

Working Paper n. 103 | 19
ISSN 2281-8235

Andrea Cuccia

LE POTENZIALITÀ DEL TRUST
COME VEICOLO ISTITUZIONALE PRESCELTO
PER RESPONSABILIZZARE IL TERZO SETTORE
NEL RECUPERO E NELLA VALORIZZAZIONE
DEL PATRIMONIO CULTURALE DEGRADATO
DI PROPRIETÀ DI UN COMUNE

Please cite this paper as:

Cuccia, A. (2019). Le potenzialità del trust come veicolo istituzionale prescelto per responsabilizzare il terzo settore nel recupero e nella valorizzazione del patrimonio culturale degradato di proprietà d un comune, *Euricse Working Paper Series*, 103/19.

LE POTENZIALITÀ DEL TRUST COME VEICOLO ISTITUZIONALE PRESCELTO PER RESPONSABILIZZARE IL TERZO SETTORE NEL RECUPERO E NELLA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE DEGRADATO DI PROPRIETÀ DI UN COMUNE

Andrea Cuccia*

Abstract

In Italia, la tutela del patrimonio culturale è sempre stata demandata principalmente allo Stato o, più in generale, al settore pubblico, soprattutto alla luce della naturale vocazione degli attori pubblici a perseguire interessi generali. Tuttavia, oggi tale "automatismo burocratico" è stato messo in discussione da due macro-trends in atto: da un lato la fine del monopolio degli attori pubblici nella cura dell'interesse generale, in ragione dei crescenti vincoli di bilancio; dall'altro, la speculare emersione a livello comunale di iniziative di "cittadini attivi" disposti a farsi carico della tutela di interessi generali e del proposito di recupero e di valorizzazione del patrimonio culturale pubblico attualmente in stato di degrado.

La presente ricerca si prefigge di colmare il gap di letteratura esistente tra la prospettiva della public governance applicata alla gestione del patrimonio culturale e gli attuali macro-trends registrati. In termini concreti, la ricerca intende, *in primis*, definire le interrelazioni ravvisabili fra il Trust, il patto di collaborazione - concepito quale *genus* di forme di amministrazione condivisa diffuse a livello comunale - ed il suddetto mainstream della public governance. In seguito, mira a far emergere il potenziale contributo del Trust alla gestione dei beni culturali inquadrati come beni comuni. Infine, la ricerca intende spiegare in che termini l'istituto giuridico del Trust potrebbe essere un veicolo istituzionale idoneo per recuperare e valorizzare le proprietà culturali in stato di degrado di proprietà di qualsiasi Comune coinvolgendo organizzazioni del terzo settore ancorate alla comunità e, di riflesso, intende enucleare quali leve politiche possono essere all'uopo attivate rispetto alle tre forme di impresa comunitaria tipizzate in seno alla letteratura anglo-sassone.

Keywords

Trust; Patrimonio Culturale; Imprese Comunitarie

JEL Codes

L31; L38

* Dottorando di Ricerca in "Model based public planning, policy design, and management" presso l'Università degli studi di Palermo. Email: andrea.cuccia@unipa.it.

1. Introduzione

Negli ultimi anni è emersa una rinnovata attenzione verso il recupero dei beni pubblici, in vista della loro trasformazione in preziose risorse economiche, culturali e sociali per le comunità di riferimento¹.

Comune denominatore dei progetti di valorizzazione intrapresi è la loro logica derivazione da un preliminare lavoro di ricognizione delle proprietà pubbliche, oggi agevolato dalla progressiva digitalizzazione delle amministrazioni. In sostanza, la digitalizzazione ha rappresentato il perno fondante di una sostanziale inversione di tendenza, assunta la cronica impossibilità ad accertare scientemente la consistenza patrimoniale di ciascuna amministrazione, data l'assenza di una qualsiasi forma di inventariazione. Proprio tale condizione di invisibilità, in molti casi, ha condannato le proprietà pubbliche all'oblio e, a cascata, ad un inesorabile stato di abbandono o degrado.

Sulla scorta della progressiva onda d'urto della trasformazione digitale, alle autorità locali viene demandato il compito di inventariare tutti i loro beni immobili, dato che l'adempimento puntuale di questo ufficio potrebbe spianare la strada ad una proficua attività di catalogazione e ad una politica di ottimizzazione dell'uso degli spazi pubblici. Quest'ultima sottende ad un tempo l'emersione di processi di rigenerazione urbana sfaccettati, una gestione più efficiente degli edifici e l'identificazione della destinazione d'uso più appropriata (Cassa Depositi e Prestiti, 2014).

Ad oggi, a seguito dell'introduzione del regime di Federalismo Culturale ex art. 5 del Decreto Legislativo n. 85 del 2010, appare sempre più nitido il ruolo precipuo dei Comuni quali guardiani del patrimonio culturale e la contestuale impossibilità per quest'ultimi di garantire pari tutela e valorizzazione ai beni di interesse culturale a motivo di vincoli di bilancio sempre più stringenti (Federculture, 2017). Il trasferimento delle proprietà demaniali di interesse storico e culturale in attesa di essere rigenerate e valorizzate confermerebbe la tesi secondo la quale il Comune è stato eletto sede privilegiata di una sostanziale convergenza tra i temi della riqualificazione urbana e della valorizzazione del patrimonio culturale (Zandonai, 2014; Manfredi, 2017; Venturi e Zandonai, 2018).

Di riflesso al venir meno del monopolio dello Stato (*rectius*, del settore pubblico) nella cura dell'interesse generale - di cui l'odierna crisi del welfare state è una delle più fulgide attestazioni - sia le scelte operate dal legislatore sia il dibattito dottrinale sembrano dare vigore alla tesi secondo la quale le organizzazioni del terzo settore, quale espressione

¹ In questo solco s'innesta il lavoro dell'Agenzia del Demanio che ha promosso diversi progetti (i progetti "Valore Paese") per il recupero di edifici e siti di valore storico-artistico e paesaggistico, incoraggiando l'avvio di progetti commerciali e l'attivazione di partnership pubblico-private. Allo stesso tempo, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ha dato corso all'assegnazione (anche in regime di comodato d'uso) di stazioni impresenziate a organizzazioni senza scopo di lucro di vario genere, al fine di avviare processi di rigenerazione urbana e diversi progetti riguardanti servizi sociali, culturali e turistici (Zandonai, 2014).

libera della società civile orientata verso il perseguimento di interessi generali (Zamagni, 2011), potrebbero rappresentare un ambiente imprenditoriale proteso all'efficienza produttiva, ove intraprendere progetti di politica sociale che incoraggino l'uso ottimale delle risorse umane e materiali (Leon, 2013).

Dopotutto, sia le concessioni gratuite sia le concessioni a un prezzo di affitto calmierato in favore delle organizzazioni del terzo settore rappresentano alcune delle leve politiche con cui i Comuni, in qualità di enti territoriali naturalmente inclini a perseguire scopi generali e ad agire nell'interesse della comunità amministrata, hanno cercato di perseguire indirettamente il massimo miglioramento funzionale degli immobili inutilizzati (Composta, 2018). A tale riguardo, la concessione da parte del Comune di un bene inutilizzato comporterebbe un vantaggio economico per il cessionario, anche nel caso in cui quest'ultimo sia destinato a sostenere costi di manutenzione ordinaria e straordinaria (Composta, 2018). Tuttavia, come più volte chiarito dalla Corte dei Conti, questi particolari regimi di concessione potrebbero rappresentare possibili eccezioni al principio generale del pieno sfruttamento economico dei beni pubblici. Ciò si verifica ogni qual volta il cessionario è destinato a intraprendere un'attività senza fini di lucro e questi regimi di concessione possono consentire ai Comuni di perseguire indirettamente un interesse pubblico ritenuto equipollente o superiore a quello perseguibile a mezzo dello sfruttamento economico diretto del bene affidato (Composta, 2018).

Ad oggi, si è fatta strada una concezione sempre più allargata di beni culturali, allorché il loro valore viene ricondotto non solo alle loro proprietà estetiche e all'importanza storica rivestita, ma anche al loro carattere di latori di significati simbolici, spirituali ed esperienziali (UNESCO, 1972; Throsby, 2010; Vecco, 2010). In contrapposizione alla visione "estrattiva" e all'annesso inquadramento del patrimonio culturale quale "giacimento petrolifero" da sfruttare economicamente (Mattei, 2017a), è sorta la convinzione che il patrimonio culturale debba essere considerato come qualcosa che simboleggia degli aspetti dell'identità comune di una comunità (Valentino, 2017). Parallelamente, il patrimonio culturale dovrebbe essere trattato come risorsa di tipo *common-pool*, che produce cioè flussi di benefici finiti, se relegata a un processo di decadimento progressivo e ad un abuso incontrollato da parte della collettività. Nel complesso, dietro a tali elaborazioni concettuali si cela la volontà di mappare ciascun bene culturale sotto una prospettiva di bene comune, mettendo insieme tre dimensioni chiave: cultura, spazio e comunità, incluso il "*commoning*", quale capacità di contribuire alla cura dei beni comuni e desiderio irrefrenabile delle persone di creare un tessuto organico di strutture e processi sociali, al fine di soddisfare le esigenze della quotidianità (Negri & Hardt, 2009; Bertacchini et al., 2012; Harvey, 2012; Bailey e Mattei, 2013; Vasudevan, 2015; Valentino, 2017).

In generale, non sembra azzardato ascrivere i beni culturali alla categoria dei beni comuni urbani ex art. 2 del regolamento dei beni comuni adottato dal Comune di Bologna², assunto che il patrimonio culturale *tout court* si configura come un fattore identitario unificante, espressione di un passato che merita di essere preservato dalle azioni distruttive del tempo e dell'uomo e coacervo di beni ontologicamente destinati alla pubblica fruizione, non escludibili e non contendibili nell'uso, alla luce del loro contributo alla costruzione dell'identità culturale e allo sviluppo della persona. La stessa Commissione europea, con la Comunicazione n. 477/2014, denominata "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa" identifica il patrimonio culturale, indipendentemente dalla sua proprietà, come un bene comune (Commissione europea, 2014). Prima di tale comunicazione, già la Convenzione Europea di Faro nel 2005 aveva riconosciuto la partecipazione dei cittadini e delle comunità come fattore chiave per aumentare la consapevolezza del valore del patrimonio culturale e il suo contributo al benessere e alla qualità della vita (Da Milano, 2018).

Sic stantibus rebus, la gestione del patrimonio culturale può alimentare uno sviluppo sostenibile solo se si comprende che la concezione del patrimonio come bene comune dischiude la necessità di un mix di decisioni pubblico-private che implicano governance, collaborazione, partnership e fiducia reciproca (Grefe, 2012). Tale posizionamento è in linea con la concezione della sostenibilità del patrimonio elaborata dall'UNESCO, secondo cui è sempre più necessario coinvolgere le comunità locali nel processo decisionale e gestionale legato al patrimonio e aumentare il loro sostegno stringendo accordi con la società civile e il settore privato per la protezione e conservazione del patrimonio (UNESCO, 2014).

Di fronte a una sempre crescente sensibilità dei cittadini verso la riqualificazione delle aree degradate e delle proprietà di interesse culturale, sta emergendo sempre più una funzione amministrativa di rigenerazione urbana (Lucarelli, 2015; Nervi, 2017), ove per funzione amministrativa s'intende il fine naturale di ogni azione della Pubblica Amministrazione (Chiti, 2017; Nervi, 2017). Come dimostrato dal paradigma dei patti di collaborazione, soprattutto a livello comunale i maggiori sforzi sono stati profusi per comprimere ogni forma di asimmetria tra amministrazione e cittadini, nel quadro di schemi di amministrazione condivisa in cui quest'ultimi non sono più considerati semplici destinatari di politiche pubbliche, ma diventano soggetti attivi nella cura dell'interesse generale, capaci di identificare nuovi bisogni e attivare forze sociali non riconosciute che possono permettere di aggirare i vincoli di bilancio pubblici e di formalizzare azioni amministrative condivise volte a recuperare spazi comuni (Arena, 1997; 2014; Muzi, 2017; Giglioni, 2018).

² "Beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione, per condividere con l'amministrazione, la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva".



Preso atto di questa odierna ondata di civismo partecipativo, le organizzazioni del terzo settore possono candidarsi a titolari naturali della funzione di *policy advocacy* e possono sostituire il Governo in termini di funzione governativa, all'interno di una sempre più “*self-governing society*” (Ferris, 1998; Salamon e Sokolowski, 2016; Venturi e Zandonai, 2018). In sostanza, le organizzazioni del terzo settore potrebbero essere gli attori più idonei a sfruttare il *commoning* (Lohman, 1992; Barnes, 2006; Bertacchini et al., 2012; Bailey e Mattei, 2013; Salamon e Sokolowski, 2016; Valentino, 2017) come predisposizione innata della comunità, al fine di trasformare i beni comuni in collettori di uno sviluppo socioeconomico a beneficio della comunità stessa (Cottino e Zandonai, 2012, Social Impact Investment Task Force, 2014; Zandonai, 2014; Venturi e Zandonai, 2018). Non a caso, il Codice del Terzo Settore pone l'accento sulla stretta interazione tra il terzo settore e il sostegno all'iniziativa autonoma dei cittadini che sono inclini, anche in forma associata, a perseguire il bene comune. Una relazione così stretta dovrebbe essere letta alla luce della volontà di elevare i livelli di cittadinanza attiva e coesione sociale incoraggiando la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona. L'obiettivo ultimo è l'innalzamento del potenziale di crescita e occupazione, in attuazione degli art. 2, 3, 4, 9, 18 e 118 della Costituzione (Arena, 2017). La concezione delle organizzazioni del terzo settore quali naturali assegnatarie dei beni comuni è strettamente legata alla teoria dei beni comuni (Lohman, 1992), secondo la quale questo tipo di organizzazioni presenta le seguenti caratteristiche: la partecipazione non è controllata; lo scopo è far progredire il bene comune; le risorse sono comuni; la partecipazione implica mutualità; le relazioni sociali sono eque (Lohman, 1992).

Il rimando alle organizzazioni non-profit come assegnatarie di beni comuni (se del caso, costituite in partnership per parcellizzare il rischio e le responsabilità del progetto imprenditoriale), si ricollega alla visione della corretta gestione del bene comune “patrimonio culturale” come mezzo utile per la sua conservazione e diffusione (Ciampi, 2003), in linea con il primato dei valori estetico-culturali sugli interessi economici sancito dalla Corte Costituzionale nel 1986 (Ciampi, 2003). Peraltro, oltre al già citato Codice del Terzo Settore, anche il Codice dei Beni Culturali (Decreto Legislativo n. 42 del 2004) riconosce la piena titolarità del settore privato a promuovere attività di valorizzazione del patrimonio culturale, in quanto attività socialmente utili ed ascrivibili a fini di solidarietà sociale e, *a fortiori*, decreta la piena legittimità delle organizzazioni non-profit a concorrere, a qualsiasi titolo, in iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale (Macalli, 2015)³.

³ A tal proposito, con la modifica del Codice ad opera del Decreto Legislativo n. 62 del 2008, è stato dato riconoscimento all'impegno di associazioni culturali o di volontariato, il cui obiettivo principale è la promozione e la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale. Essi, infatti nell'ambito di accordi stabiliti con enti pubblici o il Ministero per i beni e le attività culturali, possono essere investiti dell'onere di gestire servizi strumentali per un migliore utilizzo e valorizzazione del patrimonio.



In tale contesto, l'impresa comunitaria si è affermata come un nuovo paradigma che sottolinea la rinnovata centralità della cultura, definita sia come produzione sia come protezione del patrimonio. In particolare, la cultura si è affermata come catalizzatore cruciale di crescenti processi di rigenerazione degli edifici che influiscono sia sulla loro struttura sia sulla loro destinazione d'uso (García, 2004; Richards e Palmer, 2010; Venturi e Zandonai, 2018). Le imprese comunitarie sono chiamate a salvaguardare e rigenerare le risorse della comunità degradate o abbandonate, nella consapevolezza che queste attività potrebbero garantire dei flussi di entrate indipendenti, che possono consolidare la sostenibilità a lungo termine dei loro progetti e, a cascata, consentire di mantenere e incrementare l'impatto sulla comunità (Bacchiaga e Borzaga, 2004; Bailey, 2012; Moore, e McKee, 2014; Locality, 2016). Inoltre, le odierne imprese di derivazione comunitaria nascenti spontaneamente in aree locali intrise di criticità ma anche di opportunità imprenditoriali, non sono più interessate alla sola produzione culturale. Piuttosto, sono orientate sempre più verso la più ampia innovazione sociale (Pestoff, 2013; Bovaird et al., 2016; Venturi e Zandonai, 2018). A seconda dell'interazione tra la gestione delle risorse detenute e le funzioni svolte, si possono distinguere tre tipi di imprese comunitarie:

- a) *stewards*, quali piccole organizzazioni principalmente formate da volontari, con una risorsa unica, di lunga data e destinata in gran parte all'affitto a gruppi e residenti della comunità locale. Tali organizzazioni hanno un reddito basso e raramente dispongono di personale retribuito e occupato in pianta stabile (Aiken et al., 2011);
- b) *community developers*, quali organizzazioni di medie dimensioni, spesso con una gamma di risorse, coinvolte nella fornitura di servizi locali e nelle partnership locali. Queste organizzazioni hanno normalmente personale retribuito e un mix di fonti di reddito (Aiken et al., 2011);
- c) *entrepreneurs*, quali organizzazioni che gestiscono imprese sociali più grandi e con uno stile più professionale. Sebbene siano anch'esse ancorate ad una comunità, dispongono di un mix di risorse per scopi sociali e commerciali e possiedono un modello di business. A causa della quantità di risorse gestite, queste organizzazioni sono definite ad alta intensità di capitale (Aiken et al., 2011) e, pur lavorando in collaborazione con altri attori, sono totalmente indipendenti dal punto di vista finanziario (Bailey, 2012).

Data la suddetta tassonomia di imprese comunitarie ricavabile dalla letteratura anglosassone, il presente elaborato intende definire i vantaggi dell'istituto del Trust come veicolo istituzionale destinato a captare il contributo di ciascuna di tali imprese comunitarie al recupero e alla valorizzazione del patrimonio di interesse culturale di proprietà di un Comune. In aggiunta, il presente elaborato intende identificare le leve politiche da azionare rispetto alle tre diverse forme di impresa comunitaria, assunto che quest'ultime, nel loro ordine di presentazione, rispecchiano un *climax* di complessità gestionale. Il lavoro è strutturato come segue. *In primis*, verranno presentate le caratteristiche chiave del Trust e le sue interrelazioni con il mainstream della public

governance ed il paradigma dei patti di collaborazione, quale *genus* di schemi di amministrazione condivisa diffusi a livello comunale e improntati alla fiducia. In seguito, verrà presentato l'impatto del Trust sulle diverse fasi di gestione dei beni comuni. Infine, verranno illustrati i vantaggi legati al ricorso al Trust quale veicolo istituzionale di assegnazione del bene di interesse culturale facente capo al Comune e, rispetto alle tre forme di impresa comunitaria sopra enunciate, verranno identificate le leve politiche pronte per essere manovrate in vista del recupero e della valorizzazione del bene culturale inquadrato come bene comune. Seguono le conclusioni.

2. Istituto del Trust: caratteristiche chiave e interrelazioni con Public Governance e patti di collaborazione

Il Trust è un istituto di matrice anglosassone afferente al sistema di Common Law. Secondo lo schema predefinito, il disponente si spoglia del diritto di proprietà conferendo il bene ad un soggetto assegnatario (*trustee*). Da quel momento in poi, sorgerà un obbligo in capo all'assegnatario, in quanto quest'ultimo è tenuto a gestire le proprietà al fine di raggiungere, senza pregiudizio per gli interessi da proteggere e nel rispetto della legge, l'obiettivo specifico posto dal disponente attraverso il *Trust Deed* (l'atto istitutivo del Trust) e in ogni caso a beneficio di soggetti terzi, ovvero i beneficiari. Lo schema operativo del Trust può contemplare anche la figura del guardiano (*protector*), che a volte può coincidere con il disponente. Il guardiano è tenuto a monitorare l'operato dell'assegnatario al fine di accertare il suo corretto adempimento dell'obbligazione e la congruenza fra il suo operato e lo scopo posto dal disponente.

Sebbene si presenti come un negozio unilaterale recettizio, il Trust, *de facto*, potrebbe essere interpretato in una prospettiva contrattuale, in quanto risulta difficile immaginare un trasferimento di proprietà, con gli annessi oneri di gestione e responsabilità in caso di inadempimento, senza presupporre alcuna forma di consenso da parte dell'assegnatario. Non a caso, nell'ordinamento italiano è stato di recente introdotto un istituto giuridico, il contratto di affidamento fiduciario che, per caratteristiche e logica sottostante, è stato indicato come "la variante italiana del Trust"⁴.

Il Trust realizza, in breve, un'operazione di segregazione patrimoniale in quanto i beni e i diritti trasferiti costituiscono una massa di attività separata rispetto sia al patrimonio del disponente sia a quello dell'assegnatario. In virtù del regime di segregazione patrimoniale, da un lato l'utilizzo del Trust garantisce l'isolamento giuridico-economico

⁴ Introdotto dalla Legge n. 112 del 2016, il contratto di affidamento fiduciario è un istituto giuridico interamente regolato dal diritto italiano, con cui l'affidante affida la titolarità di determinati beni all'affidatario, affinché quest'ultimo utilizzi tali beni a vantaggio di uno o più beneficiari e sulla base di un programma e di modalità definite dall'affidante ed accettate dall'affidatario, sulla falsariga di quanto previsto dal Trust.

dell'iniziativa, in particolare con riferimento alla fase di raccolta dei finanziamenti; dall'altro, il Trust è destinato ad alimentare un'ulteriore parcellizzazione dei rischi operativi relativi alla realizzazione dei progetti e la sua adozione su larga scala porterebbe all'istituzionalizzazione di un sistema di amministrazione condivisa capace di accelerare il processo decisionale transcendendo dai tradizionali schemi concessori e di liberalità (Buttà, 2010).

Un altro elemento chiave del Trust è l'emersione di un vincolo di destinazione che ricade sulla massa di beni separati. In particolare, il disponente si priva del loro possesso, finalizzandone il trasferimento al raggiungimento di un determinato scopo. Ne consegue che tali beni e ciò che ne deriva possono essere utilizzati dall'assegnatario solo al fine di raggiungere lo scopo prefissato.

In termini pratici, l'atto istitutivo, di per sé, oltre che prevedere il trasferimento di diritti e proprietà, sancisce la nomina dell'assegnatario, nonché lo scopo del Trust e le regole da rispettare con riferimento alla gestione delle proprietà. Il disponente può inoltre esprimere i propri *desiderata* per quanto concerne le modalità di adempimento dell'obbligazione in capo all'assegnatario attraverso la cosiddetta "*letter of wishes*". A seguito dell'atto istitutivo, potrebbero esserci uno o più atti di cessione, che devono essere rilevati presso registri pubblici. Tali atti di dismissione suggellano il trasferimento concreto di proprietà e diritti a favore dell'assegnatario.

In generale, con riferimento alla sfera dei servizi pubblici, l'amministrazione pubblica può avvalersi della forma contrattuale del Trust, a condizione che l'assegnatario sia individuato mediante una procedura di evidenza pubblica (Giannini, 1970; Rocco e Beni, 2006). Nel caso di specie, l'adozione del Trust scaturirebbe dalla necessità di garantire indirettamente il "servizio di pubblica fruizione", intesa come possibilità di godere, in senso più ampio, di un sito di interesse culturale e naturale coronamento dell'azione congiunta di protezione e valorizzazione del patrimonio (Montella, 2009; Macalli, 2015).

In linea di principio, è molto probabile che la cura dell'interesse generale sia appaltata ai *charitable Trusts*, intesi come Trust il cui scopo è favorire l'intera società o almeno una parte significativa di essa e che sono soggetti alla supervisione di un'autorità pubblica, che ha anche il diritto di opporsi al fiduciario, in caso di pregiudizio all'interesse generale in gioco (Ricci, 2013).

La tesi a sostegno della legittimità del ricorso al Trust si fonda sulla crescente autonomia contrattuale delle amministrazioni pubbliche, oltre che su una sostanziale non-estraneità dell'istituto all'ordinamento giuridico italiano⁵, dovuta alla ratifica, a mezzo della Legge n. 364 del 1989, della Convenzione dell'Aia del 1985 che disciplina il Trust quale istituto

⁵ A ulteriore conferma di questa tesi, con la Legge n. 112 del 2016, il legislatore ha espressamente previsto la possibilità di istituire un Trust per fornire assistenza e gestire la ricchezza a beneficio delle persone con gravi disabilità che, nel quadro del tradizionale schema operativo proprio del Trust, si configureranno quali esclusivi beneficiari.

creato volontariamente sulla base di un atto di disposizione scritto (negozio unilaterale recettizio). Peraltro, il Trust è già stato sperimentato con successo in Italia⁶.

Sebbene la relativa disciplina fiscale sia già esistente, non esistono ancora misure normative italiane *ad hoc* per tale istituto fiduciario. Ciò mina l'istituzione di un Trust di "diritto interno", ossia di un Trust i cui elementi costitutivi (disponente, fiduciario, beneficiari, oggetto e disposizioni normative) sono integralmente italiani. Tuttavia, non ci sono ostacoli alla creazione di un Trust italiano con una legge regolatoria straniera, liberamente scelta dal disponente e finalizzata a regolamentare l'istituto, la sua validità e i suoi effetti.

Nell'ottica del Trust, sia l'autonomia contrattuale sia la flessibilità dell'istituto fiduciario possono consentire di modulare in vari modi i poteri attribuiti ai vari soggetti coinvolti, circoscrivendo o dilatando in modo puntuale il margine di manovra accordato al *trustee*. Peraltro, la temporaneità dell'atto di Trust darebbe modo di rivedere ciclicamente i bisogni di uso sociale e di ponderare nuove opzioni gestorie maggiormente rispondenti ai risultati attesi, come peraltro previsto dai patti di collaborazione. Invero, una volta raggiunto lo scopo o una volta acclarata l'impossibilità di raggiungerlo o una volta scaduto il termine prefissato, le attività trasferite faranno ritorno alla sfera patrimoniale del disponente.

Nel complesso, il bene resta nella sfera di influenza del soggetto pubblico che da soggetto direttamente coinvolto nella gestione retrocede a soggetto regolatore chiamato a garantire - avvalendosi del lavoro di un guardiano esterno come la soprintendenza o agendo direttamente, nel caso in cui la stessa amministrazione pubblica, in quanto disponente, sia dotata dei poteri del guardiano - il pieno adempimento delle obbligazioni a favore di terzi da parte del soggetto assegnatario. In tal senso, il soggetto pubblico può esercitare il diritto di rimuovere l'assegnatario in qualsiasi momento, se non adempie ai propri obblighi. Per quanto riguarda l'obbligazione che vincola l'assegnatario rispetto ai beneficiari, egli è tenuto a garantire

⁶ A titolo esemplificativo, si riporta il caso del Comune di Duino Aurisina (Provincia di Trieste). Tale Comune e la Fondazione Bancaria "Cassa di Risparmio di Trieste" hanno costituito il Trust "Nuvole Bianche", il cui scopo era quello di realizzare l'ampliamento di un asilo esistente (afferente, dunque, al patrimonio indisponibile del Comune). L'atto istitutivo ha decretato la nomina di un fiduciario, come soggetto terzo rispetto ai due disponenti con obblighi precisi di rendicontazione. Di conseguenza, la Fondazione gli ha trasferito la proprietà del denaro necessario per la realizzazione delle opere pubbliche cantierate (300.000 euro), mentre il Comune gli ha trasferito la proprietà dell'asilo. Una volta raggiunto lo scopo, il Trust si è sciolto e le somme restanti e l'asilo nido sono tornati rispettivamente nella sfera patrimoniale della Fondazione e del Comune. Il ricorso al Trust ha evitato i ritardi nella consegna e un aumento dei costi stimati per la realizzazione dei lavori grazie all'incessante monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori. Inoltre, il Trust ha impedito che le erogazioni della fondazione bancaria si riversassero direttamente nelle casse del Comune, neutralizzando il rischio di confondere tali somme con gli altri fondi appartenenti al Comune. Nel complesso, il ricorso al Trust ha messo in evidenza due aspetti positivi: 1) i lavori pubblici sono stati completati in soli otto mesi, vale a dire un lasso di tempo più breve rispetto a quello inizialmente previsto; 2) i lavori si sono conclusi con l'accertamento di un avanzo rispetto alle somme originariamente stanziare (Buttà, 2010).

un trattamento equo a tutti i beneficiari. Questi ultimi hanno il potere di agire contro l'assegnatario qualora non agisca nel loro interesse.

Nel complesso, non appare infondato acclarare la sussistenza di un rapporto contenente-contenuto fra il mainstream della public governance, i patti di collaborazione ed il Trust.

Infatti, il patto di collaborazione, internalizzando le macro-tendenze in atto (la fine del monopolio del settore pubblico nella cura dell'interesse generale e l'emersione di iniziative dal basso), si ricollega al mainstream della public governance, dato il coinvolgimento diretto delle comunità locali al fine di trasformare spazi pubblici inutilizzati o semplici siti monumentali degradati in spazi simbolici e poli di aggregazione, pronti per essere utilizzati dalle comunità stesse (Di Lascio, 2017; LABSUS, 2017).

Dal canto suo, il Trust si atteggia a manifestazione di specie del *genus* "patto di collaborazione" e, in qualità di possibile veste contrattuale del patto, dischiude una forma di partenariato pubblico-privato di matrice contrattuale improntata alla fiducia, quest'ultima prescelta come meccanismo regolatore *soft* alternativo alla gerarchia (Sørensen, 2014).

Nel caso in cui si decidesse di non aderire alla visione contrattualistica del patto di collaborazione, esso, secondo alcuni, andrebbe classificato come un mero negozio giuridico⁷, adottato dall'amministrazione pubblica, nel quadro di un ordinario procedimento amministrativo, laddove lo strumento di matrice pattizia sia ritenuto più appropriato dello strumento autoritativo ai fini del perseguimento degli interessi generali (Giglioni, 2017; 2018). Trascendendo dal dibattito dottrinale sull'inquadramento dei patti di collaborazione, per il prevalere della sostanza sulla forma, andrebbe riconosciuto, in ogni caso, quantomeno sotto il profilo teleologico, il rapporto di affiliazione fra il Trust e il patto di collaborazione, allorquando il Trust si configura come manifestazione di specie di una generica forma di amministrazione condivisa di impronta fiduciaria, tesa a garantire, a mezzo della cura di un bene comune, benefici ad una data comunità per la quale quel bene abbia un significato o un interesse ritenuto meritevole di tutela. A riprova di quanto detto, il regolamento dei beni comuni adottato dal Comune di Chieri⁸⁹ statuisce che i beni comuni possono essere istituzionalizzati "assumendo la forma di fondazioni aperte di scopo o di *Community Land Trust*¹⁰ o di nuovi usi civici nell'interesse delle generazioni future", ex art. 7. Una volta definito uno schema di Trust, il partenariato pubblico-privato risultante di matrice contrattuale consente alle organizzazioni del terzo

⁷ Nel caso in cui si optasse per un inquadramento del patto di collaborazione quale negozio giuridico, si porrebbe l'accento sul requisito della manifestazione di volontà, a discapito del requisito della patrimonialità proprio del contratto (Giglioni, 2018).

⁸ Si tratta di un Comune della Città Metropolitana di Torino.

⁹ Come è noto, l'insinuarsi a livello comunale di uno schema di amministrazione condivisa di impronta fiduciaria quale il patto di collaborazione presuppone l'adozione di uno strumento normativo *ad hoc*, ossia il regolamento dei beni comuni (Ciaffi, 2015).

¹⁰ Nel caso di specie, il regolamento di Chieri definisce il *Community Land Trust* come un "trasferimento di proprietà vincolati al perseguimento permanente di scopi legati all'interesse di una comunità di riferimento ed amministrata nell'interesse della medesima in modo aperto e partecipato".



settore di co-produrre, nell'ambito di un più ampio progetto di rigenerazione di un sito di interesse culturale, il “servizio di pubblica fruizione”. La co-produzione, come azione congiunta svolta dalla comunità (*a fortiori*, da imprese comunitarie) per supportare i servizi pubblici e produrre beni collettivi a beneficio della comunità (Bovaird et al., 2016), formalizza il tentativo di utilizzare il capitale sociale esistente (Putnam, 1993; 2000), al fine di ottenere risultati di valore e svolgere attività attraverso le quali è possibile costruire ulteriore capitale sociale (Bovaird et al., 2016). A tal fine, le organizzazioni del terzo settore possono beneficiare di una regolamentazione offerta dal Comune o di un contributo finanziario fornito direttamente da quest’ultimo (Sørensen, 2014), anche nelle forme di vantaggio fiscale (Perrone, 2017a; 2017b), così come possono avvantaggiarsi di fondi indirettamente messi a disposizione dallo stesso Comune, come nel caso del bando pubblico promosso dalla Fondazione Con Il Sud.

3. Gli effetti del Trust sulla gestione dei beni comuni

Il Trust si confà perfettamente allo *status* del patrimonio culturale quale bene comune e al proposito di salvaguardia e tutela di quest’ultimo (Barnes, 2006). Il Trust, infatti, trascende la dicotomia pubblico-privato, allorquando il bene di proprietà pubblica conferito in regime di Trust formalmente esce dalla sfera patrimoniale dell’amministrazione pubblica per confluire in quella dell’organizzazione assegnataria. Per quanto siano ravvisabili i crismi di un trasferimento patrimoniale a tutti gli effetti, per il prevalere della sostanza sulla forma, l’organizzazione del terzo settore assegnataria non può dirsi proprietaria del bene (Ricci, 2013), in quanto non ha la possibilità di disporvi liberamente e deve soggiacere ai vincoli imposti dall’amministrazione pubblica, primo fra tutti la necessità di garantire pari opportunità di accesso e godimento a ciascun cittadino¹¹.

L’idea di utilizzare il Trust come veicolo istituzionale per il conferimento di una proprietà ad un’organizzazione del terzo settore è già stata sostenuta in letteratura (Barnes, 2006; Ricci, 2013). D’altra parte, l’approccio orientato agli *outcomes* proprio delle organizzazioni del terzo settore garantirebbe, almeno sulla carta, un perdurante asservimento dell’interesse economico ad una finalità riconosciuta come socialmente rilevante, a beneficio ridondante di una data comunità (Salamon, Hems e Chinnock, 2000; Salamon e Sokolowski, 2014; 2016).

L’istituto del Trust, come possibile schema di amministrazione condivisa, è destinata a influenzare ciascuna delle fasi chiave relative alla gestione dei beni comuni (Salvatori, 2018).

¹¹ D’altra parte, come già detto, si tratta di un trasferimento patrimoniale temporalmente e operativamente circoscritto.

In primis, il Trust potrebbe agevolare l'implementazione di una fase costruttiva di progettazione. Partendo dal presupposto che il Codice del Terzo Settore (Legge n. 106 del 2016), attraverso uno dei suoi decreti attuativi, il Decreto Legislativo n. 117 del 2017, ha previsto la co-programmazione e la co-progettazione (art. 55), ponendo così fine al monopolio dell'attore pubblico in merito alla fase di progettazione. L'istituto del Trust può innescare, fin dall'inizio, un fruttuoso processo di co-design finalizzato a selezionare un programma funzionale multidimensionale che possa guidare sia la rigenerazione di un sito di interesse culturale che l'avvio di un'attività aziendale. Più dettagliatamente, l'organizzazione assegnataria è tenuta a garantire l'accessibilità e il mantenimento di qualsiasi sito di interesse culturale nel tempo sfruttando l'attività commerciale predefinita (Mattei, 2017b). Inoltre, allo stesso modo del *Community Development Trust*, ci si aspetta che l'organizzazione del terzo settore designata come *trustee* crei una ricchezza comunitaria che spazi dai posti di lavoro per le persone locali alla costruzione di competenze, fino alla risoluzione dei problemi sociali, con l'intento di generare un impatto duraturo, in termini di rigenerazione e miglioramento di un'area (Development Trusts Association Scotland, 2011; Bailey, 2012)¹².

Nel complesso, la fase di progettazione richiede di definire una solida strategia di partnership, all'interno della quale identificare le attività economiche e sociali da intraprendere, di stabilire una mappa del valore e, dal punto di vista dell'amministrazione pubblica, di accertare che le organizzazioni del terzo settore, identificate come assegnatarie, siano capaci di risolvere un problema "comunitario" in modo unico e non replicabile. L'obiettivo ultimo non è solo quello di facilitare l'accettazione delle non-profit assegnatarie, ma anche di rendere la comunità locale consapevole di quanto siano cruciali le attività socioeconomiche che esse devono svolgere. Il processo di progettazione deve essere adattato al tipo di bene oggetto del Trust, suddividendolo - se necessario e se le sue dimensioni lo consentono - in diverse partizioni da assegnare a diversi *trustee*. Allo stesso modo, la flessibilità del Trust, facendo leva sulla piena libertà di contrattazione delle parti, potrebbe accogliere una certa gradualità di strutturazione del progetto, che può estrinsecarsi nei termini di una prova di concetto, laddove si decida di vagliare il progetto nella sua tangibilità, di vederlo sul campo in una fase di prototipazione e di verificare se esso funzioni o meno.

In secondo luogo, il surplus di trasparenza ottenuto grazie al regime di segregazione patrimoniale proprio dell'istituto del Trust, potrebbe incrementare la capacità di raccolta fondi delle non-profit assegnatarie (*fundraising*). La capacità di raccolta fondi, intesa

¹² Tradizionalmente, il *Community Development Trust* presenta le seguenti caratteristiche: a) opera in aree sia rurali che urbane, spesso in quartieri che hanno subito un declino economico; b) è indipendente, ma lavora con il settore pubblico, le imprese private e con altri gruppi comunitari; c) è un'organizzazione ancorata alla comunità, fornisce servizi e strutture, trova soluzioni ai problemi locali e aiuta altre organizzazioni e iniziative ad avere successo; d) crea ricchezza nelle comunità e la mantiene lì, ridistribuendo localmente qualsiasi surplus guadagnato (Development Trusts Association Scotland, 2011; Bailey, 2012).

come equilibrio tra risorse interne ed esterne, richiama la necessità di basarsi su una base di finanziamento composita che spazia dal capitale donato (*i grants*) fino al capitale di rischio/capitale di debito (*equity/debt*).

Alcuni studiosi hanno messo in discussione i benefici derivanti dall'ascesa del filone del *Social Impact Investing* (SII) e la convinzione che esso possa essere favorevole a incrementare la domanda e a sostenere l'offerta di servizi forniti dalle imprese sociali. In particolare, se il SII richiede che gli interventi da finanziare producano un impatto sociale da rendicontare agli investitori, si tenderà a finanziare solo i servizi con un impatto misurabile. Ma dal momento che molti interventi di welfare tendono a creare effetti diffusi, difficili da misurare come una maggiore coesione sociale, vi è il serio rischio che la diffusione del filone del SII finisca col minacciare l'idea stessa di welfare (Borzaga e Fontanari, 2018). Pertanto, più che un maggiore flusso di investimenti a impatto sociale, le organizzazioni del terzo settore assegnatarie potrebbero necessitare semplicemente di una finanza dedicata, paziente ed esclusiva, totalmente o quasi disinteressata ai rendimenti economici e principalmente interessata ai risultati sociali (Borzaga e Fontanari, 2018). Questa finanza dovrebbe essere gestita da istituzioni dedicate che già esistono¹³ e che, al massimo, devono essere integrate e supportate da alcuni nuovi strumenti. Tra questi nuovi strumenti, potrebbero esserci ulteriori mezzi per intensificare i legami con il sistema bancario, strumenti finanziari innovativi di tipo azionario o obbligazionario, concepiti per raccogliere fondi dai risparmiatori, nonché "fondi speciali filantropici", creati e gestiti da soggetti non-profit che, fino ad ora, hanno esclusivamente o quasi finanziato la gestione dei servizi e che potrebbero iniziare a destinare parte delle loro erogazioni a sostegno degli investimenti (Borzaga e Fontanari, 2018)¹⁴.

Ad oggi, data la proliferazione di una pluralità di bisogni sociali (tra cui, c'è anche cultura), una risposta standardizzata come quella incarnata nel tradizionale modello di welfare state non è più sostenibile. Assunta la fine del monopolio del settore pubblico nella cura dell'interesse generale e l'annessa crisi del welfare state, l'istituto del Trust potrebbe essere un valido ecosistema in cui allineare domanda e offerta e dove il regime di segregazione patrimoniale e il surplus di trasparenza:

¹³ Si fa principalmente riferimento alle fondazioni bancarie, che, per legge o per statuto, già destinano le loro risorse a organizzazioni che perseguono obiettivi sociali.

Per saperne di più si veda: <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/finanza-d%E2%80%99impatto-pi%C3%B9-ricerca-e-meno-narrazioni> [2018].

¹⁴ Non a caso, il Decreto Legislativo n. 112 del 2017 afferma che, una volta dedotte le perdite accumulate negli anni precedenti, l'impresa sociale, costituita in forma societaria, può destinare meno del cinquanta per cento degli utili annui e eccedenze sia a copertura dell'aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e pagato dagli azionisti sia a sostegno di donazioni gratuite a favore di altre organizzazioni non-profit, purché tali soggetti non siano fondatori, associati, membri della società o società controllate dall'impresa sociale donatrice ed esse siano protese al perseguimento di scopi socialmente utili. In questi casi, una distribuzione parziale dei profitti a favore dei prestatori di risorse o a favore di altre organizzazioni del terzo settore non sarebbe in conflitto con gli obiettivi delle imprese sociali e non metterebbe in discussione la loro natura di organizzazioni non-profit (Borzaga e Fontanari, 2018).

- potrebbero rafforzare il ruolo dell'amministrazione pubblica come costruttore efficiente di inclusività e "acquirente" dei servizi sociali, chiamati a produrre il massimo risultato possibile di fronte a uno sforzo di spesa pubblica sempre più contenuto. Entro i confini di uno schema di Trust, l'amministrazione pubblica si prodigherebbe a individuare come *trustee* un soggetto non-profit ancorato alla comunità il cui progetto può verosimilmente propiziare i risultati attesi e il proposito di rigenerare spazi pubblici inutilizzati e inutilizzabili, soddisfacendo così le esigenze della comunità;
- potrebbero consentire di attirare gli investimenti di impatto sociale o, più facilmente, speciali fondi filantropici concessi da imprese sociali o da qualsiasi attore privato a beneficio dei *trustee*, dati gli sforzi compiuti dall'amministrazione pubblica nella selezione dei fiduciari e, quindi, nel certificare il loro impegno verso il raggiungimento dei risultati attesi e la loro idoneità - almeno sulla carta - allo scopo. Cionondimeno, potrebbe essere, persino, attribuito al finanziatore privato (come fondazioni filantropiche aziendali e fondazioni bancarie) il diritto di identificare direttamente la migliore soluzione di valorizzazione dei beni inutilizzati, come registrato nel quadro dei bandi pubblici promossi dalla Fondazione Con il Sud;
- potrebbero ostacolare qualsiasi trasferimento o dismissione del bene (*asset-lock*), vincolando quindi l'organizzazione alla sua missione sociale (Social Impact Investment Task Force, 2014).

Complessivamente, le organizzazioni del terzo settore che ricevono i beni comuni, sono tenute a intraprendere una strategia di diversificazione, in cui la consapevolezza e la sicurezza della destinazione delle somme approntate, che è inerente al regime di segregazione patrimoniale, potrebbero agevolare l'acquisizione dalle varie fonti di approvvigionamento sopra menzionate delle necessarie risorse finanziarie e non finanziarie. Le risorse esterne, insieme a quelle interne, sono tese ad alimentare non solo gli investimenti in immobilizzazioni (*capex*), ma anche a coprire i costi operativi, in primo luogo il costo del personale (*opex*). In ogni caso, per raggiungere una sostenibilità a lungo termine l'assegnataria può anche decidere di costituirsi in partnership con altre organizzazioni senza scopo di lucro, al fine di parcellizzare rischi e costi che altrimenti sarebbero difficilmente sostenibili. Peraltro, il Trust può anche prevedere la nomina di più *trustee* che agiscono sulla stessa proprietà conferita in regime di Trust. Ciò darebbe l'opportunità di separare responsabilità e compiti, senza tuttavia mettere in discussione la responsabilità solidale dei fiduciari verso i beneficiari (Macalli, 2015)¹⁵.

Terza fase della gestione dei beni comuni è quella relativa all'istituzione di un management e di una rete di governance tale da poter garantire il contestuale perseguimento di una sostenibilità economica, sociale ed ambientale. Il margine di

¹⁵ In altre parole, ogni *trustee* è responsabile delle proprie azioni e deve agire non appena viene a conoscenza di una violazione commessa da un altro fiduciario (Macalli, 2015).



manovra maggiore accordato dall'istituto del Trust all'organizzazione assegnataria, entro un terreno di gioco delimitato dall'amministrazione pubblica concedente, può dar modo al gestore del bene comune di far fronte ai propri diversi compiti, sotto il vincolo di garantire una sostenibilità a valere nel tempo e pur sempre in una logica *multi-stakeholder*. Quest'ultima è destinata ad incidere sui reali processi decisionali e a tradursi concretamente in una rete di governance trasparente e responsabile, ove poter allineare e bilanciare gli interessi di investitori istituzionali e individuali, utenti, beneficiari e amministrazione pubblica facendo leva su meccanismi di partecipazione informali, quali appunto la fiducia (Social Impact Investment Task Force, 2014; Salvatori, 2018).

Infine, la stabilità e la trasparenza del modello di governance proprio del Trust potrebbero consentire di progredire anche lungo la dimensione dell'*accountability*, assunto che la snellezza e la stabilità del modello di governance rendono possibile individuare immediatamente chi è incaricato di fare che cosa. Di riflesso, i progressi lungo la dimensione di *accountability* evidenziano un'assunzione di responsabilità collettiva e aperta nei confronti di amministrazione pubblica, finanziatori e collettività che, col passare del tempo, può contribuire ad una sempre maggiore sedimentazione della fiducia. Proprio la fiducia, tenendo in debita considerazione la missione dell'organizzazione assegnataria e gli *outcomes* effettivamente prodotti a beneficio della collettività, è destinata a governare le trame di amministrazione condivisa e a decretare il successo o insuccesso di ciascun tentativo di acquisizione di risorse a vario titolo dalle diverse fonti di approvvigionamento. Pertanto, il Trust e il surplus di trasparenza da esso garantito potrebbero soddisfare *sic et simpliciter* la richiesta di un elevato livello di trasparenza che tradizionalmente caratterizza i progetti relativi ai beni comuni, per quella che è l'importanza cruciale che tali beni rivestono per una collettività di riferimento (Valentino, 2017; Salvatori, 2018). Il recupero di trasparenza a mezzo del Trust andrebbe a sommarsi ad un meticoloso processo di *reporting*, deputato a influenzare il comportamento degli *stakeholder* interessati: spiegando come le misure di *outcomes* sono state ottenute; elencando gli *outcomes* ottenuti o desiderati; tratteggiando le modifiche dovute a inerzia, spiazzamento, attribuzione ad altri, declino nel tempo ed eventuali altri effetti rilevanti; descrivendo il successivo processo di disseminazione, in cui gli *stakeholder* verosimilmente saranno debitamente coinvolti (Social Impact Investment Task Force, 2014). In più, lo schema proposto può arricchirsi dei benefici che possono derivare da un sempre maggiore *community engagement*, allorquando i progressi in termini di *accountability* raggiunti a mezzo del Trust diventano un espediente per alimentare ulteriormente la fiducia, coinvolgendo la collettività e sfruttando i suoi suggerimenti e indicazioni sia per migliorare il modello imprenditoriale intrapreso sia per correggere la rotta in corso d'opera (Salvatori, 2018).

Tabella 1. Gli effetti del Trust sulle fasi di gestione dei beni comuni

Fasi di gestione dei beni comuni	Effetti dell'istituto del Trust
<i>Design</i>	Lo schema del Trust accoglie favorevolmente una logica di co-design e dunque la selezione di un programma funzionale multidimensionale concordato (se necessario, da strutturare gradualmente), che include il ripristino del sito di interesse culturale e l'avvio di attività commerciali e sociali.
<i>Fundraising</i>	Il surplus di trasparenza e la consapevolezza dell'uso finale delle risorse approntate consentono di diversificare le fonti di approvvigionamento e di intercettare agevolmente nuove possibili fonti, come gli investimenti a impatto sociale o, più facilmente, fondi speciali filantropici.
Management <i>stricto sensu</i> e governance	Il maggior margine di manovra accordato, entro i confini di un campo di gioco tracciato dall'amministrazione pubblica, può dare al gestore dei beni comuni l'opportunità di svolgere i propri compiti in una logica <i>multi-stakeholder</i> e sfruttando meccanismi di partecipazione informali, come la fiducia.
<i>Accountability</i>	La stabilità e la trasparenza del modello di governance del Trust danno modo di identificare chiaramente chi fa cosa, rendendo evidente un'assunzione collettiva e aperta di responsabilità nei confronti di chiunque. Allo stesso tempo, i progressi in termini di <i>accountability</i> possono ulteriormente alimentare l'impegno della comunità.

4. Effetti del Trust sul recupero beni culturali di proprietà pubblica concepiti come beni comuni: le leve politiche da adottare

L'applicazione del Trust all'ambito dei beni culturali induce a considerare quale riferimento l'organizzazione anglosassone del *National Trust*. In Regno Unito, le politiche di tutela, valorizzazione e gestione degli edifici storici coinvolgono principalmente organizzazioni non governative che agiscono su base territoriale facendo affidamento su membri, donatori e volontari. Ogni sforzo privatistico di conservazione del patrimonio viene dunque mediato dal Trust, eletto quale veicolo istituzionale idoneo a suggellare un *pactum fiduciae* fra soggetti pubblici e attori privati (Li Donni, 2004). Tra i diversi Trust di beneficenza, il *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* dovrebbe essere messo in primo piano. Il *National Trust* risulta essere la più grande organizzazione associativa nel Regno Unito, impegnata nella conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, nella consapevolezza che la maggior parte delle proprietà detenute è inalienabile e non può essere venduta senza una specifica procedura parlamentare. L'attività principale del *National Trust* consiste nell'acquisizione di beni culturali e nella cura della loro protezione e gestione, facendo

leva sull'incessante promozione di iniziative filantropiche finalizzate a raccogliere fondi¹⁶. Nel complesso, il *National Trust* ha autonomia manageriale e le sue maggiori fonti di reddito sono gli abbonamenti, i redditi da patrimonio immobiliare e le donazioni. Inoltre, il *National Trust* attinge denaro dal suo "braccio commerciale", il *National Trust Ltd*, che intraprende attività redditizie come la gestione di negozi di souvenir e ristoranti in ciascuna delle proprietà gestite.

Sulla scia del *National Trust*, il Fondo Ambiente Italiano (FAI) è stato fondato nel 1975 su iniziativa privata. Sebbene su una scala dimensionale minore, in termini di numero di membri, ammontare di siti gestiti e fonti di reddito, il FAI si presenta come una fondazione che condivide con il *National Trust* la missione istituzionale, in quanto assiste lo Stato nella protezione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici ricevuti in donazione o in concessione. Cionondimeno, rispetto alla fondazione, il Trust, oltre a vantare una maggiore flessibilità operativa ed una maggiore snellezza e stabilità del modello di governance, richiede requisiti formali meno rigorosi per la sua istituzione, dal momento che, sebbene possa ritenersi soggetto passivo a fini di imposta, non suggella l'emersione di ulteriori personalità giuridiche, con propri organi amministrativi (Macalli, 2015).

Il Trust si pone come soluzione organizzativa incastonata nell'interstizio fra il comodato d'uso gratuito e la concessione in uso, laddove con il primo condivide la natura di contratto *intuitu personae*, il cui elemento causale coincide con uno spirito di liberalità, mentre con il secondo condivide l'enfasi posta sulla possibilità accordata all'assegnatario di utilizzare il bene oggetto di trasferimento. Tuttavia, per quanto concerne il Trust, il godimento risulta largamente condizionato dal vincolo di agire nell'interesse di terzi beneficiari che, nel caso dei *charitable Trusts*, coincidono in toto o in parte con la collettività.

Supponendo che il concetto di governance sveli il complesso delle relazioni tra tutti gli attori chiave necessari per garantire l'erogazione del servizio pubblico (Klijn, 2008), il recupero della trasparenza a causa della proposta di un modello di governance rigorosamente quadripolare (disponente-trustee-guardiano-beneficiari) potrebbe stimolare una maggiore partecipazione di attori esterni. Il maggiore grado di *accountability* ottenuta grazie al regime fiduciario potrebbe innescare forme di amministrazione condivisa che sono del tutto speculari alle forme amministrative con le quali storicamente si è sempre più cercato di cooptare gli attori privati nella gestione del patrimonio culturale. Infatti, secondo quanto previsto dal Codice dei Beni Culturali da un lato le sponsorizzazioni comportano il coinvolgimento del settore Privato limitato esclusivamente alla fase di finanziamento di qualsiasi progetto di restauro e valorizzazione del patrimonio culturale. Dall'altro, i partenariati pubblico-privati istituzionalizzati che si manifestano nei termini di veicoli organizzativi semi-autonomi,

¹⁶ Lo Stato, dopo aver approvato ciascun programma di iniziative promosse, provvede a compensare in parte le spese sostenute dal *National Trust*.

quali le fondazioni miste (Bellezza e Florian, 2006; Bellezza, 2011), sollecitano a raggruppare in un unico modello gestorio gli interessi e i vantaggi sia del settore pubblico che di quello privato.

Soppesando lo schema operativo dell'istituto del Trust, in conformità con il suddetto regime di segregazione patrimoniale, l'istituzione di micro-dotazioni separate di capitale, ognuna delle quali sarebbe orientata verso il ripristino di una specifica proprietà conferita in regime di Trust, potrebbe facilitare un più ampio coinvolgimento di attori terzi, come cittadini, investitori privati o fondazioni bancarie, il cui contributo sarà principalmente dedicato alla fase di finanziamento e favorito dall'aumento della trasparenza.

Da un punto di vista gestionale, di fronte ai vincoli di bilancio che hanno messo in discussione il monopolio del settore pubblico nella cura dell'interesse generale e considerando la contestuale emersione di iniziative di cittadinanza attiva finalizzate a preservare il bene comune "patrimonio culturale" (Ciaffi, 2015; Giglioni, 2016; Perrone 2017a; 2017b), l'istituto del Trust può essere il veicolo ideale per creare un nuovo regime di proprietà inclusiva che possa indirizzare il lavoro delle organizzazioni del terzo settore ancorate alla comunità - intermediari perfetti tra *commoning* e beni comuni (Lohman, 1992; Barnes, 2006; Bertacchini et al., 2012; Bailey & Mattei, 2013; Salamon & Sokolowski, 2016; Valentino, 2017) - verso la cura degli interessi generali (Bailey, 2012; Venturi e Zandonai, 2018). Nel traguardare tale obiettivo, la maggiore flessibilità gestionale e il chiaro equilibrio di responsabilità dovuto al modello di governance del Trust snello e stabile possono garantire maggiori margini di manovra alla controparte privata e la sua autonomia da un potere politico intrusivo (Buttà, 2010), a differenza di quanto è stato registrato in alcuni casi con riferimento al paradigma della fondazione mista (Bellezza, 2011).

Accostando il microcosmo delle imprese di formazione comunitaria di matrice anglosassone (Aiken et al., 2011) ad una gestione dei beni comuni filtrata dall'istituto del Trust, si può evincere che le tre forme di impresa comunitaria enucleate (*stewards*, *community developers*, *entrepreneurs*), in ordine crescente di complessità gestionale, potrebbero spianare la strada a tre diverse gradazioni di rigenerazione urbana promossa dalla collettività. Queste ultime potrebbero essere stimolate dal recupero di trasparenza a mezzo del Trust in ragione di un modello di governance stabile (disponente-trustee-guardiano-beneficiari) e di un regime di segregazione patrimoniale che garantisce la piena consapevolezza della destinazione d'uso di erogazioni liberali e dei fondi vincolati approntati.

Sfruttandone l'intrinseca flessibilità, l'istituto del Trust potrebbe essere piegato alle specificità dei modelli gestionali ascrivibili a ciascuna delle suddette imprese comunitarie, favorendo così l'operatività di tre leve politiche complementari, dato che ciascuna delle imprese comunitarie "tipizzate" fronteggia una differente scala dimensionale e un differente ordine di complessità gestionale. In particolare:

- 
- a) gli *stewards* potrebbero agire come assegnatari di bene comuni degradati che sia possibile recuperare grazie ad un sistema di *community funding* o *crowdfunding*, considerando il loro intervento realisticamente sostenibile in contesti nei quali la scala d'investimento richiesto per il recupero del sito sia contenuta e si possa fare affidamento su un forte senso di comunità e di identificazione territoriale;
 - b) i *community developers* potrebbero essere i beneficiari di bandi *ad hoc* promossi da fondazioni bancarie o altri attori privati, sul modello dei bandi promossi dalla Fondazione Con il Sud;
 - c) gli *entrepreneurs* potrebbero essere i soggetti promotori delle forme di recupero più economicamente onerose, potendo fare leva principalmente su agevolazioni e riduzioni tributarie, sulla scorta di quanto disposto dal regolamento dei beni comuni adottato dal Comune di Bologna e dalla recente riforma dell'impresa sociale.

Sebbene il Comune si limiti a selezionare il fiduciario, il *crowdfunding* potrebbe essere considerato una leva politica a disposizione del Comune, poiché consentire alla comunità di provvedere al ripristino di un sito culturale attualmente degradato di sua proprietà e di curarne la valorizzazione attraverso l'opera di un'organizzazione ancorata alla comunità nelle forme dello *steward*, presuppone che tale sistema di *crowdfunding* sia almeno "tollerato" dal Comune stesso.

Il *crowdfunding* potrebbe essere considerato come una sorta di "sponsorizzazione di base su larga scala", dal momento che la comunità locale o, in generale, tutti i cittadini, anche quelli residenti altrove, possono decidere di dare agli *steward* il proprio supporto limitandosi ad approntare liberalità che possono alimentare il recupero e la rigenerazione di siti di interesse culturale, in senso lato (UNESCO, 1972; Throsby, 2010; Vecco, 2010). In effetti, la semplificazione del modello di governance insita nel Trust potrebbe neutralizzare una delle principali criticità che ostacolano la diffusione del *crowdfunding*, ovvero la mancanza di *accountability* e trasparenza in merito all'utilizzo finale delle somme approntate a titolo di liberalità. In particolare, questo aspetto critico potrebbe essere neutralizzato soprattutto nel caso in cui il Comune, identificando gli assegnatari, finisca per certificare la loro adeguatezza rispetto ai risultati attesi a beneficio della comunità di riferimento e la loro credibile attitudine a traguardare lo scopo di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale oggetto del Trust.

Come registrato empiricamente, in contesti segnati da un forte senso di appartenenza, il *crowdfunding* è riuscito a soddisfare da solo le esigenze finanziarie legate ai progetti di recupero o di restauro. A titolo di esempio, la Città della Scienza di Napoli, distrutta da un incendio doloso nel 2013, è stata ricostruita sfruttando una campagna di

crowdfunding ¹⁷. Allo stesso modo, è opportuno menzionare la campagna di *crowdfunding* per il restauro del Portico di San Luca a Bologna. Tale campagna di *crowdfunding* ha rappresentato la prima campagna di *crowdfunding* promossa da un'amministrazione pubblica in Italia, per una raccolta fondi finale che è stata addirittura superiore ai 300.000 euro, inizialmente prevista come obiettivo.

In linea di principio, un sistema di *crowdfunding* ben strutturato, oltre a portare al recupero del sito culturale degradato (presupponendo una comparabilità tra il costo del restauro e le somme potenzialmente recuperabili attraverso la campagna di *crowdfunding*), potrebbe permettere agli *stewards* - se del caso, assumendo i contorni di un modello di *crowdfunding* "ricorrente" - di raccogliere tutte le risorse finanziarie necessarie a provvedere alla manutenzione del sito e a renderlo accessibile nel tempo.

Il perseguimento dello scopo di recupero di un sito culturale facendo affidamento su un bando pubblico promosso da attori terzi rappresenta per qualsiasi Comune una leva indiretta per coinvolgere quelle organizzazioni del terzo settore tradizionalmente definite come *community developers* (Aiken et al., 2011).

La formula del bando rivolto ad imprese sociali, culturali e cooperative sociali o comunque in generale ad organizzazioni senza scopo di lucro, che preveda un'assegnazione a mezzo del Trust di un bene comune e, *a latere*, la dazione di risorse finanziarie vincolate al restauro o all'avvio di iniziative culturali, potrebbe essere un utile espediente per innescare ad un tempo la restituzione alla collettività di spazi degradati o abbandonati e l'avvio di iniziative imprenditoriali in essi localizzati, sotto il vincolo di garantire, comunque, la pubblica fruizione del bene conferito. Comune denominatore dei bandi a cui si fa riferimento in questa sede (si pensi, in prima battuta, a FUNDER 35, Cultura Crea e ai bandi indetti dalla Fondazione Con il Sud) è il necessario coinvolgimento delle fondazioni bancarie o comunque di attori (Invitalia nel caso di Cultura Crea) che possano consentire, a mezzo di un cospicuo afflusso di risorse finanziarie, l'avvio di progetti imprenditoriali sostenibili e con rimarcate ricadute sul tessuto economico-sociale locale.

Paradigma esemplificativo di quanto appena prospettato è l'esperienza di Crezi. Plus, un'incubatrice di imprese culturali promossa da CLAC Palermo, con il sostegno del consorzio Arca (incubatore di imprese dell'Università degli studi di Palermo) e di altre 12 realtà partner. Crezi Plus si è insediata in un padiglione abbandonato dei Cantieri Culturali della Zisa a Palermo, dopo essersi aggiudicata il bando indetto dalla Fondazione Con il Sud nel 2014. La Fondazione, collettore quasi esclusivo delle risorse finanziarie messe a disposizione dalle fondazioni bancarie per il Meridione, ha previsto nel bando l'assegnazione temporanea dello spazio (previa convenzione stipulata col Comune di Palermo, essendo lo spazio oggetto di trasferimento di proprietà di quest'ultimo) e a

¹⁷ Per questo progetto sono stati raccolti 1.463.867 euro da circa 2.584 finanziatori, facendo affidamento sulla piattaforma "DeRev".

corredo l'attribuzione di somme di denaro vincolate alla sua ristrutturazione. Il suddetto bando, nella sua strutturazione, non ha previsto alcuna corresponsione di un canone da parte dell'assegnatario, per cui si tratta, per il prevalere della sostanza sulla forma, di un'assegnazione gratuita temporalmente e operativamente circoscritta, *de facto* equiparabile allo schema canonico del Trust.

I bandi pubblici promossi dalle fondazioni bancarie possono essere concepiti come una variabile *proxy* volta a riassumere il supporto multiforme fornito da qualsiasi attore privato alle forme di imprenditorialità sociale, se del caso costituite in regime di partnership. Dopotutto, come già accennato, l'assegnazione di fondi da parte di attori privati a vantaggio di organizzazioni non-profit può assumere forme diverse, richiamando il paradigma controverso di SII o la fornitura di "fondi speciali filantropici" messi a disposizione da altri attori non-profit o da attori privati che rinunciano a un ritorno economico in toto o in parte (Social Impact Investment Task Force, 2014; Borzaga e Fontanari, 2018).

Per intercettare i fondi forniti dal settore privato, come già detto, potrebbe essere concesso ai finanziatori privati persino il potere di intervenire sulla selezione dell'assegnatario di qualsiasi bene culturale degradato di proprietà del Comune, sulla falsariga di quanto effettivamente accaduto con riferimento ai bandi pubblici promossi dalla Fondazione Con il Sud.

In definitiva, la leva politica sotto esame, pur tenendo presente l'imprevedibilità e la variabilità di manifestazione che caratterizzano i bandi pubblici e qualsiasi forma di sostegno fornita da attori privati, va a simboleggiare l'emersione di un "ponte relazionale" tra attori privati, poiché il sostegno offerto è teso a promuovere forme di imprenditorialità sociale che possano guidare iniziative di restauro di siti culturali a beneficio di una comunità locale più onerose di quelli fronteggiabili a mezzo del solo sistema di *crowdfunding*.

Viceversa, la leva di sgravio fiscale può essere utilizzata dal Comune per consentire direttamente agli attori non-profit di provvedere al ripristino e al potenziamento del patrimonio culturale assegnato.

In particolare, nello schema proposto, gli sgravi fiscali rappresenterebbero una leva politica efficace per responsabilizzare i cosiddetti *entrepreneurs*, ossia quelle organizzazioni non-profit che sembrano essere più strutturati dal punto di vista imprenditoriale (Aiken et al., 2011). Di fatto, secondo la letteratura esistente, gli *entrepreneurs*, in quanto organizzazioni di base basate sulle comunità più grandi, più professionali rispetto alle precedenti e dotate di un mix di risorse per scopi sociali e commerciali e di un modello di business, sono in grado, sia individualmente sia in regime di partnership, di ripristinare e "mettere in moto" quei siti culturali il cui costo di restauro è particolarmente oneroso (Aiken et al., 2011).

Per quanto riguarda la disciplina fiscale, sebbene non suggerì l'emersione di un nuovo soggetto giuridico, il Trust va identificato quale soggetto passivo d'imposta. Pertanto, sono necessarie misure fiscali *ad hoc* da applicare all'istituto fiduciario. Fondamentalmente, la disciplina fiscale del Trust è conforme allo schema seguente: se il Trust è stabilito a favore di specifici beneficiari, la relativa tassazione sarà applicata al loro reddito; viceversa, laddove si tratti di un *charitable Trust*, ossia di un Trust operante a vantaggio di una comunità di riferimento quale quello orientato al recupero e alla valorizzazione del bene comune "patrimonio culturale", la tassazione inciderà direttamente sul Trust e sul reddito prodotto dallo stesso.

Una volta tratteggiata la disciplina fiscale del Trust, occorre precisare che la leva degli sgravi fiscali dovrebbe essere impiegata senza mai prospettare alcuna forma di compensazione economica rispetto all'obbligazione di rigenerazione del patrimonio culturale che grava sulle imprese comunitarie selezionate come *trustee*, altrimenti si mortificherebbe lo spirito di sussidiarietà incarnato dalle iniziative dal basso filtrate da tali imprese comunitarie (Perrone, 2017a; 2017b). Ne consegue che gli sgravi fiscali concessi dall'amministrazione non possono mai eguagliare il valore economico dell'intervento di riqualificazione urbana posto in essere dal *trustee* (Perrone, 2017a, 2017b).

Il regolamento dei beni comuni adottato dal Comune di Bologna, già prima del Decreto Sblocca Italia (Decreto Legge n. 133 del 2014) ha previsto la possibile esenzione dal canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP) per le attività svolte nell'ambito di patti di collaborazione. Allo stesso tempo, il regolamento apre alla possibilità per il Comune di fissare, anche con riferimento ad altre imposte, esenzioni fiscali e riduzioni fiscali a favore di gruppi sociali che svolgono attività di interesse pubblico nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'art. 5 o a favore di associazioni, consorzi, cooperative, fondazioni di quartiere, equiparando così il loro trattamento fiscale a quello di associazioni, fondazioni e altri enti che non perseguono finalità lucrative (art. 20). Precondizione essenziale è che, *mutatis mutandis*, per ciascuna imposta, sia acclarato che le forme di finanziamento pubblico indiretto accordate dal Comune nei termini di esenzioni e sgravi risultino disgiunte dal valore economico dell'intervento di rigenerazione urbana realizzato dall'assegnatario del bene (Perrone, 2017a, 2017b).

Parallelamente, l'art. 24 del Decreto Sblocca Italia rubricato "Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio" ha previsto esenzioni e riduzioni di tributi per taluni interventi quali la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade, ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati. Invero, l'art. 24 del Decreto Sblocca Italia è stato di recente abrogato sia perché, *de facto*, il suo ambito di applicazione risultava circoscritto alla sola TOSAP o COSAP sia perché esso è stato implicitamente fatto confluire nel bacino di attrazione dell'art. 190 del Codice degli Appalti Pubblici (il cosiddetto "baratto amministrativo"). Occorre precisare che, dinnanzi alla formalizzazione di un civismo partecipativo, l'art. 118

della Costituzione statuisce l'impegno delle amministrazioni pubbliche a favorire attività di utilità sociale promosse dal cittadino. In tal senso, le amministrazioni pubbliche possono favorire tali iniziative o direttamente (approntando delle somme di denaro), o indirettamente (realizzando delle strutture di cui i cittadini attivi possano avvalersi nell'esercizio delle proprie attività). Tuttavia, come già ricordato, il sostegno economico giammai potrà configurarsi come una remunerazione, poiché altrimenti esso ricadrebbe nella contorta fattispecie del "baratto amministrativo" e si mortificherebbe l'afflato solidaristico, implicito nel concetto di sussidiarietà orizzontale. Pertanto, la fattispecie del *sinallagma*, implicita nel baratto, risulta essere difficilmente conciliabile con quello che Amartya Sen definisce "utilizzo sociale della libertà", intendendo con ciò la spontanea disponibilità di ciascuno a porre la propria opera al servizio di un interesse generale, trascendendo da una finalizzazione della propria azione all'ottenimento di una remunerazione o di una qualsivoglia forma di compensazione economica (Sen, 2014).

Nel complesso, le agevolazioni fiscali si configurano come spese pubbliche implicite (*tax expenditures*) circoscritte ad un periodo limitato e definito, relative a specifici tributi e a specifiche attività individuate dai Comuni e legittimate dall'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere (Perrone, 2017a; 2017b). Il rimando all'art. 189 del Codice degli Appalti (rubricato "interventi di sussidiarietà orizzontale") farebbe salva la possibilità di adoperare le *tax expenditures* come potente leva per agevolare l'emersione di iniziative di cittadinanza attiva nei termini di attività collettive culturali e sociali o di forme partecipate di gestione e manutenzione di immobili pubblici. Nell'ottica di una perfetta bi-direzionalità del *subsidium* data la profonda compenetrazione che sussiste fra la fiscalità di vantaggio e il concetto di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118 della Costituzione, le esenzioni o riduzioni di tributi si possono considerare, dunque, perfetti surrogati di finanziamenti pubblici diretti, destinati a favorire l'emersione di iniziative di cittadinanza attiva che possono portare al recupero e al riuso di beni con un elevato valore simbolico ed esperienziale per la collettività, purché non sia verificata la condizione del *sinallagma* (Perrone, 2017a; 2017b)¹⁸.

¹⁸ Secondo alcuni, i tributi erariali, in quanto tipicamente destinati al finanziamento di servizi pubblici indivisibili, potrebbero risultare più confacenti alla definizione di *tax expenditures* sin qui delineata, assunto che il suddetto civismo partecipativo finisce col costituire una forma alternativa di concorso alla spesa pubblica ex art. 53 della Costituzione (Perrone, 2017a; 2017b).

5. Conclusioni

La collaborazione tra attori rilevanti quali figure politiche, dirigenti pubblici, funzionari, cittadini e utenti di servizi pubblici, imprese e organizzazioni non-profit, può legittimare l'emersione di nuovi dispositivi amministrativi funzionali ad una risoluzione efficace ed efficiente dei problemi della comunità (Arena, 1997; 2014; 2017; Osborne, 2010; Pestoff, 2013; Bovaird et al., 2016). In ogni caso, una governance territoriale non può prescindere dalla regia di un'amministrazione pubblica. Essa, infatti, è chiamata ad incoraggiare l'integrazione di attori terzi, nel quadro di schemi pattizi, facendo leva sulla propria capacità di influenza e nella consapevolezza che qualsiasi forma innovativa di amministrazione allargata dovrebbe fondarsi sui seguenti aspetti: espansione dei confini organizzativi, riflesso di un'imprescindibile predisposizione delle amministrazioni pubbliche a tenere in debita considerazione le idee e le iniziative che scaturiscono dalla società civile e a capitalizzarle al meglio; previsione di afflusso di risorse finanziarie materiali ed umane; sfruttamento della capacità dell'amministrazione pubblica di esortare attori terzi e di ridefinirne diritti e responsabilità; redistribuzione del diritto di definire e giudicare il valore di ciò che viene prodotto; valutazione delle innovazioni in termini di equità sociale; costruzione del senso di comunità e tensione verso il possibile conseguimento di un surplus di efficacia ed efficienza (Moore e Hurlley, 2010).

Dinnanzi alla *"transizione del governo pubblico verso una fase neoliberista"* (Moore e McKee, 2014), si stanno creando i presupposti per vagliare soluzioni organizzative atipiche (De Angelis, 2003). Tali soluzioni possono essere ricondotte al cosiddetto *"Capitalismo 3.0"*¹⁹, considerato come una nuova fase del sistema capitalista incardinata sulla necessità di preservare le realtà esistenti attraverso l'istituzionalizzazione di forme organizzative basate sui beni comuni (*commons-based*). Nello specifico, il *"Capitalismo 3.0"* contempla la coesistenza di imprese *for profit* e organizzazioni *commons-based* in un'ottica di mutuo rafforzamento e vincolo e di arretramento delle amministrazioni pubbliche, quest'ultime deputate a garantire condizioni di parità fra di esse. In questa cornice, potrebbe esserci spazio per l'adozione di politiche che possano consentire a qualsiasi comunità (*rectius*, qualsiasi organizzazione ancorata ad una comunità) di decidere e gestire i beni comuni da sé, preservandoli e contribuendo allo sviluppo culturale e al rafforzamento del senso di comunità (Barnes, 2006).

Mai come oggi, urge riaffermare il ruolo del patrimonio culturale quale motore di uno sviluppo basato sull'identità locale ed acclarare la valenza di monumenti e siti di interesse culturale in senso lato quali catalizzatori di processi di rigenerazione della città che rafforzano e tesaurizzano in prima battuta il senso di appartenenza dei cittadini.

Dunque, la gestione dei beni comuni potrebbe rivelarsi il terreno ideale su cui spinte *bottom-up* possono germogliare spontaneamente. Tali spinte, unitamente agli impulsi

¹⁹ Il Capitalismo 3.0 è il logico successore dei primi due, laddove il Capitalismo 1.0 ha sperimentato una carenza di beni, mentre il capitalismo 2.0 è stato caratterizzato da un surplus (Barnes, 2006).

top-down che promanano dall'amministrazione comunale, potrebbero spianare la strada al persistere degli *outcomes* economico-sociali attesi, sancendo la definitiva rivitalizzazione di un dato contesto urbano.

Assunti i vincoli di bilancio sempre più stringenti che attanagliano i Comuni e le consequenziali disfunzioni registrate nella gestione del personale preposto a garantire la fruizione dei siti culturali, l'istituzione, a mezzo del Trust, di un *pactum fiduciae* tra Comuni e organizzazioni del terzo settore che agiscono nell'interesse di una comunità in vista del recupero della valorizzazione del patrimonio culturale attualmente degradato di proprietà di ciascun Comune, potrebbe dar modo di rendere tali beni operativi e garantirne l'accessibilità, la fruizione e l'uso comune, a valere nel tempo. Il Trust, come forma atipica di amministrazione condivisa, è in grado di rafforzare i poteri di controllo dell'amministrazione pubblica e, contestualmente, di allargare il raggio di azione dell'assegnatario. Nelle more della vigenza del Trust, l'amministrazione pubblica agirebbe - se del caso, avvalendosi dell'opera di un apposito guardiano, quale la soprintendenza, tradizionale titolare delle funzioni di tutela e di vigilanza sui siti di interesse culturale - in qualità di soggetto regolatore e garante dell'adempimento delle obbligazioni di rigenerazione e di parità di accesso al sito che vincolano l'assegnatario nei confronti dei beneficiari (la collettività). Entro la cornice del Trust, le tre leve politiche enucleate, ovvero il *crowdfunding*, i bandi pubblici (astraendo, qualsiasi forma di sovvenzione offerta da attori privati) e gli sgravi fiscali potrebbero essere le leve privilegiate da azionare, in rapporto di complementarietà e su diversi piani di complessità gestionale, al fine di favorire l'insinuarsi di un circuito virtuoso costellato da iniziative di cittadinanza attiva capeggiate dalle suddette imprese comunitarie. Il persistere nel tempo di tale circuito virtuoso potrebbe dar modo alle amministrazioni pubbliche:

- di adempiere (indirettamente) al dovere di tutela e fruizione dei beni, di cui all'art. 9 della Costituzione che lascia trasparire l'inquadramento del bene culturale quale bene intrinsecamente collegato all'esercizio di diritti e libertà fondamentali, proprio come i beni comuni (Mattei, 2017a);
- di favorire la gemmazione, in via diretta ed indiretta, di opportunità lavorative, a beneficio ridondante del tessuto economico-sociale locale (Grefe, 2012; Commissione europea, 2014);
- di avviare un processo di riqualificazione di contesti urbani degradati che trovi nella gestione e nell'uso ottimale dei beni comuni, ontologicamente inquadrabili come poli aggregativi di uso comunitario, il proprio punto focale, in linea con obiettivi strategici di lungo termine e le aspettative di una comunità di riferimento e nella logica di rifuggire da ogni tentativo di mortificazione del "*genius loci*" di un dato contesto urbano (García, 2004; Richards e Palmer, 2010; Commissione europea, 2014; Venturi e Zandonai, 2018).

Bibliografia

- Aiken, M., Cairns, B., Taylor, M. & Moran, R. (2011). Community organisations controlling assets: a better understanding. York, UK: Joseph Rowntree Foundation.
- Arena, G. (1997). Introduzione all'amministrazione condivisa, *Studi Parlamentari*, 29-65.
- Arena, G. (2014). Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni. La sussidiarietà "tradotta", dalla Costituzione ad un regolamento. <https://www.labsus.org/2014/02/beni-comuni-un-regolamento-cittadini-attivi-piu-forti/> [2018].
- Arena, G. (2017). Codice del Terzo Settore, volontari e beni comuni. <https://www.labsus.org/2017/09/codice-del-terzo-settore-volontari-e-beni-comuni/> [2018].
- Bacchiega, A. & Borzaga, C. (2004). Social enterprises as incentive structures. An economic analysis. In: C. Borzaga & J. Defourny (a cura di), *The emergence of Social Enterprise*, p. 273-295. London-New York: Routledge.
- Bailey, N. (2012). The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK, *Progress in Planning*, 77(1): 1-35.
- Bailey, S. & Mattei, U. (2013). Social movements as constituent power: The Italian struggle for the commons, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(2): 965-1013.
- Barnes, P. (2006). *Capitalism 3.0: A guide to reclaiming the commons*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Bellezza, E. (2011). Ci sono tre criticità principali, *Il Giornale delle Fondazioni*. <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/ci-sono-tre-criticita%C3%A0-principali> [2018].
- Bellezza, E. & Florian, F. (2006). *Fondazioni di partecipazione*. Piacenza: La Tribuna Editore.
- Bertacchini, E., Bravo, G., Marrelli, M. & Santagata, W. (2012). Defining cultural commons. In: E.E. Bertacchini (a cura di), *Cultural Commons: A New Perspective on the Production and Evolution of Cultures*, p. 3-18. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., Loeffler, E. & Pinilla Roncancio, M. (2016). Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK, *International Review of Administrative Sciences*, 82(1): 47-68.
- Borzaga, C. & Fontanari, E. (2018). Impresa sociale e finanza: più ricerca e meno narrazioni. Come le cooperative sociali hanno gestito il loro fabbisogno di mezzi finanziari. Paper presentato in occasione del *XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale*, 25-25 maggio 2018, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento.
- Buttà S. (2010). Trust interni e gli interessi della collettività. https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/1465_2013_352_17978.pdf [2018]

- Cassa Depositi e Prestiti (2014). Vademecum per la valorizzazione dei patrimoni degli enti locali. https://www.cdp.it/kdocs/293034/Vademecum_VOL.pdf [2018].
- Chiti, E. (2017). La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa? In: F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, p. 15-40. Bologna: Il Mulino.
- Ciaffi, D. (2015). Beni comuni e siciliani attivi, *In Trasformazione*, 4: 144-152.
- Ciampi, C.A. (2003). Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte. <http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=22144> [2018].
- Commissione europea (2014). Comunicazione n. 477/2014 "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa", Bruxelles. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-477-IT-F1-1.Pdf> [2018].
- Composta E. (2018). Concessione di beni pubblici degli enti locali a organizzazioni del terzo settore, *Euricse Working Paper Series*, 101/2018. Trento: Euricse. https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2018/08/WP-101_18-Composta.pdf [2018].
- Cottino, P. & Zandonai, F. (2012). Progetti d'impresa sociale come strategie di rigenerazione urbana: spazi e metodi per l'innovazione sociale, *Euricse Working Paper Series*, 42/12. Trento: Euricse. <https://www.euricse.eu/it/publications/wp-4212-progetti-dimpresa-sociale-come-strategie-di-rigenerazione-urbana-spazi-e-metodi-per-linnovazione-sociale/> [2018].
- Da Milano, C. (2018). Dall'oggetto al soggetto. Verso un ruolo nuovo dei cittadini nella gestione del patrimonio culturale. <https://www.labsus.org/2018/02/dalloggetto-al-soggetto-verso-un-ruolo-dei-cittadini-nella-gestione-del-patrimonio-culturale/> [2018].
- De Angelis, M. (2003). Reflections on alternatives, commons and communities, *The Commoner*, 6(Winter): 1-14.
- Development Trusts Association Scotland (DTAS) (2011). So you want to set up a development trust? <https://dtascot.org.uk/file/165/download?token=1MpTpexA> [2018].
- Di Lascio, F. (2017). Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa? In: F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, p. 65- 88, Bologna: Il Mulino.
- Federculture (2017). *Gestione-Innovazione-Sostenibilità*, Federculture 13-esimo Rapporto, Gangemi Editore.
- Ferris, J.M. (1998). The role of the nonprofit sector in a self-governing society: A view from the United States, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(2): 137-151.
- García, B. (2004). Cultural policy and urban regeneration in Western European cities: lessons from experience, prospects for the future, *Local economy*, 19(4): 312-326.
- Giannini, M.S. (1970). *Diritto amministrativo*, Vol. n. 2. Milano: Giuffrè Editore.

- Giglioni, F. (2016). Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza. In: A. Bartolini & A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, p. 235-254. Firenze: Firenze University Press.
- Giglioni, F. (2017). La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio. In: Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani: Contributo al diritto delle città*, p. 209-239. Bologna: Il Mulino.
- Giglioni F. (2018). Beni Comuni e principi dell'Amministrazione condivisa, *Scuola Italiana dei Beni Comuni (SIBEC)*, 2018 Corso Zero, 14-15 Giugno, Milano.
- Grefe, X. (2012). Concept study on the role of Cultural Heritage as the fourth pillar of Sustainable Development. Venice: Suscult project.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso Books.
- Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of Ten Years of Research on the Theme, *Public Management Review*, 10: 505–525.
- LABSUS (2017). Rapporto 2017 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni. https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto_Labsus_2017.pdf [2018].
- Leon, A.F. (2013). Il valore sociale delle imprese culturali non profit giovanili, *Economia della Cultura*, 23(2): 189-202.
- Li Donni, G. (2004). Modelli comparati di tutela degli immobili di rilevante interesse. In: A. Miranda (a cura di), *La tutela privatistica dei beni ambientali e culturali. Tra prescrizione e cooperazione. Modello inglese e prospettive italiane*, p. 91-121. Padova: CEDAM.
- Locality (2016). Places and Spaces, The future of community asset ownership. <https://locality.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/Locality-Places-and-spaces-report-final.pdf> [2018].
- Lohmann, R.A. (1992). *The Commons: New Perspectives on Nonprofit Organization, Voluntary Action and Philanthropy*. Indiana University, USA.
- Lucarelli, A. (2015). Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del Comune. In: L. Sacconi & S. Ottoni (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, p. 111-122. Bologna: Il Mulino.
- Macalli, M. (2015). *Gestione dei beni culturali e Trust*. Milano: EduCatt.
- Manfredi, G. (2017). Rigenerazione urbana e beni culturali. In: F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, p. 279- 297. Bologna: Il Mulino.
- Mattei, U. (2017a). *Beni culturali, beni comuni, estrazione. Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*. Roma: Romatrepress.
- Mattei, U. (2017b). I beni comuni come istituzione giuridica. http://www.questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2017-2_12.pdf [2018].

Montella, M. (2009). *Valore e valorizzazione del patrimonio culturale storico*. Milano: Electa.

Moore, M. & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In: S.P. Osborne (a cura di), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, p. 52-71. New York: Routledge.

Moore, T. & McKee, K. (2014). The ownership of assets by place-based community organisations: political rationales, geographies of social impact and future research agendas, *Social Policy and society*, 13(4): 521-533.

Muzi, L. (2017). L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale. In: F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, p. 117-139. Bologna: Il Mulino.

Negri, A. & Hardt, M. (2009). *Comune. Oltre il privato e il pubblico*. Milano: Rizzoli.

Nervi, A. (2017). Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza. In: F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, p. 41-64. Bologna: Il Mulino.

Osborne, S.P. (2010). Introduction. In: S.P. Osborne (a cura di), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, p. 1-16. New York: Routledge.

Perrone, A. (2017a). Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale. In: F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, p. 241-275. Bologna: Il Mulino.

Perrone, (2017b). Sussidiarietà e fiscalità: un nuovo modo di concepire il concorso alle spese pubbliche? *Rivista di Diritto Tributario*, 4: 437-469.

Pestoff, V. (2013). New Public Governance, Co-production and Third Sector Social services in Europe: Crowding in and Crowding out. In: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (a cura di), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, p. 361-380. New York: Routledge.

Putnam, R. D. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano: Mondadori.

Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: America's declining social capital, In: L. Crothers & C. Lockhart (a cura di), *Culture and politics*, p. 223-234, New York: Palgrave Macmillan.

Ricci, S. (2013). *Trust e non profit*. Maggioli Editore.

Richards, G. & Palmer, R. (2010). *Eventful cities Cultural Management and Urban Revitalization*. Butterworth-Heinemann: Elsevier.

Rocco, F. & Beni, O. (2006). Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ed il Trust. I lineamenti per una possibile convivenza. <http://www.oltrestudio.com/trust/ROCCO-BENI.pdf> [2018].

Salamon, L.M., Hems L.C. & Chinnock, K. (2000). *The nonprofit sector: for what and for whom?* Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.

- Salamon, L.M., & Sokolowski, S.W. (2014). The third sector in Europe: Towards a consensus conceptualization, *Third sector impact project working paper*, 2: 1-25.
- Salamon, L.M. & Sokolowski, S.W. (2016). Beyond nonprofits: Re-conceptualizing the third sector, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(4): 1515-1545.
- Salvatori, G. (2018). Potenzialità imprenditoriali dei Beni Comuni, *Scuola Italiana dei Beni Comuni (SIBEC)*, 2018 Corso Zero, 14-15 Giugno, Milano.
- Sen, A. (2014). *Lo sviluppo è libertà*. Milano: Edizioni Mondadori.
- Social Impact Investment Task Force (2014). La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia, rapporto italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8. <http://www.socialimpactagenda.it/wp-content/uploads/2016/04/La-finanza-che-include.pdf> [2018].
- Sørensen, E. (2014). The metagovernance of public innovation in governance networks, Policy & Politics Conference, Bristol, UK.
- Throsby, D. (2010). *The economics of cultural policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNESCO (1972). Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Basic Text (Edizione 2005).
- UNESCO (2014). Culture for development indicators. Methodology Manual. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229608> [2018].
- Valentino, P.A. (2017). Culture as commons: from the definitions to forms of governance and government, *Economia della Cultura*, 27(1): 51-80.
- Vasudevan, A. (2015). The autonomous city: Towards a critical geography of occupation, *Progress in Human Geography*, 39(3): 316-337.
- Vecco, M. (2010). A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible, *Journal of Cultural Heritage*, 11(3): 321-324.
- Venturi, P. & Zandonai, F. (2018). L'impresa di comunità nei processi di innovazione culturale. <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/I%E2%80%99impresa-di-comunit%C3%A0-nei-processi-di-innovazione-culturale> [2018].
- Zamagni, S. (2011). *Libro bianco sul Terzo settore*. Bologna: Il Mulino.
- Zandonai, F. (2014). Il riuso di strutture ferroviarie a scopo sociale: casi studio e indicazioni per la gestione, *Euricse Research Report* n. 9/13. Trento: Euricse. https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1392130346_n2477.pdf [2018].