o sostengano le attività dell'ente interessato possono essere qualificate come finanziamento pubblico [...] e [...] l'espressione – in modo maggioritario – deve essere interpretata in senso quantitativo e fa riferimento a un finanziamento pubblico superiore al cinquanta per cento».

⁵⁹ CDS, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617, TAR. Sardegna, Cagliari, sez. I, 7 febbraio 2005 n. 145, CDS, sez. V, 30.01.2013, n. 570 «purché non suscettibili di essere soddisfatti mediante la produzione di beni ovvero fornendo direttamente servizi in un regime di concorrenza con altri operatori commerciali». Ancora si veda CDS, sez. V, 26 luglio 2016, n. 3345 «con metodo economico, ovvero senza rischio d'impresa» ed ancora CDS, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617

Chiudiamo con un'osservazione non giuridica, relativa all'efficienza ed efficacia delle azioni svolte dalle agenzie private di sviluppo locale (o strumenti simili) improntate su un'agilità gestionale civilistica⁶⁰, rinviando ad altra sede approfondimenti certamente necessari sulla tipizzazione delle Fondazioni di Comunità SEC qui proposte. In dottrina è stato dimostrato come, con pochissime risorse sia di personale che in conto gestione, le agenzie di sviluppo locale abbiano dimostrato alta capacità di gestione e spesa delle risorse con commendevoli risultati comparati rispetto alle pari funzioni svolte da elefantiache strutture ministeriali o regionali. Tanto sia dal punto di vista del coinvolgimento collettivo quanto della pressoché nulla conflittualità giudiziaria (deflazione del contenzioso) che del quasi inesistente contributo alle statistiche europee sulle frodi nella gestione delle risorse⁶¹.

Riferimenti bibliografici / References

- Arena G., Iaione C., a cura di (2015), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma: Carocci.
- Barbati C. (2017), *Organizzazione e soggetti*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del Patrimonio Culturale*, Bologna: Il Mulino, p. 138.
- Barca F. (2009), *Towards a place-based social agenda for the EU, Report Working Paper*: <https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/10_barca_final_formatted.pdf>, 3.09.2020.
- Barca F. (2011), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, <<https://relocal.eu/an-agenda-for-a-reformed-cohesion-policy-a-place-based-approach-to-meeting-european-union-challenges-and-expectations/#:~:text=Blog-,An%20Agenda%20for%20a%20Reformed%20Cohesion%20Policy%3A%20a%20place%2Dbased,European%20Union%20challenges%20and%20expectations&text=Cohesion%20policy%20is%20>>

(fondazione arena di Verona), CDS, sez. IV, a febbraio 2015, n. 552 (Società Expo 2015), CDS, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 286 (concessionari autostradali e aeroportuali), ed, in ultimo, sezione VI del CONSIGLIO DI STATO Sentenza n. 1574 del 20 marzo 2012.

⁶⁰ Un'esperienza emblematica di efficienza ed efficacia è descritta nello studio del Ministero Economia e Finanze e del Ministero Attività Produttive *La Lezione dei Patti Territoriali* 2003, pp. 530-557: con una sola risorsa umana (un dirigente) un'agenzia di sviluppo ha progettato e gestito con successo iniziative di sviluppo ed ingenti risorse finanziarie fino ad essere indicata nel DPEF 2001 quale Patto Territoriale d'eccellenza in Italia; cfr. Dpef 2001 Governo Amato, p. 53. <http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPEF_2001-2004.pdf>, 10.09.2020.

⁶¹ Si veda l'analisi svolta in Bruno 2016, p. 12 e pp. 51 e ss.

- by%20far,based%20policies%20for%20economic%20development.>, 3.09.2020.
- Bisio L., Valerio D. (2015), *La contabilizzazione dei partenariati pubblico-privati nei bilanci pubblici*, in *Partenariato pubblico-privato e project finance: come uscire dalla crisi*, a cura di M. Nicolai, W. Tortorella, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 217-268.
- Bodini C.R. (2016), *Libro Bianco. La cooperazione di comunità. Azioni politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, Trento: EURICSE, <<https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2016/05/Libro-Bianco.pdf>>, 3.09.2020.
- Bombardelli M., a cura di (2016), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli: Editoriale scientifica.
- Bruno A. (2017a), *P.P.P. e beni culturali: ragioni di un cambio di rotta legislativo e conseguenze sull'impianto ordinamentale*, «*ildirittoamministrativo.it*», 4 dicembre 2017, p. 17, <<http://www.ildirittoamministrativo.it/archivio/allegati/PPP%20e%20Beni%20culturali%20a%20cura%20di%20A.%20SALVATORE%20BRUNO.pdf>>, 3.09.2020.
- Bruno A. (2017b), *Public private partnership e indicazioni soft-law di Eurostat*, «*diritto.it*», 10 ottobre, pp. 41-77. <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/public-private-partnership-e-indicazioni-soft-law-di-eurostat.pdf>>, 3.09.2020.
- Bruno A. (2018a), *Confutazioni e soluzioni per l'applicazione del dlgs 228/11 al settore dei beni culturali: messa a sistema dei servizi pubblici culturali quali livelli essenziali delle prestazioni*, «*diritto.it*», 27 giugno, pp. 1-61, <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/confutazioni-e-soluzioni-per-lapplicazione-del-dlgs-228-11-al-settore-dei-beni-culturali.pdf>>, 3.09.2020.
- Bruno A. (2018b), *Sviluppo locale di tipo partecipativo ed organismi di diritto pubblico per la gestione dei beni culturali*, parte I e parte II, «*diritto.it*», 8 e 9 agosto, <<https://www.diritto.it/sviluppo-locale-tipo-partecipativo-ed-organismi-diritto-pubblico-la-gestione-dei-beni-culturali/>>, 3.09.2020.
- Bruno A. (2019), *Natura giuridica dei gruppi di azione locale (CLLD) e prospettive future*, «*ildirittoamministrativo.it*», 4 febbraio, <<https://www.ildirittoamministrativo.it/natura-giuridica-clld/stu435>>, 3.09.2020.
- Bruno A. (2020), *Strategie per il post covid-19 nel settore culturale: Strumenti per l'applicazione del principio di sussidiarietà e territorializzazione delle politiche di sviluppo di cui ai nuovi regolamenti europei*, «*diritto.it*», 9 giugno, pp. 1-48 <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/strategie-per-il-post-covid-19-nel-settore-culturale-strumenti-per-lapplicazione-del-principio-di-sussidiarieta-e-territorializzazione-delle-politiche-di-sviluppo-di-cui-ai-nuovi-r.pdf>>, 3.09.2020.
- Bruno A., Angelini A. (2016), *Place-based: sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano: Franco Angeli Editore.

- Bruno A., David R.P. (2019), *Dalla Convenzione di Faro alla programmazione europea 2021-2027: nuove sfide e suggestioni*, «Territori della Cultura», n. 38, pp. 36-45.
- Cammelli M. (2017), *Cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del Patrimonio Culturale*, Bologna: Il Mulino, pp. 296-297.
- Capra F., Mattei U. (2017), *Ecologia del diritto. Scienza politica, beni comuni*, Sansepolcro: Aboca.
- Carpentieri P. (2017), *Il Partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali*, in *Impresa cultura: gestione, innovazione, sostenibilità: 13° rapporto annuale Federculture*, Roma: Gangemi, pp. 99-110.
- Cavaliere S. (2017), *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, «Rivista AIC Associazione Italiana Costituzionalisti», n. 3, pp. 1-23.
- Delpino L., Del Giudice F. (2017), *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli: Edizioni giuridiche Simone, pp. 112-113.
- Forte P. (2009), *Fondazioni, privatizzazione, concorrenza nella lirica: un cammino ancora in corso*, «Aedon», 1, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/1/forte.htm>>, 3.09.2020.
- Forte P. (2020a), *Perché pensare già alla "fase 4" nel segno della cultura*, «Il Mattino», 20 aprile 2020.
- Forte P. (2020b), *Emergenze, Persone, Scienze*, «Territori della Cultura», n. 40, pp. 66-67.
- Garofoli R., Auletta A. (2017), *Codice Amministrativo Ragionato*, Roma: NelDiritto, p. 237.
- Giorgio G. (2020), *Un interessante modello di partecipazione consortile nel diritto amministrativo Italiano: i gruppi di azione locale. Brevi note sul tema*, «www.ildirittoamministrativo.it», <<http://www.ildirittoamministrativo.it/archivio/allegati/I%20Gruppi%20di%20azione%20locale,%20brevi%20note%20sul%20tema%20a%20cura%20di%20GIANLUCA%20GIORGIO.pdf>>, 3.09.2020.
- Grasso D. (2009), *L'imprenditore del mecenatismo stakeholder uso sociale dei beni culturali: gestire e non subire*, in *Del patrimonio culturale*, a cura di F.A. La Rocca, Acireale-Roma: Bonanno, pp. 161-187.
- Liguori F. (2018), *I servizi culturali come servizi pubblici*, «Federalismi.it», 1 <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=35530>>, 3.09.2020.
- Manfredi G. (2017), *I modelli organizzativi nell'amministrazione dei beni culturali tra mito e realtà*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, a cura di F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, F. Saitta, N. Saitta, A. Tigano, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 1647 e ss.

- Morbidelli G. (2006), *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, in *Fondazioni e attività amministrativa*, atti del convegno (Palermo, 13 maggio 2005), a cura di S. Raimondi, R. Ursi, Torino: G. Giappichelli, pp. 91 e ss.
- Morbidelli G. (2008), *Le fondazioni come autonomie amministrative sociali*, in *Fondazioni: tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, a cura di G. Palma, P. Forte, Torino: Giappichelli.
- Perrotti D. (2018), *Appalti Pubblici*, in *Beni culturali: programmazione, sponsorizzazione e valorizzazione*, a cura di M.A. Cabiddu, M.C. Colombo, Milano: IlSole24Ore
- Sciullo G. (2009), *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, «Aedon», 2 <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/2/sciullo.htm>>, 3.09.2020.
- Tarasco A.L. (2019), *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari-Roma: Laterza.
- Vecchi V., Leone V. (2016), *Partnership pubblico privato: una guida manageriale, finanziaria e giuridica*, Milano: Egea.

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