

MARIA CRISTINA CAVALLARO
Professore Ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università di Palermo
mariacristina.cavallaro@unipa.it

LA CULTURA *NEL* PNRR E LA CULTURA *DEL* PNRR: ALCUNE CONSIDERAZIONI

THE CULTURE *IN* PNRR AND THE CULTURE *OF* PNRR: SOME CONSIDERATIONS

SINTESI

Muovendo da una riflessione di Peter Häberle, il lavoro intende considerare, da un lato, quali siano gli interventi in tema di cultura (con riguardo all'istruzione, alla ricerca e al patrimonio culturale) che vengono delineati *nel* Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, per altro verso, se la cultura *del* PNRR, che risente del contesto nel quale il Piano è maturato, possa incidere sull'amministrazione della cosa pubblica, modificandone l'assetto tradizionale.

ABSTRACT

Moving from a reflection by Peter Häberle, the work intends to consider, on one hand, what are the interventions on culture (with regard to education, research and cultural heritage) that are outlined *in* the PNRR and, on the other hand, whether the culture *of* the PNRR, which is affected by the context in which the Plan has matured, can affect the administration of public affairs, changing the traditional vision.

PAROLE CHIAVE: Cultura, PNRR, amministrazione pubblica.

KEYWORDS: Culture, PNRR, public administration.

INDICE: 1. Premessa: la cultura nella Costituzione e la cultura della Costituzione per l'amministrazione della cosa pubblica – 2. Il PNRR e la 'missione' cultura – 3. La cultura del PNRR: un nuovo modo di amministrare?

1. Premessa: la cultura *nella* Costituzione e la cultura *della* Costituzione per l'amministrazione della cosa pubblica

Nel definire “il concetto di cultura”, Peter Häberle osserva che ci sono due modi di considerare la cultura nel suo rapporto con il diritto: si può proce-

dere dal diritto verso la cultura, e in tal caso si tratta di verificare gli ambiti principali nei quali «lo Stato instaura un legame particolarmente stretto con il mondo dello spirito», vale a dire la *formazione*, la *scienza* e l'*arte*; ovvero, seguendo il ragionamento inverso, si può guardare al modo in cui la cultura influenza il diritto e, in tal caso, il percorso si arricchisce di «definizioni sociologiche o antropologiche», per cui la cultura è *tradizione*, *innovazione* e *pluralismo*¹.

L'idea che anima queste brevi riflessioni è quella di provare a seguire queste due direzioni del ragionamento sul modo in cui la cultura interagisce con il diritto, scegliendo come punto di osservazione il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Si vuole così indagare, per un verso, la cultura *nel* PNRR, ovvero in che modo il Piano incida sulla regolamentazione dei tre ambiti principali in cui il diritto prende in considerazione la cultura (che per Häberle, come si è visto, sono istruzione, ricerca e patrimonio culturale); e, in senso inverso, si tratta di ragionare sulla cultura *del* PNRR, per verificare, stavolta, se l'articolata struttura del PNRR, che risente del contesto culturale in cui il Piano è maturato, orienti verso nuovi modelli di amministrazione e dunque verso un diverso modo di amministrare la cosa pubblica, posto che «l'attività amministrativa si determina secondo principi organizzativi»².

Prima di avviare il ragionamento, pare opportuno considerare il punto di partenza: e cioè la Carta costituzionale e la sua interazione con il concetto di cultura qui accolto.

Procedendo dai tre ambiti considerati, la Costituzione si occupa di arte, scienza e formazione rispettivamente agli art. 9, 33 e 34, oltre che agli art. 117 ss. con riferimento all'esercizio della potestà legislativa nelle materie considerate e alle rispettive funzioni amministrative.

1 P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, ed. it. J. Luther (a cura di) Roma, 2011, p. 19-20.

2 G. BERTI, *Il principio organizzativo nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 129.

L'art. 9 si colloca tra i principi fondamentali e con la sua formulazione racchiude le due funzioni tipiche legate al patrimonio culturale: la tutela e la valorizzazione.

Nella sua prima parte, la disposizione prevede che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»³. In realtà, la formula fu inizialmente assai contestata: probabilmente perché avrebbe detto troppo, se intesa nel senso di un controllo pubblico sulle attività di promozione della cultura e della ricerca, o troppo poco, se intesa nel senso di un semplice auspicio per lo sviluppo delle stesse. Per questo, tra i primi commentatori la disposizione fu quasi ignorata, preferendosi il più seducente art. 33 Cost.: «l'arte e la scienza sono liberi e libero ne è l'insegnamento»⁴.

L'attenzione, in questa prima fase, è dedicata alla seconda parte dell'art. 9 Cost. secondo cui la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» e si avverte soprattutto la necessità di consolidare l'importanza della funzione di tutela del patrimonio culturale e della sua conservazione, accogliendo così la dimensione culturale delle leggi Bottai del 1939, le quali per circa sessant'anni hanno costituito il punto di riferimento per la disciplina del patrimonio culturale. Si consolida in tal modo la necessità di un intervento pubblico funzionale alla conservazione del patrimonio culturale del Paese, al fine di sottrarre la disciplina sulla circolazione dei beni culturali al regime negoziale privato, per garantire e preservare la ricchezza del patrimonio culturale della Nazione.

A partire dagli anni Novanta, la diversa lettura del primo comma dell'art. 9 Cost., quale disposizione che, oltre a predicare la necessità di una tutela del patrimonio culturale, introduce il principio della promozione della cultura come elemento utile per la crescita e lo sviluppo della società, consente anche

³ Com'è noto, a seguito della recente riforma costituzionale, legge costituzionale, 11 febbraio 2022, n. 1, la norma oggi prevede altresì che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

⁴ M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 3-2018.

di avviare la riflessione sulla funzione di valorizzazione dei beni culturali, che assume rilevanza sotto due profili. Da un lato, perché si tende, attraverso di essa, al decentramento delle funzioni amministrative; dall'altro, perché consente anche di cogliere lo stretto legame tra la promozione della cultura e le attività economiche⁵.

Si arriva così alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ripartisce la potestà legislativa tra Stato e regioni, secondo la distinzione tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, e accoglie il criterio della sussidiarietà verticale nel riparto di funzioni amministrative⁶. In tal modo, la funzione di valorizzazione è assegnata alle regioni, differenziandone così il contenuto rispetto alla tutela, che invece deve rimanere esclusivamente affidata allo Stato: a dire il vero, già nei lavori preparatori all'art. 9 Cost., si era profilata la necessità di assicurare la conservazione dell'eccezionale patrimonio artistico e storico del Paese "sotto la tutela dello Stato", che, come tale, doveva essere affidato alla cura e al controllo di un organo centrale, secondo criteri unitari e con esclusione delle regioni. Ma, poi la scelta è stata quella di preferire alla parola Stato, quale soggetto preposto

5 Non a caso, nel d.lgs. n. 112 del 1998, la valorizzazione è qualificata come "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione" (art. 148).

6 L'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. dispone che rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre ai sensi del successivo comma 3 «è oggetto di potestà concorrente con le regioni, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». Il Codice del 2004, in linea con la distinzione tracciata nella nuova versione dell'art. 117 Cost., offre una definizione di tutela e valorizzazione. La tutela è il complesso delle attività e funzioni "dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione" (art. 3, cod. bb.cc.); la valorizzazione è quel complesso di attività e funzioni "dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura", (art. 6 cod. bb. cc.). La Corte costituzionale ha poi consentito di definire i contorni delle due funzioni. Nella sentenza n. 9 del 2004, la Corte individua, quali elementi distintivi tra le due tipologie di attività, da un lato, le potenzialità legate alla diffusione e promozione dell'opera (che ineriscono alla valorizzazione), dall'altro, gli interventi finalizzati alla conservazione della struttura (che concernono la tutela). Da qui, l'articolazione di una distinzione tra le due funzioni attraverso il rimando a una natura statica, tipica della tutela, in antitesi alla natura dinamica, propria della valorizzazione.

alla promozione della cultura, la più inclusiva nozione di Repubblica, che racchiude anche le regioni e le autonomie locali⁷.

L'altro ambito nel quale il diritto prende in considerazione la cultura è quello della scienza, e dunque della ricerca scientifica e tecnica. S'è già colta la connessione tra l'art. 9 e l'art. 33: la Repubblica promuove la cultura e la ricerca scientifica e garantisce la libertà dell'arte e della scienza.

Si tratta di una forma di libertà riconducibile alla più ampia libertà di manifestazione del pensiero, sia pure con alcuni distinguo di non poco conto: mentre, infatti, nel riconoscere il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21 Cost.), come quello di professare liberamente la propria fede religiosa (art. 19 Cost.), la Costituzione pone il limite del rispetto del "buon costume", lo stesso limite non si rinviene nell'esercizio della libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento, giacché si è ritenuta prevalente la necessità di garantire la massima espressione dell'artista, come dello scienziato e del docente⁸.

Sul piano delle funzioni amministrative, la libertà di scienza trova corrispondenza e garanzia nell'autonomia universitaria, prevista dal sesto comma dello stesso art. 33 Cost.⁹. In ogni caso, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, pur riconoscendosi la stretta connessione tra la libertà della scienza e del relativo insegnamento e l'autonomia universitaria, va sottolineata la natura strumentale del principio di autonomia rispetto alla garanzia della libertà. Se cioè, non può dubitarsi dello stretto legame tra l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione e il primo comma dello stesso articolo, nel senso che «l'autonomia universitaria, da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile», si pone «in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di inse-

7 V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, p. 58.

8 In tal senso, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 230.

9 Per una ricostruzione storica del principio dell'autonomia universitaria e della sua progressiva affermazione nella legislazione ordinaria, si veda di recente A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Dir. Amm.*, 2023, p. 135.

gnamento», tuttavia, «ciò non significa che la libertà di ricerca e di insegnamento del docente universitario si identifichi con l'autonomia dell'istituzione cui egli appartiene»¹⁰.

Riguardo alla formazione, colpisce la bellezza semantica dell'art. 34 Cost., «la scuola è aperta a tutti», e la sua capacità di andare ben oltre il tempo in cui è stato scritto.

Molto brevemente, deve sottolinearsi la qualificazione del diritto allo studio come diritto sociale, espressamente accolta dalla Costituzione, laddove dispone al secondo comma dello stesso art. 34 l'obbligatorietà e la gratuità dei primi otto anni di istruzione. Nei lavori preparatori si avverte la tensione tra le diverse forze politiche circa la possibilità di riconoscere e ammettere scuole istituite da soggetti privati, accanto alla “scuola di Stato”: la sintesi si ritrova nelle parole di Vittorio Emanuele Orlando, il quale sottolinea come la riconosciuta possibilità di enti e privati di istituire «scuole e istituti di educazione» debba essere intesa come «quel libero concorso, quell'afflusso di altre forze spontanee che concorrono, quella emulazione tra due forme di scuola, affinché questa riesca nel miglior modo possibile»¹¹.

Anche in materia di istruzione, la garanzia del diritto allo studio e all'istruzione è affidata alle istituzioni scolastiche e al principio autonomistico,

¹⁰Corte cost., 26 ottobre 1988, n. 1017. Il tema del rapporto tra la libertà di insegnamento del singolo docente e l'autonomia dell'istituzione alla quale questi appartiene interseca la nota questione dell'insegnamento in istituzioni formative religiose. Si pensi al c.d. caso Cordero, risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 29 dicembre 1972, n. 195, secondo cui «non contrasta con l'art. 33 la creazione di università libere, che possono essere confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate, ne deriva necessariamente che la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti - libertà pienamente garantita nelle università statali - incontra nel particolare ordinamento di siffatte università, limiti necessari a realizzarne le finalità». Più di recente si può ricordare il c.d. caso Lombardi Vallauri, rispetto al quale si è pronunciata la Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza del 20 ottobre 2009, che invece ha condannato lo Stato italiano al risarcimento del danno, sia pure su un piano puramente formale, contestando la violazione dell'art. 10 della Convenzione EDU, in quanto «la generica indicazione di opinioni personali del docente asseritamente in contrasto con l'insegnamento cattolico», che sta alla base del provvedimento di esclusione dall'insegnamento, «costituisce una non giustificata interferenza sul diritto a manifestare il proprio pensiero»; nonché la violazione dell'art. 6, comma 1, «giacché in sede giurisdizionale nessun giudice si è fatto realmente carico di esaminare nel merito le doglianze del ricorrente».

¹¹ V. E. ORLANDO, *Intervento del 23 aprile 1947 sull'art. 33*, in *nascitacostituzione.it*.

previsto come detto nell'art. 33 comma 6, che però si introduce solo a partire dagli anni Novanta. L'affermazione dell'autonomia scolastica, avvenuta con la legge n. 59 del 1997, consente altresì un completo sviluppo della legislazione per l'inclusione¹², rispetto al quale deve sottolinearsi il ruolo determinante della giurisprudenza della Corte costituzionale¹³.

Lo sviluppo così tratteggiato permette di guardare al contesto scolastico in diverso modo, come luogo nel quale favorire la crescita della persona e la sua realizzazione, in piena coerenza con la forza espressiva di una scuola «aperta a tutti». In un certo senso, nella formula dell'art. 34, e nel collegamento tra gli art. 33 e 34 con gli art. 2 e 3, è possibile cogliere parte di quel disegno culturale che ha ispirato la Costituzione.

Come ricordato da Calamandrei, «la scuola è un organo “costituzionale”», in quanto è un «organo vitale della democrazia come noi la concepiamo. Se si dovesse fare un paragone tra l'organismo costituzionale e l'organismo umano, si dovrebbe dire che la scuola corrisponde a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue»¹⁴. Si manifesta in tal modo l'idea della necessaria formazione libera degli individui, per consentirne il pieno sviluppo della personalità, che costituisce la necessaria premessa per la garanzia dei diritti inviolabili, sia come singolo, sia all'interno delle formazioni sociali. In una parola, si manifesta quell'idea di dignità della persona che, an-

12 G. DE LUCA, A. MORELLI, *Autonomia scolastica e organizzazione amministrativa dell'istruzione*, in L. Buscema, R. Caridà, G. De Luca, R. Di Maria, A. Morelli, V. Pupo, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2022, p. 17 ss.

13 Cfr. Corte cost. n. 215 del 1987 (che poi avrebbe portato alla legge 104 del 1992), che proprio a proposito della necessità di assicurare gli insegnanti di sostegno per gli alunni con disabilità ha sviluppato quell'orientamento che ha consentito di superare la logica restrittiva dei diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati. Al riguardo si deve ricordare la sentenza n. 275 del 2016: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Da ciò si deduce «la natura incompressibile del diritto fondamentale del soggetto disabile allo studio vincola la discrezionalità anzitutto del legislatore e, in seconda battuta, della pubblica amministrazione, alla quale compete l'attuazione in concreto del diritto stesso». In argomento cfr. R. DI MARIA, *Il diritto interno*, in L. Buscema, R. Caridà, G. De Luca, R. Di Maria, A. Morelli, V. Pupo, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, cit., p. 105 ss.

14 P. CALAMANDREI, *Discorso pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN)*, Roma 11 febbraio 1950.

che per Häberle rappresenta «la premessa culturale antropologica» su cui si costruisce lo Stato costituzionale, di cui la democrazia «è la conseguenza organizzativa»¹⁵.

A partire dalla dignità della persona, se si prova a invertire la rotta, per cogliere il respiro culturale che ha ispirato le disposizioni sinteticamente richiamate, è possibile rintracciare l'idea di *tradizione*, *innovazione* e *pluralismo* che secondo Häberle connota il concetto di cultura, nella sua interazione con il diritto: la tutela del patrimonio culturale come espressione di quella esigenza di preservarne e garantirne la funzione identitaria, nel rispetto della *tradizione*; la promozione della cultura e della ricerca scientifica, nella prospettiva dello sviluppo, anche economico, e dell'*innovazione*; la libertà dell'arte e dell'insegnamento, in una con l'autonomia delle istituzioni formative e con il riconoscimento di enti e privati di istituire «scuole e istituti di educazione», come espressione del *pluralismo* che permea l'intera Carta costituzionale.

2. Il PNRR e la 'missione' cultura

Nel quadro di un accordo tra il Parlamento europeo e la presidenza di turno tedesca, è stato adottato il regolamento dell'UE, 2021/241, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, nell'ambito del programma di interventi della *Next Generation EU*, per il rilancio dei Paesi dell'Unione colpiti dalla pandemia da COVID-19, a garanzia di una ripresa sostenibile e inclusiva che tende a promuovere la transizione verde e digitale. Sulla base delle indicazioni contenute nel Dispositivo e delle successive Linee guida, gli Stati membri hanno predisposto i rispettivi Piani, per individuare i settori di intervento, le misure da adottare e le risorse da impegnare, secondo un programma temporale da completarsi entro il 2026.

Il Piano italiano di ripresa e resilienza, definito dal Governo in carica¹⁶ e illustrato al Parlamento nell'aprile del 2021, è stato presentato alla Commissio-

15 P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, cit., p. 35.

16 Una prima versione del Piano è stata dal Governo Conte *bis*, il 15 gennaio 2021, per poi essere ufficialmente presentata in Parlamento dal Governo Draghi, il 30 aprile 2021.

ne europea, che lo ha valutato nel giugno 2021, formulando una proposta di decisione per il Consiglio dell'Unione europea, che ha successivamente adottato la decisione di esecuzione il 13 luglio 2021, consentendo così di accedere alle risorse stanziare e avviare i programmi di intervento.

L'odierna struttura del PNRR prevede sei missioni di intervento, idealmente riconducibili ai sei pilastri individuati in sede europea quali linee strategiche di azione, che vanno dalla transizione verde, alla trasformazione digitale e alla crescita intelligente, dalla coesione sociale e territoriale, alla salute e resilienza. Completano il quadro di azione le c.d. priorità trasversali, ossia il complesso di interventi con cui provare a superare le diseguaglianze territoriali, generazionali e di genere, e un ampio programma di riforme ritenute necessarie per garantirne l'attuazione.

Le modalità di gestione e attuazione del Piano sono disciplinate dal d.l. n. 77 del 2021, con un'articolazione che sul piano formale investe i diversi livelli di governo, ma appare chiaro come la responsabilità complessiva del programma di interventi da realizzare si concentri sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁷.

A partire da questa struttura, così sinteticamente riferita, è possibile svolgere alcune considerazioni nelle due direzioni del ragionamento, sulla relazione tra cultura e diritto, di cui s'è detto in apertura. Così facendo, lungo la direzione che conduce dal diritto verso la cultura, occorre verificare quale sia l'intervento immaginato dal PNRR negli ambiti riconducibili al concetto di cultura; percorrendo la direzione inversa, si tratta di cogliere il respiro culturale del Piano, che

17 M. C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in questa *Rivista*, n. 2-2021. In estrema sintesi, è istituita una Cabina di regia, che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2) e alle cui sedute partecipano i Ministri di volta in volta competenti in relazione alle decisioni da assumere, nonché il Presidente della Conferenza Stato Regioni, ovvero il Presidente dell'Anci, a seconda che siano trattate questioni di rilevanza regionale o locale. Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano (art. 6); mentre il controllo sulla gestione e sull'impiego delle risorse è affidato alla Corte dei Conti, che con cadenza semestrale riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (art. 7, comma 7).

ne ha ispirato la redazione, per valutare se ci siano i presupposti per ragionare su un nuovo modello di amministrazione, ovvero su un nuovo modo di amministrare.

Procedendo nel senso indicato, tra le missioni che costituiscono gli assi prioritari di intervento, è possibile cogliere, sia pure con qualche forzatura, quegli ambiti nei quali il diritto interferisce con il concetto di cultura (e cioè l'arte, la formazione e la ricerca) e al contempo percepire sin da subito un'impronta "culturale" che certamente non è, e d'altra parte non potrebbe essere, quella che ha ispirato i Padri costituenti.

In effetti, mentre all'ambito dell'*istruzione* e della *ricerca* è dedicata la Missione 4 (con una declinazione di obiettivi generali che puntano a «rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza»), l'ambito relativo all'*arte* non è oggetto di una specifica linea di intervento del PNRR: in termini generali, il termine *cultura* lo troviamo inserito nella Missione 1, dedicata a digitalizzazione, innovazione e competitività e che si chiude appunto con *cultura* e turismo.

Più nel dettaglio, le risorse destinate alla *cultura*, che finanziano gli investimenti presenti nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), sono stanziare, a seconda dei casi, allo Stato (e, più specificamente, al Ministero della cultura), agli enti locali e alle imprese, e sono finalizzate agli interventi declinati nell'ambito della Componente 3 (Turismo e cultura) del Piano. Si tratta di misure improntate a una filosofia di «sostenibilità ambientale e di forte digitalizzazione», nonché di cooperazione fra attori pubblici e privati, che hanno come obiettivo quello di migliorare «l'accessibilità dei siti culturali» (ad esempio, attraverso la rimozione delle barriere architettoniche), al fine di assicurare una più ampia partecipazione alla cultura. Tra gli obiettivi della componente 3, si colloca anche il potenziamento dell'efficienza energetica delle sedi culturali (come cinema, teatri, musei e luoghi della cultura) e la coe-

sione territoriale¹⁸. Si sottolinea inoltre la necessità di «promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica»¹⁹.

Sul punto è possibile svolgere una prima riflessione.

Come s'è detto, con riferimento alle due funzioni tipiche legate alla gestione del patrimonio culturale, mentre la “tutela” implica per lo più una serie di interventi finalizzati alla conservazione del bene, e si lega al secondo comma dell'art. 9 Cost., secondo cui la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», riguardo alla funzione della “valorizzazione”, strettamente legata a quell'idea di promozione della cultura contenuta nel primo comma dell'art. 9, si può ritenere che essa ammetta un duplice obiettivo. Fermo restando che, al pari della tutela, tende ad assicurare la fruizione collettiva del bene culturale, i destinatari di tale fruizione possono beneficiarne direttamente per la soddisfazione di un bisogno personale; ovvero, possono beneficiarne indirettamente, in qualità di operatori economici, che agiscono in un determinato territorio, in termini di sviluppo delle economie circostanti.

D'altra parte, nel suo significato letterale, la valorizzazione consiste nella ‘messa in valore’ del bene e, in questa prospettiva, essa può produrre un effetto attrattivo, soprattutto per i privati, attraverso una serie di iniziative volte a incentivare gli investimenti. Il che conduce a un'altra riflessione, legata a quella tendenza, ormai evidente, che considera i beni culturali quali siti a forte vocazione turistica, secondo un disegno che risulta evidente anche nelle pronunce

18 PNRR, Missione 1 Componente 3 - Turismo e cultura 4.0. La presente componente del piano italiano per la ripresa e la resilienza è intesa al rilancio di due settori colpiti pesantemente dalla crisi della pandemia di COVID-19: cultura e turismo.

19 Tra gli strumenti attraverso i quali si immagina di valorizzare il patrimonio culturale c'è sicuramente il partenariato pubblico privato, la cui disciplina è contenuta nel Codice dei contratti. Anche il nuovo codice (emanato con d.lgs. n. 36 del 2023) fa riferimento a una nozione generale, che trova la propria regolamentazione all'art. 174, e le forme speciali previste nel settore dei beni culturali, dall'art. 134. Secondo un'opinione prospettata dal Ministero dei beni culturali, e sostenuta da una significativa dottrina, sia pure in un tempo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, il partenariato previsto nel settore dei beni culturali rappresenterebbe una tipologia di partenariato “del tutto speciale e molto diversa” dai partenariati disciplinati in termini generali dallo stesso Codice. In argomento v. G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon* n. 3-2021.

della Corte costituzionale e che collega alla valorizzazione dei beni culturali l'attività volta ad ampliare l'offerta turistica di una determinata regione²⁰.

La struttura del PNRR e la sua logica intrinseca sembrano abbracciare il binomio tra turismo e cultura che ha caratterizzato l'evoluzione normativa appena evocata. Così, ad esempio, la valorizzazione dei beni culturali può anche agganciarsi alla promozione dei piccoli siti e dei borghi e alla rigenerazione urbana, che costituiscono alcune delle misure più significative contenute nella Missione 1, dedicata, come visto, anche alla cultura e al turismo. Come pure non può non prendersi in considerazione l'attenzione dedicata al processo di digitalizzazione. Oggi l'immaterialità del bene culturale, ossia la sua immagine, si deve misurare con la possibilità che questa sia riprodotta e, grazie alle moderne tecnologie, circoli secondo modalità quasi incontrollabili: le quali necessitano di tutela e di regolamentazione, anche perché potenzialmente idonee a generare nuove modalità di sviluppo economico, connesse alla gestione e valorizzazione dei beni culturali²¹.

La Missione 4 è interamente dedicata all'istruzione e alla ricerca.

Muovendo da una ricognizione dello stato dell'arte, che vede il nostro Paese «penalizzato rispetto al *benchmark* europeo», sia per l'abbandono dei percorsi di studio, sia per una inadeguata corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, la Missione si propone l'obiettivo di intervenire in modo mirato lungo l'intero percorso di istruzione, dalla scuola primaria all'università. Ciò al fine di «arricchire la scuola obbligatoria e media superiore con l'insegnamento delle abilità fondamentali e delle conoscenze applicative coerenti con le sfide che la modernità pone» e, al contempo, al fine di «consentire ai percorsi universitari una maggiore flessibilità e permettere la specializzazione degli studenti in modo più graduale»²².

²⁰ Corte cost. 20 aprile 2012, n. 80.

²¹ Cfr. P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, in questa *Rivista*, n. 1-2020.

²² PNRR, Missione 4.

Se, in termini generali, nel rispetto delle priorità trasversali che qualificano l'intero programma di interventi, la prospettiva assunta è quella di superare il divario Nord-Sud, oltre che favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e concorrere alla parità di genere, il *fil rouge* che percorre la Missione 4 sembra più concretamente rinvenibile nella esigenza di creare un ponte di collegamento tra la formazione, a tutti i livelli, e il mondo del lavoro, per riequilibrare quel divario tra domanda e offerta di lavoro che penalizza il Paese.

Con riguardo all'istruzione, sul presupposto che uno slancio significativo nel potenziamento del tessuto imprenditoriale e produttivo passi attraverso l'innovazione digitale, si sottolinea l'importanza della riforma degli istituti tecnici, per «colmare le distanze tra istruzione e lavoro, anche grazie alla riforma e allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria», che sia capace di orientare il modello di istruzione tecnica e professionale verso l'innovazione digitale²³. Al contempo, si rende necessario assicurare il potenziamento delle competenze tecnologiche e linguistiche già nella fase della formazione primaria e secondaria, al fine di dotare gli studenti di una preparazione che ne sviluppi le capacità digitali. E si rende altresì necessario un miglioramento delle competenze del corpo docente in servizio, a partire dal suo reclutamento²⁴.

Sul versante della ricerca, nell'ottica di un'ampia sinergia tra ricerca scientifica e impresa che si manifesta in una serie di investimenti volti a «potenziare le attività di ricerca di base e industriale»²⁵, l'intento è anche quello di rafforzare «la propensione all'innovazione del mondo produttivo, incoraggiando un uso sistemico dei risultati della ricerca e favorendo la creazione di reti di collaborazioni internazionali»²⁶. Inoltre, si vuole «aumentare l'efficacia delle azioni delle Amministrazioni pubbliche», attraverso l'istituzione di dottorati di ricerca inno-

23 PNRR, Missione 4, M4C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali. Sull'argomento cfr. M. COCCONI, *Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022.

24 PNRR, Missione 4, M4C1.2 Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti.

25 PNRR, Missione 4, M4C2.1 Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese.

vativi, pensati per accrescere le capacità e le competenze delle amministrazioni, attraverso l'immissione in servizio di «capitale umano» altamente qualificato²⁷.

Volendo provare a ripercorrere in senso inverso il ragionamento condotto, per valutare quale sia lo stimolo culturale che ha ispirato la progettazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, pare evidente che, esclusa ogni “premissa antropologica” sull'idea di dignità della persona, il motivo dominante, che d'altra parte ne costituisce anche l'obiettivo principale, sia quello del rilancio economico del sistema produttivo del Paese, nel segno dell'innovazione e della competitività. Obiettivo piuttosto ambizioso, se si considera il ridotto arco temporale di intervento, che, come detto, dovrà esaurirsi del 2026.

Ora, senza voler esprimere una valutazione necessariamente negativa sulla struttura e articolazione del Piano, nonché sulla sua *mission* e sulla sua effettiva adeguatezza rispetto agli obiettivi in esso raffigurati, non c'è dubbio che la mobilitazione di risorse che il Piano impegna e la vastità degli interventi che esso traccia hanno un impatto considerevole su tutta l'attività delle amministrazioni pubbliche, non solo con riguardo alle funzioni dedicate alla cultura e ai suoi ambiti di interrelazione con il diritto, oggetto di queste brevi riflessioni.

3. La cultura *del* PNRR: un nuovo modo di amministrare?

Qualche ulteriore considerazione può essere utile per comprendere il senso del ragionamento sviluppato.

Sin dalle prime fasi di avvio del PNRR è apparso chiaro ai diversi commentatori che a fronte di una indiscutibile estensione di opportunità che il Piano mette in campo, ci siano anche dei limiti alle possibilità di attuazione degli interventi. Al tempo stesso, è altrettanto evidente che ci siano degli oggettivi elementi critici (che, forse, sono legati alla cultura *del* Piano e al contesto nel quale esso è maturato), i quali ormai caratterizzano in modo significativo l'azio-

²⁶ PNRR, Missione 4, M4C2.2 Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico.

²⁷ PNRR, Missione 4, M4C1.4 Riforma e potenziamento dei dottorati, Investimento 4.1: Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale.

ne amministrativa, al punto da immaginare un cambio di prospettiva dell'intervento pubblico, che potrebbe accompagnarsi a un mutamento dei modelli organizzativi.

Con riguardo alle difficoltà nella gestione del Piano, che rischiano di tradursi in altrettanti limiti alle svariate occasioni di rilancio economico del Paese che attraverso il PNRR si intendono perseguire, alcune, sicuramente, riguardano in termini più specifici i profili legati agli ambiti della cultura sinora considerati. Altre, invece, hanno carattere generale, e riguardano tutte le misure del PNRR: ed è con riferimento a queste che è possibile ipotizzare un nuovo modello organizzativo e di azione per l'amministrazione pubblica, che lentamente e progressivamente si sta imponendo.

Riguardo ai più specifici ambiti della cultura, alcune considerazioni sono state in parte abbozzate.

S'è già detto dell'esplicito accostamento tra turismo e cultura che è presente nel Piano e che rischia di accelerare un processo di mercificazione del bene culturale, inadatto a garantirne le finalità proprie, legate alla promozione della cultura e dunque allo sviluppo culturale, prima ancora che economico, di un territorio. E quindi, prima di tutto, occorrerebbe acquistare quella consapevolezza *sociale* dell'importanza del patrimonio culturale, attraverso la quale passa la possibilità di valorizzare, e dunque mettere a frutto, le potenzialità economiche dei beni culturali.

Il patrimonio culturale nel suo complesso, come la singola opera d'arte, occupano uno spazio e sono testimoni di un tempo, consentendoci di entrare in relazione con il nostro passato e con altre comunità, del passato e del presente. In tal senso, la vocazione turistica dei siti culturali e la fruizione del bene devono essere pensate nella prospettiva di promuoverne le potenzialità culturali, che costituiscono l'essenza della funzione di valorizzazione e guardano alla prospettiva relazionale che il bene può sviluppare.

D'altra parte, è evidente che, se si accoglie l'idea di una capacità (o di una forza) relazionale del bene culturale, questo ha indubbiamente, come insegnato da Giannini²⁸, una sua fisicità e materialità intrinseca, ma riveste soprattutto una valenza immateriale che è legata al suo messaggio culturale, alla sua estetica, al suo legame con un territorio e con una comunità: e dunque si presta a generare quella identità culturale collettiva che lega nello spazio e nel tempo²⁹. Ma non pare che il Piano affronti questi profili, se non nella misura in cui spinge nella direzione della digitalizzazione del bene culturale, che ne potrebbe favorire la circolazione virtuale e dunque la diffusione del messaggio educativo.

Riguardo alla ricerca e all'istruzione, come s'è già osservato, la ricchezza delle misure e la visione complessiva che ne caratterizza l'impostazione scontano la ridotta dimensione temporale degli interventi da attuare, che renderà pressoché impossibile completare (ma forse anche avviare) il ciclo di riforme alle quali si rinvia. Con il rischio di realizzare nell'immediatezza interventi di scarso impatto, come ad esempio il «consolidamento e la generalizzazione dei test PISA/INVALSI» per ridurre il divario territoriale Nord-Sud nella scuola secondaria³⁰, rinunciando alla prospettiva di sistema, che è quella, dichiarata nella stessa descrizione della Missione 4, di intervenire in tutti i gradi di istru-

28 M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1, ora in *Scritti*, Milano, 2005, vol. VI, p. 1003 ss.

29 Di identità culturale collettiva parla anche il Cons. Stato, Adunanza Plenaria, n. 5/2023, che coglie tale possibilità nel «combinato disposto dell'art. 7-bis, comma 3, lett. d), dell'art. 18, comma 1, dell'art. 20, comma 1, dell'art. 21, comma 4 e dell'art. 29, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio», per cui il vincolo di destinazione d'uso può essere legittimamente imposto ogni volta che il provvedimento risulti funzionale alla conservazione dell'integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, necessitando un'adeguata motivazione dalla quale emerga la necessità di conservare l'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale di cui sia espressione, prevenendo situazioni di rischio»: per tale ragione si ammette la legittimità di un vincolo di destinazione d'uso sul bene culturale per la «tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva non solo per assicurarne la conservazione materiale, ma anche per consentire la conservazione nel tempo della manifestazione culturale immateriale di cui essi sono espressione».

30 PNRR, Misura 4, M4C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado.

zione, con investimenti «materiali ed immateriali», per cercare di colmarne o provare a ridurre le carenze strutturali.

E non è dissimile il quadro complessivo con riferimento alla ricerca. Qui, l'immissione massiccia e massiva di risorse per potenziare la sinergia tra ricerca e impresa trova la gran parte delle amministrazioni coinvolte (cioè le Università) impreparate a gestire la complessità dei progetti: ma si tratta di una circostanza che, su più ampia scala, può essere riferita alla condizione nella quale si trovano tutte (o quasi tutte) le amministrazioni pubbliche di fronte agli obiettivi imposti dal PNRR.

Altre considerazioni di carattere generale consentono di delineare lo sfondo culturale che ha ispirato il PNRR e che tende a modificare i tradizionali assetti dell'amministrazione pubblica, pur in assenza di un preciso e puntuale intervento legislativo di riforma, con evidente arretramento, se non violazione, del principio di legalità.

Innanzitutto, va detto della natura progettuale degli interventi, che troppo spesso non tiene in considerazione le necessità e i bisogni effettivi di cui deve farsi carico l'amministrazione e, cioè, in una parola, l'interesse pubblico da tutelare, alterando in tal modo il tradizionale modo di amministrare.

L'intervento su progetto, fenomeno ormai diffuso nell'esperienza delle amministrazioni pubbliche, implica una valutazione diversa che il soggetto pubblico è chiamato a compiere in ordine all'azione da svolgere: che non guarda a una esigenza specifica dell'amministrazione, da tradursi in interesse pubblico da perseguire, ma coglie un'opportunità di sviluppo nell'aderire a un progetto ideato e confezionato in altra sede. Esempio tipico è l'adesione ai bandi di matrice europea, secondo un modello che il PNRR tende a replicare: qui si individuano a monte degli ambiti di investimento, rispetto ai quali le amministrazioni hanno limitate possibilità di intervenire (per meglio adeguare gli obiettivi individuati nei bandi, alle esigenze del territorio amministrato) e si invitano i soggetti

interessati a formulare delle proposte progettuali, le quali, laddove verranno ritenute meritevoli, potranno essere finanziate.

Si tratta di un approccio inverso, rispetto a quello tradizionale: l'amministrazione non individua le politiche da attuare, in ragione delle esigenze della comunità territoriale amministrata e, dunque, dell'interesse pubblico da perseguire, stanziando i fondi necessari per assicurare l'intervento; al contrario, si orienta nella cura di un interesse e cerca di cogliere le necessità del territorio, in funzione delle opportunità di finanziamento, contenute nei bandi di diversa provenienza. Così, per fare un esempio, un'amministrazione comunale, pur avendo la necessità di intervenire sulla stabilità degli edifici scolastici, si ritrova a dover progettare e poi realizzare l'ampliamento delle piste ciclabili.

Con evidenti elementi di contraddizione.

Da un lato, in contrasto con il principio di sussidiarietà, c'è una marcata distanza tra il soggetto che realizza il bando, e individua in tal modo gli ambiti di intervento (senza tuttavia conoscere le esigenze e i bisogni delle singole comunità territoriali), e il soggetto che poi concretamente deve intervenire. Questi è indotto a "ideare" un progetto per ottenere il finanziamento e agire in favore del territorio da amministrare, ma subisce in realtà la scelta di preferire un settore di intervento (magari non prioritario in quel contesto territoriale), dovendo invece trascurarne altri, (che al contrario avrebbero necessitato di una risposta immediata). E, beninteso, si tratta di una distanza che si produce a più livelli, potendo riguardare l'ipotesi dei bandi europei, rispetto ai quali aderiscono i nostri enti territoriali, ma anche quella, che è propria del PNRR, dei bandi ministeriali o regionali, rivolti alle amministrazioni locali.

Dall'altro lato, c'è la ristrettezza temporale che il finanziamento su progetto comporta, poiché le risorse sono vincolate a un dato arco temporale, con la conseguenza che manca quel respiro lungo che le politiche pubbliche dovrebbero assicurare: il che può non costituire un problema con riguardo alle ipotesi in cui l'intervento pubblico abbia ad oggetto la realizzazione o la manu-

tenzione di un'opera pubblica, ma può avere effetti distorsivi nel caso in cui riguardi i servizi da erogare, come nel caso dei servizi assistenziali dei comuni, spesso affidati all'esterno e su progetto. Ovvero, come nel caso del PNRR che, riguardo all'istruzione, rimanda a una serie di riforme ordinamentali difficilmente realizzabili nel giro di pochi anni.

Ne consegue una forte centralizzazione delle decisioni, con il rischio di un superamento del ruolo delle regioni e delle autonomie locali: che comporta, come detto, un sacrificio del principio di sussidiarietà verticale, ma in parte anche della sussidiarietà orizzontale, da intendersi come uno dei possibili criteri in cui si struttura la relazione tra le istituzioni pubbliche e la società e dunque come espressione di quel "pluralismo sociale", nel quale si riconosce la nostra Costituzione³¹. E, naturalmente, anche del principio del decentramento, con le implicazioni che esso incorpora³².

D'altra parte, nella stessa idea di un Piano *Nazionale* di Ripresa e Resilienza, c'è la volontà, tradotta poi nel d.l. n. 77 del 2021, di accentrare la gestione delle misure di intervento. Senza contare che, come osservato da più parti, nonostante l'incidenza degli obiettivi del Piano rispetto all'assetto delle funzioni e competenze delle amministrazioni territoriali, l'apporto di queste ultime è stato marginale (limitandosi inizialmente a una consultazione informale), per poi investire concretamente le strutture decentrate, e in particolare i comuni, dell'onere della implementazione degli obiettivi. Ed è qui che si profila il rischio di un mutamento dei modelli organizzativi, che avviene di fatto, e non in punto di diritto, con uno svuotamento delle competenze e dei ruoli degli enti decentrati, in favore del soggetto centrale.

In altri termini, non può non rilevarsi come gli impegni previsti nel Piano, pur avendo un impatto significativo sull'assetto generale dell'amministrazione, siano stati assunti in assenza di un percorso lineare, partecipato e condiviso,

31 G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, II, 2005, p. 1752.

32 Su cui si veda L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974.

che tenesse in adeguata considerazione i principi di decentramento e di sussidiarietà, anch'essi espressione e garanzia, a un tempo, dell'idea di sovranità che attraversa la Costituzione, per essere poi riversati sui diversi apparati dell'amministrazione centrale e periferica (e da questi passivamente accettati), orientandone la direzione lungo una traiettoria predefinita.

Tutto ciò conduce a svolgere un'ultima considerazione, sul parallelo tra Costituzione e PNRR, sia pure limitato al tentativo di cogliere i segni della profonda trasformazione nell'interrelazione tra diritto e cultura.

Il parallelo è provocatorio e per questo merita un chiarimento.

In primo luogo, perché si accostano due modelli che nulla hanno in comune e, dunque, metodologicamente l'accostamento sarebbe errato, se non fosse finalizzato a provocare una riflessione sul diverso modo di interpretare e ordinare la società che i due modelli presuppongono.

Da un lato, la Carta costituzionale: norma fondamentale, fonte e fondamento dei poteri dello Stato, frutto di un compromesso, in reazione verso il passato, ma anche manifesto di diritti e libertà, per la costruzione di un nuovo modello di convivenza; dall'altro lato, il PNRR: atto di natura programmatica, che è il prodotto di una decisione maturata in sede europea, adottato senza un passaggio parlamentare, rispetto al quale l'apporto delle regioni e delle autonomie locali è stato pressoché irrilevante, ma che tuttavia è destinato a segnare il sistema di governo delle amministrazioni, introducendo un mutamento delle forme di attività e dei modelli di organizzazione, al di fuori del perimetro segnato dal principio di legalità.

Con riguardo agli ambiti di intervento nella cultura e al disegno culturale che li anima, le differenze sono ancora più marcate, perché è ben chiara la "premessa culturale antropologica" della dignità della persona che innerva la Carta costituzionale, in contrapposizione allo spirito della competitività e dell'innovazione, che permea il progetto contenuto nel Piano.

Eppure, nella loro diversità, senza alcuna intenzione di forzare un parallelo che ha il solo intento di sollecitare una suggestione, i due atti sono il segno della cultura del Paese e del tempo al quale appartengono.

E, qui, l'accostamento proposto svela il suo intento provocatorio.

Perché non c'è dubbio che tutta l'impostazione del Piano, dall'individuazione delle Missioni, alla declinazione degli obiettivi, alla definizione del percorso che ha condotto alla sua definizione, sia il segno di un pensiero che nell'ultimo ventennio è divenuto dominante e, attraverso i noti processi di privatizzazione degli apparati amministrativi, ha progressivamente ridotto l'ampiezza dell'intervento pubblico sul sistema produttivo, imponendo non solo una sostanziale revisione della nostra Costituzione economica³³, ma anche un evidente sacrificio delle prestazioni erogate dalle amministrazioni e funzionali ad assicurare il godimento e la garanzia dei diritti.

Cosicché, alla consapevolezza del disegno culturale dei Padri costituenti, si contrappone quella che, per Umberto Eco, è la "buona forma", ossia «il frutto di una passiva acquisizione di *standard* di comprensione e giudizio», una sorta di persuasione occulta, «nella cui ridondanza l'uomo medio si riposa senza sforzo»³⁴.

33 L.R. PERFETTI, *Eguaglianza vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, in questa *Rivista*, n. 2-2021. Sulla nozione di costituzione economica, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2007.

34 U. ECO, *Opera aperta*, Milano, 1962, p. 140.