

Modelli giuridici di governance e strumenti digitali nel progetto “Viterbo Capitale Europea della Cultura 2033”¹

Maria Chiara Giovannelli

Università degli Studi della Toscana

Andrea Genovese

Università degli Studi della Toscana

Riassunto

Il contributo analizza, alla luce della normativa nazionale ed europea, la forma giuridica più idonea per la costituzione del soggetto deputato alla governance del progetto “Viterbo Capitale Europea della Cultura 2033”. L’analisi si concentra in particolare su due modelli, la fondazione di partecipazione e l’ente del Terzo settore in quanto variamente capaci di contemperare le eterogenee esigenze, anche di stampo organizzativo, coinvolte nella complessiva operazione. Lo studio esamina infine la relazione tra la cultura e gli strumenti digitali delineando l’evoluzione dei diritti culturali e l’emersione di nuove modalità di partecipazione civica.

Parole chiave: Capitale Europea della Cultura; governance culturale; ente del Terzo settore; strumenti digitali.

Abstract. *Legal models of governance and digital tools in the project “Viterbo European Capital of Culture 2033”*

This paper analyses, within the framework of national and European legislation, the most appropriate legal form for establishing the entity responsible for the governance of the “Viterbo European Capital of Culture 2033” project. The analysis focuses in particular on two models, the participatory foundation and the Third Sector organization, as both are variously capable of reconciling the diverse needs, including organisational ones, involved in the overall initiative. Finally, the study examines the relationship between culture and digital tools, outlining the evolution of cultural rights and the emergence of new forms of civic participation.

Keywords: European Capital of Culture; cultural governance; Third sector organization; digital tools.

DOI: 10.32049/RTSA.2025.4.09

1. L’evoluzione della normativa europea

Il programma “Capitale Europea della Cultura” (ECoC)² istituito nel 1985 su iniziativa dell’allora Ministra della Cultura greca Melina Mercouri, rappresenta una delle più longeve e rilevanti politiche culturali dell’Unione europea. Concepito con l’obiettivo di rafforzare il senso di appartenenza europea valorizzando la ricchezza delle differenti culture, ha progressivamente acquisito una funzione strategica nella rigenerazione delle città, nella

¹ Finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP J53D23004880006.

² Il nome originario del programma è *European Capital of Culture* e la sigla utilizzata in ambito europeo è ECoC.

coesione sociale e nella promozione dell'identità culturale all'interno dei confini europei (Immler e Sakker, 2014; Aquilino, Armenski e Wise, 2019). Le città che vincono il titolo, per un intero anno possono ospitare eventi culturali con una forte dimensione europea, attrarre cittadini europei e conseguire rilevanti benefici in termini economici, culturali e sociali (Falk e Hagsten, 2017; Liu, 2017; Gomes e Librerio-Cano, 2018; Sanestra-Szeliga, 2022). Il programma ha conosciuto un'evoluzione significativa nel corso del tempo, scandita da sopravvenute modifiche programmatiche e legislative che ne consentono una periodizzazione in quattro fasi.

Dalla fase iniziale, dal 1985 al 1996, dove l'iniziativa ECoC era sostanzialmente un progetto intergovernativo privo di un quadro legislativo dove gli Stati membri si alternavano arbitrariamente nel detenere il titolo con programmi incentrati su manifestazioni e forme d'arte già consolidate, si è passati al primo atto programmatico del Consiglio dei Ministri³ che ha formalizzato i criteri e le procedure di selezione delle città candidate, da adottare dal 1997 al 2006, a garanzia in buona sostanza di un bilanciamento tra la nomina di grandi città e quelle di medie-piccole dimensioni. Durante questa seconda fase, nel 2002, tramite l'art. 151 del Trattato che istituisce la Comunità europea⁴, viene conferita a quest'ultima il potere di contribuire attivamente alla diffusione della cultura e alla conservazione del patrimonio, facendo così assumere all'iniziativa ECoC maggiore rilevanza (Basaraba, 2023; Milt, 2025). In parallelo, oltre al rafforzamento del programma ECoC, nascono numerosi programmi finanziati dall'Unione europea dedicati a supportare concretamente i settori culturali e creativi⁵.

Solo nella terza fase dell'iniziativa viene istituita formalmente l'azione comunitaria relativa alla designazione delle ECoC, dal 2007 al 2019, tramite la decisione n.

³ Si tratta delle Conclusioni dei Ministri della Cultura riuniti in sede di Consiglio del 12 novembre 1992 n. 92/C 336/02 sulla procedura per la designazione delle Città europee della cultura.

⁴ Trattato che istituisce la Comunità europea, Gazzetta ufficiale del 24 dicembre 2002, n. C 325, oggi art. 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Gazzetta ufficiale del 26 ottobre 2012, n. C 326.

⁵ In quegli anni l'Unione europea ha istituito il programma «Cultura 2000» tramite la decisione n. 508/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, e successivamente il programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore cultura con la decisione n. 792/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004.

1622/2006/CE⁶ che ha introdotto un sistema di rotazione annuale tra gli Stati membri che possono concorrere al titolo di ECoC e ha definito due criteri formali di selezione⁷ dei programmi culturali della città candidate.

Nella quarta fase, la decisione n. 445/2014/UE⁸ relativa alla designazione delle ECoC dal 2020 al 2033 ha introdotto quattro principali innovazioni: una giuria di esperti indipendenti per la valutazione dei programmi, sei criteri di selezione, i piani per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto del titolo e la partecipazione all'iniziativa dei paesi facenti parte dell'AELS e del SEE⁹. I criteri di selezione, disciplinati dall'art. 5, vengono suddivisi in sei categorie: «contributo alla strategia a lungo termine» al co. 1, «dimensione europea» al co. 2, «contenuto culturale e artistico» al co. 3, «capacità di realizzazione» al co. 4, «portata» al co. 5 e «gestione» al co. 6. Tramite tale disciplina, il legislatore europeo raccomanda alle città candidate di pianificare una strategia culturale che vada oltre l'anno del titolo (art. 5, co. 1), di promuovere il dialogo interculturale e la comprensione reciproca tra i cittadini europei (art. 5, co. 2), di coniugare il patrimonio culturale locale con innovazioni e sperimentazioni (art. 5, co. 3), di disporre di infrastrutture adeguate alla realizzazione dell'evento (art. 5, co. 4), di ingaggiare la popolazione locale con particolare attenzione alle categorie più fragili (art. 5, co. 5) e di valutare la fattibilità, la governance e la struttura operativa del progetto (art. 5, co. 6). In parallelo la Commissione europea ha redatto le linee guida per consentire alle ECoC di stilare i piani per il monitoraggio e la valutazione degli impatti economici, culturali e sociali del titolo (Commissione europea, 2018).

Nel corso degli anni l'iniziativa ECoC ha conosciuto un'evoluzione significativa favorita

⁶ Decisione n. 1622/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce l'azione comunitaria a favore della manifestazione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2007 al 2019.

⁷ Ai sensi dell'art 4 della decisione n. 1622/2006/CE il programma culturale doveva rispondere ai criteri della «Dimensione europea» promuovendo la cooperazione tra operatori europei del settore, valorizzando la ricchezza delle diversità e delle somiglianze culturali, e tenere conto della «Città e Cittadini» promuovendo la partecipazione della popolazione locale ad un programma sostenibile e inserito nello sviluppo culturale e sociale a lungo termine della città.

⁸ Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce l'azione dell'Unione «Capitali europee della cultura» dal 2020 al 2033.

⁹ Si tratta dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e dello Spazio economico europeo (SEE) i cui paesi possono partecipare all'iniziativa ECoC in determinati anni in base a quanto stabilito dalla decisione n. 1545/2017/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, in parziale modifica della decisione n. 445/2014/UE.

da un progressivo affinamento del quadro normativo¹⁰ che ha saputo tradurre con sempre maggiore coerenza gli obiettivi della politica culturale europea in disposizioni giuridiche efficaci.

1.2 Le raccomandazioni dell'Unione europea sulla governance

Le numerose analisi condotte dalla Commissione Europea per valutare gli esiti della terza fase del programma ECoC, hanno prodotto molteplici documenti tecnici, privi di efficacia normativa, ma ricchi di rilevanza sostanziale per indirizzare le scelte politiche delle future città candidate. La Commissione europea ha rilevato che il problema riscontrato più comunemente è stata l'instabilità delle strutture di governance delle città, troppo spesso ostacolate dall'influenza pubblica (Commissione europea, 2012, p. 12). La gestione di un progetto che, secondo i dati raccolti, ha comportato negli ultimi due decenni un investimento medio di circa 50,9 milioni di euro per città¹¹, deve necessariamente comportare un solido coordinamento tra i diversi livelli di governo, una struttura giuridica idonea e un'attenta pianificazione delle risorse (Garcia e Cox, 2013; Katsarova, 2019). Tra le raccomandazioni della Commissione emerge l'importanza di definire tempestivamente un ente responsabile dell'attuazione del programma che sia dotato di autonomia operativa, funzioni interne separate e un grado di flessibilità più alto rispetto alle forme giuridiche incardinate nel rigido apparato pubblico. Pertanto, nel quadro della consapevolezza della centralità della condivisione politica per il successo del progetto, la Commissione europea (2021) è inequivoca nel richiamare l'attenzione sulla necessità che gli organi operativi dello stesso siano indipendenti dalle autorità pubbliche. L'esperienza di Matera, ECoC nel 2019, rappresenta un caso di studio emblematico. La scelta di affidare la governance del progetto

¹⁰ Ad esso hanno contribuito i documenti di lavoro della Commissione europea a supporto delle azioni dell'Unione (Commissione europea, 2012), le analisi e valutazioni post 2019 (Commissione europea, 2020) e le raccomandazioni redatte a seguito delle valutazioni (Commissione europea, 2021).

¹¹ La media è stata calcolata grazie ai dati estrapolati dagli studi condotti da Garcia e Cox (2013), da Katsarova (2019) e dai Report ufficiali delle città candidate a ECoC pubblicati sul sito dell'Unione europea (Commissione europea, 2025).

ad un ente di natura pubblica, composto da soggetti pubblici¹², come la Fondazione Matera-Basilicata 2019, ha favorito un saldo controllo istituzionale e un diretto accesso ai fondi pubblici, ma ha comportato rilevanti aggravii per l'applicazione della disciplina sugli appalti¹³ e una tempistica non prevedibile per la forte dipendenza economica dai finanziamenti pubblici. Infine, la previsione statutaria che poneva in capo al sindaco della città la presidenza della Fondazione, ha determinato uno stallo decisionale di oltre un anno per l'interferenza delle elezioni comunali del 2015 (Commissione europea, 2020).

2. I primi passi del percorso di candidatura di Viterbo a ECoC 2033 e la governance

La Città di Viterbo si appresta a intraprendere il percorso di candidatura a ECoC per l'anno 2033 in forza della deliberazione del Consiglio Comunale¹⁴ e del sostegno di quasi la totalità dei Consigli della Provincia¹⁵. Perciò, il Comune di Viterbo ha recentemente sottoposto ai principali *stakeholder* pubblici del territorio¹⁶ un protocollo d'intesa volto alla costituzione di un comitato promotore con funzioni di indirizzo e supporto strategico. Tra i compiti affidati al comitato rientrano l'individuazione della forma giuridica più idonea per la struttura di governance del progetto ECoC e la nomina di un comitato scientifico che definisca i temi su cui incentrare la candidatura. In considerazione delle raccomandazioni

¹² Lo statuto della Fondazione Matera-Basilicata 2019 prevede all'art. 8 tra i fondatori: i Comuni di Matera e Potenza, la Regione Basilicata, le Province di Matera e Potenza, la Camera di Commercio di Matera e Potenza, l'Università degli studi di Basilicata e all'art. 9 tra i partecipanti solo enti pubblici e apre la partecipazione al settore privato in via residuale solo tra i sostenitori ai sensi dell'art. 10.

¹³ Si fa riferimento alla disciplina sugli appalti pubblici oggi disciplinata dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice dei contratti pubblici*), in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 (*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*) come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*).

¹⁴ Deliberazione del Consiglio Comunale di Viterbo 7 febbraio 2023, n. 12 ad oggetto la Candidatura di Viterbo Città Europea della Cultura 2033.

¹⁵ 50 Comuni della Provincia di Viterbo, su 59 in totale, hanno deliberato in Consiglio il supporto alla candidatura di Viterbo ad ECoC 2033 e prestato adesione al costituendo Comitato promotore.

¹⁶ Regione Lazio, Provincia di Viterbo, Diocesi di Viterbo, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Viterbo e per l'Etruria Meridionale, Direzione Regionale Musei del Lazio, Ville Monumentali della Tuscia, Università degli Studi della Tuscia, Camera di Commercio Rieti e Viterbo, Biblioteca Consorziale di Viterbo e Fondazione CARIVIT.

della Commissione europea¹⁷ e della pluralità delle forme associative e societarie dell'ordinamento giuridico italiano, si è scelto di concentrare l'analisi comparata su due figure giuridiche che, più delle altre, risultano coerenti con le esigenze emerse dall'esperienza europea: la fondazione di partecipazione e l'ente del Terzo settore. Entrambe le figure si caratterizzano per una governance ibrida e plurale che consente la presenza di soggetti pubblici e privati all'interno della struttura decisionale, sono orientate al raggiungimento di un interesse generale attraverso strumenti privatistici e garantiscono flessibilità operativa e capacità di attrarre risorse economiche pubbliche e private. Rappresentano, pertanto, modelli capaci di coniugare stabilità istituzionale, autonomia gestionale e partecipazione civica, elementi necessari per la gestione efficace di un progetto ECoC.

2.2 La fondazione di partecipazione

La fondazione di partecipazione è definita in dottrina come un modello ibrido che ha ammorbidito lo schema rigido e tradizionale della fondazione con i meccanismi partecipativi dell'associazione, conferendo ad essa la capacità di perseguire collettivamente interessi generali (Cavanna, 2020; Sicchiero, 2020). Gli elementi che fanno acquisire a questa forma giuridica maggiore flessibilità¹⁸ rispetto alla forma tradizionale sono la partecipazione congiunta di soggetti pubblici e privati all'interno della governance, con la possibilità di adesione di soggetti terzi anche in una fase successiva rispetto a quella istitutiva, e l'istituzione di forme di finanziamento progressivo per il patrimonio la cui formazione non è circoscritta all'atto di dotazione (Ibba e Morandi, 2011; Damiano, 2021; Montani, 2022). Il riconoscimento della personalità giuridica avviene conformemente alle

¹⁷ v. par. 1.2.

¹⁸ Fermo restando l'elemento immutabile dello scopo nella fondazione, tale forma giuridica presenta maggiore flessibilità anche se paragonata alle associazioni (inammissibilità di una costituzione unipersonale, parità di trattamento, voto per teste e non per quote) e alle società consortili (parità di diritti fra i soci).

procedure previste dal d.p.r. n. 361/2000¹⁹ subordinatamente alla verifica dello scopo «possibile e lecito» e di un «patrimonio adeguato» (art. 1 co. 3). Dal punto di vista organizzativo, lo statuto può prevedere la disciplina degli organi di indirizzo, amministrazione e controllo con la facoltà di istituire un'assemblea dei soci a garanzia di un'ampia e bilanciata rappresentanza. Tale struttura risulta particolarmente adatta alla gestione di progetti complessi in contesti pubblici²⁰ (Sicchiero, 2020). Sulla sovrapposizione tra la natura formalmente privata dell'ente e l'applicazione della disciplina degli appalti pubblici è intervenuta la giurisprudenza amministrativa²¹, ordinaria²² e comunitaria²³ a chiarire più volte che, in presenza di determinati elementi²⁴, sebbene con soci privati la fondazione si configura come organismo di diritto pubblico²⁵ ed è quindi soggetto alla relativa disciplina.

2.3 L'Ente del Terzo settore

L'ente del Terzo settore (ETS) rappresenta la risposta normativa ai limiti strutturali dello Stato e del mercato nel gestire adeguatamente le esigenze sociali emergenti e riuscendo

¹⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 (*Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto*).

²⁰ Sicchiero ne parla con riferimento a Fondazione Milano Cortina 2026 e a Fondazione Cortina 2021 definendo le fondazioni di partecipazione un vero e proprio «fenomeno di massa di enorme rilevanza economica» (Sicchiero, 2020, p. 21).

²¹ Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617 dichiara che: «l'elemento fondante dell'organismo di diritto pubblico è riconducibile alla rilevanza degli interessi generali perseguiti, in rapporto ai quali non può venire meno una funzione amministrativa di controllo, anche qualora la gestione fosse produttiva di utili: è propria dell'amministrazione, infatti, la cura concreta di interessi della collettività» (Sicchiero, 2020, p. 54).

²² Cass. sez. I, 31 gennaio 2017, n. 2483.

²³ Cort. giust. UE, sez. IV, 5 ottobre 2017, n. 567.

²⁴ Cort. conti Lazio, sez. contr., 24 luglio 2013, n. 151 stabilisce che: «il ricorrere di determinati elementi, quali la costituzione/partecipazione, da parte di uno o più enti pubblici, di una persona giuridica privata, finalizzata alla realizzazione di un fine pubblico con l'impiego di finanziamenti pubblici e con modalità di gestione e controllo direttamente collegabili alla volontà degli enti soci, rende, di fatto, la persona giuridica privata un semplice modulo organizzativo dell'ente pubblico socio» (Sicchiero, 2020, p. 53).

²⁵ L'art. 1, co.1 lett. e) dell'allegato I.1 (*Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti*) del d.lgs. n. 36/2023 prevede che la normativa si applica a «qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria: 1) dotato di capacità giuridica, 2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale [...]; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi».

altresì ad elevare i livelli di cittadinanza attiva e coesione sociale. Si distingue dalle altre forme giuridiche per la sua funzione di interesse generale esercitata con strumenti privati²⁶, e si colloca fin dalla scelta del nome in una posizione di terzietà rispetto ai “primi” due settori tradizionali, quello pubblico e quello privato (Ponzanelli, 2017; Castorina, 2020; Cané, 2023; Ciovati *et al.*, 2025). Tale posizione si riflette anche nell’assetto normativo che è definito da un corpus codicistico formato da decreti che integrano e derogano la disciplina tradizionale contenuta nel codice civile (Cané, 2023). Il Codice del Terzo Settore²⁷ attribuisce ad associazioni, fondazioni e altre istituzioni di diritto privato, diverse dalle società, la qualifica di ETS su quattro requisiti sostanziali²⁸: la finalità civica, solidaristica e di utilità sociale, l’assenza di scopo di lucro “soggettivo” (Marasà, 2023), lo svolgimento di attività di interesse generale e l’iscrizione al RUNTS²⁹. Si assiste in questo contesto ad un mutamento paradigmatico, dalla preminenza della personalità giuridica dell’ente, si passa ad una concezione funzionale incentrata sulla sua finalità civica dove la struttura adottata passa in subordine (Ponzanelli, 2017; Montani, 2022). La governance dell’ETS, salvo specifici casi previsti per legge³⁰, è composta da un organo amministrativo e uno assembleare con ampia flessibilità statutaria nel riparto delle competenze (Cavanna, 2023). La redazione del bilancio³¹, salvo il caso di attività svolta principalmente in forma d’impresa³², è redatto in forma semplificata congiuntamente al bilancio sociale³³ atto a misurare gli impatti in linea

²⁶ Cort. cost., 12 ottobre 2018, n. 185 puntualizza che «la disciplina regolatoria che definisce la natura, il funzionamento e la strutturazione degli enti facenti parte del Terzo settore, quali soggetti di diritto privato, sembrerebbe senza dubbio ricadere nell’ambito dell’ordinamento civile». La disciplina dell’ETS ha infatti rovesciato i cardini tradizionali, la forma giuridica scelta risulta neutra rispetto all’attività esercitata con conseguente possibilità di utilizzare la forma societaria e la gestione economica.

²⁷ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo Settore*) integrato dalla legge 4 luglio 2024, n. 104 (*Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore*).

²⁸ Disciplinati agli artt. 2, 4, 5 e 8 d.lgs. n. 117/2017. Con riferimento all’assenza di scopo di lucro si segnala che l’art. 8, co. 3° d.lgs. n. 117/2017 prevede la possibilità per i partecipanti di soddisfare anche interessi economici rendendosi direttamente cessionari dei beni o servizi prodotti dall’ente a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato.

²⁹ Il Registro Unico Nazionale Terzo Settore (RUNTS) è un registro telematico istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di assicurare la piena trasparenza attraverso la pubblicità degli elementi informativi iscritti.

³⁰ Come previsto dagli artt. 30 e 31 d.lgs. n. 117/2017 sulla necessità di prevedere l’organo di controllo e il revisore legale dei conti.

³¹ Art. 13 e 14 d.lgs. n. 117/2017.

³² Art. 13 co. 4 d.lgs. n. 117/2017 per cui in tal caso si prevede l’applicazione della disciplina sulle scritture contabili ai sensi dell’art. 2214 c.c..

³³ Art. 14 d.lgs. n. 117/2017.

con gli standard ESG³⁴. Questa forma giuridica consente l'accesso a regimi fiscali agevolati³⁵ e la possibilità di attivare forme di partenariato con gli enti locali mediante la co-programmazione e la co-progettazione³⁶ senza, in questo caso, essere assoggettato alla disciplina dell'appalto pubblico (ANAC, 2022). Occorre ad ogni modo precisare quanto già affermato per le fondazioni³⁷, ovvero sia che in presenza di determinate condizioni, quali la prevalenza di finanziamenti pubblici, il controllo pubblico sulla governance o la finalità generale del progetto, anche gli ETS, soggetti di diritto privato, saranno sottoposti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

2.4 Quadro di sintesi

Alla luce delle considerazioni esposte e delle raccomandazioni elaborate dalla Commissione europea³⁸, la fondazione di partecipazione con la qualifica di ETS parrebbe la forma giuridica più idonea a gestire il processo di candidatura di una ECoC. È considerazione condivisa che le due discipline possono coesistere³⁹, permettendo così una forma giuridica capace di ottemperare alle finalità di interesse generale con strumenti privatistici, garantendo una governance partecipata e plurale, un regime fiscale agevolato e un'autonomia gestionale interna (Sicchiero, 2018; Damiano, 2021). Facendo leva sulla

³⁴ Gli ESG (*Environmental, Social, Governance*) permettono di integrare i risultati economici e i risultati legati alla sostenibilità ambientale, all'impatto sociale e alla governance.

³⁵ Come previsto dagli artt. 79, co. 5 bis, 84 e 85 d.lgs. n. 117/2017 vengono considerate non commerciali e pertanto non soggette a tassazione tutte le attività di interesse generale svolte dagli ETS, i contributi erogati da PA per lo svolgimento di attività di interesse generale, le raccolte fondi, le sovvenzioni, le liberalità, i corrispettivi che le organizzazioni di volontariato e le associazioni percepiscono a fronte della cessione di beni e gli acquisti a titolo gratuito. In giurisprudenza: Cort. giust. UE, sez I, 8 settembre 2011, cause riunite da C-78/08 a C-80/08.

³⁶ Cort. cost., 20 maggio 2020, n. 131, per la quale la co-programmazione e la co-progettazione fra PA ed ETS rappresenta un «nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici» in grado di «rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS», è altresì «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale» nonché una «originale e innovativa forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS».

³⁷ v. par. 2.2.

³⁸ v. par. 1.2.

³⁹ Le fondazioni di partecipazione al posto di richiedere il riconoscimento della personalità giuridica su base regionale o nazionale possono iscriversi al RUNTS.

flessibile distribuzione delle competenze tra l'organo amministrativo e quello assembleare⁴⁰, si potrebbe prevedere un modello bilanciato di *dual governance*, mutuato dal diritto societario (Marchetti, 2007; Cariello, 2009; Cavanna, 2020). In sede statutaria, sarebbe possibile configurare un organo istituzionale con funzioni di indirizzo strategico e un organo esecutivo responsabile della programmazione e attuazione progettuale al fine di garantire un'indipendenza funzionale. In entrambi i livelli di governo dovrebbe essere assicurata la rappresentanza mista dei diversi *stakeholder*, escludendo la nomina di cariche politiche in posizioni dirimenti per l'operatività. Una tale configurazione realizzerebbe «una combinazione di schemi normativi attorno ad una funzione sociale» che incarna una «solidarietà realizzata attraverso la sussidiarietà e la cittadinanza attiva» (Camardi, 2023, p. 488) in linea con il criterio della «portata»⁴¹ sancito dalla recente normativa in tema ECoC. Inoltre, si attesterebbe una convergenza metodologica tra il bilancio sociale previsto per gli ETS e il sistema di valutazione e monitoraggio promosso dalla Commissione europea per le ECoC (Commissione europea, 2018), valorizzando l'importanza condivisa dell'impatto sociale nell'azione pubblica e privata. Infine, pur senza trascurare le criticità connesse all'applicazione del Codice dei contratti pubblici occorre sottolineare che la qualifica di organismo di diritto pubblico dipende dalla composizione della governance e dalla natura dei finanziamenti. Solo una significativa componente di *stakeholder* privati e la maggioranza dei fondi non pubblici potrebbero escludere l'applicazione delle regole ad evidenza pubblica. Tuttavia, alla luce della prassi europea⁴² e delle modalità con cui le ECoC vengono gestite e finanziate, tale scenario risulta di difficile realizzazione. Pertanto, la soluzione proposta rappresenta l'opzione più equilibrata e coerente con gli obiettivi del programma ECoC (Steiner, Frey e Hotz, 2015).

⁴⁰ Nelle fondazioni di partecipazione con qualifica ETS lo statuto può riservare all'assemblea il potere di pronunciarsi in materia gestoria ai sensi dell'art. 25 co. 1 del Codice del Terzo Settore.

⁴¹ Art. 5 co. 5 lett. a) della decisione n. 445/2014/UE stabilisce l'imprescindibile partecipazione della popolazione locale e della società civile nella preparazione della candidatura e nella sua realizzazione.

⁴² Il 77,5% delle risorse finanziarie per le ECoC vengono principalmente da fondi strutturali Europei e da fondi provenienti da autorità nazionali o regionali in dottrina.

3. Diritto alla cultura e strumenti digitali

Il settore culturale negli ultimi decenni è stato significativamente investito dalle incessanti evoluzioni del settore dell'*Information and Communication Technologies* che hanno innovato le modalità di conservazione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale. L'Unione europea ha progressivamente collocato il rapporto tra cultura e digitale al centro delle proprie politiche di sviluppo⁴³ riconoscendone il valore nell'innovazione, nell'inclusione e nella coesione sociale. Non a caso, tra i criteri di selezione delle candidature delle città a ECoC, l'art. 5, co. 3 lett. d) della decisione n. 445/2014/UE, valuta positivamente il programma in grado di coniugare il patrimonio culturale locale con le forme di sperimentazione e innovazione.

Nel contesto contemporaneo, le tecnologie digitali non rappresentano più meri strumenti di supporto alla cultura, ma diventano sempre più parte integrante della produzione e fruizione culturale. Come ha sottolineato la *Special Rapporteur* sui diritti culturali delle Nazioni Unite, Farida Shaheed «le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione non solo hanno un'influenza sulla cultura, ma stanno diventando parte integrante della cultura come pratica quotidiana» (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 2012). Il legame tra cultura e digitale assume una dimensione non solo tecnica ma sostanziale e valoriale, per cui la cultura si crea negli ambienti digitali e tramite essi si attua un equo accesso alla conoscenza (Rossi, 2022). La digitalizzazione del patrimonio culturale e la sua accessibilità tramite strumenti digitali costituiscono le condizioni necessarie per garantire l'effettività dei diritti culturali⁴⁴, contribuendo all'emersione di un diritto digitale alla cultura. In questa direzione si colloca il piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio

⁴³ V. nota 3 e per la cultura: decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, il regolamento (UE) 2013/1295 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 e il regolamento (UE) 2021/818 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021. Per il digitale: regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 e il regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021.

⁴⁴ La difesa dei diritti culturali viene sancita dall'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata a Parigi il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 217 A (III) e dall'art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

culturale elaborato dal Ministero della Cultura (2022) che, attraverso tecnologie abilitanti e un sistema di certificazione dell'identità digitale, promuove l'adozione di strumenti innovativi e la creazione di un portale del patrimonio digitalizzato nazionale interconnesso con Europeana⁴⁵. Tra le tecnologie indicate figurano la realtà aumentata e la realtà virtuale atte a creare esperienze immersive e inclusive, la modellazione e scansione 3D per la riproduzione fedele di beni e l'impiego dell'intelligenza artificiale per l'analisi semantica e l'arricchimento dei metadati. Gli obiettivi sono rendere la cultura digitale un bene comune (Rodotà, 2018) accessibile, inclusivo e sostenibile contribuendo al superamento del *digital divide*⁴⁶. Il programma ECoC ha consentito a molte città⁴⁷ di fruire delle potenzialità tecnologiche digitali anche per promuovere la co-progettazione culturale tra cittadini ed enti locali aumentando il senso di appartenenza locale e mettendo i cittadini nelle condizioni di poter curare e gestire i beni comuni (Manna e Testa, 2024; Recanati, 2024). La comunità in questi casi condivide «con le istituzioni il peso delle scelte e delle azioni necessarie per curare l'interesse generale» (Iaione, 2015, p. 50) garantendo un positivo effetto a lungo termine all'iniziativa ECoC⁴⁸ e avvalorando la necessità di modelli di governance partecipati e plurali. In questo scenario, gli strumenti digitali risultano essere i mezzi che rendono effettivo il diritto alla cultura e che promuovono la coesione sociale attraverso nuove forme di partecipazione civica.

4. Conclusioni

L'analisi condotta attesta come il percorso di candidatura di Viterbo a ECoC non possa prescindere da una riflessione profonda sul modello di governance da adottare e sulle nuove

⁴⁵ La piattaforma culturale digitale europea gratuita lanciata dalla Commissione europea il 20 novembre 2008.

⁴⁶ Rappresenta il divario tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso e, come calcolato dall'indice DESI (*Digital Economy and Society Index*), in Italia il divario è molto più alto rispetto alla media europea.

⁴⁷ Matera ECoC 2019 ha co-creato un'opera lirica con la popolazione locale, Donostia-San Sebastián ECoC 2016 ha realizzato con i residenti contenuti da pubblicare online relativi al territorio, Évora ECoC 2027 ha creato una piattaforma digitale culturale per agevolare l'interazione tra soggetti pubblici e privati.

⁴⁸ Come previsto dall'art. 5, co. 5 della decisione n. 445/2014/UE.

modalità di accesso alla cultura emergenti nella società contemporanea promosse dalle nuove strategie nazionali ed europee. Nel quadro delineato, il modello di governance proposto con la riserva di applicazione delle norme speciali previste dal Codice dei contratti pubblici per eventi di rilevanza internazionale potrebbe rappresentare un bilanciamento efficace tra le esigenze normative e quelle di operatività. Pertanto, la candidatura di “Viterbo Capitale Europea della Cultura 2033” potrebbe costituire una leva per ripensare al ruolo della cultura come agente di trasformazione sociale e politica ed essere una concreta opportunità per sperimentare nuove strutture di governance collettive e innovativi strumenti di partecipazione capaci di guidare una rivoluzione collaborativa che generi impatti positivi sociali a lungo termine.

Bibliografia

- ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione (2022). *Linee Guida n. 17 recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali»*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/164664/Delibera+n.+382+del+27+luglio+2022+-+Linee+guida+servizi+sociali.pdf/c600eff3-34f9-d4b7-72fb-00a7069c1df0> (10/06/2025).
- Aquilino L., Armenski T., Wise N. (2019). Assessing the competitiveness of Matera and the Basilicata Region (Italy) ahead of the 2019 European Capital of Culture. *Tourism and Hospitality Research*, 19, 4: 503. DOI: 10.1177/1467358418787360.
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2012). *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed: the right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://docs.un.org/en/A/HRC/20/26> (10/06/2025).
- Basaraba N. (2023). Cross-comparing the Concept of “United in Diversity” as Expressed by European Capitals of Culture. *Journal of Intercultural Communication Research*, 52, 4: 357. DOI: 10.1080/17475759.2022.2155865.

- Canè D. (2023). Note critiche su agevolazioni tributarie e Terzo settore. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 82, 3: 440.
- Camardi C. (2023). Enti collettivi e formazioni sociali, dal libro I al libro V attraverso il Terzo settore. *Contratto e Impresa*, 39, 2: 470.
- Cariello V. (2009). *Il sistema dualistico. Vincoli tipologici e autonomia statutaria*. Milano: Giuffrè.
- Castorina E. (2020). Le formazioni sociali del Terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà. *Rivista AIC*, 3: 355. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2020_15_Castorina.pdf (23/12/2025).
- Cavanna M. (2020). La fondazione di partecipazione: “modello” atipico a struttura tipica. *Il Nuovo Diritto delle Società*, 18, 3: 287.
- Cavanna M. (2023). *La riforma del Terzo settore, tra tipicità e contaminazioni*. Torino: Università degli Studi di Torino. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://iris.unito.it/handle/2318/1909810> (17/10/2025).
- Ciovati F., Mancini C., Tettamanzi P., Ghelfi G. (2025). La riforma degli ETS: gli adempimenti in materia di dati personali, le trasformazioni da ASD a SSD. *Pratica Fiscale e Professionale*, 2: 16.
- Commissione europea (2012). *Commission staff working document. European Capitals of Culture post 2019*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2012:226> (10/06/2025).
- Commissione europea (2018). *Guidelines for the cities' own evaluations – European Capitals of Culture 2020-2033*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://culture.ec.europa.eu/document/guidelines-for-the-cities-own-evaluations-european-capitals-of-culture-2020-2033> (10/06/2025).
- Commissione europea (2020). *Ex-post evaluation of the 2019 European Capitals of Culture: executive summary*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://culture.ec.europa.eu/matera-and-plovdiv> (18/10/2025). DOI: 10.2766/7912.
- Commissione europea (2021). *Compendium of recommendations from ex-post evaluations of European Capitals of Culture 2007-2019*. Testo disponibile all'indirizzo web:

<https://culture.ec.europa.eu/document/compendium-of-recommendations-from-ex-post-evaluations-of-european-capitals-of-culture-2007-2019> (10/06/2025).

Commissione europea (2025). *Designated European Capitals of Culture. Reports*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://culture.ec.europa.eu/resources/document-library> (10/06/2025).

Damiano A. (2021). Le fondazioni di partecipazione nel codice del Terzo settore. *Luiss Law Review*, 2: 191. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://lawreview.luiss.it/files/2016/09/Le-fondazioni-di-partecipazione-nel-codice-del-Terzo-settore.pdf> (18/10/2025).

Falk M., Hagsten E. (2017). Measuring the impact of the European Capital of Culture programme on overnight stays. *European Planning Studies*, 25, 12: 2175. DOI: 10.1080/09654313.2017.1349738.

Garcia B., Cox T. (2013). *European Capitals of Culture: success strategies and long-term effects*. Bruxelles: Parlamento europeo. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET\(2013\)513985_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf) (03/10/2025).

Gomes P., Librero-Cano A. (2018). Evaluating three decades of the European Capital of Culture programme: a difference-in-differences approach. *Journal of Cultural Economics*, 42: 57. DOI: 10.1007/s10824-016-9281-x

Iaione C. (2015). La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni. In Iaione C., Arena G., a cura di, *L'età della condivisione*. Roma: Carocci.

Ibba C., Morandi F. (2011). La fondazione di partecipazione per la gestione di prodotti e servizi turistici. *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2, 2: 171. DOI: 10.3280/DT2011-002016.

Immler N. L., Sakker H. (2014). (Re)Programming Europe: European Capitals of Culture: Rethinking the role of culture. *Journal of European Studies*, 44, 1: 3. DOI: 10.1177/0047244113515567.

Katsarova I. (2019). *European Capitals of Culture. In search of the perfect cultural event*.

- Bruxelles: Parlamento europeo. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644196/EPRS_BRI\(2019\)644196_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644196/EPRS_BRI(2019)644196_EN.pdf) (03/10/2025).
- Liu Y. D. (2017). Quality of life as event legacy. *Applied Research in Quality of Life*, 12, 3: 653. DOI: 10.1007/s11482-016-9481-8.
- Manna M., Testa D. (2024). Digitalizzazione della pubblica amministrazione e innovazione territoriale: quo vadis? La necessità di nuove sintesi per un binomio in (lento) divenire. *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 1: 141. DOI: 10.26321/munus/1_2024.
- Marasà G. (2023). Gli enti del Terzo settore. *Rivista di diritto civile*, 69, 6: 1168.
- Marchetti C. (2007). Il sistema dualistico. *Studi e materiali. Quaderni semestrali del Consiglio Nazionale del Notariato*, 6, 1: 202.
- Milt K. (2025). *Cultura*. Parlamento europeo. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/137/cultura> (03/10/2025).
- Ministero della Cultura (2022). *Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale 2022-2023*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://digitallibrary.cultura.gov.it/il-piano/> (10/06/2025).
- Montani V. (2022). Associazioni e fondazioni del Terzo settore. *Jus – online. Rivista di Scienze Giuridiche*, 3: 114. DOI: 10.26350/18277942_000073.
- Ponzanelli G. (2017). Enti del Terzo settore: un primo commento. In Tamponi M., a cura di, *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*. Atti dei Convegni Roma il 22 giugno 2017 e Bologna il 26 maggio 2017. Milano: Gruppo 24 Ore. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://elibrary.fondazionenotariato.it/indice.asp?pub=57&mn=3> (19/10/2025).
- Recanati F. (2024). Governance e digitalizzazione: sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione. *Poliarchie*, 7, 2: 193. DOI: 10.13137/2611-2914/36883.
- Rodotà S. (2018). *Vivere la democrazia*. Bari: Laterza.
- Rossi V. (2022). *Digitalizzazione e accessibilità in rete dei materiali culturali*. Roma: CNR Edizioni.
- Sanetra-Szeliga J. (2022). Culture and heritage as a means to foster quality of life? The case

of Wrocław European Capital of Culture 2016. *European Planning Studies*, 30, 3: 514.

DOI: 10.1080/09654313.2021.1959724.

Sicchiero G. (2020). Le fondazioni di partecipazione. *Contratto e Impresa*, 1: 19.

Steiner L., Frey B., Hotz S. (2015). European Capitals of Culture and life satisfaction.

Urban Studies, 52, 2: 374. DOI: 10.1177/0042098014524609.