

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

# Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale\*

Stefano Consiglio\*\*, Marco D'Isanto\*\*\*, Fabio Pagano\*\*\*\*

## *Abstract*

La pandemia ha rappresentato nel settore culturale, come in altri comparti, un fattore di accelerazione di alcuni processi già in atto nel governo strategico dei servizi pubblici e privati. La profonda trasformazione dello scenario di riferimento ha messo in crisi non soltanto il modello di sostenibilità, ma anche il modello di gestione e organizzativo delle istituzioni culturali. I fattori di cambiamento imposti dalla pandemia hanno invece enfatizzato i vantaggi del partenariato pubblico privato (PPP). Lo scopo di questo contributo è di illustrare le caratteristiche di questo modello evidenziando da un lato le sue specificità e dall'altro di analizzare il ruolo delle organizzazioni ibride culturali di comunità con i quali i

\* L'articolo è il prodotto di un lavoro comune e della riflessione di tutti e tre gli autori. Il paragrafo § 1 è da attribuire a Marco D'Isanto, il § 2 è da attribuire a Stefano Consiglio, il § 3 è da attribuire a Fabio Pagano.

\*\* Stefano Consiglio, Professore ordinario di Organizzazione aziendale, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Sociali, Vico Monte della Pietà, 1, 80138 Napoli, consigli@unina.it.

\*\*\* Marco D'Isanto, Dottore commercialista, consulente di organizzazioni ed istituzioni culturali, Piazza Municipio 84, 80133 Napoli, marco.disanto@email.it.

\*\*\*\* Fabio Pagano, Direttore del Parco Archeologico dei Campi Flegrei, Palazzo De Fraja – Rione Terra – Pozzuoli (NA), fabio.pagano@beniculturali.it.

soggetti pubblici avviano processi di collaborazione. Il lavoro include anche la presentazione di un caso di studio rappresentato dal Parco archeologico dei Campi Flegrei che nel corso del 2019 ha avviato una sperimentazione di PPP.

In the cultural sector, as in other sectors, the coronavirus pandemic has represented an acceleration factor of some processes already in progress in the strategic governance of public and private services. The deep transformation of the reference scenes has undermined not only the sustainability model, but also the management and organizational model of cultural organizations. The factors of change, that have been imposed by the pandemic, have instead emphasized the advantages of the public-private partnership model (PPP). The purpose of this contribution is to illustrate the characteristics of this model by highlighting its specificities and at the same time to analyze the role of hybrid cultural community organizations with which the public entities initiate collaboration processes. The work contains the presentation of a case study represented by the Phlegraean Fields Archaeological Park which in 2019 launched a PPP experimentation.

## 1. *Premessa*

Con l'avvento del Covid-19 il sistema di cura e di fruizione del patrimonio culturale italiano ha subito un vero e proprio tsunami. Il crollo dei flussi turistici e la drastica riduzione dei consumi culturali, imposta dalle misure di distanziamento fisico, ha messo in crisi il modello di gestione di tantissime istituzioni culturali che riuscivano a garantire la loro sostenibilità grazie a una quota significativa di entrate da bigliettazione e da servizi collaterali.

La pandemia ha rappresentato nel settore culturale, come in altri comparti, un fattore di accelerazione di alcuni processi nel governo strategico dei servizi pubblici e privati. Il Covid-19 ha rafforzato, infatti, una serie di tendenze già in atto:

- la spinta verso il coinvolgimento della comunità nella gestione del patrimonio culturale, in linea con le indicazioni della Convenzione di Faro;
- la necessità di trovare un modello di gestione per i cosiddetti siti minori;
- la volontà di ridimensionare il fenomeno dell'*overtourism* e della valorizzazione esclusivamente commerciale del patrimonio culturale;
- l'importanza di ridefinire le modalità di coinvolgimento dei professionisti della cultura (andando oltre il precariato e l'utilizzo distorto del volontariato).

La profonda trasformazione dello scenario di riferimento ha messo in crisi non soltanto il modello di sostenibilità, ma anche il modello di gestione e organizzativo delle istituzioni culturali. In particolare la pandemia ha avuto un impatto molto critico sul sistema concessorio. I rapporti tra concedente e concessionario, in presenza delle mutate condizioni, in diversi casi sono andati in crisi provocando interruzioni del servizio e creando situazioni di blocco e di

difficoltà operativa. I fattori di cambiamento imposti dalla pandemia hanno invece enfatizzato i vantaggi del partenariato pubblico privato.

Lo scopo di questo contributo è di focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche di questo modello, in particolare nella prima parte illustreremo le caratteristiche delle partenariato pubblico privato; nella seconda parte analizzeremo le caratteristiche delle organizzazioni ibride culturali di comunità che rappresentano il necessario *alter ego* nei processi di partnership. Nella terza parte infine illustreremo il caso del Parco archeologico dei Campi Flegrei che già nel corso del 2019 ha avviato una sperimentazione di PPP.

## *2. Il partenariato pubblico privato come modello di riferimento*

Negli ultimi anni sono radicalmente cambiate le condizioni oggettive in cui le istituzioni e le organizzazioni si trovano ad operare interessando anche i soggetti operativi in campo culturale. Di fronte a una prevalente presenza del sistema pubblico è maturato un protagonismo in campo culturale di nuovi soggetti e al contempo il sistema pubblico, colpito dai tagli di risorse finanziarie e di personale, ha sempre più coltivato relazioni con il sistema privato.

Questa nuova soggettività maturata nel privato sociale, che assume sembianze sempre più ibride, progressivamente tende ad acquisire stili di conduzione imprenditoriale in cui si sperimenta una sintesi tra efficienza e finalità pubblica.

Nell'ambito di questo processo trasformativo, che ha interessato anche il sistema pubblico di gestione del patrimonio culturale con la riforma dei musei autonomi, le relazioni tra mondo privato e sistema pubblico si sono decisamente intensificate. Non si è registrato un paritetico dinamismo nell'adeguamento dell'impianto normativo.

Il paradigma di questa relazione è stato infatti il modello concessorio attraverso il quale i privati hanno concorso a gestire alcuni servizi per conto del committente pubblico o per mezzo del quale la pubblica amministrazione ha affidato beni immobili culturali a soggetti privati.

Questo strumento, che pure ha retto lungamente, si è rivelato non sempre e non costantemente sufficiente. L'esigenza di un elevato volume d'affari necessario per rendere sostenibile la concessione ha reso innanzitutto questo strumento utilizzabile efficacemente solo per i processi di valorizzazione dei grandi attrattori culturali. Ciò ha provocato un inaridimento del rapporto tra pubblica amministrazione e soggetti privati in quanto si è determinata una dicotomia che ha impedito ad entrambi le parti di costruire un efficace processo di crescita. L'amministrazione si è progressivamente ritirata dall'organizzazione di alcuni servizi e il privato spesso non è riuscito a cooperare intensamente con la controparte pubblica. Il sistema normativo ha recepito questi cambiamenti in modo disorganico e con grande lentezza.

Il tema della cooperazione tra pubblico e privato non si esaurisce certo nel campo della valorizzazione culturale. Esso rappresenta uno dei perni sui quali il dibattito e le prassi, anche a livello sovranazionale, si sono esercitate negli ultimi anni nel tentativo di rivisitare le relazioni tra pubblico e privato e superare il canonico rapporto autoritativo che ha caratterizzato l'azione della pubblica amministrazione.

È nel libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione Europea del 30 Aprile 2004 che si scorge la visione che informa questo nuovo strumento giuridico: «Nel corso dell'ultimo decennio, il fenomeno dei PPP si è sviluppato in molti settori rientranti nella sfera pubblica. L'aumento del ricorso a operazioni di PPP è riconducibile a vari fattori. In presenza delle restrizioni di bilancio cui gli stati membri devono fare fronte, esso risponde alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati al settore pubblico. Inoltre, il fenomeno è spiegabile anche con la volontà di beneficiare maggiormente del “know-how” e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica. Lo sviluppo dei PPP va d'altronde inquadrato nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore».

In campo culturale l'istituto trova applicazione come strumento di cooperazione tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati per la valorizzazione dei beni culturali e trova la sua fonte giuridica in tre importanti provvedimenti: il codice dei beni culturali (D.Lgs. del 22 Gennaio 2014 n. 42), il codice dei contratti pubblici (D.Lgs. del 18 Aprile 2016 n. 50) e in ultimo il codice del terzo settore (D.Lgs. del 3 Luglio 2017 n. 117).

Il processo di valorizzazione culturale è il terreno elettivo per questa particolare forma di relazione tra gli attori pubblici e privati, ma la sua adozione è ostacolata dalla frammentazione normativa che ha disperso la capacità da parte delle pubbliche amministrazioni di orientarsi efficacemente nel quadro normativo. Nella ricostruzione sintetica degli strumenti giuridici che qui si propone intendiamo anche tracciare l'esigenza di una nuova giuridicità dei beni culturali che accolga e sistematizzi le innovazioni che pure sono presenti nel nostro ordinamento.

È noto che il combinato disposto dell'art. 112 e dell'art. 115 del codice dei beni culturali apre le porte alla gestione indiretta del patrimonio culturale «attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata».

Il codice dei contratti pubblici colloca l'iniziativa nell'ambito della concessione di servizi, e cioè un «contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con

assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi».

Tale contratto è disciplinato dall'art. 180 mediante l'istituto del partenariato pubblico privato, la cui definizione normativa è data dall'art. 3, comma 1, lett. eee) del suddetto decreto legislativo.

L'articolo specifica, innanzitutto, che i ricavi di gestione dell'operatore economico possano provenire non solo dal canone riconosciuto dall'ente concedente, ma anche da qualsiasi altra forma di contropartita economica, quale, ad esempio, l'introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. Nell'ambito di questa cornice normativa assume particolare rilievo il *project financing*, fenomeno contrattuale attraverso il quale una pubblica amministrazione per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità affida una concessione a soggetti privati i quali utilizzano risorse proprie traendo la remunerazione dell'investimento dalla gestione dell'opera. Tale istituto, normato dall'art. 183 del codice dei contratti pubblici, può essere utilizzato anche in campo culturale per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali anche ad opera di organizzazioni del terzo settore.

È recente una pronuncia dell'amministrazione finanziaria (risposta n. 211/2020) in cui si analizza il profilo fiscale della convenzione per l'affidamento in concessione per un nuovo modello di gestione e valorizzazione dei beni culturali e delle politiche per il turismo della città di Recanati per l'esternalizzazione di servizi legati alla valorizzazione e alla promozione del patrimonio culturale e artistico della medesima città.

Nell'ambito della predetta convenzione il Comune ha inteso affidare i servizi ad un soggetto privato per la rifunzionalizzazione ed allestimento tecnologico del polo museale ed espositivo, l'allestimento tecnologico dell'ufficio di informazioni turistiche, la gestione dei servizi museali e turistici e la progettazione e gestione di interventi di produzione culturale.

Al concessionario è affidato il compito di sostenere gli investimenti per gli interventi necessari all'avvio dei servizi e a titolo di corrispettivo gli viene riconosciuto il diritto alla percezione dei proventi derivanti dallo sfruttamento economico dei servizi oggetto della convenzione ed in concreto quelli derivanti dalla vendita di biglietti di ingresso al circuito museale, bookshop e audio guide, visite guidate, servizi didattici per scuole e noleggio sale a privati.

Strumento analogo a quello esaminato, ma orientato più decisamente verso un progetto di collaborazione per la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali, è il partenariato speciale contenuto nell'art. 151 del codice dei contratti pubblici.

Nella nota del 9 giugno 2016 dell'ufficio legislativo del MIBACT dedicata proprio a questa tipologia contrattuale si riconosce che la pratica ha dato vita a figure "ibride", di difficile collocazione giuridica: una pluralità dinamica e mutevole di forme di partenariato, che possono comportare anche la concessione in gestione di istituti e luoghi della cultura poco valorizzati.

Nella nota si legge:

La previsione dell'articolo 151, comma 3, costituisce dunque una norma aperta che potrà man mano riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche che potranno essere avviate e sperimentate nella concreta operatività degli uffici. Ancorché di tipo contrattuale e non istituzionale (nel senso che non dà luogo alla costituzione di un apposito soggetto fondazionale o associativo di cui al Libro I del codice civile, ma resta a livello di rapporto convenzionale di durata), il partenariato in questione può assumere (e spesso ha assunto nella pratica negli esempi sinora sperimentati) una maggiore strutturazione quasi-organizzativa nello svolgimento del rapporto, sotto il profilo della previsione di appositi comitati o tavoli tecnici (o cabine di regia o *steering committee*) a composizione mista o paritetica con il partner privato cui è demandato il monitoraggio o l'indirizzamento della fase esecutiva.

L'istituto può trovare spazio anche in relazione agli accordi di valorizzazione dei beni culturali pubblici previsti dall'articolo 112 del codice di settore, volti a definire le politiche strategiche di sviluppo culturale (eventualmente rimettendone l'attuazione a soggetti, appositamente costituiti, aventi funzione di cabina di regia) oppure diretti a regolare, anche con la partecipazione dei privati interessati, servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione di beni culturali.

Un importante caso di applicazione del partenariato speciale, che sarà approfondito al termine del contributo, è quello rappresentato dal Parco archeologico dei Campi Flegrei.

La norma contenuta nell'art. 151 viene richiamata nell'ambito del codice del terzo settore da due importanti istituti.

Secondo la disposizione contenuta nell'articolo 71 comma 3 del Codice citato: «I beni culturali immobili di proprietà dello stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del terzo settore a condizioni agevolate e secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

Inoltre l'art. 89 comma 17 prevede che: «In attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo Settore individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica».

Dunque l'art. 151<sup>1</sup> del codice dei contratti pubblici è diventato il perno del modello partenariale in ambito culturale pur restando sostanzialmente, «una norma in bianco, la quale attribuisce un potere ampio al Ministero dei Beni

<sup>1</sup> Di particolare importanza è l'emendamento in via di approvazione in sede di conversione in legge del Decreto Legge del 16 luglio 2020, n. 76 in cui è prevista una estensione delle norme contenute nell'art. 151 del Codice dei Contratti Pubblici anche alle Regioni e agli enti territoriali.

Culturali, ammettendo la stipulazione di accordi dal contenuto tendenzialmente indeterminato, seppur teleologicamente orientato»<sup>2</sup>.

Cosa manca dunque per dare una nuova organicità al modello partenariale e renderlo un punto di riferimento per la costruzione di un nuovo processo di valorizzazione in cui il ruolo delle comunità e dei privati, come indicato dalla Convenzione di Faro, sia pienamente efficace?

Due sono le riflessioni che qui intendiamo proporre. La prima coinvolge immediatamente il codice dei beni culturali il cui art. 115 contiene un'idea di valorizzazione indiretta esclusivamente legata al rapporto concessorio. La gestione diretta e indiretta riproduce infatti quella dicotomia tra sistema pubblico e sistema privato che ignora del tutto l'evoluzione storica, la prassi materiale e amministrativa e il dibattito che si è prodotto negli ultimi anni sul tema della cooperazione tra pubblico e privato, non ultima con la sentenza della Corte Costituzionale la quale ha stabilito che la sussidiarietà orizzontale contenuta nell'art. 118 della Costituzione ha posto le basi per «superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese (Sent. Corte cost. 131/2020)».

In secondo luogo riteniamo che sia necessario, affinché questo dialogo tra mondo pubblico e privato non rappresenti un ulteriore disimpegno dello stato nell'ambito culturale che esso sia accompagnato da un rafforzamento delle dotazioni umane e finanziarie in capo alle amministrazioni pubbliche. La collaborazione impone un processo faticoso e costante di confronto sugli obiettivi strategici e sui mezzi necessari per perseguirli e senza una adeguata strutturazione della pubblica amministrazione si rischia di depotenziare il processo o di renderlo pericolosamente sbilanciato.

Il modello del partenariato pubblico privato, però, funziona soltanto quando nei territori e nelle comunità emerge una capacità progettuale e imprenditoriale in grado di dare vita a organizzazioni ibride che si candidano a svolgere un ruolo attivo nella gestione del patrimonio culturale.

### *3. L'organizzazione ibrida culturale di comunità*

In Italia nel corso degli ultimi 10 anni sono nate numerose realtà che grazie all'attivazione di persone competenti sono riuscite a ridare vita a siti culturali che il sistema pubblico o gli enti ecclesiastici non erano in grado di curare,

<sup>2</sup> Profeta 2019.

tutelare e rendere fruibili. Si tratta spesso di siti, cosiddetti minori, localizzati in aree periferiche e solitamente lontane dai grandi flussi turistici<sup>3</sup>.

I processi di genesi di queste iniziative sono molto complessi e fragili e si reggono su un complicato rapporto tra soggetti proprietari dei siti e realtà che si offrono di curare e rendere fruibili tali luoghi.

Uno dei modelli utilizzati per dare una cornice giuridica a queste esperienze di collaborazione è, come si è detto in precedenza, il partenariato pubblico privato che presenta profonde diversità con il tradizionale modello concessorio. Si passa, infatti, da un modello di relazione tra il pubblico privato ispirato alla collaborazione piuttosto che ad un rapporto fornitore-cliente.

I soggetti protagonisti di queste iniziative sono organizzazioni ibride che si caratterizzano rispetto alle realtà del settore profit o non profit tradizionali dalla volontà di perseguire obiettivi culturali e sociali e contemporaneamente obiettivi di sostenibilità economica attraverso attività di tipo commerciale<sup>4</sup>.

Le organizzazioni ibride presentano profonde differenze rispetto alle realtà tradizionali che operano nel settore culturale; in particolare sei sono le caratteristiche che in questa sede vogliamo sottolineare:

- il processo di genesi;
- il radicamento territoriale;
- il modello di business;
- la centralità della collaborazione;
- la leadership e le persone;
- la forma giuridica.

Il motore principale che conduce alla nascita delle organizzazioni ibride culturali è il senso di appartenenza e la voglia di prendersi cura del proprio patrimonio. Siamo in presenza di entità organizzative che nascono da processi di attivazione civica e di riappropriazione del bene comune culturale e che vedono il mondo dell'associazionismo e del terzo settore come il terreno di cultura di queste esperienze<sup>5</sup>. Il processo di genesi è attivato prevalentemente dal motore sociale e culturale, mentre l'obiettivo della sostenibilità economica e la necessità di imprenditorializzarsi è generalmente uno strumento per poter realizzare la propria missione culturale.

Una seconda caratteristica delle organizzazioni ibride culturali è il ruolo della comunità e del territorio: siamo in presenza di iniziative in cui i cittadini, le associazioni, gli imprenditori, gli istituti scolastici non sono semplici *stakeholder* con cui fare i conti, ma *assetholder* (portatori di risorse e competenze). Le iniziative che sono riuscite a consolidarsi in questo ambito sono prevalentemente quelle che sono riuscite a coinvolgere in modo sostanziale e fattivo la comunità. Per queste realtà i cittadini non sono potenziali clienti, ma interlocutori da

<sup>3</sup> Consiglio, Riitano 2015.

<sup>4</sup> Bromberger 2011; Evers 2008; Haigh, Hoffman 2012.

<sup>5</sup> Hyyryläinen, Viinamäki 2011; Pestoff 2012.

coinvolgere nei processi di attivazione e fruizione dei luoghi. Per costruire questo rapporto serve tempo e pazienza e la velocità è una caratteristica che rischia di compromettere l'avvio e il consolidamento di queste esperienze. Soltanto attraverso il coinvolgimento e la partecipazione della comunità è possibile infatti trasformare gli spazi in luoghi<sup>6</sup>. Per questo motivo riteniamo opportuno definire queste realtà organizzazioni ibride culturali di comunità<sup>7</sup>.

Le organizzazioni ibride culturali, come qualunque organizzazione, hanno la necessità di definire il proprio modello di business per salvaguardare il proprio equilibrio economico<sup>8</sup>. L'esigenza di garantire la tutela e la conservazione del patrimonio culturale, di partecipare allo sviluppo culturale del territorio e di contribuire ai processi di inclusione sociale, rende l'identificazione di un modello di sostenibilità per le organizzazioni ibride particolarmente sfidante<sup>9</sup>.

Le organizzazioni ibride culturali, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata, profit o non profit, presentano quattro principali modalità per acquisire i proventi necessari per coprire i propri costi di gestione: i ricavi da attività caratteristiche; i ricavi da altre attività; i contributi pubblici, le donazioni dei privati<sup>10</sup>.

Il modello di sostenibilità delle organizzazioni ibride si basa sulla capacità di attivare congiuntamente tutte e quattro le diverse componenti e differenziare in tal modo le proprie capacità di creazione del valore economico. Le organizzazioni ibride che perseguono questo modello di sostenibilità mettono in campo strategie finalizzate a garantirsi una parte di contributi pubblici per far fronte alle attività di pubblica utilità che svolgono, ma al tempo stesso si attivano da un lato per incrementare i visitatori e quindi gli introiti da bigliettazione e dall'altro per sviluppare gli "altri ricavi" attraverso la valorizzazione di servizi (ad esempio: *merchandising*, ricavi da ristorazione e bookshop, così come da valorizzazione degli spazi).

Una delle peculiarità delle organizzazioni ibride consiste nella priorità posta sulla capacità di collaborare piuttosto che sullo spirito competitivo<sup>11</sup>. Questo aspetto rappresenta una caratteristica particolarmente interessante delle iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale portate avanti dalle organizzazioni ibride. Mettere in secondo piano il concetto di competizione ponendo invece al centro l'importanza di collaborare è un orientamento particolarmente innovativo. Sotto certi aspetti questa tendenza si sposa con il superamento della logica assistenziale. In quel contesto, infatti, i soggetti operanti a vario titolo in ambito culturale erano portati a competere ferocemente per accreditarsi sul mercato politico e mancava qualunque incentivo alla cooperazione. In assenza

<sup>6</sup> Zamagni, Venturi 2017.

<sup>7</sup> Peredo, Chrisman 2004.

<sup>8</sup> Osterwalder, Pigneur 2010.

<sup>9</sup> Boyd, Henning, Reyna, Wang, Welch 2009.

<sup>10</sup> Consiglio, D'Isanto 2018.

<sup>11</sup> Piangerelli, Rago, Venturi 2018.

delle risorse pubbliche da dividere tra tanti pretendenti, i soggetti impegnati nella salvaguardia e fruizione del patrimonio culturale hanno progressivamente colto il valore e l'importanza della collaborazione.

Uno dei fattori di successo delle organizzazioni ibride è legata alla capacità di costruire relazioni lavorative di qualità incentrate sull'utilizzo di contratti di lavoro regolari e sulla capacità di coinvolgimento dei collaboratori nella definizione delle scelte strategiche e operative.

Il settore culturale vive, soprattutto con l'avvento del Covid-19, una situazione critica sul fronte del coinvolgimento dei professionisti della cultura. I meccanismi di ingaggio si basano spesso su contratti di lavoro temporanei che non sono in grado di valorizzare il potenziale delle persone. Nel corso degli ultimi anni, inoltre, spesso molte organizzazioni hanno utilizzato in modo opportunistico il volontariato, affidando compiti che richiedono professionalità specifiche a persone non adeguatamente formate. Le organizzazioni ibride culturali, invece, sono fortemente impegnate a costruire rapporti e relazioni più solide, trasparenti e continuative. L'approccio cooperativo che spesso caratterizza queste organizzazioni garantisce un coinvolgimento e un investimento sulla motivazione intrinseca ed estrinseca dei lavoratori. Un fattore cruciale che consente la costruzione di relazioni lavorative gratificanti e la capacità di tenere unite le missioni sociali e quelle di mercato è solitamente la presenza di leader carismatici che hanno avuto un ruolo chiave nella nascita dell'organizzazione<sup>12</sup>.

La scelta della forma giuridica rappresenta un problema per moltissime di queste organizzazioni<sup>13</sup>. La necessità di rendere compatibili due logiche e due obiettivi tradizionalmente in contrapposizione (massimizzazione del profitto vs raggiungimento di un obiettivo sociale e culturale) rende la scelta della forma giuridica complessa. Tradizionalmente molte realtà per superare questo problema hanno optato per un modello duale utilizzando una forma no profit (associazione, fondazione) per realizzare la finalità sociali ed accedere a particolari benefici fiscali e occasioni di finanziamento e contemporaneamente una forma for profit per sviluppare la parte commerciale dell'attività<sup>14</sup>. Questa opzione è stata spesso considerata una scappatoia in presenza di un contesto che considera il modello ibrido una forzatura rispetto ai modelli consolidati e istituzionalizzati.

Nel corso di questi anni però a livello internazionale si sta lavorando all'introduzione di forme giuridiche innovative. In Italia ad esempio le cooperative sociali, le fondazioni ed in particolare la fondazione di comunità e quella di partecipazione e le cooperative di comunità offrono la possibilità di avere un modello di riferimento per contemperare le due missioni dell'organizzazione

<sup>12</sup> Anheier 2011; Boyd, Henning, Reyna, Wang, Welch 2009; Cameron 2008.

<sup>13</sup> Battilana, Dorado 2010.

<sup>14</sup> Battilana, Lee, Walker, Dorsey 2012.

ibrida<sup>15</sup>. Una importante opportunità per le organizzazioni ibride culturali di comunità è rappresentata dall'introduzione della qualifica di impresa culturale e creativa introdotta nel nostro ordinamento nel 2018 e che attende i decreti attuativi per diventare operativa. Il riconoscimento della qualifica delle imprese culturali e creative, destinato a fornire una struttura unitaria alle diverse organizzazioni che operano in campo culturale, è un processo non più rinviabile. Essa rappresenta infatti il riconoscimento di una soggettività destinata ad avere un ruolo centrale nei processi di valorizzazione culturale nei prossimi anni.

#### *4. Il caso del Parco archeologico dei Campi Flegrei*

Il Parco archeologico dei Campi Flegrei è una recente intuizione legislativa che ha sedimentato al di sopra di una imponente stratificazione storica e paesaggistica nuove forme gestionali per un patrimonio culturale tanto vasto quanto complesso. Un palinsesto di testimonianze materiali fatte di parchi e aree archeologiche, musei e monumenti senza un'unitaria perimetrazione fisica è stato connesso attraverso una forma di gestione calibrata sull'autonomia ai sensi della recente riforma ministeriale. Il Parco archeologico dei Campi Flegrei è l'insieme di 25 luoghi disseminati in un territorio fortemente caratterizzato nell'ambiente e nella storia sia per componenti materiali che immateriali. La sua dimensione territoriale si estende su quattro comuni (Pozzuoli, Bacoli, Giugliano in Campania e Monte di Procida) e si inserisce in un contesto unico caratterizzato da un'attività vulcanica intensa e inesauribile che si manifesta in molteplici forme. Oltre alla dimensione quantitativa il patrimonio assegnato al Parco è complesso e articolato dalla variabilità di peso che tali elementi hanno avuto nell'evoluzione del paesaggio flegreo e nella sua percezione collettiva attuale. Il Castello aragonese di Baia, il Parco archeologico di Cuma, Il Parco delle Terme di Baia o l'Anfiteatro Flavio di Pozzuoli possiedono una portata baricentrica innescando una relazionalità satellitare rispetto agli altri siti per i quali definiscono una sorta di capacità di attrazione gravitazionale. Si è di fronte quindi ad un rapporto patrimoniale complesso che innesca una serie di fattori da tenere in considerazione nell'elaborazione di modelli di sviluppo gestionale.

L'assenza di unità territoriale e la conformazione a rete (complessa) del patrimonio gestito porta inevitabilmente a tendere verso una continua ricerca di identità che trova le prime risposte in un paesaggio altamente connotativo e in un tessuto connettivo di memoria immateriale. L'assenza di perimetrazioni fisiche che possano consentire una chiara percezione di cosa è dentro e cosa è

<sup>15</sup> Venturi, Sturabotti 2018.

fuori determina un costante gioco di specchi in cui l'identità trova nel confronto con l'alterità il postulato della sua natura sfuggente.

Se paesaggio e memoria immateriale sono i naturali attivatori di sinapsi per determinare l'identità del Parco nella sua natura patrimoniale, il rapporto con le comunità del territorio appare la chiave per costruire un sentimento di percezione unitaria nella dimensione sociale. Fortemente ancorato a un passato glorioso e segnante, il "giovane" Parco archeologico dei Campi Flegrei è in cerca di una propria identità in grado di far convivere un passato importante con un presente complesso quanto stimolante, declinando una propria personale risposta per lo sviluppo del territorio su base culturale. Se il Parco risponde alle aspettative di un territorio non sempre fin d'ora chiaramente espresse, la sua è una realtà ancora sfuggente, non percepita pienamente dalla comunità di riferimento e ancora acerba nell'intercettare gli umori del turismo.

Se il Parco, dunque, non riesce (ancora) a manifestare e perimetrare la sua presenza, la strategia dovrà tendere alla più concreta forma di autodeterminazione proprio nell'interazione con il territorio e con la comunità. Il terreno flegreo rappresenta un contesto ambientale con una precisa tipicità antropologica/culturale, frutto di un paesaggio sociale anch'esso in cerca di un'identità, dopo la disillusione vissuta all'indomani della crisi del comparto industriale su cui si era scommesso per lo sviluppo territoriale dopo il secondo conflitto mondiale.

Da due ricerche d'identità parallele e forse convergenti si auspica che possa nascere un'unica risposta effettiva. Per questo motivo il Parco ha costruito e sta adottando la propria strategia lavorando nelle interconnessioni materiali e immateriali, costruendo la propria identità e favorendo la propria percezione fuori dai suoi (non)confini. Fermo restando i compiti e gli obiettivi della sua missione istituzionale di tutela, conservazione, valorizzazione e dell'attenzione al singolo frammento, la chiave di sviluppo si trova nella capacità di cogliere e valorizzare il tutto, esclusivamente perseguibile con il lavoro sugli spazi intermedi costituiti anche da vuoti da riempire con azioni concrete e connessioni intangibili.

La strategia di sviluppo, il modello di gestione del Parco e il conseguente piano di valorizzazione ha dunque cercato di plasmarsi sul territorio (ambientale e umano) tendendo all'inclusione e all'integrazione di progetti, idee, programmi e attività, sfruttando proprio gli spazi interstiziali e cercando di delineare indirizzi compatibili e sostenibili con e per le realtà locali. In questa prospettiva il Parco ha messo in atto le prime azioni volte all'ampliamento dell'offerta di fruizione del patrimonio lavorando su alcuni luoghi sostanzialmente chiusi al pubblico che, rientrando nella similitudine precedente, avessero la necessaria capacità gravitazionale e potessero lasciar intravedere scenari di sostenibilità. La scelta è dunque caduta su due luoghi diversi tra loro, anche negli scenari di valorizzazione (quindi perfetti per sperimentare), due icone per le realtà locali: il (cosiddetto) Tempio di Serapide di Pozzuoli e la Piscina *Mirabilis* di Bacoli.

Il cd. Tempio di Serapide rappresenta l'origine stessa dell'archeologia flegrea. In questo luogo all'epoca definito 'Vigna delle tre colonne', per la prima volta,

intorno al 1750, vengono compiute indagini sistematiche. Se l'archeologia flegrea nasce all'ombra delle tre colonne del c.d. Tempio, la vulcanologia mondiale si forma sotto il medesimo cono d'ombra nel momento in cui è sempre qui che vengono avviate le osservazioni sulle particolari consunzioni delle colonne, legandole al fenomeno dei litodomi e quindi agli effetti del bradisismo. Icona interdisciplinare, quindi, il Tempio di Serapide di *Puteoli* oggi si configura come un'area archeologica presente nella e alla città contemporanea, senza particolari e specifiche barriere. Un sito che si vede e si percepisce anche (e soprattutto) dall'esterno: e proprio per questo bisognoso di una peculiare forma di fruizione, che non può prescindere da questa relazione osmotica con il contesto urbano.

Quasi agli antipodi è la dimensione della Piscina *Mirabilis* di Bacoli, la più imponente cisterna restituitaci dal mondo romano dove le acque condotte dall'acquedotto del Serino si riversavano e si mettevano al servizio dei bisogni dei militari della marina romana che dal tempo di Augusto era stata stanziata nell'area di Miseno. A differenza del c.d. Tempio di Serapide, la Piscina *Mirabilis* è nascosta rispetto ciò che la circonda, quasi anonima. Tanto grandiosa quanto intima, si svela solo a chi varca una porta e scende una scalinata. Nonostante il disegno architettonico e urbano non configuri il monumento come uno spazio urbano, la sua forte valenza identitaria e la percezione collettiva della sua presenza (seppur proiettata verso l'interno) rendono la Piscina *Mirabilis* una piazza ideale.

Ci si trova di fronte a due luoghi diversi per tipologia, caratteristiche e possibilità, accumulati soltanto da una forte sensazione 'patrimoniale' da parte della comunità e da una potenziale forte attrattiva verso il pubblico esterno. Se la selezione dei luoghi nasce da riflessioni archeologiche e sociali, la definizione della strategia del modello di gestione da adottare trova una risposta nell'essenza stessa del Parco: la relazionalità. Pertanto la scelta della forma di sviluppo non ha potuto che assumere, coraggiosamente, connotati simili. Per onorare e rafforzare questa vocazione insita e naturale si è optato per il partenariato speciale pubblico-privato ai sensi dell'art. 151 del codice dei contratti pubblici.

La procedura, lanciata pubblicamente nell'autunno del 2019, è stata preceduta da un lungo lavoro di riflessione giuridica ed è maturata nell'ambito del processo di progettazione strategica del Parco.

L'art. 151 rende ammissibile il ricorso a procedure semplificate sul modello delle sponsorizzazioni dei beni culturali. Tali procedure semplificate (richiamate dall'art. 151 e dall'art. 19 del D.Lgs. 50/2016) delle sponsorizzazioni culturali prevedono che l'attivazione del partenariato sia soggetta unicamente alla previa pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, per almeno trenta giorni, di un apposito avviso di ricerca di partner, oppure di avvenuto ricevimento di una proposta di partenariato, al quale si accompagna l'indicazione sintetica del contenuto negoziale.

Trascorso il termine l'amministrazione può procedere alla stipula del contratto nel rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento fra

gli operatori che hanno manifestato interesse, fermo restando il disposto dell'articolo 80 del codice degli appalti in ordine alla verifica del possesso, da parte del partner, dei requisiti generali "moralì" costituenti condizione generale per stipulare con la pubblica amministrazione. La stazione appaltante dovrà dunque verificare che non ricorrano i motivi di esclusione di cui all'articolo 80 prima di procedere alla definizione dell'accordo partenariale.

Nell'ambito del Parco tre sono state le particolarità di cui si è dovuto tenere conto. La prima riguardava l'attivazione di un partenariato da parte della Pubblica Amministrazione che ha reso più complesso il procedimento. In altri casi infatti il partenariato è scaturito da una proposta realizzata e promossa dai soggetti privati. In secondo luogo si trattava di beni culturali statali per i quali non c'era una pregressa casistica di ricorso a questo strumento nell'ambito dei processi di valorizzazione. In terzo luogo il territorio dei Campi Flegrei sul quale insiste il Parco non aveva una precedente storia di relazione consolidata tra organizzazioni culturali e pubblica amministrazione.

L'Avviso pubblico<sup>16</sup> è stato pubblicato sul sito istituzionale ed è importante sottolineare che il tempo dato dal Parco (90 giorni invece di 30) ha consentito alle organizzazioni del territorio di sviluppare un lavoro di consultazione e di verifica di potenziali collaborazioni. Questo lasso di tempo è stato impegnato in una pressante attività per stimolare ed attivare gli attori del territorio al fine di illustrare, non solo il nuovo modello di cooperazione che il Parco intendeva realizzare, ma anche di spingerli verso la costruzione di un progetto culturale sostenibile. Sono stati predisposti una serie di incontri e in particolare un laboratorio di collaborazione in cui il Parco ha condiviso con gli operatori del territorio le linee strategiche del proprio sviluppo di valorizzazione culturale. Anche le amministrazioni locali hanno supportato questo processo attraverso l'attivazione di seminari ed incontri per favorire l'emersione di una competenza in termini di progettazione culturale. Nel comune di Bacoli l'amministrazione ha organizzato un ciclo di seminari di approfondimento e formazione sulla progettazione culturale a cui hanno partecipato moltissimi cittadini e rappresentanti delle Associazioni locali.

Questo articolato processo ha determinato la selezione delle proposte di due raggruppamenti nei primi mesi dell'anno successivo<sup>17</sup>. La selezione è stata affidata a una commissione composta da tre esperti nazionali che hanno dovuto

<sup>16</sup> L'intera documentazione relativa all'avviso è consultabile presso: <[http://pafleg.auditoryonline.eu/index.php?option=com\\_content&view=category&id=93&Itemid=260](http://pafleg.auditoryonline.eu/index.php?option=com_content&view=category&id=93&Itemid=260)>.

<sup>17</sup> La proposta selezionata relativa a cd. Tempio di Serapide è stata presentata dal raggruppamento "Macellum" composto dalla società La Terra dei Miti Srl, dall'Associazione Culturale Amartea, dall'Associazione culturale Aporema Onlus e dalla società Graficamente Srl. La proposta selezionata relativa alla Piscina Mirabilis è stata presentata dall'ATS "Stramirabilis" composta dall'Associazione culturale Misenum, dalla Cooperativa Sociale "Tre Foglie", dalla Coop4Art Consorzio di Cooperative Sociali, dall'Officina dei Talenti ONLUS Cooperativa Sociale e dalla Società Dafne Restauri.

valutare cinque proposte. Il numero delle offerte e la quantità dei soggetti coinvolti sono stati considerati i primi segnali positivi che hanno messo in luce l'interesse della comunità nei confronti di un percorso partenariale e la volontà di mettersi in gioco con un approccio nuovo con l'amministrazione pubblica.

I raggruppamenti che hanno presentato le due proposte migliori sono costituiti da realtà associative locali del terzo settore in collaborazione con società provenienti dal mondo del privato, che nella loro dimensione "cooperativa" sono stati ritenuti in possesso di competenze pregresse e progettualità in grado di supportare l'intero processo richiesto. I progetti presentati evidenziano la volontà dei soggetti associativi che nel corso di questi anni hanno realizzato attività culturali in modo sporadico, di voler accettare la sfida del Parco ed andare verso un modello di impresa sociale.

Durante la fase sospesa del *lockdown*, imposto dalla pandemia Covid-19, nella primavera del 2020, sono stati avviati, in modalità che mai avremo immaginato, i lavori dei tavoli partenariali previsti dall'avviso che hanno iniziato una complessa e prolungata fase di analisi e messa in discussione delle proposte progettuali dei singoli raggruppamenti. In questa fase è cominciata a emergere con chiarezza la duttilità e funzionalità dell'impostazione partenariale sia nella elasticità relazionale tra le due proposte, sia nella contingente necessità adattativa ai nuovi scenari che si intravedevano all'inizio dell'estate. Quelle prospettive "nebulose" che hanno consigliato di rimandare di qualche mese l'avvio stabile della nuova forma di gestione partenariale, ma che non hanno impedito di testare e promuovere all'interno della strategia di valorizzazione promossa dal Parco per l'estate 2020, la presenza embrionale ma già tangibile di due nuove realtà e di una serie di relazionalità che si sono immediatamente e automaticamente innescate, dando la sensazione di aver riempito qualche interstizio.

Il Parco archeologico dei Campi Flegrei ritiene di aver raccolto la sfida lanciata dal legislatore: solidificare la relazione tra il pubblico e il privato nella valorizzazione del patrimonio culturale, stimolandola con dinamiche da sperimentare, e andando oltre le logiche di concessione d'uso di un bene o la semplice erogazione di servizi. Un programma di strategia che assume oggi le sembianze di un laboratorio, tarato sull'identità patrimoniale del Parco e calibrato sul paesaggio sociale in cui si colloca, che pur nella proiezione sperimentale e applicativa tipica di un laboratorio, trova nella sua stessa esistenza il perseguimento di un primo obiettivo.

### *Riferimenti bibliografici/References*

- Anheier H.K. (2011), *Governance and Leadership in Hybrid Organizations. Comparative and Interdisciplinary perspectives*, in <[https://www.csi.uni-heidelberg.de/Hybridity\\_Symposium/Hybridity%20Symposium\\_Background%20Paper.pdf](https://www.csi.uni-heidelberg.de/Hybridity_Symposium/Hybridity%20Symposium_Background%20Paper.pdf)>, 01.09.2020.
- Battilana J., Dorado S. (2010), *Building Sustainable Hybrid Organizations: the Case of Commercial Microfinance Organizations*, «Academy of Management Journal», 53, 6, pp. 1419-1440.
- Battilana J., Lee M., Walker J., Dorsey C. (2012), *In Search of the Hybrid Ideal*, «Stanford Social Innovation Review», Summer, pp. 51-55.
- Boyd B., Henning N., Reyna E., Wang D.E., Welch M.D. (2009), *Hybrid Organizations: New Business Models for Environmental Leadership*, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Bromberger A.R. (2011), *A New Type of Hybrid*, «Stanford Social Innovation Review», Spring, pp. 49-53.
- Cameron K. (2008), *Positive Leadership: Strategies for Extraordinary Performance*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Consiglio S., Riitano A. (2015), *SudInnovation. Patrimonio culturale, innovazione sociale e nuova cittadinanza*, Milano: Franco Angeli.
- Consiglio S., D'Isanto M. (2018), *I modelli di business delle strutture museali italiane. Fondazioni e Musei autonomi a confronto*, in 14° Rapporto Federculture 2018, Roma: Cangemi Editori.
- Consiglio S., D'Isanto M., Pagano F. (2019), *Il Partenariato Pubblico Privato come obiettivo strategico: il caso del Parco Archeologico dei Campi Flegrei*, in 15° Rapporto Federculture 2019, Roma: Cangemi Editori.
- Evers A. (2008), *Hybrid organisations. Background, concepts, challenges*, in *The Third Sector in Europe. Prospects and challenges*, a cura di S.P. Osborne, London & New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Florin J., Schmidt E. (2011), *Creating Shared Value in the Hybrid Venture Arena: A Business Model Innovation Perspective*, «Journal of Social Entrepreneurship», 2, n. 2, pp. 165-197.
- Haigh N., Hoffman A.J. (2012), *Hybrid organizations: the next chapter of sustainable business*, «Organizational Dynamics», 41, pp. 126-134.
- Hyyryläinen E., Viinamäki O-P. (2011), *Benefits of Hybridity in Organizations: Views from Public, Private and the Third Sector*, «The International Journal of Management Science and Information Technology», 1, n. 2, pp. 16-47.
- Osterwalder A., Pigneur Y. (2010), *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*, Hoboken: Wiley.
- Peredo A.M., Chrisman J. (2004), *Toward a theory of Community Based Enterprise*, «Academy of Management Review», 31, n. 2, pp. 309-328.
- Pestoff V. (2012), *Hybrid Tendencies in Consumer Co-operatives: the case of Sweden*, in *The Co-operative Model in practice: International perspectives*,

edited by D. McDonnell, E. Macknight, Glasgow: Co-operative Education Trust.

- Piangerelli R., Rago S., Venturi P. (2018), *Reti e strategie cooperative per generare valore*, AICCON, <[https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2018/01/Reti-e-strategie-cooperative-per-generare-valore\\_testi.pdf](https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2018/01/Reti-e-strategie-cooperative-per-generare-valore_testi.pdf)>, 01.09.2020.
- Profeta G. (2019), *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, «Rassegna Avvocatura dello Stato», n. 1, p. 19.
- Venturi P., Sturabotti D. (2018), *Imprese coesive. Relazioni e territorio come leve della competitività*, «Aiccon Short paper», n. 18, pp. 2-16.
- Zamagni S., Venturi P. (2017), *Da spazi a luoghi*, «Aiccon Short paper», n. 13, pp. 2-13.

**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