



3 APRILE 2024

Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici

di Sandra Antoniazzi

Professore associato di Diritto dell'economia
Università di Roma Tor Vergata



Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*

di **Sandra Antoniazzi**

Professore associato di Diritto dell'economia
Università di Roma Tor Vergata

Abstract [It]: Il contributo esamina il partenariato pubblico-privato per interventi di conservazione e di valorizzazione di beni culturali immobili e mobili nella forma atipica (e meno nota) prevista dall'art. 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, del Titolo III "I contratti nel settore dei beni culturali" in un contesto di evidente specialità. Questo schema di collaborazione si caratterizza per la flessibilità, necessaria nel settore del patrimonio culturale, e suscita interessanti spunti di riflessione e di approfondimento di esperienze innovative.

Title: Cultural Heritage and Atypical Public-Private Partnerships in the Public Contracts Code

Abstract [En]: The article examines the public-private partnership for conservation and valorisation works on immovable and movable cultural heritage in the atypical (and lesser known) form envisaged by Article 134, par. 2, of the Public Contracts Code, of Title III "Contracts in the cultural heritage sector" in a context of evident specialisation. This collaboration scheme is characterised by flexibility, which is necessary in the cultural heritage sector, and allows for interesting insights and innovative experiences.

Parole chiave: Beni culturali immobili e mobili, Conservazione e valorizzazione, Partenariato pubblico-privato speciale (art. 134, comma 2, d.lgs. n. 36/2023), Progetti innovativi

Keywords: Immovable and movable cultural heritage, Conservation and valorization, Special public-private partnership (Art. 134(2) Legislative Decree No. 36/2023), Innovative projects

Sommario: **1.** Introduzione: l'ambito dell'indagine. **2.** Il partenariato pubblico-privato atipico previsto dall'art. 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) per assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela e alla valorizzazione. **3.** Forme speciali di partenariato e l'intreccio con norme del Codice del Terzo settore. **4.** Il confronto con la concessione, la sponsorizzazione e la finanza di progetto. **5.** Il PPP speciale e la politica europea di intervento a partire dal Libro Verde del 2010. **6.** Considerazioni conclusive e alcune recenti iniziative di partenariato speciale.

1. Introduzione: l'ambito dell'indagine

Il contributo esamina alcune particolari soluzioni operative per interventi di conservazione e di valorizzazione dei beni culturali basate sulla forma atipica (e meno nota) di partenariato pubblico-privato prevista per tali attività dall'art. 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici¹, come collaborazione tra soggetti pubblici ed enti e organismi pubblici e tra soggetti pubblici e privati; la disposizione è contenuta nel Titolo III "I contratti nel settore dei beni culturali" in un contesto di specialità. Questo schema di rapporti si distingue dalla formula della c.d. "amministrazione condivisa"² assai interessante, ma

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Art. 134 "Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato" del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

² In tema v. G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; per la stretta relazione con i beni comuni, categoria a cui si riconducono i beni culturali v. G. ARENA, C. IAIONE (a cura di),



prevalentemente adottabile per alcuni interventi di conservazione (o manutenzione) realizzati da cittadini promotori in base a patti di collaborazione con gli enti pubblici (soprattutto enti locali) titolari della gestione dei beni (ad es. beni culturali comunali o verde pubblico).

Nel tempo, il coinvolgimento di soggetti privati si è evoluto verso forme articolate di collaborazione con gli enti pubblici per la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, diverse dall'erogazione di servizi da parte di un'impresa con prestazioni specifiche in attuazione della gestione indiretta disciplinata dal Codice dei beni culturali sul presupposto di una concessione o di un appalto pubblico di servizi³.

L'approfondimento del partenariato pubblico-privato come strumento speciale che si caratterizza per la flessibilità, aspetto necessario per la valorizzazione dei beni culturali, consente alcuni interessati spunti di riflessione e di innovazione. Tuttavia, l'applicazione del partenariato in questo settore suscita dibattito riguardo alla coesistenza di diversi interessi anche conflittuali e al complesso delle norme, fonte di un frequente contenzioso. Si consideri ad es., il caso dei musei e dei servizi aggiuntivi al servizio museale principale di fruizione pubblica, la cui disciplina è stata oggetto di modifiche con difficoltà interpretative. Per la cooperazione tra amministrazione e privati al fine della valorizzazione dei beni culturali, la base giuridica è rinvenibile in diverse disposizioni del Codice dei beni culturali e del Codice dei contratti pubblici, nonché in alcune norme del Codice del Terzo settore⁴. La valorizzazione è di certo un ambito elettivo in cui ben si inserisce la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, ma la frammentazione delle norme e la lentezza degli adeguamenti alle esigenze concrete hanno di certo ostacolato l'azione delle amministrazioni e l'interesse costante dei privati.

La questione critica è l'individuazione delle modalità e degli strumenti più adatti per promuovere la partecipazione del privato alla gestione dei beni culturali mediante forme di partenariato; una nota relazione del 2016 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti⁵ ha valutato le complessive iniziative di partenariato pubblico-privato finalizzate alla valorizzazione, nel periodo dal 2012 al 2016 prima dell'introduzione del partenariato atipico, evidenziando un bilancio non particolarmente positivo in relazione all'efficacia e al numero degli interventi nonché alle cause dell'insuccesso.

In generale, la difficoltà di estendere la partecipazione dei privati dipende soprattutto dal quadro intricato della disciplina; ad es., tra le varie forme di collaborazione, la relazione ha considerato la sponsorizzazione, che genera un rapporto negoziale tra ente pubblico e *sponsor*, ed è regolata dal d.m. 19 dicembre 2012

L'Italia dei beni comuni, Carocci, Roma, 2012; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring Club Italiano, Milano, 2020, pp. 207-209.

³ Art. 115 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

⁴ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁵ Relazione approvata con la Delibera 4 agosto 2016, n. 8/2016/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, relativa a *Iniziativa di Partenariato Pubblico-Privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*.

relativo alle norme tecniche e dalle linee guida⁶ in attuazione dell'art. 120 del Codice dei beni culturali. I casi individuati di sponsorizzazione sono davvero pochi, di modesto importo e territorialmente localizzati nelle Regioni del nord e del centro Italia, nonostante questo strumento rappresenti una valida soluzione di integrazione delle limitate risorse pubbliche da destinare alla valorizzazione dei beni culturali. Per alcune note esperienze di sponsorizzazione di rilevante entità economica, le considerazioni non sono migliori nel senso che, ad es. quella relativa al restauro del Colosseo ha evidenziato notevoli ritardi nell'attuazione delle procedure e dei lavori, considerata la data di stipulazione dell'accordo⁷.

Ulteriori strumenti di collaborazione sono previsti dall'art. 112 del Codice dei beni culturali, che riguarda gli accordi tra Ministero della Cultura ed enti territoriali per la valorizzazione di beni di proprietà pubblica, dall'art. 121 sulla collaborazione tra questi enti pubblici e le fondazioni bancarie mediante protocolli d'intesa e dagli artt. 115 e 117 per le concessioni a terzi di attività di valorizzazione e di gestione di servizi per il pubblico. La cooperazione promossa è, nella sostanza, aperta e dinamica, dato che può includere diversi soggetti pubblici e privati sia in una forma non strutturata mediante accordi o convenzioni, sia con soluzioni istituzionalizzate in fondazioni di partecipazione o in schemi societari.

2. Il partenariato pubblico-privato atipico previsto dall'art. 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) per assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela e alla valorizzazione

Il partenariato speciale introdotto⁸ dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) si riferiva ai soli beni culturali immobili, ambito che è stato esteso ai beni mobili dall'art. 132, comma 2, del nuovo Codice; al fine di assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla sua tutela e valorizzazione, lo Stato, Regioni ed enti territoriali possono attivare⁹ *forme speciali* di partenariato con enti e organismi pubblici (partenariato pubblico-pubblico) e con soggetti privati (partenariato pubblico-privato), dirette a consentire “il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali” mediante *procedure semplificate* per individuare il partner privato. Infatti, l'ambito di applicazione riguarda i beni culturali in senso comprensivo includendo i beni immobili e mobili con possibilità di combinazioni, dato

⁶ In seguito, la circolare 17 giugno 2016, n. 28, del Ministero dei beni culturali ha inteso semplificare le procedure indicando indirizzi per l'applicazione degli artt. 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici. V. S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picotizza*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 67 ss.

⁷ Si rinvia alla Relazione della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti, cit., 47 ss. La stipulazione del contratto di sponsorizzazione risale al 21 gennaio 2011 e alla data della Relazione ancora non risultava attuato l'obiettivo di valorizzazione.

⁸ Art. 151.

⁹ La norma precisa, come il precedente art. 151, “con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente”.

che la norma non precisa limiti da questo punto di vista. Questa innovazione normativa consente progetti integrati di valorizzazione ancora più interessanti, ad es. con riferimento ai musei, ai relativi beni e allestimenti.

Per le procedure semplificate, le modalità possono essere “analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall’articolo 8”; la disposizione richiama il principio di autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni nel perseguimento delle finalità istituzionali che consente la stipulazione di qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti previsti dal Codice dei contratti pubblici e dalla legge, nonché la possibilità di ricevere “per donazione beni e prestazioni rispondenti all’interesse pubblico *senza obbligo di gara*”. Il riferimento all’art. 8 comporta qualche dubbio circa l’utile collegamento con l’art. 134, comma 2, del Codice; tuttavia, può essere rilevante l’assenza di un obbligo di gara per le procedure di individuazione del partner privato, considerate le ammesse procedure semplificate. Il punto meriterebbe un chiarimento normativo o indicazioni interpretative da parte del Ministero della Cultura, dato che già l’art. 151, comma 3, del precedente Codice richiamava le procedure semplificate previste per la sponsorizzazione *ex* comma 1 dell’art. 151 e art. 101 del Codice dei beni culturali.

In sostanza, la formulazione dell’art. 134, comma 2, potrebbe contribuire ad una più estesa applicazione del partenariato speciale, coinvolgendo istituti e luoghi della cultura per le sedi e i beni culturali ad essi afferenti e soggetti privati (imprese ed enti *non profit*), mediante soluzioni di progettazione strategica per beni culturali immobili e mobili e le molteplici finalità previste dalla disposizione.

Inoltre, il comma 1 dell’art. 134 prevede la possibile stipulazione di *contratti gratuiti* per tutte le attività di tutela e di valorizzazione, in base ai principi di cui all’art. 8, comma 1, sul presupposto di prescrizioni espresse dall’amministrazione competente circa la progettazione e l’esecuzione delle opere e forniture, la direzione dei lavori e il collaudo. Questo schema contrattuale, diverso dalla sponsorizzazione *ex* comma 4, contiene una *ratio* di ulteriore apertura alla collaborazione con gli enti *non profit* oppure con gli enti *profit* che intendano contribuire al sostegno della cultura a titolo gratuito mediante interventi che richiedono comunque uno schema negoziale senza obbligo di gara *ex* comma 3; probabilmente per queste soluzioni potranno essere riconosciute agevolazioni fiscali.

L’affermazione del modello di collaborazione tra pubblico e privato ha richiesto una rivoluzione “culturale” dell’amministrazione come evoluzione “coraggiosa” nell’esercizio della discrezionalità amministrativa e tecnica, al fine di sperimentare gli strumenti a disposizione, sul presupposto della loro conoscenza, dato che spetta all’ente pubblico la scelta tra gli schemi di cooperazione indicati dalla circolare ministeriale¹⁰ 9 giugno 2016, non sostituita da un atto più recente. Invero già l’art. 151, comma

¹⁰ Nota-circolare 9 giugno 2016, n. 17461; v. “Le forme speciali di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali”; ad oggi non risulta una diversa circolare in relazione al testo dell’art. 134 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

3, del precedente Codice dei contratti pubblici¹¹ prevedeva, con una formulazione quasi identica, questa forma agevole di collaborazione come partenariato speciale. Quindi, dal 2016 il Ministero si è orientato verso la necessaria promozione e applicazione di forme “ibride” di partenariato non facilmente inquadrabili in uno specifico schema giuridico, ma agevoli e che possono favorire la gestione di istituti e luoghi della cultura poco valorizzati, come illustrato dal punto 11 della circolare¹².

La disposizione *ex art.* 151, comma 3, del precedente Codice è stata definita *norma aperta* il cui contenuto applicativo può meglio adattarsi alle esigenze del caso concreto anche con interventi di sperimentazione. L’istituto, che ha natura contrattuale, è presupposto di un “rapporto convenzionale di durata” e non comporta, quindi, l’istituzione di una specifica struttura organizzativa in forma di fondazione o di associazione oppure d’impresa, pur ammissibili comitati o “cabine di regia” per incontri tecnici di composizione mista; al partner privato è attribuito il monitoraggio o l’orientamento della fase esecutiva. Il Ministero delinea la possibilità di collegare il partenariato speciale agli accordi di cui all’art. 112 del Codice dei beni culturali la cui *ratio* è la definizione di politiche strategiche di sviluppo culturale territoriale mediante soggetti specifici oppure agli accordi volti a regolare servizi strumentali per la valorizzazione e la fruizione con la partecipazione dei privati interessati.

La disposizione istitutiva del partenariato speciale è una “norma in bianco” che consente accordi di contenuto indeterminato e “creativo”, anche se necessariamente vincolati dalla realizzazione di interessi pubblici secondo diverse combinazioni. Infatti, l’art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore in base al quale “I beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l’uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del Terzo settore a condizioni agevolate e secondo le procedure semplificate di cui all’articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”. Inoltre, l’art. 89, comma 17, prevede che “In attuazione dell’articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, le Regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore individuati attraverso le procedure semplificate di cui all’articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica”.

Nonostante gli espressi riferimenti normativi e l’estensione dell’istituto ai beni mobili *ex art.* 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici del 2023, questo modello di partenariato necessita di una ricostruzione unitaria, al fine di promuovere un nuovo processo di efficace valorizzazione coinvolgendo il Ministero

¹¹ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

¹² Punto 11, “Le forme speciali di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali”, della circolare 9 giugno 2016.

della Cultura, le Regioni e gli enti territoriali, le comunità e i privati, secondo gli intenti della Convenzione quadro di Faro del Consiglio d'Europa, superando così l'impostazione tradizionale e la distinzione tra settore pubblico e settore privato in base alla gestione diretta e indiretta mediante la concessione in base all'art. 115 del Codice dei beni culturali.

La realtà si è, in effetti, evoluta verso forme non del tutto inquadrabili in schemi giuridici predefiniti, suscitando un acceso dibattito sull'applicazione di adeguati strumenti di collaborazione. In particolare, ciò è emerso nella sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 che ha valorizzato la sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 Cost.* come presupposto dell'attuale tendenza a superare lo schema dell'esclusiva azione pubblica come "intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese".

Peraltro, per garantire la costante ed efficiente presenza dello Stato nel settore dei beni culturali, è necessario garantire maggiori risorse finanziarie e personale professionalmente preparato nel rapporto di collaborazione tra pubblico e privato, dato che comporta una relazione e un confronto impegnativi per gli obiettivi strategici e i mezzi necessari all'attuazione. Di certo, può contribuire un contesto territoriale favorevole per la comunità e le imprese, che si distinguono per inventiva e capacità progettuale anche mediante soluzioni organizzative alternative o diverse rispetto a quelle previste dal Codice dei beni culturali.

In sostanza, per le iniziative sperimentali di collaborazione tra soggetti pubblici (spesso proprietari di beni meno noti) e privati, che non sono esattamente riconducibili agli schemi previsti dal Codice dei beni culturali per le caratteristiche degli interventi, si adotta lo schema del partenariato speciale con profili assai diversi rispetto al partenariato contrattuale tipico e alla concessione, preferendo una collaborazione su un *piano paritario* rispetto al rapporto tra ente che esercita un potere autoritativo e soggetto privato (imprese o associazioni *non profit*).

Con riferimento agli strumenti della concessione di servizi e della concessione in uso di beni culturali tra Codice dei contratti pubblici e Codice dei beni culturali, spesso l'amministrazione rallenta le iniziative private di valorizzazione volte ad ampliare la fruizione dei beni culturali, poiché i modelli tradizionali risultano inadeguati. Il partenariato può essere, invece, orientato verso soluzioni, realizzabili in tempi ragionevoli, di sperimentazione progettata per il caso concreto, anche mediante iniziative intraprese dal "privato sociale" e non solo di *crowdfunding*, oppure di costituzione di imprese culturali con un radicamento territoriale, espressione della comunità come imprenditorialità sociale, che manifesta un'attitudine alla



collaborazione secondo il modello della sostenibilità economica e considera l'impatto economico e sociale, oltre allo spiccato interesse per il settore dei beni culturali.

In effetti, le iniziative di questo nuovo partenariato atipico sono intraprese anche da soggetti che sono pienamente inseribili nel settore dell'impresa *profit* o nelle associazioni *non profit* in senso tradizionale con obiettivi di valorizzazione culturale e di sostenibilità economica mediante attività di natura imprenditoriale e commerciale, strumento di attuazione della missione culturale. Queste organizzazioni coinvolgono le comunità e derivano da proposte specifiche dei privati del territorio in cui è centrale la collaborazione con soggetti pubblici; il modello di attività è del tutto particolare, in quanto il presupposto è l'interesse a prendersi cura del patrimonio culturale nel territorio di appartenenza come iniziativa civica di "riappropriazione del bene comune culturale" e del "museo comune", finalità ben inseribili nel Terzo settore e presenti anche nell'amministrazione condivisa¹³.

Un'esperienza significativa riguarda il caso dell'iniziativa di valorizzazione del Parco archeologico dei Campi Flegrei¹⁴ sulla base di un piano strategico e di un nuovo modello di gestione volto ad ampliare la fruizione, considerata l'inadeguatezza dei modelli tradizionali, come ad es., la gestione diretta, non adeguatamente sostenibile dagli enti competenti, la concessione di servizi oppure la concessione in uso di beni culturali, schemi che comportano disponibilità di investimenti rilevanti. La flessibilità del partenariato atipico, adattabile al caso concreto, consente il coinvolgimento della comunità nella gestione del patrimonio culturale, tra l'altro ben in linea con la Convenzione di Faro¹⁵.

In questa esperienza è, infatti, centrale il ruolo della comunità, dato che all'iniziativa hanno partecipato cittadini, associazioni locali *non profit* e imprenditori, soggetti titolari di interessi culturali e di sviluppo territoriale, che hanno contribuito con risorse e competenze. I cittadini non s'inseriscono solo come utenti, ma come controparte nei procedimenti di attuazione della missione tramite associazioni culturali; il modello di attività è notevolmente condizionato da interessi diretti di tutela dell'equilibrio economico e di partecipazione allo sviluppo del territorio e, allo stesso tempo, di conservazione del patrimonio culturale. Queste organizzazioni, pubbliche o private, a prescindere dall'esistenza della finalità di lucro, partecipano con diverse modalità di sostegno delle spese di gestione e di creazione di valore economico mediante i ricavi derivanti dalle specifiche attività, dai contributi pubblici e dalle donazioni di privati.

¹³ V. nota 2.

¹⁴ Il partner pubblico è ovviamente la direzione del Parco Archeologico dei Campi Flegrei. Per approfondimenti v. S. CONSIGLIO, *Il partenariato pubblico privato come modello di riferimento*, in S. CONSIGLIO, M. D'ISANTO, F. PAGANO, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, in *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, Supplementi, n. 11, 2020, pp. 367 ss.

¹⁵ Per approfondimenti v. A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, pp. 248 ss.

Per queste fasi, devono essere delineate strategie volte ad attrarre finanziamenti pubblici e visitatori per incrementare i ricavi dalla vendita di biglietti e dai servizi accessori (*bookshop*, ristorazione, utilizzo di spazi e vendita di altri prodotti), secondo un esteso spirito di collaborazione come nuovo indirizzo che sembra prevalere rispetto alla concorrenza tra imprese del settore e superare la logica tradizionale di esclusivo sostegno pubblico, tipico del settore culturale. Ciò anche in conseguenza della scarsità di risorse pubbliche, aspetto che ha suscitato un maggiore interesse per la collaborazione rispetto alla “competizione”. Tra l’altro, la collaborazione dev’essere intesa non solo rivolta all’esterno e al rapporto con i soggetti pubblici, ma anche all’interno dell’organizzazione come partecipazione ad una struttura cooperativa che può includere il volontariato diffuso.

Il nuovo contesto comporta difficoltà nella scelta della forma giuridica, considerata l’aspirazione a coordinare obiettivi, culturali e sociali, e profitto, storicamente contrapposti; le soluzioni si sono orientate verso la combinazione di schemi *non profit* (fondazioni e associazioni) per finalità sociali con i vantaggi di forme di sostegno finanziario e di benefici fiscali e nel contempo di strumenti *profit* per gestire gli aspetti commerciali dell’attività, nonostante il conflitto con i modelli previsti dalla disciplina di settore.

Nel nostro ordinamento questa evoluzione è piuttosto recente e, a seconda dei casi concreti, gli schemi possono consistere in cooperative sociali, fondazioni di comunità e di partecipazione nonché in cooperative di comunità come modelli di gestione che consentono di perseguire più obiettivi apparentemente contrapposti mediante un’organizzazione composita¹⁶.

Nel caso dei Campi Flegrei, l’innovazione è consistita nella stipulazione di *accordi* di partenariato con imprese culturali che hanno partecipato, mediante una manifestazione di interesse, a due gare per verificare l’adeguatezza della sperimentazione progettata. L’iniziativa ha raccolto l’adesione di varie imprese interessate a prendersi cura dei luoghi culturali, realizzando un modello condiviso dai cittadini per gli aspetti culturali e sociali. In questo contesto innovativo, le sperimentazioni coinvolgono la comunità e non solo i soggetti pubblici competenti in base al Codice dei beni culturali, che promuove la collaborazione pubblico-privata in più disposizioni.

Per queste soluzioni innovative sono adottabili il partenariato “semplificato” *ex art.* 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici del 2023 e gli schemi di cui agli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo settore, che prevedono modalità di collaborazione compatibile. Secondo la Corte Costituzionale¹⁷, il d.lgs. n. 117/2017 avrebbe individuato, tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo settore, un “canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la co-programmazione, la co-

¹⁶ Si rinvia a P. VENTURI, D. STURABOTTI, *Imprese coesive. Relazioni e territorio come leve della competitività*, Aiccon Short Paper, 2017, n. 18, 2 ss., in www.aiccon.it.

¹⁷ Così Corte Costituzionale, 20 maggio 2020, n. 131, punto 2.1; v. commento E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale*, 8 luglio 2020, in www.giurcost.it.

progettazione e il partenariato (che può condurre anche a forme di accreditamento) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico”. Questo schema ricondotto dalla Corte all’amministrazione condivisa, si basa sulla convergenza di obiettivi pubblici e privati e “sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e di interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” e rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁸ ex art. 118, comma 4, Cost. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, per la semplificazione e l’innovazione digitale, conferma questa linea, potenziando le dinamiche che favoriscono la cooperazione e non tanto la competizione, nel senso dell’impresa “partecipativa” e “collaborativa”; inoltre, come è noto, un chiaro *favor* per il partenariato pubblico-privato è emerso con riferimento ai progetti finanziabili dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Negli ultimi anni si è affermato un significativo “cambiamento di rotta” nella gestione e valorizzazione dei beni culturali, degli istituti e luoghi della cultura, dato che sono promossi e applicati schemi che consentono soluzioni atipiche. In un settore in cui è prevalente la presenza di soggetti pubblici, sono emersi nuovi operatori e proprio i primi hanno sollecitato le relazioni con i privati secondo forme giuridiche non facilmente classificabili e la sperimentazione di nuove soluzioni imprenditoriali che si collocano tra l’efficienza aziendale e le finalità pubbliche.

3. Forme speciali di partenariato e l’intreccio con norme del Codice del Terzo settore

La cooperazione pubblico-privato rappresenta una soluzione operativa di costante considerazione mediante diversi schemi che includono le imprese; tuttavia, emergono difficoltà interpretative per il contesto intricato di norme circa la proprietà e la natura dei beni, le competenze di tutela e di valorizzazione, risolte solo in parte dal Codice e dagli atti normativi del Ministero. Inoltre, incidono le qualificazioni dei servizi museali e dei servizi per il pubblico come servizi pubblici di interesse generale, ma in alcuni casi con evidenti profili di carattere economico e concorrenziale che comportano l’applicazione del Codice dei contratti pubblici, con problemi di coordinamento con le norme del Codice dei beni culturali.

Sono, inoltre, possibili combinazioni di schemi giuridici, ad es. la concessione di uso del bene culturale, che include obiettivi di manutenzione, di restauro e di gestione di un servizio pubblico di apertura alla pubblica fruizione, potrebbe includere un progetto di valorizzazione; infatti, in base all’art. 115 del Codice dei beni culturali, sarebbe possibile la gestione indiretta mediante la concessione di servizi a terzi oppure

¹⁸ Così Corte Costituzionale, 20 maggio 2020, n. 131, cit.

l'affidamento di un appalto di servizi. Si prospetta inevitabilmente la questione complessa del rapporto tra valorizzazione economica, nel senso della redditività della gestione del patrimonio culturale¹⁹, e valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale degli istituti e luoghi della cultura, che per loro naturale destinazione erogano servizi pubblici.

Le questioni problematiche riguardano non solo la compatibilità del progetto con la destinazione del bene, ma anche l'equilibrio economico-finanziario per la fattibilità dell'iniziativa, un'ulteriore condizione per attrarre investitori, se si considerano l'esigenza di un'adeguata remunerazione, la durata e la complessità delle procedure²⁰.

Nell'ordinamento italiano, il necessario legame tra beni culturali pubblici, tutela e fruizione pubblica è un quadro giuridico inderogabile che comporta rigidi vincoli e procedure amministrative; tuttavia, tali aspetti possono suscitare uno scarso interesse da parte di potenziali privati investitori, ad es. per la finanza di progetto, soprattutto se riferita agli istituti museali e ai luoghi della cultura, soluzione promossa dalle amministrazioni per obiettivi di recupero. Infatti, i limiti giuridici alle destinazioni d'uso, le intricate competenze e le diverse fasi di controllo della progettazione e degli interventi di recupero, che coinvolgono la Soprintendenza, non attraggono iniziative imprenditoriali.

La limitata applicazione della finanza di progetto²¹, che potrebbe invece consentire interventi di recupero funzionale di immobili culturali con finalità di tutela e di valorizzazione, dipende anche dalla scarsa redditività dei beni che non presentano una diretta "vocazione" economica o commerciale, considerata la disciplina in cui prevalgono gli interessi di tutela e di conservazione con alcune recenti aperture per i profili economici della valorizzazione, certamente necessaria per sostenere gli interventi. L'attività finanziata dovrebbe assicurare utili adeguati alla copertura dei costi e consentire ricavi secondo le regole

¹⁹ In tema v. A. L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Laterza, Bari-Roma, 2019, che affronta molteplici e interessanti aspetti di indagine sulla produttività economica.

²⁰ Si consideri l'art. 21 del Codice dei beni culturali con riferimento all'autorizzazione e la limitata chiarezza e celerità delle procedure per il controllo del progetto di fattibilità nell'art. 16 del d.m. 154/2017 circa la scheda tecnica (art. 147 del d.lgs. n. 50/2016). Si rinvia a G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2019, n. 2, pp. 7-8, che affronta anche l'evoluzione della disciplina ad es. il d.l. 20 settembre 2015, n. 146, aveva incluso nei servizi essenziali l'apertura al pubblico degli istituti e luoghi della cultura come fruizione e contenuto minimo della valorizzazione in quanto garantisce l'accesso al bene e delinea un "diritto alla prestazione" per il fruitore con la conseguenza che sarà comprimibile solamente da un interesse pubblico superiore. V. anche C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

²¹ V. A. CARDELLA, M. E. MUSUMECI, *Il project financing nei beni culturali*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Walter Kluwer, Cedam, Milano, 2012, pp. 125 ss.; le Autrici richiamano alcuni casi ad es. Villa Tolomei a Firenze, il Museo Ex Depò di Ostia. Per un caso più recente in attuazione dell'attuale disciplina v. ex-carcere di San Domenico di San Gimignano oggetto di risanamento e valorizzazione del complesso monumentale mediante il contratto di concessione in finanza di progetto ex art. 183 del codice dei contratti pubblici, v. V. BARTOLONI, *Beni culturali e project financing. Il "caso" dell'ex-convento ed ex carcere di San Domenico di San Gimignano*, in *www.appalti&contratti*, 2021, n. 4.

dell'impresa privata²²; peraltro, le iniziative del Ministero per attivare la promozione di progetti di *project financing* non sono state numerose²³.

La finanza di progetto²⁴, che rientra nella categoria generale dei contratti di partenariato²⁵, in astratto può ben adattarsi alle strategie di valorizzazione con interventi di restauro e di servizio culturale per il pubblico *ex art.* 111, anche se il Codice dei contratti pubblici vigente non ne afferma l'espressa applicabilità²⁶ all'affidamento di lavori relativi ai beni culturali e alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali. Tuttavia, occorre ricordare che l'art. 132, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 prevede un rinvio generalizzato alle pertinenti disposizioni del Codice per quanto non ricada già nelle norme specifiche sugli appalti nel settore dei beni culturali; inoltre, nell'interpretazione prevale un rapporto di *integrazione* tra gli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali e il Codice dei contratti²⁷.

Il coinvolgimento delle imprese culturali, anche caratterizzate da schemi societari innovativi²⁸, risulta possibile prevalentemente mediante gli istituti di cui agli artt. 115 e 117 per attività di valorizzazione e di gestione dei servizi museali e di servizi per il pubblico di assistenza culturale e di ospitalità. Come è noto, l'art. 6, comma 3, del Codice dei beni culturali promuove la collaborazione con il privato in senso assai esteso, dato che "La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale", senza distinzioni tra enti *profit* o *non profit*.

Invece, non vi sono rilevanti occasioni di coinvolgimento dei privati nell'attività di programmazione e neppure per le attività di tutela e di conservazione (a parte l'esecuzione degli interventi e dei lavori e i casi previsti di sponsorizzazione e di mecenatismo), in quanto attività pubbliche riservate agli enti competenti.

Il quadro normativo è spesso oggetto di integrazione e modifica, come nel caso dei musei statali²⁹, con il

²² Alcuni contrasti interpretativi riguardarono l'applicabilità dello schema nel settore dei beni culturali per i vincoli normativi, mentre il Consiglio di Stato affermò la piena compatibilità v. Sez. IV, 11 luglio 2008, n. 3507; Sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4639; sulla compatibilità anche l'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, delibera 22 aprile 2009, che richiama questo orientamento. V. A. CARDELLA, M. E. MUSUMECI, *Il project financing nei beni culturali*, cit., p. 134 e pp. 138 ss., per la giurisprudenza e riguardo alla diffusione della finanza di progetto nel settore dei beni culturali in Europa e tra gli esempi di collaborazione pubblico-privata, la concessione pubblica per la realizzazione del Guggenheim Museum di Bilbao; A. L. TARASCO, *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati*, cit., pp. 159-160.

²³ V. ad es. "Procedura di gara aperta per l'affidamento della concessione dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, rifuzionalizzazione e riqualificazione del Museo e Real Bosco di Capodimonte" pubblicato il 13 luglio 2021 e "Avviso per la ricerca di promotore di *Project Financing* di servizi culturali" pubblicato l'11 novembre 2014, in www.beniculturali.it.

²⁴ V. P. MICHARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 1.

²⁵ Art. 180, comma 8 del Codice contratti pubblici del 2016; v. artt. 193-195 del nuovo Codice.

²⁶ Come l'art. 197 del d.lgs. n. 163/2004; v. ora l'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023.

²⁷ In tal senso, G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2018, n. 1; F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi*, 3 gennaio 2018, n. 1.

²⁸ Si considerino ad es. le imprese *Benefit* il cui oggetto sociale include non solo il fine di lucro, ma anche lo scopo di un impatto positivo delle attività sulla società e sull'ambiente, che può ovviamente coinvolgere lo sviluppo della cultura; v. D. SICLARI, *Società Benefit e beni ed attività culturali*, in *Arte e diritto*, 2023, 179 ss.

²⁹ V. S. ANTONIAZZI, *Musei pubblici. Modelli giuridici di gestione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 29 ss.

costante rischio di difficoltà interpretative e di incertezze, in assenza di una politica di costante sostegno e di superamento della diffidenza nei confronti delle attività d'impresa nel settore³⁰.

Gli accordi *ex art.* 112, comma 9 del Codice dei beni culturali per regolare servizi strumentali destinati alla fruizione e alla valorizzazione, possono coinvolgere “privati interessati” e non sono espressamente escluse persone giuridiche con fini di lucro; tuttavia, dal contenuto complessivo della disposizione sembra emergere il concetto di privati interessati come proprietari di beni culturali e non come operatori economici.

Nuove prospettive di collaborazione tra soggetti pubblici e privati possono derivare proprio dalle consentite “forme speciali di partenariato” *ex art.* 134, comma 2, del Codice dei contratti pubblici in un contesto di complessiva specialità e aperture verso nuove soluzioni per beni culturali immobili e mobili. La tutela giuridica differenziata, considerati gli interessi pubblici sottesi e la proprietà funzionalizzata alla fruizione pubblica³¹, non ostacola soluzioni atipiche di collaborazione *ex art.* 134 del Codice dei contratti pubblici: lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali possono attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e soggetti privati, mediante procedure semplificate di individuazione del partner privato, analoghe o ulteriori a quelle previste per la sponsorizzazione³² come era previsto nel Codice del 2016, mentre ora è vigente il riferimento (non del tutto chiaro) all'art. 8. In particolare, l'individuazione del partner privato deriva da una procedura semplificata prevista dalla Circolare ministeriale³³ 9 giugno 2016, n. 17461; lo schema aperto consente anche il caso di partenariato pubblico-pubblico, che può coinvolgere l'amministrazione centrale e gli enti territoriali.

Pertanto, il carattere atipico delle forme *ex art.* 134 comporta alcune incertezze interpretative, dato che sono indicate finalità generali di ricerca scientifica, applicata alla tutela o alla valorizzazione, di

³⁰ Nella prospettiva di un'alleanza tra cultura ed economia v. P. ASPRONI, *Privati, imprese, enti e cultura*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati*, cit., pp. 177 ss.; in generale v. anche F. BENHAMOU, *L'economia della cultura*, il Mulino, Bologna, 2020.

³¹ La disciplina incentra l'attenzione sul carattere funzionale agli interessi pubblici e non tanto sul regime della proprietà; si rinvia a A. SERRA, *L'incidenza del regime dominicale dei beni culturali sulle modalità di gestione*, in *Aedon*, 2002, n. 3; S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, cit., pp. 47 ss.; M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Soc. ed. Foro Italiano, Roma, 1952, p. 202; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pp. 24 ss. e in ID., *Scritti*, VI, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 1026 ss.

³² Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in *Scritti in Onore di Eugenio Picozza*, cit., pp. 67 ss.

³³ §§ 7-8. È prevista la pubblicazione di un avviso sul sito internet della proposta di partenariato ricevuta o elaborata dall'amministrazione con il contratto descritto in sintesi; l'accordo può essere liberamente negoziato nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento e se vi siano più manifestazioni d'interesse, sarà necessario un minimo confronto concorrenziale, pur senza rigorose formalità. Peraltro, in base all'art. 151 del Codice dei contratti pubblici, le iniziative possono essere intraprese dagli enti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente; inoltre, resta fermo quanto previsto dall'art. 106, comma 2-*bis* del Codice dei beni culturali in tema di concessioni in uso di beni culturali; tale disposizione è confermata dall'art. 134, comma 3, del Codice del 2023. Peraltro, è assai probabile che il Ministero della Cultura adatti i contenuti delle circolari, in tema di PPP atipico, alla nuova disciplina sui contratti pubblici.

promozione della fruizione del patrimonio culturale con obiettivi diversi: il restauro, il recupero, la manutenzione programmata, la gestione e l'apertura alla fruizione pubblica, la valorizzazione di beni culturali senza preclusioni e, quindi, beni mobili e immobili, estendendo vistosamente l'ambito di applicazione.

Si prospetta il problema di definire le procedure "ulteriori" rispetto al principio di autonomia contrattuale *ex art. 8* del Codice dei contratti pubblici vigente e alle altre disposizioni in materia di partenariato pubblico-privato di cui agli artt. 174-175 e 198; inoltre, occorre qualificare caso per caso le forme speciali di partenariato, espressione indeterminata che non rinvia ad altre fonti. Ciò rileva per l'applicazione delle norme e l'individuazione del *partner* privato, distinguendo tra la disciplina ordinaria e quella speciale.

L'ambito delle forme speciali di partenariato *ex art. 134* non è di facile individuazione in relazione alla disciplina generale prevista dal Codice dei contratti pubblici che prevede la definizione e le forme tipizzate³⁴ del partenariato come operazione economica; tuttavia, il comma 3 dell'art. 174, afferma che nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano anche "gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela".

Per approfondire la categoria occorre richiamare l'orientamento del Ministero³⁵ che considera il partenariato per i beni culturali una forma del tutto speciale e molto diversa dalle altre soluzioni previste dal Codice dei contratti pubblici per le finalità specifiche espresse nella disposizione; in questo "contenitore" possono combinarsi "diversi tipi e cause contrattuali" e anche se non di tipo istituzionale, potrebbero essere inseriti aspetti organizzativi ad es. cabine di regia o comitati tecnici con una composizione mista e per obiettivi di programmazione o di controllo dell'attività.

Come è noto, la formula della *cooperazione* è frequente nel Codice dei beni culturali, soprattutto per le attività di valorizzazione³⁶ e di ricerca scientifica³⁷ oppure per attività volte alla tutela o nei rapporti con le fondazioni bancarie e i soggetti del Terzo settore mediante accordi³⁸. In particolare, le forme speciali di partenariato consistono in soluzioni di collaborazione in assenza di una prevalente connotazione economico-finanziaria, non riconducibili ai contratti tipici e neppure allo schema generale di partenariato³⁹ che contiene attività o progetti di organizzazione, la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio di interesse generale, la natura imprenditoriale del progetto per le valutazioni di

³⁴ Artt. 174-175 del Codice vigente e per la specifica figura della concessione v. art. 176. Per un confronto con il d.lgs. n. 50/2016 v. artt. 3, comma 1, lett. eee) per la definizione, 179-181 (disciplina generale), 182-191 norme per le figure specifiche indicate nell'art. 180.

³⁵ Circolare 9 giugno 2016, n. 17461, § 11.

³⁶ Artt. 6, comma 3; 11, comma 1; 112.

³⁷ Art. 118, comma 1.

³⁸ Art. 112.

³⁹ Artt. 3, comma 1, lett. eee), 180, 165, commi 3-5.

convenienza economica e di sostenibilità finanziaria, la redditività dell'investimento privato, la determinazione della durata del rapporto in relazione all'ammortamento e al rischio posto a carico del privato.

Il tratto rilevante è il rapporto tra le parti per una finalità comune da realizzare in collaborazione, modalità che però non si traduce nella costituzione di un ente distinto o di una società mista, come il partenariato c.d. istituzionalizzato⁴⁰. Lo schema è *aperto* e in esso possono rientrare diverse modalità di intervento nel settore dei beni culturali, sulla base di un accordo volto a realizzare interessi pubblici con il contributo operativo o finanziario delle parti.

La possibilità di elaborare forme speciali di partenariato consente agli enti di perseguire gli interessi pubblici connessi ai beni culturali con una significativa autonomia, mediante schemi contrattuali misti non tipizzati per “il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione dei beni culturali immobili”. Ad es., la concessione in uso gratuito di gestione⁴¹ di beni del demanio culturale dello Stato che necessitano di interventi, favorisce la fruizione di immobili non aperti al pubblico o in disuso⁴² e la loro conservazione, finanziate dai ricavi della valorizzazione e dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 del Codice dei beni culturali oppure da erogazioni liberali (ad es., con l'*Artbonus*) o da sponsorizzazioni⁴³. Inoltre, il previsto recupero di beni culturali mobili e immobili consente di richiamare l'art. 6, comma 1, del Codice che include nella valorizzazione “la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati”.

Per la specialità del settore, il rischio che si assume il privato si prospetta in parte diverso rispetto al PPP tipico proprio per la particolare natura del bene e degli interessi pubblici sottesi. L'adozione del PPP speciale è spesso giustificata dalla difficoltà per l'amministrazione di affrontare il costo complessivo di realizzazione di un progetto e dalla possibilità di contribuire solo in parte; inoltre, il rischio non è completamente trasferito al partner privato e l'ente esercita compiti di vigilanza sulla tutela dei beni culturali ed esercita il controllo sull'attività del privato che può essere anche modificata. Il privato

⁴⁰ Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali, Esperienze nazionali e modello europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 1-39. M. P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato, Concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

⁴¹ V. d.m. 6 ottobre 2015. Si rinvia a M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 308-309.

⁴² In tema v. M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso e scarsamente fruito*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. antoniaCriticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 169 ss.

⁴³ Le specifiche finalità rappresentano gli elementi di distinzione rispetto alla figura generale di partenariato *ex art.* 180 del Codice dei contratti pubblici, dato che in questo caso la cooperazione è volta a garantire il finanziamento, la realizzazione e gestione di un'opera pubblica con l'obiettivo della remunerazione, dopo l'individuazione del partner con gara pubblica.

contribuisce al progetto con un apporto di carattere gestionale ed economico e partecipa agli utili dell'operazione secondo modalità in linea con la specialità e per questi aspetti il partenariato *ex art.* 134 sembra essere una soluzione adeguata a interventi adattabili alle specifiche caratteristiche del bene coinvolto⁴⁴.

La Circolare⁴⁵ 8 novembre 2019, n. 45 della Direzione Generale Musei, indirizzata proprio ai direttori dei musei dotati di autonomia speciale e ai direttori dei Poli museali regionali (ora Direzioni regionali Musei), illustra linee guida e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato e fornisce indicazioni per gli adempimenti preliminari (adozione della determina a contrarre da cui emergono le ragioni giuridiche ed organizzative della scelta, rispetto alla gestione diretta), la pubblicazione dell'avviso, il capitolato tecnico e delle prestazioni e i criteri di valutazione delle proposte ricevute.

La Direzione Generale promuove l'utilità del PPP per favorire un maggiore coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati (imprese culturali, creative, anche in forma di cooperative di esperti del settore) nella valorizzazione e gestione dei beni culturali mediante forme semplificate di scelta degli operatori, sottolineando che l'istituto è applicabile⁴⁶, “nella sua formulazione ampia e generica, a molti tipi a cause contrattuali, non prevedibili a priori”, come la fornitura di servizi di progettazione, assistenza museale, allestimento e presentazione di istituti della cultura per la fruizione pubblica, la consulenza organizzativa “e molto altro”. Più precisamente le forme elastiche di collaborazione tra enti o organismi pubblici e soggetti privati possono agevolare la gestione, il recupero e la valorizzazione di immobili, di musei o siti archeologici non aperti al pubblico oppure in abbandono, mediante investimenti e specifiche competenze del settore privato, al fine di assicurare la massima fruizione pubblica; in tal caso, è previsto un importo di base del canone che il privato sarà tenuto a versare all'ente pubblico a fronte dei ricavi che derivano dalla gestione.

Questa forma di collaborazione pubblico-privato sarebbe in concreto riconducibile alla concessione di servizi, ipotesi che rientra nel PPP tipico e, quindi, sarebbe dubbio il carattere effettivamente speciale. Tuttavia, questo tipo di partenariato rientra per le finalità e l'oggetto nel modello *ex art.* 134, comma 2, e ciò sembra giustificare di per sé il regime di deroga previsto per il settore culturale dal Titolo III del Codice dei contratti pubblici.

⁴⁴ Per questi aspetti, v. E. PROFETA, *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, in *Rass. Avvocatura dello Stato*, 2019, pp. 270 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi*, 17 gennaio 2018, n. 2.

⁴⁵ “Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali *ex art.* 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici”, ancora vigente dato che non è stata sostituita.

⁴⁶ Come già precisato dalla Circolare 9 giugno 2016, n. 17461.

La soluzione comporta comunque diversi profili critici di incoerenza con lo schema della concessione di servizi che, in realtà, rientra tra le forme tipiche di PPP indicate dal Codice dei contratti pubblici⁴⁷ e dovrebbe, quindi, comportare l'applicazione della procedura ordinaria con gara pubblica per l'individuazione del soggetto privato. La procedura semplificata sarebbe in linea con partenariati non riconducibili alle regole sulla concorrenza contenute nel Codice, in quanto riguardano servizi culturali di interesse generale ma non economico; i servizi per il pubblico che hanno rilevanza economica e la gestione di attività di valorizzazione sono comunque sottoposti all'obbligo della gara pubblica per l'affidamento in concessione o mediante appalto pubblico⁴⁸, come previsto dagli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali.

La collaborazione tra pubblico e privato può riguardare anche gli enti *non profit* del Terzo settore, dato che ulteriori attività che precedono gli interventi di tutela, quali la ricerca di tecnologie per il restauro o la catalogazione possono basarsi su accordi con enti del Terzo settore. Inoltre, la Circolare del Ministero 9 giugno 2016 "Sponsorizzazioni di beni culturali" ha richiamato il principio di sussidiarietà orizzontale *ex* art. 118 Cost., l'art. 120 del Codice dei beni culturali e gli artt. 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici (2016) nonchè gli accordi con le fondazioni di origine bancaria che si impegnano ad eseguire progetti di restauro e di valorizzazione assumendo gli oneri organizzativi e finanziari. Tale rinvio al PPP speciale dovrà ritenersi riferito all'attuale art. 134 del nuovo Codice.

Il partenariato atipico è incluso anche nell'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore; la norma prevede che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici per i quali non è corrisposto alcun canone e che necessitano di interventi di restauro, possano essere affidati in concessione a enti del Terzo settore che svolgono attività di interesse generale⁴⁹ con finalità culturale. Per la concessione di uso di beni culturali è previsto un canone agevolato determinato dalle amministrazioni interessate, per fini di riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero,

⁴⁷ Per gli aspetti caratterizzanti il PPP nel Codice dei contratti pubblici v. S. LUCATTINI, *Art. 174*, in G. F. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, La Tribuna, Piacenza, 2023, pp. 820 ss.; v. anche V. GIOMI, F. MERUSI, *Art. 134*, *ivi*, pp. 674 ss.; S. AMOROSINO, *Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del Codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo n. 56/2017)*, in *Urb. App.*, 2017, pp. 617 ss.; F. LATTANZI, *Art. 180*, in R. GAROFOLI, G. F. FERRARI (a cura di), *Nel Diritto Editore*, Bari, 2017, pp. 2604 ss.; S. SANTI, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione nella normativa europea e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 133 ss.; A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA, *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 201 ss.

⁴⁸ V. art. 129 del nuovo Codice dei contratti pubblici con riferimento agli appalti riservati in relazione ai servizi sanitari, sociali e culturali individuati nell'Allegato XIV alla Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2014.

⁴⁹ V. art. 5, comma 1, lett. f), i), k) e z) circa interventi di *tutela e valorizzazione del patrimonio culturale* e del paesaggio, *organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche* o ricreative di interesse sociale, di *promozione e diffusione della cultura* e della pratica del volontariato, *organizzazione e gestione di attività turistiche* di interesse sociale, culturale o religioso, *riqualificazione di beni pubblici inutilizzati* e di beni confiscati alla criminalità organizzata.

restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso per lo svolgimento delle attività culturali.

Peraltro, il nuovo Codice dei contratti pubblici prevede alcune norme specifiche in tema di "Partenariato sociale" *ex art.* 201 e di contratti gratuiti di cui al comma 1 dell'art. 134, ai sensi dell'art. 8, comma 1, disposizioni che promuovono un più esteso coinvolgimento del Terzo settore⁵⁰.

La concessione d'uso è volta alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che assicuri la "corretta conservazione", la pubblica fruizione e la migliore valorizzazione; l'individuazione del concessionario deriva dall'applicazione delle procedure semplificate e la durata dipende dal periodo di ammortamento dell'investimento come equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non oltre i cinquanta anni.

Inoltre, l'art. 89, comma 17, del Codice del Terzo settore⁵¹, prevede, in attuazione dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, l'adozione di forme speciali di partenariato da parte del Ministero, delle Regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici con enti del Terzo settore che esercitano le attività⁵² *ex art.* 5 dirette a prestazioni di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica, individuati mediante le procedure semplificate. Tale soluzione potrebbe ritenersi applicabile anche agli interventi volti al recupero e al restauro indicati proprio da questa disposizione, assai simili a quelli previsti dagli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo settore.

Quindi, il partenariato assumerebbe un ruolo centrale in un ambito significativo di interventi sui beni culturali, rafforzando il radicamento territoriale; in effetti, la combinazione tra le ammesse forme speciali di partenariato e la disciplina del Codice del Terzo settore riguardo alla concessione di beni culturali immobili a enti *non profit* che esercitino attività con finalità culturale, consentirebbe la necessaria coerenza tra tutela, valorizzazione culturale ed economica secondo modalità certamente più agevoli, coinvolgendo i privati in rapporti flessibili inerenti alla pianificazione strategica e alla gestione.

L'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 prevede, in attuazione dei principi di sussidiarietà, efficacia, cooperazione, efficienza ed economicità, il metodo della co-programmazione⁵³ per individuare nel territorio di riferimento i servizi e gli interventi necessari per i settori indicati nell'art. 5. Questa disposizione può

⁵⁰ Si rinvia a J. VAVALLI, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. amm.*, 2022, pp. 215 ss.

⁵¹ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁵² Art. 5, comma 1, lett. f), i), k) e z) del Codice del Terzo settore.

⁵³ Per un esame della *ratio* dell'art. 55 v. Corte Costituzionale 26 giugno 2020, n. 131; la norma instaura "un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato (che può condurre a forme di accreditamento) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico", ma "sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

essere collegata all'art. 112 del Codice dei beni culturali sugli accordi di valorizzazione⁵⁴, secondo cui il Terzo settore contribuisce nella fase istruttoria di decisioni più ampie, oggetto di un piano strategico di sviluppo culturale. Gli artt. 55 e 71 del Codice del Terzo settore prevedono strumenti appropriati per l'ampio panorama di beni culturali “minori” e meno noti in attesa di restauro, di riutilizzo e di restituzione alla fruizione pubblica e di valorizzazione.

Il partenariato speciale è, quindi, un “contenitore⁵⁵” che può includere contributi da erogazioni liberali e da sponsorizzazioni consistenti in somme di denaro o interventi tecnici oppure in servizi (di progettazione, servizi museali, presentazione pubblica di istituti e luoghi della cultura, consulenza di natura aziendale oppure organizzativa o di *marketing*). L'art. 134, comma 2, rende agevole l'individuazione di partner privati o pubblici in settori specialistici e anche per le iniziative di enti territoriali volte al recupero e alla pubblica fruizione di musei civici o luoghi culturali non particolarmente conosciuti.

4. Il confronto con la concessione, la sponsorizzazione e la finanza di progetto

Il partenariato speciale si distingue dalle altre forme di collaborazione tra pubblico e privato secondo lo schema della concessione di servizi o della concessione di uso di beni culturali pubblici in gestione a soggetti privati; il combinato disposto dell'art. 112 e dell'art. 115 del Codice dei beni culturali rappresenta il noto presupposto della gestione indiretta dei beni culturali “attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata”.

In particolare, è coinvolta la concessione di servizi che il Codice dei contratti pubblici del 2016 definiva nell'art. 3, comma 1, lett. vv) come “contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo collegato alla gestione dei servizi⁵⁶”.

⁵⁴ Per approfondimenti L. MERCATI, *La collaborazione pubblico-privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, cit., pp. 491 ss. Per alcune riflessioni sul sistema antecedente al T. U. dei beni culturali v. T. ALIBRANDI, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1998, pp. 1641 ss. V. anche P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2005; M. CAMMELLI, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2007, n. 2; D. MESSINEO, R. OCCHILUPO, *La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna*, in *Aedon*, 2014, n. 3; G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua realizzazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, pp. 322 ss.; F. CAPORALE, *Il rapporto pubblico-privato nel settore dei beni culturali*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, cit., pp. 383 ss.

⁵⁵ Circolare 9 giugno 2016, cit., 11.

⁵⁶ Art. 151 del Codice dei contratti pubblici del 2016; per la definizione v. art. 3, comma 1, lett. eee) e il contratto è disciplinato dall'art. 180.

Tale schema giuridico, adottato dal Codice dei beni culturali, è stato innovato in parte dagli artt. 176 ss. del Codice del 2023 “Dei contratti di concessione”, anche se la concessione di servizi è identica per gli aspetti operativi di base; per la gestione dei servizi culturali e museali, se di interesse economico, rileva la disciplina speciale per la concessione di servizi economici di interesse generale prevista dalla Parte II del Codice.

Si prospetta il quesito dell’applicabilità del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali”, se consideriamo l’art. 10 “Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà” in relazione all’istituzione di servizi inerenti ai musei civici e l’art. 18 “Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore”. Si ricorda, inoltre, che l’art. 113 *bis* del Testo unico degli enti locali inserisce i servizi culturali nell’ambito dei servizi privi di rilevanza economica, almeno fino alla dichiarazione di incostituzionalità⁵⁷ del 2004. Per le modalità di gestione erano previste l’affidamento diretto a determinati soggetti: istituzioni, aziende speciali, associazioni o fondazioni oppure società a capitale interamente pubblico con problemi di compatibilità con il Codice dei beni culturali⁵⁸. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 2004, le autonomie locali non sono più vincolate ai tipi previsti dal T.u.e.l. e la scelta del modello di gestione dipende dalla rilevanza economica o meno; le Regioni possono prevedere nuovi schemi per la gestione di servizi pubblici privi di rilevanza economica, inclusi quelli culturali, oppure preferire soluzioni simili a quelle *ex* artt. 113 *bis* e 114 T.u.e.l., ad es. l’istituzione culturale autonoma o la società pubblica di capitali con diverse conseguenze giuridiche nel rapporto con l’ente locale⁵⁹.

Nelle concessioni di servizi, le combinazioni possibili sono varie, ad es. al concessionario può essere affidato il compito di sostenere gli investimenti per gli interventi necessari all’avvio della valorizzazione e a titolo di corrispettivo può essere riconosciuto il diritto alla percezione dei proventi derivanti dall’offerta dei servizi e, in particolare, per la vendita dei prodotti del *bookshop* e l’utilizzo delle audio guide, dei servizi didattici, per le visite guidate e la disponibilità di spazi per eventi privati⁶⁰. Tuttavia, l’esigenza di ingenti investimenti per l’esecuzione della concessione, ha limitato l’utilizzabilità ai progetti di valorizzazione di

⁵⁷ V. Corte Costituzionale 27 luglio 2004, n. 272.

⁵⁸ Tra l’altro, inizialmente gli schemi previsti dagli artt. 112 e 115, comma 6, del Codice si riferivano solamente allo Stato e alle Regioni; il riferimento agli enti territoriali è dipeso dal d.lgs. n. 156/2006.

⁵⁹ Per le questioni critiche v. A. L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell’economia*, in *Foro amm. CdS*, 2006, pp. 2384 ss.; S. ANTONIAZZI, *Musei pubblici. Modelli giuridici di gestione*, cit., pp. 304 ss.

⁶⁰ Si segnala il caso della convenzione per l’affidamento in concessione per un nuovo modello di gestione e valorizzazione dei beni culturali e della politica del turismo di Recanati; il Comune ha affidato i servizi a un soggetto privato per la rifunzionalizzazione e l’allestimento tecnologico del polo museale ed espositivo, la gestione dei servizi museali e turistici nonché la progettazione e gestione di interventi di produzione culturale. Per approfondimenti v. S. CONSIGLIO, M. D’ISANTO, F. PAGANO, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, in *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, cit., pp. 361 ss.

beni e musei particolarmente noti con la conseguenza che questo modello non ha di fatto intensificato i rapporti di collaborazione.

Peraltro, l'art. 115, comma 3, del Codice dei beni culturali prevede, quale schema alternativo per la gestione indiretta, l'affidamento di appalto pubblico di servizi⁶¹ ora disciplinato dagli artt. 48 ss. del nuovo Codice.

La collaborazione tra pubblico e privato si caratterizza per ulteriori strumenti applicativi come emerge dal documento di riferimento c.d. *Libro Verde*⁶² del 2004 che ha illustrato la necessaria evoluzione comune agli Stati membri, ma più lenta nel nostro ordinamento. A causa delle restrizioni di bilancio, il partenariato si è diffuso in molti ambiti della sfera pubblica con un incremento delle risorse, dato che i finanziamenti privati assicurano un apporto significativo; il rischio collegato alle attività, sotto diversi profili e con alcuni limiti, in genere incombe sul privato e ciò attrae l'amministrazione. Inoltre, la collaborazione tra pubblico e privato consente al primo di beneficiare dell'esperienza, del *know-how* e delle soluzioni del privato nei settori pubblici e al secondo di estendere l'attività d'impresa, delineando nuove strategie.

Quindi, il partenariato comporta soluzioni ben integrabili in questo settore⁶³ nella forma contrattuale o in quella atipica oppure nel partenariato istituzionalizzato mediante fondazioni di partecipazione miste⁶⁴ oppure società miste⁶⁵ dato che tra le attività vi rientra la produzione di servizi di interesse generale e anche di rilevanza economica, quali sono i servizi culturali e museali a seconda dei contenuti e delle modalità di produzione. Sono possibili interventi combinati inserendo la sponsorizzazione alla luce del collegamento tra la specifica norma *ex* art. 120 del Codice dei beni culturali e l'art. 134, comma 4, del Codice dei contratti pubblici⁶⁶.

Le sponsorizzazioni⁶⁷ contribuiscono al sostegno finanziario della gestione del patrimonio culturale, in quanto consentono di reperire risorse economiche e tecniche dalle imprese senza comportare una partecipazione alle scelte strategiche; ovviamente questa misura ben si distingue dal mecenatismo con

⁶¹ Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. l. 11 settembre 2020, n. 120) ha integrato l'art. 115.

⁶² Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali, Esperienze nazionali e modello europeo*, cit., pp. 10 ss.

⁶³ Art. 151 del Codice dei contratti pubblici; per la definizione v. art. 3, comma 1, lett. eee) e il contratto è disciplinato dall'art. 180. V. anche artt. 112 e 115 del Codice dei beni culturali.

⁶⁴ Ad es. per la gestione di musei pubblici, v. S. ANTONIAZZI, *Musei pubblici, Modelli giuridici di gestione*, cit., pp. 316 ss.

⁶⁵ Si rinvia al d.lgs. n. 175/2016.

⁶⁶ V. anche gli artt. 19 e 151, commi 1-2 del Codice dei contratti pubblici del 2016.

⁶⁷ V. G. PIPERATA, *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 2008, n. 3; O. LOMBARDI, *Il caso Ercolano e la sponsorizzazione dei beni culturali: profili fiscali*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 326 ss.; M. MATTALIA, *Il contratto di sponsorizzazione*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, cit., pp. 51 ss.

benefici fiscali⁶⁸ e dall'*Art Bonus*⁶⁹. La disciplina delle sponsorizzazioni culturali⁷⁰ ha un'attuale estesa applicazione in base agli artt. 120 del Codice dei beni culturali e 134, comma 4, del Codice dei contratti pubblici vigente, rafforzando il percorso di produttiva cooperazione tra pubblico e privato.

Il contratto di sponsorizzazione ha carattere atipico ed è definito dall'art. 120 del Codice dei beni culturali per le parti del rapporto e le prestazioni direttamente dipendenti dall'iniziativa o dal bene culturale a cui si riferisce. Lo *sponsor* privato (principalmente imprese) eroga un contributo in beni (in genere una somma di denaro come finanziamento) o servizi per la progettazione o l'attuazione di iniziative con fini di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale. L'erogazione può essere destinata ad iniziative del Ministero, delle Regioni, degli enti territoriali o di altri enti pubblici oppure di persone giuridiche private senza fini di lucro o di privati proprietari dei beni, che come controprestazione rendono noto al pubblico il collegamento tra il marchio, l'immagine o l'attività oppure il prodotto dello *sponsor* e l'iniziativa sostenuta. Le modalità di promozione, causa del contratto, devono ovviamente essere compatibili con il carattere artistico, storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare. Il contratto precisa le forme di erogazione e di controllo esercitabile dallo *sponsor* sulla realizzazione dell'iniziativa a cui è destinato il contributo.

La disposizione incentra l'attenzione sull'aspetto della disponibilità di risorse e di servizi tramite un soggetto esterno, regola lo schema e precisa che le iniziative devono essere compatibili con le esigenze del bene destinatario di interventi tutela e di valorizzazione; il controllo spetta alle amministrazioni della cultura.

L'art. 134, comma 4, del Codice dei contratti pubblici fornisce ulteriori elementi di definizione dell'istituto e della procedura, favorendo la scelta di rafforzare il contributo dei privati, dato che incentiva i contratti di sponsorizzazione e la partecipazione delle imprese sia per il caso del semplice finanziamento di un'iniziativa culturale, sia per interventi tecnici sul bene culturale a cura e a spese dello *sponsor* mediante una procedura di affidamento assai semplificata che consiste nella previa pubblicazione del sito dell'ente della ricerca di *sponsor* per interventi specifici ovvero dell'avvenuto ricevimento di una proposta, indicando

⁶⁸ Si rinvia alla l. 2 agosto 1982, n. 512 e all'art. 38 della l. 21 novembre 2000, n. 342 (erogazioni liberali per progetti culturali). Le donazioni erano previste anche dalla nota legge Bottai (l. 1° giugno 1939, n. 1089).

⁶⁹ V. d.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. nella l. 29 luglio 2014, n. 106. In tema e con riferimento ad un progetto specifico S. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, pp. 887 ss.

⁷⁰ Per approfondimenti v. G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2; A. MUSSO, *La sponsorizzazione come contratto commerciale*, in *Aedon*, 2013, n. 2; G. D. COMPORITI, *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2015, n. 2; M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 35 ss., pp. 315 ss. e sul procedimento di scelta dello *sponsor*, pp. 359 ss.; V. FRANCESCHELLI, *Il contratto di sponsorizzazione trent'anni dopo*, in L. DE GRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 135 ss.; A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale, Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 250 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, cit.

sinteticamente il contenuto del contratto. Decorso il termine di pubblicazione, il contratto può essere “liberamente negoziato, purchè nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse” e ferma l’applicazione degli artt. 66, 94, 95, 97 e 100 del Codice dei contratti pubblici circa la verifica dei requisiti degli esecutori e della qualificazione degli operatori economici.

Questo schema negoziale dev’essere inteso per le attività coinvolte in senso ampio come sostegno per diversi interventi, anche mediante un legame continuativo tra *sponsor* e istituto della cultura con prospettive di rilevante vantaggio pubblicitario; tuttavia, è sempre necessario un procedimento che assicuri la trasparenza delle decisioni del soggetto pubblico⁷¹.

Le risalenti difficoltà delle amministrazioni centrali nella gestione diretta dei beni culturali di loro competenza hanno, quindi, imposto al legislatore l’adozione di nuove soluzioni volte all’equilibrio tra tutela e valorizzazione per prospettive di sviluppo culturale, di efficienza e di economicità. Proprio l’art. 151 del Codice dei contratti pubblici del 2016 è stata la prima norma che ha consentito forme di partenariato speciale e atipico, favorendo la partecipazione dei privati nella pianificazione strategica di valorizzazione e di gestione sulla base di rapporti che possono essere costruiti con modalità flessibili, schema confermato dall’art. 134 del Codice del 2023. In seguito, il Codice del Terzo settore ha previsto una disciplina generale per l’affidamento a enti *non profit* di concessioni di beni immobili per finalità di restauro.

Il settore è arricchito dal *project financing*, che può riguardare la gestione e la valorizzazione dei beni culturali⁷² anche se l’art. 183 del Codice dei contratti pubblici del 2016 non prevedeva espressamente l’applicabilità all’affidamento di lavori e alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali, diversamente dall’art. 197 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (precedente Codice dei contratti pubblici). Nel vigente quadro normativo occorre ora considerare gli art. 193 del nuovo Codice, che non presenta rilevanti differenze. Questo schema consente all’amministrazione di realizzare lavori pubblici o di pubblica utilità mediante concessione a imprese che utilizzano risorse proprie e ottengono la remunerazione dell’investimento dalla gestione dell’opera.

Si tratta di un istituto noto da tempo, che rientra nell’ambito del partenariato, ma con alcune difficoltà applicative per il necessario coordinamento con le competenze di tutela esercitate dell’amministrazione centrale e gli interessi pubblici prioritari incentrati sulla conservazione e sulla fruizione come disponibilità

⁷¹ Si rinvia al d.m. 9 giugno 2016 da cui emergono modalità procedurali di semplificazione e di concertazione già nella fase di elaborazione di progetti di fattibilità e l’applicazione della finanza di progetto e alle linee guida contenute nel d.m. 19 dicembre 2012 circa le nozioni generali e le norme tecniche elaborate con riferimento all’art. 120 del Codice dei beni culturali.

⁷² In tema v. G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, cit.

della conoscenza pubblica, che hanno imposto limiti rigidi alla diffusione del *project financing*, condizionando le iniziative.

Il legame necessario tra beni culturali pubblici e fruizione, in conseguenza dell'art. 9 Cost. che garantisce la promozione dello sviluppo della cultura e comporta vincoli giuridici, ha comportato un limitato successo di iniziative imprenditoriali basate sulla concessione di valorizzazione per interventi di restauro mediante *project financing* per il recupero ad es. di un istituto o di un luogo della cultura in combinazione con la gestione del medesimo da parte dell'investitore. Vi sono diversi ostacoli concreti, quali i limiti di destinazione d'uso del bene, le difficoltà interpretative e i tempi che dipendono dalle intricate competenze amministrative; probabilmente gli obiettivi potrebbero essere meglio realizzati, se le iniziative fossero previamente inserite in strategie di riqualificazione del territorio mediante i piani di sviluppo culturale ex art. 112 del Codice dei beni culturali che consentono di coordinare i compiti e gli interventi mediante accordi tra gli enti territoriali e i privati.

Le soluzioni di partenariato e di sponsorizzazione esaminate sono in linea con la moderna analisi economica che valorizza il contributo dei privati (imprese e altri enti) in senso finanziario ed operativo per obiettivi di efficienza ed innovazione. L'intervento pubblico è previsto a garanzia della tutela e della conoscenza dei beni culturali come previsto dall'art. 9 Cost. Senza dubbio la collaborazione tra soggetti pubblici e privati consente interessanti misure di integrazione reciproca: il pubblico esercita compiti costituzionalmente garantiti nell'interesse della collettività e i privati possono colmare le carenze del settore pubblico mediante un apporto di risorse finanziarie e organizzative, con benefici economici di incremento dei ricavi (ad es., per i musei), pur considerati i limiti giuridici nell'applicazione di criteri esclusivamente di mercato. Si considerino ad es., i servizi per il pubblico (vendita di riproduzione di opere d'arte, servizi di accoglienza dei visitatori, organizzazione di mostre, punti di ristoro, ecc.) volti a migliorare la fruizione dei beni culturali, sul presupposto di una concessione a terzi che consente l'esercizio di un'attività imprenditoriale.

Questo schema è certo ben diverso dal caso in cui l'impresa aderisce alla sponsorizzazione di un'iniziativa culturale, in quanto interessata dal vantaggio di immagine per l'associazione al marchio o al prodotto aziendale; tuttavia, vi sono alcuni profili di contatto, se consideriamo il possibile contributo in servizi o in interventi concreti sul bene realizzati da un'impresa specializzata, dato che possono prospettarsi questioni di compatibilità tra attività privata e interessi pubblici di tutela del bene e di procedure di scelta del contraente privato.

L'esternalizzazione di servizi è adottata come soluzione che favorisce l'efficienza della gestione delle attività del museo o del luogo della cultura (ad es., area archeologica) oppure può contribuire a qualificare e allestire uno spazio culturale per la pubblica fruizione come effettivo partner dell'amministrazione nella

realizzazione del progetto, mediante attività che comportano un ruolo più complesso rispetto a quello di semplice concessionario in uso del bene.

5. Il PPP speciale e la politica europea di intervento a partire dal Libro Verde del 2010

Per le caratteristiche, il PPP può rientrare certamente nella prospettiva più ampia delle strategie pubbliche di incentivazione delle attività culturali e delle imprese culturali e creative promosse dalla Commissione europea; l'istituzione ha, infatti, elaborato i tratti generali di una politica di intervento nel settore della cultura, a partire dal *Libro Verde* (2010), sollecitando l'impegno degli Stati membri nei confronti delle imprese culturali, di natura sociale o turistica, in linea con l'affermarsi dell'economia digitale, di nuove forme di competitività e di una nuova "cultura" imprenditoriale⁷³.

Il settore può contribuire alla crescita economica mediante soluzioni di promozione del patrimonio dei territori, della creatività e dell'innovazione che hanno condizionato in senso positivo gli ordinamenti interni. La Commissione indica obiettivi generali, tra i quali predisporre strumenti adeguati al fine di sperimentare e creare imprese, incentivando i finanziamenti, supportare le imprese culturali in senso economico nel territorio di appartenenza e in contesti più ampi. Il *Libro Verde* richiama la politica europea successiva al 2007 in relazione all'agenda di Lisbona che era incentrata su crescita ed occupazione, rafforzando il legame tra formazione, industrie culturali creative e piccole e medie imprese⁷⁴ e si basa su studi elaborati nella prospettiva dell'*Agenda europea della cultura*.

La finalità è quella di suscitare un dibattito sullo sviluppo del settore con una particolare attenzione per alcuni profili interdisciplinari, quali l'ambiente, lo spazio comune europeo della cultura e le prospettive di sviluppo. Sono affermati i concetti di "culturale" e di "creativo" che derivano dal contributo delle diverse impostazioni degli ordinamenti interni anche al fine di definire l'ambito delle attività coinvolte. Per le industrie creative, il *Libro Verde* si riferisce a imprese che utilizzano la cultura come *input* e gli *output* hanno natura soprattutto funzionale e includono architettura, design per moda e pubblicità. Il turismo e le innovazioni tecnologiche dell'informazione digitale e della comunicazione, si basano sulla produzione di nuovi contenuti e, quindi, si collegano a queste particolari industrie soprattutto perché garantiscono una veloce distribuzione dei beni e dei servizi culturali con puntuali riferimenti circa le modalità⁷⁵, comportando un'evoluzione dei modelli tradizionali.

La Commissione europea promuove la soluzione di una "gamma diversificata di imprenditori e la libera circolazione dei loro servizi" è il presupposto di un'offerta culturale differenziata" mediante un equo accesso

⁷³ Il *Libro Verde* richiama varie politiche europee "Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", "L'Unione per l'innovazione", "Un'agenda europea del digitale" e le strategie per il cambiamento climatico.

⁷⁴ V. *Libro Verde*, 4 ss.

⁷⁵ V. *Libro Verde*, 6.

al mercato secondo le regole della *concorrenza* che si applica anche in questo settore. Lo schema si basa sull'interazione tra prodotti, sistemi, processi e reti applicato alle imprese e agli utenti, contesto che favorisce l'innovazione e la comunicazione digitale mediante piattaforme e altri sistemi.

L'interesse degli utenti-consumatori della cultura e dei beni culturali si inserisce nel quadro degli obiettivi generali previsti dell'art. 167 TFUE, per il pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali. L'azione dell'Unione è volta ad incentivare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, integrando l'azione in alcuni specifici settori quali il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, gli scambi culturali non commerciali, la creazione artistica e letteraria compreso il settore audiovisivo.

La cooperazione è estesa ai Paesi terzi e alle organizzazioni internazionali, competenti in materia di identità culturale europea, e al Consiglio d'Europa; inoltre, l'UE tiene conto e promuove le diversità culturali in base alle altre disposizioni dei Trattati⁷⁶.

Ulteriori iniziative si ricollegano al *Libro Verde* e ad es. l'Agenda europea per il digitale, nell'ambito della strategia⁷⁷ "Europa 2020", ha introdotto nuovi concetti ed obiettivi al fine di creare un mercato unico dei servizi e dei contenuti digitali anche per la gestione dei diritti di proprietà intellettuale. In base all'"Unione dell'innovazione" sono state intraprese iniziative per rafforzare il ruolo delle imprese culturali e creative come soggetti attivi dell'innovazione e del cambiamento strutturale, mediante la promozione dell'imprenditorialità, facilitazioni per l'accesso al finanziamento, consultazioni aperte alle categorie e la collaborazione transnazionale. Più recentemente, è stata valorizzata la trasversalità della cultura nell'*Agenda 2030* con importanti nuove implicazioni per la cooperazione tra gli ordinamenti⁷⁸.

Il *Libro Verde* ha sollecitato l'attuazione di diversi obiettivi di "economia creativa" e tra questi la sperimentazione, l'innovazione e l'imprenditorialità culturale, ambito sottoposto ad un continuo adattamento anche per la natura immateriale⁷⁹ dei beni, delle opere e dei prodotti coinvolti di cui occorre favorire la massima circolazione, così per gli artisti e gli operatori culturali. La partecipazione degli utenti

⁷⁶ L'art. 167, comma 5, TFUE chiarisce che per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla disposizione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle Regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni.

⁷⁷ Il *Libro Verde* richiama la ricerca *Study on the economy of culture in Europe* (2006) e il rapporto *Creative Economy – the Challenge of Assessing the Creative Economy – towards informed policy-making* (2008). Per approfondimenti, v. L. LAZZARETTI (ed.), *Creative Industries and Innovation in Europe, Concepts, Measures and Comparative Case Studies*, Routledge, London, 2013.

⁷⁸ Per approfondimenti v. G. IACOVONE, *Trasversalità della cultura nell'Agenda 2030 e ruolo della cooperazione*, 30 settembre 2020, in *Giustamm*, 2020, n. 3.

⁷⁹ Per l'evoluzione storica del concetto di beni culturali come beni immateriali v. C. TOSCO, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, il Mulino, Bologna, 2014, pp. 69 ss.

e l'accesso ai servizi è promosso mediante soluzioni di rete e la cooperazione tra le imprese e gli enti di formazione e le università⁸⁰.

Il documento approfondisce, in particolare, specifici modelli finanziari come il finanziamento collettivo *crowdfunding* attivato da “piccoli investitori”, il “credito creativo⁸¹” e la dimensione locale e regionale delle imprese culturali e creative con una rilevante incidenza sullo sviluppo dell'economia del territorio mediante la promozione del patrimonio culturale e del turismo sostenibile.

Per la gestione sostenibile del patrimonio culturale vi sono diverse interpretazioni economiche che ovviamente non possono trascurare gli aspetti giuridici; è, tuttavia, possibile sintetizzare un nucleo di quattro possibili obiettivi: la conservazione a favore delle future generazioni, la massimizzazione del numero dei fruitori del valore sociale e culturale, l'incremento dei beni e dei servizi culturali e della loro qualità, la produzione di risorse economiche necessarie per attuare le altre tre condizioni di sostenibilità come aspetto essenziale della stessa conservazione⁸².

Il patrimonio culturale necessita di costanti investimenti per far fronte ai costi di un'adeguata tutela e di risorse anche “autogenerate”, certo con diverse difficoltà, dato che la tendenza prevalente è quella di creare valore culturale per attrarre investitori privati esterni ad integrazione del finanziamento da parte dell'amministrazione centrale. Il debito pubblico interno comporta una pressione sulla capacità di spesa sempre più incentrata sulle questioni più urgenti e meno sugli interventi continuativi per la gestione e la conservazione. Peraltro, essendo coinvolti interessi pubblici, non è di trascurabile importanza il necessario equilibrio tra le risorse pubbliche utilizzate e il valore culturale e sociale offerto alla collettività anche a confronto con le aspettative di innovazione e di comunicazione.

È noto che i costi di conservazione non dipendono dal livello dei ricavi effettivamente conseguiti; è evidente l'opportunità di una *gestione strategica* per applicare meccanismi di creazione di valore al fine di garantire una gestione sostenibile nel senso del mantenimento dell'integrità e della futura fruizione pubblica. Secondo alcuni studi⁸³ per i profili di gestione economica, i risultati devono essere verificati alla luce di determinate prospettive nel senso di “risultato sociale” come diffusione del valore culturale e del

⁸⁰ V. *Libro Verde*, 10.

⁸¹ V. *Libro Verde*, 20.

⁸² Si rinvia a M. CAROLI, *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, F. Angeli, Milano, 2016, pp. 25 ss.

⁸³ V. M. CAROLI, *op. cit.*, p. 29; spec. pp. 148, 150, 165. L'Autore delinea uno schema di “proposta di valore del patrimonio culturale” per gli enti di governo del settore per un certo insieme di beni culturali e al fine dello sviluppo sociale “a rete” di un sistema territoriale; il modello dipende dalla rilevanza culturale dei beni, dalla capacità di autofinanziamento, dalla visibilità e considerazione positiva del territorio e dalla capacità di attrazione di risorse private. In sintesi, le condizioni di attuazione consistono nella capacità progettuale ed efficienza, nella visibilità e nei contenuti culturali derivanti dall'integrazione di diversi beni, nell'attrazione di competenze e di investimenti. Le misure, secondo una logica di programmazione aziendale, per favorire lo sviluppo reticolare del patrimonio culturale e la relativa integrazione nel territorio consistono nella promozione della collaborazione tra i soggetti titolari di beni culturali e dell'integrazione tra offerta culturale e quella turistica mediante un piano strategico, al fine di sviluppare “la filiera produttiva della cultura”.

miglioramento della fruibilità, di “risultato di mercato” (coinvolgimento del pubblico e soddisfazione delle aspettative) e di “competizione” in relazione all’attrattività del sistema territoriale per finalità turistiche, di interesse culturale e di investimento. Infine, rileva il risultato economico come disponibilità di risorse per la conservazione e l’incremento del patrimonio culturale in un certo territorio.

Nella prospettiva macroeconomica e di moderna politica di sostenibilità e di *green economy*, i rapporti tra le imprese culturali e le altre industrie dovrebbero essere rafforzati nell’interesse dell’economia generale; molteplici legami possono essere instaurati tra istruzione, ricerca e amministrazione dei beni culturali anche mediante “partenariati creativi”. Il *Libro verde*, che ha di certo finalità di orientamento del settore, invitava gli interessati a formulare commenti riguardo ai contenuti e a rispondere alle specifiche domande ivi indicate con finalità di diretto coinvolgimento per acquisire utili indicazioni.

L’attenzione degli studi economici più recenti è incentrata sull’individuazione di strumenti per finalità di efficiente conservazione e valorizzazione dei beni culturali e di livelli minimi di qualità delle prestazioni⁸⁴ e dei servizi offerti dagli istituti della cultura, anche con il contributo di imprese e di altri enti privati. Gli studi giuridici hanno, invece, prevalentemente esaminato le norme del Codice dei beni culturali e le soluzioni di gestione senza considerare i necessari approfondimenti interdisciplinari che sarebbero, invece, utili dato che la disciplina non esclude l’applicazione di schemi aziendalistici e dell’impresa, di natura pubblica o privata oppure mista per obiettivi di effettiva economicità, di conseguimento di ricavi e di gestione autonoma, considerato l’ingente patrimonio culturale nazionale.

L’impresa culturale e creativa è stata evocata dal legislatore italiano⁸⁵, ma in poche norme che si limitano ad elencare le possibili attività in via esemplificativa e al fine esclusivo del riconoscimento della qualifica per l’applicazione di benefici fiscali e per l’accesso alle risorse di un fondo dedicato alle piccole e medie imprese creative, senza introdurre una dimensione giuridica adeguata per la diffusione del modello.

6. Considerazioni conclusive e alcune recenti iniziative di partenariato speciale

Il partenariato speciale ben s’inserisce nella categoria degli accordi previsti dall’art. 112 del Codice dei beni culturali per le proposte che possono essere presentate da soggetti privati come contributo alle strategie mediante specifici piani e progetti di attuazione, strumento adeguato alle esigenze di innovazione e semplificazione, per la valorizzazione dei beni culturali⁸⁶. Lo schema aperto si caratterizza per un’intrinseca “potenzialità espansiva” che integra le attività di valorizzazione *ex art.* 111 del Codice che sembrerebbe l’unico ambito di possibile esternalizzazione *ex artt.* 112 e 115 per la gestione indiretta;

⁸⁴ V. il d.m. n. 113 del 21 febbraio 2018 sui livelli minimi uniformi di qualità per i musei e luoghi della cultura di appartenenza pubblica.

⁸⁵ Legge di Bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) e legge di Bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178). V. anche S. ANTONIAZZI, *Musei pubblici. Modelli giuridici di gestione*, cit., pp. 179 ss.

⁸⁶ Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali*, cit., pp. 68-74, 78-79.

inoltre, vi sono limiti interni precisati da atti di orientamento ministeriale che nel tempo ne hanno circoscritto l'applicazione alla gestione dei servizi per il pubblico, soprattutto nei musei e nelle aree archeologiche⁸⁷.

La *ratio* dell'atipicità è quella di assicurare la massima *adattabilità* ed *elasticità* allo schema giuridico del partenariato per i beni culturali in relazione alle specifiche esigenze delle varie forme di cooperazione di medio e lungo periodo tra pubblico e privato; la pratica ha contribuito a ricostruire *figure ibride* di non facile inquadramento giuridico, quale conseguenza di una commistione di tipi e di cause negoziali, di finalità economico-sociali in un quadro ampio di azione che include la collaborazione scientifica per interventi di valorizzazione del patrimonio culturale in Italia e all'estero⁸⁸ e attività integrative della tutela (ad es., la ricerca per le tecnologie e le tecniche di restauro, catalogazione, digitalizzazione).

Questi aspetti sono stati già evidenziati dalla circolare⁸⁹ 9 giugno 2016, n. 17461 il cui contenuto di certo supera la natura di atto interno per finalità interpretativa e applicativa, dato che consiste in un'approfondita ricostruzione dell'istituto che si caratterizza per “una pluralità dinamica e mutevole di forme di partenariato” a cui possono aggiungersi una concessione in uso per la gestione di istituti della cultura non adeguatamente valorizzati⁹⁰ e soluzioni di collaborazione con soggetti del Terzo settore.

Il rapporto giuridico di durata ha fonte in una convenzione, ma non si limita all'attuazione di un partenariato contrattuale, e non è riconducibile al partenariato istituzionalizzato in un ente strutturato (fondazione, soggetto associativo, società mista). Tuttavia, nell'esecuzione può emergere una componente organizzativa o una qualche struttura, in forma di specifici comitati o “tavoli tecnici” oppure “cabine di regia” con una composizione mista a cui possono essere attribuiti compiti di indirizzo o di monitoraggio.

Per questi aspetti flessibili, lo schema speciale può essere esteso agli accordi di valorizzazione *ex art.* 112 del Codice dei beni culturali come “strumento di integrazione⁹¹” nella definizione delle strategie di sviluppo culturale o nell'erogazione di servizi strumentali comuni agli enti coinvolti. La partecipazione e il sostegno dei soggetti privati possono inserirsi sia nella fase di preparazione degli accordi per la definizione degli obiettivi e delle proposte di gestione dei beni, sia in quella di attuazione delle strategie mediante piani e progetti specifici.

La cooperazione tra amministrazioni e privati nella valorizzazione dei beni culturali presuppone la considerazione di un ampio quadro normativo, non limitato agli istituti del Codice dei beni culturali, dato

⁸⁷ V. A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale, Modelli di gestione e finanza pubblica*, cit., 164. L'Autore richiama l'indagine della Corte dei Conti, n. 22/2005/G sulle prime applicazioni degli artt. 112 e 115 del Codice.

⁸⁸ V. art. 67 del Codice dei beni culturali per i casi di uscita temporanea in attuazione di accordi con musei stranieri.

⁸⁹ Circolare 9 giugno 2016, cit., 9 ss.

⁹⁰ V. d. m. 6 ottobre 2015, in tema di concessione in uso a privati di beni immobili del demanio culturale dello Stato.

⁹¹ Circolare 9 giugno 2016, cit., 12.

che occorre considerare le norme del Codice dei contratti pubblici⁹² e del Codice del Terzo settore per specifici interventi o progetti di collaborazione per finalità di sviluppo territoriale a cui sono applicabili soluzioni speciali di PPP *ex art.* 134, comma 2, al fine della definizione di modelli operativi e organizzativi volti a perseguire l'interesse generale alla fruizione del patrimonio culturale "sottoutilizzato" o in stato di abbandono mediante il recupero del bene sulla base di un piano di investimento e di risorse diversificate (finanziamenti pubblici, proventi, donazioni, *crowdfunding*, quote di partecipazione dei soci privati); la durata dell'accordo contrattuale dev'essere coerente con l'entità dell'investimento iniziale di partecipazione.

Sugli aspetti economici in senso stretto, incentrati sul profitto derivante dalle attività che coinvolgono il patrimonio culturale, di certo devono sempre prevalere la conoscenza e la fruizione pubblica anche nella prospettiva europea di promozione, sviluppo e protezione della cultura⁹³ *ex art.* 167 TFUE. Tuttavia, l'attenzione recente degli operatori del settore e la politica culturale europea e nazionale considerano sempre più le possibili relazioni produttive tra patrimonio culturale e sviluppo economico del territorio, secondo una visione finalmente moderna.

E', inoltre, utile delineare un confronto tra il partenariato speciale e un'altra forma di collaborazione pubblico-privata di natura non tipizzata, più aperta alla spontanea iniziativa di cittadini della comunità locale e a soluzioni "pattizie" sulla base di un regolamento dell'ente coinvolto, per affermarne la distinzione⁹⁴. Il partenariato esaminato non è, infatti, riconducibile all'amministrazione condivisa promossa da enti pubblici, soprattutto locali, e cittadini, espressione di "democrazia diffusa" e di "partecipazione consapevole e responsabile alla vita della comunità ovvero, detto in altri termini, della democrazia⁹⁵", esperienza rilevante nell'ordinamento italiano che attrae i sistemi francese e spagnolo.

Tale interesse è sollecitato dai cittadini che intendono "prendersi cura", insieme alle amministrazioni, dei beni comuni (beni culturali, verde urbano, strutture sportive, ecc.) presenti sul loro territorio per finalità culturali, di svago e per contribuire volontariamente al benessere e all'identità della comunità con attività utili⁹⁶, ma non necessariamente inquadrabili in schemi negoziali caratterizzati da tecnicità. Gli elementi

⁹² Per i profili di coordinamento tra le discipline e gli accordi tra amministrazioni v. G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

⁹³ Per alcuni collegamenti tra il settore dei beni culturali e diritto dell'UE v. S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali*, cit., pp.39-44.

⁹⁴ La distinzione dai partenariati previsti dal Codice dei contratti pubblici riguarda anche i partenariati sociali, nonostante alcune similitudini; sul punto v. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 103 ss., che, tuttavia, individua alcune forme di partenariato dell'amministrazione condivisa (servizio civile, protezione civile, cooperative o imprese di comunità partecipate dalle amministrazioni).

⁹⁵ G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., p. 50.

⁹⁶ G. ARENA, *op. ult. cit.*, pp. 192 ss. Più in generale, per il legame tra patrimonio culturale, territorio e identità nazionale v. T. MONTANARI, *Patrimonio culturale e identità*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 17 ss.; F. PONTANI, *Patrimonio culturale e identità nazionale*, ivi, pp. 27 ss.; L. DEGRASSI, *Patrimonio culturale e identità europea*, ivi, pp. 45 ss.

giuridici che regolano tali attività consistono in un regolamento del Comune che ha aderito a questa nuova soluzione e in particolari patti di collaborazione che regolano le specifiche attività, sulla base di una significativa promozione del diritto amministrativo della sussidiarietà da parte di un gruppo di studiosi⁹⁷ con effetti molto positivi.

Assai interessante l'indagine sui patti di collaborazione e i relativi interessi pubblici, tenendo conto che derivano dall'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e dall'iniziativa autonoma di privati e prevedono, come le fonti del diritto⁹⁸, regole giuridiche per una formula di amministrazione che ha acquisito un certo consenso. Tanto più che il recente Codice dei contratti pubblici del 2023 richiama l'amministrazione condivisa con riferimento al Terzo settore nell'art. 6 "In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di *amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici*, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato⁹⁹". Questo specifico richiamo conferma la necessaria distinzione tra partenariato atipico e le modalità dell'amministrazione condivisa.

Alcune esperienze (2017-2021) di partenariato in forma speciale riguardano sedi culturali note e alcune meno conosciute con profili applicativi innovativi¹⁰⁰ che, tuttavia, evidenziano una fase sperimentale rilevante, dato che è stato istituito l'Osservatorio nazionale sui partenariati speciali pubblico-privato¹⁰¹; si incentra l'attenzione sui progetti che riguardano musei e parchi archeologici.

Un'applicazione interessante di partenariato attiene alla gestione della riproduzione digitale – attività di recente assai promossa per le collezioni museali – di affreschi da parte di un'impresa privata¹⁰², al fine

⁹⁷ Si rinvia a www.labsus.org, "laboratorio" di studiosi che analizzano le molteplici iniziative e l'evoluzione dell'amministrazione condivisa come espressione di sussidiarietà orizzontale; è proposto uno schema generale di regolamento utile per gli enti locali e specifiche indicazioni per la stesura di patti di collaborazione. Alcune Regioni hanno adottato leggi che hanno recepito in senso più ampio questo modello con riferimento ai beni comuni regionali; v. G. ARENA, *op. ult. cit.*, pp. 87 ss.; l.r. Lazio, 26 giugno 2019, n. 10, "Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni" e l.r. Toscana, 24 luglio 2020, n. 71, "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto".

⁹⁸ Per approfondimenti v. G. ARENA, *op. ult. cit.*, pp. 145-149. V. anche ID., *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., 1 ss.; F. CORTESE, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, ivi, pp. 15 ss.; M. BOMBARDELLI, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, ivi, pp. 113 ss.

⁹⁹ "Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017".

¹⁰⁰ Per l'esame delle esperienze di applicazione del partenariato speciale, v. G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 2021, n. 3, spec. pp. 158-159. Si rinvia all'Osservatorio nazionale sui partenariati pubblico-privato speciali v. www.forumterzosettore.it.

¹⁰¹ V. comunicato stampa del 25 maggio 2021 in www.forumterzosettore.it e in www.cooperativeitalia.it.

¹⁰² Nel partenariato *ex art.* 151, comma 3, risalente al 2017, era inclusa la società privata *Urban Vision* spa, coinvolta nel contenzioso circa la legittimità della scelta del *partner* privato, v. T.a.r. Campania, Sez. IV, 19 agosto 2019, n. 4366 e



dell'incremento dell'offerta per il Parco Archeologico di Pompei e della promozione del progetto mediante una campagna pubblicitaria; in questo caso, la digitalizzazione consiste nella riproduzione di affreschi asportati nel tempo dalla sede originaria e conservati in diversi musei. L'accesso alla riproduzione è consentito da un'*App* e, in base all'accordo con l'amministrazione, ad essa è corrisposta una limitata percentuale dei ricavi conseguiti dal privato che ha, inoltre, sostenuto la realizzazione e le spese della riproduzione digitale.

Il partenariato speciale promosso nel 2019 dal Parco Archeologico dei Campi Flegrei per manifestazioni d'interesse di operatori economici ed enti senza scopo di lucro, è incentrato sulla valorizzazione, promozione e fruizione al pubblico di due siti specifici, anche mediante il coinvolgimento dei cittadini residenti nel territorio con esperienze assai vicine all'amministrazione condivisa. Il partner privato è individuato per diverse attività di valorizzazione, ad es. iniziative culturali promozionali, servizio di accompagnamento e visite guidate; per queste ultime trattiene i ricavi di cui una percentuale è riservata al partner pubblico. Il partenariato è anche il presupposto per l'avvio di una collaborazione continuativa per la definizione di futuri progetti di valorizzazione e di promozione, e di un "laboratorio" permanente per la creazione di strategie volte all'integrazione degli interventi.

Nel 2021, il Parco ha pubblicato un avviso di partenariato che coinvolge il Terzo settore¹⁰³ per promuovere nel territorio la conoscenza e la fruizione pubblica dei luoghi di appartenenza, mediante programmi di attività didattiche e educative per la scuola e il pubblico in generale. I ricavi derivanti dalle attività spetteranno al partner privato e il Parco trattiene le somme che derivano dall'accesso ai siti coinvolti; anche in questo caso la collaborazione si estende alla definizione di ulteriori progetti di valorizzazione nell'ambito del programma presentato dal privato e delle strategie definite dall'ente.

Vi sono altre esperienze simili che riguardano una sede universitaria e un'impresa sociale per interventi volti alla valorizzazione e fruizione pubblica di servizi con riferimento ad immobili di rilevanza culturale di proprietà dell'ente pubblico; un altro caso consiste nella gestione di un archivio storico comunale per i servizi di accoglienza del pubblico, attività di ricerca e di riproduzione di documenti sulla base di una programmazione decisa in collaborazione tra l'ente locale e una cooperativa sociale¹⁰⁴.

Gli accordi di partenariato speciale per la gestione di immobili culturali attraggono i Comuni proprietari, ad es. il Comune di Cuneo ha pubblicato¹⁰⁵ nel 2021 un avviso esplorativo per sollecitare la presentazione di proposte progettuali da parte di soggetti privati circa la gestione per un medio-lungo periodo di locali situati nel Palazzo Santa Croce, sulla base di precedenti esperienze e di confronti in sede di "tavoli tecnici"

Cons. Stato, Sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8403.

¹⁰³ Art. 89, comma 17, del Codice del Terzo settore.

¹⁰⁴ Questi casi risalgono rispettivamente al 2020 e al 2021; v. G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, p. 158.

¹⁰⁵ Si rinvia al sito istituzionale www.comune.cuneo.it.

con esperti del settore culturale regionale. Il PPP speciale è ritenuto lo strumento più adatto per realizzare interessi pubblici culturali dei cittadini di Cuneo. La procedura si caratterizza per la flessibilità consentita al partner privato riguardo all'adeguamento dei locali e alla programmazione culturale nel "sito pilota" di "ForHeritage" in cui rientra l'immobile e alla proposta di convenzione al Comune.

Le esperienze di partenariato speciale sono, quindi, variegate e l'istituto ha acquisito un rinnovato interesse considerato l'art. 134 del Codice dei contratti pubblici 2023 che conferma lo schema ed estende l'applicazione a tutti i beni culturali; sarebbe, quindi, necessario un aggiornato atto interpretativo del Ministero della Cultura per orientare l'applicazione degli istituti. Tuttavia, i contenuti dei più recenti avvisi pubblici per l'attivazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato, per la valorizzazione e gestione di beni culturali, illustrano in modo approfondito l'art. 134, comma 2, del d.lgs.n. 36/2023, gli aspetti operativi, il rispetto delle norme di tutela e conservazione del bene di cui al Codice dei beni culturali e gli obblighi previsti da un allegato "tecnico-prestazionale" in relazione al caso concreto¹⁰⁶.

Più in generale, occorre considerare la centralità del partenariato pubblico-privato per la gestione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁰⁷ e destinati al settore dei beni culturali.

Queste considerazioni "valorizzano" ulteriormente il partenariato speciale per i beni culturali¹⁰⁸ come

¹⁰⁶ Gli avvisi pubblici sono reperibili nel sito istituzionale www.cultura.gov.it. V. ad es., per il Parco archeologico di Ostia Antica, "Avviso pubblico finalizzato all'attivazione di una forma speciale di partenariato pubblico-privato (art. 134 c. 2 del d.lgs. n. 36 del 31.03.2023) avente ad oggetto "Gestione del Teatro Antico di Ostia per le stagioni di spettacolo dal vivo-quadriennio 2024/2027" (MIC_PA-OANT, 21/12/2023, 0004744-P) [28.10.07/1/2019]; l'avviso costituisce esclusivamente un *invito a manifestare interesse*, non comportando l'assunzione di alcun vincolo da parte dell'Istituto, né relativamente alla prosecuzione dell'*iter* negoziale, né l'attribuzione di alcun diritto in ordine alla sottoscrizione dell'accordo partenariale. Il Parco si riserva ogni decisione in merito alla procedura, incluse eventuali modifiche dei contenuti, dei termini e delle modalità, "di sospenderla ed interromperla in qualsiasi stato procedimentale, senza che gli interessati possano avanzare alcuna pretesa a titolo di indennità e/o risarcimento". Per il Parco archeologico di Pompei, v. l'avviso pubblico (n. 43625677, 23/05/2023) finalizzato alla manifestazione di interesse per l'attivazione di un partenariato speciale per realizzare un programma di attività didattiche e ricreative nei siti di Pompei e Oplontis "allo scopo di rendere i suddetti siti luoghi sempre più vitali e inclusivi, e di favorire ed ampliare la loro conoscenza e fruizione presso il pubblico, nonché il coinvolgimento delle comunità locali accrescendo in tal modo la consapevolezza dell'eredità culturale del territorio"; l'intervento è definito "allestimento di *children museum* e la elaborazione e la realizzazione di un programma partecipato di gestione integrata delle attività educative, didattiche e ricreative". V. anche avviso pubblicato dal Mibac il 22 maggio 2020 per l'attivazione del partenariato speciale di cui all'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 avente ad oggetto la gestione di servizi di assistenza al pubblico nel Bosco di Cerri presso il Real Sito di Carditello per il periodo estate-autunno 2020, destinato ad operatori economici. Inoltre, è stato utilizzato anche il partenariato pubblico-privato tipico *ex artt.* 180 e 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 mediante procedura aperta e affidamento diretto di cui all'art. 36, lett. a) per la realizzazione della mostra "I Farnese. Architettura, arte e potere" presso il Complesso monumentale della Pilotta di Parma (febbraio-giugno 2022), determina Direzione generale dei musei n. 808 del 9/11/2021.

¹⁰⁷ V. documento del Ministero della Cultura "Attuazione delle misure del PNRR", dicembre 2021, la Misura 2 che riguarda la "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale" e il Piano nazionale "Borghi". Per il contenzioso riguardo all'assegnazione delle risorse a enti locali che hanno presentato progetti nella forma del partenariato tra soggetti pubblici (ente capofila e enti aggregati) v. Cons. Stato, Sez. VI, 6 febbraio 2023, n. 1232; 10 febbraio 2023, n. 1453; 31 marzo 2023, n. 3341. V. anche G. P. CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, 29 marzo 2023, in www.giustizia-amministrativa.it; C. ADESSO, *Strumenti di attuazione del PNRR e di rafforzamento della capacità amministrativa: il partenariato pubblico-privato e l'in house*, 29 giugno 2023, *ivi*.

¹⁰⁸ Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Musei pubblici*, cit., pp. 267 ss.



formulato dal nuovo Codice dei contratti pubblici che dev'essere interpretato in stretto coordinamento con la disciplina del Codice dei beni culturali e con gli eventuali richiami al Codice del Terzo settore, qualora siano coinvolti soggetti *non profit*. E', infatti, evidente il quadro normativo complesso ma senza dubbio moderno, dato che supera l'impostazione tradizionale esclusivamente pubblicistica e coinvolge, con diverse possibili combinazioni di schemi giuridici, i soggetti privati (imprese *profit* e *non profit*, associazioni e fondazioni) in linea con gli indirizzi dell'Unione europea per la promozione del patrimonio culturale degli Stati membri. Queste tematiche in evoluzione saranno certamente oggetto della futura ricerca con nuove prospettive di studio e di approfondimento.