



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale

In Economia e Gestione delle
Arti e delle Attività Culturali

Tesi di Laurea

Inclusione dei Beni Culturali nelle procedure di Appalto Pubblico

Analisi delle nuove norme del Terzo Codice dei
Contratti Pubblici

Relatore

Ch. Prof. Olivi Marco

Correlatore

Ch. Prof. Brambilla Paolo

Laureando De Martino Anna Maria

Matricola 975910

Anno Accademico

2022/2023

*Non mettetemi accanto a chi si
lamenta senza mai alzare lo sguardo,
a chi non sa dire grazie,
a chi non sa più accorgersi di un tramonto.
Chiudo gli occhi.
Mi scosto di un passo.
Sono altro, sono altrove.*

Indice

1	L'evoluzione della disciplina dei beni culturali nell'ordinamento italiano	7
1.1	Dalla disciplina pre-unitaria alla normativa post-unitaria.	7
1.2	L'influenza della Costituzione e il lavoro della Commissione Franceschini.	10
1.2.1	L'inclusione dei principi della Commissione Franceschini nell'interno della normativa nazionale	13
1.3	Il Dlgs 42/2004: gestione, fruizione e valorizzazione dei beni culturali.	15
2	I beni culturali nella disciplina dei contratti pubblici	20
2.1	Cenni storici sull'evoluzione dei contratti pubblici.	20
2.2	Il terzo codice dei contratti pubblici	24
2.3	Rilevanza dei beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici	27
2.4	Descrizione delle principali disposizioni relative ai beni culturali.	29
2.5	Identificazione delle nuove disposizioni rispetto ai codici precedenti	33
2.6	Analisi delle possibili difficoltà o lacune nel terzo codice riguardo la tutela dei beni culturali.	37
3	Implicazioni economiche e gestione sostenibile del patrimonio culturale nel contesto degli appalti pubblici	39
3.1	Sostenibilità economia e finanziaria	39
3.1.1	Proposta culturale, pubblico, sostenibilità	45
3.2	Valorizzazione del turismo culturale.	49
3.2.2	le sponsorizzazioni.	53
4	Conclusioni	55
5	Bibliografia	58
6	Sitografia	60

I CAPITOLO

L'evoluzione della disciplina dei beni culturali nell'ordinamento italiano

SOMMARIO: 1. Dalla disciplina pre-unitaria alla normativa post-unitaria. 2. L'Influenza della Costituzione e il lavoro della Commissione Franceschini. 3. Il recepimento dei principi della Commissione Franceschini nell'ordinamento nazionale 4. Il Dlgs 42/2004: gestione, fruizione e valorizzazione dei beni culturali

1. Dalla disciplina pre-unitaria alla normativa post-unitaria

Il culto del bene artistico, nel nostro paese, ha sempre avuto un rilievo d'eccellenza. La nostra storia, la nostra arte, la nostra Italia, ci ha portato, con il passare del tempo, oltre che alla nascita di un forte patriottismo anche alla necessità di tutelare nel corso degli anni tutto questo "bello" che ci circonda. ed è per questo motivo che lo studio sui beni culturali è oggi al centro, non soltanto di un pubblico specializzato. L'attenzione dei mezzi di comunicazione, sulle condizioni del patrimonio culturale rimane alta, ed esprime l'interesse del pubblico verso problemi che non riguardano soltanto gli operatori del settore. L'interesse sempre più diffuso è dovuto a motivi diversi, ma risponde ad un'esigenza democratica di base: i beni culturali appartengono ai diritti fondamentali.¹ Certo gli ordinamenti giuridici restano saldamente ancorati alle leggi dei singoli Stati e la latenza di riferimenti sovranazionali orienta verso ricerche limitate. Anche nel diritto però, si sono moltiplicate, negli ultimi anni, norme che richiamano la dimensione universale dei beni culturali, inoltre le istituzioni europee hanno lavorato per superare i limiti di una tutela insufficiente ed inadeguata, principalmente nell'ambito del paesaggio, un settore che per natura tende ad assumere una portata di vasta scala. La legislazione Italiana è intervenuta negli anni, si è modificata, ampliata per proteggere e custodire al meglio la bellezza che ci circonda. L'evoluzione di questa disciplina ha rappresentato un progresso nel riconoscimento e nella protezione dei beni culturali, passando da una frammentazione pre-unitaria a una più organica e complessa normativa post-unitaria. La

¹ "La repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. " Art.9 Cost.

protezione dei beni culturali è divenuta sempre più dettagliata, riflettendo la consapevolezza dell'importanza di preservare il patrimonio culturale per le generazioni future.

La fase pre-unitaria, prima del 1861, fu caratterizzata da legislazioni locali, il paese era composto da vari stati indipendenti e regioni autonome ognuna con la propria legislazione relativa ai beni culturali, sia per quanto riguarda la tutela che la gestione del patrimonio culturale. Le leggi regionali regolamentavano vari aspetti, tra cui la conservazione di monumenti, opere d'arte, archivi storici e altri beni di valore culturale. Alla base di questo pensiero vi era una forte idea di cittadinanza che portò all'elaborazione a partire dal XII secolo di un pensiero condiviso ovvero, i monumenti presenti in ogni città rappresentavano un principio di identità, un riconoscimento, che faceva emergere un senso di appartenenza a una città ben regolamentata.

Infiniti documenti furono redatti e tutti si resero messaggeri degli stessi principi: bellezza, decoro, lustro e prestigio. Come anticipato, precedentemente, le regioni si autoregolamentavano in materia di tutela di opere d'arte, ne sono un modello Firenze oppure Roma, difatti la prima normativa inerente la tutela delle cose di interesse storico ed artistico si può rilevare in Toscana, verso la fine del XVI secolo. È del 1571 la prima norma che proibiva agli acquirenti di palazzi antichi di rimuovere disegni e insegne, ma è nel 1754 che la materia riguardante la tutela delle cose di interesse storico ed artistico fu appoggiata da un editto che, estendeva l'interesse a "*antichi manoscritti, iscrizioni, medaglie, statue, urne, bassirilievi, dorsi, teste, frammenti, pili, piedistalli, quadri e pitture antiche ed altre opere o cose rare*". Tale editto nel 1860, fu esteso anche alla tutela dei monumenti. A Roma, invece, a seguito della razzia di opere d'arte di Napoleone Bonaparte, venne emanato l'editto del Cardinal Pacca,² ovvero la prima disposizione di protezione dei beni artistici; con esso si proibì il trasferimento da Roma e dallo stato di qualunque opera d'arte³. Ci troviamo di fronte, pertanto a normative frammentarie, e anche dopo la costituzione del regno d'Italia ci volle molto tempo per arrivare a una legge unitaria di tutela, e difatti anche il codice civile del 1865, conteneva sì alcune disposizioni

²"*Principi fondamentali dell'Editto Pacca: 1.a appartenenza allo Stato del sottosuolo archeologico; 1.b il divieto generalizzato di esportare beni culturali (dipinti, sculture) senza il permesso del Cardinale Camerlengo; 1.c la schedatura generalizzata dei beni culturali esistenti nello Stato, attraverso un obbligo di comunicazione, cui seguiva una sorta di placet, chiamato "assegna"*". Cfr: la legislazione dei beni culturali e del paesaggio, FAI

³ Cfr.: S. Settis, *Le radici romane della tutela del patrimonio culturale* [titolo redazionale], in L'Osservatore Romano, 27 novembre 2009, p. 1 e pp. 4-5

relative ai beni culturali, ma la tutela era ancora effettivamente incompiuta e decentralizzata⁴. Il motivo limitante e bloccante verso le diverse proposte di legge era sempre lo stesso: l'attenzione del popolo pendeva più sui beni privati che su quelli pubblici, problema che venne poi risolto nel 1909 con la legge 30.06.1909 n. 364 detta anche "*legge Rosadi*" che stabilì quanto l'interesse pubblico dovesse primeggiare sulla proprietà privata per tutti "*i beni mobili e immobili dotati di interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico*" proibendo la loro vendita nel caso fossero di proprietà pubblica e incaricando della loro sorveglianza il Ministero della Pubblica Istruzione. I beni di proprietà privata, invece non prevedevano tutela completa salvo che non dimostrassero un interesse rilevante, per cui si potesse procedere a una misura di notifica. In caso di vendita, lo Stato, aveva la precedenza sugli altri acquirenti, disponendo di un diritto di prelazione.⁵ Questa legge introduceva resistenti doveri pubblicistici. Nasce per questi beni una sorta di doppia titolarità che costituisce il passaggio chiave, politico e giuridico, del regime di tutela e che rimane tra i fondamenti della disciplina organica dell'intero settore dettata trent'anni dopo dalla l. 1° giugno 1939, n. 1089, legge che, confermata e ulteriormente rafforzata dai principi sanciti in materia di costituzione italiana (artt. 9 e 42, comma 2), rimarrà sostanzialmente invariata fino ai giorni nostri. Nonostante ci fosse coscienza del fatto che l'attenzione dell'interesse pubblico fosse in aumento, per parlare e realizzare una disciplina normativa organica bisognerà aspettare ancora qualche decennio. La cd. Legge Bottai, l. 45 n. 1089, relativa alla tutela delle "*cose d'interesse artistico e storico*", unitamente alla l. n. 1497 dello stesso anno, che ha come obiettivo la tutela delle bellezze naturalistiche, rappresentano seguendo questo senso, l'insieme regolativo del settore che rimarrà in vigore per oltre mezzo secolo anche nella Repubblica post-fascista, fino all'emanazione del testo unico 1999. L'importanza della legge riguarda l'aver definito la tutela di quelli che in seguito prenderanno il nome di beni culturali che, attraverso queste normative, prendono il nome di "*cose di interesse storico e artistico*", in quanto si ha un punto di vista più raffinato e reale ma meno storico-culturale. Procedendo in ordine cronologico, un evento rilevante in materia di beni culturali avvenne nel 1922, in cui venne approvata la legge n. 778/1922, che configurava

⁴ In Italia la questione del patrimonio si pone, con grande urgenza, alla vigilia dell'unità d'Italia. I monumenti verranno presto riconosciuti come una risorsa simbolica per "fare gli italiani", per rifondare su basi antiche una nazione appena nata.

Cfr.: D.Levi, Cavalcaselle. *Il pioniere della conservazione dell'arte italiana*. Torino 1988.

⁵ Cfr.: S. Settis, *Perché gli italiani sono diventati nemici dell'arte* [titolo redazionale], in *Il Giornale dell'arte*, XXX, 2012, nr. 324, ottobre 2012, p. 1, pp. 22-23

il tema del paesaggio⁶. Si tratta di una legge influenzata dai tempi in cui nacque ma tuttavia, per la prima volta, veniva affrontata la materia della protezione di precisi beni, il cui rilevante interesse pubblico è legato alla loro caratteristica bellezza. La legge rappresentò il momento più alto di un importante processo di difesa del paesaggio fortemente sostenuto in Italia da intellettuali e giuristi ma anche dall'opinione pubblica, che si fece forza del fatto, di essere sostenuto da cospicui movimenti che appoggiavano l'idea della conservazione del paesaggio in tutta Europa. La legge 778/22 sarebbe stata il primo passo verso una tutela delle bellezze d'Italia. In effetti, per la prima volta diventò un diritto da tutelare la possibilità di godere di vedute cariche di bellezza e storia.

2. L'influenza della Costituzione e il lavoro della Commissione Franceschini

Nell'ordinamento giuridico italiano l'apparato che ruota intorno al diritto dei beni culturali si contraddistingue per un'impronta di stampo protezionista. Quello di cui ci si occupa è un aggregato di principi che hanno lo scopo di definire il vasto sistema di beni aventi caratteristiche distintive e considerevoli per la collettività. Di massima rilevanza in materia di diritto dei beni culturali è l'entrata in vigore della costituzione nel 1948 che, ha impresso una svolta radicale in sede di principi fondamentali facendone un primario compito della Repubblica, in connessione al paesaggio (art.9, comma 2) alla libertà in arte, scienza e insegnamento (Art.33, comma 1)⁷ e alla promozione della cultura (art.9, comma 1)⁸ come elemento chiave per la crescita complessiva della società e delle persone. Nei principi fondamentali della Carta Costituzionale vi è il fondamento giuridico dell'impianto normativo dei beni culturali, il cui art. 9 dispone che *“La Repubblica*

⁶“Benedetto Croce, Ministro dell'Istruzione pubblica nel 1920-21, la legge 778. Croce definì il paesaggio in questi termini: *«quel che costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità, per cui una nazione si differenzia dall'altra, nell'aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo, nelle sue singolarità geologiche»*. [...] *«senza gravi sacrifici di ciò che è in cima ai pensieri di tutti, economia nazionale e conservazione del privilegio di bellezza che vanta l'Italia, siano composti con spirito di conciliazione i vari interessi contrastati»*.” Cfr: P.Gastali, un secolo di tutela, centenario della legge Croce, 2022.

⁷ Ai sensi dell'Art.33, comma 1, Cost,1948 : *«L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.»*

⁸Ai sensi dell'Art.9, Cost,1948: *«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.»*

promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione”⁹. Questo articolo sottolinea l’impegno dello stato italiano nella promozione della cultura, nella ricerca scientifica e tecnica, nonché nella tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico del paese. È ovvio che tale dichiarazione, ha lo scopo di adottare una costituzione che rifletta i valori culturali e che si faccia carico, tra i compiti essenziali dello Stato, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, inoltre introduce come fattore fondamentale lo sviluppo, la promozione e l’accrescimento culturale della collettività. Questo impegno culturale è evidenziato nella prima parte dell’articolo, ma è nella seconda parte che questo impegno si esplica con la responsabilità dello stato nella protezione del patrimonio culturale. Ciò include non solo i monumenti storici e artistici, ma anche il paesaggio nel suo complesso.¹⁰ Inserendo tale norma tra i principi fondamentali della repubblica si porta alla luce come il patrimonio culturale debba necessariamente essere tutelato e regolato a livello statale in modo omogeneo, unitario e rigoroso. L’intervento della costituzione pone un legame sicuramente positivo all’ordinamento giuridico verso il supporto della cultura come componente fondamentale per la crescita e lo sviluppo della società. La Costituzione del 1948, non si è limitata a dare un ordine ai poteri in materia e stabilire gli inviolabili principi, generalmente condivisi, quali il miglioramento della cultura, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, ma ha disposto una preservazione per il patrimonio culturale che non considera gli indirizzi politici e che “*costituisce la base per il primato, nell’applicazione pratica e concreta, delle valutazioni tecnico-professionali su quelle comparative di interessi*”¹¹. In tale contesto, è particolarmente significativo sottolineare come la locuzione “bene culturale” sia relativamente recente nella legislazione italiana. Il concetto di bene culturale esprime perfettamente l’importanza e la complessità del patrimonio, «con il vantaggio di includere

⁹Cfr.: F. Merusi, Art. 9 in G. Branca, *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Artt. 1-12*, . Ed. Foro italiano, pp. 434 e ss. nonché G. Severini, La tutela costituzionale del paesaggio (Art. 9 Cost.), in Codice dell’edilizia e urbanistica, (a cura di) S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, Utet, 2013, p. 8 e ss.

¹⁰ Il paesaggio è parte del patrimonio culturale ed è considerato dalla Costituzione italiana, che lo associa la tutela al "patrimonio storico e artistico della Nazione" (Art. 9)

¹¹ Come precisa L. Nazzicone, consigliere della suprema corte di cassazione, 2022 : “*La norma considera, in un unico enunciato, il passato, il presente ed il futuro: vi si trovano, invero, l’eredità del passato («il patrimonio storico e artistico»), il presente che ci circonda e costantemente muta («il paesaggio») e la creatività delle conquiste future («la cultura e la ricerca scientifica»). Onde insegna che è necessario preservare il passato per progettare saggiamente il futuro*”.

anche i beni immateriali e di liberare la tutela da una concezione troppo monumentale ». ¹²

L'espressione di bene culturale, introdotta alla fine degli anni Cinquanta dello scorso secolo sotto la spinta del diritto internazionale pattizio ¹³, entra in circolo con i lavori della commissione Franceschini, istituita nel 1964. Viene accolta dal testo unico del 1999 e poi in maniera definitiva dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, la definizione evoca il concetto di testimonianza che richiama quello originario di *monumentum*, connesso ai valori di civiltà, in una dimensione sociale e collettiva dei beni. Va precisato però che il termine di bene culturale venne utilizzato per la prima volta nel linguaggio giuridico ufficiale con la convenzione dell'Aja del maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato. ¹⁴ La commissione Franceschini, istituita con la l. 26 aprile 1964, n.310 terminò i lavori nel 1966, le sue conclusioni furono articolate in dichiarazioni, e di particolare importanza è la dichiarazione I, alla base della corrente nozione legislativa di beni culturali "*Appartengono al patrimonio culturale della nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario e ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*". L'introduzione della locuzione Bene Culturale, non si esaurì in un mero mutamento terminologico ma volle rappresentare piuttosto una proposta di riforma della legislazione, nella quale il criterio estetizzante, fino ad allora prevalentemente in uso per l'individuazione del bene, fosse sostituito da un criterio storicistico, e l'intervento pubblico passasse da un ruolo di mera garanzia della conservazione fisica a uno di valorizzazione del bene culturale ¹⁵. Questo non fu solo il culmine di uno sviluppo di istanze irrefrenabili e progressivamente affrettate, ma fu anche un fatto nuovo

¹² Per la svolta nella concezione della tutela e il paesaggio dall'idea di monumento a quella di testimonianza si veda , R.Cecchi, *i beni culturali. Testimonianza materiale di civiltà*, Milano 2007, pp 56-81

¹³ "*Si basa su accordi stipulati liberamente tra gli Stati, i quali si impegnano a non violarne le disposizioni. Si colloca al di sopra degli Stati e dei loro rispettivi ordinamenti giuridici interni.*"

¹⁴ "*Eseguita in Italia con legge n. 279 del 1958 con annesso Regolamento di esecuzione e del relativo Protocollo di pari data. In via molto significativa la Convenzione accorda una protezione speciale ai beni culturali inseriti in un determinato registro internazionale, che li garantisce in caso di guerra da qualunque atto di ostilità che non sia ispirato da esigenze militari di carattere eccezionale. Tale previsione decreta il definitivo superamento del cd. ius predae che permetteva in passato allo Stato vincitore di sottrarre le ricchezze culturali al Paese sconfitto.*" Cfr: M. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 79 e ss.

¹⁵ Cfr: Barbati, C., Cammelli M., Casini ,L., Pierata, G., Sciullo., G. (2020) *Diritto del patrimonio culturale*. Il mulino

incomparabile e contrapposto a qualsiasi fatto antecedente, non tanto per la portata e l'omogeneità, quanto piuttosto per l'impostazione rivoluzionaria dei principi di valutazione e di enunciazione.¹⁶ Quello che spinge, che porta a quella rivoluzione, è che l'oggetto, il bene, non è più puramente oggetto materiale, ma documenti perduranti nella vita di un popolo, ed è chiaro che sotto questo profilo i diversi profili artistici, archeologici, archivistici o librari rientrano in un solo ordine concettuale, comprensibile nella definizione di <bene culturale>.

3. Il recepimento dei principi della Commissione Franceschini nell'ordinamento nazionale

I lavori della Commissione confermano il riscatto dell'interesse culturale dal valore artistico del bene: il rimando alle testimonianze aventi valore di civiltà include ogni possibile manifestazione delle capacità umane, che possono diventare di forte interesse in tempi e luoghi diversi. Il principale compito di questa commissione era il miglioramento delle leggi di tutela e valorizzazione delle cose di interesse culturale, affiancandole, se necessario, con la legislazione urbanistica ma soprattutto di formulare mozioni per un nuovo apparato del settore. I lavori della commissione furono segnati da un processo ricco di dibattiti lunghi e complessi ma soprattutto furono dominati da indagini di documenti sottoposti al loro esame delle istanze più varie. Questo non fu solo il vertice di un processo di istanze inarrestabili e progressivamente accelerate, ma fu anche un fatto nuovo non comparabile e in un certo senso contrapposto a qualsiasi fatto antecedente, non tanto per la portata e l'organicità della ricognizione compiuta, quanto piuttosto per l'impostazione rivoluzionaria dei principi di valutazione e di proposizione. In tal senso in Italia, con la definizione della Commissione Franceschini, la politica di tutela dei beni culturali ha un'innovativa modalità di espressione: è grazie alla nozione di bene culturale che la finalità dell'attività legislativa diventa quella di assicurare alla società un'ampia fruizione del valore culturale del bene, stabilendo perciò che la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale non possano essere separati. La priorità non è più tesa esclusivamente a custodire il bene culturale ma anche a valorizzarlo

¹⁶ Cfr: M. Pallottino, *la stagione della commissione Franceschini: il futuro della memoria. beni ambientali architettonici archeologici artistici e storici in Italia*, coordinamento di Francesco Perego, Ministero per i beni culturali e ambientali, Laterza, Roma-Bari 1987, 3 voll. I

e a farne uno strumento funzionale alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona. Una visione più moderna, fa sì che l'obiettivo dell'azione pubblica non riguardi più solo la conservazione del bene culturale ma anche l'elevazione spirituale della nazione e di conseguenza l'accrescimento delle conoscenze umane. Un valore aggiuntivo che si può attribuire alla commissione franceschini è quello di aver istituito una struttura operativa autonoma per il settore dei beni culturali, identificata in un'apposita "*Agenzia specializzata*", a fronte delle inefficienze del sistema derivante dalle Direzioni Generali istituite presso il Ministero della Pubblica Istruzione; effettivamente, però, un Ministero dedicato ai beni culturali verrà istituito nel 1975 da parte del ministro Spadolini, ma in tal senso l'intuizione formulata dalla Commissione si profila estremamente lungimirante.¹⁷

È importante infine sottolineare come il procedimento volto all'individuazione del bene culturale sia volto ad accertare la sussistenza dell'interesse culturale nella cosa che ne forma oggetto, rendendo inscindibile il valore culturale dalla cosa che lo rappresenta. Ne consegue che la salvaguardia del patrimonio è una conquista sociale, il frutto di una lunga battaglia contro gli interessi privati e contro ogni visione riduttiva della cultura. In tale quadro si delinea con chiarezza il ruolo delle istituzioni.

Il bene culturale è frutto in sostanza di un riconoscimento che passa attraverso le forme del potere, è il risultato di una istituzionalizzazione della memoria collettiva. Un bene assume una condizione preminente per la collettività, viene difeso e tutelato come deposito di memorie soltanto se chi detiene l'autorità lo difende, ne sancisce l'inviolabilità e ne garantisce la tutela.

Il termine tutela, proviene dall'ambito giuridico ma in riferimento al patrimonio culturale si è arricchito di nuovi significati. Con il recepimento dei principi della Commissione Franceschini,¹⁸ la commissione ha proposto iniziative volte a potenziare la tutela dei beni culturali, a favorire la fruizione pubblica dei siti storici e a promuovere l'educazione culturale e a implementare misure specifiche per la valorizzazione del patrimonio culturale. In tal senso il concetto di tutela e valorizzazione assume un rilievo

¹⁷ Si consideri in tal senso G. Sverini, *Immaterialità dei beni culturali*, in Aedon Rivista di arti e diritto online, n. 1/2014

¹⁸ Con recepimento si intende il processo di adozione delle direttive, delle linee guida e delle proposte avanzate da un organo o da una commissione in un contesto giuridico nazionale.

fondamentale considerando in più che il grado di civiltà di una nazione trova indicatore valido nella quantità e qualità delle risorse destinate all'azione di tutela.

4. Il Dlgs 42/2004: gestione, fruizione e valorizzazione dei beni culturali

Il codice dei beni culturali e del paesaggio, D.Lgs 42/2004 è attualmente il testo normativo di riferimento per il diritto dei beni culturali.¹⁹

L'idea alla base della riforma del 2004 era quella di snellire e rendere più semplice la legislazione riguardante i beni culturali in modo da creare un sistema regolato e programmato di tutela e valorizzazione degli stessi che tenesse conto delle competenze statali, regionali e degli Enti locali. Questo testo di legge sostituisce ed aggiorna il precedente codice di cui al dlgs 490 del 1999 . Lo scopo di questa norma è quello di disciplinare i beni culturali e i paesaggi mediante due attività, quella di tutela e quella di valorizzazione. Tutela intesa come insieme di attività che hanno lo scopo di individuare i beni del patrimonio culturale per garantirne conservazione e la pubblica fruizione mentre la valorizzazione è intesa come incremento delle conoscenze e dello stato di conservazione dei beni, ai fini della pubblica fruizione. Questa normativa prevede degli importanti istituti a tutela dei beni culturali in particolare viene introdotta la dichiarazione di interesse culturale, procedimento che riguarda i beni culturali di proprietà privata e che se concluso positivamente rende quel bene oggetto di tutela, mentre invece, nel caso di verifica di interesse culturale si fa riferimento ai beni di appartenenza pubblica sia essi mobili che immobili.²⁰ Questo decreto, sottolinea l'impegno dello Stato nella tutela del patrimonio culturale, ed è una delle principali normative italiane che regola la tutela, la gestione, la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio.

Si può affermare che, da quanto desumibile dal Codice Urbani, *“la nozione di bene culturale rappresenta a tutti gli effetti un concetto dinamico e aperto, prodotto dalla*

¹⁹ la riforma costituzionale del 2001, derivante da l. cost. n. 3 del 2001, modifica il Titolo V della parte II della Costituzione, in particolare si occupa della suddivisione delle competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Viene quindi riformulato il disposto dell'artt. 117 e 118. Per quanto riguarda i beni culturali, il nuovo art. 117 prevede che la tutela degli stessi sia materia di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117 c. 2 lettera s), mentre saranno materie di legislazioni concorrente quelle relative alla valorizzazione, la promozione e l'organizzazione di attività. Alle regioni è conferita la legislazione delle norme di dettaglio mentre per quanto riguarda i principi fondamentali questi restano di competenza esclusiva dello stato.

²⁰ R. Rolli e D. Siclari, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Roma 2016.

cultura e recepito dal diritto nel corso della storia e individua un sistema regolatorio aperto tale da permettere l'inserimento di altre categorie di beni, purché sorrette dal principio di legalità e riferibili con legame pertinenziale al patrimonio storico e artistico della Nazione. Si assiste ad un definitivo passaggio "da un aristocratico 'diritto delle antichità e belle arti' al più diffuso 'diritto dei beni culturali'".²¹

Inerente il Tema della gestione, il decreto prevede la classificazione dei beni culturali e l'imposizione di vincoli per la loro tutela, questi vincoli limitano le modifiche e gli interventi che possono essere apportati a tali beni. La classificazione dei beni consiste nell'assegnare loro uno status giuridico specifico in base alla loro importanza storica, artistica, archeologica o di altro genere. I vincoli rappresentano restrizioni imposte per garantire la conservazione e la tutela dei beni culturali. Queste restrizioni possono riguardare le modifiche, gli interventi o le attività che possono essere svolte nei confronti di tali beni. I vincoli sono finalizzati a preservare l'integrità e il valore dei culturali nel tempo, quali vincoli ambientali, edilizi o funzionali. Le combinazioni di classificazione e vincoli contribuiscono a stabilire una gerarchia di protezione e attenzione per i vari beni culturali. Beni di maggiore importanza storica o artistica possono essere soggetti a vincoli più rigorosi per garantirne la conservazione nel lungo termine, mentre beni di minore avere vincoli meno stringenti. In tal senso, gli interventi sui beni culturali soggetti a vincoli richiedono specifiche autorizzazioni, il decreto stabilisce le procedure e i criteri per ottenere queste autorizzazioni, garantendo che gli interventi siano coerenti con la tutela del patrimonio. Infine, inerente la gestione questo decreto assegna responsabilità specifiche a enti locali e centrali per la tutela e la gestione dei beni in modo che questi siano coinvolti nella valorizzazione e conservazione a livello territoriale. Se da una parte la gestione del bene risulta fondamentale naturalmente crescerà di pari passo la sua fruizione e valorizzazione. Diventano essenziali. Il decreto promuove la fruizione pubblica, incoraggiando l'accessibilità e la partecipazione del pubblico, elemento fondamentale nelle politiche culturali. Valorizzazione non solo del bene ma anche del paesaggio, introducendo norme per la pianificazione del territorio e la conservazione delle

²¹ La nozione di bene culturale «non ha valore puramente nominalistico. Per un verso, infatti, in quanto rappresenta una istanza di *reductio ad unitatem* di diversificate nomenclature, essa esprime anche e, dialetticamente, convalida una spinta concettuale alla considerazione il più possibile unitaria della materia» in T. Alibrandi, *Beni culturali. Beni culturali e ambientali*, in *Enc. Giur.*, V, Roma 1988, p. 1. Si v., anche, Aa.Vv., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di, M.A. Sandulli), Milano 2012;

caratteristiche paesaggistiche, e favorendo la collaborazione con enti e istituzioni internazionali per la promozione del patrimonio culturale a livello globale.²²

A tal proposito la crescita dell'attenzione dei soggetti pubblici e privati per la conservazione del patrimonio riflette certamente una sempre maggiore coscienza dell'importanza della protezione delle risorse e, allo stesso tempo, il crescente rilievo che la conservazione del patrimonio svolge e può svolgere nelle strategie di sviluppo economico nazionale (e locale). Nondimeno i beni culturali costituiscono un settore in cui è particolarmente presente il rapporto tra pubblico e privato²³. Seguendo questa direzione è utile citare l'art 115 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale si occupa in via diretta e indiretta delle forme di gestione dei beni culturali. Questa locuzione indica "il complesso delle misure tramite le quali i diversi soggetti, pubblici e privati, dei beni culturali, pongono in essere o collaborano all'esercizio di attività riconducibili nell'ambito della valorizzazione"²⁴. Il comma 1 dell'art.115 individua due possibili forme di gestione dei beni culturali²⁵: la gestione diretta e la gestione indiretta e individua i criteri distintivi con cui lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali scelgono di seguire l'una o l'altra. La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni ovvero parliamo di "gestione in economia" tramite cui gli enti forniscono risorse interne ai propri uffici per la gestione, per questo motivo in questa forma è impossibile riconoscere una qualunque separazione tra l'ente e il soggetto gestore. Pertanto se da una parte la gestione diretta ha una facile adozione e un basso dispendio di risorse economiche è certo che abbia una bassa inclinazione al

²² Cfr: C. Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, n. 1, 2004.

²³ Il riferimento è, tra gli altri, a L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2005, 785 ss. Cfr., altresì, C. Vantaggiato, *La forma di gestione indiretta dei beni culturali: caratteri e limiti*, in G. De Giorgi, F. Natale (a cura di), *Sistemi innovativi di gestione dei beni culturali. Modelli e prospettive per lo sviluppo del territorio*, Lecce, 2008, 79 ss.

²⁴ Cfr. C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciallo, *Il diritto dei beni culturali*, Aedon, cit., 193.

²⁵ Ai sensi dell'Art.115 comma 1.Cbc: « *Le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta* Comma 2. *La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica.* Comma 3 *3. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all'articolo 112, comma 5, non possono comunque essere individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione.* »

raggiungimento dei criteri di efficacia ed efficienza. La gestione indiretta è, invece, attuata tramite gestioni a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, da parte delle amministrazioni. La scelta da compiere in questo caso è tra l'opzione "*in house*" ovvero assegnare la gestione a persone giuridiche costituite o partecipate dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono²⁶, e quella "*contracting out*"²⁷ ossia l'affidamento della gestione a terzi tramite concessione o appalto, La scelta di utilizzare l'appalto o la concessione è quindi rimessa alle stazioni appaltanti in ragione dei rispettivi fabbisogni. La gestione indiretta è essenziale per assicurare un migliore livello di valorizzazione, e offre un alto grado di autonomia gestionale potendo stabile gli assetti organizzativi interni e consentire un buon livello di coordinamento.

Con le modifiche del Decreto Semplificazioni, che intervengono sull'art.115 Comma3, del codice dei beni culturali si stabilisce che "*la gestione indiretta può essere attuata tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi.*" Vale a dire che le possibilità di scelta per la valorizzazione dei beni culturali si estendono maggiormente, inoltre con tale modifica si va a rafforzare il concetto di concessione nel sistema del codice dei beni culturali, creando un collegamento tra le previsioni del D.gs 42/2004 ed il codice dei contratti pubblici,²⁸. Sembra quindi, che con le modifiche apportate, si siano ampliate le possibilità per la valorizzazione dei beni culturali.

²⁶ Sul punto cfr. P. CARPENTIERI, *Articolo 115*, cit., 513 – 517 : La gestione indiretta tramite affidamento diretto delineava un modello c.d. "*in house*", inteso in senso lato e atecnico.

²⁷ Sistema attraverso il quale lo Stato o un ente pubblico assegna ad un'impresa privata il compito di erogare un servizio di pubblica utilità. Vale a dire esternalizzare o subappaltare un servizio o un'attività a un'azienda esterna anziché gestirlo internamente all'organizzazione. Questo può avvenire per una varietà di ragioni, tra cui riduzione dei costi, accesso a competenze specializzate o semplificazione delle operazioni interne.

²⁸ Ai sensi dell'Art.172 "*Le stazioni appaltanti verificano le condizioni di partecipazione relative alle capacità tecniche e professionali e alla capacità finanziaria ed economica dei candidati o degli offerenti, sulla base di certificazioni, autocertificazioni o attestati che devono essere presentati come prova. Le condizioni di partecipazione sono correlate e proporzionali alla necessità di garantire la capacità del concessionario di eseguire la concessione, tenendo conto dell'oggetto della concessione e dell'obiettivo di assicurare la concorrenza effettiva.*"

II CAPITOLO

I beni culturali nella disciplina dei contratti pubblici

SOMMARIO: 1. Cenni storici sull'evoluzione dei contratti pubblici. 2. Il terzo codice dei contratti pubblici. 3. rilevanza dei beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici. 4. Descrizione delle principali disposizioni relative ai beni culturali. 5. Identificazione delle nuove disposizioni o cambiamenti rispetto ai codici precedenti. 6. Analisi delle possibili difficoltà o lacune nel terzo codice riguardo la tutela dei beni culturali

1. Cenni storici sull'evoluzione dei contratti pubblici

Le pubbliche amministrazioni, spesso per la realizzazione delle loro attività utilizzano con frequenza lo strumento giuridico dell'appalto²⁹.

Il contratto di appalto è designato all'ottenimento di utilità necessarie alla concretizzazione delle finalità della pubblica amministrazione e ai sensi della normativa del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, si intende per contratto, o contratto pubblico, un negozio giuridico a titolo oneroso con il quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici l'esecuzione di lavori e opere oppure l'acquisizione di servizi o forniture.

Oltre ai principi sanciti dal codice civile, per il contratto di appalto pubblico se ne affiancano altri come quelli di buon andamento, proporzionalità, di imparzialità, di ragionevolezza.

La storia italiana post-unitaria, prima che intervenissero anche le disposizioni europee a integrarne la normativa, disciplinava la materia degli appalti pubblici tramite una serie di decreti.

La prima norma di riferimento era contenuta all'interno del Decreto Regio n.2240 del 18 Novembre 1923, *legge di Contabilità di stato*, in cui si garantiva l'interesse pubblico attraverso la definizione della scelta del miglior offerente in modo tale da garantire gli interessi di economicità e di efficacia dei lavori proposti dal singolo operatore che vi

²⁹ Cfr. Chiti P. M., *La pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo europeo*, CEDAM ed. 1997

partecipava. Il decreto inoltre, regolava le modalità di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni stabilendo che *“il ministro delle finanze può provvedere ad ispezioni per riconoscere l’esistenza presso i funzionari delegati alle somme prelevate e la regolarità dei pagamenti disposti o effettuati”*.³⁰

Successivamente, verso l’inizio degli anni 90, si assiste ad una forte spinta legislativa in materia di appalti pubblici conseguentemente alle direttive europee in materia. La legge n. 241 del 7 Agosto 1990³¹ comincia a disciplinare la trasparenza e l’accesso agli atti amministrativi, stabilendo che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare gli atti dei provvedimenti adottati. Vi è un notevole incremento dell’impiego degli appalti pubblici e soprattutto la propensione ad affidare a operatori economici privati, servizi e forniture, da parte delle pubbliche amministrazioni.

La svolta in ambito di appalti pubblici si ha quando questa materia diventa oggetto di una profonda evoluzione dettata dal processo di integrazione europea, che ha rivisto le linee generali della disciplina. Il legislatore comunitario ha dettato delle norme per garantire il corretto funzionamento sia del mercato libero, che del rispetto della concorrenza (anche a livello Europeo): il raggiungimento di questo fine consente di perseguire ancor meglio l’interesse proprio dell’amministrazione, la sua natura finanziaria e contabile. La concorrenza europea, infatti, consente oltre che un adeguamento dei prezzi dei contratti a carico delle amministrazioni anche di aumentare la qualità e l’innovatività delle prestazioni oggetto dei contratti.

Nel 1993 sono state emanate nello specifico con tre diverse direttive³²: la direttiva 93/37/CCE³³ la quale regola le disposizioni in materia di contratti pubblici, la

³⁰ [Legge 2440/1923, art. 58]

³¹ *“ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”* [Legge 241/1990, articolo 2].

³² Riferimento alle direttive 93/37/Cee (relativa agli appalti pubblici di lavori nei settori ordinari), 93/36/Cee (relativa agli appalti pubblici di fornitura nei settori ordinari), 92/50/Cee (relativa agli appalti pubblici di servizi nei settori ordinari) 92/50/Cee (relativa agli appalti pubblici di servizi), le direttive 90/531/Ce e 93/38/Cee (relativa agli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni- cd. settori esclusi). [1993]

³³ Legge 93/37/CCE *“Gli appalti pubblici di lavori sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra un imprenditore e un’amministrazione aggiudicatrice di cui alla lettera b), aventi per oggetto l’esecuzione o, congiuntamente, l’esecuzione e la progettazione di lavori relativi ad una delle attività di cui all’allegato II o di un’opera di cui alla lettera c) oppure l’esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un’opera rispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice”*.

seconda direttiva 92/50/CCE inerente la fornitura di servizi da parte di operatori privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, la terza direttiva 93/36/CCE riguardante disposizioni in materia di forniture di beni nei confronti della pubblica amministrazione.³⁴ Nel corso degli anni, tale ambito si è ampliato e modificato portando alla luce un'importante distinzione data dal valore economico assegnato ad ogni appalto. Tale distinzione prende forma tramite il concetto di “sotto-soglia”, ovvero gli appalti che presentano un valore economico relativamente basso e pertanto con uno scarso impatto sull'economia comunitaria, tali da poter essere regolati dal diritto interno e al contrario, gli appalti “sopra-soglia”, per il loro valore economico rilevante sono disciplinati dalle direttive europee³⁵, per cui gli stati membri adeguano così le diverse regolamentazioni. Nonostante queste disposizioni permettono un ordinamento per tale ambito è ovvio che siano influenzate dalla situazione economica del paese; precisamente negli anni 2000 la materia degli appalti pubblici viene condizionata dal contesto economico, al fine di velocizzare e snellire la pesante burocrazia. Si intervenne con l'emanazione della legge n.443 del 21 dicembre 2001 per *la realizzazione di infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*.³⁶ Tale legge ha come Scopo principale quello di garantire, in caso di ricorsi giudiziali, la celerità dell'affidamento dell'appalto e più in generale garantire la rapida esecuzione dell'opera nonché la certezza dell'operatore economico incaricato. L'interesse pubblico alla legalità viene pertanto anteposto alla celerità. Diviene pertanto difficoltoso garantire gli interessi pubblici e privati che fino a quel momento erano contrapposti in maniera netta.

In un contesto così sconnesso è intervenuto il Codice dei contratti pubblici adottato con il d.lgs 11 aprile 2006, con il quale si raccoglie in un unico testo normativo tutta la materia

³⁴ Cfr: P. Chiti, *La pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo europeo*, Padova, CEDAM Editore, 1997

³⁵ Cfr: M. Clarich, *Introduzione*, in *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, a cura di M. Clarich, Torino, Giappichelli Editore, 2011, p. XXVII.

³⁶ Ai sensi della normativa n.443/2001: “*Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. L'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma, formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le regioni interessate, ovvero su proposta delle regioni, sentiti i Ministri competenti, e inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale*”. [legge 443/2001]

dei contratti pubblici. Unificando tale argomento vi è come obiettivo quello di regolare le procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture da parte delle pubbliche amministrazioni, garantendo il rispetto dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento tra gli operatori economici, e definire le modalità di pubblicità e trasparenza delle procedure di appalto, assicurando l'accesso equo e non discriminatorio alle informazioni.³⁷ Il codice assume una veste fondamentale come punto di riferimento sia per gli operatori economici che per le stazioni appaltanti. Dopo un decennio trascorso con continue modifiche sulle normative in materia di appalti, si ha uno stabile perno a cui affidare le problematiche sulle procedure di gara. Negli anni successivi sono state stabilite procedure chiare e standardizzate per la gestione degli appalti, introducendo criteri di aggiudicazione basati non solo sul prezzo ma anche sulla qualità tecnica delle offerte, promuovendo così la ricerca dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la pubblica amministrazione. Il decreto ha favorito la partecipazione delle piccole e medie imprese, incoraggiando la suddivisione in lotti e introducendo misure per semplificare la partecipazione alle procedure di gara.

L'introduzione del D.lgs. 50/2016 è stata motivata da diverse esigenze e obiettivi; l'unione europea ha emanato direttive richiedendo agli stati membri di armonizzare la normativa sugli appalti pubblici con disposizioni comunitarie. Inoltre il precedente decreto presentava alcuni aspetti che rendevano complessa e poco efficiente l'assegnazione degli appalti pubblici tra cui procedure lunghe e complesse, eccessiva burocrazia e scarsa trasparenza. Nondimeno, vi è l'introduzione di criteri di valutazione qualitativi oltre a quelli economici e misure più stringenti per prevenire la corruzione ad esempio attraverso l'obbligo di pubblicare online tutti i documenti relativi alle procedure di gara, la verifica dell'affidabilità degli operatori economici e l'introduzione di misure anti-mafia³⁸. Inoltre, importante novità del codice è che a differenza del d.lgs. 50/2016, il nuovo codice estende il suo ambito di applicazione anche agli appalti nei settori speciali, come servizi idrici, trasporti e servizi postali.

Il susseguirsi di normative e le modifiche apportate al nuovo codice riflettono l'esigenza di un cambiamento nella direzione di una maggiore semplificazione e soprattutto

³⁷ Cfr: G.Urbano, *La disciplina dei contratti pubblici tra tutela della concorrenza e misure anticrisi*, in Neldiritto.it, rivista telematica di Giurisprudenza.

³⁸Il legislatore ha disposto che *“nella home page dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. “*

trasparenza. È inevitabile che i cambiamenti negli ordinamenti siano necessari a fronte dei cambiamenti che il paese affronta sia dal punto di vista economico che influenza in maniera assidua i contratti pubblici, sia grazie miglioramenti dell'evoluzione tecnologica che permettono alla materia degli appalti di percorrere nuove strade, più semplici e controllate.

2. Il terzo codice dei contratti pubblici

La riforma degli appalti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023 è stata prevista dal Piano nazionale di ripresa e resilienza nel quadro delle riforme abilitanti denominate “Semplificazione e Concorrenza”, nello specifico nell’ambito della riforma “*semplificazioni in materia di contratti pubblici*” si prevedeva : “*La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l’efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell’attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione.*”³⁹ Tale riforma adottata in attuazione della legge 21 giugno 2022, n.78, ha il fine di adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il nuovo codice sostituisce il D.lgs 50/2016 ed ha un approccio innovativo rispetto al precedente; ha una struttura simile al vecchio ma, con l’aggiunta dei suoi allegati, cerca di raccogliere e semplificare il numero di norme e linee guida in un unico documento.

Si tratta di un codice auto-esecutivo, una novità nella prassi delle deleghe che di norma vengono attuate da altri provvedimenti secondari. Il nuovo codice comprende invece allegati che sostituendo più di un centinaio tra linee guida e regolamenti, rendono le norme immediatamente operative. Negli scorsi anni il diritto dei contratti pubblici è stato

³⁹ In riferimento a L Ponzone, *la nuova disciplina dei contratti pubblici*, 2023 p.3: Il piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), prevede un processo di riforma in due macro-tappe del settore dei contratti pubblici: una prima tappa, attuata in via d’urgenza con il D.L. 77/2021, e una seconda tappa da attuare mediante una riforma complessiva del previgente codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) e del quadro normativo ad esso collegato da completare entro giugno 2023.

percepito quale branca del diritto della concorrenza, ricorrendo a procedure competitive e concorrenziali. La centralità del principio di risultato di cui all'Art.1,⁴⁰ dimostra che il diritto dei contratti pubblici non è più un settore del diritto comunitario della concorrenza ma un capitolo fondamentale del diritto amministrativo nazionale. Il diritto dei contratti pubblici regola, quindi, un'azione amministrativa di cura concreta dell'interesse pubblico. La concorrenza non è quindi fine o bene, ma mezzo per perseguire lo scopo del soddisfacimento dell'interesse pubblico attraverso contratti utili e produttivi.

Inerente le innovazioni più rilevanti apportate dal codice, si segnala l'introduzione, nella prima parte, di dieci principi generali che dovrebbero aiutare a comprendere ratio e finalità delle norme codicistiche e del rinvio alle norme del procedimento amministrativo e del Codice civile.⁴¹ In particolare, la riforma è basata su tre principi cardine, in base ai quali devono essere interpretate e applicate le norme del codice: il principio del risultato, il principio della fiducia e il principio dell'accesso al mercato. I nuovi principi del risultato e della fiducia si traducono in una più ampia autonomia e auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze ed inefficienze.

I principali profili innovativi riguardano:

- La digitalizzazione, che diviene il motore per modernizzare l'intero sistema dei contratti pubblici e ciclo di vita dell'appalto.⁴²
- La programmazione di infrastrutture prioritarie attraverso l'inserimento dell'elenco delle opere prioritarie nel documento di economia e finanza (DEF), la diminuzione dei termini per la progettazione; l'istituzione di un comitato speciale per l'esame di tali progetti.
- La possibilità di affidare mediante l'appalto integrato sia la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato.

⁴⁰Cfr..F. Caringella, *il nuovo codice dei contratti pubblici prima e dopo la riforma*, 2023.p.6 : Per risultato si intende l'interesse pubblico primario che stazioni appaltanti ed enti concedenti devono perseguire: la rapidità di affidamento della commessa e della conseguente esecuzione, coordinata con il miglior rapporto possibile realizzativa e prezzo dovuto per la realizzazione.

⁴¹ Cfr. P. Carpentieri, P. Ungari, I contratti relativi ai beni culturali, in *Trattato sui contratti pubblici*, (a cura di) M.A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli, Milano, 2008, IV, pag. 2974

⁴² Attraverso l'utilizzo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, del fascicolo virtuale dell'operatore economico, in vigore dal 08 novembre 2022, delle piattaforme di approvvigionamento digitale e di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici.

- Semplificazioni stabili per le procedure sotto la soglia europea, previste per l'affidamento diretto e per le procedure negoziate nel cosiddetto decreto “semplificazioni covid-19”
- Maggiore flessibilità nei settori speciali quali acqua, energia e trasporti. Le norme introdotte sono autoconclusive, quindi prive di ulteriori rinvii ad altre parti del codice.
- Nel partenariato pubblico- privato si semplifica il quadro normativo, per rendere più agevole la partecipazione degli investitori istituzionali alle gare per l'affidamento di progetti.⁴³

In definitiva, il Codice dei Contratti pubblici è stato emanato dall'opportunità di procedere all'adozione di un unico decreto che assicuri il corretto recepimento delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e, contestualmente, *“introduce immediatamente nell'ordinamento un sistema di regolazione nella materia degli appalti di lavori, forniture e servizi, coerente, semplificato, unitario, trasparente ed armonizzato alla disciplina europea”*⁴⁴. È stato introdotto per recepire le direttive europee in materia di appalti pubblici e ha l'obiettivo di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la trasparenza nelle procedure di selezione degli appaltatori. Il codice si applica a tutti gli appalti pubblici, cioè contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche italiane per l'acquisizione di beni, servizi o lavori. Stabilisce i principi fondamentali che devono guidare le procedure di appalto, come la trasparenza, la non discriminazione, la libera concorrenza e l'efficienza. Definisce i criteri che vengono utilizzati per valutare le offerte e assegnare l'appalto, come il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa. È importante che chiunque sia coinvolto nell'ambito degli appalti pubblici in Italia conosca e rispetti le disposizioni del Terzo Codice dei Contratti Pubblici, in modo da garantire un processo equo ed efficiente. Tra le varie modifiche al codice, prima citate, una sezione viene dedicata alla disciplina degli appalti pubblici nel settore dei beni culturali, i quali articoli rispondono all'esigenza di garantire il riordino e la semplificazione della normativa "tenendo conto della particolare natura di quei beni e delle peculiarità delle tipologie degli interventi" prevedendo altresì, nel rispetto delle disposizioni di tutela previste dal codice

⁴³ Artt.174-208 del D.lgs 36/2023, nel dettaglio si prevedono ulteriori garanzie a favore dei finanziatori dei contratti, diritto di prelazione per il promotore e per le opere complesse si prevede il “ general contractor”.

⁴⁴ Cfr: C. Longo, *il sustainable public procurement, i contratti pubblici e l'Agenda 2030, tra criteri ambientali e criteri sociali*. 2023

dei beni culturali e del paesaggio, "modalità innovative per le procedure di appalto relative a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi" ⁴⁵. I contratti nel settore dei beni culturali riguardano l'art. 132, disciplina comune applicabile ai contratti nel settore dei beni culturali, il quale modifica l'art.145 del precedente codice. L'Art. 133, requisiti di qualificazione (Art.145 del D.lgs. 50/2016) in cui vi è il rimando all'allegato II 18 in cui è previsto il rafforzamento dei requisiti L'Art. 134, contratti gratuiti e forme speciali di partenariato (Art.151 del Dlgs. 50/2016).⁴⁶

3. Rilevanza dei beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici

La rilevanza dei beni culturali nel codice dei contratti pubblici in Italia è significativa e soprattutto è considerata in diversi contesti, specialmente quando si tratta di appalti pubblici che coinvolgono la gestione, la conservazione o la valorizzazione di tali beni. Essendo i beni culturali oggetto di specifiche norme viene da se che nel terzo codice dei contratti pubblici vi siano procedure particolari come procedimenti di gara specifici, per garantire un'attenzione adeguata alle caratteristiche uniche di tali beni; questo coinvolge la presenza di *stakeholder*.⁴⁷ La consultazione di esperti del settore è fondamentale nei procedimenti per assicurare che gli interessi culturali siano considerati. Alla base di tutto pertanto, vi è il concetto di tutela e di valorizzazione, come riflessione sull'inclusione dei beni culturali nel codice dei contratti pubblici. Questa decisione non è solamente un adempimento formale, ma un passo strategico fondamentale che riflette la consapevolezza dell'importanza cruciale di proteggere e valorizzare il nostro patrimonio culturale attraverso la normativa sugli appalti pubblici. In primo luogo, la nostra storia, le nostre tradizioni e la nostra identità sono incapsulate nei beni culturali sparsi per il nostro territorio. Sono custodi del nostro passato e testimonianze tangibili della nostra evoluzione. L'inclusione nel codice dei contratti pubblici si traduce in un impegno formale

⁴⁵ Cfr: A.Sau, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, In Aedon 1/2017

⁴⁶ Il dettaglio dei tre codici verrà affrontato nei paragrafi successivi

⁴⁷ Si definiscono stakeholder tutti coloro che hanno interessi nell'attività di un'organizzazione o di una società, ne influenzano le decisioni o ne sono condizionati sia in maniera diretta sia in modo indiretto. Conoscerli, identificarli e definire con chiarezza il peso e la tipologia di relazioni che intrecciano con il museo è il punto di partenza per una buona strategia, che si tratti sia della definizione del piano di comunicazione, sia della presentazione di un progetto di ricerca (Bryson, 1995).

e giuridico a trattare questi tesori con la massima attenzione e rispetto. L'applicazione delle regole dei contratti pubblici non è solo un mezzo per garantire la correttezza e la trasparenza nei processi di assegnazione, ma anche un forte deterrente contro pratiche sleali o corruzione. Queste regole promuovono una sana concorrenza, assicurando che progetti di importanza culturale siano affidati a soggetti capaci e qualificati, contribuendo a preservare l'integrità e la qualità delle operazioni. Quando trattiamo di beni culturali è essenziale considerare la necessità di competenze specializzate. Gli interventi su monumenti, opere d'arte e siti archeologici richiedono conoscenze specifiche nel campo della conservazione, del restauro e della gestione, pertanto nei criteri di valutazione tecnica degli appalti, viene dato un peso significativo all'esperienza specifica nel settore dei beni culturali. In termini di procedura di gara, è importante riconoscere la complessità di alcuni progetti legati al mondo culturale; procedimenti di gara specifici possono essere implementati per assicurare che le imprese partecipanti siano consapevoli delle esigenze uniche di tali interventi siano in grado di presentare proposte che rispecchino una comprensione approfondita delle sfide coinvolte.

Il coinvolgimento del settore privato è un elemento chiave in questo contesto. Attraverso gli appalti pubblici, viene creata una collaborazione sinergica tra il settore pubblico e privato per garantire che le competenze specializzate siano pienamente sfruttate. Questa collaborazione non solo contribuisce all'efficacia degli interventi ma sostiene anche lo sviluppo economico di settori specifici. La collaborazione tra imprese e istituzioni specializzate in beni culturali comporta partenariati strategici con istituti di ricerca, organizzazioni culturali e imprese specializzate in interventi specifici.

Da un punto di vista europeo, l'inclusione di beni culturali nei contratti pubblici ci allinea alle normative comuni e ci posiziona in un contesto di cooperazione internazionale. Questo è fondamentale, poiché molte delle nostre risorse culturali sono riconosciute come parte del patrimonio europeo, richiedendo così un impegno condiviso per la loro preservazione. Parlando di risorse finanziarie, la gestione dei progetti legati ai beni culturali può richiedere investimenti significativi. Nella fase di assegnazione dei contratti pubblici, è necessario garantire che le risorse finanziarie siano stimate con accuratezza per sostenere un intervento efficace e sostenibile. Infine, ma non meno importante, l'aspetto della fruizione pubblica. Attraverso gli appalti pubblici, viene promossa la creazione di progetti che rendono i beni accessibili a tutti i cittadini. L'apertura di questi tesori al pubblico non solo arricchisce la vita culturale della comunità, ma educa e ispira, contribuendo alla costruzione di una società più consapevole e culturalmente partecipe.

L'inclusione dei beni culturali nei contratti pubblici richiede un approccio tecnico mirato, che tenga conto delle specificità di questo settore. Garantire che gli appalti pubblici siano progettati in modo da favorire la collaborazione, la competenza e l'innovazione, permette così una gestione ottimale e sostenibile del patrimonio culturale.

4. Descrizione delle principali disposizioni relative ai beni culturali

Nell'ambito dell'ordinamento italiano, il settore dei beni culturali ha sempre avuto una attenzione particolare e tale specialità è stata confermata con i molteplici richiami contenuti nella legge delega 21 giugno 2022, n. 78. Infatti, l'art.1. comma 2, stabilisce, in svariati principi e criteri direttivi alla stregua dei quali esercitare la delega, la necessità di *“tenere conto delle specificità dei contratti nei settori speciali e nel settore dei beni culturali.”* L'Art.132⁴⁸ apre il titolo III della parte VII del codice relativo ai contratti nel settore dei beni culturali, e riguarda la disciplina comune applicabile ai contratti nel settore dei beni culturali. Si apre con l'introduzione della disciplina relativa ai contratti del settore dei beni culturali nell'ambito del codice. Le disposizioni contenuto nel Titolo III si applicano anche per l'esecuzione di scavi archeologici, anche subacquei. Per la loro specificità, ai contratti dei beni culturali, non potrà trovare applicazione l'istituto dell'avvalimento.⁴⁹ Tale inciso riprende il divieto già contenuto nell'art.146, comma 3, del D.lgs.n.50/2016; sulla tematica è intervenuta anche la Corte costituzionale, con sentenza 11 aprile 2022⁵⁰, n.91, la consulta ha infatti rigettato una questione di legittimità

⁴⁸ Ai sensi dell'Art.132, Dlgs. 36/2023 *“1. Le disposizioni del presente Titolo dettano la disciplina relativa a contratti concernenti i beni culturali tutelati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché relativi all'esecuzione di scavi archeologici, anche subacquei. Per quanto non diversamente disposto, trovano applicazione le pertinenti disposizioni del codice.2. Ai contratti concernenti i beni culturali, in considerazione della specificità del settore ai sensi dell'articolo 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non si applica l'istituto dell'avvalimento, di cui all'articolo 104.”*

⁴⁹ F. Cintioli, *L'avvalimento tra principi di diritto comunitario e disciplina dei contratti pubblici*, [in Riv. it. dir. pubbl. com., 2011, pag. 1421 ss. In proposito cfr., tra gli scritti recenti, M. Renna, S. Vaccari, *Raggruppamenti temporanei di imprese e avvalimento: relazioni giuridiche e principali criticità*, [in Dir. econ., 2021, pag. 181] ss., A. Nicodemo, *Il contratto di avvalimento tra diritto interno e comunitario: uno, nessuno e centomila*, in *Federalismi*, 2019, 4

⁵⁰ La Corte Costituzionale – sentenza 11 aprile 2022 n. 91 ha deciso che *“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 105 e 146 del Codice dei contratti pubblici, nella parte in cui non prevedono un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali, sollevate, in riferimento agli artt 3 e 9 della Costituzione, dal Tar Molise inerenti l'utilizzazione del cd. subappalto necessario nei lavori a mente*

costituzionale relativa all'art.146 del D.lgs.n.50/2016 ⁵¹ per presunta violazione degli artt.3 e 9 Cost., nella parte in cui non prevedeva un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali. La consulta, tuttavia, ha confermato la legittimità di un "divieto di avvalimento". Allo stesso tempo ha ben distinto quest'ultimo dal subappalto. Infatti, secondo i giudici *" il subappalto, pur condividendo con l'avvalimento taluni caratteri e finalità, a partire dal favor participationis, si connota per una disciplina, che garantisce la tutela dei beni culturali, ove siano oggetto del contratto"*. Del resto, nell'avvalimento il concorrente da solo non dispone delle qualifiche per partecipare alla gara, ma una volta integrate nell'azienda le risorse e le competenze necessarie, tramite l'avvalimento, esegue in proprio le relative prestazioni. In sintesi, nel settore dei beni culturali può essere utilizzato l'istituto del subappalto, mentre resta vietato quello dell'avvalimento.⁵²

L'Art.134 affronta il tema dei contratti gratuiti e forme speciali di partenariato, tale articolo disciplina le forme di collaborazione tra pubblico e privato nelle attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali, che, di regola, sono volte come sponsorizzazione e partenariato pubblico-privato. La sponsorizzazione rappresenta una possibilità, normativamente riconosciuta, di coinvolgimento di capitali e di risorse private per lo svolgimento di attività inerenti il patrimonio culturale. Disciplinata dall'art.120 del codice dei beni culturali e del paesaggio consiste in *"ogni contributo, anche di beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. [...] La promozione [...] avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione"*. Si tratta pertanto di un contratto atipico,

di una disciplina speciale che in realtà limita anche l'utilizzazione dell'istituto dell'avvalimento". La Corte ha ritenuto che l'art. 146 che disciplina il subappalto nei beni culturali sia legittimo costituzionalmente.

⁵¹ Circa il divieto di avvalimento, già l'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (delibera 15 novembre 2006, n. 80, in <http://www.anticorruzione.it>) aveva precisato, in relazione all'art. 253, comma 30, del d.lgs. n. 163/2006, *"che la disposizione speciale di deroga è volta a garantire il possesso effettivo da parte dell'operatore economico del requisito particolare dell'esperienza decennale circa l'esecuzione di lavori nel settore specifico, al fine di consentire alla stazione appaltante la scelta più adeguata per un appaltatore esperto."*

⁵² Il subappalto quando non sia affidato all'ausiliario, e dunque non risulti abbinato all'istituto dell'avvalimento, presuppone che l'impresa abbia i requisiti per partecipare alla gara. Questo implica che nei contratti di lavori, l'impresa abbia l'attestazione SOA relativa alla categoria prevalente per l'importo totale dei lavori oggetto del contratto

a titolo oneroso e a natura sinallagmatica, che sempre più spesso viene utilizzato per la valorizzazione o il restauro di beni culturali.⁵³ Analizzando la disposizione nel dettaglio, il comma 1 introduce la possibilità, per l'amministrazione, di stipulare contratti gratuiti, ai sensi dell'art.8 comma 1 del codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione in ordine alla tutela, alla progettazione e all'esecuzione delle opere, nonché alla direzione dei lavori e al loro collaudo. Si tratta di una novità, il legislatore, infatti ferme restando le esigenze di tutela dei beni culturali, garantisce una maggiore apertura verso i privati. Al fine di tutelare il patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica, il comma 2 conferisce allo stato, alle regioni e agli altri enti territoriali la possibilità di stipulare “*forme speciali di partenariato*” sia con soggetti pubblici sia con soggetti privati . Queste forme di accordo saranno volte a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione e la valorizzazione dei beni culturali. In questo comma, il legislatore della riforma richiama il contenuto del d.l. 16 luglio 2020, n.76, che ha esteso allo stato, alle regioni, e agli enti territoriali la facoltà – prima attribuita solo al ministero della cultura- di ricorrere a forme ulteriore di partenariato pubblico-privato, comunque caratterizzato dalla possibilità di svilupparsi attraverso procedure semplificate, allo scopo di assicurare la fruizione dei beni culturali alla nazione e favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela.

In fase di approvazione del testo definitivo, è stato inserito un comma 4. Il legislatore, infatti, ha accolto un'osservazione delle commissioni parlamentari volta all'introduzione di una specifica disciplina sulle modalità di affidamento dei contratti di sponsorizzazione dei lavori, servizi e forniture relative ai beni culturali e dei contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno di musei e luoghi di cultura. In questo modo, è stata colmata una lacuna causata dalla mancata trasposizione della disciplina contenuta nell'art.19 del D.lgs. n.50/2016⁵⁴ in materia di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture. Analizzando nel dettaglio la previsione, essa stabilisce che “*l'affidamento dei contratti*

⁵³ Cfr. M.Giustiniani, G.Cococca, P.Fontana, A.Fransca, G.Grechi, A.Logorelli, A.paccione. *Il nuovo codice dei contratti pubblici prima e dopo la riforma* , 2023, pp 430-432

⁵⁴ L'art. 9-bis del Codice 42/2004 dispone: “*In conformità a quanto disposto dagli articoli 4 e 7 e fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, di cui ai titoli I e II della parte seconda del presente codice, sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demotnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale*”.

di sponsorizzazione per importi superiori a 40.000 euro dei contratti finalizzati al sostegno dei luoghi di cultura elencati nell'art.10 del D.lgs. n. 42/2004 è soggetto unicamente alla pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante di un apposito avviso, per trenta giorni, con il quale si ricercano eventuali sponsor o si comunica il ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicandone il contenuto. Trascorso il periodo di pubblicazione, il contratto può essere liberamente negoziato tra gli operatori che hanno dimostrato interesse, nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento e fermo restando il rispetto degli artt. 66, 94, 95, 97 e 100 del codice in ordine alla verifica dei requisiti degli esecutori e della qualificazione degli operatori economici. Nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare a sue spese i lavori, i servizi o le forniture, resta ferma la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei limiti, imposti dalla normativa europea. In questo caso, non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, attraverso una regime speciale in virtù delle peculiarità del settore. Le stazioni appaltanti e le amministrazioni preposte, tuttavia, possono impartire prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione del contratto, e al relativo collaudo. Anche con questa disposizione il legislatore si mostra favorevole all'apertura degli investimenti private nella tutela e valorizzazione dei beni culturali.”

Infine l'articolo 133, composto da un unico comma, rinvia all' allegato II. 18 per l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori e dei direttori tecnici, nonché i livelli e i contenuti della progettazione e delle attività di collaudo. Il legislatore, prevede che l'allegato in questione avrà natura meramente regolamentare, potendo essere abrogato ad opera di un decreto del Ministero della cultura di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

5. Identificazione delle nuove disposizioni o cambiamenti rispetto ai codici precedenti

Per quanto concerne le nuove disposizioni e i cambiamenti rispetto ai codice precedenti, come nel precedente codice, si è scelto di mantenere una disciplina parzialmente derogatoria rispetto a quella generale, prevedendo all'art.132 che ai contratti in questione si applicano tutte le pertinenti disposizioni del codice “per quanto non diversamente disposto”. Il regime di specialità risponde ai criteri rimarcati dalla legge delega ed è legato

all'esigenza di contemperare le regole generali che sovrintendono la disciplina dei contratti pubblici con le esigenze di tutela e conservazione del patrimonio culturale dello Stato a sua volta presieduto da un particolare regime normativo. La disciplina del nuovo codice presenta diversi elementi di discontinuità rispetto al passato, a partire dalla scelta di riservare alla normativa primaria un numero limitato di norme da rinviare, per la disciplina di dettaglio, alla fonte regolamentare, con riferimento al sistema di qualificazione degli esecutori lavori e dei direttori tecnici dell'operatore economico nonché a quella in tema di livelli e contenuto della progettazione, di varianti, di lavori di somma urgenza e di collaudo. Il legislatore ha comunque cura di rimarcare l'inapplicabilità ai contratti in questione, dall'istituto dell'avvalimento dei requisiti speciali di partecipazione, già previsto dall'art.146, comma 3, del D.lgs.50/2016 e ora riprodotto al comma 2 dell'art.132. La ratio della norma è quella di assicurare che i lavori vengano direttamente eseguiti da chi abbia la specifica qualificazione richiesta, nonché mezzi e risorse necessarie a preservare una tale categoria di beni e trova specifico fondamento nel richiamo all'art.36 del TFUE⁵⁵. Si segnala che sulla legittimità del divieto di avvalimento nei contratti relativi ai beni culturali si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale, mentre allo stato non risultano rinvii pregiudiziali su questo punto alla Corte di Giustizia. Per quanto riguarda il regime di qualificazione degli esecutori e dei direttori tecnici delle imprese esecutrici di lavori sui beni culturali, l'art.133 si limita a rinviare all'allegato II.18, che riproduce sostanzialmente il contenuto del d.m. 22 agosto 2017, n.154⁵⁶, con i necessari adeguamenti conseguenti alla necessità di raccordare la disciplina attuativa con la nuova disciplina come articolata dal codice e soprattutto con le parti maggiormente innovative di essa. Agli esecutori dei lavori sui beni tutelati sono infatti richiesti requisiti ulteriori e di natura specialistica rispetto a quelli previsti in generale per i lavori ordinari, e ciò al fine di preservare e ridurre al minimo i rischi di perdita o deterioramento di tali beni. In egual misura, disposizioni speciali presiedono alla fase di progettazione e collaudo, soprattutto in relazione ai requisiti dei soggetti che si

⁵⁵ Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), risultato del trattato di Lisbona, è stato sviluppato a partire dal trattato che istituisce la Comunità europea (TCE o trattato CE), come attuato dal trattato di Maastricht. Lo stesso trattato CE si basava sul trattato che istituiva la Comunità economica europea (trattato CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957. La creazione dell'Unione europea attraverso il trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) ha segnato un ulteriore passo avanti lungo il percorso di unificazione politica dell'Europa.

⁵⁶ Il decreto contiene il regolamento che disciplina gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio – D.lgs 42/2004.

occupano delle relative attività. In continuità con la legislazione previgente l'art.9 dell'allegato prevede che i certificati attestanti i lavori relativi ai beni culturali possono essere utilizzati dall'impresa ai fini della qualificazione solo se li si ha effettivamente eseguiti, anche se in qualità di impresa subappaltatrice; di contro l'impresa appaltatrice non può utilizzare i lavori affidati in subappalto. Ugualmente confermata, seppure in questo caso non dalla norma primaria, la regola secondo la quale i lavori effettuati sono utilizzabili ai fini di dimostrazione del requisito di capacità tecnica senza limiti temporali, a condizione che sia rispettato il principio di continuità nell'esecuzione dei lavori, a prova dell'attuale idoneità ad eseguire interventi nella categoria per la quale è richiesta l'attestazione. A prescindere dalla soglia, inoltre, la certificazione lavori utili ai fini della qualificazione deve contenere anche l'attestazione di buon esito degli interventi eseguiti, rilasciata dall'autorità preposta alla tutela del bene. Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, è confermata l'indifferenza dell'utilizzo del prezzo più basso in luogo di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁵⁷, introdotta in generale dal d.l. 32/2019 all'art.36, comma 9-bis del d.lgs 50/2016, la cui applicazione agli appalti nel settore dei beni culturali, tuttavia era diversamente interpretata. È stata invece eliminata dal codice la regola, contenuta in precedenza nell'art 148 comma 1 d.lgs.50/2016, secondo cui i lavori concernenti i beni culturali non possono essere aggiudicati congiuntamente né assorbiti da altre categorie di lavori, salvo che per eccezionali esigenze di coordinamento motivate da apposita relazione del responsabile unico del progetto. La regola del cd. "scorporo obbligatorio", introdotto dall'art.7,comma 1, legge n 166 del 2002 e mantenuto nei successivi testi normativi del 2006 e del 2016, aveva lo scopo di evitare che mediante l'accorpamento di lavorazioni generali e specialistiche potessero attenuarsi le preminenti esigenze di tutela dei beni stessi che richiedono determinate qualificazioni in capo all'esecutore dei lavori.

La regola in esame non è stata riprodotta nel nuovo codice, nonostante la richiesta espressa dalla commissione parlamentare sia in ragione dei rischi conseguenti ad un'eccessiva concentrazione di compiti in capo al responsabile univo del progetto, sia poiché

⁵⁷ La formulazione dell'art. 97, comma 8, d.Lgs. n. 50/2016, prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri), convertito dalla legge n. 55/2019 e dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modifiche con l. 11 settembre 2020, n. 120, recitava: "*per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2. In tal caso non si applicano i commi 4, 5 e 6. Comunque la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci*"

gli articoli 132 e seguenti del codice espressamente dettano la disciplina relativa ai contratti concernenti beni culturali tutelati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché relativi all'esecuzione di scavi archeologici, anche subacquei. Tali previsioni già comportano l'esclusione delle norme speciali⁵⁸. Quest'ultima osservazione del legislatore, non è di chiara lettura, e può apparire tautologica se intesa a confermare che agli appalti nel settore dei beni culturali si applicano le disposizioni comuni del Codice, ad eccezione della disciplina speciale prevista dagli artt. 132-134, in quanto, per l'appunto, non spiega perché tra le norme speciali non sia inserito anche l'obbligo di scorporo delle categorie di lavori relativi ai beni culturali come nella legislazione precedente.

Un'altra importanza modifica rispetto al codice precedente riguarda la disciplina del partenariato, la norma contenuta nell'art 151 comma 3 del Codice dei contratti pubblici aveva come obiettivo quello di disciplinare i beni culturali in modo innovativo soprattutto per la partnership integrata pubblico privata sempre in funzione della

valorizzazione del patrimonio culturale.⁵⁹ Ciò a significare che vi erano forme di individuazione di partner privati nettamente facilitate per le amministrazioni pubbliche. Ora, con l'approvazione del nuovo codice, l'art.151 viene sostituito dall'art 134 del d.lg. n 36/2023⁶⁰

L'art. 134 si interessa della collaborazione tra pubblico e privato nello sviluppo di attività rivolte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, di regola svolte nelle forme della sponsorizzazione e del partenariato. Queste forme di cooperazione vengono collegate al comma 1 alla categoria dei contratti gratuiti recepita nel Codice. Nell'ottica di una maggiore tutela e valorizzazione dei beni culturali, il comma 2 prevede la possibilità che l'attivazione di forme speciali di partenariato sia estesa anche ai beni culturali mobili,

⁵⁸ Si segnala che sul tema sia intervenuta una recente pronuncia della Corte costituzionale (Corte costituzionale 11 aprile 2022 n. 91) che ne ha sancito la legittimità, mentre non risultano, allo stato, rinvii pregiudiziali su questo punto alla Corte di Giustizia.

⁵⁹ In riferimento a P.Cartolano, P.Razzano, *Il Partenariato pubblico Privato nel D.LGS. n 36/2023*, 2023: Il partenariato pubblico-privato (PPP) rappresenta una forma di collaborazione tra il settore pubblico e privato per la realizzazione di progetti per infrastrutture e servizi pubblici: nell'ambito del PNRR il PPP, concretizzandosi in una forma di collaborazione tra il settore pubblico e privato, assume un ruolo cruciale per attuare progetti per infrastrutture e servizi pubblici finanziati dai fondi comunitari e stimolare la ripresa economica dell'Italia.

⁶⁰ Cfr. G. Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, cit.; A. Moliterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Napoli 2019; A. Sau, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in *Aedon*, 2017.

oltre che agli immobili, eliminando pertanto il precedente riferimento ai soli beni immobili contenuto nel comma 3 dell'art.151 del d.lgs. 50/2016.⁶¹

Nel testo definitivo è stata recepita l'osservazione resa dalle Commissioni parlamentari e volta a inserire una disposizione relativa alle modalità di affidamento dei contratti di sponsorizzazione. Attraverso l'inserimento del comma 4, si è quindi disciplinata una procedura ad hoc, *“Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 8”*.

Il rimando all'art 8 introduce un'importante innovazione: non vi è più il legame che aveva caratterizzato il partenariato dell'art.151 con le sponsorizzazioni culturali e con le procedure semplificate di individuazione del partner privato.⁶²

Scopo dell'articolo è quello di colmare il vuoto legislativo proveniente dalla mancata presenza della disciplina prevista dall'articolo 19 del d.lgs. 50/2016 in materia di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture. Le nuove direttive stabiliscono la possibilità di procedere a una negoziazione autonoma e libera del contratto con lo sponsor, ove non vi siano proposte di sponsorizzazione dopo la pubblicazione sul portale istituzionale della stazione appaltante, rispettando tuttavia i principi di oggettività e di parità di trattamento tra i soggetti che hanno palesato un interesse. Fermo il controllo dei requisiti di ordine generale e speciale nonché delle disposizioni sull'idoneità degli

⁶¹ Cfr: D'isanto, il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici.2002, Aedon

⁶² In riferimento a S.Antoniazzi, *contratti pubblici e beni culturali*, 2019: *“Una prima definizione di contratto di sponsorizzazione è rilevabile nell'art. 43 della l. 27 dicembre 1997, n. 449, “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”, circa contratti e accordi di collaborazione, per favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e per migliorare la qualità dei servizi erogati. Le difficoltà interpretative per questo schema, con diverse manifestazioni, sono state affrontate con varie soluzioni, al fine di individuare la disciplina applicabile; la soluzione negoziale ha coinvolto contratti tipici, ma è prevalsa la considerazione del contratto di sponsorizzazione come negozio atipico e, quindi, equiparato, ad es., all'appalto di servizi, al contratto di locazione, alla vendita, al mandato, ma con difficoltà di applicazione della disciplina. Dalla natura atipica è dipesa la difficoltà di ritenere applicabile la figura all'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione, considerata la prevalenza del principio di legalità, posizione in seguito superata in base al principio di autonomia contrattuale e dell'art. 1-bis della legge sul procedimento amministrativo. “*

operatori economici di cui agli articoli 66, comma 2 e 100, comma 4, del codice, i lavori vengono direttamente commissionati agli sponsor attraverso un regime derogatorio giustificativo che rispetta le specifiche necessità di tutela del settore. In ogni caso, le stazioni appaltanti e le amministrazioni preposte alla tutela dei beni culturali possono assegnare disposizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione del contratto e al relativo collaudo.⁶³

6. Analisi delle possibili difficoltà o lacune nel terzo codice riguardo la tutela dei beni culturali

Il processo di delegificazione - previa legificazione - previsto nel terzo codice in relazione ai contratti sui beni culturali suscita qualche dubbio. Il decreto legislativo del 2016, che prevedeva l'affidamento del completamento della disciplina codicistica a un gran numero di decreti ministeriali fu considerato sufficientemente impulsivo poiché con tale metodo si era creato un processo troppo intricato, nondimeno molti provvedimenti furono emanati in ritardo e molti altri non furono mai emanati. Il legislatore del 2023, invece, ha previsto un meccanismo più semplice in cui una parte degli allegati potrà essere delegificata tramite l'emanazione di regolamenti governativi o ministeriali. *“si è scelto di redigere un codice che non rinvii a ulteriori provvedimenti attuativi e sia immediatamente ‘auto esecutivo’, consentendo da subito una piena conoscenza dell’intera disciplina da attuare. Ciò è stato possibile grazie a un innovativo meccanismo di delegificazione che opera sugli allegati al codice (legislativi in prima applicazione, regolamentari a regime)”*⁶⁴. È ovvio che tramite questa procedura si ha l'applicazione immediata del codice e di conseguenza si ha una maggiore certezza del diritto e questo porta ad agevolare l'operato sia delle pubbliche amministrazioni sia dei privati.⁶⁵ Però questa tecnica di

⁶³ Per la ricerca di *sponsor* privati, l'amministrazione ha l'obbligo di specificare in modo chiaro e inequivocabile il contenuto dell'avviso di esigenza di sponsorizzazione, per un certo bene culturale”, da cui devono risultare gli elementi essenziali e il tipo di promozione per l'immagine e di pubblicità, come controprestazione conseguente al contributo per consentire all'interessato di acquisire un quadro chiaro dell'iniziativa che potrà in seguito anche essere oggetto di trattative, anche se vincolanti l'oggetto e il contenuto iniziali, ma possibile la negoziazione di altri aspetti accessori.

⁶⁴ Per cercare di risolvere i problemi dovuti alla ritardata o mancata emanazione dei provvedimenti attuativi previsti nel testo originario del codice del 2016. Sembra che lo schema del regolamento unico non potesse essere approvato perché una volta completato, i suoi contenuti risultavano già superati dalle modifiche del codice intervenute nel frattempo.

⁶⁵ Cfr. G.Manfredi, *i beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici: continuità discontinuità, delegificazione*. In Aedon, 2023.

delegificazione suscita perplessità ove si discosta dallo schema previsto dal comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400/1988: e non tanto ove l'emanazione dei regolamenti è affidata ai singoli ministri anziché al governo, ma soprattutto ove non vengono indicate le “*norme generali regolatrici della materia*”, se non altro in ossequio al principio di legalità sostanziale - che da sempre è controverso, ma comunque trova diversi riscontri nella giurisprudenza costituzionale⁶⁶.

III CAPITOLO

⁶⁶ Cfr. G. Demuro, che in *Le delegificazioni nelle leggi nn. 59 e 127/1997: “Il fine giustifica i mezzi”?*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, (a cura di) U. De Siervo, Torino, 1998, pag. 246, sostiene che lo schema del comma 2 dell'art. 17 è “*l'unico che permette di rispettare i limiti costituzionali del rapporto tra Parlamento e Governo*”.

Implicazioni economiche e gestione sostenibile del patrimonio culturale nel contesto degli appalti pubblici

SOMMARIO:1.Sostenibilità economia e finanziaria. 2.Proposta culturale, pubblico, sostenibilità. 3. Valorizzazione del turismo culturale. 4. Le sponsorizzazioni

1. Sostenibilità economia e finanziaria

Uno dei più ingegnosi approcci per studiare le diverse complicazioni giuridiche del patrimonio culturale è quello che si interfaccia ai dati economici che permettono di analizzare in modo obiettivo una determinata misura della realtà. Il punto di partenza è la descrizione economica del fenomeno, che le riflessioni giuridiche utilizzano per apportare modifiche e integrare le normative. Attraverso questo metodo si ha la possibilità di procurare una misura di parametri diversi tra loro, come ad esempio il gradimento dei siti, la necessità di sovvenzioni, e l'attitudine di automantenimento espressa modelli gestori e il rispetto dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità che non possono non applicarsi anche nel settore culturale. Il parallelismo tra l'analisi giuridica ed economica rappresenta il cardine per analizzare problematiche e soluzioni innovative per potenziare e sviluppare la gestione del patrimonio culturale. Dal punto di vista giurisprudenziale l'esigenza di un approfondimento degli obiettivi di progresso culturale e dei mezzi a disposizione al fine di poter individuare il miglior modello di gestione di un sito, è descritto da oltre un decennio dall'art.115, comma 4, d.lgs. n.42, 2004 che condiziona *“la scelta tra le due forme di gestione” diretta o indiretta alla “valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti”*.⁶⁷

Nella filologia giuridica e umanistica si è a lungo dibattuto del valore culturale e funzione sociale del patrimonio culturale, confondendo però il fine con il mezzo si è ritenuto che l'obiettivo di promozione culturale non debba essere compiuto con strumenti aziendalistici; trascendendo completamente l'importanza economica e omettendo la

⁶⁷ Per l'analisi critica della disposizione e la sua gestazione rinvio a A.L.Tarasco, *commento all'art 115*, in G.Leone A.L.tarasco commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio, Cedam, Padova 2006.

necessità che costi e ricavi debbano tendere all'equilibrio. L'equivoco sta nel definire la natura primaria del bene e della cultura escludendo altri valori costituzionalmente garantiti come l'iniziativa economica privata (art.41 Cost.) e la necessità di equilibrio dei bilanci pubblici. Infatti la centralità dell'art. 9 Cost. congiuntamente all'emarginazione dell'art 41 Cost, determina come effetto l'espansione dell'intervento degli apparati pubblici.⁶⁸

Costituisce una conferma normativa la previsione di cui all'art.115, comma 4 che impone allo "*Stato, le regione e gli altri enti pubblici territoriali*" la possibilità di poter scegliere tra le due forme di gestione delle attività di valorizzazione, quella diretta e quella indiretta. Non essendo configurata alcuna preferenza per la gestione, la scelta dovrebbe compiersi in base a valutazioni tecnico-aziendali seguendo dunque valutazioni in termini di sostenibilità economico finanziaria e di efficacia, con obiettivi definiti. Questa dichiarazione permette di tutelare le diverse amministrazioni pubbliche, mettendo in campo il soggetto tecnicamente più idoneo per le attività di valorizzazione, garantendo inoltre l'accesso degli operatori privati.

Le implicazioni economiche e la gestione sostenibile del patrimonio culturale nel contesto degli appalti pubblici, costituisce un pilastro fondamentale della nostra identità e la sua gestione attraverso gli appalti pubblici incide sia sull'aspetto culturale che su quello economico e ambientale. La gestione del patrimonio culturale attraverso gli appalti pubblici crea un impatto significativo sull'economia locale e nazionale. I progetti di conservazione, restauro e valorizzazione coinvolgono una varietà di professionisti, dalle imprese edili agli esperti nel settore culturale. Questa attività genera occupazione e stimola l'industria creativa, contribuendo direttamente alla crescita economica e alla crescita del turismo. La promozione e conservazione di siti culturali attraenti, contribuiscono a posizionare una regione come destinazione turistica, generando entrate aggiuntive attraverso visite e servizi turistici. Questo circolo virtuoso stimola l'economia locale e rafforza l'importanza del patrimonio culturale come risorsa strategica. La gestione finanziaria dei progetti di conservazione del patrimonio culturale attraverso gli appalti pubblici richiede un'analisi approfondita dei costi e dei benefici. Questo include la stima precisa dei costi di conservazione, dei materiali necessari e delle risorse umane

⁶⁸ La necessità di conoscere le potenzialità di sviluppo economico di un determinato sito, la capacità di automantenimento finanziario, il deficit gestionale strutturale e le sue modalità di copertura, con la individuazione degli obiettivi di promozione che si intende perseguire, rappresenta un'esperienza già nota ai siti Unesco, naturali o culturali, per i quali l'agenzia specializzata dell'ONU, ha sempre preteso un progetto di gestione per valutarne la domanda di iscrizione nella lista del patrimonio mondiale Unesco.

coinvolte. Inoltre, è fondamentale valutare l'impatto economico a lungo termine, compresi i benefici economici derivanti dal turismo culturale e dalla valorizzazione delle risorse locali. È essenziale però affrontare questi appalti con un approccio sostenibile. L'approccio tecnico comporta l'implementazione di pratiche avanzate di conservazione. Ciò può includere l'uso di tecnologie come la modellazione 3D per la documentazione accurata dei siti, l'adozione di materiali eco sostenibili nei processi di restauro e la progettazione di sistemi di illuminazione a basso impatto ambientale per la fruizione notturna di beni culturali. La sostenibilità ambientale diventa un criterio tecnico essenziale nei contratti pubblici. Seguendo la strada della semplificazioni delle procedure e di un utilizzo delle tecnologie digitali ma soprattutto criteri per la sostenibilità ed efficienza energetica, gli appalti pubblici contribuiscono in modo significativo al benessere, alla competitività e alla protezione dell'ambiente. L'analisi del ciclo di vita delle decisioni di conservazione, la gestione sostenibile delle risorse idriche e l'implementazione di pratiche di gestione dei rifiuti sono aspetti tecnici che contribuiscono alla sostenibilità complessiva del progetto. In termini di coinvolgimento sociale, un approccio tecnico implica la progettazione di processi partecipativi basati su metodologie avanzate di coinvolgimenti della comunità. Nel processo di appalto pubblico, l'introduzione di criteri tecnici specifici è fondamentale, e richiede un approccio olistico e strategico. Un primo punto da prendere in considerazione è l'analisi finanziaria inerente sia la stima dei costi che la valutazione del ritorno sull'investimento (ROI)⁶⁹. Per quanto concerne la stima dei costi, questo processo riveste un'importanza cruciale poiché fornisce la base finanziaria per la conservazione, il restauro e la valorizzazione del nostro prezioso patrimonio culturale. La stima dei costi non è semplicemente un esercizio contabile, ma piuttosto un'analisi dettagliata che coinvolge diverse discipline e esperti. Iniziamo considerando alcuni punti chiave in questo processo cruciale. La stima dei costi inizia con un'analisi dettagliata delle attività pianificate. Questo implica la creazione di un inventario completo dei lavori necessari, dalle fasi di conservazione e restauro a progetti di valorizzazione e accessibilità. Ogni attività è dettagliatamente descritta nelle schede tecniche per garantire una comprensione chiara di

⁶⁹ *“E' una misura della redditività del capitale investito e quindi della capacità di ottenere ritorni sugli investimenti. Esso pertanto non indica solo la capacità di remunerare il capitale di rischio (come avviene con l'impiego del ROE), ma la capacità di remunerare sia il capitale di rischio sia il capitale di debito. La misura di costo di capitale che rappresenta il benchmark per il ROI è data dal Weighted Average Cost of Capital (WACC). Data la minore rischiosità complessiva del totale capitale investito rispetto al solo capitale di debito, generalmente il valore del ROI è inferiore al valore del ROE per una data impresa.”*
[Borsa italiana, glossario finanziario]

ciò che è coinvolto. L'esperienza di professionisti del settore è fondamentale. Architetti, conservatori, ingegneri strutturali e altri specialisti sono coinvolti per fornire valutazioni tecniche precise. Questa collaborazione garantisce che ogni aspetto del progetto sia accuratamente valutato, riducendo il rischio di sorprese inaspettate durante l'esecuzione dei lavori. Oltre ai costi direttamente associati ai lavori, vengono considerati anche i costi indiretti. Questi includono gli oneri amministrativi, le spese generali e le assicurazioni. La gestione del progetto è contemplata nei costi, garantendo una visione completa delle risorse necessarie. Prima di stabilire la stima dei costi, vengono condotte indagini approfondite. Queste possono includere indagini architettoniche e strutturali per valutare la stabilità e la condizione del bene culturale. L'analisi del contesto territoriale è altrettanto importante, specialmente per beni culturali all'aperto o complessi architettonici in contesti urbani. Affrontando questa fase con la massima attenzione e professionalità, possiamo garantire che la gestione finanziaria dei nostri beni culturali sia solida, trasparente e in grado di preservare il nostro patrimonio. Di pari passo alla stima dei costi, per affrontare una buona analisi finanziaria bisogna valutare il ritorno sull'investimento. La diversificazione delle fonti di finanziamento rappresenta un approccio strategico che va al di là della dipendenza da una singola fonte di risorse. Questo principio è particolarmente rilevante nel contesto dei beni culturali, dove la conservazione e la promozione richiedono un impegno finanziario significativo. Esaminiamo più da vicino i motivi per cui la diversificazione delle fonti di finanziamento è essenziale: la dipendenza da una singola fonte di finanziamento può esporre progetti culturali a rischi finanziari significativi. La diversificazione riduce questo rischio, garantendo che il finanziamento provenga da diverse fonti, come fondi pubblici, sponsorizzazioni private, donazioni filantropiche e investimenti internazionali. Pertanto la ricerca di finanziamenti da fonti diverse stimola l'innovazione nella gestione dei progetti culturali. La collaborazione con il settore privato, ad esempio, può portare a iniziative creative e sostenibili che contribuiscono alla valorizzazione del patrimonio. Coinvolgere la comunità nella raccolta fondi è un elemento chiave della diversificazione. Campagne di crowdfunding, ad esempio, permettono alle persone di partecipare attivamente alla conservazione dei beni culturali, creando un legame diretto e partecipativo con il patrimonio e permettendo a chiunque di diventare un sostenitore attivo della cultura. La forza del crowdfunding nei beni culturali risiede nella sua capacità di mobilitare una base diversificata di sostenitori. Ognuno può contribuire secondo le proprie possibilità, consentendo la partecipazione di un pubblico più ampio rispetto ai tradizionali metodi di finanziamento. Inoltre, il

crowdfunding può generare un interesse pubblico rinnovato per il patrimonio culturale. Il crowdfunding è una risorsa potente che apre nuove opportunità per finanziare progetti culturali in modo inclusivo e partecipativo.⁷⁰ Attraverso questa forma di collaborazione finanziaria, il patrimonio culturale diventa una responsabilità condivisa, consentendo alle persone di contribuire attivamente alla sua conservazione e promozione. Infine Una strategia di finanziamento diversificata contribuisce alla sostenibilità a lungo termine dei progetti culturali. Questo è particolarmente cruciale in un contesto in cui la conservazione del patrimonio deve essere garantita per le generazioni future. Queste fonti di finanziamento non sono solo modalità di raccolta fondi, ma una via per democratizzare la conservazione culturale, coinvolgendo le persone in prima persona.

Un altro punto chiave sono ovviamente gli incentivi fiscali e le normative chiare nei progetti legati ai beni culturali. Questi strumenti non solo favoriscono la conservazione del patrimonio, ma stimolano l'investimento privato e la partecipazione attiva verso una maggiore tutela. Offrire detrazioni fiscali per le donazioni a progetti culturali, è una pratica che non solo incentiva il mecenatismo ma crea un forte legame tra il settore privato e la conservazione del patrimonio. Questo tipo di sostegno finanziario può essere cruciale per progetti di restauro, digitalizzazione di archivi storici o iniziative di valorizzazione culturale. Parlando di normative chiare, è essenziale fornire un quadro giuridico che agevoli e semplifichi gli investimenti nel settore culturale. Normative trasparenti e facili da comprendere incoraggiano il settore privato a impegnarsi in progetti legati ai beni culturali, poiché riducono incertezze e rischi. Questo, a sua volta, promuove la sostenibilità finanziaria dei progetti a lungo termine.⁷¹ Un esempio tangibile dell'impatto

⁷⁰In riferimento a S. Pasquale, A. Cosentino, Crowdfunding per il patrimonio culturale nei centri storici minori.2016 p12. Il termine crowdfunding indica una campagna di raccolta fondi spesso gestita attraverso il web in cui si richiedono piccole somme per sostenere progetti di beneficenza, cultura e imprenditoria [1]. La grande diffusione di questa forma di finanziamento è dovuta a fattori estrinseci (nuove dinamiche economiche) e intrinseci [2] (fenomeni sociologici che stimolano l' enjoyment, cioè il piacere di prendere parte a un progetto in cui si crede, e l' involvement, il coinvolgimento attivo in un' iniziativa). Ci sono diversi modelli di crowdfunding: donation-based, reward, equity e social lending [3]. Il donation-based si fonda sulla raccolta di denaro via internet erogata per ragioni del tutto liberali, senza alcuna controprestazione. Il modello reward-based consiste nella partecipazione al finanziamento di un progetto a fronte di una controprestazione, spesso solo un compenso simbolico. Il social-lending rappresenta una alternativa vantaggiosa rispetto ai tradizionali canali di finanziamento. Con l' equity crowdfunding gli investitori entrano a far parte del capitale sociale di una società. La ricompensa è rappresentata dal complesso di diritti patrimoniali e amministrativi che derivano dalla partecipazione nell' impresa.

⁷¹ Per "finanza sostenibile" si intende la finanza che tiene in considerazione fattori di tipo ambientale (*Environmental*), sociale (*Social*) e di governo societario (*Governance*), i cosiddetti fattori ESG, nel processo decisionale di investimento, indirizzando i capitali verso attività e progetti sostenibili a più lungo termine. La finanza sostenibile è dunque l'applicazione del concetto di sviluppo sostenibile all'attività finanziaria.

positivo di incentivi fiscali e normative chiare è la facilitazione delle attività di conservazione, restauro e valorizzazione del patrimonio architettonico. Le agevolazioni fiscali per interventi di recupero, abbinati a normative semplificate, possono incentivare la riqualificazione di edifici storici.

Un aspetto cruciale nella gestione dei beni culturali e negli appalti pubblici riguarda sicuramente la sostenibilità economica che non riguarda solo la stabilità finanziaria a breve termine, ma anche la capacità di preservare e valorizzare il patrimonio culturale nel lungo periodo. Gli appalti pubblici, strumento chiave per la realizzazione di progetti legati ai beni culturali⁷², devono essere guidati da criteri di sostenibilità economica. Questo significa non solo valutare i costi immediati ma anche valutare l'impatto a lungo termine di tali investimenti. Un approccio sostenibile nella gestione dei beni culturali attraverso gli appalti pubblici richiede una visione oculata e lungimirante, che tenga conto dell'efficienza finanziaria. Proprio riguardo ciò è necessario citare il sempre più frequente dibattito su “ESG” ovvero *Environmental, Social and Governance*,⁷³ un quadro utilizzato per valutare l'impatto delle pratiche di un'organizzazione o di un'impresa in tre aree specifiche: ambientale, sociale e di governance. Questo concetto è diventato sempre più importante nel mondo degli affari e degli investimenti, poiché si è compreso come le pratiche sostenibili possano influenzare positivamente la performance a lungo termine di un'organizzazione, oltre che il suo impatto sulla società e sull'ambiente. Quando si parla di ESG ci si riferisce in particolare:

- Ai criteri ambientali: questo aspetto riguarda il modo in cui le organizzazioni interagiscono con l'ambiente. Include la gestione delle risorse naturali, l'impatto sul cambiamento climatico o la conservazione della biodiversità.
- Ai criteri sociali: l'aspetto considera il rapporto dell'organizzazione con i suoi dipendenti, fornitori e le comunità in cui opera. Include questioni come i diritti dei lavoratori, la salute e la sicurezza sul lavoro..

⁷² Cfr. Art.132,133,134 D.lgs 36/2023

⁷³ La normativa di riferimento per i servizi di investimento ESG è rappresentata dal Regolamento delegato 2021/1253, che ha introdotto alcune modifiche al Regolamento delegato 2017/565 in merito ai requisiti organizzativi e alle condizioni di esercizio delle attività delle imprese di investimento

- Ai criteri di governance : la governance si riferisce alla struttura di gestione di un'organizzazione, comprese le pratiche di leadership, le politiche aziendali, la trasparenza e l'etica aziendale. Un'efficace governance garantisce che l'organizzazione operi in modo responsabile e trasparente e in linea con gli interessi di tutte le parti interessate, inclusi gli azionisti.

È un modello di sviluppo che non pone al centro il massimo profitto come unico obiettivo ma che individua fattori che, se pur in apparenza non riconducibili a un'utilità economica, sono più propensi a dare origine al benessere soprattutto nel medio-lungo termine. Per far sì che tale modello non resti un principio vuoto, è necessario che tale *“rivoluzione green e social”* sia sollecitata dai contratti pubblici, che costituiscono l'organo dell'economia del paese. La progettazione in materia di lavori pubblici, si articola in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo. Essa è volta a garantire *“il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività; la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza delle costruzioni.”*⁷⁴

2. Proposta culturale, Pubblico e sostenibilità

Il senso comune generalmente associa il concetto di strategia l'insieme delle decisioni più importanti e profonde che caratterizzano lo sviluppo di una organizzazione, non solo nel breve andare ma anche e soprattutto nel medio-lungo periodo. Ne sono esempi, la scelta del campo del campo di attività, i prodotti specifici da offrire e la qualità che devono possedere, i target di pubblico cui proporli, così come le politiche di distribuzione, di comunicazione, di acquisizione e organizzazione delle risorse. Tutte decisioni che , da un lato imprimono una direzione di marcia specifica e

⁷⁴ Cfr: Caringella, F., (2023) Il nuovo codice dei contratti pubblici prima e dopo la riforma.

peculiare al procedere dell'azienda, dall'altro la impegnano in investimenti non facilmente reversibili, che richiedono tempi non brevi per essere valorizzati e recuperati. I manager devono confrontarsi con questioni articolate che tendono anche a presentarsi fortemente interrelate tra di loro; di qui la difficoltà di selezionare e distinguere grandi e piccoli problemi, cogliere i nessi causali, valutare le conseguenze. Tutto ciò rende tutt'altro che semplice creare un 'ordine' nelle decisioni da prendere e stabilire delle priorità.⁷⁵

In definitiva, nelle organizzazioni produttive si decide e si agisce con riferimento alla gestione di un insieme eterogeneo di risorse, interne e esterne, impiegate in corsi di azione, articolati e complessi, caratterizzati tanto da elementi tanto di continuità quanto di cambiamento. Inoltre, pianificando e controllando per quanto è possibile si decide e si agisce alla ricerca di dare un significato e un ordine all'insieme di tappe di gestione, che ininterrottamente, complessivamente e progressivamente formano il sentiero di evoluzione strategica. I contenuti della strategia emergono da una complessa sintesi di obiettivi manageriali, estetici, economici, che pongono spinte differenti talvolta contrapposte. Per esplicitare i legami tra le diverse istanze e problematiche che devono trovare composizione nelle scelte strategiche, è necessario disporre di un quadro che ponga in relazione gli obiettivi perseguiti, le politiche e gli strumenti adottati.⁷⁶ A tal fine, si propone di seguito un tentativo di sviluppo di un modello utile ad esplicitare i legami tra commitments, obiettivi e politiche, costruito a partire da tre ambiti rilevanti del problema strategico delle organizzazioni culturali: Proposta culturale, Pubblico, Sostenibilità. (Fig.1.)⁷⁷

⁷⁵ Per un approfondimento del tema della strategia d'impresa, con riferimento alla ricchezza di definizioni, approcci, scuole, si vedano in particolare Mintzberg, Ahstrand e Lampel, *Evaluation of the strategic factors of the management of protected areas using Swot analysis* [1998].

⁷⁶ Nel linguaggio adottato si distingue strategia e politiche, quest'ultime più analiticamente riferibili a decisioni relative al personale, al marketing, agli approvvigionamenti, ai processi di produzione.

⁷⁷ Cfr.: M. Tamma, A. Curtolo, (2009), *Lo sviluppo strategico delle organizzazioni di produzione culturale: commitments, risorse, prodotti*. In Rispoli, M., Brunetti, G., *Il mulino*, bologna.

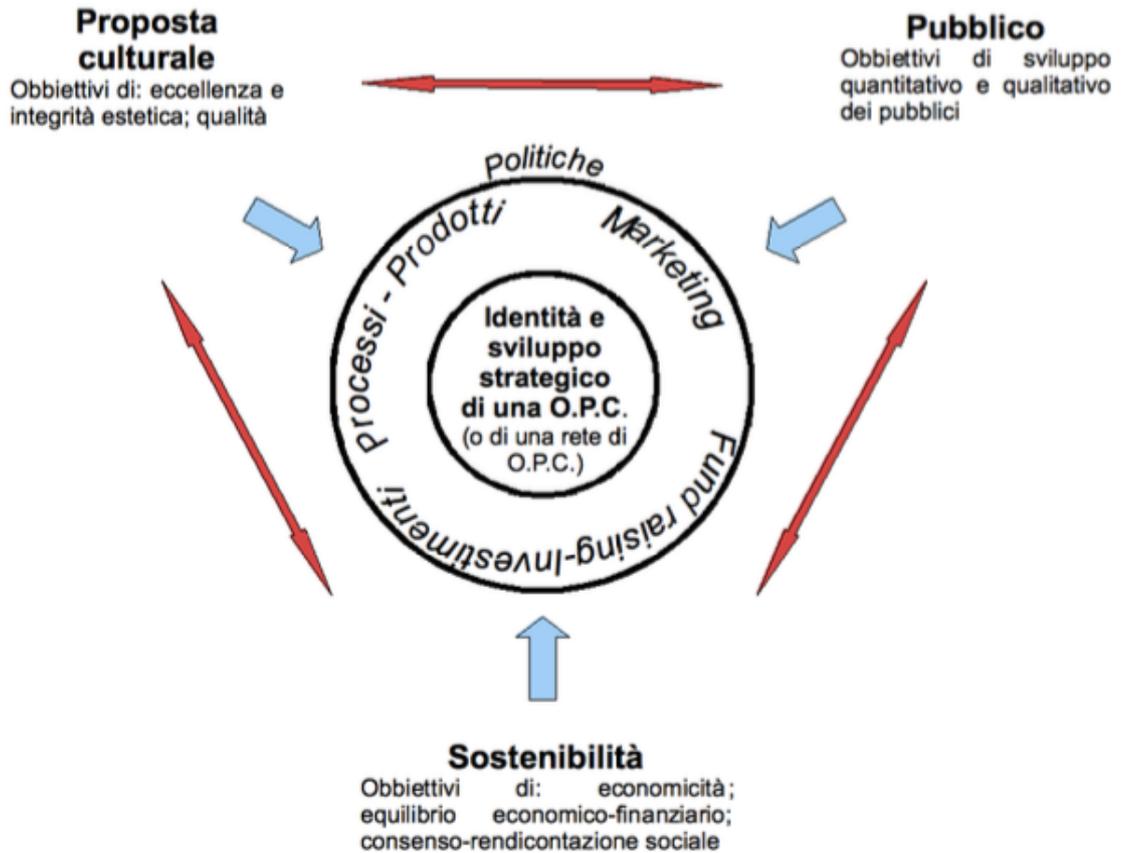


Figura 1

Al primo ambito sono, proposta culturale, sono ricondotti gli obiettivi artistici, estetici che, con diversa intensità e livello caratterizzano la linea culturale e l'offerta dell'organizzazione. Le organizzazioni di produzione culturale promuovono e diffondono diverse forme espressive, stili, generi, più o meno consolidati o innovativi, proponendo prodotti che offrono esperienze estetiche e di intrattenimento di differente tipo e qualità. Il valore estetico spesso si combina con la capacità di attrarre e intrattenere, è ovvio che la creatività e l'eccellenza sono ovviamente fondate e sostenute dalla quantità e dalla qualità delle risorse che l'organizzazione è in grado di sviluppare, acquisire e impiegare. Le politiche di prodotto e di acquisizione di risorse si comprendono quindi più a fondo se la proposta culturale viene posta in relazione con il pubblico e la sostenibilità.

Il secondo vertice, il pubblico prende in considerazione gli obiettivi di sviluppo dell'audience e le politiche di marketing in relazione ai commitments degli altri due ambiti del disegno strategico; vi sono prodotti pensati per il grande pubblico e, all'estremo opposto, prodotti diretti a segmenti di pubblico contenuti, 'nicchie' per i quali il ritorno è determinato dal premium price accordato da un ristretto numero di fruitori.

Assumendo come punto di vista il terzo vertice, sostenibilità, si pongono in relazione l'economicità e l'equilibrio economico finanziario della gestione con la proposta culturale e gli obiettivi di pubblico. L'equilibrio economico finanziario, nonché la capacità di investire per lo sviluppo rappresentano una questione critica, specie per i comparti dei beni culturali. Un dato di fondo nei comportamenti adottati dalle organizzazioni è rappresentato dallo sforzo di diversificare le forme di introito e finanziamento.

Sinteticamente le diverse modalità possono implicare: la presenza istituzionale di più soggetti privati e pubblici che contribuiscono con apporti in conto capitale o con conferimento di fondi, il coinvolgimento di soggetti esterni che appostano risorse finanziarie attraverso altre forme di sponsorizzazione e pubblicità, e l'impiego di risorse artistiche e tecniche per proporre diverse forme e formati di prodotto che rendono più ampia la gamma di offerta. Il codice dei contratti pubblici, contribuisce, attraverso le sue disposizioni all'equilibrio generato da questi tre fattori, definendo regole e criteri per l'assegnazione di appalti legati a progetti di conservazione, restauro o valorizzazione del patrimonio culturale.

Può influenzare la proposta culturale, l'attenzione al pubblico e la sostenibilità dei progetti. Ad esempio possono essere introdotte clausole che promuovono la partecipazione della comunità locale nella progettazione e nell'implementazione, assicurando un coinvolgimento più ampio e una maggiore rilevanza culturale. Inoltre, vengono considerati criteri di sostenibilità ambientale nella selezione degli appaltatori e nella realizzazione dei progetti. Ciò contribuisce a preservare il patrimonio culturale in modo eco-friendly e responsabile, considerano anche l'impatto a lungo termine.

3. Valorizzazione del turismo culturale

Ogni azione di tutela trova il suo compimento nella valorizzazione.

Tutela e valorizzazione devono essere considerate innanzitutto come funzioni amministrative, da contestualizzare nell'ambito della complessità che caratterizza la materia a esse riferita, ossia il patrimonio culturale. Se l'abito di azione è lo stesso, differenti e conflittuali, però, possono essere i fini di queste due attività. Il patrimonio non può essere sottoposto soltanto ad un programma di salvaguardia, che preservi le sue caratteristiche per le generazioni future ma è indispensabile favorire la sua fruibilità e la sua comprensione. Il fine autentico della valorizzazione è proprio la fruizione: valorizzare un bene significa allargare e qualificare le sue potenzialità comunicative. Qui sta la reale differenza rispetto alla tutela: la tutela è intrinseca, rivolta alla salvaguardia del bene, la valorizzazione è estrinseca è rivolta a ciò che dal bene può nascere, alla ricchezza di valori e alla rete di relazioni culturali che è in grado di generare. La valorizzazione risulta efficace se non è localizzata e frammentata, ma se assume una portata di sistema, cioè se raccorda i beni culturali in un quadro unitario di progetto, promosso dalle istituzioni chiamate a governare il territorio.

Gli interventi di tutela e di valorizzazione variano in base al tipo di bene, se mobile o immobile, se pubblico o privato, se culturale o paesaggistico. Nel disciplinare la valorizzazione e la fruizione, il codice dei beni culturali differenzia diverse ipotesi, sempre muovendosi lungo il crinale della dialettica tra pubblico e privato. In primo luogo si distingue tra la valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica (Art.112 del D.lgs 42/2004) e quella dei beni culturali di proprietà privata (Art.113 D.lgs 42/2004) in cui, nella prima ipotesi, l'Art.112 stabilisce che *“lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali assicurano la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura, mentre la valorizzazione degli altri beni culturali pubblici è assicurata compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui detti beni sono destinati”* . Il medesimo articolo prevede, poi, un complesso sistema di accordi tra le amministrazioni per garantire una leale cooperazione nell'assolvimento della funzione. Nella seconda ipotesi, invece, l'art.113 dispone che

“ le attività e le strutture di valorizzazione, a iniziativa privata, di beni culturali di proprietà privata possono beneficiare del sostegno pubblico da parte dello Stato, delle Regioni, e degli altri enti pubblici territoriali”; le misure di sostegno sono adottate tenendo conto della rilevanza dei beni culturali a cui si riferiscono.

Le attività di valorizzazione non può intervenire con modalità distinte sui beni pubblici e su quelli privati. Ne discende una necessaria differenziazione delle attribuzioni e degli strumenti giuridici a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

Il codice dei contratti pubblici, inerente la valorizzazione stabilisce che *‘Per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo.’ ‘ Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 8.’* Tale norma inserita nell’art. 134 del D.lgs 36/2023 si occupa della collaborazione tra pubblico e privato e soprattutto di attività orientate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, svolte nelle forme della sponsorizzazione e del partenariato. I modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) ⁷⁸ costituiscono strumenti giuridici per finanziare progetti del settore pubblico, richiedono investimenti in infrastrutture che possono avere una rilevanza economica o sociale. I partenariati pubblico-privati si esplicano in un rapporto giuridico in cui soggetti giuridici privati collaborano con la pubblica amministrazione.

⁷⁸ Sui PPP come fenomeno complesso e non relative ad un unico istituto giuridico si v. tra i tanti: M. P. Chiti, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in *Il Partenariato Pubblico-Privato*, a cura di M.P. Chiti, Napoli, 2009, 1 e s.; Id., *Luci, ombre e vaghezze nella disciplina del Partenariato Pubblico-Privato*, in *Il Partenariato Pubblico-Privato*, a cura di M.P. Chiti, Bologna, 2005, 7

In tale relazione giurisprudenziale gli operatori economici agiscono come sovventori e partner tecnici, offrendo le loro conoscenze per la migliore strategia di realizzazione e di gestione di un'opera o di un servizio, al fine di salvaguardare e migliorare il settore, ma anche di permettere una maggiore distribuzione del valore tra tutti gli attori. Relativo alla facilitazione della collaborazione degli investitori istituzionali il nuovo codice introduce semplificazioni in materia di partenariato pubblico privato (PPP) (Art. 174 d.lgs 36/2023 e seguenti). Con il dichiarato obiettivo di rendere il PPP “più attrattivo per amministrazioni, operatori economici ed investitori istituzionali” sono state previste nuove garanzie a favore dei soggetti finanziatori ed è stato convalidato il diritto di prelazione per il promotore.

Lo scopo è quello di raggiungere un esito di interesse pubblico tramite l'operazione economica tra un ente concedente e uno o più soggetti economici.

Alla parte privata interesserà l'incarico di eseguire e gestire il progetto, sotto la guida e il controllo della parte pubblica.⁷⁹ Il nuovo Codice definisce sia il partenariato pubblico privato contrattuale sia il partenariato pubblico privato istituzionale, ovvero quello realizzato attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica. Per quanto riguarda più nello specifico la finanza di progetto⁸⁰ è prevista la possibilità per gli operatori economici di presentare alle amministrazioni, progetti relativi all'esecuzione di una concessione di lavori o di servizi, sia in relazione a programmi già presenti negli strumenti di organizzazione approvati dall'amministrazione, sia per iniziative non presenti nei predetti strumenti di programmazione, ma proponendo modalità diverse di realizzazione.⁸¹ Un importante riguarda la possibilità data agli investitori istituzionali, di avvalersi, delle abilità di altri soggetti in sede di gara, al fine di soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale. Ciò sta a significare che le

⁷⁹ Carbone L., “La scommessa del “codice dei contratti pubblici” e il suo futuro”, Relazione introduttiva al Convegno dell'Istituto Jemolo “Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?”, Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023.

⁸⁰ Cfr.: L. Ponzone, La nuova disciplina dei contratti pubblici, (2023) Neldirittoeditore. pp430,431

⁸¹ “Il nuovo codice va, quindi, salutato positivamente, proprio per il cambiamento di prospettiva che consente agli apparati pubblici chiamati alla sua applicazione, ma merita di essere apprezzato anche perché, a fronte di un susseguirsi continuo, frenetico e spesso contraddittorio di interventi normativi nella materia, mira a “consolidare” l'esistente e a strutturarlo con una organicità che prima non era mai stata neanche tentata nel settore. È, quindi, un codice abbastanza “maturo” nonostante la ristrettezza dei tempi in cui è stato redatto.” [Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni. Convegno “il codice dei contratti pubblici” Società italiana avvocati amministrativi, T.A.R. Calabria, 2023].

imprese scelte che possiedono i requisiti richiesti dal bando verranno interamente incaricate delle prestazione oggetto del contratto di concessione, da parte degli investitori istituzionali.

Il partenariato pubblico privato è l'operazione contrattuale più complessa e difficile da un punto di vista tecnico da porre in essere da parte delle pubbliche Amministrazioni ed pertanto una sfida per il futuro, imponendo la compartecipazione di professionisti di diversa estrazione (giuristi, economisti, ingegneri e tecnici vari). Di questo il codice è ben consapevole e proprio per tale motivo prevede misure atte a garantire la corretta definizione degli atti di gara e la corretta gestione del rapporto contrattuale. Inoltre, il partenariato pubblico privato dà la stura alla concreta affermazione di un modello di pubblica Amministrazione assai lontano da quello tradizionale, imponendo una sempre più ampia compartecipazione del privato e della società alla definizione, alla realizzazione e alla cura degli interessi generali, nell'ottica della reciproca fiducia.

4. Le sponsorizzazioni

Il concetto di sponsorizzazione veniva, nel precedente codice affrontato mediante l'art. 151 d.lgs 50/2016⁸². l'obiettivo è quello di consolidare il contributo dei privati volto alla conservazione e alla gestione del patrimonio culturale. La disposizione aggiungeva una rilevante facilitazione al fine di *incentivare* la *sponsorizzazione*. La norma estendeva l'applicazione della disciplina generale prevista dall'art. 19 in materia di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture, ai beni culturali e ai medesimi contratti per il "sostegno" degli istituti e dei luoghi di cultura (musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici, ecc.) previsti dall'art. 101 del Codice dei beni culturali, questo per incrementare una sempre più forte partecipazione dei privati attraverso l'utilizzo di *forme speciali* di partenariato con enti pubblici e con soggetti privati. L'art. 151 ha una natura stimolante e promozionale per favorire il

⁸² Art.151 d.lgs. 50/2016 "La disciplina di cui all'articolo 19 del presente codice si applica ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi a beni culturali di cui al presente capo, nonché ai contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura, di cui all'articolo 101 ((del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)), e successive modificazioni, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione."

più possibile il rinvenimento di risorse dai privati per concorrere a sovvenzionare l'attività ordinaria degli istituti indicati, nel senso che la sponsorizzazione dev'essere intesa nel senso più ampio di "sostegno" e deve essere interpretata come un appoggio, un ausilio per interventi ed attività culturali, anche mediante un legame tra *sponsor* e istituto o luogo specifico di durata nel tempo, con prospettive di vantaggio propagandistico più esteso.

Nel nuovo codice dei contratti pubblici questo tema viene affrontato nell'Art.134⁸³, dove le attività di tutela e valorizzazione vengono svolte nelle forme di sponsorizzazioni e partenariato. Più nel dettaglio il nuovo codice prevede la possibilità che l'attivazione di forme speciali di partenariato sia estesa anche ai beni culturali mobili, oltre che ai soli beni immobili. La vera novità, imposta dal codice la ritroviamo nel comma 4, introduzione finalizzata a colmare il vuoto normativo derivante dalla mancata trasposizione della disciplina prevista dall'Art.19 del d.lgs. 50/2016 in materia di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture. Pertanto, si stabilisce che, per l'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a 40.000 Euro viene richiesta la sola previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di un apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione. Trascorso il periodo di pubblicazione, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento; allo sponsor vengono così affidati direttamente lavori attraverso un regime derogatorio giustificativo in virtù delle peculiari esigenze di tutela del settore. In ogni caso, le stazioni appaltanti e le amministrazioni proposte alla tutela dei beni culturali possono impartire prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione del contratto e al relativo collaudo.

Le strade che si aprono grazie all'utilizzo della sponsorizzazioni permettono di coinvolgere capitali e risorse, concetti chiave per lo svolgimento di attività del patrimonio culturale. Disciplinata dall'art. 120 del Codice dei beni culturali il concetto di sponsorizzazione dei beni culturali è da intendersi come *"ogni contributo, anche consistente in beni e servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative circa la tutela oppure la valorizzazione del patrimonio culturale, con la*

finalità di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto che intende effettuare l'erogazione. La sponsorizzazione può avere ad oggetto iniziative del Ministero, delle Regioni e di altri enti territoriali oppure di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fini di lucro oppure iniziative di privati per beni culturali di loro proprietà.” Si tratta pertanto di un contratto inconsueto, a titolo oneroso che sempre più spesso viene impiegato per la valorizzazione.

Conclusioni

Nel presente elaborato sono state esaminate le discipline di riferimento e le dinamiche che regolano la gestione dei beni culturali nel contesto del codice dei contratti pubblici. L'approccio adottato durante la ricerca ha permesso di mettere in luce l'importanza cruciale di un equilibrio tra gli obblighi contrattuali e la salvaguardia dei beni culturali. La complessità di questo equilibrio richiede un approfondimento costante delle disposizioni normative, ma soprattutto una consapevolezza della necessità di adottare meccanismi contrattuali che riflettano l'unicità di ciascun bene culturale. La flessibilità diventa dunque un concetto chiave, poiché permette di adeguare le pratiche contrattuali alle specificità di ciascun contesto culturale, garantendo al contempo la tutela dei patrimoni.

La tesi ha altresì evidenziato come l'implementazione di strumenti di monitoraggio sia fondamentale per assicurare la coerenza tra gli impegni contrattuali e la reale salvaguardia dei beni culturali. La creazione di indicatori di performance e la periodica valutazione degli impatti contrattuali sul patrimonio culturale si presentano come aspetti cruciali per garantire il rispetto delle disposizioni normative nel tempo. La collaborazione tra enti pubblici, soggetti privati e comunità locali si configura come elemento chiave per il successo di qualsiasi strategia di gestione dei beni culturali. L'adozione di un approccio sinergico consente di unire forze nella tutela, conservazione e promozione dei beni culturali, contribuendo così a preservare l'identità storica e artistica di una determinata area.

La flessibilità contrattuale è cruciale per garantire che i vincoli contrattuali non siano solo impegni formali, ma strumenti dinamici che possano abbracciare la complessità e l'unicità di ogni patrimonio culturale. Dobbiamo essere in grado di modellare i nostri contratti in modo da proteggere e valorizzare questi tesori in maniera sostenibile nel tempo. Il Codice dei contratti pubblici rientra, negli obiettivi assunti dal Governo con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e integra parte della materia d'urgenza varata durante la pandemia. Vi è pertanto la necessità di rispondere alle problematiche attraverso norme chiare, semplici e soprattutto veloci per le procedure di affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici. Proprio grazie all'abbattimento di alcuni limiti, limiti che hanno permesso l'allineamento dell'ordinamento italiano ai principi euro-unitari inerenti alla concorrenza, il RUP (responsabile del progetto e non più del procedimento) ha maggiore

libertà decisionale rispetto al passato. L'Argomento affrontato, è contrassegnato da peculiarità, i cui presupposti hanno fondamento dall'esigenza di assicurare che ogni operazione sui beni culturali venga eseguita soltanto da soggetti qualificati e con specifica esperienza in materia. Non a caso vi è un'importante novità in merito il divieto dell'istituto dell'avvalimento, che viene sostituito dal subappalto. Questo dovuto al fatto che se per l'avvalimento si ha una stretta combinazione tra l'esecuzione dei lavori inerenti beni culturali e il possesso di determinate competenze dei soggetti esecutori, il subappalto presuppone che l'impresa subappaltante abbia i requisiti per partecipare alla gara. Vale a dire che i lavori devono essere eseguiti solo da chi ha specifiche qualificazioni richieste. Questo divieto mette in luce le caratteristiche di chiarezza e semplificazione ma soprattutto permette un maggiore controllo e correttezza dei lavori.⁸⁴

In linea con i codici precedenti, il nuovo codice dei contratti pubblici riserva una particolare attenzione alla sostenibilità, Art.57, in cui al comma I viene riservata una sezione verso il settore dei beni culturali e del paesaggio. *“Si tratta di una norma trasversale che fa obbligo alle amministrazioni di inserire negli atti di gara clausole di inclusione sociale e che impone di rispettare criteri di sostenibilità energetica ed ambientale”*. Nella disposizione in analisi viene evidenziato che, per l'affidamento dei contratti di appalto di lavori e servizi, l'obbligo della previsione delle clausole sociali deve tenere conto *“della tipologia di intervento, in particolare ove riguarda il settore dei beni culturali e del paesaggio, e nel rispetto dei principi dell'Unione Europea”*. Si ha dunque un particolare impegno sulla sostenibilità riconoscendo che la preservazione dei beni culturali deve essere in armonia con l'ambiente circostante.

In chiusura, la tesi auspica un costante dialogo tra le istituzioni, gli operatori culturali e la società civile al fine di promuovere un aggiornamento continuo delle normative e delle pratiche gestionali. Solo attraverso un impegno congiunto è possibile assicurare la tutela e la trasmissione dei beni culturali alle generazioni future, garantendo che il patrimonio culturale continui a essere una fonte di arricchimento per la nostra società.

⁸⁴ Cfr: G.Schettino. il nuovo codice dei contratti pubblici e i beni culturali: criticità in tema di appalto. 2023

Bibliografia

- Bertuzzi, S., Borioni, P., Cottarelli, G, (2007) *Appalti pubblici e beni culturali, Sistemi editoriali.*
- Tamma, M., Curtolo, A., (2009), *Lo sviluppo strategico delle organizzazioni di produzione culturale: commitments, risorse, prodotti. In Rispoli, M., Brunetti, G., Il mulino, bologna.*
- Casini, L. (2017), *Learnig by experience? La riforma del minister dei beni e delle attività culturali e del turismo. Aedon*
- Manfredi, G. (2023), *i beni culturrali nel terzo codice dei contratti pubblici: continuità, discontinuità, delegificazione. Aedon*
- Sau, A., (2017). *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità. Aedon*
- Tosco, C. (2014) *I beni culturali, storia, tutela e valorizzazione. Il mulino.*
- Tarasco, A. (2019), *Diritto e gestione del patrimonio culturale, Editori Laterza.*
- Caringella, F., (2023) *Il nuovo codice dei contratti pubblici prima e dopo la riforma.*
- Ponzzone, L., (2023) *La nuova disciplina dei contratti pubblici, Neldirittoeditore.*
- Barbati, C., Cammelli M., Casini ,L., Pierata, G., Sciuлло., G. (2020) *Diritto del patrimonio culturale. Il mulino.*
- Crosetti, A., Vaiano, D., (2023), *Beni culturali e paesaggistici. Guide al ditirro amministrativo.*
- Clemente, G., *Elementi di diritto dei beni culturali.*
- Antoniazzi, S., (2019), *Contratti pubblici e beni culturali. Il sintagma continuo.*

- *Tarasco, A. L., (2003), Beni, patrimonio e attività culturali. Attori privati e autonomie territoriali, Editoriale Scientifica, Milano.*
- *Modugno, F., (2015) Diritto pubblico, 2° edizione, G. Giappichelli Editore, Torino.*
- *Chiarante, G., D'angelo, V., (2004). Beni culturali, nuovo codice e riforma del Ministero, Roma.*
- *Carta, M., (1999) L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo, Milano, FrancoAngeli.*
- *Pignatti, M. (2022). I modelli di Partenariato Pubblico-Privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali come strumento per la creazione di ecosistemi innovativi e di sviluppo economico e sociale*
- *AICARDI, N., (2008) L'individuazione dei beni culturali di appartenenza pubblica e di enti privati non lucrativi, in I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione, a cura di A. Police, Milano, Giuffrè.*
- *Dota, S., Di Bari A.,(2023) Le principali novità del nuovo codice dei contratti (decreto legislativo n.36/2023), I quaderni.*
- *Guccio, C., Pignataro, G., Rizzo, I.,(2019) Evaluating the efficiency of public procurement contracts for cultural heritage conservation work in Italy. Journal of cultural Economics.*

Sitografia

- <https://www.lavoripubblici.it/news/nuovo-codice-contratti-pubblici-gazzetta-ufficiale-30768>
- [**https://s3euwest1.amazonaws.com/fondoambiente/quiz/FAI_MissionePaesaggio_2.2.pdf**](https://s3euwest1.amazonaws.com/fondoambiente/quiz/FAI_MissionePaesaggio_2.2.pdf)
- [**https://art.torvergata.it/bitstream/2108/218008/4/2019%20S.%20Antoniazzi%20Contratti%20pubblici%20e%20beni%20culturali%20in%20Giustamm.it%20n.%207.pdf**](https://art.torvergata.it/bitstream/2108/218008/4/2019%20S.%20Antoniazzi%20Contratti%20pubblici%20e%20beni%20culturali%20in%20Giustamm.it%20n.%207.pdf)
- [**https://corsidilaurea.uniroma1.it/sites/default/files/la-nozione-di-bene-culturale-dalla-commissione-franceschini-al-nuovo-codice.pdf**](https://corsidilaurea.uniroma1.it/sites/default/files/la-nozione-di-bene-culturale-dalla-commissione-franceschini-al-nuovo-codice.pdf)
- [**https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2023_0036.htm**](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2023_0036.htm)

Ringraziamenti

Raga! finalmente è finita,, ma questa volta per davvero. Siamo arrivati veramente alla fine di questa tesi, di questi due anni e dei miei sudatissimi studi. Mai come in questi anni credo di essere maturata, di aver iniziato a guardare il mondo in un altro modo, forse con un po' più di paura, per le responsabilità e per star crescendo forse un po' troppo in fretta. Eppure nonostante siano stati solo due anni, mi sento un Anna un po' diversa. è vero sì, è stato tutto veloce ma ho bene a mente tutte le emozioni che ho vissuto, l'ansia, la pausa, la gioia e finalmente la spensieratezza. è bello ad oggi guardarmi indietro e vedere che indipendentemente dal percorso di studi, accanto a me, durante ogni decisione, traguardo, e piccola vittoria non ero mai sola, ma ho sempre avuto qualcuno vicino a me, chi per ridere , chi per un abbraccio e chi per sgridarmi.

Innanzitutto vorrei ringraziare il prof. Olivi e il prof. Brambilla per il supporto di questi mesi.

Vorrei,poi, dedicare queste ultime pagine a chi ha sempre creduto in me, a chi mi ha sostenuto sia nei momenti di difficoltà, forse un po' troppi ultimamente, sia in quelli felici e spensierati. Vorrei dedicare tutta la gioia che sto provando in questo momento alla mia famiglia, il mio porto sicuro.

Te la dedico papi, perché sei calma, amore costante, protezione e tanta tanta pazienza perché dopo un esame sentire te e dirti "papi ce l'ho fatta" mi faceva stare proprio bene, e nonostante non avessi chissà cosa da dirti sentivo dalla tua voce quanto fossi fiero di me.

Te la dedico mamma, perché in questi due anni hai capito che non serviva niente farmi esaurire perché ci sarei riuscita da sola, perché ti sei fidata, e mi hai lasciata libera , ti crescere e di sbagliare, restando sempre però al mio fianco, nonostante i momenti difficili. Perché sei ansia, urla, ma tanto tanto bene.

Grazie a mia sorella e enri, perchè tra un esame e l'altro mi avete regalo una giornata indimenticabile, una gioia immensa.

Grazie Vanna, in questi mesi parole per te ne ho spese davvero tante eh, e non saprei cos'altro aggiungere. Grazie solo per esserci sempre, per avermi incoraggiata, sgridata e soprattutto per essere sempre pronta a sussurrarmi all'orecchio la cosa più

giusta. E grazie Enri, per essere così “troppo”. Per non avere mai peli sulla lingua, il giusto per un fratello maggiore.

Grazie Dani per tutte le volte in cui mi hai calmata prima di un esame, per avermi accompagnata quando l'ansia forse era un po' troppa. Per il modo in cui mi guardi quando dopo un esame passato inizio a saltellare e ballare per casa. Grazie per i traguardi che insieme abbiamo raggiunto.

Dedico questa gioia ai miei amici.

Ringrazio chi da anni mi capisce, mi aiuta e mi conforta, la Sabri, ormai parte della mia famiglia. La ringrazio per essermi sempre stata affianco senza mai pretendere niente in cambio. Per tutti i momenti in cui abbiamo riso, o in cui semplicemente restavamo insieme in silenzio. Il mio porto sicuro dove rifugiarmi quando il mare è in tempesta: grazie per essere sempre al mio fianco.

Ringrazio la giuli e la nu, le mie compagne per esserci e strapparmi sempre un sorriso.

Grazie GDB, perchè anche se siamo le persone più diverse tra di loro insieme riusciamo a essere un tutt'uno. Non sono tanti i nostri momenti insieme eppure quando riusciamo a vederci è come se il tempo non fosse mai passato.

Grazie a tutte le persone che sono qui, a chi ho conosciuto in questi anni, alle persone incontrate durante il lavoro, che hanno fatto sì che nulla fosse mai pesante, ma anzi. Li ringrazio per aver reso ogni giorno divertente e leggero.

Ringrazio chi è ancora qui dagli ultimi ringraziamenti e anche, chi ho perso lungo la strada. Grazie per essere stati miei complici, ognuno a modo suo, in questo percorso intenso ed entusiasmante, nel bene e nel male. Sono così tanti i ricordi che mi passano per la testa che è impossibile trovare le parole giuste ma a farlo saranno le mie emozioni, i miei sorrisi e le mie lacrime. Grazie per aver reso il mio traguardo davvero speciale.

E infine a me, non voglio dire grazie ma un grande, grandissimo Brava Piz! Faccio finalmente un respiro di sollievo, riprendo fiato, ora sì che mi sento più leggera. Brava per non aver mollato, per prendere sempre la strada più difficile ma che poi si rivela anche la più bella. e brava, questo non tanto, per i tremila piantini che devo dire sono sempre serviti. A differenza degli ultimi ringraziamenti, la speranza, raga, non l'ho mai persa, sapevo che questa volta ci sarei riuscita nei migliori dei modi, perchè in fondo me lo ero promessa, (e questa è per pochi) e si sa, una promessa è una promessa.