

Beata Nuzzo*

orcid.org/0000-0001-9320-5627

Governance partecipativa we włoskim systemie ochrony dóbr kultury

Governance Partecipativa in the Italian System of Cultural Heritage Protection

Słowa kluczowe: *governance partecipativa*, ochrona dóbr kultury, waloryzacja dóbr kultury, partnerstwo publiczno-prywatne, Kodeks dóbr kultury, kodeks trzeciego sektora, dobra wspólne

Keywords: *governance partecipativa*, cultural heritage protection, cultural heritage valorization, public-private partnership, Code of Cultural Heritage, Third Sector Code, common goods

Wprowadzenie

Niekwestionowana doniosłość dziedzictwa kulturowego Włoch oraz bogate doświadczenia zarówno na płaszczyźnie regulacji prawnych, jak i praktycznych działań podejmowanych w celu jego ochrony przez państwo włoskie, uzasadniają zainteresowania badawcze w tym zakresie. Włochy stanowią ważny punkt odniesienia zarówno w Europie, jak i poza nią, w kwestii ochrony tego zasobu, a włoska polityka w zakresie kultury i dziedzictwa kulturowego od lat wzbudza zainteresowanie specjalistów dostrzegających nowatorski charakter wprowadzanych tam przepisów i regulacji, które niejednokrotnie stają się modelem dla regulacji innych państw [Giampieretti 2011, s. 127].

Potrzeba zabezpieczenia i przekazania przyszłym pokoleniom wyjątkowo bogatego dziedzictwa materialnego, nieruchomego i ruchomego doprowadziła do wykształcenia w prawie włoskim bardzo zróżnicowanych instrumentów prawnych niezbędnych do skutecznej realizacji zadań z zakresu ochrony dóbr kultury i zarządzania nimi. Oprócz rozwiązań tradycyjnych, takich jak na przykład ochrona poprzez wpis do rejestru zabytków, ustawodawca posługuje się w tym zakresie bardziej złożonymi metodami, łączącymi elementy administracyjne, prawne i eko-

Introduction

The undisputed significance of Italy's cultural heritage, together with its extensive experience in both legal regulation and practical measures undertaken by the state for its protection, justifies scholarly interest in this field. Italy serves as an important point of reference, in Europe and beyond, in matters of heritage protection. Italian cultural and heritage policy has long attracted the attention of specialists, who recognize the innovative character of the regulations introduced there, which have often become models for other countries [Giampieretti 2011, p. 127].

The need to safeguard and transmit to future generations an exceptionally rich material heritage, both movable and immovable, has led to the development in Italian law of a wide range of legal instruments essential for the effective protection and management of cultural assets. Alongside traditional measures, such as registration in the heritage register, the legislator also employs more complex methods that combine administrative, legal, and economic elements. In this context, Italy has developed a system referred to as *governance partecipativa*

* dr, adiunkt Katedry Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

* Ph.D., Department of Constitutional Law, Administrative Law, and Public Procurement, Krakow University of Economics

Cytowanie / Citation: Nuzzo B. Governance Partecipativa in the Italian System of Cultural Heritage Protection. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2025, 83:204–216

Otrzymano / Received: 25.04.2025 • **Zaakceptowano / Accepted:** 29.05.2025

doi: 10.48234/WK83ITALIAN

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

nomiczne, stosując w tym celu system określany we Włoszech mianem *governance partecipativa* (niekiedy *governance collettiva*), który wiąże się ściśle z problematyką udziału społeczności lokalnej w ochronie zabytków. Wprowadzanie wspomnianych metod, funkcjonujących w kontekście partycypacji społecznej w ochronie dóbr kultury, wynika z różnorodnych przyczyn, wśród których wymienia się m.in. postępującą redukcję środków publicznych przeznaczanych na ich ochronę i konserwację. Przekłada się to na nowe podejście do tematyki ochrony zabytków, wyraźnie widoczne zwłaszcza po przyjęciu podpisanej w Faro konwencji ramowej Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa i podkreślające wartości społeczne jako czynnik wspomagający ich aktywną ochronę wpisującą się w szerszy kontekst tzw. zrównoważonego rozwoju¹. Uznana w doktrynie włoskiej koncepcja akcentująca „wymiar relacyjny” dziedzictwa kulturowego, czyli szczególne więzi istniejące między społecznością żyjącą na konkretnym obszarze i znajdującymi się tam obiektami materialnymi, w szczególności zabytkami architektury, dała podstawę poszukiwaniom rozwiązań normatywnych umożliwiających aktywne włączenie się lokalnych wspólnot w działania mające na celu ochronę i waloryzację dóbr kultury. Stały się one konieczne, gdyż stosowane uprzednio tradycyjne modele działań oparte na klasycznych schematach partnerstwa publiczno-prywatnego czy też prywatnego sponsoringu w tym nowym kontekście okazały się niewystarczające [Volpe 2022, s. 14]. Proponowane są zatem nowe strategie i nowe modele administracyjnoprawne, które zapewnią czynny udział społeczny w ochronie dóbr kultury realizowany w postaci zbiorowego nimi zarządzania (*governance collettiva*).

Normatywne podstawy ochrony dóbr kultury

Ochrona dóbr kultury, w tym ochrona zabytków, wynika z zapisów w konstytucji oraz z innych aktów normatywnych, zwłaszcza tzw. Kodeksu dóbr kultury i krajobrazu [Decreto legislativo n 42/2004]² (dalej: Kodeks dóbr kultury), który w sposób kompleksowy reguluje wspomnianą kwestię. Zgodnie z art. 117 konstytucji, rozróżniono pojęcia „ochrony” i „waloryzacji” dziedzictwa kulturowego, w zakresie ochrony przyznając wyłączne kompetencje ustawodawcze państwu, waloryzację zaś przypisując kompetencjom regionów – z zastrzeżeniem, że określanie zasad podstawowych pozostaje w gestii ustawodawcy państwowego. Kluczowa zatem stała się kwestia zdefiniowania pojęć „ochrona” i „waloryzacja”, ponieważ to właśnie na ich rozróżnieniu oparto podział kompetencji normatywnych i administracyjnych na różnych poziomach instytucjonalnych w dziedzinnie ochrony dziedzictwa kulturowego [Aicardi 2003, s. 5–6]. Dokonało się to w aktualnie obowiązującym Kodeksie dóbr kultury z dnia 1 marca 2004 r. [Decreto legislativo n 42/2004], w którym to Kodeksie wprowadzono definicję pojęć „ochrona” i „waloryzacja” dóbr kultury [Settis 2005, s. 201–203].

Na poziomie ogólnokrajowym państwo bezpośrednio sprawuje funkcję ochronną poprzez swoje organy

(sometimes *governance collettiva*), closely tied to the issue of local community participation in heritage protection. The introduction of these participatory methods, which function within the broader framework of social involvement in cultural heritage protection, stems from a variety of factors, among them the steady reduction of public funds allocated for its preservation and conservation. This has given rise to new approaches to heritage protection, particularly visible after the adoption of the Council of Europe’s Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, signed in Faro. The Convention emphasizes the social value of heritage as a factor supporting its active protection, situating it within the broader context of sustainable development.¹ Italian legal doctrine has articulated a concept that highlights the “relational dimension” of cultural heritage, that is, the special bonds linking communities with the material objects located in their surroundings, especially architectural monuments. This perspective has provided the basis for seeking normative solutions enabling the active involvement of local communities in the protection and valorization of cultural heritage. Such solutions have become necessary because traditional models based on classical schemes of public–private partnerships or private sponsorship have proven insufficient in this new context [Volpe 2022, p. 14]. Consequently, new strategies and administrative–legal models have been proposed to ensure meaningful social participation in heritage protection, implemented in the form of collective management (*governance collettiva*).

Normative foundations of cultural heritage protection

The protection of cultural assets, including monuments, derives from provisions of the Constitution as well as other normative acts, in particular the Code of Cultural Heritage and Landscape [Decreto legislativo No. 42/2004]² (hereafter: the Code of Cultural Heritage), which comprehensively regulates this matter. Article 117 of the Constitution distinguishes between the “protection” (*tutela*) and “valorization” (*valorizzazione*) of cultural heritage: exclusive legislative competence in protection is assigned to the state, while valorization falls within the competence of the regions—subject to the proviso that the determination of fundamental principles remains with the national legislature. The crucial issue, therefore, became defining “protection” and “valorization,” since the division of normative and administrative competences across institutional levels in the field of cultural heritage depends on this distinction [Aicardi 2003, pp. 5–6]. This clarification was introduced in the Code of Cultural Heritage of 1 March 2004 [Decreto legislativo No. 42/2004],

peryferyjne – specjalne inspektoraty – przy czym w art. 5 i 132 Kodeksu określono, w jaki sposób może ono powierzyć sprawowanie ochrony regionom, wykorzystując różne rodzaje porozumień i posługując się mechanizmami koordynacji [Amari 2006, s. 102; Nuzzo, Borea, Como 2023, s. 310–311]. Brak jednoznacznego ustalenia kompetencji państwa i regionów wywołuje jednak liczne konflikty, które niejednokrotnie są rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu odwoławczym [Settis 2005, s. 210]. Podczas gdy działania interwencyjne w zakresie ochrony obejmują m.in. katalogowanie dóbr kultury, nadzór i opiekę nad nimi, ich inspekcje i ochronę pośrednią oraz kontrolę ich cyrkulacji na poziomie krajowym i międzynarodowym, a także zwalczanie przestępczości i odzyskiwanie dziedzictwa kulturowego, to w zakresie waloryzacji działania interwencyjne są bardziej zróżnicowane, obejmują bowiem przedsięwzięcia mające na celu poprawę sposobów popularyzacji wiedzy o dziedzictwie kulturowym i krajobrazowym, organizację studiów, badań i inicjatyw naukowych, działania edukacyjne i promujące wystawy, wydarzenia kulturalne związane z działaniami konserwatorskimi oraz konstruowanie szlaków kulturowych i środowiskowych. Kodeks wprowadził też rozróżnienie na dobra kultury, które są takimi z mocy samego prawa, a zatem ich ochrona nie wymaga weryfikacji ich wartości kulturowej (rzeczy ruchome lub nieruchome prezentujące wartość artystyczną, historyczną, archeologiczną, etno-antropologiczną, archiwistyczną, bibliograficzną oraz inne określone w odrębnych przepisach lub na ich podstawie, tworzącą z nich świadectwa mające wartość cywilizacyjną), oraz dobra kultury wymagające oceny ich wartości kulturowej, zarówno zwykłej, jak i kwalifikowanej.

Przeobrażenia modelu zarządzania dobrami kultury

Włoskie podejście do zarządzania dobrami kultury i ich ochrony przeszło ewolucję – od tradycyjnego modelu koncentrującego się na ich wartości estetycznej i historycznej do ujęcia uwzględniającego także wartość społeczną zabytków i ich rolę w budowaniu tożsamości społecznej. Zarządzanie dobrami kultury i ich waloryzacja odbywają się przy udziale zarówno instytucji publicznych, jak i prywatnych, w ramach zasady subsydiarności horyzontalnej (odnoszącej się do relacji między podmiotami publicznymi i prywatnymi) określonej w art. 118 konstytucji [Troilo 2007, s. 325 n.]. W literaturze przedmiotu oraz we włoskiej praktyce instytucjonalnej wyraźnie dostrzegana jest konieczność ścisłego powiązania funkcji ochrony dziedzictwa kulturowego (*tutela*) z zarządzaniem nim (*gestione*), bo choć te funkcje pozostają rozdzielone na płaszczyźnie formalnoprawnej, w praktyce mają charakter komplementarny. Efektywne zarządzanie nie może bowiem abstrahować od wymogów ochrony, z kolei skuteczna ochrona wymaga racjonalnego i kompetentnego zarządzania [Foà 2001, s. 146].

Zarządzanie dobrami kultury polega na organizacji zasobów materialnych i niematerialnych, tak by zwiększyć

which provides explicit definitions of both terms [Settis 2005, pp. 201–203].

At the national level, the state exercises protective functions directly through its peripheral bodies—special inspectorates—while Articles 5 and 132 of the Code specify how these responsibilities may be delegated to the regions through various forms of agreements and coordination mechanisms [Amari 2006, p. 102; Nuzzo, Borea, Como 2023, pp. 310–311]. The absence of a clear division of competences between state and regions, however, has generated numerous conflicts, many of which have been resolved by the Constitutional Court in appellate proceedings [Settis 2005, p. 210]. Interventions in the field of protection include, among other measures: cataloguing cultural assets; exercising supervision and custodianship; conducting inspections and ensuring indirect protection; controlling circulation at both national and international levels; and combating crime and recovering cultural property. By contrast, interventions in the field of valorization are more diverse, encompassing initiatives aimed at improving the dissemination of knowledge about cultural and landscape heritage, organizing studies, research, and scholarly projects, undertaking educational programs, promoting exhibitions and cultural events linked to conservation, and developing cultural and environmental itineraries. The Code also introduced a distinction between cultural assets that are protected *ex lege*, that is, those whose protection does not require verification of cultural value (movable or immovable property of artistic, historical, archaeological, ethno-anthropological, archival, bibliographic, or other value specified by separate provisions, constituting testimonies of civilizational significance), and cultural assets whose cultural value, whether ordinary or exceptional, requires formal assessment.

Transformations in the model of cultural heritage management

The Italian approach to managing and protecting cultural assets has evolved—from a traditional model focused on their aesthetic and historical value to one that also recognizes their social value and role in shaping collective identity. The management and valorization of cultural assets involve both public and private institutions, within the framework of the principle of horizontal subsidiarity (governing relations between public and private actors) set out in Article 118 of the Constitution [Troilo 2007, p. 325ff.]. In both the literature and Italian institutional practice, the close interconnection between the protection (*tutela*) of cultural heritage and its management (*gestione*) is emphasized. Although formally distinct in legal terms, these functions are in practice complementary: effective management cannot ignore the requirements of protection, while

żyć skuteczność ochrony i udostępniania dziedzictwa kulturowego. Ma na celu optymalizację relacji między nakładami a rezultatami i wspiera zarówno waloryzację, jak i ochronę zabytków, ponieważ udostępnienie ich społeczeństwu wymaga wcześniejszego ich zabezpieczenia i zachowania (konserwacji). Tradycyjnie zarządzanie to stanowiło domenę administracji publicznej, a udział sektora prywatnego ograniczał się głównie do wsparcia finansowego. Pozyskiwanie kapitału prywatnego zasadniczo było oparte na dwóch modelach instrumentów finansowych – na darowiznie i sponsoringu. Pierwszy z nich (*erogazioni liberali*), polegający na przekazywaniu środków finansowych przez osoby fizyczne lub prawne na cele związane z działalnością kulturalną, bez świadczenia wzajemnego, określany też mianem mecenatu kultury, jest wspierany konkretnymi mechanizmami podatkowymi – ulgami i zwolnieniami – mającymi na celu stworzenie zachęt fiskalnych do podejmowania działań z zakresu waloryzacji dziedzictwa kulturowego. Drugim modelem pozyskiwania środków prywatnych jest sponsoring dóbr kultury, realizowany na podstawie umów wzajemnych, w których podmiot prywatny, w zamian za świadczenie pieniężne lub rzeczowe, nabywa prawo do eksploatacji wizerunku lub nazwy określonego dobra kultury, na przykład przez powiązanie go z własnym produktem lub działaniem o charakterze komercyjnym. Sponsoring ma niewątpliwą przewagę nad darowiznami, gwarantuje bowiem zysk wizerunkowy oraz możliwość osiągnięcia korzyści promocyjnych i rynkowych przez sponsora, co zwiększa jego atrakcyjność jako narzędzia współpracy sektora publicznego z prywatnym. Wspólną cechą obu mechanizmów – darowizni i sponsoringu – pozostaje jednak zachowanie tradycyjnego podziału ról pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. W obu wypadkach podmiot prywatny ogranicza się do roli fundatora lub sponsora, a pełnia kompetencji w zakresie zarządzania dobrem kultury (jego ochroną, waloryzacją czy udostępnianiem) pozostaje w rękach podmiotu publicznego [Severini 2015, s. 331–333].

Ograniczona skuteczność wspomnianych mechanizmów spowodowała konieczność wprowadzenia innych rozwiązań, stąd też w ostatnich latach we Włoszech zaobserwować można zdecydowany wzrost znaczenia strategii opartych na modelu *governance partecipativa*, zakładającym aktywny udział obywateli i podmiotów prywatnych w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym. Udział sektora prywatnego przybiera zróżnicowane formy instytucjonalne i operacyjne – obejmuje zarówno podmioty komercyjne, jak i organizacje działające w interesie społecznym. Pierwsza grupa to przedsiębiorstwa nastawione na zysk, które realizują zadania usługowe (takie jak organizacja wydarzeń kulturalnych, obsługa zwiedzających) oraz konserwatorskie, oferując przy tym większą sprawność operacyjną i efektywność kosztową niż administracja publiczna. Druga – to podmioty niekomercyjne, takie jak osoby fizyczne, stowarzyszenia, fundacje (w tym bankowe) czy organizacje oparte na wolontariacie, które działają na rzecz dobra wspólnego, wspierając ochronę i promocję dziedzictwa kulturowego [Fidone 2012, s. 5–7].

effective protection requires rational and competent management [Foà 2001, p. 146].

Cultural heritage management entails organizing material and immaterial resources in order to enhance the effectiveness of protection and public accessibility. Its aim is to optimize the relationship between inputs and outcomes, supporting both valorization and protection, since public access presupposes prior safeguarding and conservation. Traditionally, this management was the domain of public administration, while the role of the private sector was largely confined to financial support. The acquisition of private capital was essentially based on two financial instruments: donations and sponsorship. The first (known as *erogazioni liberali*), involving contributions by individuals or legal entities to cultural initiatives without reciprocal benefit, is often described as cultural patronage. It is supported by specific tax mechanisms—such as deductions and exemptions—designed to create fiscal incentives for engaging in the valorization of cultural heritage. The second model is cultural sponsorship, carried out through reciprocal agreements in which a private entity, in exchange for financial or in-kind contributions, acquires the right to exploit the image or name of a cultural asset, for example, by associating it with a product or commercial activity. Sponsorship has a clear advantage over donations, as it guarantees reputational benefits and the potential for promotional and market gains, making it a more attractive tool for public–private cooperation. Yet both mechanisms—donations and sponsorship—maintain the traditional division of roles between the public and private sectors: in both cases, the private actor is limited to the role of donor or sponsor, while full competence for the management of cultural assets (their protection, valorization, and accessibility) remains with the public authority [Severini 2015, pp. 331–333].

The limited effectiveness of these mechanisms led to the introduction of alternative solutions. In recent years, Italy has seen a marked increase in the use of strategies based on the model of *governance partecipativa*, which entails the active involvement of citizens and private entities in cultural heritage management. Private-sector participation takes diverse institutional and operational forms, involving both commercial actors and organizations pursuing public-interest objectives. The former include profit-oriented enterprises that provide services (such as organizing cultural events and managing visitor flows) as well as conservation work, often with greater operational efficiency and cost-effectiveness than public administration. The latter encompass non-commercial actors, such as individuals, associations, foundations (including banking foundations), and volunteer organizations, working for the common good by supporting the protection and promotion of cultural heritage [Fidone 2012, pp. 5–7].

W literaturze włoskiej niejednokrotnie podnosi się postulat stopniowego wycofywania administracji publicznej z bezpośredniego zarządzania majątkiem publicznym – wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione względami funkcjonalnymi – przy jednoczesnym pozostawieniu jej roli podmiotu wyznaczającego kierunki działań oraz sprawującego nadzór nad jakością zarządzania realizowanego przez sektor prywatny. Bezpośrednie zarządzanie dziedzictwem kulturowym przez administrację publiczną realizowane jest za pośrednictwem wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych, powołanych w tym celu zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Na poziomie ogólnokrajowym funkcję tę pełni m.in. wyspecjalizowane inspektoraty (*Sovrintendenza*), a na poziomie lokalnym instytucje publiczne, przedsiębiorstwa specjalne oraz fundacje. Przykładem takiego rozwiązania jest powołanie Inspektoratu „specjalnego” (*Sovrintendenza „speciale”*), początkowo w formie pilotażowej, w odniesieniu do Muzeum Archeologicznego w Pompejach, potem w ramach instytucjonalnych, zgodnie z art. 9 ustawy z 1997 r. [Legge n. 352/1997, Disposizioni sui beni culturali]. Inspektorat ten cechuje daleko idąca „niezależność naukowa, organizacyjna, administracyjna i finansowa” w zakresie jego działalności instytucjonalnej. Mimo że podlega on Ministerstwu ds. Dóbr Kultury, które sprawuje kontrolę nad jego personelem, w tym decyduje o jego doborze i pokrywa związane z nim koszty, a także powołuje nadrzędnego inspektora, Inspektorat ten zachowuje szeroką autonomię podmiotową, posiada własny majątek oraz zdolność generowania dochodów pozwalających na osiągnięcie samowystarczalności pod względem ekonomicznym, finansowym i majątkowym [Landriani 2012, s. 112]. Pozyskiwane przez niego środki, pochodzące ze źródeł zewnętrznych, muszą być przeznaczone na podejmowane przez Inspektorat działania związane z rewitalizacją i konserwacją dóbr kultury oraz z dostosowaniem strukturalnym i funkcjonalnym Inspektoratu do wymogów ochrony zabytków. Z kolei dochody uzyskane z usług dodatkowych oraz sprzedaży biletów wstępu są przeznaczane na modernizację infrastruktury, restaurację, ochronę i rewitalizację obiektów archeologicznych, a także na działania promujące dziedzictwo kulturowe, zwiększające jego dostępność oraz wspierające zatrudnienie i inne przedsięwzięcia związane z realizacją zadań publicznych.

Inną formą zarządzania wykorzystywaną w tym celu przez administrację publiczną są działania wykonywane w ramach „przedsiębiorstwa specjalnego”, będącego „instrumentalnym podmiotem jednostki samorządu terytorialnego, posiadającym osobowość prawną, autonomię gospodarczą oraz własny statut zatwierdzany przez radę gminy lub powiatu” [MiBAC 2008, s. 79]. Jego działalność opiera się na kryteriach efektywności, skuteczności oraz gospodarności. Jest to podmiot jednoosobowy, podlegający przepisom o dyscyplinie budżetowej. Jeszcze inną formą organizacyjną jest fundacja, stanowiąca instytucję użyteczności publicznej posiadającą osobowość prawną, uregulowaną w księdze I kodeksu cywilnego, i prowadzącą działalność, która nie ma na celu osiągnięcia zysku [Cocco 2014, s. 2].

Italian scholarship frequently calls for the gradual withdrawal of public administration from direct management of public assets—where functional considerations justify such a shift—while leaving it the role of setting strategic directions and supervising the quality of management carried out by private actors. Direct management of cultural heritage by public administration is entrusted to specialized organizational structures established for this purpose at both central and local levels. At the national level, these include specialized inspectorates (*Sovrintendenze*), while at the local level they include public institutions, special enterprises, and foundations. An example of this approach is the establishment of the “special” inspectorate (*Sovrintendenza “speciale”*), initially on a pilot basis for the Archaeological Museum of Pompeii, later institutionalized pursuant to Article 9 of the 1997 Act [Legge No. 352/1997, Disposizioni sui beni culturali]. This inspectorate is characterized by extensive “scientific, organizational, administrative, and financial autonomy” in its institutional activities. Although formally subordinate to the Ministry of Cultural Assets, which oversees staffing, bears personnel costs, and appoints the chief inspector, the inspectorate retains broad autonomy, possesses its own assets, and has the capacity to generate revenue sufficient to ensure economic, financial, and patrimonial self-sufficiency [Landriani 2012, p. 112]. Funds raised from external sources must be allocated to revitalization and conservation projects, as well as to the structural and functional adaptation of the inspectorate to heritage-protection requirements. Revenues from ancillary services and ticket sales are earmarked for infrastructure modernization, restoration, protection and revitalization of archaeological sites, and promotional activities aimed at improving accessibility, supporting employment, and advancing other public-interest initiatives. Another form of management employed by public administration is the “special enterprise,” defined as an “instrumental entity of a local authority with legal personality, economic autonomy, and its own statute approved by the municipal or provincial council” [MiBAC, p. 79]. Its activities are guided by the principles of efficiency, effectiveness, and economy. It is a single-member entity subject to budgetary discipline. A further organizational form is the foundation, a public-interest institution with legal personality, regulated by Book I of the Civil Code, which operates on a non-profit basis [Cocco 2014, p. 2].

Governance partecipativa as an instrument of transformation in cultural heritage management

The participatory management of cultural heritage rests on solid foundations in both legal regulations

Governance partecipativa jako instrument transformacji w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym

Kwestia partycypacyjnego zarządzania dziedzictwem kulturowym znajduje solidne podstawy zarówno w regulacjach prawnych, jak i dokumentach programowych, wśród których szczególne znaczenie przypisuje się konwencji z Faro. Dokument ten wyznacza nową perspektywę w podejściu do ochrony dziedzictwa, jako że kładzie nacisk na jego społeczną funkcję oraz uznaje kluczową rolę „wspólnot dziedzictwa” [Montella 2016, s. 14–16]. Koncepcja ta pozostaje w ścisłym związku z art. 118 Konstytucji Republiki Włoskiej, który ustanawia zasadę pomocniczości, zobowiązując administrację publiczną do wspierania inicjatyw oddolnych, zwłaszcza podejmowanych przez podmioty prywatne i organizacje non-profit działające na rzecz dobra wspólnego. Model *governance partecipativa* zakłada aktywne współuczestnictwo różnych kategorii interesariuszy – publicznych, prywatnych i obywatelskich – w procesach zarządzania dziedzictwem kulturowym. Celem tak rozumianego współzarządzania jest nie tylko zapewnienie powszechnego dostępu do dóbr kultury, lecz także wzmocnienie ich wartości społecznej oraz promowanie zaangażowania obywatelskiego w ich ochronę i rozwój. Podejście to opiera się na traktowaniu dziedzictwa kulturowego jako szczególnej kategorii „dobra wspólnego”, co wymaga budowy wielopoziomowych, złożonych mechanizmów współpracy, uwzględniających rolę wszystkich zaangażowanych stron [Liguori 2018, s. 14]. W praktyce jednak wdrażanie tego modelu napotyka trudności natury instytucjonalnej i interpretacyjnej. Dotyczą one przede wszystkim niejednoznacznego określenia funkcji regulacyjnej państwa wobec dziedzictwa, a także nieprecyzyjnego rozgraniczenia kompetencji w zakresie waloryzacji dóbr kultury, co generuje napięcia na styku kompetencji państwowych i regionalnych [Mottese 2020, s. 238–240].

Zarządzanie partycypacyjne dobrami kultury napotyka w praktyce szereg barier, które wynikają zarówno z niejednoznacznych podstaw teoretycznych, jak i z dużej liczby oraz dużego zróżnicowania zaangażowanych podmiotów. Kodeks dóbr kultury dopuszcza udział sektora prywatnego w działaniach na rzecz ochrony i waloryzacji dziedzictwa, traktując je jako formę działalności społecznie użytecznej, służącej osiągnięciu celów solidarności społecznej. W art. 116 Kodeksu uregulowano tzw. zarządzanie pośrednie, polegające na możliwości powierzenia zarządzania dobrami kultury będącymi własnością państwa lub jednostek samorządu terytorialnego innym podmiotom – zarówno publicznym, jak i prywatnym – także na drodze procedur selekcyjnych. Powierzenie to nie pociąga za sobą przeniesienia własności tych dóbr, a jego celem jest zapewnienie ich ochrony, udostępniania i waloryzacji. Warunki realizacji powierzonych zadań są określone w odpowiednich umowach lub porozumieniach zawieranych z wybranymi podmiotami. Istotną rolę w tym modelu odgrywają także fundacje bankowe, których aktywność znajduje umocowanie w art. 118 Kodeksu. Przepis ten umożliwia zawieranie porozumień między

and policy documents, among which particular importance is attributed to the Faro Convention. This document introduced a new perspective on heritage protection by emphasizing its social function and recognizing the central role of “heritage communities” [Montella 2016, pp. 14–16]. The concept is closely tied to Article 118 of the Constitution of the Italian Republic, which enshrines the principle of subsidiarity, requiring public administration to support grassroots initiatives, especially those undertaken by private entities and non-profit organizations working for the common good. The *governance partecipativa* model entails the active involvement of different categories of stakeholders—public, private, and civic—in processes of cultural heritage management. The aim of such co-management is not only to ensure broad access to cultural assets but also to strengthen their social value and foster civic engagement in their protection and development. This approach is based on treating cultural heritage as a special category of “common good,” which requires the creation of multi-level and complex mechanisms of cooperation that acknowledge the role of all parties involved [Liguori 2018, p. 14]. In practice, however, implementing this model faces institutional and interpretative challenges. These relate above all to the ambiguous definition of the state’s regulatory function with respect to heritage, as well as the lack of precision in delineating competences in the field of cultural heritage valorization, which are issues that generate tensions between state and regional responsibilities [Mottese 2020, pp. 238–240].

Participatory management of cultural assets also encounters numerous barriers arising both from unclear theoretical foundations and from the large number and diversity of actors involved. The Code of Cultural Heritage permits private-sector participation in activities aimed at the protection and valorization of heritage, treating them as a form of socially useful activity serving the objectives of social solidarity. Article 116 of the Code regulates so-called indirect management, which allows the entrustment of cultural assets owned by the state or local authorities to other entities—public or private—through selection procedures. Such entrustment does not involve the transfer of ownership; its purpose is to ensure the protection, accessibility, and valorization of these assets. The terms of execution are defined in specific contracts or agreements concluded with selected entities. Banking foundations also play an important role in this model, with their activities grounded in Article 118 of the Code. This provision enables agreements between public administration—both central and local—and banking foundations, as well as other private entities, in the field of cultural heritage management, protection, and promotion. These agreements are intended to support conservation activities, dissem-

administracją publiczną – zarówno centralną, jak i lokalną – a fundacjami bankowymi oraz innymi podmiotami prywatnymi w zakresie zarządzania dziedzictwem kulturowym, jego ochrony i promocji. Porozumienia te mają na celu wspieranie działań konserwatorskich, popularyzację kultury oraz upowszechnianie dostępu do dóbr kultury, zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi ich ochrony i waloryzacji.

Wdrażanie modelu *governance partecipativa* – wybrane narzędzia

W praktyce *governance partecipativa* opiera się na zróżnicowanym zestawie instrumentów obejmujących zarówno nieskomplikowane formy współpracy nawiązujące do tradycyjnej koncepcji mecenatu i prywatnego finansowania działań na rzecz ochrony dóbr kultury, jak i bardziej złożone rozwiązania instytucjonalne oparte na mechanizmach partnerstwa publiczno-prywatnego czy na regulacjach kodeksu zamówień publicznych. Przepisy te przewidują „szczególne formy partnerstwa z organami i organizacjami publicznymi oraz podmiotami prywatnymi, mające na celu umożliwienie renowacji i planowanej konserwacji nieruchomości dóbr kultury, zarządzania nimi, udostępniania ich do użytku publicznego oraz ich rewaloryzacji, poprzez uproszczone procedury wskazania partnera prywatnego”. Wykorzystanie instrumentu, jakim są zamówienia publiczne, w odniesieniu do dóbr kultury stanowi uzupełnienie tradycyjnego katalogu narzędzi stosowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [Cavaliere 2020, s. 14–17].

W tym kontekście coraz częściej wykorzystywane są tzw. umowy o współpracy (*contratti di collaborazione*), które mogą obejmować nie tylko prace konserwatorskie, lecz także działania zorientowane na udostępnianie i rewaloryzację dziedzictwa. Tego rodzaju rozwiązania wpisują się w szerszy nurt ponownego wykorzystania obiektów zabytkowych, zakładający równowagę między potrzebą rozwoju a wymogami ich ochrony. Adaptacja zabytków do współczesnych funkcji użytkowych wymaga podejścia o charakterze interdyscyplinarnym oraz zaangażowania zróżnicowanych grup interesariuszy – nie tylko na etapie planowania i realizacji prac konserwatorskich, lecz również w zakresie ich długoterminowego utrzymania i eksploatacji. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce zarządzania dziedzictwem kulturowym, powszechnie uznaje się, że ponowne wykorzystanie zabytkowych obiektów powinno stanowić integralną część strategii rozwoju społecznego, środowiskowego i gospodarczego. W tym kontekście istotną rolę odgrywają odpowiednie instrumenty finansowe, mające na celu wspieranie współpracy między sektorem publicznym, prywatnym oraz organizacjami społecznymi, w tym podmiotami tzw. trzeciego sektora. Tego rodzaju zintegrowane podejście tworzy podstawy trwałego, zrównoważonego modelu zarządzania dobrami kultury.

Wraz z wejściem w życie kodeksu podmiotów trzeciego sektora (*Codice del Terzo Settore*)³ do krajowego porządku prawnego wprowadzono szereg nowych instru-

inate culture, and broaden access to cultural assets, in line with applicable regulations on their protection and valorization.

Implementing the *governance partecipativa* model – selected tools

In practice, *governance partecipativa* relies on a wide range of instruments, from simple forms of co-operation inspired by the traditional concept of patronage and private funding of cultural heritage protection, to more complex institutional solutions based on public-private partnership mechanisms or on the provisions of the Public Procurement Code. These regulations provide for “special forms of partnership with public authorities and organizations as well as private entities, aimed at enabling the renovation and planned conservation of immovable cultural assets, their management, public accessibility, and revalorization, through simplified procedures for identifying private partners.” The use of public procurement instruments in relation to cultural assets thus supplements the traditional set of tools employed under public-private partnership frameworks [Cavaliere 2020, pp. 14–17].

In this context, cooperation agreements (*contratti di collaborazione*) are increasingly being used. These may include not only conservation works but also initiatives aimed at improving access to and revalorization of heritage. Such solutions form part of a broader trend toward the reuse of historic buildings, which seeks to balance development needs with conservation requirements. Adapting heritage assets to contemporary uses requires an interdisciplinary approach and the involvement of diverse groups of stakeholders, not only during the planning and implementation of conservation works but also in their long-term maintenance and operation. Both scholarly literature and heritage management practice widely recognize that the adaptive reuse of historic properties should be an integral part of social, environmental, and economic development strategies. In this regard, appropriate financial instruments play a crucial role in supporting cooperation between the public sector, the private sector, and civil society organizations, including actors from the third sector. This integrated approach lays the foundation for a sustainable model of cultural heritage management.

With the entry into force of the Third Sector Code (*Codice del Terzo Settore*)³ a series of new legal instruments was introduced into the national legal framework, relating, among other things, to the management of public spaces and to activities involving non-profit entities [Mattone 2023, pp. 243–247]. These include specific types of partnership agreements, concessions for the use of real estate, and special arrangements for the provision of social services carried out in the public interest [Cisternino 2017, p. 15].

mentów prawnych odnoszących się m.in. do zarządzania przestrzenią publiczną oraz prowadzenia działalności z udziałem podmiotów należących do sektora non-profit [Mattone 2023, s. 243–247]. Wśród tych rozwiązań znalazły się określone typy umów partnerskich, koncesje na użytkowanie nieruchomości, jak również szczególne porozumienia dotyczące świadczenia usług społecznych realizowanych w interesie ogółu [Cisternino 2017, s. 15].

W ramach procesu harmonizacji przepisów włoski ustawodawca zdecydował się na włączenie regulacji art. 151 kodeksu zamówień publicznych (*Codice dei Contratti Pubblici*)⁴ do art. 71 kodeksu podmiotów trzeciego sektora. Przepis ten reguluje zasady udostępniania nieruchomości organizacjom społecznym oraz umożliwia zastosowanie uproszczonych procedur w celu wyłonienia podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie dobrami kultury, zgodnie z wymogami ich konserwacji, dostępności i waloryzacji. Nowe przepisy wprowadziły również zróżnicowane formy partnerstwa oraz innowacyjne instrumenty kontraktowania w ramach współpracy publiczno-prywatnej, ze szczególnym uwzględnieniem roli przedsiębiorstwa społecznego (*impresa sociale*) jako kluczowego elementu gospodarki solidarnej [Sanesi 2024, s. 39]. Reforma ta miała na celu nie tylko uporządkowanie dotychczasowych regulacji, lecz także stworzenie bardziej sprzyjających warunków prawnych do rozwoju przedsiębiorczości społecznej i jej aktywnego udziału w zarządzaniu dobrami wspólnymi [Fici 2017, s. 10–12].

Na gruncie doświadczeń lokalnych, które stanowiły impuls dla reform legislacyjnych na szczeblu krajowym, doktryna wypracowała nowe pojęcia opisujące innowacyjne formy działania administracji publicznej, takie jak „administracja współdzielona” (*amministrazione condivisa*) i „administracja oparta na współpracy” (*amministrazione collaborativa*) [Arena, Iaione 2015, s. 21–22]. Modele te odchodzą od klasycznego mechanizmu selekcji podmiotów wykonujących zadania publiczne na rzecz integracyjnego podejścia, opartego na partnerstwie i równorzędnym zaangażowaniu wszystkich interesariuszy [L'amministrazione condivisa 2022, s. 11–14]. Współpraca ta opiera się na założeniu, że każdy uczestnik procesu wnosi unikatowe zasoby – wiedzę, kompetencje czy innowacyjne rozwiązania – które mogą zostać wykorzystane przy wspólnym reagowaniu na potrzeby społeczności lokalnej.

Nowe podejście do relacji między administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim zaowocowało powstaniem lokalnych regulacji, często w formie regulaminów dotyczących zarządzania dobrami wspólnymi, w tym dobrami kultury. Akty te, inspirowane zasadą pomocniczości horyzontalnej (art. 118 ust. 4 Konstytucji Republiki Włoskiej), redefiniują tradycyjny model relacji obywatel–administracja, przypisując obywatelom współodpowiedzialność za ochronę i rewitalizację zasobów wspólnych oraz zarządzanie nimi [Arena 2017, s. 48–50]. Głównym instrumentem tego modelu jest „porozumienie o współpracy” (*patto di collaborazione*) – elastyczna forma umowy zawieranej między gminą a obywatelami, określająca zakres wspólnych działań oraz zasady współzarządzania dobrem wspólnym [Giusti 2018, s. 103; Accettura 2019, s. 14–18].

As part of the legislative harmonization process, the Italian legislature decided to incorporate Article 151 of the Public Procurement Code (*Codice dei Contratti Pubblici*)⁴ into Article 71 of the Third Sector Code. This provision governs the granting of real estate to civil society organizations and allows for simplified procedures to designate entities responsible for managing cultural assets, in line with conservation, accessibility, and valorization requirements. The new regulations also introduced diverse forms of partnership and innovative contractual instruments within public–private cooperation, with particular emphasis on the role of the social enterprise (*impresa sociale*) as a key element of the solidarity economy [Sanesi 2024, p. 39]. The reform aimed not only to streamline existing regulations but also to create more favorable legal conditions for the development of social entrepreneurship and its active participation in managing common goods [Fici 2017, pp. 10–12].

At the local level, which provided the impetus for national legislative reforms, legal doctrine has developed new concepts to describe innovative forms of public administration, such as “shared administration” (*amministrazione condivisa*) and “collaborative administration” (*amministrazione collaborativa*) [Arena, Iaione 2015, pp. 21–22]. These models depart from the classical mechanism of selecting entities to perform public tasks in favor of an integrative approach based on partnership and the equal involvement of all stakeholders [L'amministrazione condivisa 2022, pp. 11–14]. Such cooperation is premised on the idea that each participant contributes unique resources—knowledge, expertise, or innovative solutions—that can be harnessed in collectively responding to the needs of the local community.

A new approach to the relationship between public administration and civil society has led to the adoption of local regulations, often in the form of rules governing the management of common goods, including cultural assets. These acts, inspired by the principle of horizontal subsidiarity (Article 118(4) of the Constitution of the Italian Republic), redefine the traditional citizen–administration model by assigning citizens shared responsibility for the protection, revitalization, and management of common resources [Arena 2017, pp. 48–50]. The main instrument of this model is the “collaboration pact” (*patto di collaborazione*)—a flexible agreement between the municipality and citizens that specifies the scope of joint activities and the rules of co-managing the common good [Giusti 2018, p. 103; Accettura 2019, pp. 14–18].

The collaboration pact is an adaptable tool of participatory governance through which the municipality and active citizens jointly define the scope of intervention, the objectives of the initiative, the division of competences and resources,

Porozumienie o współpracy stanowi elastyczne narzędzie partycypacyjnego zarządzania dobrami wspólnymi, w ramach którego gmina oraz aktywni obywatele wspólnie określają zakres interwencji, cele działań, podział kompetencji i zasobów, a także czas trwania inicjatywy. W odróżnieniu od tradycyjnych form współpracy administracji z podmiotami instytucjonalnymi, mechanizm ten dopuszcza udział osób fizycznych i nieformalnych grup obywatelskich, takich jak mieszkańcy, komitety sąsiedzkie czy wspólnoty lokalne zainteresowane ochroną konkretnego dobra kulturowego. Dzięki swojej elastyczności i niskiemu stopniowi sformalizowania, porozumienie o współpracy różni się od klasycznych form współpracy, takich jak umowy koncesyjne, powierzanie zadań publicznych czy programy adopcji zabytków, i staje się innowacyjnym instrumentem wspólnego zarządzania, dostosowanym do zróżnicowanych potrzeb społeczności lokalnych [Arena 2016, s. 295–298].

W partycypacyjnym modelu zarządzania dziedzictwem kulturowym istotną rolę odgrywa partnerstwo publiczno-prywatne, traktowane jako szczególna forma współpracy, odmienna od klasycznych mechanizmów przewidzianych w kodeksie zamówień publicznych [Consiglio, D’Isanto, Pagano 2020, s. 367–370]. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa ds. Dóbr Kultury⁵, odrębność ta wynika z nadrzędnych celów partnerstwa – ochrony, udostępniania i promocji dóbr kultury – które wykraczają poza logikę ekwiwalentnej wymiany świadczeń, gdyż dotyczą wspólnego interesu publicznego. Model ten zakłada współodpowiedzialność obu stron, obejmującą nie tylko działania operacyjne, lecz także udział w kosztach i ryzyku realizacyjnym. Współpraca ta może przyjmować zróżnicowane, elastyczne formy, wspierane m.in. przez instrumenty finansowe, takie jak darowizny, ulgi podatkowe, sponsoring, oraz działalność usługową. Umożliwia to stosowanie niestandardowych kontraktów, szczególnie w projektach dotyczących konserwacji i rewitalizacji nieruchomego dziedzictwa kulturowego oraz zarządzania nim. Wspomniany model obejmuje również możliwość nieodpłatnego przekazania w koncesję zabytków nieruchomych podmiotom trzeciego sektora. Powierzane są im obiekty wymagające interwencji konserwatorskich w celu ich rewaloryzacji i udostępnienia do użytku publicznego. Model partnerstwa zakłada, że podmiot prywatny nie ponosi pełnego ryzyka ekonomicznego, administracja publiczna zachowuje zaś uprawnienia nadzorcze, w tym możliwość ingerencji w działania partnera w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi standardami konserwatorskimi. Jest to model elastyczny – nie wymaga instytucjonalizacji w formie fundacji, stowarzyszenia czy spółki o mieszanym charakterze, choć może przewidywać powoływanie struktur doradczo-koordynacyjnych, takich jak komitety sterujące lub komitety techniczne o składzie mieszanym, odpowiedzialne za programowanie działań lub ich kontrolę. Wpisuje się w ramy porozumień, o których mowa w art. 112 Kodeksu dóbr kultury, umożliwiających podmiotom prywatnym składanie propozycji projektów waloryzacyjnych. Jest on ukierunkowany na realizację konkretnych zadań inwe-

and its duration. Unlike traditional forms of co-operation between the administration and institutional actors, this mechanism allows the participation of individuals and informal civic groups, such as residents, neighborhood committees, or local communities interested in protecting a specific cultural asset. Thanks to its flexibility and limited formalization, the collaboration pact differs from classical arrangements such as concession contracts, delegation of public tasks, or monument adoption schemes, and has become an innovative instrument of shared management tailored to the varied needs of local communities [Arena 2016, pp. 295–298].

Within the participatory model of cultural heritage management, public–private partnership also plays an important role, treated as a distinctive form of cooperation different from the classical mechanisms set out in the Public Procurement Code [Consiglio, D’Isanto, Pagano 2020, pp. 367–370]. According to the official position of the Ministry of Cultural Heritage,⁵ this distinctiveness stems from the overarching aims of partnership—protection, accessibility, and promotion of cultural assets—which go beyond the logic of equivalent exchange, since they concern the shared public interest. This model presupposes co-responsibility on both sides, encompassing not only operational tasks but also the sharing of costs and implementation risks. Cooperation may take a variety of flexible forms, supported by financial instruments such as donations, tax incentives, sponsorship, and service activities. This makes it possible to use non-standard contracts, particularly in projects concerning the conservation and revitalization of immovable cultural heritage and its management. The model also provides for the possibility of granting immovable heritage assets in free concession to third-sector entities. Such entities are entrusted with monuments requiring conservation interventions in order to revalorize them and make them accessible to the public. The partnership model assumes that the private entity does not bear the full economic risk, while public administration retains supervisory powers, including the right to intervene in the partner’s actions to ensure compliance with conservation standards. The model is flexible: it does not require institutionalization in the form of a foundation, association, or mixed company, though it may provide for the creation of advisory and coordination bodies, such as steering or technical committees with mixed membership, responsible for programming or oversight. It falls within the framework of the agreements provided for in Article 112 of the Code of Cultural Heritage, which allow private entities to submit project proposals for cultural heritage valorization. This model is geared toward carrying out specific investment projects and fostering socio-cultural development in the medium and long term, in close cooperation

stycyjnych oraz wspieranie rozwoju społeczno-kulturalnego w perspektywie średnio- i długoterminowej, w ścisłej współpracy z administracją publiczną, stanowi więc cenne narzędzie odpowiadające aktualnym wyzwaniom w zakresie ochrony i udostępniania dziedzictwa kulturowego oraz zarządzania nim [Antoniazzi 2024, s. 16].

W ramach partycypacyjnego zarządzania dziedzictwem kulturowym we Włoszech funkcjonują również inne formy współpracy, nierzadko realizowane na podstawie tzw. umów atypowych. Ich stosowanie możliwe jest m.in. dzięki temu, że w obszarze świadczenia usług kulturalnych nie istnieje bezwzględny obowiązek stosowania wszystkich norm i procedur przewidzianych w kodeksie zamówień publicznych⁶.

Opisane tu formy *governance partecipativa* stały się impulsem do rozwoju kolejnych instytucjonalnych rozwiązań, w tym również legislacyjnych, które znalazły wyraz m.in. w regulacjach tzw. partnerstwa nietypowego (*partenariato atipico*), uregulowanego w art. 71 ust. 3 kodeksu podmiotów trzeciego sektora [Simonati 2021, s. 250]. Zgodnie z tym przepisem, będące własnością Skarbu Państwa, regionów, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów publicznych zabytki nieruchomości, za które nie jest pobierany czynsz i które wymagają prac restauratorskich, mogą być przekazywane w drodze koncesji podmiotom należącym do trzeciego sektora, prowadzącym działalność pożytku publicznego o charakterze kulturalnym. W wypadku koncesji na użytkowanie zabytków przewidziano możliwość zastosowania preferencyjnego czynszu, ustalanego przez właściwe organy administracji publicznej. Dochód z tego czynszu przeznaczany jest na działania rewitalizacyjne i adaptacyjne realizowane przez koncesjonariusza na jego koszt, z możliwością nadania zabytkowi nowej funkcji użytkowej, służącej prowadzeniu działalności kulturalnej [Antoniazzi 2024, s. 20].

Ponadto nowy kodeks zamówień publicznych wprowadza szczególne regulacje dotyczące tzw. partnerstwa społecznego, uregulowanego w art. 201, oraz umów nieodpłatnych, wskazanych w art. 134 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1. Przepisy te mają na celu promowanie szerszego zaangażowania podmiotów trzeciego sektora w realizację działań służących interesowi ogólnemu. Celem koncesji na użytkowanie jest realizacja projektu zarządzania zabytkami, który zapewni ich właściwe utrzymanie, dostępność dla społeczeństwa oraz optymalną waloryzację. Wybór koncesjonariusza odbywa się na podstawie uproszczonych procedur, a czas trwania koncesji jest uzależniony od okresu amortyzacji inwestycji, traktowanej jako element równowagi ekonomiczno-finansowej przedsięwzięcia [Antoniazzi 2019, s. 68].

Podsumowanie

Włoski system ochrony dziedzictwa kulturowego przechodzi w ostatnich dekadach głęboką transformację. Tradycyjny model ochrony, oparty na centralistycznym zarządzaniu i dominującej roli administracji publicznej, okazał się niewystarczający w obliczu narastających wyzwań, takich jak ograniczenia budżetowe, potrzeba skutecznego zago-

with public administration, and thus represents a valuable tool for addressing current challenges in cultural heritage protection, accessibility, and management [Antoniazzi 2024, p. 16].

Other forms of cooperation also operate within Italy's participatory heritage management framework, often based on so-called atypical contracts. Their use is possible, in part, because in the field of cultural services there is no absolute requirement to apply all the norms and procedures of the Public Procurement Code.⁶

The forms of *governance partecipativa* described here have also stimulated further institutional innovations, including legislative reforms, expressed for instance in the regulations on atypical partnerships (*partenariato atipico*), set out in Article 71(3) of the Third Sector Code [Simonati 2021, p. 250]. Under this provision, immovable cultural assets owned by the State, regions, local authorities, or other public entities, which are rent-free and require restoration work, may be granted in concession to third-sector entities engaged in cultural activities of public interest. In the case of concessions for the use of cultural assets, the law also provides for preferential rents, set by the competent public authorities. Revenue from such rents must be allocated to revitalization and adaptation works carried out at the concessionaire's expense, with the possibility of assigning the asset a new functional use serving cultural purposes [Antoniazzi 2024, p. 20].

In addition, the new Public Procurement Code introduces specific provisions on social partnerships, regulated in Article 201, and on unpaid contracts, provided for in Article 134(1) in conjunction with Article 8(1). These rules are intended to promote broader involvement of third-sector entities in activities serving the public interest. The purpose of a concession for use is to implement a heritage management project that ensures proper maintenance, public accessibility, and optimal valorization. The concessionaire is selected through simplified procedures, and the concession's duration is tied to the amortization period of the investment, treated as part of the project's economic-financial balance [Antoniazzi 2019, p. 68].

Conclusions

In recent decades, the Italian system of cultural heritage protection has undergone profound transformation. The traditional model, based on centralized management and the dominant role of public administration, has proven inadequate in the face of mounting challenges such as budgetary constraints, the need to integrate heritage assets into local development, and broader socio-economic change. As a result, the concept of *governance partecipativa* has gained increasing prominence. This approach rests on the recognition of cultural heritage as a com-

spodarowania zabytków w kontekście rozwoju lokalnego czy też przeobrażenia społeczno-gospodarcze. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera koncepcja *governance partecipativa*, która opiera się na uznaniu dziedzictwa kulturowego za dobro wspólne i zakłada współzarządzanie nim przez różnorodne podmioty, przy czym państwu pozostawia się rolę koordynatora i gwaranta spójności ich działań. W tym ujęciu dziedzictwo przestaje być postrzegane jedynie jako zbiór zabytków wymagających konserwacji i administracyjnej ochrony, a zaczyna być traktowane jako zasób społeczny, kulturowy i ekonomiczny, tworzony i definiowany przez wspólnoty lokalne. Oznacza to poszerzenie zakresu podmiotów uprawnionych do współuczestnictwa w polityce ochrony i zarządzania dziedzictwem – obok instytucji publicznych biorą w tym udział organizacje pozarządowe, fundacje, stowarzyszenia, a także przedsiębiorstwa społeczne i grupy obywatelskie, które wnoszą kapitał społeczny, kompetencje oraz nowe modele zarządzania. Z instytucjonalnego punktu widzenia rozwój partycypacyjnych form zarządzania dziedzictwem kulturowym znajduje wyraz w implementacji instrumentów prawnych umożliwiających współpracę między sektorem publicznym i prywatnym. Należą do nich m.in. umowy o współpracy, partnerstwo publiczno-prywatne czy też procedury udostępniania i użytkowania dóbr kultury przez podmioty trzeciego sektora. Istotnym elementem tej zmiany paradygmatu jest również otwarcie na dialog z obywatelami oraz wdrażanie mechanizmów konsultacji i oceny społecznej, które sprzyjają budowaniu relacji zaufania i legitymizacji podejmowanych decyzji. Wdrożenie partycypacyjnego modelu zarządzania nie jest jednak pozbawione wyzwań. Wciąż dostrzegalna jest fragmentacja kompetencyjna między szczeblami administracji – państwowym, regionalnym i lokalnym – co utrudnia koordynację działań. Niewystarczająca zdolność instytucjonalna wielu podmiotów publicznych ogranicza ich efektywność we współpracy z partnerami zewnętrznymi. Ponadto brak jednoznacznych standardów ewaluacji skuteczności form partycypacyjnych może prowadzić do formalizacji działań bez realnego zaangażowania społecznego.

Reasumując, *governance partecipativa* stanowi odpowiedź na potrzebę modernizacji systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, zorientowanej na współdziałanie, elastyczność i wielopodmiotowość. Model ten, choć wymagający odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego i kultury współpracy, oferuje szansę na bardziej zrównoważony i demokratyczny sposób zarządzania dobrami kultury, który lepiej odpowiada na wyzwania XXI wieku i złożoność dziedzictwa kulturowego jako fenomenu społeczno-kulturowego. Rdzeń tego modelu stanowi aktywna i świadoma rola społeczeństwa obywatelskiego, gotowego do współdzielenia odpowiedzialności i współuczestniczenia w kształtowaniu polityki ochrony i waloryzacji dziedzictwa. To właśnie ta obywatelska energia może w przyszłości okazać się najtrwalszym gwarantem skutecznej ochrony i zrównoważonego rozwoju zasobów kulturowych.

mon good and presupposes its co-management by a wide range of actors, with the state acting primarily as coordinator and guarantor of coherence. In this perspective, heritage is no longer seen merely as a collection of monuments requiring conservation and administrative protection, but as a social, cultural, and economic resource, shaped and defined by local communities. This shift entails expanding the range of actors entitled to participate in heritage protection and management policies. Alongside public institutions, non-governmental organizations, foundations, associations, social enterprises, and civic groups are now engaged, contributing social capital, expertise, and innovative management models. From an institutional standpoint, the development of participatory forms of heritage management is reflected in the introduction of legal instruments enabling cooperation between the public and private sectors. These include, among others, collaboration agreements, public-private partnerships, and procedures granting third-sector entities access to and use of cultural assets. A further essential element of this paradigm shift is the opening of dialogue with citizens and the adoption of mechanisms for consultation and social evaluation, which foster trust and strengthen the legitimacy of decision-making processes. The implementation of a participatory management model is not, however, without its challenges. Competences remain fragmented among national, regional, and local levels of administration, hindering effective coordination. The limited institutional capacity of many public bodies reduces their effectiveness in collaboration with external partners. Moreover, the absence of clear standards for evaluating the effectiveness of participatory mechanisms risks producing formalized procedures without genuine civic engagement.

In sum, *governance partecipativa* represents a response to the need to modernize the system of cultural heritage protection, orienting it toward cooperation, flexibility, and multi-actor involvement. Although it requires robust institutional support and a culture of collaboration, this model offers the prospect of a more sustainable and democratic approach to cultural heritage management, which is better suited to the challenges of the twenty-first century and to the complexity of heritage as a socio-cultural phenomenon. At its core lies the active and conscious role of civil society, willing to share responsibility and participate in shaping policies for the protection and enhancement of heritage. It is precisely this civic energy that may ultimately prove the most enduring guarantee of effective protection and the sustainable development of cultural resources.

- ¹ Zjawisko to opisywane jest również w polskiej literaturze przedmiotu. Interpretując postępujące przemiany doktrynalne, niektórzy autorzy wskazują, że współczesna koncepcja dziedzictwa kulturowego nabiera coraz bardziej charakteru podmiotowego, gdyż „kluczowe znaczenie mają w niej wartości/znaczenia przypisywane przez interesariuszy (nie ich przedmiotowa charakterystyka)”, a konsekwencją tej przemiany jest m.in. „powszechne przyjęcie w słowniku międzynarodowym pojęcia »dziedzictwo« (podmiotowe), w miejsce pojęcia »zabytek« (przedmiotowe)” [Szymgin 2023, s. 10].
- ² Kodeks przetłumaczył na jęz. polski Andrzej Moś [Kodeks dóbr kultury 2017].
- ³ Dekret ustawodawczy z dnia 3 lipca 2017 r., nr 117, Kodeks podmiotów trzeciego sektora, opublikowany w *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nr 179 z dnia 2 sierpnia 2017 r., S.O. nr 43.
- ⁴ Dekret ustawodawczy z dnia 18 kwietnia 2016 r., nr 50, Kodeks zamówień publicznych, opublikowany w *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nr 91 z dnia 19 kwietnia 2016.
- ⁵ Circolare 9 giugno 2016, n. 17461, § 11.
- ⁶ W latach 2017–2021 podjęto szereg inicjatyw w ramach szczególnych form partnerstwa publiczno-prywatnego, obejmujących różne instytucje kultury: testowano innowacyjne rozwiązania w zakresie zarządzania dziedzictwem kulturowym, przy czym wiele z tych działań miało charakter eksperymentalny. Znaczenie i potencjał tych praktyk znalazły wyraz w utworzeniu Krajowego Obserwatorium ds. Specjalnych Partnerstw Publiczno-Prywatnych, ze szczególnym uwzględnieniem projektów realizowanych w muzeach oraz parkach archeologicznych.

- ¹ This phenomenon is also discussed in Polish scholarly literature. Interpreting ongoing doctrinal changes, some authors point out that the contemporary concept of cultural heritage is taking on an increasingly subjective character, since “its key significance lies in the values/meanings attributed to it by stakeholders (rather than in its objective characteristics).” A consequence of this shift is, among other things, “the widespread adoption in international discourse of the notion of ‘heritage’ (subjective) in place of the notion of ‘monument’ (objective)” [Szymgin 2023, p. 10].
- ² The Code was translated into Polish by Andrzej Moś [Code of Cultural Heritage 2017].
- ³ Legislative Decree of July 3, 2017, no. 117, *Third Sector Code*, published in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, no. 179 of 2 August 2017, Supplement No. 43.
- ⁴ Legislative Decree of April 18, 2016, no. 50, *Public Procurement Code*, published in *Gazzetta Ufficiale*, no. 91 of 19 April 2016.
- ⁵ ircolare 9 giugno 2016, n. 17461, § 11.
- ⁶ Between 2017 and 2021, a number of initiatives were undertaken within the framework of special forms of public-private partnership involving various cultural institutions. These included experimental projects testing innovative solutions for cultural heritage management, many of which were pilot in nature. The significance and potential of these practices were reflected in the creation of the National Observatory on Special Public-Private Partnerships, with particular attention to projects implemented in museums and archaeological parks.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Accettura Barbara, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, „Federalismi.it” 2019, nr 16.
- Aicardi Nicola, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, „Aedon” 2003, nr 1.
- Amari Monica, *Progettazione Culturale – Metodologia e strumenti di cultural planning*, Milano 2006.
- Antoniazzi Sandra, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, „Federalismi.it” 2024, nr 8.
- Antoniazzi Sandra, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, [w:] *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, t. 1, praca zbior., Napoli 2019.
- Arena Gregorio, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, „Rivista trimestrale di diritto pubblico” 2017, nr 1.
- Arena Gregorio, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, [w:] *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, red. Marco Bombardelli, Trento 2016.
- Arena Gregorio, Iaione Christian, *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma 2015.
- Cavaliere Stefania, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, „Amministrazione in cammino” 2020, nr 2.

- Cisternino Guido, *Gli strumenti finanziari e la finanza sociale alla luce della riforma del Terzo settore*, „Rivista Impresa sociale” 2017, nr 10.
- Cocco Antonello, *La “fondazione di partecipazione” quale organismo di carattere pubblicistico*, *LeggiOggi.it* 2014, nr 9, <https://www.leggioggi.it/fondazione-partecipazione-quale-organismo-carattere-pubblicistico/> (dostęp: 10.05.2025).
- Consiglio Stefano, D'Isanto Marco, Pagano Fabio, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, „Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage. Supplementi” 2020, nr 11.
- Fici Antonio, *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura sistematica*, „Rivista Impresa sociale” 2017, nr 9.
- Fidone Gianfrancesco, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, „Aedon” 2012, nr 1–2.
- Foà Sergio, *La gestione dei beni culturali*, Torino 2001.
- Giampieretti Marco, *Il sistema italiano di salvaguardia del patrimonio culturale e i suoi recenti sviluppi nel quadro internazionale ed europeo*, [w:] *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, cz. 1, Venezia 2011.

- Giusti Alessandro, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli 2018.
- Kodeks dóbr kultury i krajobrazu Republiki Włoskiej, red. Andrzej Moś, Gdańsk 2017.
- L'amministrazione condivisa, red. Gregorio Arena, Marco Bombardelli, Napoli 2022.
- Landriani Lori, *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, Milano 2012.
- Liguori Fiorenzo, *I servizi culturali come servizi pubblici, „Federalismi”* 2018, nr 1.
- Mattone Manuela, *Conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale: il ruolo degli Enti del Terzo Settore, [w:] Restauro dell'architettura. Per un progetto di qualità*, red. Stefano Della Torre, Valentina Russo, Roma 2023.
- MiBAC, *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*, Roma 2008.
- Montella Massimo, *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana, [w:] La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia. Atti del convegno di studi in occasione del 5° anno della rivista (Macerata, 5–6 novembre 2015)*, Macerata 2016.
- Mottesse Elisabetta, *La convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società e la sua interazione nello spazio Giuridico europeo. Spunti di riflessione, „Freedom, Security & Justice. European Legal Studies”* 2020, nr 3.
- Nuzzo Mariano, Borea Serena, Como Brunella, *Il Miglio d'Oro e le ville vesuviane. Esperienze di tutela e scelte di valorizzazione in un territorio fragile, [w:] Restauro dell'architettura. Per un progetto di qualità*, red. Stefano Della Torre, Valentina Russo, Roma 2023.
- Sanesi Irene, *Governance e altri discorsi, [w:] Cantiere Città. Potenziare le competenze per una città culturale sostenibile*, praca zbior., Roma 2024.
- Settis Salvatore, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano 2005.
- Severini Giuseppe, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, „Rivista giuridica dell'edilizia” 2015, nr 6.
- Simonati Alessandro, *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, „Rivista giuridica di Urbanistica” 2021.
- Szmygin Bogusław, *Współczesna teoria konserwatorska w świetle tekstów doktrynalnych – zmiana paradygmatu, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation”* 2023, nr 75.
- Troilo Silvio, *I rapporti tra P.A. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale, „L'Amministrazione Italiana”* 2007, nr 3.
- Volpe Giulio, *Archeologia pubblica*, Roma 2022.

Akty prawne / Legal acts

- Decreto legislativo n. 50/2016, Codice dei contratti pubblici, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr 91, 19.04.2016.
- Decreto legislativo n. 117/2017, Codice del Terzo Settore, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr 179, 2.08.2017, Suppl.Ordinario n. 43.
- Decreto legislativo n. 42/2004, Codice dei Beni culturali e del paesaggio, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr 45, 24.02.2004.
- Legge n. 352/1997, Disposizioni sui beni culturali, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr 243, 17.10. 1997.

Streszczenie

Governance partecipativa to jedna z metod ochrony dziedzictwa kulturowego szeroko stosowana we Włoszech, która polega na zaangażowaniu różnych podmiotów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, w zarządzanie dziedzictwem kulturowym i rozwój tego dziedzictwa. Ma na celu zapewnienie powszechnej dostępności dziedzictwa kulturowego oraz jego użyteczności dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, przy jednoczesnym propagowaniu aktywnego udziału społeczności w jego ochronie i zwiększaniu jego wartości. Opiera się na koncepcji traktowania dóbr kultury jako specyficznych „dóbr wspólnych”, które wymagają rozwiniętych, wielopoziomowych ram zarządzania łączącego elementy administracyjne, prawne i ekonomiczne. W praktyce włoskiej w ramach zarządzania partycypacyjnego wykorzystywane są różne narzędzia: zarówno proste formy nawiązujące do koncepcji mecenatu i prywatnego finansowania ochrony dóbr kultury, jak i bardziej złożone, oparte na uregulowaniach kodeksu zamówień publicznych. Funkcjonują też szczególne formy partnerstwa publiczno-prywatnego mające na celu umożliwienie konserwacji i rewaloryzacji nieruchomości dóbr kultury poprzez uproszczone procedury wskazania partnera prywatnego.

Abstract

Governance partecipativa is one of the key methods employed in Italy for the protection of cultural heritage. This approach involves the engagement of various stakeholders—both public and private—in the management and development of cultural assets. Its primary aim is to ensure broad accessibility to cultural heritage and to enhance its value and utility for all interested parties, while simultaneously promoting active community participation in its protection and valorisation. This model is grounded in the concept of treating cultural assets as specific ‘common goods’, which require sophisticated, multi-level governance frameworks that integrate administrative, legal, and economic elements. In Italian practice, participatory governance encompasses a range of tools: from simpler mechanisms that draw on traditional concepts of patronage and private funding for heritage preservation, to more complex instruments regulated by the Public Procurement Code. Furthermore, Italy has established particular forms of public-private partnerships designed to facilitate the conservation and revalorization of immovable cultural assets. These partnerships often operate through simplified procedures for identifying private partners.