

L'AMBELE FERONIERE  
LEONARDO DA VINCI

A detailed portrait of a woman, likely a noblewoman, wearing a blue dress and a dark headscarf. She is holding a white cat in her arms. The background is dark and textured. The text is overlaid on the lower half of the image.

***Beni culturali:  
i nuovi approcci strategici  
a livello italiano ed europeo***

A.A. V.V.

A cura di Maria Camilla Spina



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI NAPOLI FEDERICO II

ISBN 9788897591702

© Copyright luglio 2017 Edicampus edizioni – Roma – [www.edicampus-edizioni.it](http://www.edicampus-edizioni.it)  
Edicampus è un marchio Pioda Imaging s.r.l. – [www.pioda.it](http://www.pioda.it)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

Progetto grafico e impaginazione:  
Pioda Imaging s.r.l.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono esclusivamente quelle degli autori.

La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale pubblicazione.

Questa pubblicazione è realizzata con il contributo dell'Unione europea.

# Indice

Prefazione 4

Come promuovere la cultura e l'identità italiana  
attraverso la rete degli istituti di cultura nel mondo 6  
*di Marina Valensise*

Patrimonio culturale ed UE:  
spunti di riflessione 11  
*di Mariano Bonavolontà*

Buone pratiche  
di trasferimento Tecnologico 22  
*di Paolo Mauriello, Augusto Palombini*

L'Innovazione tecnologica quale driver di coesione sociale  
nella fruizione del patrimonio culturale 27  
*di Stefano de Falco*

Il Social Innovation Plan: una metodologia per la  
valorizzazione del patrimonio abbandonato 48  
*di Stefano Consiglio*

Il ruolo dei privati nella valorizzazione  
dei beni culturali 65  
*di Giuseppina Mari e Maria Camilla Spena*

Incentivi fiscali in materia di beni culturali.  
La cd. "fiscalità di vantaggio" 133  
*di Salvatore Tartaglione*

# Prefazione

Papa Francesco, in un passaggio cruciale dell'Enciclica *Laudato si'*, nel riflettere sui temi dell'ambiente e della sua salvaguardia, sottolinea che *"insieme al patrimonio naturale vi è un patrimonio artistico e culturale, ugualmente minacciato. È parte dell'identità comune di un luogo e base per costruire una città abitabile... Bisogna integrare la storia, la cultura e l'architettura di un determinato luogo, salvaguardandone l'identità originale. Perciò l'ecologia richiede anche la cura delle ricchezze culturali dell'umanità nel loro significato più ampio. ... È la cultura non solo intesa come i monumenti del passato ma specialmente nel suo senso vivo, dinamico e partecipativo, che non si può escludere nel momento in cui si ripensa la relazione dell'essere umano con l'ambiente"*.

L'approccio più recente ai beni culturali è attento non solo ad assicurare la tutela, intesa come conservazione del bene, ma anche a promuovere le potenzialità del bene come fattore di diffusione dei valori della cultura, tanto che il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) si occupa di disciplinare strumenti ed istituti diretti a realizzare modelli di fruizione e valorizzazione dei beni culturali che sappiano porre in un giusto equilibrio le esigenze di tutela con quelle di una valorizzazione orientata a standard qualitativi adeguati ed economicamente sostenibili.

La normativa recente – sulla base dell'idea che la valorizzazione è efficace se non frammentata e localizzata, ma se assume una portata di sistema e si apre alla partecipazione privata – riconosce un ruolo fondamentale al concorso di forze tramite la cooperazione tra soggetti pubblici e tra questi e i privati, che si traduce in forme di partenariato contrattuale o istituzionalizzato. Essa tiene conto, inoltre, del rapporto tra beni culturali e sviluppo, non inteso semplicemente come crescita economica, ma come miglioramento globale della qualità di vita dei cittadini, rispetto per l'ambiente e benessere della collettività. Sotto tale profilo la valorizzazione si traduce nella creazione di interconnessioni tra i beni e nel potenziamento delle relazioni tra patrimonio culturale e tessuto socio-economico di una comunità (il tema della "innovazione sociale" applicata al patrimonio culturale e caratterizzata dalla capacità di incrementare i processi partecipativi rappresenta uno degli aspetti di queste relazioni che viene approfondito nel volume).

Il bene culturale viene così inteso non come fattore produttivo di reddito in sé (nel qual caso la fruizione sarebbe un effetto indiretto della gestione imprenditoriale e la valorizzazione economica assumerebbe la veste di obiettivo prioritario), ma il relativo processo di valorizzazione culturale ha

la capacità di produrre impatti economici, nonché di generare esternalità positive in relazione alle attività e ai servizi attivati dalla sua gestione.

La valorizzazione economica (che attiene alla produzione di un valore economico aggiunto utilizzando come attrattore il bene culturale) può interagire virtuosamente con la valorizzazione culturale, attraendo risorse per la tutela del bene culturale ed incrementando le possibilità di accesso e fruizione (obiettivo prioritario in base all'art. 9 Cost.). A sua volta, in quello che è stato definito un circolo virtuoso, la valorizzazione culturale genera l'occasione di una valorizzazione economica, tramite l'uso della dimensione immateriale del bene, come immagine (ad es. nella sponsorizzazione) o con i vantaggi tributari (nel mecenatismo e, in termini più generali, negli incentivi fiscali in materia di beni culturali, oggetto di approfondimento nel volume), o con la gestione o con i servizi aggiuntivi, o attraverso la riproduzione, anche mediatica, del bene.

In questa dimensione, l'intervento del privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali potrebbe avere il ruolo non solo di supporto finanziario, ma di partecipazione attiva ad interventi progettati e realizzati dal pubblico, con un obiettivo chiaro e semplice: accrescere la qualità e quantità dell'offerta culturale al pubblico, accrescere la visibilità a livello internazionale, utilizzare le nuove tecnologie per una seria strategia di marketing culturale. Del resto, il mondo contemporaneo nell'ultimo decennio è stato completamente rivoluzionato da tecnologie che, in maniera estremamente rapida, hanno saputo radicarsi in ogni fascia di utenza e di benessere fino a modificare comportamenti ed abitudini. Tutti questi cambiamenti impongono una riflessione su come predisporre tecnologie adeguate ai beni culturali, da affiancare alle metodologie già esistenti.

Una virtuosa gestione dei beni culturali - anche attraverso le nuove tecnologie (come approfondito in un apposito capitolo del volume) - può aprire ad una "globalizzazione" dei contenuti culturali e conseguentemente ad una nuova e diversa fruizione degli stessi.

Maria Camilla Spina

A black and white photograph of a marble sculpture of a hand, showing detailed musculature and veins. The hand is positioned vertically on the left side of the cover. The background is a solid magenta color.

*Come promuovere la cultura  
e l'identità italiana  
attraverso la rete  
degli istituti di cultura  
nel mondo*

**Di Marina Valensise**

**ISBN: 9788897591702**

# Come promuovere la cultura e l'identità italiana attraverso la rete degli istituti di cultura nel mondo

di Marina Valensise\*

*“La culture est comme la confiture, moins on en a, plus on l'étale”*, inneggiava un vecchio slogan del 68 francese sui muri del Quartiere latino, ispirato dalla scrittrice Françoise Sagan. Lo stesso slogan, per antitesi, potrebbe rappresentare la perfetta fotografia del caso italiano. L'Italia, grande potenza culturale inconsapevole, non ha bisogno di fare sfoggio di cultura, non è tenuta a mettere la cultura in vetrina, perché ne possiede in eccesso. In Italia la cultura è da per tutto, come sapeva bene Stendhal, che non si stupiva affatto di constatare come i milanesi non leggessero libri. Bastava la conversazione e tutt'al più l'opera, spiegava da assiduo frequentatore del Teatro alla Scala. Chiese, piazze, palazzi, siti archeologici, centri storici di mille comuni che sono altrettanti musei a cielo aperto, e non parliamo delle innumerevoli collezioni private, dipinti, sculture, opere d'arte, che formano il tessuto reticolare del nostro patrimonio storico. Amministrare, razionalizzare, valorizzare tutto questo ben di Dio è un'impresa di Sisifo, bisogna riconoscerlo. E se gli strumenti approntati dal legislatore sono innumerevoli e spesso anche innovativi, il passaggio all'atto, la realizzazione concreta è una sfida quotidiana che talvolta si rivela impari agli occhi degli stessi amministratori.

Eppure, se solo si riuscisse a utilizzare al meglio le risorse disponibili, a inventare nuovi modi per gestirle in comune col diretto interessamento dei privati, molte cose cambierebbero. La rete degli Istituti italiani di cultura all'estero, per esempio, è uno strumento straordinario non solo per promuovere la cultura nazionale, ma soprattutto per rafforzare la nostra identità, per dare valore alle nostre imprese, a quel genio italiano ampiamente diffuso che molti paragonano a una lampadina accesa nella testa di ogni singolo italiano, e che permette nei vari campi dello scibile umano di trovare soluzioni semplici, eleganti, innovative a problemi complessi. È questo il vero comun denominatore che consente di federare intorno alle istituzioni pubbliche il maggior numero di soggetti privati, per dare nuovo slancio alla promozione della cultura: e per saperlo bisogna non solo aver viaggiato,

\* Direttore dal 2012 al 2016 dell'Istituto italiano di cultura a Parigi. Per l'esperienza francese cfr. Marsilio, *“La cultura è come la marmellata. Promuovere il patrimonio con le imprese”*, 2016.

ma soprattutto aver vissuto all'estero, dove dell'Italia invidiano e apprezzano qualità che a noi sembrano ovvie, scontate e che per questo sono passibili di denigrazione. Dunque non solo Leonardo e Michelangelo, Raffaello e Piero della Francesca, Giotto e Brancaccio, Bramante e Brunelleschi. Non solo Dante, Petrarca, Boccaccio, Machiavelli, Ariosto, Tasso e Galilei. E oltre l'umanesimo, non solo Marconi, Fermi e la scuola di via Panisperna e i premi Nobel che continuano a inorgoglire la scienza e la letteratura di casa nostra. Oggi la cultura italiana coincide anche col gusto, con lo stile di vita, col design, con l'arte della forma, con la sperimentazione di prodotti innovativi, che continuano, malgrado tutto, a sedurre un pubblico sempre più globalizzato, sino a costituire un richiamo internazionale irresistibile (gli esperti di marketing parlando di *brand* come fosse un'azienda) e spesso preterintenzionale agli occhi degli stessi amministratori. È per questo che la cultura è un vettore straordinario di promozione del nostro paese, del suo territorio con la sua incredibile varietà, e della misteriosa alchimia immateriale che produce la ricchezza della nazione. Ed è per questo motivo che oggi oltre agli artisti, i compositori, i poeti, gli scrittori, i cineasti e gli scienziati, i protagonisti della cultura italiana son da considerarsi a tutti gli effetti anche gli artigiani, gli industriali, gli sperimentatori, e i produttori, quegli eroici produttori, allevatori, coltivatori, agricoltori, che ogni giorno combattono a mani nude per innovare, migliorare, perfezionare i loro manufatti, e dunque la ricchezza del prodotto nazionale, arricchendo e corroborando il mito del Made in Italy nel mondo. E se i primi vanno promossi, valorizzati, fatti conoscere come meritano, soprattutto con programmi innovativi di residenze d'artista riservate ai giovani talenti, selezionati per merito da commissioni di esperti accreditati al fine di favorirne la formazione e la conoscenza da parte di un pubblico internazionale, è anche urgente capire che pure i secondi vanno intercettati, attratti, lusingati nel loro *savoir faire* dalle istituzioni pubbliche accompagnati nel loro sforzo di promozione commerciale.

Certo, per dare voce a forze tanto varie e eterogenee, non basta esser consapevoli della loro ricchezza e del potenziale straordinario che la loro unione rappresenta a vantaggio di tutti. Bisogna aver compiuto un salto preliminare, per superare il vecchio pregiudizio ideologico che ha sempre contrapposto il mondo della cultura e il mondo dell'impresa. Ultima metamorfosi di una tradizione gloriosa nata col Romanticismo e fondata sulla contrapposizione tra l'universo borghese, coi suoi interessi materiali e i suoi sordidi compromessi, e il mondo dell'arte, coi suoi eroi rejetti, o i puri e incontaminati interpreti del bello in un mondo minacciate dalla corsa al profitto e dall'interesse materiale, l'antagonismo tra cultura e impresa oggi rischia di sopravvivere in forme forse residuali, di certo grottesche e



di sicuro stantie, che però non aiutano a valorizzare il patrimonio comune. Dunque, continuiamo pure a leggere i romanzi di Flaubert e a divertirci con la sua crudeltà su Monsieur Homais, impariamo pure a memoria i *Petits poèmes en prose* e i versi di Baudelaire, eleviamo un monumento alla pazzia di Pirandello e al suo teatro sublime, stretto nella morsa implacabile del contrasto tra arte e intrattenimento. Ma smettiamola di crogiolarci nel capolavoro per petizione di principio di fronte al "cinema impegnato" e al film d'autore, incapaci di incontrare il pubblico perché privi di sbocchi commerciali. Meglio coltivare l'ambizione d'autore imparando a scrivere buone serie per la TV, o inventandosi contenuti per le piattaforme digitali. E soprattutto evitiamo di confondere i piani. Nella realtà, nel pragmatismo dettato dal mondo reale, è venuto il momento di unire le forze, anziché ostinarsi a coltivare un antagonismo fuori tempo massimo. Largo dunque al sincretismo, al *mélange de genres*, alla commistione nobile e avvertita tra arte e industria. L'artista trarrà solo benefici dal rapporto più intenso con la realtà dell'impresa, con le sue logiche commerciali, col rispetto per il pubblico: mentre l'industria da parte sua potrà scoprire nella cultura, nell'arte, nel mecenatismo una leva formidabile per produrre in modo nuovo, per competere in modo intelligente e arricchire non solo se stessa, ma l'intera comunità. È questa la sfida da promuovere in tempi di crisi e di contrazione dei bilanci, in cui siamo per di più minacciati dall'erosione di antichi monopoli e posizioni dominanti. Dunque tagliamo le spese inutili, ma non sacrifichiamo i fondi per la cultura. E soprattutto cerchiamo nuovi modi per valorizzare le risorse che vanno impiegate a vantaggio di tutti.

Gli Istituti di cultura, in tal senso, possono diventare i mediatori di un nuovo incontro fecondo tra mondi distanti e ancora pretestuosamente contrapposti dagli ultimi fautori fuori tempo massima dell'ideologia antiborghese e antisistema. Il Ministero degli Esteri dispone di una rete di circa novanta Istituti italiani di cultura sparsi nei cinque continenti, che fungono da presidi della diffusione della lingua italiana nel mondo, e da vettori della promozione della cultura italiana. Se ciascuno di questi istituti riuscisse a federare intorno a sé le forze vive dell'impresa italiana, il nostro PIL aumenterebbe del 2 per cento l'anno. La mia non è una provocazione, ma il frutto di una considerazione nata dall'esperienza diretta. A Parigi, l'Istituto italiano di cultura, grazie alla sinergia tra pubblico e privato realizzata associando al suo programma un certo numero di piccole e medie imprese nazionali è riuscito a rinnovarsi in pochi anni, inventando un nuovo modo di essere e un nuovo modello di gestione. Innanzitutto, è riuscito a valorizzare il patrimonio immobiliare ricevuto in dotazione, l'Hotel de Galliffet<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> cfr. Marina Valensise, *L'Hotel de Galliffet*, edizione bilingue italiano-francese, con illustrazioni di Guy Bouchet, Skira editore, Milano 2015, pag. 198.

un palazzo nel cuore del Faubourg Saint Germain che da oltre un secolo è un bene demaniale italiano (acquistato dal governo Giolitti nel 1909 per farne la sede della nostra rappresentanza diplomatica a Parigi), e prima ancora è un monumento storico straordinario, teatro della politica diplomatica europea all'epoca della Rivoluzione e dell'Impero, quando fu la sede del Ministero degli Esteri e delle diaboliche trame di Talleyrand, la cui ombra aleggia ancora fra le sue mura. Inoltre, grazie alla gestione innovativa fondata sulla stretta collaborazione tra pubblico e privato, l'Istituto italiano di cultura a Parigi è riuscito a aumentando del 40 per cento il numero dei suoi frequentatori, raddoppiando le entrate proprie rispetto alla dotazione statale. E soprattutto, è riuscito a offrire al pubblico francese una testimonianza diretta e tangibile dell'efficacia e della varietà della cultura italiana, offrendo ai produttori di eccellenza una vetrina permanente per far conoscere i loro manufatti a Parigi, città che ha storicamente il ruolo di capitale della cultura.

Tutto questo non necessita di investimenti esorbitanti, né da parte dello stato, né da parte dei privati. Non implica la questua ai privati in forma di sponsorizzazioni, modalità da bandire in tempi di crisi finanziaria e contrazione della domanda: ai privati infatti non è stato chiesto di versare nemmeno un euro in più nelle casse dello stato. Mentre è stato chiesto di associarsi attivamente ai programmi e alle attività in corso. L'innovazione dunque richiede solo metodo e cioè idee chiare, obiettivi circoscritti, procedure trasparenti e molto lavoro. L'entusiasmo di servire in concreto il proprio paese, per promuovere la cultura italiana in senso lato, è stata la premessa indispensabile. La soddisfazione di riuscire a scardinare vecchie logiche e abitudini vetuste, la giusta ricompensa.



***Patrimonio culturale ed UE:  
spunti di riflessione***

**Di Mariano Bonavolontà**

**ISBN: 9788897591702**

# Patrimonio culturale ed UE: spunti di riflessione

di *Mariano Bonavolontà*

L'Europa è sicuramente un concetto complesso. In una sorta di metonimia allargata, l'Unione europea risente di questa sua caratteristica e, spesso, uno sguardo olistico, legato alle nuove piattaforme epistemologiche della teoria della complessità, riesce ad abbracciare le numerose variabili che compongono il quadro europeo come nel caso dell'esperimento di Morin e Ceruti (2013). Qui si stagliano dinamiche storiche, geografiche, culturali, sociali, ma anche giuridiche ed economiche dalla difficile perimetrazione. La geografia, che solitamente aiuta non poco nella definizione delle dinamiche culturali, non riesce a definire concretamente un *limes* definitivo dei contorni del Vecchio continente. Allo stesso modo, la storia dipana un così vasto ventaglio di eventi che rendono difficile l'identificazione di un *fil rouge* unico di ciò che possa essere considerato solo europeo.

Appare dunque difficile, senza spingersi nell'impossibilità, utilizzare delle maglie accademiche, scientifiche ed epistemologiche così stringenti e settoriali, per guardare l'Europa (e l'Unione europea) da una singola prospettiva.

L'Europa appare sempre più come un dipinto impressionista che, con tocchi di colore fusi, dà un'impressione completa solo se accolta nel proprio insieme: le singole pennellate, invece, se osservate avulse dal contesto compositivo, spesso perdono il proprio potere rappresentativo. Esse sono tenute insieme, cementificate, aggregate, dalla rappresentazione di una interpretazione soggettiva della realtà esterna.

Esiste, ed in caso di risposta positiva, qual è l'elemento cementificante ed aggregante dell'Europa?

Rispondere a questa domanda solleva numerosi problemi legati all'identità europea. La questione identitaria è una sfida per le scienze umane e sociali in quanto chiama a sé irrisolte prospettive storicistiche, culturali, sociologiche ed antropologiche. Il diritto, di per sé, sembra aver solto la diatriba in corso sfruttando il concetto di tendenziale *primauté* del diritto europeo su quello nazionale: tale prospettiva, tuttavia, riesce a coniugare la questione della cittadinanza europea con una solida, sicura e rassicurante linea di demarcazione del diritto positivo ma, a ben vedere, questa pro-

spettiva non è sufficiente a focalizzare (e risolvere) problematiche di disaffezione politica, di un sentimento di cittadinanza europea troppo spesso ballerino, di una incompleta informazione, di un'incerta consapevolezza dei propri diritti di cittadinanza europea, dell'euroscetticismo, del supporto democratico (cfr. Fioravanti, 2009).

Queste sono molteplici tessere del puzzle che hanno incentivato numerose prospettive e teorie, spesso ossimoriche e contrapposte, impossibili da approfondire in questa sede, ma che sono anche sintomo dell'estrema difficoltà teorica della questione che viene sviscerata da continui tentativi di dimostrare l'esistenza o l'inesistenza del popolo europeo, della possibilità o dell'impossibilità di ipotizzare un'univoca identità europea; tali posizioni, solitamente, vedono contrapposte scuole dicotomiche che hanno ai due estremi pensatori del calibro di Grimm ed Habermas (cfr. Parito, 2012).

Nel dibattito accademico emergono anche altre posizioni di grande interesse. Zygmund Bauman, ad esempio, guarda all'Europa come "*An Unfinished Adventure*" (Bauman, 2004): la grande complessità, l'*unione nella diversità*, divengono chiaramente la reale chiave di volta per guardare l'Unione europea. Nell'interpretazione da parte di Parito di Bauman,

Nel viaggio che continua da due millenni è sempre stato difficile individuare la collocazione dell'Europa in senso geografico, culturale, storico. Ed è difficile individuare un nucleo originario, permanente, che si sia sviluppato progressivamente nel tempo venendo a costituire le radici di un'identità definita. L'Europa nel corso dei secoli è mutata assumendo conformazioni differenziate, ed è mancata quella continuità storica che costituirebbe il presupposto della formazione di un centro unificante. [...] L'Europa geografica non ha mai avuto confini definiti e, secondo Bauman, mai ne acquisirà finché l'essenza continuerà ad essere composta dalle caratteristiche che da sempre la contraddistinguono rendendola liberamente fluttuante, connessa vagamente a una qualche regione dello spazio, insofferente ai limiti. L'Europa non separa ma incorpora l'alterità, non divide ma assimila; la sua condizione è segnata da una costante interiorizzazione della differenza (Parito, 2012: 24-25).

Tra queste posizioni, spesso organizzate come uno iato, emerge tuttavia quella di Castells i cui avanzamenti teorici relativi alla forma, all'architettura istituzionale ed ai ruoli dell'UE, appaiono interessanti anche per la questione culturale. Interpretando questa sfaccettatura teorica di Castells, Parito spiega che:

[...]se al momento non è possibile sapere "che cos'è" una identità che

possa dirsi europea, è possibile che le istituzioni si impegnino per creare le condizioni concrete per la sua realizzazione (Parito, 2012: 52).

L'Unione europea sembra muoversi verso questa direzione grazie a numerosi programmi ed iniziative: la questione della multietnicità e del multilinguismo attraverso l'Erasmus Plus, la mobilità professionale garantita dal diritto europeo, le associazioni culturali che possono contare su prestigiosi programmi come Europa Creativa ed Europa per i cittadini, i media che possono continuamente usufruire del sottoprogramma MEDIA.

Il tutto mira, a ben vedere, verso la cultura. Sembra dunque che l'immaterialità sia l'elemento costante e permanente che riesce, con le sue maglie larghe, a (ri)comprendere l'interezza dell'UE. In altri termini, sono la cultura e la politica culturale, così come si intravede anche nelle analisi di Castells, a contraddistinguere una vera essenza europea.

La cultura, spesso, può essere vista come un elemento che riesce ad adattarsi ad una globalizzazione delle tendenze dei consumi, del *loisir* così come degli stili di vita che rendono anacronistici, spesso, alcuni discorsi che tentano di cristallizzare in un inamovibile *quid* l'identità europea. Un approccio più culturale, poroso, dinamico e non (de) finito riuscirebbe a sostenere la creazione, formazione o valorizzazione (dipende dalle prospettive) dell'identità europea.

Infatti, in un momento storico nel quale l'UE si trova nuovamente a fronteggiare incertezze, non deve dunque sorprendere che la Commissione europea abbia avanzato al Parlamento europeo la proposta di istituire il 2018 come "Anno europeo per il patrimonio culturale"<sup>1</sup>; in una faglia storica, nella quale l'istanza dei fenomeni migratori, un'inquietante instabilità geopolitica, l'implosione della Gran Bretagna nel Brexit, la cultura ed il patrimonio culturale vengono palesemente concepiti come una solida piattaforma per rispondere a questi fenomeni che si abbattano contro l'Unione europea. Difatti, scrive in una nota la Commissione europea:

Dai siti archeologici all'architettura, dai castelli medievali alle tradizioni popolari fino alle arti, il patrimonio culturale dell'Europa è il cuore pulsante dell'identità e della memoria collettiva dei cittadini europei. La ricca diversità dell'UE a livello nazionale, regionale e locale è un impareggiabile catalizzatore di interazioni tra persone di ogni età, contesto sociale e cultura. A livello locale, il patrimonio culturale dell'Europa incentiva la coesione e l'integrazione sociale mediante la riqualificazione

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/italy/News/2018\\_patrimonio\\_culturale\\_it](https://ec.europa.eu/italy/News/2018_patrimonio_culturale_it) (ultimo accesso, settembre 2016)

di zone degradate, la creazione di posti di lavoro radicati nel territorio e la promozione del sentimento di appartenenza a una comunità. Ciò accade anche a livello dell'UE, ad esempio quando visitatori europei e del resto del mondo esplorano l'abbazia di Cluny in Francia, l'Archivio della Corona di Aragona in Spagna o i cantieri navali storici di Danzica in Polonia<sup>2</sup>.

Già in risposta alle sollecitazioni delle relazioni internazionali, della geopolitica e degli scenari globali che si stagliano sull'orizzonte, nel giugno 2016 è stata presentata la "Strategia per le relazioni culturali internazionali" che pone al centro la cultura, intesa come dialogo ma anche come industria creativa, turismo, creatività e così via. La cultura, così intesa, diviene reale e fattivo mezzo di risposta dell'Unione europea all'instabilità geopolitica nonché concreto strumento per spingere e sostenere il ruolo dell'Unione europea all'esterno<sup>3</sup>.

Sicuramente, una delle basi essenziali per comprendere come la cultura venga vista dall'ambito istituzionale ed anche internazionale è la cosiddetta Agenda europea per la cultura, sintetizzata, nella sua natura strategica, dalla *Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la cultura* (2007/ C 287/ 01).

Il Consiglio, facendo riferimento alla comunicazione della Commissione europea in merito alla istituzione di un'agenda europea per la cultura, permette di riprendere il concetto di cultura secondo una prospettiva istituzionale, guardandola da tre diversi punti di vista: in primis, la cultura implica la «*promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale*». Dunque, la cultura si configura, in questo senso, come vettore di dialogo e base della diversità culturale, così come viene intesa anche come base della diplomazia culturale, ripresa dalla succitata strategia di relazioni esterne internazionali. Uno dei tratti più interessanti che derivano da questa prospettiva è quello di identificare la mobilità come motore del dialogo interculturale; la mobilità è dunque la creazione di piattaforme ed impalcature istituzionali che semplifichino ed amplino le possibilità di contatti, attraverso le quali sia artisti, sia collezioni possano divenire ambasciatori di contaminazioni tra diverse culture.

La seconda prospettiva identificata è invece quella di cultura quale «*catalizzatore della creatività*», come elemento che riesce ad aggregare la creatività. In che modo collezionare la creatività? Dal punto di vista strategico ed

---

<sup>2</sup> Ivi

<sup>3</sup> Cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2074\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2074_it.htm) (ultimo accesso, settembre 2016)

istituzionale identificato nella risoluzione, appare imprescindibile il nesso con l'istruzione, intesa dunque come linfa vitale per la formazione dei creativi che opereranno nelle industrie creative, e con l'istituzione di un ecosistema che ne permetta lo sviluppo.

Infine, il Consiglio sottolinea l'idea della cultura come «*elemento essenziale per le relazioni internazionali*», chiudendo così il cerchio logico e dimostrando come il concetto stesso di cultura e di politica culturale, nella sua intrinseca complessità, sia sicuramente un sistema e che, in quanto tale, riesca ad espandere i suoi effetti benefici in tutti gli ambiti.

Al di là delle prospettive teoriche ed accademiche che si sono largamente succedute, sono indubbie le tracce identitarie di cui il patrimonio culturale è intriso. Non è un caso che tra i numerosi video presenti su EUTUBE, uno di quelli che sicuramente è più evocativo è “*Europe. Whenever you are ready*”<sup>4</sup> nel quale si comunicano proprio l'essenza, la ricchezza dell'Europa che nella sua estrema poliedricità e diversità, risuona come costante ed interamente coesa grazie al suo patrimonio demo-etno-antropologico. Su tale convinzione sembra basarsi l'incipit della comunicazione COM(2016)543 final della Commissione<sup>5</sup>, contenente una proposta rivolta al Parlamento ed al Consiglio per la decisione di istituire un Anno europeo sul patrimonio culturale<sup>6</sup>:

Gli ideali, i principi ed i valori incorporati all'interno del patrimonio culturale europeo costituiscono una risorsa condivisa di memoria, comprensione, identità, dialogo, coesione e creatività per l'Europa (COM(2016) 543 final:2)<sup>7</sup>.

Tra l'altro, un simile incipit si riscontra nella proposta per la decisione 2016/0259 (COD).

In un ambiente nel quale «*il contributo del patrimonio culturale alla crescita economica ed alla coesione sociale non è sufficientemente conosciuto ed è spesso sottostimato*» (ibidem)<sup>8</sup>, la proposta della Commissione sfrutta, nella definizione dei suoi obiettivi, l'impalcatura triplice dell'*Agenda europea per la cultura* e l'Anno europeo dedicato al patrimonio culturale, nelle more della proposta della Commissione e guarda al patrimonio culturale come

<sup>4</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=NYX2Av1i\\_S4](https://www.youtube.com/watch?v=NYX2Av1i_S4)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/italy/News/2018\\_patrimonio\\_culturale\\_it](https://ec.europa.eu/italy/News/2018_patrimonio_culturale_it) (ultimo accesso, settembre 2016)

<sup>6</sup> European Commission - COM(2016)543 final 2016/0259 (COD) – Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a European Year of Cultural Heritage

<sup>7</sup> Traduzione a cura dell'autore.

<sup>8</sup> Traduzione a cura dell'autore.



«componente fondamentale per la diversità culturale ed il dialogo interculturale» (ibidem)<sup>9</sup>, come complesso sistema che impatta su «economia e società, attraverso il suo potenziale economico diretto ed indiretto» (COM(2016) 543 final: 3)<sup>10</sup> nonché come «elemento importante della dimensione internazionale dell'UE» (ibidem)<sup>11</sup>.

Vero è che l'UE prevede diversi programmi connessi con le tematiche culturali ed opera attraverso diversificate e specifiche azioni ed attività dirette (cfr. *ibidem*), ma gli anni europei sono, per antonomasia, opportunità per sviluppare massa critica e mediatica su una determinata tematica, catalizzando l'attenzione dei media, degli *stakeholder*, delle altre istituzioni e del pubblico in generale su un determinato argomento o topic. Non è un caso che siano stati numerosi gli *stakeholder* che sono stati coinvolti in una lunga lista di consultazioni ed incontri in un quadro di importanti eventi istituzionali che hanno gettato le condizioni essenziali di base, ovvero un milieu istituzionale che supporti la proposta (cfr. COM(2016) 543 final:5).

Tra queste azioni / attività preparatorie sono stati realizzati, con regia tedesca, un gruppo di lavoro aperto "EYCH 2018" che si è concretizzato in un concept paper "*Sharing Heritage*" nonché un seminario intitolato "*A European Year for Cultural Heritage: sharing heritage, a common challenge*" dell'ottobre 2015, organizzato dalle Rappresentanze permanenti d'Italia e Spagna in UE (cfr. COM(2016) 543 final:5, 6).

Una tale impalcatura istituzionale e di *policy* viene giustificata dai risultati dello studio "*Cultural Heritage Counts for Europe*"<sup>12</sup>, che nasce nell'alveo del progetto "*Cultural Heritage Counts for Europe: Towards a European Index for Cultural Heritage*" finanziato dal programma Cultura nella programmazione 2007/2013 che si è focalizzato sui benefici di diversa natura che il patrimonio culturale può apportare, fornendo anche delle raccomandazioni di *policy* in questa ottica<sup>13</sup>.

È possibile far riferimento, in questa sede, all'*executive summary*<sup>14</sup> dello studio che sintetizza ottimamente i principali risultati della ricerca che

<sup>9</sup> Traduzione a cura dell'autore.

<sup>10</sup> Traduzione a cura dell'autore.

<sup>11</sup> Traduzione a cura dell'autore.

<sup>12</sup> <http://blogs.enactc.org/culturalheritagecountsforeurope/outcomes/> (ultimo accesso, settembre 2016)

<sup>13</sup> Cfr. <http://blogs.enactc.org/culturalheritagecountsforeurope/> (ultimo accesso, settembre 2016)

<sup>14</sup> [http://blogs.enactc.org/culturalheritagecountsforeurope//wp-content/uploads/2015/06/CHCfE\\_REPORT\\_ExecutiveSummary\\_v2.pdf](http://blogs.enactc.org/culturalheritagecountsforeurope//wp-content/uploads/2015/06/CHCfE_REPORT_ExecutiveSummary_v2.pdf) (ultimo accesso, settembre 2016)

dimostrano, in generale, gli effetti più che virtuosi e, spesso inaspettati, che il patrimonio culturale può generare, e che sono riassunti in dieci punti principali.

Nelle more dello studio, il patrimonio culturale può contribuire alla capacità di attrarre investimenti nei territori europei, sia cittadini sia rurali, alla creazione di quartieri intelligenti così come di attrarre talenti, a tutto vantaggio della competitività delle stesse aree (executive summary: Cultural Heritage Counts for Europe: Towards a European Index for Cultural Heritage: 19). L'attrazione, ma anche dunque la ritenzione, di talenti permetterebbe anche di ingenerare fenomeni virtuosi, anche connessi alla teoria sulla classe creativa identificata da Florida (Florida, 2003). Se, come più volte ripetuto, il patrimonio culturale europeo è un *leit motiv* che riuscirebbe a rendere tangibile un'identità europea unita nella diversità, è anche vero che il complesso di beni demo-etno-antropologici diviene un univoco marchio identitario che pu divenire la base per azioni di marketing territoriale (executive summary: Cultural Heritage Counts for Europe: Towards a European Index for Cultural Heritage: 20). La bellezza, il fascino e la storia, incastonati all'interno del patrimonio culturale, sono anche forieri di posti di lavoro nei settori più disparati, alcuni legati ai beni culturali, sino ad arrivare alle industrie creative e culturali. Allontanandosi dunque da prospettive vetero-romantiche o estetizzanti, lo studio mette in luce che, mentre l'industria delle automobili, ad esempio, genera 6.3 posti di lavori indiretti per ciascun posto di lavoro diretto, l'impatto del settore del patrimonio culturale raggiunge quota 26.7 (cfr. *ibidem*: 21). Lo studio continua citando anche il potere di stimolo alla creatività ed innovazione (anche tecnologica), così come gli effetti virtuosi generati nelle casse delle autorità pubbliche, grazie alle entrate tributarie che derivano direttamente o indirettamente dal patrimonio culturale (cfr. *ibidem*: 24), nonché come vero e proprio motore per una rigenerazione alla cui guida è posto il patrimonio culturale (cfr. *ibidem*: 25). Questo, suggerisce l'executive summary della ricerca, espande i suoi effetti benefici anche sul fronte del cambiamento climatico (cfr. *ibidem*: 28), trasformando le zone in luoghi «attraenti per i residenti, i turisti così come ai rappresentanti della classe creativa» (*ivi*). L'esposizione al bello, alla storia, alla creatività dà impulso alla formazione e può ingenerare anche un sano «orgoglio civico» (*ibidem*: 29). Infine, spiega il report,

Il patrimonio culturale combina alcuni dei succitati impatti positivi per creare capitale sociale ed aiuta a generare coesione sociale nelle comunità attraverso l'Europa, fornendo un quadro di riferimento per la partecipazione ed il coinvolgimento e promuovendo l'integrazione.

Si torna, dunque, alla necessità di un approccio olistico per comprendere il Patrimonio Culturale, così come è necessario un approccio olistico per comprendere l'Unione europea. Nelle more dei disegni politici e strategici dell'UE, il Patrimonio Culturale può e deve essere sfruttato in maniera virtuosa per sbloccarne il grande potenziale insito. È per questo che un focus sempre più accorto alla cultura, alla creatività ed ai beni culturali può riservare sorprese anche inaspettate che possono essere uno degli elementi fondanti per una (nuova?) identità europea. Così come comprendere, valorizzare e gestire strategicamente il Patrimonio Culturale è un metodo che, passando per la cultura, arriva alla cittadinanza europea attraverso uno sforzo sistemico, riuscendo a carpire anche nuove tendenze legate alla *citizenship*: così l'UE può sfruttare il suo cuore culturale, ricchissimo e diversificato, per parlare direttamente al cuore dei cittadini.

## Bibliografia

Anderson, B. (2009), *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Manifestolibri, Roma

Bauman, Z. (2004), *Europe. An Unfinished Adventure*, Polity Press, Cambridge - Malden (tra. it.: *L'Europa è un'avventura*, Laterza, Roma-Bari, 2006)

Bartoletti, R., Faccioli, F. (a cura di) (2013), *Comunicazione e civic engagement*, Franco Angeli, Milano

Beck, U., Grande, E. (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci, Roma

Bonavolontà, M. (2013), "Cittadinanza europea e comunicazione interculturale" in Trupiano, G. (a cura di), *CIVES - Cittadini italiani verso l'Europa*, La Scuola di Pitagora, Napoli

Burstein, P. (1998), "Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy" in *Social Forces*, September 1998, 77(1):27-72

Castells, M. (1996), *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore

Castells, M. (2000), *Volgere del millennio*, Egea, Milano

Castells, M. (2001), *The construction of European identity in The New Knowledge Economy* in "Europe: a Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion", Edward Elagar, Londra (tra.it.: *La costruzione dell'identità europea*, in "Culture, Economie e Territori", 3, 2002, pp. 15-23)

Castells, M. (2009), *Comunicazione e potere*, Egea, Milano

Collese U., Ravà V., *La comunicazione d'azienda*, ISEDI, Novara

Feola, R. (2011), *Dinamiche politiche ed istituzionali dell'Unione europea*, III edizione riveduta ed ampliata, Pisanti, Napoli

Ferrara, A. (2007). "Europe as a 'special area for human hope'", in *Constellations*, 14(4), 315-331, Columbia University Press, Blackwell Publishing, Oxford

Fioravanti, M. (2009), *Costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari

Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori, Milano

Morin, E., Ceruti, M. (2013), *La nostra Europa*, Raffaello Cortina editore, Milano

Muzi Falcone, T. (2003), *Governare le relazioni*, Il Sole 24 Ore, Milano

Ottonello, P. (2004), "L'Irlanda e il processo di integrazione europea" in Landyut, A., *Idee d'Europa e integrazione europea*, Il Mulino, Bologna

Parito, M. (2012), *Comunicare l'Unione europea*, Franco Angeli, Milano

Pitasi, A. (2012), *Ipercittadinanza*, Franco Angeli, Milano

Rosanvallon, P. (2012), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*. Castelvechi, Roma

Rossi, P. (2007), *L'identità dell'Europa*, Il Mulino, Bologna

## **Documenti**

Cultural Heritage Counts for Europe: Towards a European Index for Cultural Heritage

European Commission - COM(2016)543 final 2016/0259 (COD) – Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a European Year of Cultural Heritage

Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la cultura (2007/ C 287/ 01)



# ***Buone pratiche di trasferimento Tecnologico***

**Di Paolo Mauriello, Augusto Palombini**

**ISBN: 9788897591702**

# Buone pratiche di trasferimento Tecnologico

*Paolo Mauriello, Augusto Palombini\**

Il tema del trasferimento tecnologico in relazione alla valorizzazione del Patrimonio culturale pone oggi numerosi spunti di stimolo a condizione di delimitare correttamente il fenomeno a cui ci riferiamo.

Anzitutto, chi sono i soggetti beneficiari di tale fenomeno?

La visione tradizionale di trasferimento tecnologico definisce usualmente il passaggio dei risultati di un'attività di ricerca di frontiera, prototipale, all'orizzonte di mercato, cioè alle imprese, che dovrebbero farne uso per innovare i propri processi produttivi. Se ci riferiamo al Patrimonio e alla sua valorizzazione, invece, dobbiamo modificare questa visione, poiché accanto all'Impresa dobbiamo certamente tenere conto anche di un trasferimento verso il Settore Pubblico.

In quest'ultimo caso avremo istituzioni che perseguono finalità di aumento dei visitatori e valorizzazione del territorio; nel primo, soggetti che perseguono finalità di profitto, attraverso il volano del Patrimonio Culturale territoriale.

Ma le peculiarità non si fermano qui. A differenza di altri ambiti, in cui la tecnologia – concepita da un istituto di ricerca, quindi trasferita e utilizzata dalle imprese per la produzione – serve a produrre beni e servizi liberamente immessi sul mercato, in quello dei Beni Culturali ci si confronta con l'utilizzo di un Patrimonio di pertinenza statale, e quindi con dei vincoli alla commercializzazione di qualunque prodotto che non possono essere ignorati e che disegnano un ambiente commerciale assolutamente specifico.

Il grande tema a monte di qualunque riflessione riguarda dunque la gestione dei diritti di accesso, fruizione e riproduzione digitale del Bene, e qui ci troviamo di fronte a un paradosso: il tema delle riproduzioni di oggetti relativi al Patrimonio si impone oggi come argomento di rilievo a fronte di una legislazione specifica quasi assente al riguardo.

L'articolo 108 del Codice dei beni culturali (D. lgs. n. 42/2004) infatti, disciplina le riproduzioni (anche quelle tridimensionali) sulla scia della vecchia

\*ITABC (Istituto per le tecnologie applicate ai beni culturali-CNR)

legge Ronchey, raccogliendo cioè una serie di istanze pensate in un'epoca in cui la riproduzione digitale, e la stampa 3D da essa derivata, erano sconosciute. Si tratta quindi di norme pensate per sistemi di riproduzione plastica a stampo, e ciò comporta una serie di malintesi cruciali (quale ad esempio, il riferimento al *numero* di esemplari, che nel caso di un modello digitale in rete implica la sua moltiplicazione virtuale su un numero incalcolabile di server). Ciò nonostante, la normativa esistente si presta ugualmente allo sviluppo di modelli virtuosi nel panorama attuale. Recita infatti il comma 1 dell'articolo 108: *"I canoni di concessione ed i corrispettivi connessi alle riproduzioni di beni culturali sono determinati dall'autorità che ha in consegna i beni (...)".* Dunque, allo stato attuale, le singole amministrazioni avrebbero la possibilità di trattare con altri soggetti le condizioni per la riproduzione e l'eventuale commercializzazione, su basi di volta in volta specifiche e legate alle singole peculiarità e dando vita a nuove e originali forme di *business model*.

Si può quindi, affermare, che questo settore potrebbe vedere un notevole sviluppo a fronte di una maggiore attenzione alle opportunità legate a un corretto sfruttamento delle opportunità offerte dal Codice, e sinora piuttosto poco esplorate. Tutto ciò in attesa comunque di una migliore definizione normativa, che approfondisca specificamente il panorama digitale, magari prendendo in considerazione un approccio di nuovo tipo basato sull'apertura dei dati, che in altri paesi ha dato risultati notevoli e imprevisi, quali l'incremento del pubblico museale a fronte della rinuncia a tutti i diritti per le riproduzioni, anche commerciali, delle proprie opere, come nel caso emblematico del Rijksmuseum di Amsterdam.

Il trasferimento al Settore Pubblico presenta invece altri aspetti peculiari. Accanto al tradizionale processo secondo cui gli istituti di ricerca sviluppano innovazione in termini di hardware e software per la valorizzazione, ne abbiamo un altro, secondo il quale si generano processi e buone pratiche innovative di valorizzazione (ad esempio, ideazione di nuovi prodotti promozionali, di nuove strategie di comunicazione, etc.), e li si trasferiscono alla Pubblica Amministrazione che in questo modo innova i propri processi.

Questo secondo approccio è non meno importante del primo in un Paese come il nostro. È dunque essenziale ampliare la nostra visione includendo nei processi generativi di valore il trasferimento di competenza oltre che di mera tecnologia.

Per chiarire meglio questo concetto possiamo utilizzare un esempio reale. Da alcuni anni il Fraunhofer Gesellschaft, l'Ente che in Germania si fa principalmente carico della ricerca applicata e del trasferimento tecnologico,



ha sviluppato uno strumento finalizzato all'acquisizione rapida di modelli 3d di reperti museali. Tale dispositivo è costituito da un nastro trasportatore che prende in carico il reperto dal momento in cui viene estratto dall'imballaggio, fino a ricondurlo all'operatore che lo riporrà al suo posto, attraverso una serie di apparati che lo riprendono più volte con illuminazioni diverse, realizzando una serie di fotogrammi da cui sarà possibile estrarre la geometria tridimensionale colorata con le tonalità reali dell'oggetto.

Un tale dispositivo, il cui costo prototipale si aggirava attorno al centinaio di migliaia di euro, attesta una fiducia in un mercato che vedrà in effetti nei prossimi anni la necessità della digitalizzazione massiva di un enorme numero di reperti.

Tuttavia, un investimento simile da parte di un museo può giustificarsi solo in virtù di un'attività di digitalizzazione continua su un numero elevato di reperti (ed eventualmente in continuo incremento, come per i musei legati agli scavi attivi). In caso contrario la spesa non è probabilmente così giustificata, soprattutto nell'asfittica situazione economica odierna. Ecco allora che possono affacciarsi modelli economici alternativi. *Dense Stereo Matching* (DSM) è un'espressione che accomuna una serie di tecniche in corso di affermazione legate dalla possibilità di realizzare modelli digitali di oggetti attraverso serie di fotografie prese con strumenti economici, alla portata di tutti e trattate con specifici software.

È evidente che un corretto processo di supporto alla Pubblica Amministrazione responsabile di una serie di Beni può consistere tanto nella proposta di un dispositivo complesso ad alta efficienza, quale quello del Fraunhofer, quanto in quella di servizi spot o – meglio ancora – di corsi di formazione per il personale che istruiscano sull'uso di tecniche DSM. La scelta è legata alla scala delle esigenze di operabilità.

Attuare un corretto processo di trasferimento tecnologico nel campo dei Beni Culturali significa dunque oggi, per un soggetto pubblico votato allo studio delle tecnologie applicate al Patrimonio, lavorare su più livelli: un piano più classico di sviluppo di strumenti (prevalentemente software, ma anche metodologici) che possa gradualmente essere acquisito dalle realtà imprenditoriali del settore per dare vita a nuovi processi produttivi e a servizi innovativi; e un secondo livello che dialoga con le amministrazioni, i musei, le istituzioni titolari dei Beni, e che valuta di volta in volta gli strumenti più idonei per esigenze specifiche, anche alla luce di situazioni economiche non floride e comunque irregolari; un terzo livello, infine, che raccoglie le istanze di questi processi e sviluppa un dialogo con le case produttrici di hardware al fine di suggerire realizzazioni specifiche da immettere sul mercato.


Alla luce di questa riflessione risulta anche più agevole comprendere le ulteriori linee di ricerca che oggi si generano dall'attività ordinaria, come quelle focalizzate sulle nuove modalità di fund-raising; nonché il valore strategico di un'attività di formazione rivolta agli studenti universitari avanzati e agli operatori pubblici, per renderli consapevoli delle caratteristiche di un ambiente in continua evoluzione.

In sintesi, la definizione di processi di trasferimento (di tecnologie, competenze, innovazione di processo), nel campo dei nuovi processi di valorizzazione del Patrimonio, deve basarsi su una visione univoca del settore pubblico e di quello privato, anche in virtù di un panorama che vedrà sicuramente nei prossimi anni ridefinizioni e modifiche delle attività e dei ruoli di questi due soggetti.

Rispetto a trent'anni fa il panorama museale è cambiato drasticamente, come le competenze necessarie (oggi sarebbe essenziale selezionare personale anche sulla base di competenze informatiche di base, cognizioni di gestione del patrimonio digitale, marketing, etc.).

Alla luce del nuovo contesto è ragionevole immaginare un ripensamento, nei contesti museali, dei profili, delle mansioni, degli ambiti dei servizi interni e di quelli esternalizzati, in virtù di una scelta che risale ormai a trent'anni fa e che appare oggi di tutto inattuale.

Un'avveduta gestione di questo processo fa ragionevolmente intravedere un enorme potenziale per lo sviluppo di nuove forme di occupazione.



***L'Innovazione tecnologica  
quale driver di coesione sociale  
nella fruizione  
del patrimonio culturale***

**Di Stefano De Falco**

**ISBN: 9788897591702**

# L'Innovazione tecnologica quale driver di coesione sociale nella fruizione del patrimonio culturale

*Stefano de Falco*

## **Sommario**

Partiamo dalle prime suggestioni, anche emotive, suscitate dal binomio innovazione tecnologica-patrimonio storico, artistico culturale ed ambientale: in tutta sincerità, fino a pochi anni fa tali suggestioni sapevano di ossimoro, di qualcosa di antitetico che si affiancava in modo improprio! Un qualcosa, il primo termine del binomio, che, anche e soprattutto semanticamente, sposta il focus del pensiero comune ad uno scenario statico, "old" potremmo dire usando un termine inglese ed un secondo termine che invece sembra caratterizzare scenari di dinamicità, velocità, movimento e che, per par condicio, potremmo riferire al termine americano "cool".

Nel presente capitolo, con qualche argomentazione e qualche esempio di supporto, proviamo a confutare tali suggestioni a partire dall'analisi della cornice nella quale sono delineati i mutamenti alla scala sovra-nazionale, nazionale, regionale ed urbana che l'innovazione tecnologica ed in particolare la social innovation ha indotto e sta inducendo per proseguire con la declinazione specifica di tale analisi al settore dei beni culturali con particolare riferimento alla fase di loro fruizione. L'analisi è poi complementata da osservazioni peculiari sulla fruizione dei beni culturali da parte dei giovani attraverso l'innovazione tecnologica.

## **Social Innovation: un frame di insieme**

Un'analisi della interazione della innovazione tecnologica con il patrimonio culturale non può non cominciare dalla valenza "social" che la stessa innovazione tecnologica riveste.

Sebbene il concetto di innovazione sociale sia antico quanto il genere umano (Simms, 2006), solo di recente esso è stato inserito come elemento di studio delle scienze sociali. Mentre nei dibattiti scientifici presenti in letteratura di settore, con riferimento alla tecnologia si è assistito ad un notevole sviluppo del concetto di innovazione, l'idea di innovazione sociale ormai nota con il suo termine originale di *social innovation*, rimane fino ad

oggi poco sviluppata. Poca attenzione è stata dedicata alla comprensione della sua comparsa ed alla sua diffusione come risultato di azioni sociali intenzionali e legittimate. La ricerca relativa alla innovazione sociale è ancora in gran parte sviluppata sulla base di casi aneddotici (Mulgan, 2006 e Murray, Caulier, Mulgan, 2010) privi paradigmi unificanti. La letteratura rimane frammentata, e divisa tra campi diversi quali lo sviluppo urbano e regionale (Moulaert et al., 2005), l'ordine pubblico (Klein et al., 2010), (Neumeier, 2010), (Pot and Vaas, 2008) e (Guth, 2005), la governance (Clements and Sense, 2010), la psicologia sociale (Mumford, 2002) e l'imprenditorialità sociale (Lettice e Parekh, 2010), (Mulgan et al., 2007) e (Short et al., 2009).

Tuttavia, l'attenzione alle dimensioni sociali è apparsa non troppi anni fa nel discorso dell'innovazione e della ricerca. Nel Libro verde sull'innovazione (Cresson e Bangemann, 1995), un documento creato dalla Commissione europea per identificare i fattori su cui l'innovazione in Europa dipende e di elaborare proposte per favorire la capacità di innovazione in Europa, l'innovazione è descritta come la capacità di:

'...essere sinonimo di successo di produzione, assimilazione e sfruttamento delle novità nei settori economico e sociale' (p.1), ed anche come: 'L'innovazione non è solo un meccanismo economico o un processo tecnico. È soprattutto un fenomeno sociale. (...) Per il suo scopo, i suoi effetti, o suoi metodi, l'innovazione è pertanto strettamente coinvolta nelle condizioni sociali in cui viene generata' (p.11).

In seguito al Libro Verde sull'innovazione, l'importanza della dimensione sociale che la caratterizza è diventata un'idea ampiamente accettata. La ricerca in materia di innovazione si è allargata ad accettare il processo di innovazione come un'azione sociale (Hellström, 2004).

L'innovazione sociale è stata spesso presentata come uno strumento normativo utilizzato per risolvere i problemi sociali mediante la creazione di nuovi servizi o di nuovi prodotti caratterizzati da una valenza sociale (Klein et al., 2010), (Kinder, 2010), (Phills et al., 2008) e (Mulgan et al., 2007). Questa visione è in parte spiegata dal fatto che i contesti in cui l'innovazione sociale è stata in continua evoluzione (come quelli relativi all'imprenditorialità sociale (Bacq e Janssen, 2011, e Nicholls, 2010) ed alla politica pubblica (Gardner et al., 2007 e Osborne, 1998) si basano su azioni volte a risolvere i problemi sociali. Tuttavia, presentando l'innovazione sociale attraverso tale punto di vista strumentale si commette un errore teleologico: il presupposto secondo cui in ragione del fatto che si rileva più volte un risultato particolare di un processo allora è possibile dedurre e concludere

che il processo debba sempre fornire quel determinato risultato. Alcuni autori (Cajaiba, 2014) sostengono che questo tipo di definizione strumentale porta ad una visione troppo ristretta della innovazione sociale. In primo luogo, perché una risposta a un problema sociale, non si configura necessariamente come una innovazione sociale, infatti anche le innovazioni tecniche potrebbero essere finalizzate a risolvere problemi sociali. In secondo luogo, perché propone una dimensione materiale dell'innovazione sociale (cioè un prodotto), che è incoerente con l'immaterialità ontologica del fenomeno stesso. Come evidenziato da Neumeier (Neiumer, 2012): "le innovazioni sociali sono non-materiali: i loro risultati materiali rappresentano solamente un risultato supplementare non focalizzato sui bisogni ma orientato alla costruzione di modelli di indirizzo". Quindi, le innovazioni sociali si manifestano in cambiamenti di atteggiamenti, in comportamenti, o percezioni, dando origine a nuove pratiche sociali.

Quindi, ciò che sta alla base del percorso di innovazione sociale non è un problema sociale da risolvere, ma il cambiamento sociale che esso comporta. Dawson e Daniel (Dawson and Daniel, 2010) per esempio, presuppongono che l'obiettivo delle innovazioni sociali è il miglioramento del benessere collettivo.

Tuttavia, non ogni processo di cambiamento sociale è necessariamente un'innovazione sociale; la caratteristica distintiva di innovazione sociale consiste in primo luogo in novità e in secondo luogo nelle azioni propositive orientate verso un risultato desiderato. Le innovazioni sociali sono associate a obiettivi desiderati, progettati, coordinati, e ad azioni legittimate intraprese da agenti sociali volte al cambiamento sociale riscontrabile nella creazione di nuove pratiche sociali (Howaldt e Schwarz, 2010), (Hellström, 2004, Nightingale, 1998 e Slappendel, 1996). Naturalmente questo non significa che le innovazioni sociali hanno sempre un'immagine positiva per tutti. Potrebbero essere percepite come un miglioramento da un gruppo e come regressioni da altri. McLoughlin e Preece (McLoughlin e Preece, 2010) ad esempio, offrono un caso di studio esauriente su un tentativo fallito di attuare un'innovazione sociale. Essi dimostrano l'importanza dell'impegno sociale e della cooperazione tra i diversi gruppi sociali, al fine di definire con chiarezza ciò che è socialmente desiderabile.

Howaldt e Schwarz (Howaldt e Schwarz, 1998) presentano un più ampio spettro di fonti di innovazione sociale, riconoscendo che le innovazioni sociali possono assumere la loro forma ed essere diffusi tramite: "Il mercato (come ad esempio, nuovi servizi, modelli di business, la logistica) e le infrastrutture tecnologiche (come ad esempio i social).

## Social Innovation e co-creazione di valore in Aree geografiche Urbane Marginali

Un approfondimento che ritengo doveroso ed attuale è quello relativo alla declinazione della social innovation particolare contesto, ormai sempre più frequente, relativo alle aree marginali.<sup>1</sup>

Cultura e creatività apportano due tipi di contributi alla sostenibilità delle città: (1) un impatto economico, in relazione all'economia ed al marketing delle città, attraverso il coinvolgimento dei consumatori, delle professioni, di gruppi creativi, soprattutto con riferimento alla classe artigiana, della tecnologia, della mobilità e più in generale delle infrastrutture e (2) una rigenerazione urbana finalizzata alla coesione sociale, basata su iniziative socialmente creative e sul coinvolgimento della cittadinanza locale interessata a perseguire obiettivi di sostenibilità, i cosiddetti cittadini attivi.

Tradizionalmente si possono individuare almeno due differenti punti di vista con cui approcciarsi alle città:

uno che si concentra sullo sviluppo umano, sulla creatività individuale e collettiva e secondo il quale la città è considerata alla stregua di un'agorà che comprende cittadini attivi e disponibili a contribuire a cercare risposte innovative ai bisogni sociali ed economici, ossia una *polis* in grado di far fronte alle richieste di nuovi diritti politici e sociali (Garcia, 2006 e Isin, 2000; Sassen, 2010). Un punto di vista alternativo, invece, considera la città come una macchina per la produzione di ricchezza e di consumo economico, dove la creatività individuale è vista come motore fondamentale per la competitività ed in cui le espressioni culturali sono elementi di identità che contribuiscono a formare lo *spiritus loci* del posto (Logan & Molotch, 1987; Pratt, 2010; Scott, 2008). In molti casi, gli attori collettivi hanno trasformato gli spazi urbani di quartieri periferici della classe operaia in ambienti per la creatività culturale, al punto che alcuni autori (García M., Eizaguirre S., Pradel M., 2015) ritengono che tali spazi collettivi costituiscono una fucina rilevante di iniziative di tipo *bottom up* per l'innovazione sociale.

Tuttavia, va però sottolineato che tali iniziative collettive di tipo *bottom up* avviate da parte dei cittadini si traducono in reali azioni di innovazione sociale quando queste riescono a tradursi in accordi con le istituzioni locali

<sup>1</sup> La marginalità va intesa nella accezione più ampia e non riferita solo alla marginalità geografica. Il tema diventa molto complesso in quanto è possibile approcciare due problemi speculari: la social innovation come causa prima di marginalità ed esclusione degli individui pur immersi in aree geograficamente non marginali; e la social innovation come strumento di recupero e di riqualificazione di aree urbane geograficamente marginali. Nel presente paragrafo affrontiamo il secondo tema.

che le permettono e le sostengono facendole divenire pratiche durevoli, o finanche diritti dei cittadini garantiti dal funzionamento dello stato democratico (Pradel, García, e Eizaguirre, 2013).

C'è una notevole letteratura sulla *governance* urbana (Pierre e Peters, 2012) ed in particolare anche sulla *governance* di rigenerazione urbana basata su azioni e buone pratiche innovative e che si sviluppa nei quartieri moderni in città post-industriali (Buck et al., 2004, McCarthy, 2006, Healey, 2004, Landry, 2000 e Miles e Paddison, 2005), anche se, mentre i distretti creativi ubicati nei quartieri centrali delle città attirano grande attenzione nella letteratura urbana in generale, si assiste, invece, ad una mancanza di studi in materia di innovazione culturale e sociale legata a gruppi di cittadini organizzati come attori principali in quartieri periferici ed aree urbane marginali.

Alcuni autori (García M., Eizaguirre S., Pradel M., 2015) sostengono che la creatività collettiva legata alla cultura ed alla rigenerazione urbana è possibile anche in tali aree urbane marginali ed infatti nella loro ricerca trattano il caso particolare dei quartieri periferici di Barcellona in cui tali azioni hanno favorito la coesione sociale e la sostenibilità.

Come è stato sottolineato altrove (García e Judd, 2012) c'è una forte enfasi nella letteratura e nei discorsi politici sull'importanza del capitale umano e più specificamente sull'importanza strategica di far emergere una "classe creativa" come fattore chiave nella rigenerazione urbana e nello sviluppo economico, soprattutto con riferimento ad uno sviluppo urbano sostenibile. Su tale tema Worcester Krueger e Buckingham sostengono che le preoccupazioni economiche e ambientali dovrebbero posizionarsi su di un piano di importanza secondario rispetto a quello che caratterizza le preoccupazioni di giustizia sociale "(Krueger e Buckingham 2012, 486-501). I dati reali dicono però che tale paradigma non è sempre rispettato e che anzi spesso le iniziative di tipo *bottom-up*, ad esempio relative alla creazione di infrastrutture culturali che comportano occupazione di spazi da parte dei membri delle comunità locali possono generare tensioni con i governi locali. Studi empirici mostrano, infatti, che le politiche di sostenibilità urbana che si basano sulla costruzione di un consenso apparente possono facilmente ignorare le condizioni di vita delle minoranze o di gruppi emarginati. A tal fine, le istituzioni dovrebbero sempre più acquisire la capacità di avviare percorsi di condivisione di proposte progettuali di tipo *bottom up* atte a superare i conflitti (Eizaguirre, Pradel, Terrones, Martinez e Celorrio, e García, 2012).

Per restare sul tema del rapporto tra cultura ed innovazione quale *driver* di sviluppo sostenibile e sociale, è opportuno rimarcare un concetto, che



è stato ampiamente riconosciuto in letteratura, relativo alla costatazione del fatto che la cultura rappresenta indubbiamente uno strumento efficace per raggiungere gli obiettivi sociali, economici e politici della città (Miles e Paddison, 2005 e Zukin, 1995). Bassett, Smith, Banche, e O' Connor (2005) suggeriscono, la nozione di cultura come una nozione antropologica che fa riferimento a uno stile di vita e la considerano estendibile al settore dello sviluppo economico nel capitalismo contemporaneo riferendosi ad un'azione di "culturalizzazione dell'economia". Questo significa che le politiche di rigenerazione urbana e di riqualificazione devono sostenere attivamente l'espansione delle strategie culturali in due modi: (1) l'utilizzo della cultura come fattore di sviluppo economico della città post-industriale. Ciò comporta la commercializzazione della città per i consumatori, sia residenti che turisti, la creazione di occupazione, la diffusione di cluster creativi e lo sviluppo infrastrutture di mobilità ad alta tecnologia; (2) l'utilizzo della cultura come una sorta di vernice protettiva sociale (così la definiscono tali autori) per la riqualificazione urbana a prescindere da considerazioni puramente economiche. Questa funzione strumentale della cultura può comportare una rigenerazione urbana solo attraverso la coesione sociale, le iniziative socialmente creative, la cittadinanza locale e la sostenibilità.

Queste due dimensioni (competitività e coesione sociale) sono parte di un complesso rapporto tra le politiche di mercato e le politiche pubbliche, che si manifestano in modo diverso in diverse parti del mondo. Le politiche di riqualificazione urbana legate alla cultura devono essere costituite, pertanto, da due elementi principali: una stretta collaborazione tra istituzioni e imprese ed un intervento di tipo *bottom up* ma guidato dalle istituzioni ed orientato allo sviluppo di una forte competitività.

Se si realizzano tali condizioni al contorno, favorevoli allo sviluppo locale, allora potrà aversi co-creazione di valore e la cultura, tra cui specialmente quella di tipo artigianale, potrà realmente divenire sorgente di social innovation e tale valorizzazione potrà produrre effetti più evidenti in aree urbane geografiche marginali.

## Social innovation e nuove generazioni

Personalmente ritengo che una condizione che si verifica spesso e in ambienti differenti relativa alla modellazione di fenomeni, da quelli fisico-chimici, tecnologici, economici fino a quelli sociali e politici, è la sovrapposizione, (il termine tecnico americano, generalmente utilizzato in ambito statistico, *confounding*<sup>2</sup>, rende ancora meglio) della caratteristica del fenomeno os-

<sup>2</sup> A *confounding* variable is a variable, other than the independent variable that you're

servato con la o le caratteristiche che ne accelerano l'evoluzione. Questo accade, ad esempio, quando viene confusa la funzione acceleratrice, catalizzatrice direbbero i chimici, della comunicazione della innovazione con l'innovazione stessa!

Ma questo accade anche ad un ambito di maggiore e precipua applicazione dei contenuti che stiamo trattando: internet e i social media sono, ormai in modo riconosciuto, strumenti molto potenti che possono influenzare e plasmare il comportamento umano. Abbiamo assistito al potere ed al ruolo significativo che i social media hanno svolto nel corso, ad esempio, dei focolai di protesta sociale e di resistenza in quella che è stata definita la primavera araba, così come la mobilitazione della resistenza contro il governo dell'Ucraina o di Hong Kong era fortemente dipendente dalle risorse fornite dal social media. Molti osservatori hanno concluso che in un mondo in rete i social media possiedono il potenziale per promuovere la partecipazione del pubblico, l'impegno e il processo di democratizzazione della vita pubblica.

Tuttavia, per rilevare l'errata sovrapposizione di cui abbiamo detto, il "confounding", occorre rilevare che pur ritenendo internet e i social media strumenti potenti per la mobilitazione delle persone, non è il loro imperativo tecnologico che permette ai social media di svolgere un ruolo di primo piano nella protesta sociale, ma piuttosto l'uso creativo dei mezzi di comunicazione sociale che costituisce una risposta alle aspirazioni e bisogni che pre-esistono, o almeno esistono indipendentemente da esso. In tale ottica la tecnologia dovrebbe essere percepito come una risorsa che può essere utilizzata da movimenti sociali e politici in cerca di una infrastruttura di comunicazione per promuovere la loro causa.

In molti casi la rete internet è stata rappresentata come una potente tecnologia che incita i giovani musulmani alla radicalizzazione. Spesso il termine "radicalizzazione improvvisa" è utilizzato per mettere in evidenza il potere che i social media hanno nel convertire rapidamente altrimenti confusi giovani musulmani in jihadisti estremisti induriti, eppure vi sono considerevoli prove che suggeriscono che i giovani musulmani che vanno online per visitare siti web jihadisti sono passati attraverso un processo di auto-radicalizzazione. Sono già attirati verso l'Islam radicale e sono alla ricerca di un mezzo per esprimere i loro ideali e interagire con coloro che condividono i loro sentimenti. Ciò che questi siti web fanno è di affermare,

---

interested in, that may affect the dependent variable. This can lead to erroneous conclusions about the relationship between the independent and dependent variables. You deal with confounding variables by controlling them; by matching; by randomizing; or by statistical control. (Handbook of Biological Statistics, John H. McDonal)

approfondire o indurire sentimenti che i loro visitatori già possiedono. La loro esperienza di internet può incoraggiare i giovani musulmani a muoversi in direzioni inaspettate radicali, ma queste persone hanno già sviluppato atteggiamenti che li disposti a intraprendere un simile viaggio.

Il rapporto tra i social media e la radicalizzazione è sia interattivo che dinamico. Il social media fornisce un mezzo attraverso il quale preesistenti sentimenti possono ottenere una maggiore chiarezza, espressioni e significato. Esso fornisce un mezzo per il tipo di interazione che può gettare nuove idee, nuovi simboli, nuovi rituali e nuove identità.

Questa breve digressione per poter fare, in analogia e per trasposizione, una riflessione sull'influenza che i social media hanno rispetto alla fruizione dei beni culturali da parte dei giovani.

A differenza di quanto visto nel caso della accelerazione di processi di radicalismo religioso ad opera dei social tools, nei quali, come detto, si parte da bisogni già pre-esistenti, nel caso del rapporto tra nuove generazioni e beni culturali occorre investigare ulteriormente il ruolo che essi hanno e che in generale l'innovazione tecnologica può svolgere, in quanto mancano anche i bisogni pre-esistenti.

Le nuove generazioni, mediamente, non sono mosse dall'interesse verso il patrimonio artistico, storico, cultural ed ambientale nella sua forma di fruizione tradizionale. Ha senso però interrogarsi sia sulle esternalità positive indotte dalla tecnologia nella modifica della fruizione tradizionale in una nuova forma più "young compliance" e sia però le eventuali esternalità negative che eventualmente possono derivare da tali mutamenti ed interazioni.

### **Innovazione Tecnologia e Cultural Heritage: analisi di scenario tra corollari positivi e rischio di perdita di identità**

Silverstone (1994) afferma che i musei sono per molti aspetti come gli altri media contemporanei: essi intrattengono e informano; raccontano storie e costruiscono argomenti; hanno lo scopo di piacere e di educare; essi definiscono, consciamente o inconsciamente; in modo efficace o inefficace; traducono ciò che altrimenti sarebbe sconosciuto e inaccessibile in qualcosa di familiare e accessibile (Silverstone, 1994). Un ampio lavoro di ricerca (Stigler, 1961 e Stiglitz, 2002) e un sondaggio del settore europeo museo (Jones and Christal, 2002; Scali et. Al., 2002) hanno dimostrato che le tecnologie dell'informazione come il World Wide Web (WWW) arricchito da strumenti di visualizzazione tridimensionale possono essere in grado di fornire un valido aiuto per raggiungere lo scopo sopra menzionato

(Styliani S. et. Al. 2009). Inoltre, l'impiego di tecnologie d'avanguardia da parte di una vasta gamma di istituzioni culturali, quali ad esempio i musei, ha determinato e sta determinando un sempre crescente sviluppo di tecniche interattive e di nuovi software tecnologici, accompagnato da una diminuzione dei costi. Le tecnologie dell'informazione forniscono soluzioni ai problemi relativi alla limitazione di spazio, ai notevoli costi di allestimento delle mostre e forniscono risposte alle preoccupazioni dei curatori delle mostre riguardanti la fragilità di alcuni reperti museali. L'utilità e dei potenziali benefici per i musei di tecnologie emergenti, come la realtà virtuale (VR) (Pletinckx et. Al., 2000; Roussou, 2001; Wolciechowski et. Al., 2004), la realtà aumentata (AR) (Brogni et Al., 1999; Liarokapis et Al., 2004; Liarokapis et Al., 2005) e tecnologie Web (White et Al., 2004; Sinclair et Al., 2003) sono stati ben documentati da un certo numero di ricercatori (Pattias et Al., 2008).

Gli esperti ritengono che il numero di visitatori virtuali di opere d'arte e di siti culturali ed ambientali supererà il numero di quelli reali nel prossimo futuro. Pertanto, gli scienziati devono affrontare un nuovo problema di definizione delle conseguenze sia negative che positive di carattere culturale legate al trasferimento del patrimonio artistico in realtà virtuale.

Secondo l'economista americano Alvin Toffler, "il mondo moderno è sulla soglia di grandi cambiamenti sociali e culturali conseguenti ai cambiamenti tecnologici, i quali hanno un grande impatto su tutte le sfere della vita sociale..." (Silverstone, 1994). Stiglitz e Stigler (Stigler, 1961 e Stiglitz, 2002) hanno studiato l'influenza delle tecnologie di remotizzazione della fruizione dei beni artistici e culturali sullo sviluppo della società. Le tecnologie dell'informazione hanno creato nuove opportunità per lo sviluppo del mercato dei servizi culturali e in generale hanno contribuito notevolmente alla comparsa di nuove forme di accesso al patrimonio culturale mondiale.

Le nuove tecnologie offrono nuove possibilità e impongono nuove restrizioni (Sylaiou et Al., 2004).

Nonostante notevoli vantaggi, l'interazione del patrimonio culturale con la tecnologia presenta anche degli inconvenienti. Consideriamo ad esempio la realtà virtuale (che già nel nome costituisce un ossimoro), la cui origine viene dal greco *dynaton* (δυνατόν = possibile) e significa «in potenza» (Aristotele, *Analitici Primi*) (Forte, 2000).

Un primo problema identificabile è rappresentato dal fatto che i sistemi grafici avanzati impiegati per le ricostruzioni digitali in musei virtuali possono proporre immagini talmente realistiche da risultare vere, con un sen-

so di accuratezza fuorviante (Miller et Al., 1995; Ryan, 1996).

Inoltre, quando, come spesso avviene, l'elemento ricostruito presenta numerosi elementi mancanti poi, ovviamente gli scienziati sono obbligati ad utilizzare la loro immaginazione o a fare affidamento su informazioni di tipo etno-storico su casi simili, con un conseguente risultato che non potrà costituire una spiegazione del passato, ma un modo personale e soggettivo di interpretarlo. Altro elemento di criticità è dato dall'elevato grado di alfabetizzazione informatica del potenziale visitatore di patrimoni culturali virtuali ed infatti da visitatore il fruitore viene ad essere trasformato in "utente", ossia un profilo dotato di competenze informatiche (Bernier, 2002).

Questo significa che gli analfabeti del computer sono esclusi automaticamente e numerosi visitatori possono incontrare difficoltà con la comprensione dell'uso di applicazioni che necessitano di essere scaricate da internet e installate al fine di recuperare le informazioni da sofisticati esposizioni museali virtuali. L'idea dell'ambiguità tra realtà e virtualità trova riscontro nella metafora della Grotta nella Repubblica di Platone, dove le persone prendevano come reale un dato di fatto che si rivela essere poi un'illusione (Plato, 2004): i prigionieri che sono stati incatenati e tenuti immobili non possono vedere altro che un muro di fronte a loro e così quando dietro di loro divampa un incendio si genera una proiezione di ombre in movimento. Così, essi considerano le ombre e gli echi come unica 'realtà' e le riflessioni degli oggetti più importante degli oggetti stessi.

Quando si tratta poi di costruire ricostruzioni virtuali, anche se il processo prevede un elevato grado di accuratezza, la visione del ricostruito risulta essere unilaterale: si tratta di ricostruzioni digitali che offrono solo un aspetto della materia che esaminano e non forniscono eventuali ricostruzioni alternative, in contraddizione con il fatto che esistono molti modi per esaminare il passato.

L'impiego delle tecnologie per la gestione, fruizione e conservazione del patrimonio culturale descritte nella Carta dell'Unesco (Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2014), la Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale del 1972 (Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage), la Dichiarazione universale sulla diversità culturale (The Universal Declaration on Cultural Diversity, 2014), sono alcuni dei principali documenti internazionali che si occupano dei problemi relativi al rapporto tra tecnologia e patrimonio culturale. Tutti questi documenti stabiliscono due obiettivi principali: "preservare l'integrità e la diversità feconda delle culture degli Stati membri" e "promuovere la libera circolazione delle idee attraverso

la parola e l'immagine". Il perseguimento di tali obiettivi a livello globale è possibile solo a condizione che si generi un clima internazionale favorevole basato sulla eguaglianza di tutte le culture, il rispetto dei diritti culturali, la promozione di un dialogo internazionale e la continua attenzione alla tutela del patrimonio culturale.

L'implementazione delle nuove tecnologie in ambito culturale è partita da azioni in materia di contabilità, archiviazione e di ricerca di collezioni. Solo recentemente si è assistito a una estensione di tale implementazione anche ad altre fasi più delicate del processo di interazione con i beni culturali, ed in particolare alle fasi di fruizione e conservazione, nelle quali, in maniera più evidente, si pone il tema del vincolo di non modificabilità delle caratteristiche intrinseche del bene culturale onde evitare di ottenere un bene culturale alternativo o addirittura ottenendo un bene e basta, ossia un elemento che risulta privo delle sue caratteristiche intrinseche stesse (De Falco, 2015).

### *Fase di Fruizione*

In ambito museale, l'impiego della tecnologie multimediali sta divenendo molto diffuso, e risulta animato dalla volontà di coniugare tradizione ed innovazione, complementando la fruizione classica dei reperti con funzioni aggiuntive e non sostitutive del bene, quali ad esempio la disponibilità di informazioni accessorie dinamiche (parole di commento e descrizione del bene, musica, filmati e animazione) ottenibili mediante quelle che vengono definite postazioni espositive automatizzate (proiettori, schermi touch-sensitive, schermi al plasma, webcam, etc.). La disponibilità di tali funzionalità è ormai possibile in maniera semplice mediante smartphone attraverso i QR-codes. I visitatori che vengono a visitare molti musei hanno preinstallato nei propri dispositivi tale applicazione che consente, nella loro lingua madre, di scaricare tramite Wi-Fi tutti i contenuti accessori prodotti dai Musei.

Il numero di giovani visitatori dei musei, che utilizzano questo sistema, è aumentata considerevolmente.

Altro, ormai classico, elemento tecnologico che nasce come guida preliminare alla fruizione fisica di beni culturali, ma che sta divenendo, con diversità di corollari, sempre più anche mera fruizione virtuale spesso sostituita da quella fisica, è il portale web dei siti in cui si trovano i beni.

La diversità di corollari, tra positivi e negativi, si genera nella differente prospettiva tra quella di tipo economico utilitaristico che guarda solo all'in-

cremento dei profitti, ad esempio legati alla presenza di banner e sponsor sul portale, a quella di tipo artistico che, invece, guarda con preoccupazione sia al calo di visitatori reali rispetto al trend crescente di quelli virtuali e sia, come già evidenziato, alla negativa modifica del bene fruito per effetto di un'alterata "percezione tecnologica" dello stesso, con conseguente perdita della sua identità.

### *Fase di conservazione*

Le tecnologie dell'informazione hanno contribuito a migliorare le azioni di conservazione del patrimonio culturale fisico ed immateriale.

La Convenzione UNESCO per la Salvaguardia del Beni Culturali Intangibili (2003) definisce il patrimonio culturale immateriale come l'insieme delle "pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, abilità - come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali ad esso associati, che la comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui riconoscono come parte del loro patrimonio culturale" (Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of 1972, 2014). La convenzione presuppone che la conservazione del patrimonio culturale immateriale richieda la creazione di specifiche condizioni per garantire la sua vitalità quando manifestazioni culturali diventano materiali sotto forma di note audio e di registrazioni video.

### **Conclusioni**

Purtroppo per i guru dei social media, l'idea di business sociale è molto più vecchia di Facebook, anche se al momento è attribuita a nomi diversi. Già nel 1994 James L. Heskett et al. scrisse un articolo prima ed un libro poi (nel 1997) sulle organizzazioni che generano valore per tutti gli interessati, combinando un focus sui dipendenti ed un focus sulla catena che li collega.

L'innovazione tecnologica rappresenta ormai un paradigma presente in tutti gli ambiti, ma la sua contestualizzazione nell'ambito della valutazione sociale degli effetti che essa induce, solo recentemente è stata affrontata in consessi scientifici ed è divenuta oggetto di pubblicazioni scientifiche della letteratura appannaggio delle scienze sociali.

Lo scenario de facto, osservando dati reali, però dice che esiste ormai una massa critica di iniziative definite bottom up, ossia impulsate da cittadini cosiddetti attivi, cioè disponibili ed operosi rispetto all'avvio di azioni di riqualificazione ambientale, sociale, culturale, o con un macro termine, di riqualificazione territoriale.

Ma affinché tali azioni siano efficaci è necessario che non siano azioni isolate ed “anarchiche”, ma basate già inizialmente su di una stretta collaborazione con le istituzioni, deputate a guidare ed a coordinare tali processi spesso paralleli ed a volte convergenti. Ed allora è possibile parlare di social innovation.

In tale scenario innovazione sociale può rappresentare l'elemento catalizzatore dei processi di co-creazione di valore e rendere oggetto “social” il patrimonio culturale con il corollario positivo di rendere attraente un qualcosa che per i giovani non risulta esserlo. Una volta che il bisogno, anche se in ambito virtuale viene ad essere generato, è possibile una sua estensione all'elemento reale.

Ovviamente nella interazione tra tecnologia e patrimonio culturale si generano non solo esternalità positive, ma anche qualche deriva di processo, che però definita e controllata risulta fisiologica ad ogni mutazione fenomenologica.



## Bibliografia

Bacq S., Janssen F., The multiple faces of social entrepreneurship: a review of definitional issues based on geographical and thematic criteria. *Entrep. Reg. Dev.*, 23 (2011), pp. 373–403.

Bassett K., Smith I., Banks M., O'Connor J., Urban dilemmas of competition and cohesion in cultural policy. in: N Buck, I Gordon, A Harding, K Turok (eds) *Changing cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Palgrave Macmillan, pp. 132 - 150 (2005).

Bernier R., The uses of virtual museums: the French viewpoint, in: D. Bearman, J. Trant (Eds.), *Proceedings of the Conference Museums and the Web 2002*, Boston, USA, April 2002, 2002, available at: <http://www.archimuse.com/mw2002/papers/bernier/bernier.html>.

Broggi A., Avizzano C.A., Evangelista C., Bergamasco M., Technological approach for cultural heritage: augmented reality, in: *Proceedings of the ROMAN 99 Conference*, Pisa, Italy, September 1999, 1999, pp. 206–212.

Buck N., Gordon I., Harding A., Turok I. (Eds.), *Changing Cities. Rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Palgrave, Houndsmills (2004).

Clements M.D.J., Sense A.J., Socially shaping supply chain integration through learning. *Int. J. Technol. Manag.*, 51 (2010), pp. 92–105.

Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf> (accessed February 24, 2014).

Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage URL: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=EN&pg=00022> (accessed February 24, 2014).

Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage URL: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=EN&pg=00022> (accessed February 24, 2014).

Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of 1972 URL: <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/> (accessed February 24, 2014).

Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of 1972 URL: <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/> (accessed February 24, 2014)

Cresson E., Bangemann M., Green Paper on Innovation, European Commission (1995).

Dawson P., Daniel L., Understanding social innovation: a provisional framework. *Int. J. Technol. Manag.*, 51 (2010), pp. 9–21.

De Falco S., “Co-Creazione di Valore in Aree Urbane Geografiche Marginali: La Valorizzazione della Cultura Artigianale come Sorgente di Social Innovation”. *Rivista Internazionale di Studi Europei* ISSN 2421-583X Anno I, Numero 6, 01-31 dicembre 2015.

De Falco S., “Il Ruolo del Capitale Intellettuale nella Valorizzazione delle Aree Urbane Marginali in Ambito Europeo”, *Rivista Internazionale di Studi Europei*, anno I, numero 3, 2015 ISSN n 2421-583X.

De Falco S., Fiorentino P., Marrelli M., “Quali limiti all’innovazione nel patrimonio culturale? Identità e valorizzazione”. Sessione “Innovazione come leva di sviluppo territoriale”, *Tbiz 2015 Città della Scienza Napoli*, 18 giugno 2015, Napoli, Italia.

Eizaguirre S., Pradel M., Terrones A., Martinez X., García M., Multilevel governance and social cohesion: bringing back conflict in citizenship practices. *Urban Studies*, 49 (9) (2012), pp. 1999–2016.

Forte M., About virtual archaeology: disorders, cognitive interactions and virtuality, in: J. Barcelò, M. Forte, D.H. Sanders (Eds.), *Virtual Reality in Archaeology*, BAR International Series 843, Archaeopress, Oxford, 2000, pp. 247–259.

García M. Citizenship practices and urban government. *Urban Studies*, 43 (4) (2006), pp. 745–765.

García M., Eizaguirre S., Pradel M., Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society* (2015), <http://dx.doi.org/10.1016/j.ccs.2015.07.001>.

García M., Judd D., The competitive city. K. Mossberger, P. John, S. Clarke (Eds.), *The (Oxford) handbook of urban politics*, Oxford University Press, Oxford (2012), pp. 486–500.

Gardner C.A., Acharya T., Yach D., Technological and social innovation: a unifying new paradigm for global health. *Health Aff.*, 26 (2007), pp. 1052–1061.

Guth M., Innovation, social inclusion and coherent regional development: a new diamond for a socially inclusive innovation policy in regions. *Eur. Plan. Stud.*, 13 (2005), pp. 333–349.

Healey P., Creativity and urban governance. *Policy studies*, 25 (2) (2004), pp. 87–102. Comedia and Earthscan Publications, London (2000).

Hellström T., Innovation as social action *Organization*, 11 (2004), pp. 631–649.

Howaldt J., Schwarz M., Henning K., Hees F., (Eds.), Social innovation: concepts, research fields and international trends, *Studies for Innovation in a Modern Working Environment-International Monitoring* (2010).

Isin E.F., (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city*, Routledge, London (2000).

Jones J., Christal M., *The Future of Virtual Museums: On-Line, Immersive, 3D Environments*, Created Realities Group, 2002.

Kinder T., Social innovation in services: technologically assisted new care models for people with dementia and their usability *Int. J. Technol. Manag.*, 51 (2010), pp. 106–120.

Klein J.-L., Tremblay D.-G., Bussières D.R., Social economy-based local initiatives and social innovation: a Montreal case study *Int. J. Technol. Manag.*, 51 (2010), pp. 121–138.

Krueger R., Buckinham S., Towards a 'Consensual' urban politics? creative planning, urban sustainability and regional development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (3) (2012), pp. 486–503.

Lettice F., Parekh M., The social innovation process: themes, challenges and implications for practice. *Int. J. Technol. Manag.*, 51 (2010), pp. 139–158.

Liarokapis F., S. Sylaiou, A. Basu, N. Mourkoussis, M. White, P.F. Lister, An interactive visualisation interface for virtual museums, in: K. Cain, Y. Chrysanthou, F. Niccolucci, N. Silberman (Eds.), *Proceedings of the VAST 2004 Conference*, Belgium, EPOCH Publication, Belgium, 2004, pp. 47–56.

Liarokapis F., White M., Augmented reality techniques for museum environments, *The Mediterranean Journal of Computers and Networks* 1 (2) (2005) 90–96.

Logan J., Molotch H., *Urban fortunes: The political economy of place*. University of California Press, Berkeley, CA (1987).

- McCarthy J., Regeneration of cultural quarters: public art for place image or place identity. *Journal of Urban Design*, 11 (2) (2006), pp. 243–262.
- McLoughlin I., Preece D. “Last orders” at the rural “cyber pub”: a failure of “social learning”? *Int. J. Technol. Manag.*, 51 (2010), pp. 75–91.
- Miles S., Paddison R., Introduction: the rise and rise of culture-led urban regeneration. *Urban Studies*, 42 (5/6) (2005), pp. 833–839.
- Miller P., Richards J., The good, the bad, and the downright misleading: archaeological adoption of computer visualization, in: J. Hugget, N. Ryan (Eds.), *Proceedings of the CAA 1995 Conference*, Oxford, U.K., Tempus Reparatum, BAR International Series 600, 1995, pp. 19–22.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S., Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Stud.*, 42 (2005), pp. 1969–1990.
- Mulgan G., S. Tucker, R. Ali, B. Sanders. Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated, Working Paper – The Young Foundation (2007).
- Mulgan G., The process of social innovation *Innov.*, 1 (2006), pp. 145–162.
- Mulgan G., Tucker S., Ali R., Sanders B., *Social Innovation: What it is, Why it Matters, How it can be Accelerated* (2007).
- Mumford M.D., Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin. *Creat. Res. J.*, 14 (2002), pp. 253–266.
- Murray R., Caulier J., Mulgan G., *The open book of social innovation*. National Endowment for Science, Technology and the Art (2010).
- Neumeier S., Why do social innovations in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research? – Proposal for a stronger focus on social innovations in rural development research. *Sociol. Rural.*, 52 (2012), pp. 48–69.
- Nicholls A., The legitimacy of social entrepreneurship: reflexive isomorphism in a pre-paradigmatic field *Entrep. Theory Pract.*, 34 (2010), pp. 611–633
- Nightingale P., A cognitive model of innovation. *Res. Policy*, 27 (1998), pp. 689–709.
- Osborne S.P., Naming the beast: defining and classifying service innova-

tions in social policy *Human Relations.*, 51 (1998), pp. 1133–1154.

Patias P., Chrysanthou Y., Sylaiou S., Georgiadis H., Stylianidis S., The development of an e-museum for contemporary arts, in: *Proceedings of the VSMM Conference on Virtual Systems and Multimedia dedicated to Cultural Heritage 2008*, 20–25 October, Nicosia, Cyprus, 2008.

Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T., Rediscovering social innovation *Stanf. Soc. Innov. Rev.*, 6 (2008), pp. 34–43.

Pierre J., Peters B.G., Urban governance. K. Mossberger, P. John, S. Clarke (Eds.), *The (Oxford) handbook of urban politics*, Oxford University Press, Oxford (2012), pp. 71–86.

Plato: *Republic*. Barnes & Noble Books, 2004.

Pletinckx D., Callebaut D., A. Killebrew, Silberman N., Virtual-reality heritage presentation at Ename, *IEEE Multimedia* 7 (2) (2000) 45–48.

Pot F., Vaas F., Social innovation, the new challenge for Europe. *Int. J. Product. Perform. Manag.*, 57 (2008), pp. 468–473.

Pradel M., García M., Eizaguirre S., Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics. F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdocuch (Eds.), *The international handbook of social innovation*, Edgar Elgar, Cheltenham (2013), pp. 155–168.

Pratt A.C., Creative cities: tensions within and between social, cultural and economic development: a critical reading of the UK experience. *City, Culture and Society*, 1 (1) (2010), pp. 13–20.

Roussou M., Immersive interactive virtual reality in the museum, in: *Proceedings of TiLE*, June 2001, London, U.K, 2001.

Ryan N.S., Computer based visualisation of the past: technical 'realism' and historical credibility, *Imaging the Past*, British Museum Occasional Paper 114 (1996) 95–108.

Santana C. B., Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*. Volume 82, February 2014, Pages 42–51.

Sassen S., The city: its return as a lens for social theory. *City, Culture and Society*, 1 (1) (2010), pp. 3–11.

Scali G., Segbert M., Morganti B., Multimedia applications for innovation in cultural heritage, in: Proceedings of 68th IFLA Council and General Conference, August 2002, Glasgow, U.K., 2002. ORIONReport on Scientific/Technological Trends and Platforms, available at: <http://www.orion-net.org>.

Scott. A.J., Resurgent metropolis: economy, society and urbanization in interconnected world. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (3) (2008), pp. 548–564.

Short J.C., Moss T.W., Lumpkin G.T., Research in social entrepreneurship: past contributions and future opportunities *Strateg. Entrep. J.*, 3 (2009), pp. 161–194.

Silverstone R., The medium is the museum. R. Miles, L. Zavala (Eds.), *Towards the Museum of the Future*, Routledge, London/New York (1994), pp. 161–176.

Simms J.R., Technical and social innovation determinants of behaviour. *Syst. Res. Behav. Sci.*, 23 (2006), pp. 383–393.

Sinclair P.A.S., Martinez K., Millard D.E., Weal M.J., Augmented reality as an interface to adaptive hypermedia systems. *New review of hypermedia and multimedia*, Special Issue on Hypermedia beyond the Desktop 9 (1) (2003) 117–136.

Slappendel C. Perspectives on innovation in organizations. *Organ. Stud.*, 17 (1996), pp. 107–129.

Stigler G. The Economics of Information. – *Journal of Political Economy*, 1961, vol. 69, No 3.

Stiglitz J. Information and the Change in the Paradigm in Economics - *American Economics Review*, 2002, vol. 92, No 3.

Styliani S., Fotis L., Kostasa K., Petros P., Virtual museums, a survey and some issues for consideration, *Journal of Cultural Heritage* Volume 10, Issue 4, October–December 2009, Pages 520–528.

Sylaiou S., Patias P., Virtual reconstructions in archaeology and some issues for consideration, *IMEros, Journal for Culture and Technology* (4) (2004) 180–191.

The Universal Declaration on Cultural Diversity URL: [http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (accessed February 24, 2014).

The Universal Declaration on Cultural Diversity URL: [http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (accessed February 24, 2014).

Toffler, A. (2006). *Revolutionary wealth*, New York: Knopf.

White M., Mourkoussis N., Darcy J., P. Petridis, F. Liarokapis, P.F. Lister, K.Walczak, R.Wolciechowski,W. Cellary, J. Chmielewski, M. Stawniak, W.Wiza, M. Patel, J. Stevenson, J. Manley, F. Giorgini, P. Sayd, F. Gaspard, ARCO—AnArchitecture for digitization, management and presentation of virtual exhibitions, in: *Proceedings of the CGI'2004 Conference*, Hersonissos, Crete, June 2004, Los Alamitos, California: IEEE Computer Society, 2004, pp. 622–625.

Wolciechowski R., Walczak K., White M.,W. Cellary, *BuildingVirtual and Augmented Reality Museum Exhibitions*, in: *Proceedings of the 9th Int. Conference on 3D Web Technology*, California, USA, April 2004, ACM SIGGRAPH, 2004, pp. 135–144.

Zukin S., *The cultures of cities*. Blackwell, Oxford (1995).



***Il Social Innovation Plan:  
una metodologia per la  
valorizzazione del  
patrimonio abbandonato***

**Di Stefano Consiglio**

**ISBN: 9788897591702**



# Il Social Innovation Plan: una metodologia per la valorizzazione del patrimonio abbandonato

*di Stefano Consiglio*

## Introduzione

In Italia (e non solo) esiste uno straordinario patrimonio culturale, erroneamente definito minore, che versa in pessime condizioni, spesso è inaccessibile ed abbandonato. Si tratta di piccole aree archeologiche, palazzi storici, chiese, aree marine protette (solo sulla carta) che sono di fatto non gestite né dal pubblico né dai privati. I modelli di gestione tradizionali, la gestione pubblica, l'affidamento ai privati o al volontariato hanno dimostrato in questi anni l'incapacità di far fronte a tale problematica.

Nel corso dell'ultimo decennio, però, è in atto un movimento di piccole iniziative, promosse da cittadini appassionati e competenti, innamorati del proprio territorio che stanno provando a mettere in campo iniziative che cercano di prendersi cura di questo patrimonio culturale sviluppando progetti di valorizzazione innovativi. Si tratta di iniziative di innovazione sociale applicate al patrimonio culturale<sup>1</sup>. Siamo in presenza di progetti che riescono a dare nuova vita a pezzi di patrimonio dimenticato o abbandonato, identificando un possibile modello di sostenibilità economica.

In una recente ricerca, realizzata in collaborazione con Agostino Riitano dal titolo "Sud Innovation - Innovazione Sociale, Patrimonio Culturale e Nuova Cittadinanza" e finanziata nell'ambito del progetto Smart Cities Orchestra (PON) e pubblicata da Franco Angeli, sono state descritte le caratteristiche di queste iniziative che si stanno diffondendo in tutto il Mezzogiorno d'Italia ed in cui è possibile osservare processi in cui i principi dell'innovazione sociale si applicano al settore dei beni culturali. In questo lavoro, sulla base delle storie di successo di valorizzazione del patrimonio culturale si intende fornire qualche indicazione a chi intende sviluppare iniziative simili sul proprio territorio e nella propria comunità.

Lo scopo di questo contributo è quello di avviare un ragionamento finalizzato a mettere a punto strumenti e metodologie utilizzabili dagli innovatori

---

<sup>1</sup> Consiglio S., Riitano A. "Sud Innovation, Patrimonio Culturale, Innovazione sociale e nuova cittadinanza" Franco Angeli, Milano, 2015.

sociali del patrimonio, da persone cioè che hanno scelto di valorizzare la bellezza ed il patrimonio culturale che caratterizza le tantissime città d'Italia. In questo lavoro si intende contribuire a fornire a chi oggi intende sviluppare un'iniziativa di valorizzazione una serie di indicazioni metodologiche utili. In particolare si intende contribuire a rispondere a due principali domande:

1. quali sono le condizioni per realizzare un progetto di innovazione sociale applicato al patrimonio culturale?
2. qual è il processo da seguire per verificare la praticabilità di progetti ed iniziative che provano a ridare vita a spazi culturali abbandonati?

In questo capitolo, quindi, saranno descritte le principali caratteristiche di uno strumento che definiamo social innovation plan e che è finalizzato a comprendere se esistono le condizioni per riuscire ad intraprendere un percorso di innovazione sociale per il patrimonio.

Il contributo è strutturato in quattro parti principali: nella prima parte è presentato un sintetico inquadramento del fenomeno dell'innovazione sociale applicato al patrimonio culturale, nella seconda parte sono illustrate le principali funzioni del social innovation plan, nella terza sono descritte le differenze che intercorrono con il più tradizionale "business plan", nella quarta parte, invece, saranno illustrate le dieci tappe in cui si struttura il social innovation plan.

## **Beni culturali e innovazione sociale**

Il concetto di innovazione sociale, nel corso di questi ultimi anni, ha assunto un'enorme importanza testimoniata dai numerosissimi network che si sono costituiti per promuovere e studiare tale fenomeno<sup>2</sup>.

La proliferazione di studi, interventi e azioni incentrate sul tema dell'innovazione sociale ha spinto diversi ricercatori ad interrogarsi sull'origine e sulla definizione di questo fenomeno. Non è questa la sede per un'analisi puntuale di questi lavori, ma è necessario sottolineare che non esiste ad oggi una definizione consolidata di social innovation. Secondo Busacca la fragilità teorica del concetto di innovazione sociale risiede nell'approccio semplificatorio utilizzato da molti studiosi e *practitioner* legato in particolare all'astoricizzazione del fenomeno<sup>3</sup>. Partendo da questa premessa lo studioso italiano, in un recente

<sup>2</sup> Tra i principali è possibile elencare: Euclid Network, Social Innovation Exchange, The Young Foundation, Australian Centre for Social Innovation, Centre for Social Innovation (Canada), Ashoka, Centre for Social Impact (Sydney), Polsky Center for Entrepreneurship and Innovation (Chicago) ed Euricse (Italia).

<sup>3</sup> Busacca M. "Oltre la retorica della Social Innovation" *Impresa Sociale* n° 2, 2013  
<http://rivistaimpresasociale.it/rivista/item/56/56.html?limitstart=0>

lavoro, concentra l'attenzione sulla storia della concettualizzazione del fenomeno dell'innovazione sociale, «ripulita dalle incrostazioni del nuovismo».

La social innovation è un concetto ampio che non può essere confinato all'interno di pochi ambiti di applicazione. Nei tantissimi studi realizzati sul tema emerge, però, che le principali applicazioni si concentrano prevalentemente su comparti in cui il bisogno di innovazione è più forte ed impellente.

Uno dei principali campi nei quali riscontriamo numerose esperienze di social innovation è il settore sanitario e della cura. In Italia, ad esempio, in quest'ambito nel corso di questi anni si è sviluppata la rete di Welfare Italia Servizi che riesce a includere nel processo di cura fasce della popolazione ormai di fatto espulse dalla sanità pubblica. La stessa amministrazione Obama ha istituito un ufficio, Office of Social Innovation and civic participation (OSICP), allo scopo di supportare programmi di social innovation nel campo dell'assistenza socio-sanitaria e del supporto all'occupazione.

Un altro settore dove sono molto diffusi processi di innovazione sociale è il comparto della formazione, anche in questo ambito sono state sviluppate azioni finalizzate a gestire in modo innovativo il tema del *drop out* e dell'inclusione formativa delle fasce povere della società. Il settore della *green economy* e della mobilità sostenibile sono altri campi dove numerose sono le iniziative di innovazione sociale intraprese.

La tutela, la conoscenza e la valorizzazione del patrimonio culturale rappresenta, invece, un ambito di applicazione dell'innovazione sociale ancora poco indagato ma che evidenzia interessanti prospettive di sviluppo. In questo comparto, infatti, si ritrovano diversi fattori che favoriscono la nascita di iniziative di innovazione sociale, in primo luogo la presenza di un bisogno sociale non soddisfatto testimoniato dal patrimonio abbandonato.

Nelle storie raccontate in *Sud Innovation*<sup>4</sup> si ritrovano i principali ingredienti che caratterizzano i processi di social innovation.

Un primo ingrediente è rappresentato dalla finalità intrinseca dell'attività che consiste nel rispondere ad un bisogno sociale e nel riuscire a migliora-

<sup>4</sup> I casi analizzati sono i seguenti: la Cooperativa La Paranza e CSI Gaiola Onlus (Napoli), Rural Hub (Calvanico - Salerno), Addio Pizzo Travel e CLAC (Palermo), Haskavusa (Lampedusa); Farm Cultural Park (Favara), Ex Fadda (San Vito dei Normanni), Fondazione Cresco (Matera); Calabresi Creativi (Reggio Calabria), Liberos (Sardegna). I casi sono stati realizzati grazie ad una serie di interviste in profondità ai responsabili di alcune di queste esperienze allo scopo di comprendere: genesi dell'idea, caratteristiche del gruppo promotore e le modalità di coinvolgimento dei partner, fasi di sviluppo del progetto (gli ostacoli, i nemici e gli alleati), forme di affidamento del bene, modello di gestione (make or collaborate), tipo di occupazione creata e forme di sostenibilità economico - finanziaria del progetto.

re la qualità della vita delle persone. Non si configurano come innovazioni sociali, quindi, iniziative che rispondono esclusivamente ad un profitto personale. Secondo il Centre for Social Innovation della Stanford University l'innovazione sociale «si riferisce a nuove idee che trovano soluzioni a sfide sociali, culturali, economiche e ambientali a beneficio delle persone e del pianeta»<sup>5</sup>. Questa profonda trasformazione modifica i meccanismi di incentivo che innescano il processo di innovazione; essi infatti, non si basano più su fattori di motivazione intrinseca ed incentrati sul mercato (guadagno, retribuzione, profitto). La leva fondamentale diventa, infatti, la gratificazione personale, il riconoscimento sociale e la capacità di istituzionalizzare il cambiamento. Questo aspetto appare estremamente significativo in tutte le iniziative di rifunzionalizzazione e riuso del patrimonio culturale analizzate.

Un secondo ingrediente che caratterizza l'innovazione sociale è nelle modalità con cui si trovano le soluzioni per rispondere ai bisogni di tipo sociale<sup>6</sup>. In questo quadro un ruolo cruciale è svolto dai cittadini che da destinatari e beneficiari di un intervento pubblico tradizionale, di tipo centralistico, diventano i protagonisti e co-progettisti degli interventi. Il protagonismo civico, a volte anche mitizzato, diventa uno dei tasselli fondamentali dell'approccio alla social innovation per il patrimonio culturale. In questo quadro l'attore pubblico è in grado di incentivare processi di innovazione sociale delegando progressivamente funzioni ai cittadini, particolarmente in forma associata. Questo tipo di impostazione si rifà al concetto di politiche di capacitazione<sup>7</sup>. L'innovazione sociale si caratterizza quindi per la capacità di incrementare i processi partecipativi e di *empowerment* delle comunità. Il ruolo dei cittadini e dei consumatori si trasforma in modo radicale nel passaggio dall'innovazione tecnologica a quella sociale. Infatti i cittadini, che nel modello tradizionale sono essenzialmente destinatari di un prodotto servizio e fornitori di informazioni per delineare i propri bisogni, contribuiscono in modo diretto alla progettazione ed erogazione dei prodotti/servizi. Con l'innovazione sociale si porta all'estremo il concetto di *open innovation*<sup>8</sup> e si passa ad un sistema in cui non è più l'impresa tradizionale che cerca di includere i consumatori nella progettazione e nei processi di innovazione, ma sono gli stessi cittadini che in forma organizzata diventano produttori di innovazione. In questo senso l'innovazione sociale

<sup>5</sup> Phills e al 2008 op cit.

<sup>6</sup> Moulart F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. "Towards Alternative Model(s) of Local Innovation" *Urban Studies*, 42 (11), 2005 pp. 1669-1990.

<sup>7</sup> Salais R. Villeneuve R. "Europe and the politics of capabilities" Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

<sup>8</sup> Chesbrough H.W. "Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology" Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 2003.

può essere interpretata come un processo di creazione collettiva in cui i membri di una comunità inventano e ridefiniscono nuove regole.

Un terzo ingrediente si ricollega ai protagonisti che innescano processi di innovazione sociale, un fattore che caratterizza la logica processuale delle azioni di social innovation è legato, infatti, alla centralità del valore della collaborazione. I processi di innovazione sociale si caratterizzano per il fatto di essere sviluppati da coalizioni di network di attori fortemente *embedded* con la comunità di riferimento.

## **Le funzioni del social innovation plan**

Il social innovation plan è uno strumento utile per capire se esistono le condizioni per riuscire ad intraprendere un percorso di innovazione sociale per il patrimonio.

Il social innovation plan è in primo luogo uno strumento di autoanalisi che pone al potenziale innovatore sociale una serie di domande che aiutano a costruire il proprio progetto ed a verificare la praticabilità della propria idea.

Questo strumento consente, inoltre, di tracciare il percorso da seguire per le proprie sperimentazioni e per condividere con i propri partner le scelte che si vanno prendendo passo dopo passo. Questa metodologia permette, quindi, agli aspiranti innovatori sociali di testare le proprie ipotesi di lavoro e di valorizzare le esperienze acquisite nel corso del processo di sperimentazione.

La definizione del social innovation plan non è necessariamente funzionale al bisogno di convincere un soggetto terzo della bontà dell'iniziativa proposta, quanto piuttosto ai promotori stessi dell'iniziativa. La consapevolezza di avere le competenze per superare tutti i potenziali ostacoli esistenti è indubbiamente un fattore in grado di rafforzare la motivazione degli aspiranti innovatori sociali.

Il social innovation plan può rappresentare, inoltre, un potente strumento di promozione del proprio progetto nei confronti di potenziali partner, enti locali e finanziatori. Una volta testate le proprie ipotesi di lavoro il piano può diventare un ottimo strumento per convincere potenziali partner, stakeholder istituzionali, piccoli donatori e finanziatori che l'iniziativa ha potenzialità di successo e merita di essere supportata.

## **Business plan vs social innovation plan**

Lo strumento utilizzato per verificare la sostenibilità di un'idea di bu-

siness e di una startup è il business plan. Perché non utilizzare questo strumento consolidato e ricorrere al Social Innovation Plan? Siamo in presenza di una semplice modifica terminologica o di un cambiamento di sostanza?

Perché il business plan non è uno strumento adatto anche a valutare la fattibilità di iniziative di social innovation applicate al patrimonio culturale?

La scelta di puntare ad uno strumento nuovo risponde alla necessità di tener conto di una serie di profonde diversità che caratterizza il processo di innovazione sociale rispetto a quello di una start up innovativa.

La radicale differenza di alcuni aspetti del processo di innovazione sociale applicata al patrimonio non consente di ricorrere ad uno strumento sviluppato e concepito per un fenomeno che presenta significative differenze.

### *I bisogni del consumatore vs i bisogni dei promotori e della comunità*

La prima fondamentale differenza tra i progetti di start up e quelli di innovazione sociale è nel suo focus, mentre i primi devono focalizzare la loro attenzione su bisogni di consumatori non soddisfatti, le iniziative di innovazione sociale per il patrimonio sono incentrate sulle passioni dei promotori delle iniziative e sui fabbisogni della propria comunità.

La nascita di un'organizzazione come il CSI Gaiola Onlus<sup>9</sup> si basa sulla volontà di preservare la costa di Posillipo a Napoli, farla conoscere e renderla fruibile ai cittadini. Il suo successo non si basa su un'innovazione che consente ad un particolare segmento di consumatori di soddisfare meglio il proprio bisogno, ma sulla capacità di rendere fruibile un'area marina protetta che il pubblico non era in grado di gestire in modo sostenibile.

### *Competizione vs collaborazione*

Nei business plan uno degli obiettivi principali degli aspiranti imprenditori consiste nel dimostrare i propri vantaggi competitivi rispetto ai concorrenti. Nel caso delle iniziative di innovazione sociale il successo non deriva dalla capacità di riuscire a vincere la concorrenza di altri soggetti, ma nella capacità di coinvolgere altri soggetti operanti sul territorio nella salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale abbandonato. Il focus dei progetti di innovazione culturale è nella capacità di attivare collaborazione con altri partner pubblici e/o privati che condividono le stesse finalità.

Il successo di alcuni casi realizzati nel corso di questi anni come quelli di Ex

<sup>9</sup> Si veda Consiglio S., Riitano A. op. cit, 2015, pag. 47-50

Fadda<sup>10</sup>, o di Farm Cultural Park<sup>11</sup> non è legato alla capacità di competere con altri soggetti presenti sullo stesso territorio, ma la capacità di costruire collaborazioni con chi sul territorio ha progetti e iniziative complementari a quelle dei promotori di Ex Fadda e Farm Cultural Park.

### *Commercializzazione vs coinvolgimento*

Una terza caratteristica chiave dei business plan è legata alla capacità dei proponenti di evidenziare le strategie di commercializzazione più opportune per raggiungere i target di consumatori identificati e per garantire i necessari introiti commerciali. Nel caso delle storie di innovazione sociale, invece, la capacità centrale dei proponenti risiede nella possibilità di coinvolgere i cittadini, gli stakeholder locali, le istituzioni nel raggiungimento dei propri obiettivi. Ciò non significa che nei progetti di innovazione sociale non servono le capacità commerciali e la capacità di raccogliere risorse anche su questo fronte, ma il cuore dell'iniziativa e la possibilità di garantire il successo a questi progetti risiedano nell'abilità di coinvolgere la comunità.

### *Protezione vs apertura*

Un quarto importante fattore di differenziazione tra business plan e social innovation plan risiede sul grado di apertura vs chiusura dei proponenti. Nei processi di creazione di impresa innovativa un fattore di grande importanza è legato alla sostenibilità nel tempo del vantaggio competitivo. Nel caso delle iniziative di social innovation riscontriamo invece una propensione opposta. I casi di innovazione sociale per il patrimonio sono caratterizzati da un'enfasi nei confronti dell'apertura, della condivisione della progettazione partecipata. Nel SIP i proponenti sono chiamati ad illustrare in che modo coinvolgeranno la comunità a progettare il servizio e le attività che si andranno a sviluppare, in che modo garantiranno la necessaria apertura e come riusciranno a valorizzare l'intelligenza collettiva presente nel proprio contesto. Nel Business Plan invece i proponenti sono chiamati ad illustrare in che modo sarà garantita la protezione e la riservatezza.

### *Scalabilità/replicabilità vs continuità/community embedded*

Uno dei passaggi chiave di un business plan di un'impresa innovativa consiste nel dimostrare la scalabilità dell'idea di business. La possibilità di garantirsi un successo imprenditoriale è legato alla capacità dell'idea di crescere e svilupparsi in contesti diversi rispetto a quelli in cui l'idea è nata.

---

<sup>10</sup> Si veda Consiglio S., Riitano A. op. cit, 2015, pag. 32 -35

<sup>11</sup> Si veda Consiglio S., Riitano A. op. cit, 2015, pag. 57-62

La centralità dell'innovatore sociale per il patrimonio è focalizzata sulla continuità dell'iniziativa piuttosto che sulla sua scalabilità. L'obiettivo principale di chi promuove iniziative di innovazione sociale è infatti di ridare una nuova vita ad un pezzo di patrimonio culturale abbandonato coinvolgendo la comunità. Si tratta di un obiettivo *community embedded*, che si realizza se il gruppo riesce a garantire una continuità temporale all'iniziativa. La possibilità di replicare quest'obiettivo può rappresentare un'utile evoluzione del progetto ma non un fattore fondamentale per il successo dell'iniziativa.

### *Redditività del capitale investito vs sostenibilità dell'attività*

Un'ultima caratteristica che differenzia profondamente il business plan ed il social innovation plan risiede nell'enfasi posta alle questioni legate alla sostenibilità economica.

Uno degli obiettivi primari del business plan consiste nel dimostrare che l'idea imprenditoriale che si intende avviare garantisce la necessaria redditività. Il business plan è un documento che spesso è finalizzato a dimostrare agli investitori il ritorno sul capitale investito.

Il social innovation plan non deve dimostrare la redditività dell'iniziativa; la finalità dei progetti di innovazione sociali applicati al patrimonio non è quella di un profitto per gli innovatori. Ciò non significa che è possibile trascurare le questioni connesse alla sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa. L'obiettivo però è molto diverso e consiste nel dimostrare che il progetto è in grado di garantire la sua continuità attraverso la capacità di acquisire fonti di entrata in grado di coprire i costi del personale ed i costi necessari alla realizzazione delle attività connesse alla realizzazione del progetto.

## **Le tappe del social innovation plan**

Il social innovation plan, così come sottolineato in precedenza, rappresenta uno strumento che consente alle persone di verificare se hanno le capacità per realizzare un progetto di innovazione sociale per il patrimonio culturale.

Sulla scorta delle esperienze raccolte e dell'analisi in profondità di numerosi casi emerge che dieci sono le tappe da percorrere per riuscire a verificare la fattibilità un progetto di innovazione per il patrimonio.

### *1. Le passioni ed il sogno*

La prima tappa del processo di sviluppo del social innovation plan per il pa-



trimonio consiste nella descrizione delle proprie motivazioni. Quali sono i motivi che spingono a sviluppare l'iniziativa? Quali sono le leve che inducono ad avviare un percorso di recupero del patrimonio? Qual è il sogno che si vuole realizzare?

Questa prima tappa del percorso è fondamentale per capire quali sono gli interessi, le passioni, le esperienze, le competenze del gruppo promotore e per quale iniziative sono mobilitate. Dietro i progetti di successo in questo ambito ci sono persone mosse da una fortissima passione e amore per il proprio territorio e per un particolare luogo del cuore.

Riuscire a descrivere la passione ed il sogno che si intendono realizzare è il primo passo del SIP.

In particolare per descrivere le caratteristiche del progetto che si intende intraprendere è importante che i promotori siano in grado di chiarire i seguenti punti:

A che bisogni o problema si vuole dare risposta?

In cosa consiste l'idea e quali saranno le attività che saranno svolte nel luogo?

Quali sono le passioni e le motivazioni del gruppo promotore dell'iniziativa?

Quali sono i valori di fondo che ispirano i promotori del progetto ?

## *2. Le caratteristiche del luogo*

Il secondo passo del social innovation plan per il patrimonio consiste in un'analisi approfondita del luogo che si intende gestire. La prima capacità è legata all'abilità del gruppo promotore di conoscere le caratteristiche e le dinamiche del contesto e della comunità all'interno della quale si intende implementare il progetto di innovazione sociale. La conoscenza del contesto riguarda sia il luogo che si intende rifunzionalizzare sia gli attori della comunità che sono in grado di svolgere un ruolo attivo e di resistenza nello sviluppo del progetto.

In primo luogo è importante analizzare approfonditamente la storia del luogo ed il valore simbolico e storico che quel sito ha per il territorio e per la sua comunità. La definizione di una strategia di rifunzionalizzazione non può infatti prescindere dalle funzioni passate e dalla sua storia. Ciò non significa che le nuove funzioni debbano necessariamente essere in linea con quelle che hanno caratterizzato la vita passata di quei luoghi ma nella messa a punto del progetto è importante garantire una sorta di continuità con la storia del luogo.

Un secondo fondamentale approfondimento riguarda l'anagrafica del sito. In particolare è necessario identificare la proprietà, il soggetto gestore e le caratteristiche del sito.

L'analisi tecnica del sito è finalizzata a raccogliere informazioni su una serie di aspetti quali:

- indicazioni sulla ragione sociale dell'ente proprietario del bene;
- indicazioni sulla natura del bene (palazzo storico, castello, edificio di archeologia industriale, chiese, conventi, villa);
- datazione e vincoli;
- indicazioni sulla localizzazione catastale.

### *3. Le caratteristiche della comunità*

La terza tappa del processo di sviluppo di un progetto di innovazione sociale applicato al patrimonio consiste in un'approfondita analisi delle caratteristiche della comunità all'interno della quale è localizzato il bene che si intende rifunzionalizzare. La possibilità di costruire le necessarie alleanze e collaborazioni, la capacità di attivare processi di progettazione partecipata sono legate a doppio filo alla conoscenza della comunità di riferimento.

Questa analisi deve partire da una domanda chiave: chi sono le persone ed i soggetti interessati a questo problema?

La prima fase dell'analisi della comunità consiste in un'indagine socio-economica del contesto di riferimento in cui è localizzato il luogo che si intende adottare (struttura demografica, attività produttive e commerciali, occupazione, presenza di servizi sociali, presenza di attività culturali, risorse culturali, ecc.).

La seconda fase del lavoro di studio del contesto consiste nel mappare privati cittadini, movimenti, associazioni, scuole, università, istituzioni, imprese, esercenti operanti nel contesto di riferimento (e non solo) che si sono occupati e sono interessati alla riscoperta e/o riuso del luogo culturale individuato. Per ogni singolo attore è necessario identificare l'entità (quanti sono), l'attivismo (quanto sono influenti); le attività che hanno svolto in relazione al bene in questione.

La terza fase dell'analisi consiste in uno studio sul ruolo che gli attori della comunità possono svolgere nel processo di innovazione sociale che si

intende realizzare. Tale analisi è particolarmente importante perché consente di posizionare i diversi soggetti nei confronti dell'iniziativa che si intende realizzare. In particolare l'analisi sul ruolo degli attori è finalizzata a distinguere gli attori in tre tipologie: i potenziali supporter, gli indifferenti, i potenziali nemici.

#### *4. Le attività da intraprendere*

La quarta tappa del processo di innovazione sociale per il patrimonio consiste nel progettare e descrivere le attività che il gruppo promotore intende sviluppare. In questa fase i promotori devono dimostrare di avere le capacità di elaborare il proprio sogno e quindi di identificare le attività che saranno sviluppate all'interno del luogo che si intende gestire.

In questa fase del processo è importante, anche attraverso il coinvolgimento di altri soggetti presenti sul territorio, identificare le attività che saranno sviluppate all'interno (e all'esterno) del bene oggetto di intervento.

Inoltre è necessario spiegare bene in cosa consiste l'idea e come si pensa di metterla in pratica, facendo un elenco delle attività che si intendono realizzare per quanto possibile chiaro e definito.

Nel descrivere le iniziative e le attività è necessario evidenziare:

1. se saranno svolte dai promotori del progetto o da potenziali partner (in tal caso bisognerà chiarire le modalità di coinvolgimento del partner);
2. le caratteristiche dei destinatari e la loro modalità di coinvolgimento (partecipazione gratuita, con corrispettivo, con donazione);
3. i primi passi già fatti ed le eventuali sperimentazioni già realizzate.

#### *5. Gli elementi di innovatività*

La quinta tappa del processo di progettazione dell'iniziativa consiste nella definizione degli elementi di innovatività che dovrebbero spingere la comunità a supportare il progetto intrapreso. In questa fase del social innovation plan, diversamente da quanto accade in un BP, non bisogna evidenziare il vantaggio competitivo sostenibile dell'idea bensì le ragioni che dovrebbero spingere tanti singoli cittadini, associazioni, imprese, esercen-

ti, ricercatori universitari, enti locali, community on line a supportare a vario titolo l'iniziativa. In questa parte del documento è necessario riuscire ad illustrare i principali motivi che dovrebbero sollecitare gli attori della comunità a supportare l'iniziativa.

Nello specifico, in questa parte del social innovation plan, è necessario rispondere alle seguenti domande:

- Quali sono i fattori che caratterizzano l'iniziativa rispetto ad altre?
- Perché una persona, un'associazione, un'impresa dovrebbe investire risorse in questo progetto piuttosto che in altri?
- Quali sono le principali ragioni che dovrebbero spingere gli attori della comunità a partecipare al progetto?
- Quali sono i primi riscontri circa l'appropriatezza di tali scelte?

#### *6. Le strategie di coinvolgimento della comunità*

La sesta tappa del processo di sviluppo dell'idea consiste nella definizione della strategia di coinvolgimento della comunità. La realizzazione di un progetto di innovazione sociale per il patrimonio è legata infatti principalmente alla capacità dei soggetti promotori di riuscire a coinvolgere ampie parti della comunità locale sull'obiettivo individuato. Senza il supporto dei cittadini e di una parte degli attori pubblici e privati che cosituono la comunità di riferimento è difficile vincere le inerzie che ostacolano l'apertura e la riscoperta di luoghi culturali ed ambientali e trovare le risorse necessarie per sostenere le spese necessarie alla rifunzionalizzazione dei luoghi.

In questa fase del processo i promotori devono essere in grado di riuscire a rispondere alle seguenti domande:

- Chi sono i principali attori che condizionano lo sviluppo del progetto?
- Come si differenziano gli attori rispetto al progetto?
  - proattivi (coinvolti nella progettazione);
  - partner (da coinvolgere nell'implementazione);
  - supporter (da coinvolgere nella promozione e nel finanziamento);
  - partecipanti (da coinvolgere nell'erogazione dei servizi).

- Come si pensa di includere la comunità per supportare l'iniziativa?
- Quali sono i principali soggetti con cui è necessario stringere alleanza?

### *7. Il modello di affidamento del sito*

Nella definizione delle modalità di collaborazione con gli attori del territorio, assume un ruolo centrale il rapporto tra i promotori dell'iniziativa ed i proprietari del sito che si intende rifunzionalizzare. L'identificazione di un accordo con il proprietario del bene rappresenta un fattore imprescindibile per costruire un progetto di sostenibilità che garantisca continuità. Invero, molti progetti di riqualificazione e rianimazione di spazi nascono da occupazioni di quei luoghi che a volte si trasformano in modalità di affidamento legali e concordate.

Le forme di affidamento del bene sono molto importanti e condizionano la sostenibilità economica dell'iniziativa. Molti progetti di rianimazione hanno avuto successo poiché i promotori sono riusciti ad ottenere dai proprietari degli stessi condizioni di vantaggio. In molti casi, il proprietario, nell'impossibilità di realizzare in proprio un progetto di rianimazione e volendo garantire un utilizzo pubblico del bene stesso, affida la gestione del sito ai promotori del progetto a titolo gratuito. Tale opzione facilita il raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità.

L'individuazione del modello di affidamento è anche molto legato allo stato dei luoghi (vedi tappa # 3) e alla possibilità del proprietario di realizzare investimenti di ristrutturazione.

In questa fase del progetto, quindi, i promotori devono identificare le modalità con cui il proprietario affida il bene o consente l'utilizzo mantenendo la gestione, i reciproci impegni e vincoli e le eventuali modalità di pagamento.

In particolare in questa tappa i promotori dell'iniziativa di rianimazione saranno chiamati a definire:

- la modalità contrattuale con cui saranno regolati i rapporti con il proprietario e/o il gestore del bene (convenzione, contratto di affidamento, ecc.),
- l'oggetto del contratto (affidamento gestione, affidamento attività, ecc.),

- gli eventuali vincoli alle attività da realizzare e gli eventuali obblighi per l'affidatario.

## *8. Le modalità di comunicazione dell'iniziativa*

Il successo di un progetto di rianimazione culturale è, come si è visto, profondamente influenzato dalla capacità di coinvolgimento della comunità e della rete. La possibilità di creare collaborazioni e favorire l'adesione al progetto è fortemente condizionata dalla capacità dei promotori dell'iniziativa di raccontarsi e farsi conoscere.

La capacità di comunicazione assume di conseguenza un ruolo strategico assimilabile alla capacità commerciale; la possibilità di attivare il passaparola e la diffusione della finalità del progetto sono dei fattori chiave per il successo del progetto.

Le strategie di comunicazione dei progetti di rianimazione culturale dipendono dalla capacità dei promotori di sviluppare campagne attraverso i social (Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, ecc.) in grado di attivare la partecipazione delle persone e la conoscenza del progetto.

In questa fase del progetto i promotori devono riuscire a mettere a punto una strategia di societing in grado non soltanto di favorire la conoscenza del progetto ma di coinvolgere le persone e la comunità nella messa a punto del progetto stesso.

In particolare in questa tappa è necessario:

- definire la strategia di comunicazione,
- scegliere il naming ed il logo,
- identificare i media da utilizzare,
- progettare gli eventi promozionali,
- elaborare la social media strategy.

## *9. Le caratteristiche del gruppo promotore*

La nona tappa del processo di sviluppo di un'idea di rianimazione culturale focalizza l'attenzione sul gruppo promotore dell'iniziativa. Siamo in pre-

senza di una tappa cruciale in cui l'attenzione è focalizzata sulle persone che intendono promuovere l'iniziativa. Il gruppo promotore è il cuore attorno al quale ruotano tutte le altre fasi del processo di sviluppo dell'idea. Le persone che compongono questo gruppo devono dimostrare di avere le competenze di analisi, di creatività, di networking, di comunicazione e di fundraising.

In questa parte i promotori devono interrogarsi sulle proprie competenze e sul possibile assetto organizzativo che è possibile scegliere per implementare l'iniziativa.

In particolare in questa tappa del processo è importante:

- presentare le esperienze, le competenze e le motivazioni di ciascun componente del gruppo;
- evidenziare la completezza e la complementarità del gruppo promotore;
- evidenziare le competenze di cui ci si deve dotare;
- delineare l'assetto organizzativo (ripartizione dei ruoli tra i diversi componenti ed identificare le competenze di cui ci si deve dotare);
- definire la forma sociale.

## 10. Il modello di sostenibilità

Il modello di sostenibilità è fondamentale per garantire lo start up del progetto e la sua continuità.

La sostenibilità economica dipende dalla capacità di individuare fonti di ricavo in grado di coprire i costi del progetto (incluse le retribuzioni).

La continuità di un progetto di innovazione sociale è, infatti, legata alla capacità di remunerare l'attività delle persone coinvolte nel progetto.

La sostenibilità di un progetto di innovazione sociale per il patrimonio si gioca sulla capacità di differenziare le fonti di ricavo e di ridimensionare le voci di costo, garantendo però la remunerazione dei costi del personale.

L'analisi delle esperienze ha evidenziato la presenza di diversi modelli di sostenibilità: alcune realtà si sostengono grazie alla bigliettazione (modello museale), altre sulla creazione di un sistema comunitario (modello

hub) in cui diversi nuclei condividono i costi e partecipano alla sostenibilità complessiva del sito.

Nella costruzione del modello di sostenibilità è necessario approfondire due aspetti:

- l'identificazione delle possibili fonti di ricavo (individuazione tipologie e stima);
- l'identificazione dei costi (individuazione tipologie - personale, promozionali, generali, ecc. - e stima).

## Conclusioni

L'obiettivo di questo capitolo è stato quello di fornire una serie di indicazioni in grado di supportare gli innovatori sociali a sviluppare un progetto di valorizzazione per il patrimonio culturale. Lo sviluppo di metodologie e strumenti da mettere a disposizione degli innovatori sociali è importante e può contribuire ad incrementare la nascita e la tenuta di queste iniziative.

Lavorare sullo sviluppo di strumenti ad hoc è molto importante soprattutto perché queste iniziative sono spesso sviluppate da gruppi di persone appassionate e competenti ma che hanno bisogno di strumenti di natura progettuale. Una metodologia che aiuti ad analizzare il contesto di riferimento, a sviluppare proposte innovative, a coinvolgere le persone e la comunità, a comunicare in modo appropriato il proprio progetto, a costruire alleanze con gli attori chiave della comunità, a identificare i possibili modelli di affidamento e di sostenibilità dell'iniziativa è fondamentale per la nascita e lo sviluppo di queste iniziative.





***Il ruolo dei privati  
nella valorizzazione  
dei beni culturali***

**Di Giuseppina Mari, Maria Camilla Spina.**

**ISBN: 9788897591702**

# Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali\*

Sommario: 1. Tutela e valorizzazione dei beni culturali. Valorizzazione culturale e valorizzazione economica: un circolo virtuoso - 2. Le ragioni della distinzione: non solo decentramento, ma anche considerazione delle potenzialità economiche del bene culturale - 3. Gestione diretta e gestione indiretta - 4. Il ruolo dei privati per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale - 5.1. Concessione in uso ex artt. 106 e 57- bis del Codice: le concessioni di valorizzazione - 5.2. La concessione di servizi per il pubblico - 5.3. La sponsorizzazione nel settore dei beni culturali - 5.4. Un esempio: la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo e la sentenza del Consiglio di Stato n. 3043/2013 - 5.5. La distinzione tra sponsorizzazione ed erogazioni liberali - 6. Conclusioni.

## **1. Tutela e valorizzazione dei beni culturali. Valorizzazione culturale e valorizzazione economica: un circolo virtuoso**

Coerentemente con quanto prescritto dall'art. 9 Cost., l'approccio attuale ai beni culturali è attento non solo ad assicurarne la conservazione (tutela), ma anche a promuoverne le potenzialità come fattori di diffusione dei valori della cultura<sup>1</sup>. La legislazione più recente del settore dei beni culturali si occupa di normare diversi strumenti ed istituti volti a realizzare modelli di fruizione e valorizzazione dei beni culturali che sappiano contemperare le esigenze di tutela con quelle di una valorizzazione orientata al raggiungimento di standard qualitativi e prestazionali adeguati ed economicamente sostenibili.

Viene assunto il concorso di forze come obiettivo primario, in una prospettiva di cooperazione tra soggetti pubblici e tra questi e i privati, nel presupposto che la valorizzazione risulta efficace se non frammentata e

---

<sup>1</sup> G. Sciuillo, *Le funzioni*, in C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciuillo (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, 55; P. Carpentieri, *Fruizione, valorizzazione, gestione dei beni culturali*, Relazione al convegno *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio. Prospettive applicative*, 26 giugno 2004, che in merito all'art. 9 Cost., sottolinea che "Si passa ... da un'idea statica della tutela, come riserva "demaniale" del bene culturale e come limite alla sua commerciabilità e al suo uso, ad un'idea dinamica della gestione del bene culturale, imperniata sul potenziamento dell'espressione del suo valore culturale, che tende a divenire un servizio offerto alla crescita culturale del pubblico"; F. Merusi, Art. 9, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 443.

\*Per quanto il contributo sia frutto di riflessioni condivise, i paragrafi 1-3 sono di Giuseppina Mari, i paragrafi 4-6 di Maria Camilla Spena.

localizzata, ma se assume una portata di sistema<sup>2</sup> ed è aperta alla partecipazione privata.

Al contempo, la disciplina più recente prende atto – cercando di normarlo – del rapporto tra beni culturali e sviluppo economico<sup>3</sup>, pur nella consapevolezza che la valorizzazione economica (su cui *infra*) rappresenta solo uno degli ambiti della valorizzazione e non può costituire un obiettivo svincolato dagli altri sistemi di valore<sup>4</sup>; nonché del rapporto con lo sviluppo, non inteso semplicemente come crescita economica, ma come miglioramento globale della qualità di vita dei cittadini, rispetto per l'ambiente e benessere della collettività<sup>5</sup>.

Tenendo conto di questi fattori, la valorizzazione implica non solo la creazione di interconnessioni tra i beni, ma anche il potenziamento del complesso di relazioni che connette il patrimonio culturale con il tessuto socio-economico di una comunità.

Nel sistema attuale di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale i soggetti privati possono intervenire in svariati modi; tra i quali, nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica, assumono progressiva importanza le forme di partenariato, contrattuale ed istituzionalizzato.

La codificazione del partenariato pubblico privato risale, come noto, al Libro verde della Commissione CE presentato il 30 aprile 2004<sup>6</sup>, nel quale sono stati individuati due tipi di partenariato, quali il tipo puramente contrattuale e quello istituzionalizzato. Mentre il primo è “basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti”, il secondo implica una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno ad una entità distinta, detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner

<sup>2</sup> C. Tosco, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, Bologna, 2014, 127.

<sup>3</sup> In argomento G. Morbidelli, *Introduzione*, in G. Morbidelli e A. Bartolini (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, 2016, 2, che sottolinea che la tutela e la valorizzazione dei beni culturali hanno ricadute “non solo sul versante del turismo e dei tanti servizi connessi (da quelli recettivi alla trasportistica, ecc.) e su quello delle congerie di attività preordinate ad amministrare e mantenere il patrimonio storico-artistico-architettonico (musei, biblioteche, archivi, siti archeologici, monumenti storici), ma anche sulla industria culturale in senso stretto (film, video, mass-media, software, musica, libri e stampa), sulle industrie creative (architettura, comunicazione e *branding*, artigianato, *design* e produzione di stile, *performing-art* e arti visive), rappresentazioni artistiche, convegni e fiere”; C. Tosco, *I beni culturali*, cit., 127; A.L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006.

<sup>4</sup> C. Tosco, *I beni culturali*, cit., 134.

<sup>5</sup> C. Tosco, *I beni culturali*, cit., 152.

<sup>6</sup> Libro verde sulle partnership di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (Com/2004/0327).

privato e che ha la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico<sup>7</sup>.

Per meglio comprendere dette forme di partenariato nel settore dei beni culturali e la relativa disciplina, è opportuno premettere alcune considerazioni sulle nozioni di tutela e di valorizzazione e sui soggetti sui quali incombono i relativi obblighi.

In attuazione del già citato art. 9 Cost., l'art. 1 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, di seguito per brevità *Codice*), dopo aver previsto che "la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale", precisa che tutela e valorizzazione del patrimonio culturale "concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura"; "lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni" (ossia tutti i soggetti che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.) "assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione". In una scala decrescente di obblighi, il citato art. 1 dispone che gli altri soggetti pubblici, diversi da quelli territoriali, "nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale" e che, infine, "I privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sono tenuti a garantirne la conservazione".

A seconda del tipo di soggetto cui il bene appartiene, è pertanto prevista una gradazione di obblighi, dalla conservazione, all'offerta alla pubblica fruizione, alla valorizzazione<sup>8</sup>; la diversità degli obblighi in capo ai diversi soggetti è giustificata dalla incidenza che detti obblighi hanno sulle facoltà proprietarie e sui doveri demaniali. In particolare, la previsione per i privati di soli obblighi di conservazione si spiega per l'impossibilità di destinare imperativamente il bene culturale privato al pubblico godimento<sup>9</sup>.

È altrettanto noto che il Codice chiarisce cosa debba intendersi per tutela e valorizzazione. La tutela, ai sensi dell'art. 3, consiste sia nell'esercizio delle funzioni che nella disciplina delle attività dirette a riconoscere (individuando una cosa come bene culturale), proteggere e conservare i beni costituenti il patrimonio culturale (garantendone l'integrità fisica e la non

<sup>7</sup> In argomento cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 3 marzo 2008, n. 1, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2009, 93.

<sup>8</sup> G. Severini, *Artt. 1-2*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 33.

<sup>9</sup> G. Severini, *Artt. 1-2*, cit., 35; P. Stella Richter e E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione. I beni e le attività culturali*, in A. Catelani e S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali, Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, Padova, XXXIII, 2002, 385.

dispersione giuridica o materiale), “*per fini di pubblica fruizione*”, ossia affinché esso possa essere offerto alla conoscenza e al godimento collettivo. La tutela, quindi, si articola in una serie di attività di cui solo alcune sono espressione di una funzione pubblica (come l’apposizione del vincolo storico artistico), altre sono rimesse anche a soggetti privati e si esplicano in attività materiali (come il restauro) o non espressive di un potere (come la denuncia ai fini della circolazione del bene)<sup>10</sup>. L’art. 3 aggiunge che l’ “esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale”; in combinato con il citato obbligo di conservazione gravante sui privati, la disposizione di principio ha la finalità di introdurre il peculiare regime dei beni culturali privati dettato dal Codice.

La valorizzazione del patrimonio culturale, definita nel successivo art. 6, consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività “dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso”; esse comprendono la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. Con specifico riguardo ai beni culturali, le finalità indicate dall’art. 6 sono perseguite, tra l’altro, tramite le “attività di valorizzazione” di cui all’art. 111, co. 1, consistenti “nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all’esercizio delle funzioni e al perseguimento delle finalità” predette.

Dal confronto con il *proprium* della *tutela*, risultante dalla definizione recata dall’art. 3 del medesimo Codice, emerge la diversa finalità delle funzioni e delle attività in cui tutela e valorizzazione si sostanziano: mentre la prima si caratterizza per una logica di tipo “*difensivo-conservativo*” del bene - per quanto comunque orientata alla fruizione collettiva -, la valorizzazione assume un “*ruolo dinamico*” che si esplica in azioni volte ad incrementare le opportunità di godimento pubblico del bene, migliorando l’efficienza del servizio di offerta alla pubblica fruizione<sup>11</sup>. Pertanto, se la fruizione identifica - in attuazione di quanto disposto dall’art. 9 Cost.<sup>12</sup> e coerentemente

<sup>10</sup> G. De Giorgi Cezzi, Art. 3, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 39.

<sup>11</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011, 56; Id., *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, 11 ss.; D. Vaiano e G. Mari, *Legislazione dei beni culturali*, in A. Police e M.R. Spasiano, *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 168; G. Sciuolo, *Le funzioni*, cit., 55.

<sup>12</sup> In argomento, G. Severini, *Artt. 1-2*, cit., 18 ss., il quale evidenzia come “anche la tutela deve ... rappresentare non un’attività fine a se stessa, ma un mezzo di promozione culturale, prodromico alla valorizzazione”, e ciò sulla base della “lettura unitaria” dell’art. 9 Cost.: il comma 2 (la Repubblica “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e

con la natura pubblica dei beni del patrimonio culturale quali “beni di fruizione”<sup>13</sup> – il fine ultimo anche della tutela (in quanto questa è atta anche ad apprestare i mezzi minimi per il pubblico godimento del bene)<sup>14</sup>, la valorizzazione si esplica - e in ciò risiede il suo *quid pluris* - in mezzi che migliorino le condizioni e le opportunità dell’offerta, consentendo un apprezzamento migliore o un più ampio accesso al bene culturale<sup>15</sup>.

---

artistico della Nazione”) costituisce “un’accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura di cui al primo” (“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura ...”; sussisterebbe, quindi, un rapporto di mezzo (comma 2) a fine (comma 1) dei due commi dell’art. 9, secondo una “concezione dinamica della tutela” che vede i beni culturali “non come oggetti da conservare passivamente, ma come strumenti da utilizzare per promuovere lo sviluppo culturale”. Sull’art. 9 Cost. v. F. Merusi, *Art. 9 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Roma, 1975, 443; P. Carpentieri, *Art. 6*, in R. Tamiozzo (coordinato da), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 2.

<sup>13</sup> G. De Giorgi Cezzi, *Art. 3*, cit., 39, la quale fa conseguire dalla qualificazione del bene culturale come “bene di fruizione” due aspetti: la p.A. ha nei riguardi dei fruitori un interesse all’integrità fisica del bene con la conseguente possibilità di disciplinarne la fruibilità; la fruizione va distinta dalla fruibilità, consistendo la seconda – quale finalità della tutela – nell’obbligo di permettere il godimento del bene, e la prima nell’effettivo godimento pubblico del bene in conseguenza dell’attività di valorizzazione dello stesso. Cfr. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; Id., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 20; P. Carpentieri, *Fruizione, valorizzazione, gestione dei beni culturali*, cit.; M. Ainis e M. Fiorillo, *L’ordinamento della cultura*, Milano, 2015, 229-230.

<sup>14</sup> L’indicato obiettivo della tutela è a sua volta strumentale alla finalità di preservare la memoria della comunità nazionale e promuovere lo sviluppo della cultura: in tale senso, l’art. 1, co. 2, del Codice dispone che “La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”. Cfr. G. De Giorgi Cezzi, *Art. 3*, cit., 39-40; R. Tamiozzo, *Art. 3*, in R. Tamiozzo (coordinato da), *Il Codice*, cit., 12, che definisce la fruizione quale “processo di conoscenza, qualificata e compiuta, di un oggetto, di una realtà che diventa parte e patrimonio della cultura singola e collettiva”; P. Carpentieri, *Art. 101*, in R. Tamiozzo (coordinato da), *Il Codice dei beni culturali*, cit., 434 ss..

<sup>15</sup> P. Carpentieri, *Fruizione*, cit.: “la fruizione – intesa come mantenimento del bene in condizioni tali da poter espletare (articolo 101, comma 3, codice) il servizio di offerta alla pubblica fruizione – costituisce un *prius* rispetto alla valorizzazione. Le attività di valorizzazione migliorano la fruibilità del bene, incrementando la fruizione. Come acutamente evidenziato dalla 7<sup>a</sup> Commissione del Senato, nel parere reso il 18 dicembre 2003 sullo schema di Codice, “è indubbio che la fruizione precede la valorizzazione, in quanto inscindibilmente connessa alla tutela, della quale rappresenta lo sbocco necessario”, poiché “la valorizzazione interviene su un bene già tutelato e quindi, di regola, già fruibile”. La fruizione, dunque, lungi dall’essere una sorta di “terra di nessuno”, di limbo intermedio e non ben definito tra tutela e valorizzazione, costituisce la cerniera che consente la saldatura e il funzionamento del raccordo essenziale tra tutela e valorizzazione”. Considerazioni analoghe sono svolte da G. Leone e A.L. Tarasco, *Art. 6*, in G. Leone e A.L. Tarasco, *Commentario, al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 68. Cfr., inoltre, G. Severini, *Artt. 1-2*, cit., 33 ss.; Id., *Artt. 6-7*, *ivi*, 70-71.

Come evidenziato dalla dottrina<sup>16</sup>, la valorizzazione non costituisce un elemento indefettibile nell'ordinamento di settore del patrimonio culturale, diversamente dalla offerta alla fruizione, intesa quest'ultima come apprestamento dei mezzi minimi per il pubblico godimento<sup>17</sup>.

Nell'ambito dell'azione pubblica, la valorizzazione ha però progressivamente occupato uno spazio crescente, sino all'affermazione del principio della doverosità della valorizzazione pubblica da parte dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Il fenomeno è connesso all'accentuarsi della rilevanza degli obiettivi di fruizione rispetto a quelli di salvaguardia, alla ripartizione delle competenze (su cui *infra*), alla ricerca di un'utilità ulteriore dei beni culturali rispetto a quella propriamente intellettuale<sup>18</sup>.

Ma le questioni relative a cosa esattamente intendere per valorizzazione e a cosa propriamente identifichi questa utilità ulteriore hanno costituito oggetto di ampio dibattito in dottrina<sup>19</sup>.

Certamente è da escludere che valorizzare possa significare incrementare il valore di scambio del bene, stante la finalizzazione della normativa settoriale alla conservazione e alla fruizione pubblica<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 55.

<sup>17</sup> Cfr. G. Leone e A.L. Tarasco, *Art. 6*, cit., 68, i quali rilevano che, sebbene la distinzione tra funzione e servizio pubblico divenga progressivamente meno nitida, dissolvendosi in un concetto unitario di compito o di attività pubblica" (così M.R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 341), la fruizione può essere definita come una funzione ed un servizio pubblico: "essa è *funzione* in quanto realizza e mantiene le condizioni per consentire l'utilizzazione pubblica del bene culturale; è *servizio pubblico* giacché comprende le attività idonee a consentire che il valore culturale del bene sia godibile dalla collettività". Pertanto, proseguono gli Autori, "La fruizione è funzione mediana tra tutela e valorizzazione pensata dal legislatore (anche) per attenuare la contrapposizione tra tutela e valorizzazione ideata nel d.lgs. n. 112/98 e costituzionalizzata nell'art. 117, commi 2 e 3, Cost.", per cui allo Stato competono non solo le funzioni tipiche di tutela, ma anche le attività necessarie "per garantire livelli minimi di utilizzazione pubblica".

<sup>18</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 55 e 71, che evidenzia che la doverosità della valorizzazione da parte di Stato, regioni ed enti territoriali "ha titolo nella previsione dell'art. 1, comma 3".

<sup>19</sup> Cfr. P. Carpentieri, *Fruizione*, cit.: "l'idea della valorizzazione oscilla tra due poli concettuali essenziali: valorizzazione come potenziamento dell'espressione del valore culturale del bene (ad es.: ricollocare i reperti delle ville pompeiane, all'interno del museo nazionale archeologico di Napoli, in ambienti che riproducono il contesto architettonico del rinvenimento, in modo da rendere meglio fruibile e leggibile il valore culturale del reperto); valorizzazione del bene culturale come criterio di gestione dell'istituto della cultura capace di autofinanziarsi secondo canoni di efficienza-efficacia economicità dell'agere amministrativo"; G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, II, 325.

<sup>20</sup> G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, 3, e in G. Mor-

Parimenti da escludere è che con essa si faccia riferimento al valore intrinseco del bene culturale, che è realtà indipendente e preesistente alle forme di governo dei beni stessi<sup>21</sup>. A tale ultimo proposito particolarmente significativi risultano i chiarimenti forniti dalla Corte costituzionale in merito al rapporto tra restauro e valorizzazione: premesso che il restauro “implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell’identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo”<sup>22</sup>, la Corte ha sottolineato che “Attraverso le operazioni di restauro può giungersi anche alla valorizzazione dei caratteri storico-artistici del bene, che è cosa diversa, però, dalla valorizzazione del bene al fine della fruizione; quest’ultima, infatti, non incidendo sul bene nella sua struttura, può concernere la diffusione della conoscenza dell’opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione negli spazi espositivi”<sup>23</sup>.

Piuttosto, la valorizzazione ha riguardo al valore d’uso<sup>24</sup> o all’utilità traibile da chi può fruire del bene o vi si può riferire: mentre per i fruitori del bene viene in rilievo un’utilità culturale (quale l’accrescimento delle conoscenze), per gli operatori economici viene in rilievo un’utilità economica attinente a servizi collaterali o consistente nello sviluppo del territorio circostante<sup>25</sup>.

bidelli e A. Bartolini (a cura di), *L’immateriale economico*, cit., 26: “Nella polisemia di “valorizzazione” si annida un’insidia del linguaggio giuridico. L’accezione del Codice - non diretta allo sviluppo del mercato delle cose d’arte - si impronta non al valore di scambio (l’oggettivo prezzo di mercato della proprietà: lo scambio dietro denaro), ma al valore d’uso (la capacità di dare soggettive utilità e di soddisfare bisogni personali, il potenziale produttivo di ulteriore ricchezza). Del resto, l’aumento dell’offerta dovrebbe portare a diminuire il valore del bene anziché aumentarlo”.

<sup>21</sup> P.G. Ferri, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987; T. Alibrandi, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1998, 1641.

<sup>22</sup> Così anche Corte cost., 10 giugno 1993, n. 277, in *Regioni*, 1994, 534, con commento di G. Clemente di San Luca.

<sup>23</sup> Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9, in *Riv. giur. edil.*, 2004, I, 375: la Corte si è occupata del riparto delle competenze regolamentari in tema di requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici.

<sup>24</sup> Per tale si intende “la capacità di dare soggettive utilità e di soddisfare bisogni personali, il potenziale produttivo di ulteriore ricchezza”: così G. Severini, *L’immateriale*, cit..

<sup>25</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 59: “l’utilità può infatti consistere nell’induzione di un valore aggiunto di scambio per i mercati concentrici dei servizi esercitati collateralmente (c.d. servizi aggiuntivi e strumentali) o nel territorio medesimo, può produrre economie esterne e può costituire un volano economico e qualificante dell’area”; Id., *L’immateriale*, cit., 27, che spiega come questa nuova e indiretta utilità economica si formi per cerchi concentrici: “va dai servizi esercitati collateralmente (c.d. servizi aggiuntivi e strumentali”) al vasto indotto nel territorio satellite; produce economie esterne e fa da volano dell’area circostante”.



Secondo tale impostazione, pertanto, l'economicità della valorizzazione è indiretta, per ciò che essa prende in considerazione i beni culturali come elementi di attrazione di un territorio, nell'ambito di modelli di sviluppo fondati sulle identità locali e sulla valorizzazione delle risorse dei territori (il bene culturale è volano del turismo e di numerosi servizi collaterali che possono far crescere l'economia del territorio), oppure come beni di cui è utilizzabile l'immagine (es. sponsorizzazione) o ai quali sono connessi vantaggi tributari (mecenatismo), o con riferimento ai quali è possibile la gestione indiretta di servizi aggiuntivi<sup>26</sup>.

Il bene culturale non è inteso, quindi, come fattore produttivo di reddito in sé (nel qual caso la fruizione sarebbe un effetto indiretto della gestione imprenditoriale), ma il processo di valorizzazione ha la capacità di produrre impatti economici, nonché di generare esternalità positive in relazione alle attività e ai servizi attivati dalla sua gestione. In tale senso, è stato anche detto che la valorizzazione economica, lungi dall'essere finalizzata alla stretta gestione economica e alla produzione di reddito, riguarda in realtà l'organizzazione da cui il bene è gestito, che è fattore di aumento della fruizione, di fornitura di servizi aggiuntivi e di agevolazione delle sponsorizzazioni<sup>27</sup>.

Del resto, che non si tratti di una mera messa a profitto economico di beni risulta dalla stessa definizione di valorizzazione poc'anzi riportata, che pone l'accento sulla "fruizione pubblica", dando un'indicazione di obiettivo e prescrivendo la strumentalità della valorizzazione ad essa<sup>28</sup>.

La valorizzazione economica<sup>29</sup> - che ha carattere "non essenziale, acces-

---

<sup>26</sup> Cfr. G. Severini, *L'immateriale*, cit., 29, che osserva che, "se per i beni culturali pubblici la valorizzazione va orientata alla fruizione pubblica, i servizi aggiuntivi che circondano il bene culturale sono per i concessionari fonti di reddito d'impresa e la loro disponibilità è vista come di un bene strumentale d'impresa. Dal loro punto di vista, la "valorizzazione" è sinonimo di gestione imprenditoriale dei beni culturali".

<sup>27</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 64; *Id.*, *L'immateriale economico*, cit., 28.

<sup>28</sup> Cfr. T. Alibrandi, *Valorizzazione e tutela*, cit., 1640, che spiega come la valorizzazione miri ad apprestare "mezzi diretti a consentire, accrescere o migliorare la possibilità di accesso conoscitivo ai beni culturali", in quanto va ricostruita intorno ad un connotato essenziale del bene culturale, quale è la "istituzionale destinazione alla fruizione da parte della collettività"; G. Severini, *L'immateriale*, cit., 28, che richiamando S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673, evidenzia che la valorizzazione in senso economico può essere "non nel senso che l'attività culturale diventi funzionale alla gestione economica e alla produzione di reddito, bensì nel senso che la produzione di reddito da parte dei beni culturali consente maggiori entrate: e che maggiori entrate possono assicurare migliore tutela e fruizione più ampia dei beni culturali".

<sup>29</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale*, cit., 326: "c'è una valorizzazione culturale ... e c'è una valorizzazione economica, che riguarda la produzione di un valore economico aggiunto utilizzando come attrattore il bene culturale e che va a vantaggio dell'utilizzatore

sorio e indiretto, strumentale e subordinato” alla valorizzazione culturale (che resta, coerentemente all’art. 9 Cost., obiettivo prioritario)<sup>30</sup> – può peraltro interagire virtuosamente con la valorizzazione culturale, attraendo risorse per la tutela propriamente detta del bene stesso<sup>31</sup> e, in tale modo, incrementando le possibilità di accesso e fruizione<sup>32</sup>.

Ciò spiega perché il Codice – pur canonizzando nell’art. 6 la valorizzazione culturale<sup>33</sup> - si occupi anche della valorizzazione economica, disciplinando gli strumenti operativi; ciò anche allo scopo di attrarre risorse esterne all’amministrazione<sup>34</sup>.

Come sottolineato dalla dottrina, la valorizzazione culturale “genera l’occasione di una valorizzazione economica, attraverso l’uso della dimensione immateriale, come immagine (es. sponsorizzazione) o con i vantaggi tributari (mecenatismo), o con la gestione o con i servizi aggiuntivi per il pubblico, o con la concessione di spazi pubblici o attraverso la riproduzione (mediatica o no)”. Si configura, in tale modo, un *circolo virtuoso*, che ha inizio dalla tutela – indispensabile -, prosegue con la valorizzazione culturale, “che è funzionale alla fruizione”, continua con la valorizzazione economica, “incentrata e legata a filo doppio con la fruizione nelle sue varie forme, che infine genera risorse per la tutela”<sup>35</sup>.

Una considerazione positiva della dimensione economica della valorizzazione – come sopra intesa – viene dedotta dalla dottrina anche dall’inseri-

---

(concessionario) o degli operatori del territorio circostante (esercizi turistici, ecc.). In senso analogo G. Morbidelli, *Introduzione*, cit., 4.

<sup>30</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 59; Id., *Il patrimonio culturale*, cit., 326: la valorizzazione economica deve essere “*in concreto* compatibile e convergente” con quella culturale e con la tutela.

<sup>31</sup> G. Morbidelli, *Introduzione*, cit., 4, che evidenzia come la dimensione economica costituisca un fattore di tutela perché attiva risorse e investimenti finalizzati alla tutela stessa.

<sup>32</sup> S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela*, cit., 673; D. Vaiano, *La valorizzazione*, cit., 62-63; Id., *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, 126; M. Ainis e M. Fiorillo, *I beni culturali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2000, 1079; Id., *L’ordinamento della cultura*, cit., 226; G. Severini, *L’immateriale*, cit., che osserva che “L’economicità della valorizzazione è dunque anzitutto contestuale e indiretta: usa il bene culturale come attrattore. A sua volta, l’utilità economica irradiata può interagire con la miglior fruizione del patrimonio, richiamando capitali e risorse che alimentano la possibilità di miglior godimento pubblico”.

<sup>33</sup> G. Morbidelli, *Introduzione*, cit., 4.

<sup>34</sup> L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, 785.

<sup>35</sup> G. Morbidelli, *Introduzione*, cit., 4. Cfr. C. Tosco, *I beni culturali*, cit., 135, che richiama il modello economico della “fabbrica della cultura” proposto da Walter Santagata (W. Santagata, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo*, Bologna, 2007).

mento nella definizione recata dall'art. 6 del termine "utilizzazione" in aggiunta alla fruizione<sup>36</sup>, potendo ravvisarsi in esso un uso dei beni culturali diverso dal godimento pubblico compreso l'uso in chiave economica<sup>37</sup>.

Va evidenziato un ulteriore fondamentale passaggio: la valorizzazione in senso economico dei beni culturali – che sia compatibile con la tutela e la conservazione – costituisce un dovere per le pubbliche amministrazioni, non solo perché risponde al principio del buon andamento ex art. 97 Cost., ma anche in quanto costituisce un modo per realizzare le finalità istituzionali, in un settore in cui scarseggiano le risorse per garantire l'effettività della tutela e della valorizzazione culturale<sup>38</sup>.

## **2. Le ragioni della distinzione: non solo decentramento, ma anche considerazione delle potenzialità economiche del bene culturale**

Il processo di "scorporo"<sup>39</sup> della valorizzazione dalla tutela è avvenuto in occasione del conferimento di una parte delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di beni culturali dallo Stato alle Regioni e agli altri enti territoriali ad opera del d.lgs. n. 112/1998. Nel dettaglio, gli artt. 117 e 118 Cost., nel testo originario, prevedevano una competenza regionale solo con riguardo a «musei e biblioteche di enti locali» e a detta indicazione si era attenuto il d.P.R. n. 3/1972 nell'ambito del primo processo di decentramento amministrativo. Un più ampio decentramento, a Costituzione invariata, era stato operato dal citato d.lgs. n. 112/1998: riservata allo Stato la tutela dei beni culturali, la valorizzazione (definita come attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ad incrementarne la fruizione) era stata oggetto di conferimento. Peraltro, anche in base alla vigente normativa, Stato, Regioni ed enti locali provvedono alla valorizzazione "ciascuno nel proprio ambito", sulla base, cioè, di un criterio dominicale: ciascun soggetto pubblico è abilitato a valorizzare i beni di cui abbia la disponibilità<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> L'art. 6, già citato nel testo, individua la finalità delle funzioni e delle attività in cui si sostanzia la valorizzazione nel "promuovere la conoscenza del patrimonio culturale" e "assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso".

<sup>37</sup> L. Casini, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 480.

<sup>38</sup> G. Morbidelli, *Introduzione*, cit., 4.

<sup>39</sup> P. Carpentieri, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urb. e app.*, 2003, 1018.

<sup>40</sup> Nell'ambito della valorizzazione ciascun soggetto è competente a porre in essere ogni attività, incluse quelle regolamentari, relativamente ai beni di cui abbia la disponibilità. Cfr. Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26, in *Foro it.*, 2005, I, 1998, per un commento alla quale cfr. A.M. Poggi, *La Corte torna sui beni culturali (brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/04)*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2004. La decisione della Corte scaturisce da un ricorso promosso da alcune Regioni nei confronti dell'art.

La l. cost. n. 3/2011 con la modifica dell'art. 118 Cost. ha poi costituzionalizzato, in tema di riparto delle funzioni amministrative, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e, con la riscrittura dell'art. 117 Cost., ha amplificato la distinzione tra le due materie della tutela e della valorizzazione, iscrivendole nella competenza legislativa, rispettivamente, esclusiva statale e regionale concorrente<sup>41</sup>.

Il Codice del 2004 è stato elaborato proprio allo scopo di adeguare la disciplina nelle materie in questione alla riforma del Titolo V. All'art. 4, esso attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali la titolarità delle funzioni di tutela.

La *ratio* dell'attribuzione è quella di "garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela"; pertanto, nel bilanciamento dei principi di cui all'art. 118 Cost., è stata data preferenza a quello di unitarietà (inteso come omogeneità e garanzia di standard minimi di tutela uniformi), nel presupposto che i beni culturali esigano una strategia di tutela ispirata a criteri di organicità di intervento<sup>42</sup>.

A tale *ratio* si aggiunge l'ulteriore motivazione di evitare che limitazioni alla proprietà e all'iniziativa economica - derivanti dalle misure di tutela - siano condizionate dal legame politico elettorale del livello territoriale di governo<sup>43</sup>. È stato osservato, infatti, che la tutela si esplica prevalentemente nell'esercizio di funzioni di conformazione autoritativa della pro-

---

33 l. 448/2001 (finanziaria 2002) che riconosceva al Ministero il potere di "dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico", con l'intermediazione di un regolamento ministeriale di delegificazione. Le Regioni ricorrenti avevano addotto la violazione del co. 3 dell'art. 117 Cost. (nella parte in cui la norma disciplina, con norme di dettaglio, la materia della valorizzazione riconducibile alle materie di competenza concorrente regionale) e del co. 6 del medesimo art. 117 Cost. (in quanto attributivo al Ministro di una potestà regolamentare in una materia di competenza regionale). Dall'applicazione del criterio c.d. dominicale, lo Stato è legittimato ad esercitare con riferimento ai propri beni culturali anche la potestà regolamentare in materia di valorizzazione.

<sup>41</sup> La l. cost. n. 88/2016 - che sarà sottoposta a referendum confermativo nelle more della pubblicazione del presente contributo - riscrive l'art. 117 Cost. assegnando alla potestà legislativa esclusiva statale la materia "tutela e valorizzazione dei beni culturali".

<sup>42</sup> P.L. Portaluri, *Art. 4*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni*, cit., 42. La *ratio* risulta più evidente ove si consideri che il Codice inserisce nella tutela le attività consistenti nell'apposizione del vincolo, diretto e indiretto, nel rilascio di autorizzazioni, nella fissazione di prescrizioni o divieti, nelle approvazioni e in altri provvedimenti diretti a garantire la conservazione e l'integrità dei beni in questione, nel controllo sulla circolazione, nonché le occupazioni ed espropriazioni.

<sup>43</sup> P. Carpentieri, *Fruizione*, cit..

prietà e di apposizione di limiti alla libertà d'uso del bene. La valorizzazione, ove non consista in attività materiale, comprende, invece le attività relative all'adozione di provvedimenti di concessione necessari per l'organizzazione e la gestione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico di cui all'art. 117 del Codice (come gestione punti vendita, servizi di informazione, guida ed assistenza didattica, organizzazione di mostre) e quelle finalizzate alla promozione di studi e ricerche (art. 118), nonché la sponsorizzazione (art. 120)<sup>44</sup>. Tramite la valorizzazione, quindi, l'ordinamento, nel perseguire l'interesse pubblico rappresentato dal valore culturale del bene, assicura dei vantaggi a soggetti che si trovano in un particolare rapporto con il bene, di appartenenza - tramite esenzioni, agevolazioni, deroghe al diritto comune, contributi, ecc.) -, di concessione o di fruizione<sup>45</sup>.

Come emerge già nella riportata definizione recata dall'art. 6 del Codice, la valorizzazione si esplica, dunque, in "funzioni" oggetto di esercizio e in "attività", distinguendosi nel relativo ambito tra funzione pubblica di valorizzazione, che si attua mediante atti di regolazione, di organizzazione e di disciplina, a necessaria connotazione pubblicistica, ed operazioni materiali di valorizzazione del bene culturale<sup>46</sup>.

Oltre a servire ad identificare le competenze conservate allo Stato, la distinzione tra tutela e valorizzazione ha acquisito recentemente importanza sotto altro rilevante profilo: mentre le funzioni di tutela devono rimanere di competenza pubblica statale, i compiti di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica possono essere affidati dallo Sta-

---

<sup>44</sup> P. Carpentieri, *Fruizione*, cit.: "la tutela si esprimerebbe attraverso misure autoritative di definizione dello statuto e del regime giuridico del bene culturale (riconoscere, conservare, proteggere), mentre la valorizzazione consisterebbe nella previsione di ausilli e sussidi alle attività di corretta gestione del bene culturale, attraverso l'erogazione di utilità o di servizi inerenti al bene".

<sup>45</sup> Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, in *Giur. cost.*, 2003, 2. In dottrina D. Vaiano, *La valorizzazione*, cit., 69, che osserva come "il legislatore abbia ascripto al concetto di *tutela* «ogni disciplina che *abbia l'effetto di regolare, limitare, inibire o comunque conformare* ... la condotta di soggetti pubblici o privati, affinché questa non risulti pregiudizievole per l'integrità fisica dei beni e la conservazione in senso stretto», e di converso al concetto di *valorizzazione* ogni disciplina attraverso la quale «l'ordinamento, nel perseguire l'interesse pubblico rappresentato dal valore culturale del bene, *assicura dei vantaggi a soggetti che si trovano in un particolare rapporto con il bene stesso; rapporto che può essere sia di appartenenza, ... sia di concessione ... sia di semplice fruizione*, come avviene per l'utente di un servizio culturale»; P. Caputi Jambrenghi, Artt. 3-6, in A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 47.

<sup>46</sup> Su tale distinzione N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino, 2002, 230.

to e, in generale, dai soggetti pubblici a soggetti privati<sup>47</sup>. L'attenzione alla nozione di valorizzazione si spiega, allora, per il riconoscimento del potenziale ruolo attivo e di sviluppo che, in ordine a tali attività, può essere svolto dai soggetti privati<sup>48</sup>.

L'art. 115 del Codice prevede, a tale proposito, che le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica possano essere gestite in forma diretta o indiretta, tramite concessione a terzi (*infra* par. 3).

Nell'ambito del privato che sia interessato alla valorizzazione ad iniziativa pubblica, è necessario peraltro distinguere tra due realtà profondamente diverse (cui corrispondono ruoli diversi anche nel settore dei beni culturali): da un lato, quella *profit* (persone fisiche o giuridiche), collegata all'art. 41 Cost. e retta dai principi di concorrenza e non discriminazione tra imprese e che quindi si rapporta all'amministrazione nel rispetto nella normativa di origine eurounitaria in tema di contratti pubblici; dall'altro lato, quella *no profit*, che si rapporta all'amministrazione secondo il principio di sussidiarietà e che si basa sulla libertà di manifestazione del pensiero, di associazione e sulla tutela del pluralismo (artt. 21, 18, 2 e 33 Cost.)<sup>49</sup>. Mentre i privati che agiscono a fine di lucro sono mossi dall'obiettivo di valorizzazione economica, quelli senza fine di lucro (come le fondazioni *ex* bancarie) sono mossi da un atteggiamento altruistico di promozione, anche economica, del territorio.

Tale attività di valorizzazione viene qualificata dal Codice come servizio pubblico, e come tale deve conformarsi ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione enunciati nell'art. 111, co. 3, del Codice<sup>50</sup>. In ragione di detta qualificazione, il successivo art. 114 detta norme finalizzate ad assicurare "livelli minimi uniformi di qualità" delle attività di valorizzazione su beni di pertinenza pubblica, la cui fissazione è demandata a Ministero, regioni ed enti pubblici territoriali, anche con il concorso di università, e il cui rispetto si impone ai soggetti (anche concessionari,

<sup>47</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 76: "Il criterio dominicale, insieme all'implicito riconoscimento che la valorizzazione privata su cose di cui si ha la disponibilità è libera (art. 111, comma 4, e 113), e la considerazione che la v. consiste essenzialmente in attività materiali, portano ad escludere un soggetto eminente della valorizzazione".

<sup>48</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali*, cit., 120 ss..

<sup>49</sup> M. Cammelli, *Pluralismo e cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciuolo (a cura di), *Diritto e gestione*, cit., 180.

<sup>50</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 76: "L'attività materiale di valorizzazione pubblica è tendenzialmente non autoritativa, non ablatoria e non coercibile; è surrogabile e deve essere conforme ai principi di derivazione europea in materia di servizi pubblici".

in caso di gestione indiretta) che, ex art. 115, assumano la gestione delle attività di valorizzazione<sup>51</sup>.

La valorizzazione, quindi, è interessata dall'operatività, anche contestuale, delle istanze di sussidiarietà verticale e orizzontale<sup>52</sup>. In tale senso, l'art. 6, co. 3, del Codice dispone che "la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale": non solo di quello nella disponibilità dei privati, ma anche di quello di appartenenza pubblica<sup>53</sup>, con il definitivo accoglimento dell'idea che le attività strumentali a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e a migliorare la fruizione pubblica di esso non devono essere necessariamente gestite in via diretta dalla p.A. per poter essere orientate al perseguimento degli interessi pubblici<sup>54</sup>.

I privati, pertanto, possono interessarsi della valorizzazione sia dei beni nella loro disponibilità, sia dei beni di appartenenza pubblica<sup>55</sup>; il principio è ribadito dall'art. 111, co. 1, del Codice che, nel definire il contenuto delle "attività di valorizzazione", dispone che "a tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati".

Trova così applicazione anche nel settore della valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica la distinzione tra titolarità e gestione del servizio pubblico, quest'ultima affidabile, tramite concessione, a privati<sup>56</sup>. Con riguardo alla valorizzazione ad iniziativa privata, essa è considerata, ove

---

<sup>51</sup> Sulla qualificazione dell'attività di valorizzazione come servizio pubblico cfr. D. Vaiano, *La valorizzazione*, cit., 88 ss., specialmente 92 dove si osserva che la previsione dell'art. 114, relativa ai "Livelli di qualità della valorizzazione", "non si comprenderebbe – ed anzi, non sarebbe possibile imporre – se non si trattasse di attività ascrivibili alla nozione del servizio pubblico in senso proprio"; inoltre il carattere uniforme prescritto dal Codice per i livelli di qualità in questione "rinvia chiaramente all'analoga necessità di uniformità in tutte le regioni italiane dei livelli essenziali di assistenza (i c.d. L.E.A.) che debbono essere garantiti nell'erogazione delle prestazioni strumentali al soddisfacimento dei diritti civili e sociali richiesta dall'art. 117 Cost., secondo comma: il che naturalmente avviene attraverso l'erogazione di servizi pubblici". Si v., inoltre, A.L. Tarasco, *Art. 111*, in G. Leone e A.L. Tarasco, *Commentario*, cit., 691.

<sup>52</sup> G. Volpe, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Padova, 2013, 319.

<sup>53</sup> C. Barbati, *I soggetti*, in C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciuolo (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, cit., 128; Id., *Art. 6*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 79.

<sup>54</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione*, cit., 87.

<sup>55</sup> Con riguardo alla valorizzazione di beni culturali privati, i privati "partecipano" in senso lato al complessivo sistema di valorizzazione nazionale; con riguardo alla valorizzazione di beni culturali pubblici, viene canonizzato il principio di sussidiarietà orizzontale: P. Carpentieri, *Art. 6*, in R. Tamiozzo (coordinato da), *Il Codice*, cit., 21.

<sup>56</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione*, cit., 88, nonché 96.

svolta, particolarmente meritevole, ricevendo la qualificazione, nell'art. 111, co. 4, di "attività socialmente utile" di cui è riconosciuta la "finalità di solidarietà sociale"<sup>57</sup>.

La distinzione, ricavabile dall'art. 111 del Codice, tra *iniziativa* e *concreta gestione* delle attività di valorizzazione prelude alla possibilità di una loro esternalizzazione nelle forme indicate dall'art. 115 del medesimo Codice<sup>58</sup>.

Si tratta di attività che per i privati non è doverosa, ma il loro apporto anche con riguardo alla valorizzazione ad iniziativa pubblica è elevato dal Codice (art. 6, co. 3, citato) ad obiettivo<sup>59</sup>.

Dal principio partecipativo alla valorizzazione pubblica e dai principi fondamentali enunciati nell'art. 111 del Codice - che presuppongono l'interesse dei soggetti privati - emerge, inoltre, la considerazione positiva da parte del legislatore della dimensione economica della valorizzazione (*supra* par. 1), strumentale alla migliore fruizione pubblica del patrimonio<sup>60</sup>.

In definitiva, come evidenziato dalla dottrina, ciascun soggetto, pubblico o privato che sia, valorizza i propri beni culturali, eventualmente affidandoli a terzi nelle forme e alle condizioni previste dalla legge, e ferma la possibilità di accordarsi con altri soggetti per una valorizzazione congiunta se questo favorisce il risultato<sup>61</sup>.

La presenza di una pluralità di attori (pubblici e privati) rende il sistema dei beni culturali necessariamente pluralistico<sup>62</sup>, nell'ambito del quale compiti e competenze sono articolate sia sul piano funzionale - tutela e valorizzazione - che istituzionale - Ministero, amministrazioni regionali e locali, privati<sup>63</sup>. Il riparto di competenze fra i vari livelli di governo non avviene per "materie", ma per "funzioni", coniugando un criterio finalistico - lo scopo della funzione - con un criterio di appartenenza, tenendo cioè conto del soggetto che ha la disponibilità del bene: mentre la tutela è assegnata alla competenza legislativa ed amministrativa esclusiva statale, la valorizzazione è assegnata alla competenza regionale - di tipo concorrente - per i

<sup>57</sup> Si consideri anche l'art. 101, ult. comma, del Codice che dispone che le strutture espositive e di consultazione e i luoghi della cultura elencati al comma 1 del medesimo articolo appartenenti a soggetti privati ed aperti al pubblico "espletano un servizio privato di utilità sociale".

<sup>58</sup> A.L. Tarasco, *Art. 111*, cit., 690.

<sup>59</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 62.

<sup>60</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 66.

<sup>61</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale*, cit..

<sup>62</sup> M. Cammelli, *Pluralismo e cooperazione*, cit., 176.

<sup>63</sup> Sul ruolo dei privati nel sistema dei beni culturali C. Barbati, *I soggetti*, cit., 126 ss..



beni che non sono statali<sup>64</sup>; nel rapporto con le autonomie locali rilevante è il ruolo del principio di sussidiarietà verticale.

Principale conseguenza del pluralismo del sistema è la necessità di ricercare forme di cooperazione tra i diversi attori, variamente articolate a seconda che la cooperazione sia pubblico/pubblico o pubblico/privato e, nell'ambito di quest'ultima, con soggetti *profit* o *no profit*.

Prende atto di ciò l'art. 7 del Codice, il quale dispone che integrazione e coordinamento delle attività di valorizzazione dei beni pubblici sono obiettivi doverosi per le amministrazioni pubbliche territoriali.

Coerentemente con tale indicazione generale, il Codice declina i seguenti ulteriori principi (tali da imporsi anche al legislatore regionale che intervenga nella materia della valorizzazione dei beni non appartenenti allo Stato): integrazione tra offerta dei servizi culturali appartenenti a soggetti pubblici territoriali diversi; programmazione coordinata delle iniziative secondo il metodo della concertazione; *favor* per il coinvolgimento dei privati.

A questi si aggiunge il principio della subordinazione dell'attività di valorizzazione alle esigenze della tutela (art. 6, co. 2, del Codice), che rappresenta un presidio rispetto ad una possibile evoluzione ad appiattare gli obiettivi culturali su quelli dell'utile economico, dovendo attuarsi la valorizzazione in forme compatibili con la tutela e che siano tali da non pregiudicarne le esigenze<sup>65</sup>: la relazione di sovraordinazione gerarchica delle esigenze di tutela sulla valorizzazione conforma l'estensione e le modalità degli altri interventi in materia di beni culturali<sup>66</sup> e condiziona la scelta delle modalità di destinazione alla pubblica fruizione<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> In argomento, *ex multis*, C. Barbati, *I soggetti*, cit., 125; D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali*, cit., 18; M. Ainis e M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, cit., 279. A livello normativo si tenga conto di quanto disposto dagli artt. 7, co. 1, 102, co. 2, e 112, co. 2, del Codice.

<sup>65</sup> Cfr. G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 67, secondo cui la previsione "definisce non più un limite, ma una vera e propria relazione di sovraordinazione gerarchica delle esigenze di tutela sulla valorizzazione, al fine di assicurare la prevalenza della funzione conservativa, esplicita con la tutela".

<sup>66</sup> C. Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 2004, 1, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it); Id., *Art. 6*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 92.

<sup>67</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011, 86, che sottolinea il definitivo superamento dell'idea "che possa esistere una contrapposizione pratica e concettuale tra il conservare ed il valorizzare, quasi fossero questi i termini confliggenti di un "dilemma radicale" e non invece, entrambi, obiettivi parimenti imprescindibili da perseguire, che sarebbe vano tentare di sciogliere in un'alternativa tra estremi, occorrendo piuttosto interrogarsi sulle modalità operative, sui protocolli tecnici e sui criteri

L'obiettivo della leale collaborazione tra gli enti territoriali titolari della funzione di valorizzazione è perseguito attraverso un sistema ispirato ai principi della concertazione tra enti e della consensualità, che si declinano in una regola di coordinamento, armonizzazione ed integrazione della gestione dei beni di appartenenza pubblica<sup>68</sup>. Viene delineato un sistema di concertazione articolato in più livelli integrati verticalmente<sup>69</sup> - corrispondenti a tre distinte fasi della valorizzazione pubblica, strategica, programmatica e, infine, gestionale -, che scandiscono il passaggio dall'indirizzo politico alla gestione operativa nel campo della valorizzazione<sup>70</sup>.

Viene attribuito un ruolo centrale all'accordo, su base regionale o sub-regionale (per ambiti omogenei, definiti bacini culturali), che Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali possono stipulare, quale strumento convenzionale di gestione dei processi decisionali ed operativi per la definizione di strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione<sup>71</sup>, sulla cui base elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica (art. 112).

È previsto che gli accordi (conclusi nella fase strategica) possano riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati (art. 112, co. 4).

Le attività di valorizzazione possono dare luogo, a valle degli accordi (art. 112, co. 5), alla costituzione di appositi soggetti giuridici, cui affidare - nella fase programmatica o pianificatoria - l'elaborazione e lo sviluppo dei piani strategici di sviluppo culturale (altrimenti, in alternativa, elaborati

---

di compatibilità da porre a guida della valorizzazione che possano consentire la loro conciliazione”.

<sup>68</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione*, cit., 76. Cfr., inoltre, C. Tosco, *I beni culturali*, cit., 127.

<sup>69</sup> G. Severini, *Art. 112*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni*, cit., 854.

<sup>70</sup> G. Sciullo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni*, in *Aedon*, 2006, 2, il quale rileva, peraltro, come detta scansione “resta ad individuare momenti logici, ma non si traduce (irrigidendosi) in un’articolazione procedurale necessaria, con fasi dotate di individualità formale”.

<sup>71</sup> Detti accordi hanno natura di strumenti di programmazione negoziata e hanno ad oggetto la perimetrazione del bacino culturale, l'individuazione dei beni culturali da valorizzare e la definizione delle linee generali del progetto di sviluppo delle attività di valorizzazione come definite dall'art. 111, co. 1, del Codice (“costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero ... messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6”). Come osservato da G. Severini, *Art. 112*, cit., 857, nell'accordo viene anche delineata (ai sensi dell'art. 6, co. 3, del Codice) l'eventuale partecipazione di privati, singoli o associati, all'attività di valorizzazione, come illustrato più avanti nel testo.

congiuntamente dagli attori dell'accordo). A tali soggetti – che corrispondono ad un modello di partenariato istituzionalizzato - possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione (persone fisiche o soggetti imprenditoriali) e persone giuridiche private senza fine di lucro anche se non dispongono di beni culturali da valorizzare (come associazioni e fondazioni), con l'espressa condizione per queste ultime che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto.

Dall'analisi del sistema, risultano escluse, quindi, dalla fase strategica sia le persone giuridiche non lucrative che le figure private imprenditoriali, che non siano proprietarie di beni culturali, in ragione della connotazione pubblicistica della fase. Il terzo settore è ammesso propriamente nella fase programmatica diretta a selezionare e scegliere le strategie concrete di valorizzazione tramite il piano strategico (per quanto la dottrina abbia comunque evidenziato che la partecipazione a detta fase presupponga una previa adesione volontaria ai contenuti strategici formulati nell'accordo, tramite ad esempio protocolli di intesa<sup>72</sup>), con esclusione in ogni caso delle figure imprenditoriali private non proprietarie di beni culturali.

Il sistema di concertazione descritto costituisce l'esito delle modifiche apportate dal legislatore nel 2006 al testo dell'art. 112 del Codice<sup>73</sup>, orientate "a ridefinire e riposizionare il ruolo del partenariato istituzionale pubblico-privato, innalzandolo da quello operativo e gestorio ..., a quello programmatico e pianificatorio"<sup>74</sup>, seppure con una delimitazione dei soggetti ammessi. In tale modo, i soggetti che perseguono scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico – come le fondazioni ex bancarie – possono essere coinvolti nell'attività di messa in sistema delle risorse del territorio oggetto dell'accordo, non limitandosi ad un'attività meramente gestoria (come prevista dall'art. 121 del Codice).

L'attuale versione dell'art. 112 prevede, quindi, la scissione tra fase di elaborazione delle scelte strategiche (necessariamente pubblica e partecipata in adesione *ex post* da soggetti non lucrativi) e fase di gestione e attuazione concreta delle strategie – esternalizzabile in gestione indiretta ai sensi dell'art. 115 del Codice - e l'inserimento tra le due di una fase programmatica eventualmente affidabile ad un soggetto terzo, configurato come *in house*, al quale, nei limiti anzidetti, possono partecipare soggetti privati. Questo soggetto è appositamente costituito – di cui il Codice non

<sup>72</sup> G. Severini, Art. 112, cit., 856.

<sup>73</sup> L'art. 112 del Codice è stato modificato dall'art. 2, co. 1, lett. ff), d.lgs. n. 156/2006.

<sup>74</sup> G. Severini, Art. 112, cit., 856.

specifica la forma entro tipologie tassative – svolge un ruolo di “cabina di regia”<sup>75</sup>: trattandosi di partenariato non contrattuale e privo di rilevanza economica, la scelta dei soggetti non lucrativi che possano parteciparvi può essere di natura fiduciaria<sup>76</sup> (con le precisazioni che saranno svolte nel paragrafo 3 ove detti soggetti appositamente costituiti risultino essere conferitari dei beni da valorizzare).

Il sistema delineato appare più razionale rispetto a quello che precedeva l'intervento legislativo del 2006. Anteriormente, infatti, erano previsti accordi su base regionale, finalizzati a coordinare, armonizzare ed integrare le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica ed aventi come contenuto la definizione di obiettivi e la fissazione dei tempi e delle modalità di attuazione nonché delle forme di gestione: le scarse indicazioni davano luogo a genericità dei fini e sovrapposizione tra momento strategico, quello pianificatorio e quello attuativo<sup>77</sup>, con incertezze sulle modalità di scelta dei soggetti, anche privati, da coinvolgere (questi ultimi, in particolare, potevano intervenire tanto nella qualità di titolari di beni culturali coinvolti nelle politiche di valorizzazione, quanto indipendentemente dalla titolarità del bene da valorizzare<sup>78</sup>, ed essere indifferentemente persone fisiche, persone giuridiche non lucrative e soggetti imprenditoriali<sup>79</sup>).

L'attuale versione dell'art. 112 dispone, inoltre, che gli accordi strategici promuovano l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati (co. 4), in tale modo aprendo ad una integrazione intersettoriale con altre politiche territoriali e al coinvolgi-

<sup>75</sup> G. Severini, Art. 112, cit., 859.

<sup>76</sup> G. Severini, Art. 112, cit., 859. Per un'analitica analisi della questione cfr. G. Sciuolo, *Valorizzazione*, cit.; P.G. Rinaldi, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi di valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/2006. Una rilettura critica*, in L. Degrossi (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, 216.

<sup>77</sup> n argomento P. Carpentieri, Art. 112, in R. Tamiozzo (coordinato da), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 492.

<sup>78</sup> In argomento A.L. Tarasco, Art. 112, in G. Leone e A.L. Tarasco, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 702, che, in riferimento a tale sistema previgente e, in particolare, alla prevista partecipazione dei privati, sia titolari di beni culturali da valorizzare che non titolari, osserva che, “Per quanto distinti, i due profili non possono essere rigidamente contrapposti; se è vero che diverso è il ruolo giuridico svolto da privato nel primo (*legittimazione a disporre del bene*) e nel secondo caso (*vera e propria partecipazione contrattuale*), è difficile immaginare che ove il privato acconsenta l'attivazione di politiche pubbliche di valorizzazione su beni culturali propri non possa pure partecipare a definire gli altri contenuti di quegli stessi accordi; e ciò quantomeno sul piano della concreta *prassi negoziale*”.

<sup>79</sup> L. Zanetti, Art. 112, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 439; G. Severini, Art. 112, cit., 855.

mento di altri soggetti variamente interessati non direttamente alla valorizzazione, ma a servizi pubblici e attività anche economiche connesse (come, ad esempio, strutture e servizi destinati alla recettività o allo svago e settori produttivi tradizionali). La valorizzazione è così in grado di promuovere, tramite la creazione di economie esterne ai beni culturali, la valorizzazione territoriale, “innescando espressamente quel processo circolare grazie, al quale, in ritorno, si favorisce l’allargamento della platea dei fruitori”<sup>80</sup>.

I privati possono poi essere parte anche degli accordi, più limitati nella portata, previsti dal co. 9 dell’art. 112 del Codice, diretti a “regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali”. Si tratta di forme di integrazione orizzontale minore (pubblico-pubblico e pubblico-privato), mediante accordi tra amministrazione statale, regioni enti territoriali e privati interessati relativi ad ambiti culturali messi in sistema ai fini della fruizione, e che prescindono dalla stipulazione dell’accordo strategico.

### 3. Gestione diretta e gestione indiretta

La possibilità di affidare a privati attività e servizi connessi al patrimonio culturale e il loro coinvolgimento, non solo nella concreta gestione delle attività, ma anche, a monte, nella pianificazione strategica dello sviluppo culturale hanno costituito oggetto a partire dagli anni 90 del secolo scorso di una quantità notevole di interventi normativi. In particolare, a partire dal 1992 (anno del d.l. n. 433, convertito dalla c.d. Legge Ronchey n. 4/1993, con le prime forme di *outsourcing*<sup>81</sup>), il legislatore è ripetutamente intervenuto in argomento, nel tentativo, variamente definito, di coinvolgere capitali ed esperienze manageriali privati nella gestione e nella valorizzazione dei beni pubblici culturali, tramite forme di esternalizzazione o *outsourcing* e distinguendo il soggetto proprietario dei beni culturali dall’erogatore del servizio pubblico di gestione di essi.

---

<sup>80</sup> G. Severini, *Art. 112*, cit., 858, il quale rileva che “Deve trattarsi di progetti consoni alla preesistente e documentata connotazione culturale del territorio, in riguardo allo scopo fondamentale dell’art. 1, comma 2, per il quale «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura»”.

<sup>81</sup> La legge Ronchey aveva previsto l’affidamento ad imprese private di servizi aggiuntivi all’interno delle strutture museali, rappresentando in tale modo la “primigenia espressione della possibile affermazione, sul piano normativo, di una concezione più sensibile ad una visione imprenditoriale della gestione del bene culturale, aperta al contributo di soggetti privati, ancorché si fosse trattato di imprese operanti per mero scopo di lucro”: D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali*, cit., 127.

L'art. 115 del Codice distingue due modalità di gestione delle attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica. Mentre la gestione diretta è svolta tramite strutture organizzative interne alle amministrazioni - eventualmente anche in forma consortile pubblica -, dotate di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, la gestione indiretta è caratterizzata dal coinvolgimento di terzi. Lo strumento previsto per la gestione indiretta è la concessione, stante la natura di pubblico servizio propria dell'attività di valorizzazione ad iniziativa pubblica<sup>82</sup>.

I terzi sono selezionati mediante procedure di evidenza pubblica, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono oppure da parte dei soggetti giuridici costituiti ai sensi del co. 5 dell'art. 112 qualora essi siano conferitari dei beni. Quest'ultima condizione identifica le ipotesi in cui le amministrazioni decidano di partecipare al patrimonio di detti soggetti con il conferimento in uso dei beni che ad esse pertengono e che siano oggetto di valorizzazione<sup>83</sup>.

Stante, come visto, la possibilità che a detti soggetti partecipino privati proprietari dei beni culturali o soggetti *no profit*, il Codice si premura di specificare - per evitare conflitti di interessi<sup>84</sup> - il divieto per tali soggetti privati di essere individuati come concessionari in gestione indiretta delle attività di valorizzazione.

La posizione dei soggetti giuridici appositamente costituiti ai sensi del citato art. 112, co. 5, viene poi parificata dal Codice a quella delle amministrazioni pubbliche cui i beni pertengono quanto a poteri di controllo e vigilanza sulle attività del concessionario. Peraltro, il Codice ha premura di puntualizzare che anche in caso di conferimento dei beni in uso a tali soggetti, le p.A. titolari degli stessi conservano, parallelamente, il potere di vigilanza sul rapporto concessorio (art. 115, co. 6). A tale previsione si aggiunge quella contenuta nel successivo art. 116 che, in merito alla tutela dei beni culturali conferiti, o concessi in uso - come gli spazi necessari - per l'esercizio delle attività di valorizzazione oggetto di concessione<sup>85</sup>, dispone che detti beni restano "a tutti gli effetti" assoggettati al regime giuridico loro proprio e che, in particolare, le funzioni di tutela continuano ad essere esercitate dal Ministero.

<sup>82</sup> C. Barbati, *Le forme di gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciuolo (a cura di), *Diritto e gestione*, cit., 204.

<sup>83</sup> Detta possibilità è disciplinata dal co. 7 dell'art. 115 del Codice.

<sup>84</sup> S. Bellomia, *Art. 115*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni*, cit., 878.

<sup>85</sup> Ai sensi dell'art. 115, co. 8, del Codice.

Segue nell'articolato normativo la prescrizione della necessaria distinzione tra i soggetti preposti alla tutela e questi nuovi soggetti<sup>86</sup>, tramite il divieto per gli organi istituzionalmente preposti alla tutela di partecipare agli organismi di gestione dei soggetti giuridici. Si tratta di un'ulteriore applicazione della già riferita sovraordinazione gerarchica della tutela alla valorizzazione, la quale si traduce nella separazione tra attività di tutela e quella di gestione del servizio esternalizzato e nell'assegnazione al Ministero delle valutazioni relative alla tutela dei beni affidati in gestione indiretta, così sottraendole alle regole di decisione - maggioritarie - dell'organo collegiale di direzione dell'organismo di gestione<sup>87</sup>.

Quanto ai concessionari, il Codice non ne fornisce alcuna specificazione, ad eccezione del già esaminato divieto di assumere tale ruolo per i privati eventualmente partecipanti ai soggetti appositamente costituiti ex art. 112, co. 5.

Determinante della partecipazione dei privati è di regola l'utilità economica del territorio circostante, "considerata fattore generativo e conformativo dello sviluppo economico e sociale dell'area"<sup>88</sup>. La valorizzazione per definizione deve essere orientata all'obiettivo, non necessariamente redditizio, della fruizione pubblica. Si è ricordato, infatti, come non possa essere accolta la nozione di valorizzazione che intenda il bene culturale come mero fattore produttivo di reddito e, quindi, interpreti l'aumento della fruizione pubblica come un possibile - ma solo indiretto - effetto di una gestione del bene orientata al mercato. Anche a tale scopo, i rapporti con i concessionari delle attività di valorizzazione sono regolati da un'apposita fonte consensuale di disciplina - il contratto di servizio -, nel quale sono determinati i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione, i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, le professionalità degli addetti, i servizi

---

<sup>86</sup> Il divieto che gli organi preposti istituzionalmente alla tutela partecipino alla gestione di tali soggetti è stato introdotto dal d.lgs. n. 156/2006, che ha modificato l'art. 116 del Codice. Come osservato da G. Severini, *Art. 112*, cit., 859, "la tutela è così sottratta alle conseguenze mortificanti dell'applicazione del principio maggioritario negli organi collegiali, cui partecipano componenti strani alla tutela stessa". Peraltro, "questo non esclude che il Ministero (che per il principio dominicale resta pur sempre il titolare della gestione, e dunque della programmazione, sui propri beni culturali) possa designare componenti anche prevalenti degli organi: o propri rappresentanti (distinti da quelli cui spetta la tutela), ovvero personalità di comprovata conoscenza scientifica e capacità organizzativa nel settore tematico".

<sup>87</sup> Così G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 67-68; P.G. Rinaldi, *Pubblico e privato*, cit., 216.

<sup>88</sup> G. Severini, *Artt. 6-7*, cit., 63: "La v. è fattore di attrazione di un territorio, e in questo effetto, difficilmente quantificabile, risiede la sua convenienza economica, considerata anche in ragione del c.d. benessere economico, o sviluppo sociale: non in quanto bene produttivo in sé (non sarebbe valorizzazione del bene culturale, ma da bene culturale)".

essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene<sup>89</sup>.

Da ciò consegue la rilevanza dei servizi che circondano il bene culturale - i c.d. servizi aggiuntivi o, attualmente ex art. 117 del Codice, "servizi per il pubblico", articolati in servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico -, quali possibili fonti di reddito, al fine di evitare che le risorse si concentrino sui beni più attrattivi o su quelli per i quali è meno costoso il collegamento tra offerta e domanda di fruizione. In tale ottica, va letta la possibilità di disporre la concessione "anche in forma congiunta e integrata" (art. 115, co. 3, del Codice), consentendosi così non solo forme di collaborazione tra soggetti pubblici, ma anche che la concessione riguardi più interventi ed azioni, caratterizzati da una redditività economica maggiore di quella assicurata dalla gestione dei soli beni culturali. Ed in tale ottica, va altresì interpretata la possibilità del c.d. *global service* (art. 117, co. 3), vale a dire della gestione in forma integrata dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria<sup>90</sup>.

Nell'impianto normativo originario, poi novellato nel 2006, oltre alla concessione a terzi, era prevista una forma di gestione indiretta definibile - solo in senso atecnico e lato - come *in house*, attuabile tramite affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono. La libera scelta dell'affidatario poteva quindi rivolgersi a soggetti non aventi fine di lucro o, anche, a società di capitali purché partecipate prevalentemente dall'amministrazione stessa. È quest'ultima l'ipotesi che destava maggiori perplessità (le altre rivolgendosi, di regola, ad affidamenti operati a livello locale<sup>91</sup>), in quanto suscettibile di dare luogo ad aggiramenti delle regole dell'evidenza pubblica, anche in considerazione della mancata prescrizione della gara per la scelta del socio privato di minoranza<sup>92</sup>. In definitiva, la previsione consentiva alle

<sup>89</sup> Così dispone il co. 5 dell'art. 112 del Codice, sul quale S. Bellomia, *Artt. 115-117*, cit., 879.

<sup>90</sup> In argomento A.L. Tarasco, *Art. 117*, in G.L. Leone e A.L. Tarasco (a cura di), *Commentario*, cit., 739. In giurisprudenza Cons. Stato, Ad. plen., 6 agosto 2013, n. 19, in *Foro it.*, 2013, 12, III, 612.

<sup>91</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali*, cit., 133.

<sup>92</sup> Come evidenziato da D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni*, cit., 134, il caso più noto è quello relativo alla società Zetema Progetto cultura S.r.l., originariamente detenuta dal Comune di Roma per il 75% del capitale sociale e per la restante parte da una società privata operante nel settore, liberamente scelta dall'amministrazione comunale e di cui si è occupata la sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514, in *Giust. civ.*, 2008, 4, I, 1049.



amministrazioni di procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali, anche quando questi fossero contendibili sul mercato per la loro rilevanza economica, in contrasto con i principi comunitari di non discriminazione, parità di trattamento e di trasparenza<sup>93</sup>.

L'attuale versione si caratterizza per l'apertura alla concorrenza, prevedendo, nell'ambito della gestione indiretta, unicamente lo strumento della concessione, previa procedura di gara pubblica, con esclusione di forme di affidamento diretto.

Si tratta di una restrizione rilevante rispetto al testo originario, dal momento che gli organismi di collaborazione pubblico-privato, in precedenza possibili affidatari diretti dell'attività di valorizzazione purché risultasse prevalente la partecipazione delle amministrazioni titolari dei beni, sono stati ricompresi - a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 156/2006 - tra i "terzi" cui le attività possono essere conferite solo a seguito di procedure di evidenza pubblica.

Peraltro, la dottrina unanimemente ha considerato possibile l'affidamento *in house* - tecnicamente inteso - a società il cui capitale sociale sia interamente partecipato dall'ente pubblico e che siano sottoposte ad un controllo analogo a quello che l'ente svolgerebbe sui propri servizi<sup>94</sup>, ravvisandosi, a ben vedere, in esse un'articolazione organizzativa interna dello stesso ente<sup>95</sup>.

La dottrina, inoltre, è orientata a ritenere possibile che i soggetti apposta-

<sup>93</sup> P.G. Rinaldi, *Pubblico e privato*, cit., 234.

<sup>94</sup> L'affidamento *in house* costituisce un modello organizzatorio alternativo all'esternalizzazione - tramite appalto o concessione - con cui la p.A. reperisce beni e servizi o eroga un pubblico servizio. Esso ha origine nella giurisprudenza comunitaria che ha chiarito che, affinché si possa affidare e/o mantenere il servizio in capo ad un organismo *in house* - quindi senza osservare le regole dell'evidenza pubblica per la scelta del contraente - occorre che il soggetto affidatario rispetti alcune condizioni, individuate a partire dalla sentenza *Teckal* dalla Corte di Giustizia (Corte di Giustizia, 18 novembre 1999, C-107/98): a) presenza di capitale interamente pubblico; b) esercizio da parte del soggetto pubblico di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; c) svolgimento della parte prevalente (quantitativa e qualitativa) della sua attività nei confronti del soggetto controllante o per conto dello stesso. La fattispecie è stata espressamente disciplinata soltanto con le più recenti direttive europee in materia di appalti (art. 12 direttiva appalti 2014/24/UE; art. 28, direttiva settori speciali 2014/25/UE; art. 17 direttiva concessioni 2014/23/UE), che in parte hanno recepito e in parte modificato le conclusioni della giurisprudenza nel senso che verrà illustrato nel testo *infra* (in argomento M. Vignolo, *Affidamento in house*, in *L'amministrativista*, 2016, febbraio).

<sup>95</sup> D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali*, cit., 136 (che riconduce l'affidamento *in house* ad un'ipotesi di gestione diretta); C. Barbati, *Le forme di gestione*, cit., 208; P. Carpentieri, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2006, 629.

mente costituiti dagli enti pubblici per elaborare e sviluppare piani di valorizzazione (art. 112, co. 5), ove conferitari in uso dei beni da valorizzare (art. 115, co. 3, v. *supra*), possano gestire direttamente le attività, anziché affidarle a terzi in gestione indiretta<sup>96</sup>.

Si ricorderà che detti soggetti possono avere natura mista; la forma più sperimentata è rappresentata dalle fondazioni di partecipazione<sup>97</sup>.

Senonché, qualora alla fondazione costituita per gli scopi di cui all'art. 112, co. 5, e conferitaria dell'uso del bene culturale fosse consentito di provvedere alle attività di valorizzazione dello stesso bene e ai servizi aggiuntivi, si potrebbe realizzare a tappe successive un meccanismo di elusione delle regole eurounitarie<sup>98</sup> (in particolare, non risultando rispettate le condizioni per l'affidamento *in house*).

Per tale motivo, parte della dottrina ha prospettato la soluzione che solo se la scelta del partner privato sia avvenuta previa selezione pubblica e in legame funzionale con la missione poi affidata all'organismo misto, sarebbe possibile l'affidamento diretto del servizio culturale allo stesso orga-

---

<sup>96</sup> G. Sciuolo, *Valorizzazione, gestione*, cit., che evidenzia diversi argomenti a sostegno della tesi ricavabili dal Codice, tra i quali: “- L'affidare in concessione un servizio..., piuttosto che gestirlo direttamente, costituisce in genere una scelta discrezionale e nel campo specifico delle attività di valorizzazione dei beni culturali comporta una “valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti” (art. 115, comma 4). In questo caso si tratterebbe di una scelta ‘necessitata’, anche in presenza di esiti contrari della valutazione operata. - Il conferimento in uso comporta per il conferitario appunto la possibilità dell’uso del bene, comprensivo concettualmente anche della gestione delle attività inerenti al bene. In questo caso si avrebbe un conferimento con ‘divieto d’uso’ (nel senso appena detto), non esplicitato dalla norma ... - Risulterebbe incomprensibile la *ratio* della previsione del conferimento. Vero è che solo nel caso del conferimento il beneficiario può procedere ad affidare in concessione a terzi le attività di valorizzazione. Tuttavia tale obiettivo non avrebbe richiesto la previsione del conferimento, giacché sarebbe risultato sufficiente prevedere che gli enti pubblici potessero assegnare al soggetto costituito il compito di espletare la gara per la scelta del concessionario. - Da ultimo, la fondazione, in quanto entità di diritto privato, è in una posizione di autonomia civilisticamente intesa. Quando sia conferitaria del bene culturale, incontra limiti nell’attività volta alla sua valorizzazione - attività che è espressione di tale autonomia - solo se questi si desumono univocamente dalle disposizioni normative”; A. Police, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011, 409; A. Francesconi e G. Cioccarelli, *Organizzare i distretti culturali evoluti*, Milano, 2013, 236.

<sup>97</sup> In argomento A. Police, *Le fondazioni di partecipazione*, cit., 393 ss..

<sup>98</sup> La questione è posta e risolta negativamente, come già visto, da G. Sciuolo, *Valorizzazione, gestione*, cit..

nismo<sup>99</sup>. La fattispecie, infatti, è qualificabile come forma di partenariato pubblico-privato istituzionale, in cui la scelta del partner privato va operata, appunto, attraverso il meccanismo dell'evidenza pubblica, perché finalizzata a dare vita ad un soggetto misto e a conferire a questo una missione duplice riconducibile allo schema della concessione di servizio pubblico<sup>100</sup>: elaborazione e sviluppo del piano strategico (ex art. 112, co. 5) e gestione delle attività di valorizzazione dei beni di cui l'organismo misto è conferita-

---

<sup>99</sup> G. Sciuolo, *Valorizzazione, gestione*, cit., che così identifica il “legame funzionale fra tale scelta e la missione da affidarsi all'organismo misto”: “focus del contenuto della gara sulla missione da realizzare, durata della partnership commisurata alla durata della missione, non modifiche alle condizioni di partecipazione del privato nel corso della vita dell'organismo”; Id., *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2009, 2, che, a sostegno delle conclusioni, ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia *Acoset* (Corte di giustizia U.E., 15 ottobre 2009, C-196/08). La sentenza ha riconosciuto la legittimità comunitaria dell'affidamento diretto a società miste, al ricorrere di determinate condizioni. Il giudice europeo ha infatti chiarito che quando la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto dei principi comunitari di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento e sia stata operata previa verifica della sussistenza in capo al privato dei requisiti finanziari, tecnici operativi e gestionali riferiti all'attività da svolgere (in breve quando si tratti di un socio “d'opera” e non meramente finanziario), l'affidamento diretto dell'appalto o del servizio non trova ostacoli nell'ordinamento comunitario. Si deve trattare, cioè, della c.d. gara “a doppio oggetto”: “Sebbene la mancanza di gara nel contesto dell'aggiudicazione dei servizi risulti inconciliabile con gli artt. 43 CE e 49 CE e con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la scelta del socio privato nel rispetto degli obblighi e l'individuazione dei criteri di scelta del socio privato consentono di ovviare a detta situazione, dal momento che i candidati devono provare, oltre alla capacità di diventare azionisti, anzitutto la loro perizia tecnica nel fornire il servizio nonché i vantaggi economici e di altro tipo derivanti dalla propria offerta” (pt. 59); “Dato che i criteri di scelta del socio privato si riferiscono non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, e dal momento che al socio in questione viene affidata, come nella fattispecie di cui alla causa principale, l'attività operativa del servizio di cui trattasi e, pertanto, la gestione di quest'ultimo, si può ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo effettuata al termine di una procedura che rispetta i principi del diritto comunitario, cosicché non si giustificerebbe una seconda procedura di gara ai fini della scelta del concessionario” (pt. 60). Cfr., inoltre, P.G. Rinaldi, *Pubblico e privato*, cit., 232, secondo cui “è necessario che la scelta del partner sia direttamente collegata all'affidamento dei servizi: in modo tale che l'espletamento della gara per la scelta del socio abbia una durata identica e i medesimi contenuti dei servizi che saranno affidati alla fondazione mista attraverso il successivo contratto di concessione”. In termini generali sul partenariato, R. Dipace, *Partenariato pubblico privato*, in *L'Amministrativista*, 2016, 6 maggio.

<sup>100</sup> La scelta del partner privato tramite evidenza pubblica non è invece necessaria nei casi in cui la fondazione sia chiamata a svolgere solo compiti strategici e di vigilanza e controllo sulla gestione da parte dei concessionari, e non un ruolo gestionale.

rio (ex art. 115)<sup>101</sup>. In sostanza, viene fatta applicazione dei principi elaborati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Acoset*<sup>102</sup>.

Da rilevare come la dottrina che perviene a tali conclusioni precisi come non si venga in tale modo a determinare un'altra ipotesi di gestione diretta tramite un'interpretazione estensiva dell'art. 115, co. 2, quanto, piuttosto, un'ipotesi di gestione indiretta del servizio tramite un soggetto terzo<sup>103</sup>.

La persistente condivisibilità di dette conclusioni va peraltro esaminata alla luce del sopravvenuto nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016, che ha dato attuazione ad alcune direttive europee del 2014 in tema di contratti pubblici e concessioni<sup>104</sup>. In particolare, l'art. 12, lett. c), della direttiva 2014/24/UE ammette l'*in house* anche in presenza di una partecipazione pubblica non totalitaria, ritenendo l'istituto compatibile con "forme di partecipazione di capitali privati, che non comportano un controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha recepito la normativa europea sull'*in house providing*, prevedendo (art. 5) che le concessioni o gli appalti pubblici aggiudicati a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte una serie di condizioni: un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi (con il chiarimento che sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria *in house* un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative); oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

<sup>101</sup> G. Sciullo, *Novità sul partenariato*, cit..

<sup>102</sup> Corte di giustizia U.E., 15 ottobre 2009, C-196/08, cit..

<sup>103</sup> P.G. Rinaldi, *Pubblico e privato*, cit., 232.

<sup>104</sup> Si tratta della direttiva appalti 2014/24/UE, della direttiva settori speciali 2014/25/UE e della direttiva concessioni 2014/23/UE.

La dottrina ha osservato come il recepimento dell'*in house* misto nell'ordinamento nazionale porrebbe problemi di coordinamento con la disciplina interna in materia di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, stante la tendenziale sovrapposibilità tra i due modelli ed il vantaggio dell'assenza di gara in caso di affidamento diretto<sup>105</sup> e potrebbe riaprire la questione se l'affidamento della gestione alla fondazione mista o in generale al soggetto appositamente costituito ex art. 112, co. 5, conferitari dei beni da valorizzare possa configurare un'ipotesi di gestione diretta e non richieda, quindi, lo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica.

Senonché, l'uso del termine "PRESCRITTE" sia nel citato art. 5 del Codice dei contratti pubblici che nell'art. 16 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica lascia intendere che la norma si riferisca ai casi in cui la partecipazione di privati è prescritta e non meramente prevista.

Tornando alle forme di gestione, l'art. 115, co. 4, del Codice subordina la scelta per la gestione indiretta alla finalità di assicurare un "miglior livello di valorizzazione". In particolare, la scelta tra le due diverse forme di gestione consegue ad una valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti<sup>106</sup>.

Nella previsione vi è chi ravvisa una preferenza per l'esercizio pubblico della valorizzazione, congiunto a quello della tutela, riconducibile alla citata sovraordinazione gerarchica delle esigenze di tutela a quelle della valorizzazione (art. 6, co. 2). In definitiva, la gestione indiretta sembrerebbe consentita quando il perseguimento dell'interesse pubblico alla migliore valorizzazione non risulti praticabile o conveniente tramite quella diretta (ad esempio, per carenza di risorse o perché risulta comunque opportuno affidarsi a strumenti e logiche di tipo privatistico).

La valorizzazione dei beni culturali non è pertanto intesa come compito riservato ai soggetti pubblici. Va rilevato, peraltro, per meglio comprendere l'assetto attuale del sistema e degli strumenti previsti, che il testo originario del Codice non si occupava espressamente di disciplinare forme

<sup>105</sup> M. Vignolo, *Affidamento in house*, cit..

<sup>106</sup> Sul combinato disposto degli artt. 6, co. 3, e 115 del Codice cfr. G. Leone e A.L. Tarasco, *Art. 6, cit.*, 73, i quali sottolineano che il testo dell'art. 115 del Codice subordina l'intervento privato all'accertamento della idoneità dell'amministrazione a gestire direttamente le attività: "il che pare essere agli antipodi del generale concetto di sussidiarietà, che prevede un intervento sussidiario e non prioritario da parte dell'ente pubblico.... La vera innovazione – che non c'è stata – sarebbe stata rappresentata dalle inversioni delle polarità "pubblico" e "privato" nella gestione del patrimonio culturale e dalla conseguente sussidiarietà di una sua gestione diretta da parte dell'Amministrazione".

di iniziativa privata di attività di valorizzazione di beni culturali pubblici, tanto da indurre i commentatori a ritenere, ad una prima lettura degli artt. 111-115 del Codice, che, per quanto le forme gestorie della valorizzazione fossero esternalizzabili, l'iniziativa delle attività di valorizzazione su beni culturali pubblici costituisse un momento di esclusiva riserva pubblica<sup>107</sup>. Sennonché, una volta ammessa, ad eccezione dei casi previsti all'art. 54 del Codice, l'alienazione di beni culturali pubblici alle condizioni previste dal successivo e, quindi, la possibilità per i privati di gestire, valorizzandoli<sup>108</sup>, beni culturali attraverso un mutamento del loro regime dominicale, appariva irragionevole non consentire ai privati di avviare iniziative di valorizzazione attraverso strumenti che lascino inalterati il regime di appartenenza. Come rilevato dalla dottrina, l'integrazione pubblico-privato per la valorizzazione sarebbe stata in tale modo piena e utile nei casi di abbandono o degrado di beni culturali per i quali non si prospettino né iniziative pubbliche di valorizzazione (tramite gestione diretta o indiretta ex art. 115 del Codice), né un interesse di privati all'acquisto della proprietà.

Allo scopo di colmare detta lacuna, il legislatore nel 2008 ha inserito nel corpo del Codice l'art. 57-*bis*, disciplinante la concessione in uso per la valorizzazione e l'utilizzazione economica (su cui *infra*), tramite la quale viene perseguito anche l'interesse pubblico al recupero o all'esercizio dell'attività di valorizzazione.

#### **4. Il ruolo dei privati per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale**

Nell'ultimo decennio, con la presa di coscienza dell'importanza per l'economia nazionale del patrimonio culturale anche in termini economici, si è sviluppato un interessante dibattito sul ruolo delle imprese e dei privati nell'ambito delle attività e dei servizi culturali. Le recenti esperienze di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale facendo leva sul rapporto pubblico privato<sup>109</sup> hanno introdotto nell'ambito dei beni culturali lo stru-

<sup>107</sup> A.L. Tarasco, Art. 112, in G. Leone e A.L. Tarasco (a cura di), *Commentario*, cit., 704.

<sup>108</sup> Cfr. art. 55 del Codice.

<sup>109</sup> La legge "Ronchey" (d.l. 14 novembre 1992 n. 433, convertito - con modificazioni nella l. 14 gennaio 1993 n. 4), recante "Misure urgenti per il funzionamento dei musei-statali" è stata abrogata dal t.u. beni ambientali (d.lgs. n.490/1999). L'attuale regolamentazione è dettata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e ss.mm.), che agli artt. da 115 a 117, 120 e 121 (collocati nel capo II del titolo II della parte seconda dedicato alla valorizzazione) sistematizza l'importante nodo della gestione dei beni culturali, integrando alcuni vuoti del quadro normativo esistente. Gli articoli da 115 a 117 disciplinano le "Forme di gestione" dei beni culturali e dell'esternalizzazione della gestione di taluni servizi, propri e/o aggiuntivi al servizio di offerta alla pubblica fruizione del bene culturale; servizi aggiuntivi già introdotti dalla

mento del Partenariato Pubblico-Privato (PPP), già disciplinato nel Libro Verde della Commissione delle Comunità Europee del 30 aprile 2004<sup>110</sup>. Non va tuttavia sottaciuta la complessità e la delicatezza del tema in una materia dove coesistono interessi non sempre conciliabili con il rispetto delle prioritarie esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale del nostro Paese<sup>111</sup>, che ancor oggi presenta una varietà di dinamiche e di significati. Basti pensare che parte della dottrina italiana evidenzia la contrapposizione dell'interesse pubblico alla conservazione materiale del bene culturale di interesse storico, archeologico ed artistico a quello del privato, sino a prevedere dei poteri amministrativi di natura ablatoria e/o autorizzatoria, al fine di "condizionare" (influire sulle) le scelte del proprietario anche in ordine alla circolazione giuridica degli stessi beni<sup>112</sup>.

Così come forse non è casuale la circostanza che la "gestione dei beni culturali" venga disciplinata da Codice dei beni culturali, all'articolo 115, nel capo II, intitolato ai principi della "valorizzazione", che al 1 comma parla di "attività di valorizzazione dei beni culturali" mostrando la volontà del legislatore di considerare la "gestione" attratta nell'orbita della valorizzazione o quanto meno che la gestione esternalizzabile sia prevalentemente quella strumentale alla valorizzazione più che alla tutela, cioè alla fruizione.

Va detto che lo stesso Codice dei beni culturali, riconduce le forme di ge-

legge Ronchey e dalla l. n. 81 del 1995, fermo restando il principio che il bene culturale può essere oggetto solo di conferimento d'uso, non di trasferimento in titolarità. In argomento, G. Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, n. 1-2, 2012. A. Crosetti, A. Police, M.R. Spasiano, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, 119 ss.

<sup>110</sup> Libro verde relativo ai partenariati pubblico - privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, Commissione delle Comunità europee, 30 aprile 2004.

<sup>111</sup> M. Cammelli, *Pubblico e Privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon* 2/2007. Sulla nascita della rilevanza dell'interesse pubblico alla valorizzazione del patrimonio culturale si v. S. Cassese, *I beni culturali: sviluppi recenti*, in M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e comunità*, Milano, 1994, 341 ss. F. Liguori, *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, 2007, parte seconda; G. Cammarota, L. Di Gregorio, L. Gambardella, *Verso una nuova cultura amministrativa? Il caso del MIPAF tra innovazioni e resistenze organizzative*, Milano, 2007; B. Baraldi, *Management, beni culturali e pubblica amministrazione*, Milano, 2007.

<sup>112</sup> In tal senso L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 3, 651 e G. Alpa, *Imprese e beni culturali. Il ruolo dei privati per conservazione, restauro e fruizione*, in *Quad. reg.*, 1987. 507 ss.; G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, 1987, 1-2, 54-62; T. Tessaro, *I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica: servizi sociali, sportivi e culturali*, Roma, ANCI, CEL, 2004. Va evidenziato che Cons. Stato, Sez. VI, 17 ottobre 2003, n. 6344, ha sottolineato come il bene culturale sia ormai "protetto per ragioni non solo e non tanto estetiche, quanto per ragioni storiche, sottolineandosi l'importanza dell'opera o del bene per la storia dell'uomo e per il progresso della scienza".

stione del bene culturale a tutti i servizi, inerenti tanto alla fruizione quanto alla valorizzazione e, quindi, in buona sostanza, al di là dell'inclusione della gestione nel capo della valorizzazione, sembra accogliersi l'idea del carattere neutro della gestione, che non è un'autonoma funzione, ma un mix di attività e operazioni serventi alle funzioni di tutela, fruizione e valorizzazione del bene culturale.

Del resto, il comma 9 dell'art. 115 del Codice prevedendo soltanto il conferimento in uso del bene culturale esclude espressamente il trasferimento del bene in favore del soggetto privato gestore, anche se appositamente costituito in una delle forme giuridiche previste dalla norma.

A fronte di questa impostazione - ancora oggi presente nelle sue linee fondamentali - a partire dalla legge Rochey l'imprenditorializzazione del settore ha mostrato una capacità di sviluppo e dinamicità ben più rilevante di quella del legislatore, che spesso si è limitato ad adottare soluzioni solo parziali e non strutturali. Questo modo di operare, con continui ed insufficienti adeguamenti legislativi ed amministrativi al contesto operativo, hanno determinato non poche perplessità nel mondo dell'impresa, basato sulle logiche della concorrenza e dell'efficienza, finendo così con l'incidere negativamente su una seria politica di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale idonea a fornire alle imprese prospettive più certe di attività e di equilibrio economico nel medio-lungo termine.

Emerge quindi, la necessità di creare le condizioni per riempire di nuovi contenuti quei settori dell'industria culturale e creativa che sono redditizi; per non parlare poi dell'assenza di investimenti sulle tecnologie che consentiranno in futuro di fruire di monumenti e opere d'arte in modo innovativo ampliando la platea dei potenziali utenti. Da quanto detto, si rende indispensabile un'azione tesa a razionalizzare le risorse ed a promuovere la "filiera" di tutto ciò che ruota intorno alla cultura in termini di efficienza.

Di certo, gli ultimi recenti interventi normativi, oltre ad avere interessato la riorganizzazione del Ministero dei beni culturali<sup>113</sup>, si sono caratterizzati per una molteplicità di azioni: alcune rivolte a favorire il partenariato pubblico-privato, altre misure tese a sostenere il mecenatismo e le sponsorizzazioni; altre dirette al riordino della disciplina del catasto, fino alla fiscalità di vantaggio per i beni culturali, la bonus card e, da ultimo, il nuovo Codice

---

<sup>113</sup> Cfr. d.m. n. 44 del 23 gennaio 2016, recante "Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 marzo 2016, n. 59. Si veda anche Circolare n. 26 del 14 giugno 2016. Il nuovo assetto non incide sulle competenze dei Segretariati generali, che restano fissate dal d.P.C.M. n.171/2014.



degli appalti (d.lgs. n. 50/2016), che reca importanti novità per i beni culturali<sup>114</sup>: Il nuovo codice all'articolo 19, come vedremo in seguito, semplifica enormemente le procedure per le sponsorizzazioni in favore del patrimonio culturale che ora avverranno a seguito di una nuova e trasparente procedura di segnalazione sui siti web<sup>115</sup>.

Si compie così un ulteriore passo verso l'incentivazione di un sostegno privato alla tutela e alla valorizzazione del nostro patrimonio culturale; un passo che agevola l'intervento non solo di mecenati e donatori<sup>116</sup>, attraverso l'Art Bonus, ma anche di sponsor, che ovviamente opereranno entro limiti e regole che garantiscano il rispetto e la tutela del patrimonio storico artistico della Nazione<sup>117</sup>. Di fronte ad una crisi generale, il ricorso a politiche gestionali ed a metodologie all'avanguardia che siano in grado di stimolare e rilanciare la domanda di cultura diventano gli unici strumenti di attrazione di un pubblico estremamente diversificato<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Il nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016, è entrato in vigore il 16 aprile 2016 e nel campo dei beni culturali realizza tre cambiamenti significativi agli artt. 145-161 del decreto legislativo 50/2016.

<sup>115</sup> Quanto alle sponsorizzazioni, l'art. 151 del Codice dei contratti pubblici estende la disciplina dei contratti di sponsorizzazione previsto dall'art. 19 dello stesso Codice alle sponsorizzazioni di lavori, servizi o forniture relativi a beni culturali, nonché alle iniziative a sostegno delle fondazioni lirico-sinfoniche, dei teatri di tradizione e degli istituti e dei luoghi di cultura. Analoghe iniziative, attivate sotto forma di partenariato, possono essere promosse dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo con enti pubblici o con privati per il recupero, la manutenzione programmata, la gestione e la valorizzazione di beni culturali immobili.

<sup>116</sup> Sull'atteggiamento di "difesa" della cultura dall'economia, D. Throsby, *Economia e cultura*, Bologna, 2005. Autorevoli studiosi hanno cercato di trovare un approccio più equilibrato tra cultura ed economia, tendente alla massimizzazione dei rispettivi valori e dove il ruolo del pubblico resti comunque fondamentale. In tal senso, A. Peacock, *Economia e politiche della cultura*, in *Economia della Cultura*, n. 1, aprile 1997 evidenzia che il ruolo pubblico, dovrebbe essere sempre più orientato all'azione indiretta (regolazione, incentivi) e meno e con più cautela a quella diretta (gestione in proprio o tramite imprese pubbliche).

<sup>117</sup> S. Landi, *I sistemi turistici locali per lo sviluppo di turismo e ospitalità nel Mezzogiorno*, Roma, Confindustria, 2003, indica tra i problemi strutturali cruciali del sistema turistico italiano (insieme ai noti aspetti infrastrutturali) proprio la "limitata valorizzazione del patrimonio culturale". Sul sistema giuridico italiano, G. Clemente di San Luca, *Il ruolo di "mecenatismo" e "sponsorizzazioni artistiche" in una democrazia maggioritaria e pluralistica*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *Cultura, diritto e territorio*, Napoli, 1994, 61 ss.. Sulla gestione dei beni culturali a livello locale in Italia si veda A.L. Tarasco, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie locali*, Torino, 2007, 187 ss..

<sup>118</sup> A. Papa, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *Federalismi.it*, 2007, 4, 2, rileva come "la legislazione, in materia di beni

Il passaggio da una gestione totalmente pubblica all'utilizzo di forme gestionali che contemplino il partenariato con il privato o il ricorso a soggetti terzi deve comunque avvenire sotto il controllo pubblico (fondazioni, società, istituzioni, consorzi, associazioni e aziende speciali).

Come rilevato da autorevoli studiosi<sup>119</sup>, l'idea di coinvolgere i privati è una strada intrapresa in tutto il mondo, come, ad esempio, è avvenuto da lungo tempo al British Museum, o per i siti archeologici all'estero dati in gestione a privati. Ma l'apertura ai privati deve avvenire con regole chiare da rispettare; non significa svendere la nostra ricchezza culturale, ma valorizzarla utilizzando anche le competenze delle Sovrintendenze, spesso prive di mezzi. Sponsorizzazione e tutela del bene non sono concetti antitetici e vanno regolamentati, con l'obiettivo prioritario di valorizzare quella che è una delle principali risorse italiane. Si è parlato prima di un modo nuovo di interpretare il concetto di cultura senza pregiudizi ideologici abbandonando da un lato, l'idea che una visione aziendalistica finisca con il mercificare la cultura, e dall'altro, il ritenere che l'unica soluzione possibile per valorizzare il settore sia quella della totale cessione dei beni culturali ai privati<sup>120</sup>.

Spesso nelle stesse istituzioni pubbliche preposte al settore dei beni culturali, resiste ancora una radicata convinzione che il fine quasi unico non possa che essere quello della conservazione e, al più, del restauro dei beni, piuttosto che anche quello della valorizzazione del patrimonio in termini di migliore fruibilità. Così come sono errate le strategie di alcuni soggetti privati di finanziare progetti culturali con erogazioni a pioggia, con modalità non concordate con le amministrazioni competenti.

---

culturali, ha sempre privilegiato la conservazione piuttosto che la valorizzazione del patrimonio culturale” nella “convinzione che la conoscenza del patrimonio culturale avesse un carattere ‘elitario’, come tale riservato a coloro che erano da soli in grado di apprezzare la bellezza e il valore culturale di un’opera. Tuttavia, G. Segre, *Economia della cultura: facciamo il punto*, *Eyes Reg*, Luglio 2011, rileva che “la corretta spinta a generare valore economico attraverso la cultura non può e non deve appiattirsi sull’offerta di quei soli beni e servizi per i quali esistono un mercato e un prezzo”.

<sup>119</sup> Sulla valorizzazione del patrimonio culturale, si veda M. Cammelli, *Bonus cultura e riorganizzazione del Ministero: navigazione difficile, direzione giusta*, in *Aedon*, 2014, n. 2; Verde, *Cultura senza Capitale - Storia e tradimento di una idea italiana*, Venezia, 2014; S. Attene e M. Causi, *La cultura è un lusso? Le prospettive del finanziamento del settore culturale in Italia*, in *Cultura tra identità e sviluppo - III Rapporto Annuale Federculture*, Ed. Il Sole 24 Ore, 2006. A favore di un ingresso dei privati, G. Sapelli, *Gli organizzatori della produzione tra struttura d'impresa e modelli culturali*, in *Storia d'Italia*, Annali. Intellettuali e potere, Torino, 1981, 589-696; M. Amari, *I musei delle aziende. La cultura della tecnica tra arte e storia*, Milano, 2001. Sulla opportunità o meno di coinvolgere i privati nella gestione dei servizi culturali ruolo del privato si v. M. Trimarchi, *Privatizzare la cultura in Italia: obiettivi, vincoli ed effetti*, in *Econ. Cultura*, 1997, 193.

<sup>120</sup> Si v. S. Settis, *Italia S.p.A.*, Torino, 2007.

Un'ulteriore riflessione da fare è che le imprese non sono solo soggetti di mobilitazione delle risorse economiche, ma sono anche protagoniste del cambiamento sociale, della modernizzazione culturale, della riorganizzazione urbanistica della città e dello sviluppo della ricerca scientifica. Basti pensare ai disegni tecnici dei centri di progettazione delle grandi imprese meccaniche o al campionario conservato e catalogato con cura dalle aziende di moda<sup>121</sup> che costituiscono una testimonianza storica "viva" di una cultura materiale che muove dall'attività economica, ma che si carica di valenze generali che la superano.

Inoltre, un ruolo rilevante e crescente è svolto, in Italia e in Europa, dalle attività economiche della cultura e ad essa collegate o da essa indotte grazie al progresso tecnico connesso alle nuove tecnologie<sup>122</sup>; dette attività hanno determinato nuove modalità di produzione e fruizione e nuove opportunità di sviluppo.

Non si può non constatare che il c.d. "settore culturale" - che va dal turismo all'agro-alimentare, dai trasporti all'artigianato ha un ruolo determinante per la competitività del nostro Paese - dipende da quelle attività economiche più tecnicamente culturali, come la fruizione del patrimonio. È allora fondamentale che queste stesse attività più strettamente culturali siano in grado di sfruttare le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica e, al contempo, non siano ostacolate nel perseguire nuovi e più avanzati livelli di efficienza dal contesto istituzionale nel quale operano.

In Italia è tuttora presente una prevalenza del ruolo pubblicistico motivato

---

<sup>121</sup> Sull'importanza della realizzazione del museo d'impresa è sufficiente ricordare che l'Unesco, inserendo l'insediamento industriale di Crespi d'Adda nell'"Elenco del patrimonio mondiale", ha espresso una priorità riguardo all'urgenza del recupero del patrimonio industriale. Il forte e inscindibile legame del nostro patrimonio culturale con il territorio può costituire un formidabile valore aggiunto, solo però se si riesce a collegare il bene culturale con il contesto in cui si colloca, al sistema di infrastrutture e dei servizi legati all'accoglienza. Una visione di insieme e capacità di programmare lo sviluppo del territorio può innescare un processo virtuoso di reciproca valorizzazione. Si veda sul punto, P. Asproni, *Cultura e Impresa, una scommessa in cui credere*, Anno Quarto, n. 1, gennaio-marzo 2008, [www.sitiunesco.it](http://www.sitiunesco.it).

<sup>122</sup> La Soprintendenza per le Belle arti di Salerno e Avellino nel giugno 2016 in collaborazione con l'Università di Salerno e l'unione italiana ciechi ha realizzato nel Duomo di Salerno il primo progetto nazionale di un nuovo apparato didattico-esplicativo per ciechi. I sarcofagi del Duomo sono stati corredati di apposite tabelle in plexiglass riportanti, in aggiunta alle didascalie in lingua italiana ed inglese, anche le scritte in braille per i non vedenti, nonché la rappresentazione in rilievo di immagini dell'opera stessa, in modo che i non vedenti possano averne anche una percezione formale. Inoltre, è stato previsto un sistema di app che mette a disposizione di ciascun visitatore informazioni aggiuntive cui accedere attraverso il proprio smartphone.

dalla tutela della cultura, che si è rafforzata con la convergenza dell'interventismo economico (tipico dei servizi pubblici locali) e delle resistenze alle liberalizzazioni.

Nei paragrafi che seguono verranno esaminate le attuali condizioni consentite dall'ordinamento giuridico al coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi culturali ed analizzati alcuni degli strumenti che possono essere maggiormente utilizzati dai privati in concorrenza fra loro e spesso anche con soggetti di natura pubblica nell'ambito delle attività culturali, al fine di creare un circolo virtuoso utile per promuovere uno sviluppo positivo teso alla valorizzazione del settore e per gli attori economici che le svolgono.

La proprietà pubblica è soprattutto dovere, e la sua gestione implica esercizio di una pubblica funzione o, comunque un servizio pubblico di offerta alla pubblica fruizione. In questo senso, vi è la necessità di ragionare in modo "nuovo" ed estensivo dell'eccezione culturale, che nel rispetto dell'obiettivo prioritario di tutela del patrimonio individuati le condizioni di garanzia per la migliore fruizione collettiva e, al contempo, le condizioni per lo sviluppo economico delle attività culturali. Anche perché da una fruizione dei beni culturali quanto più ampia e diversificata derivano benefici indiretti, considerato che la diffusione della conoscenza genera un innalzamento generale del livello culturale e quindi della capacità di innovazione del sistema sociale, con ricadute positive sull'intero sistema economico.

Le disposizioni sul coinvolgimento dei privati si concentrano principalmente nella parte relativa alla valorizzazione dei beni culturali, senza però un contenuto precettivo realmente innovativo rispetto alla disciplina previgente.

Non si può pertanto constatare che, nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e delle attribuzioni amministrative, il legislatore ordinario ha privilegiato l'attuazione della dimensione verticale della sussidiarietà rispetto a quella orizzontale. Lo denota anche il richiamo nell'art. 1 del Codice del solo art. 117 Cost, anziché contestualmente all'art. 118.

Peraltro, accanto alle forme di partenariato istituzionale già esaminate nel paragrafo 3, il Codice prevede ulteriori modalità di collaborazione pubblico-privato.

### **5.1. Concessione in uso ex artt. 106 e 57- bis del Codice: le concessioni di valorizzazione**

La disciplina d'uso dei beni culturali come innanzi detto, si è caratterizzata

normativamente per una progressiva apertura ai privati. Una prima forma di collaborazione pubblico privato si può già ravvisare nella Legge n. 4/1993 (cd. legge Ronchey) e successivamente nell'art. 47-quater del dl. n.41/1995<sup>123</sup> conv. nella legge n.85/1995, dove venne previsto un primo rinnovamento nella gestione dei beni culturali mediante l'istituzione dei *servizi accessori* di accoglienza per i visitatori, quali servizi di caffetteria, ristorazione, vendita di libri o moderni servizi di biglietteria e prevendita. Servizi da affidare all'interno dei musei in gestione a soggetti privati tramite concessione da parte dei sovrintendenti o dei direttori dei musei<sup>124</sup>. L'obiettivo del legislatore era, da un lato, la migliore ospitalità offerta ai fini della fruizione e godimento pubblico, e dall'altro, un qualche rendimento economico derivante dalla gestione dei beni culturali stessi. Di poi, il t.u. n.490/1999 introdusse "i servizi di assistenza culturale e ospitalità"<sup>125</sup> che potevano essere concessi dalla pubblica amministrazione insieme alle altre attività con un unico affidamento. Nel 2004, con l'introduzione del Codice viene espressamente prevista e disciplinata - nel settore della valorizzazione dei beni culturali - la partecipazione dei privati (artt. 6 co.3, 111 co. 4, 112, co. 4, 6, 8 e 115, co.2 e 3). Successivamente all'emanazione del Codice, il legislatore ha costantemente aggiornato il testo con interventi rivolti a favorire le opportunità di collaborazione tra pubblico e privato<sup>126</sup> e soprattutto a favorire, ai sensi degli articoli 57 bis, 106 e 115<sup>127</sup>, la diffusione dell'impiego della concessione per le attività di servizio al pubblico nei luoghi di cultura, ridisciplinando i servizi aggiuntivi.

### Ai fini dell'applicazione delle disposizioni indicate dagli articoli 57-bis e

<sup>123</sup> Il d.l. n. 41/1995 (soppresso dal t.u. n. 490/99, art.166), all'art. 47-*quater*, estese il novero dei possibili concessionari includendo tra essi, le fondazioni culturali, bancarie, società o consorzi.

<sup>124</sup> L'art. 47-*quater*, co. 2, prevedeva che "i servizi affidabili in gestione ai sensi del comma 1 sono quelli indicati dall'art.4, co.1 del d.l. 14.11.1992, n. 433 convertito, con modificazioni, dalla l. 14 gennaio 1993, n. 4, nonché quelli di accoglienza, di informazione, di guida e assistenza didattica e di fornitura di sussidi catalografici, audiovisivi ed informatici, di utilizzazione commerciale delle riproduzioni, di gestione dei punti vendita, dei centri di incontro e di ristoro, delle diapoteche, delle raccolte discografiche e biblioteche museali, dei servizi di pulizia, di vigilanza, di gestione dei biglietti di ingresso, dell'organizzazione delle mostre e delle altre iniziative promozionali, utili alla migliore valorizzazione del patrimonio culturale ed alla diffusione della conoscenza dello stesso".

<sup>125</sup> Come ad esempio, i servizi di biglietteria, vigilanza e pulizia.

<sup>126</sup> D.m. 19 dicembre 2012, Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazione e di fattispecie analoghe o collegate. In argomento T. Lai, *Finanza di progetto e beni culturali: cresce in Italia il partenariato pubblico privato*, 2015, [www.quotidianoentilocali.it/sole23ore.com](http://www.quotidianoentilocali.it/sole23ore.com).

<sup>127</sup> Il Codice dei beni culturali all'art. 115 ridisciplina i servizi aggiuntivi sottolineando la natura *ausiliaria* di questi servizi rispetto alla *gestione della fruizione*.

106 in materia di concessioni in uso, è necessario chiarire le circostanze che determinano l'utilizzo dell'uno o dell'altro riferimento normativo.

Con l'espressione "uso dei beni culturali" di cui all'art. 106 del Codice il legislatore identifica il c.d. "uso individuale" che può essere fatto dei beni di interesse storico-artistico di proprietà degli enti territoriali ossia "quell'uso che può essere attribuito in forza di uno specifico titolo concessorio - dietro pagamento di un canone - ai cittadini uti singuli"<sup>128</sup>. Ciò vuol dire che accanto alla fruizione generale che rappresenta la regola generale, prevista dall'art. 2, co. 4, del Codice e art. 101 e ss., ossia la condizione naturale che caratterizza il bene culturale di proprietà degli enti territoriali - il legislatore ha regolamentato l'ipotesi in cui il pubblico godimento subisce delle limitazioni, o anche la totale compressione, con l'utilizzazione che viene concessa dall'ordinamento ad un singolo soggetto. Secondo parte della dottrina "può parlarsi di godimento pubblico di questi beni soltanto in un senso del tutto speciale: non si tratta infatti della facoltà di trarre dal bene delle utilità lato sensu economiche, bensì di una particolare fruizione della cosa nei valori ideali che essa esprime".<sup>129</sup> Di conseguenza il godimento collettivo del patrimonio culturale garantirebbe lo sviluppo della popolazione attraverso la diffusione dei valori culturali. Accanto alla fruizione generale quindi il Codice, dunque, individua la bipartizione tra uso generale<sup>130</sup> secondo cui "all'uso vengono ammessi indiscriminatamente tutti i componenti della collettività e in genere gli interessati, sia pure eventualmente previo pagamento di un corrispettivo"<sup>131</sup>, e uso individuale (art. 106).

Come sostenuto da autorevole dottrina, sembra che l'uso individuale cui fa riferimento il legislatore nell'art. 106 debba caratterizzarsi per la sua durevolezza e stabilità nel tempo contrariamente al c.d. "uso strumentale e precario" di cui al successivo art. 107 che si distingue per la sua precarietà.<sup>132</sup> Il legislatore si è preoccupato di limitare l'ambito di applicazione dell'art. 106 individuando quali sono gli enti legittimati al rilascio della concessione e a quali condizioni l'uso possa essere concesso.

In merito al primo aspetto, il potere concessorio è attribuito a Stato, Regioni ed altri enti territoriali; oggetto del provvedimento della p.A., invece, possono essere soltanto i beni di proprietà dell'ente concedente o ad esso "in consegna".

<sup>128</sup> A. Fantin, *La concessione in uso dei beni culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2010, 2, tratto da [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it).

<sup>129</sup> T. Alibrandi e P. G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 422.

<sup>130</sup> Artt. 101 e ss..

<sup>131</sup> G. Sciuillo, *Le funzioni*, in C. Barbati e M. Cammelli (a cura di), cit.; G. Sciuillo, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2006, 79.

<sup>132</sup> W. Cortese, *Art. 107*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Bologna, 2007, 423.

Con il d.lgs. 156/2006, che ha apportato modificazioni e correzioni al Codice, il legislatore delegato ha voluto rimediare ad alcune lacune dell'originario art. 106. L'attuale formulazione del comma 1 prevede che: "Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono concedere l'uso dei beni culturali che abbiano in consegna, per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, a singoli richiedenti". L'originario riferimento al Ministero è stato sostituito con quello allo Stato, allo scopo di ricomprendere nella disciplina delle concessioni d'uso di cui al medesimo articolo anche quelle concernenti i beni culturali che si trovino nella disponibilità di amministrazioni statali diverse da quella dei beni ed attività culturali<sup>133</sup>.

In una logica accentratrice, un'altra modifica non puramente terminologica si è avuta con riguardo al comma 2<sup>134</sup>, dove è stato previsto che "per i beni in consegna al Ministero" l'autorità che rilascia la concessione e determina l'ammontare del canone con provvedimento, il Ministero e non il Soprintendente<sup>135</sup>.

Il d.lgs. 156/2006 ha, inoltre, introdotto il comma 2-bis che prevede l'obbligo della preventiva autorizzazione ministeriale per i beni culturali che non siano in proprietà o in consegna al Ministero, riprendendo una disposizione contenuta nel d.p.r. 283/2000 in tema di alienazione e dismissione dei beni culturali di proprietà pubblica, poi confluita nella disciplina codicistica.

Pertanto, il Ministero, alla luce delle modifiche previste dal d.lgs. 156/2006, per rilasciare la concessione in uso di un bene culturale, deve accertare non solo che le finalità dell'uso proposto non siano incompatibili con la destinazione culturale del bene, ma anche che il concessionario presti preventivamente specifiche ed idonee garanzie volte alla conservazione e alla fruizione pubblica del bene<sup>136</sup>.

Con l'introduzione del nuovo art. 57-bis con il dlgs. n. 62 del 2008 viene precisato che, anche se un bene culturale viene dato in locazione o in concessione d'uso, trovano applicazione le norme procedurali di cui agli artt. 54, 55, 56 a proposito di alienazione del patrimonio culturale pubblico.

<sup>133</sup> M. Brocca, *La disciplina d'uso dei beni culturali*, in *Aedon*, 2006, 2, tratto da [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it).

<sup>134</sup> Art. 39, co. 1, lett. a), d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni in l. 9 agosto 2013, n.98.

<sup>135</sup> Sull'accentramento dei poteri in capo al Ministero, F. Paolini, *Art. 106*, in G. Famiglietti e N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Roma, 2015, 624.

<sup>136</sup> Così come previsto agli artt. 55 (Alienabilità di immobili appartenenti al demanio culturale) e 56 (Altre alienazioni soggette ad autorizzazione) del d.lgs. n. 42/2004. In argomento A. Fantin, *La concessione in uso dei beni culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2010, 2, tratto da [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it).

Quindi, esclusi i beni di proprietà e in consegna al Ministero per cui non è previsto l'obbligo della preventiva autorizzazione (art. 106, comma 2), l'art. 57-bis impone ora che il concessionario, all'atto della richiesta di concessione, debba specificare nella domanda: 1) la destinazione d'uso in atto al momento dell'istanza (art. 55, lett. a); 2) un programma indicante le misure necessarie ad assicurare la conservazione del bene (art. 55, lett. b); 3) le modalità di fruizione pubblica del bene, anche in rapporto con la situazione conseguente alle precedenti destinazioni d'uso (art. 55, lett. e).

Sembra che il richiamo all'art. 54 del Codice abbia esteso anche alle ipotesi di cui all'art. 106, le previsioni di cui al comma 2, lett. a) del medesimo articolo secondo cui sono inalienabili *"le cose appartenenti ai soggetti indicati all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, fino alla conclusione del procedimento di verifica previsto dall'articolo 12 (...)"*.

Nonostante le modifiche intervenute nel 2006 e nel 2008, sembrava che la norma fosse ancora incompleta sia per quanto riguarda i rapporti nascenti tra amministrazione e concessionario, sia per quanto riguarda la natura del diritto che sorge in capo a quest'ultimo.

Il d.m. 5 ottobre 2015, recante la disciplina della concessione in uso a privati di beni immobili del demanio culturale dello Stato, ha tentato di colmare le lacune attraverso una regolamentazione dettagliata dell'istituto in questione. Il Mibact, con l'emanazione di tale regolamento, si è posto come obiettivi<sup>137</sup>: il miglioramento del servizio di apertura alla pubblica fruizione e di valorizzazione degli immobili del demanio culturale, anche attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato; di favorire, attraverso la concessione in gestione del bene culturale, la realizzazione dei necessari interventi di conservazione programmata, mediante attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro, anche in tutto o in parte a carico dell'ente concessionario, da finanziarsi sia attraverso il reinvestimento integrale in tale attività dei proventi della pubblica fruizione e valorizzazione del bene anche mediante servizi complementari, sia attraverso forme di raccolta di fondi da persone fisiche e aziende, anche attraverso sponsorizzazioni ed erogazioni liberali tra il pubblico; garantire l'utilizzo e la valorizzazione dei beni che richiedono interventi di restauro.

L'art. 1 del suddetto decreto prevede che possono essere conferiti in concessione d'uso ai privati gli immobili appartenenti al demanio dello Stato, per l'utilizzo dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che

<sup>137</sup> Cfr. d.m. 5 ottobre 2015, in [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).



necessitano di interventi di restauro. Inoltre nello stesso articolo viene enunciato il fine principale che induce la p.A. ad autorizzare la concessione in uso, ossia quello di realizzare un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione.

L'art. 2 specifica che i soggetti cui sono riservate le concessioni di cui trattasi sono le associazioni e le fondazioni di cui al Libro I del codice civile, dotate di personalità giuridica e prive di fini di lucro che devono possedere i seguenti requisiti: devono svolgere principalmente attività di tutela, promozione, valorizzazione, conoscenza del patrimonio culturale e paesaggistico; devono aver operato in questo campo per almeno cinque anni; devono aver gestito nell'ultimo quinquennio almeno un altro immobile culturale.

L'art. 3 individua le modalità di scelta del concessionario che devono avvenire attraverso procedure di evidenza pubblica che garantiscano il rispetto della parità di trattamento tra i partecipanti.

Secondo l'art. 4 la determinazione del canone, che costituisce base d'asta, è compiuta dal Ministero, di concerto con l'Agenzia del Demanio. Da esso vengono detratte, poi, le spese sostenute dal concessionario per il restauro, entro il limite massimo del canone stesso.

Quanto al contenuto del diritto di uso nascente dalla concessione amministrativa, occorre precisare che l'appartenenza pubblica dei beni culturali influenza in maniera decisiva non solo l'utilizzo che ne può essere fatto, ma qualifica anche la natura del godimento.

Nella generalità dei casi, come detto, vale la regola dell'"uso generale o collettivo" che garantisce ai consociati l'utilizzabilità del bene pubblico. In questi casi l'esercizio del diritto non è subordinato ad una manifestazione di volontà della p.a. e si caratterizza per la sua gratuità. L'uso individuale di cui all'art. 106 del Codice, invece, è configurabile solo attraverso una manifestazione di volontà della p.a. (concessione) che autorizza, dietro pagamento di un canone, un soggetto ad utilizzare in via esclusiva un bene.

In merito alla natura pubblica o privata del diritto del concessionario, gran parte della dottrina ha sostenuto che, nonostante l'emanazione di una concessione si fondi sempre su "(...) un interesse pubblico che costituisce il fondamento teleologico dell'atto (di concessione) nonché nella potestà pubblica che lo compie, (...) [ciò] non autorizza l'illazione (...) secondo cui i diritti sorti dalle concessioni hanno necessariamente natura pubblicistica"<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> E. Silvestri, *Natura giuridica dei diritti nascenti dalle concessioni amministrative di beni demaniali*, Milano, 1950, 10.

La natura privatistica dei diritti di godimento nascenti dalle concessioni sui beni pubblici sembra confermata dal fatto che l'uso del bene è assegnato *“a favore di un soggetto determinato, ed in contrapposizione alla generale destinazione del bene (...). Il concessionario è considerato [in tali casi] uti singulus e non in quanto facente parte della collettività”*<sup>139</sup>.

L'ordinamento, così, permette al privato concessionario di perseguire un proprio interesse seppure in modo compatibile con la destinazione generale del bene pubblico.

Come osservato dalla dottrina, *“Attraverso la realizzazione del diritto del privato solo genericamente e indirettamente viene soddisfatto anche l'interesse pubblico che sta alla base dell'atto di concessione. Viceversa, l'esercizio di un diritto pubblico attua immediatamente un interesse della collettività, di cui il privato si presenta come parte integrante”*<sup>140</sup>.

Il diritto nascente dalla concessione, anche se di natura privata, resta sempre connesso all'interesse pubblico di cui è espressione. Tale interesse, infatti, è alla base dell'atto emanato dalla P.A. che, attraverso il contenuto della concessione, precisa i limiti nell'utilizzo del bene e le modalità di fruizione circoscrivendo il diritto attribuito al concessionario.

In merito alla durata della concessione, il Mibact, con prot. n. 13014 del 16 giugno 2009, aveva specificato che *“la concessione in uso disciplinata dall'articolo in esame, essendo riferita a beni che sono e restano comunque in consegna al Ministero, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali cui pertengono, non può, in via generale, prevedere una durata che, per lo spazio temporale che occupa, sia suscettibile di vanificare la persistenza del rapporto dominicale tra la res, oggetto della concessione in uso, e l'amministrazione cui essa pertiene. In pratica, si vuol dire che l'art. 106 trova applicazione ogni qualvolta la concessione in uso richiesta non rappresenti una cesura temporale significativa nella persistenza della titolarità dei poteri dominicali in capo all'amministrazione consegnataria”*. Ciò significa che la concessione si caratterizza, come detto, *“per un uso durevole e stabile, non provvisorio, ma in ogni caso non tale da sottrarre di fatto i poteri sulla cosa delle amministrazioni affidatarie del bene culturale”*<sup>141</sup>.

Attualmente il d.m. 5 ottobre 2015 individua all'art. 6 i limiti della durata della concessione dei beni immobili appartenenti al demanio culturale dello Stato la quale non può durare meno di 6 anni e più di 10. Solo in casi eccezionali, in particolare nel caso in cui il concessionario si obblighi

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> *Ivi*, p. 17

<sup>141</sup> F. Paolini, Art.106, in G. Famiglietti e N. Pignatelli (a cura di), cit., 625.

a eseguire opere di ripristino, restauro o ristrutturazione particolarmente onerose con indicazione del termine di ultimazione delle stesse, è possibile una proroga del termine di 10 anni che comunque non potrà superare complessivamente i 19 anni. È esclusa qualsiasi forma di rinnovo automatico o tacito. La domanda di rinnovo deve essere presentata non oltre il termine di sei mesi dalla data di cessazione del rapporto con l'amministrazione che può decidere di rinnovarla previa eventuale rideterminazione del canone, verifica dell'adempimento dei doveri del concessionario durante la concessione e verifica dell'impossibilità, accertata a seguito di una gara informale tra chi manifesti interesse ad ottenere la concessione dell'immobile, di una più proficua valorizzazione dello stesso.

La fattispecie di cui all'art. 107 del d.lgs. 42/2004, invece, si caratterizza per la sua provvisorietà e occasionalità. Alcuni esempi ad essa riconducibili sono le concessioni di beni culturali per la durata necessaria allo svolgimento di convegni, cerimonie, rappresentazioni teatrali, riprese dei film etc.

Ci si è interrogati sulla necessità di ricomprendere questo particolare uso in un'autonoma previsione e non nell'ambito di quello di cui all'art. 106.

*“Essendo comunque necessario ricercare un'interpretazione che consenta alla disposizione in esame di produrre qualche effetto giuridico e considerato (...) che i presupposti dell'uso strumentale e precario sono i medesimi di quelli previsti in via generale dall'art. 106, un motivo di differenziazione con quest'ultima norma può presumibilmente ravvisarsi nel giudizio discrezionale che l'amministrazione esprime per il rilascio della concessione in questione e che può ritenersi più semplificato e riferito ad un più ampio ventaglio di ipotesi in ragione dell'uso meramente occasionale e di breve durata del bene culturale”<sup>142</sup>.*

La prassi ci permette di confermare tale lettura, basti pensare ai casi di concessioni rilasciate per l'uso precario di beni culturali al fine di perseguire obiettivi chiaramente economici (ad esempio, la recente concessione d'uso del Ponte Vecchio a Firenze ad una azienda automobilistica per una manifestazione di carattere commerciale).

## **5.2. La concessione di servizi per il pubblico**

Si è visto come la carenza di risorse economiche dell'amministrazione e la necessità di garantire una efficace ed efficiente gestione del patrimonio culturale abbiano favorito un processo di esternalizzazione delle funzioni pubbliche ed un sempre maggiore intervento dei privati in tale settore. Il concetto di esternalizzazione, anche detta “*outsourcing*”, non è definito in

<sup>142</sup> F. Paolini, Art.107, in G. Famiglietti e N. Pignatelli (a cura di), cit., 629.

termini generali ma costituisce il risultato di elaborazioni (non uniformi) della dottrina. Sulla base di un'interpretazione diffusa, la nozione ricomprende più ipotesi tra loro differenti: a) l'ipotesi comune in cui soggetti terzi svolgono vere e proprie funzioni o servizi inerenti la gestione del bene; b) ipotesi in cui, in stretta connessione con la gestione del bene culturale e con le attività istituzionali di fruizione pubblica, sono affidati all'esterno alcuni servizi aggiuntivi destinati all'utenza, non necessari, in linea di principio, per assicurare la piena fruizione dei beni; c) ipotesi in cui all'esterno sono affidate alcune attività meramente strumentali (pulizia, vigilanza, ecc.).

I diversi casi possono, poi, variamente intrecciarsi e combinarsi<sup>143</sup>.

Alle ultime due ipotesi elencate fa riferimento l'art. 117 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, intitolato "*Servizi per il pubblico*".

Il comma 1 del citato articolo sancisce che "*Negli istituti e nei luoghi della cultura indicati dall'art. 101 possono essere istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico*". Il comma 2 stila una lista di quali attività rientrano tra i servizi di cui al comma 1 citando, tra le altre: la gestione di punti vendita; i servizi di accoglienza, compresi quelli di intrattenimento per l'infanzia e i servizi di informazione; i servizi di caffetteria, ristorazione e di guardaroba; l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali. L'art. 117 del Codice si rifà agli artt. 112 e 113 del T.U. del 1999 che, a loro volta, trovavano la propria origine nella legge Ronchey (l. 4 del 14 gennaio 1993). Quest'ultima ha rappresentato una vera e propria innovazione aprendo ai privati la gestione dei Beni Culturali e prevedendo l'affidamento agli stessi dei servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento, poi identificati dall'art. 112 T.U. come servizi di assistenza culturale e di ospitalità. I servizi di cui all'art. 117 rientrano nell'ambito delle attività di valorizzazione dei Beni Culturali in quanto funzionali "*a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione pubblica del patrimonio stesso*" ai sensi dell'art. 6 del Codice.

Le attività di cui al comma 2 dell'art. 117 si caratterizzano per la loro eterogeneità al punto che parte della dottrina le ha definite "*congerie di attività, molto diverse tra loro, non sempre proprie di un'attività di sola valorizzazione né limitate a interventi che possano considerarsi di mero supporto a essa*"<sup>144</sup>. Nonostante la varietà delle attività indicate, l'elencazione di cui al secondo

<sup>143</sup> Cfr. M. Lipari, in A. Mari (coordinamento scientifico), L. Lunghi, P. Buccelli, A.G. Arabia, M. Conticelli, M. Lipari, R.G. Marino, A. Sartore (gruppo di ricerca), *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali tra gestione diretta e indiretta*, 2004, tratto da [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it).

<sup>144</sup> C. Barbati, in C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciuolo, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, 218.

comma è stata ritenuta soltanto esemplificativa, e non esaustiva, in modo tale da potersi aprire anche ad altre fattispecie non espressamente previste. Ciò non si limita ad avere un'importanza meramente classificatoria, *“ma evidenza come – sul piano successivo della qualificazione giuridica dei rapporti tra concedente e concessionario – anche le ulteriori e peculiari regole di disciplina dei rapporti conseguenti dovranno essere ricercate con puntuale attenzione alla natura mista delle attività”*<sup>145</sup>. Quanto appena riportato è stato anche confermato dalla giurisprudenza amministrativa in merito all'estensione delle garanzie richieste al concessionario: *“In presenza di un contratto che si caratterizza per la natura causale mista, comprendente aspetti funzionali sia dell'appalto di lavori che del servizio di vigilanza, ben può la p.a. estendere le garanzie assicurative di cui all'art. 30 l. n. 109 del 1994 a prestazioni diverse da quelle strettamente connesse all'esecuzione dei lavori e oggetto dei servizi aggiuntivi”*<sup>146</sup>. Tra le attività incluse nell'elenco del comma 2, alcune hanno una preminente valenza commerciale (ad esempio vendita di pubblicazioni, servizi di ristorazione, guardaroba); altre di conservazione e manutenzione dei beni culturali (ad esempio le attività di pulizia e di sorveglianza); altre rispondono semplicemente a finalità di tutela e valorizzazione della cultura (ad esempio le mostre e le manifestazioni considerate da parte della dottrina quali tipologia di attività che *“solo a fatica potrebbe comprendersi nell'ambito dei servizi generalmente ritenuti aggiuntivi”*<sup>147</sup>).

La loro varietà consente di soddisfare, attraverso una gestione integrata, l'esigenza legata all'esercizio del complesso di attività e servizi per il pubblico.

Come osservato dalla dottrina, *“Sotto il profilo pratico-applicativo, l'esternalizzazione della totalità dei servizi di valorizzazione museale, oltre ad un maggiore afflusso di denaro nelle casse dell'istituto, consente di liberare preziose risorse umane: gli organi di governo dell'istituto museale possono dedicarsi – oltre alla necessità di controllo degli stessi servizi affidati a terzi – alla risoluzione di macroproblematiche, evitando di disperdere energie nella minuta gestione quotidiana”*<sup>148</sup>.

In sostanza, l'esternalizzazione di servizi differenti e ulteriori rispetto a quelli aggiuntivi consentirebbe di *“(...) migliorare la capacità di comunicazione del museo con i suoi visitatori e con l'esterno”* ed incrementare *“(...) la partecipazione delle collettività locali alla sua vita ed alle sue iniziative (...)”*<sup>149</sup>. Questo con-

<sup>145</sup> F. Bosetti, Art. 117, in G. Famiglietti e N. Pignatelli, cit., 700.

<sup>146</sup> TAR Campania, Napoli, Sez. I, 13 maggio 2004, n. 8714.

<sup>147</sup> S. Bellomia, Artt. 115-117, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 881; E. Silvestri, *Natura giuridica*, cit., 10.

<sup>148</sup> A.L. Tarasco, *La valorizzazione del patrimonio culturale tra project financing e gestione diretta: la difficile sussidiarietà orizzontale*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 109.

<sup>149</sup> P.A. Valentino, *Dai servizi aggiuntivi al global service*, in *Notiziario del Ministero per i beni e per le attività culturali a cura dell'Ufficio studi*, nn. 71-73, gennaio-dicembre

tribuirebbe a determinare un aumento delle entrate grazie all'incremento delle attività di volontariato, delle donazioni e delle sponsorizzazioni.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 117, la gestione di suddetti servizi è attuata nelle forme di cui all'art. 115 (gestione diretta e indiretta): dunque, anche nell'affidamento dei servizi aggiuntivi, denominati dall'art. 117 "servizi per il pubblico", il Codice ha previsto la possibilità di esternalizzazione, mediante concessione a terzi con procedure di evidenza pubblica; *"in ogni caso la scelta tra le forme di gestione non è fondata solo sulla convenienza finanziaria, ma richiede un più articolato sistema di Best value, che nell'ipotesi affrontata dovrà riferirsi ai canoni dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia. Il termine esternalizzazione o outsourcing è sicuramente termine molto ampio che può indicare soluzioni eterogenee, da un punto di vista economico ed organizzativo, accomunate dal fatto che, per il loro tramite, la pubblica amministrazione ricorre a soggetti esterni per assolvere propri compiti, anziché utilizzare la propria struttura organizzativa"*<sup>150</sup>. Quindi qualora la p:A decida di gestire in forma diretta le attività di valorizzazione sarà sempre possibile esternalizzare<sup>151</sup> i servizi aggiuntivi

*"La ragione di tale scorporabilità può essere individuata sia nella diversità strutturale dei servizi aggiuntivi rispetto alle generali attività di valorizzazione che nella giuridica impossibilità per lo Stato di comprimere la libertà di scelta dell'ente pubblico territoriale che, diversamente, sarebbe costretto a gestire diversamente od esternalizzare in blocco sia la valorizzazione che i servizi aggiuntivi"*<sup>152</sup>. Ulteriore motivo posto a fondamento della scorporabilità di suddette attività potrebbe essere legato alla necessità di non nuocere alla concorrenza tra i diversi gestori dei servizi e delle attività a vantaggio del servizio di pubblica fruizione (aspetto, quest'ultimo, che non viene contemplato dal Codice). Qualora la scelta si orientasse verso la gestione indiretta dei servizi aggiuntivi occorrerebbe soffermarsi sulla qualificazione del rapporto tra Amministrazione e terzo affidatario del servizio e sull'evenienza dell'attuazione di una modalità di gestione integrata. Già durante la vigenza della legge Ronchey (l. 4/1993) la giurisprudenza aveva ammesso l'ampia discrezionalità nella scelta delle due forme di gestione per i servizi aggiuntivi: *"L'art. 4 l. 14 gennaio 1993 n. 4, nell'istituire presso i musei e gli altri istituti di cultura i 'servizi aggiuntivi' (editoria, vendita delle riproduzioni di beni culturali, realizzazione cataloghi, fornitura di riproduzioni di beni librari e archivistici) ha inteso regolare una serie di prestazioni che non vengono svolte dall'I-*

2003, 131-132.

<sup>150</sup> A. Ferretti, *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Napoli, 2010, 271-272.

<sup>151</sup> I servizi aggiuntivi costituiscono solo una parte delle attività di valorizzazione.

<sup>152</sup> A.L.Tarasco, *La valorizzazione del patrimonio culturale tra project financing e gestione diretta*, cit., 112.

*stituto poligrafico dello Stato in regime di esclusività, perché non rispondenti ad alcuna funzione primaria o essenziale dell'amministrazione che comporti la veste pubblicistica del soggetto che le esercita. Ne consegue la libertà di scelta da parte della p.a. del soggetto, pubblico o privato che fornisca tali prestazioni secondo la maggior convenienza per l'amministrazione. Ne consegue altresì che non sussiste alcuna violazione delle attribuzioni necessarie, direttamente connesse con lo svolgimento dell'attività amministrativa (...)"<sup>153</sup>.*

La dottrina si è espressa in ordine all'individuazione della natura giuridica della relazione tra attore pubblico e privato affidatario. A riguardo ci sono state più correnti di pensiero: il primo filone sostiene che l'affidamento a terzi di servizi aggiuntivi all'interno di luoghi o istituti di cultura è da qualificare nei termini dell'appalto pubblico di servizi<sup>154</sup>. Tale qualificazione si impone soprattutto per quei servizi come la biglietteria, la vigilanza, le pulizie, ecc. Altri autori, invece, hanno preferito enfatizzare il rapporto tra servizi e beni culturali, riconducendo, così, la fattispecie alla concessione di beni pubblici o, al massimo, mista (come emerge dalle attività di gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali e di gestione dei punti vendita)<sup>155</sup>.

L'inquadramento dei servizi aggiuntivi tra le iniziative di valorizzazione da parte del Codice del 2004, infine, ha permesso di individuare una terza via nello strumento della concessione di servizio pubblico, qualificazione che non può essere negata, ad esempio, nel caso dei servizi connessi all'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali<sup>156</sup>.

Anche la giurisprudenza si è espressa a riguardo affermando che *"l'affidamento da parte della p.a. ad imprese private di servizi aggiuntivi di assistenza agli utenti (quali servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba, di vendita di riproduzioni di beni culturali, ecc.), da effettuarsi presso luoghi di interesse culturale ed artistico, integrati dal servizio di biglietteria (ai sensi degli artt. 112 e 113 del d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, richiamati dall'art. 115 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42), si configura come concessione di servizio pubblico rispetto ai servizi aggiuntivi, e come appalto di servizio pubblico in riferimento al servizio di biglietteria"*<sup>157</sup>.

<sup>153</sup> AR Lazio, Roma, Sez. II, 2 luglio 1997, n. 1124, in G. Famiglietti e N. Pignatelli (a cura di), cit., 701.

<sup>154</sup> A. Alibrandi, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, cit., 1641; S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 13 ss..

<sup>155</sup> L. Casini, *I beni culturali di fronte alla crisi economico-finanziaria e alla globalizzazione. La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *www.aedon*, 2012, 3; Id., *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 2014, 3.

<sup>156</sup> Cfr. G. Piperata, *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura (nota a margine dell'ordinanza 27 maggio 2009, n. 12252)*, in *Aedon*, 2010, 1.

<sup>157</sup> Cass., Sez. Un., 27 maggio 2009, n. 12259.

Infatti, la qualificazione normativa in termini di “concessione” dell’affidamento della gestione a terzi dei servizi aggiuntivi è conforme alle definizioni delle direttive comunitarie (92/50/Ce e 2014/18/Ce), oltre che coerente con la struttura dei suddetti servizi, considerato che *“l’Amministrazione trasferisce il diritto di gestire il servizio in favore dei visitatori/utenti dietro pagamento di un canone e che sussistono, inoltre, i caratteri del pubblico servizio per la valorizzazione dei beni culturali in presenza: a) della titolarità del servizio in capo alla p.a.; b) della destinazione dello stesso alla soddisfazione di esigenze della collettività; c) della predisposizione da parte della p.a. di un programma di gestione, con obblighi di condotta e livelli qualitativi vincolanti per il privato; d) del mantenimento da parte della p.a. dei corrispondenti poteri di indirizzo, vigilanza e intervento”*. L’affidamento dei servizi di biglietteria (oltre che di pulizia e vigilanza), che possono integrare la suddetta concessione, è invece configurabile come appalto di servizio pubblico, venendo in rilievo l’assunzione da parte della P.A. della veste di acquirente del privato di determinate ‘utilitates’ contro il pagamento di un corrispettivo. Alla luce di questa distinzione spetta al g.a. la giurisdizione relativa alla domanda dell’impresa finalizzata all’accertamento di inadempimenti da parte dell’Amministrazione, all’annullamento di atti di diffida, nonché alla condanna all’adempimento e al risarcimento del danno. Infatti, *“(…) l’attribuzione a questo giudice della giurisprudenza esclusiva per le controversie (non concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi) relative a concessioni dei pubblici servizi, cui è riconducibile l’affidamento della gestione di servizi aggiuntivi, prevale, alla luce dei principi di ragionevole durata del processo e di concentrazione delle tutele, poste dagli artt. 24 e 111 Cost., sulla spettanza al g.o. della giurisdizione rispetto al servizio di biglietteria, atteso che il suddetto servizio integrativo si pone come accessorio rispetto alle concessioni di pubblici servizi che hanno per oggetto i servizi aggiuntivi”*.

Questo orientamento sovverte quanto era stato precedentemente affermato dalla precedente giurisprudenza del TAR Lazio che inquadrava univocamente tali rapporti: *“La gara finalizzata all’affidamento della gestione di servizi aggiuntivi - di accoglienza, assistenza, guida, vendita, vigilanza e pulizia del sito archeologico - non si qualifica come procedura di affidamento di un servizio pubblico, non ricorrendo i tratti fisionomici del servizio pubblico in senso oggettivo, correlabili ad un’attività volta a soddisfare direttamente bisogni di interesse primario della collettività in coerenza con i compiti dell’amministrazione pubblica”*<sup>158</sup>.

Il comma 3 dell’art. 117 precisa che i servizi per il pubblico possono essere *“gestiti in forma integrata”* con i servizi di pulizia, vigilanza e di biglietteria

<sup>158</sup> TAR Lazio, Roma, Sez. II, 30 gennaio 2003, n. 540.



che, come affermato dalla Suprema Corte, vengono assegnati non mediante concessione ma mediante contratto d'appalto: *"infatti sono svolti per fornire un servizio all'Amministrazione, non al pubblico"*<sup>159</sup>.

La gestione integrata permette di ottimizzare le varie fasi della gestione, facilitando al contempo l'affidamento a terzi dei servizi. Essa può avere una duplice natura: può essere orizzontale, come in caso di gestione di servizi tra diverse entità omogenee (ad es. tra più musei di una rete museale territoriale), o verticale, se un unico soggetto cura i differenti servizi offerti dalla medesima struttura. La gestione integrata non è obbligatoria sulla base di quanto emerge dalla Circolare MIBAC 23 marzo 2009 e 1° giugno 2010. Essa risponde ad esigenze di opportunità della P.A., che è tenuta a valutare discrezionalmente la convenienza, l'efficienza e l'efficacia della stessa gestione.

*"Ove tali servizi vengano gestiti 'in forma integrata' con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria, si realizzerà la forma del c.d. global service (comma 3, art.117), che - secondo gli esperti del settore - dovrebbe rappresentare il futuro dei sistemi museali. Il global service viene visto, infatti, come il vero momento di innovazione della struttura museale e della sua gestione, consentendo di creare nuovi collegamenti tra settore culturale ed imprenditoriale"*<sup>160</sup>.

Merita una particolare attenzione il fatto che tra i servizi per il pubblico elencati nel comma 2 dell'art. 117 rientrano *"le organizzazioni di mostre"*. *"Probabilmente, in questa attività il valore aggiunto della valorizzazione economica per il privato raggiunge il livello più elevato. Un'ampia attività collaterale, economicamente significativa, gravita intorno: cataloghi, assicurazioni, trasporti, operatori turistici, remunerazioni di dipendenti pubblici per schede e articoli, pubblicità per sponsor, ecc ... Al tempo stesso le mostre giustificano se stesse perché realizzano una rilevante valorizzazione culturale e una valorizzazione economica del territorio che le ospita attraendo turisti con il creare nuove occasioni di concentrazione di opere e di richiamo. A differenza dei musei sono supportate sul piano pubblicitario e spettacolarizzate. Questo genera un'ipertrofia del fenomeno, di cui solo una piccola parte è stimata davvero degna"*<sup>161</sup>.

La situazione cui si è fatto riferimento determina un stato di conflitto tra musei, che rappresentano l'offerta ordinaria, e mostre, che rappresen-

<sup>159</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, cit., 327.G. Venturini, *Dalla impresa alla cultura*, in *Economia della Cultura*, 1994, 3.

<sup>160</sup> A.L. Tarasco, *La valorizzazione del patrimonio culturale tra project financing e gestione diretta*, cit., 109.

<sup>161</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, cit., 327-328.

tano l'offerta straordinaria, al punto che si è arrivati a sostenere che "le mostre cannibalizzano i musei"<sup>162</sup> a discapito dell'obiettivo, che dovrebbe essere comune, di valorizzazione dell'intero patrimonio culturale. In tal senso il gestore diventa concorrente della P.A. pur avendo sottoscritto un contratto che lo impegna in attività attinenti la valorizzazione e l'offerta culturale.

Occorre, infine, segnalare le critiche che sono state mosse da autorevole dottrina alla gestione dei servizi aggiuntivi da parte dei privati: " (...) *Quella dei servizi aggiuntivi statali è la storia di un'intuizione che ha avuto notevoli difficoltà ad essere tradotta in un modello gestionale idoneo e normativamente predefinito, in grado di trovare l'esatto equilibrio tra contrapposte esigenze e di delineare i reciproci ruoli di differenti attori coinvolti nel settore di riferimento*"<sup>163</sup>; la stessa dottrina, poi, affermava che " (...) *Se si guarda ai servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura si può facilmente notare che sono un fenomeno giuridico-gestionale, il quale presenta un profondo scostamento tra teoria e realtà*"<sup>164</sup>.

Questo perché, in astratto, tali servizi erano stati percepiti come un momento di svolta nella definizione delle politiche legislative in materia di beni culturali e come strumenti di incameramento di risorse da destinare alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico e al miglioramento della fruizione da parte del pubblico. Essi, inoltre, avrebbero potuto rappresentare il luogo ideale dove sperimentare e sviluppare forme virtuose di collaborazione tra pubblico e privato e sistemi innovativi di gestione del patrimonio culturale.

In realtà spesso i benefici sperati sono rimasti sulla carta e i servizi per il pubblico nei musei non solo non hanno avuto la diffusione che si sperava ma soprattutto hanno generato flussi finanziari al di sotto di quelli attesi e non paragonabili ai risultati positivi che si sono registrati in simili esperienze realizzate nei musei stranieri. Si aggiunga poi che, sotto il versante della collaborazione pubblico-privato, la mancanza di regole specifiche e di un ben definito confine tra le due sfere di azione ha fatto sì che in alcuni casi, per fortuna circoscritti, la collaborazione si trasformasse in confusione e scambio continuo di ruoli che hanno determinato l'aumento di casi di dis-servizio e una costante conflittualità tra titolari pubblici e gestori privati.

### 5.3. La sponsorizzazione nel settore dei beni culturali

La sponsorizzazione nel settore dei beni culturali culturale rappresenta oggi

<sup>162</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale*, cit.

<sup>163</sup> G. Piperata, *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi nei musei statali*, in *Aedon*, 2008, 2.

<sup>164</sup> G. Piperata, *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi*, cit..

la forma più utilizzata di partecipazione dei soggetti privati nonché uno dei terreni più fertili per la realizzazione di una politica di investimento volta ad assumere un ruolo costruttivo e significativo per la valorizzazione del nostro patrimonio culturale.

Non si può negare, infatti, che il settore culturale sia un vero e proprio collettore naturale di politiche di sponsorizzazione, basti pensare a tutte le manifestazioni, eventi e attività che ogni giorno investono il patrimonio culturale<sup>165</sup>, anche se va evidenziato che rispetto agli anni passati si è assistito ad una notevole riduzione degli investimenti privati<sup>166</sup>.

Nonostante la crisi, fra gli interventi più immediati dei terzi privati per la valorizzazione dei singoli beni del patrimonio culturale pubblico, sono ancora quelli di sponsorizzazione e di mecenatismo<sup>167</sup>.

Il contratto di sponsorizzazione, da un punto di vista privatistico, è un contratto atipico<sup>168</sup>, consensuale, a titolo oneroso in cui una parte (sponsee) si obbliga a consentire l'uso della propria immagine e/o proprio nome, al fine di promuovere un marchio, un nome, immagine, attività o prodotti di un altro soggetto (sponsor).

Data la natura atipica del contratto, diversi sono stati i tentativi di inquadralo giuridicamente: il contratto di sponsorizzazione è stato assimilato a volte ad un contratto d'appalto altre ad un contratto di inserzione pubblicitaria. Tuttavia sembra che nessuna di queste due tesi possa sposarsi in maniera assoluta in quanto, in primo luogo, nell'appalto l'obbligazione dedotta in contratto è un'obbligazione di risultato e l'appaltatore è necessariamente un soggetto organizzato in forma d'impresa; nella sponsorizzazione, invece, non è garantito alcun risultato, inoltre il soggetto sponsorizzato non sempre è un imprenditore. In secondo luogo, non è possibile assimilare la sponsorizzazione ad un contratto di inserzione pubblicitaria perché lo schema tipico nella sponsorizzazione non prevede un legame "isolato" tra soggetti

<sup>165</sup> M. Veronelli, *Le sponsorizzazioni culturali come forme di partenariato pubblico/privato*, 2015, 57 ss. in [ojs.romatrepress.uniroma3.it](http://ojs.romatrepress.uniroma3.it); M. Selo, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in *Aedon*, 2014, 3; M. Veronelli, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2012; R. Chieppa, *Erogazioni liberali e sponsorizzazioni: quali modalità di intervento delle Fondazioni nel Settore pubblico*, in *Aedon.it*, 2010, 1.

<sup>166</sup> Cfr. La ricerca svolta da StageUp -Ipsos indica che gli investimenti si sono ridotti del 41% passando dai 269 milioni di euro nel 2008 ai 159 milioni di euro nel 2013.

<sup>167</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, cit., 330.

<sup>168</sup> Sulla natura atipica del contratto di sponsorizzazione: Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034; Id., 12 novembre 2013, n. 5378; Id., Sez. IV, 4 dicembre 2001, n. 6073; Cass. civ., Sez. I, 9 settembre 2004, n. 18193.

(come avviene nella concessione di spazi pubblicitari), ma più stretto, anche in dipendenza di clausole di esclusiva sulla sponsorship. Tale incertezza interpretativa ha fatto sì che la disciplina applicabile alla fattispecie venisse determinata volta per volta, in base all'effettivo contenuto del contratto di sponsorizzazione in ottemperanza del principio di autonomia contrattuale, punto cardine del nostro sistema giuridico<sup>169</sup>.

Mentre il mecenatismo non è regolamentato dal d.lgs. n. 42/2004, il contratto di sponsorizzazione è regolamentato dall'art. 120<sup>170</sup>, il quale al 1 comma fornisce una definizione normativa completa, delineando in maniera chiara l'ambito soggettivo ed oggettivo della sponsorizzazione in relazione ai singoli beneficiari<sup>171</sup>: *"è sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche in 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. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà..."*.

Pertanto, attraverso la sponsorizzazione si persegue l'obiettivo di tutela e valorizzazione dei beni culturali mediante l'apporto di soggetti privati, i quali trovano la propria remunerazione nell'associazione tra il proprio nome, prodotto o attività e l'iniziativa sponsorizzata<sup>172</sup>.

Sulla base della definizione generale elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il contratto di sponsorizzazione può in via generale definirsi come negozio innominato, a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive (...)<sup>173</sup>, nel quale sono stabilite anche le forme del controllo, da parte dello sponsor, sulla realizzazione dell'iniziativa.

Si tratta di un evidente atteggiamento acquisitivo da parte del privato del valore immateriale pubblico, dove l'utilità pubblica consiste in un finanzia-

<sup>169</sup> Cfr. A. Ferretti, *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*, cit., 273.

<sup>170</sup> Comma sostituito dalla lettera bbb) del comma 1 dell'art.2 d.lgs. 26 marzo 2008, n.62.

<sup>171</sup> Cfr. C. Nuzzo, *Sponsorizzazione*, 2 maggio 2016, in [www.lamministrativista.it](http://www.lamministrativista.it).

<sup>172</sup> Il comma 2 dell'art. 120 del Codice dispone che *"L'attività di promozione di cui al comma 1 avviene mediante 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 pubblico da tutelare o valorizzare da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione"*.

<sup>173</sup> Ministero per i Beni e le Attività Culturali, d.m.19 dicembre 2012, *Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate*, tratto da [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).

mento diretto ed estraneo al circuito ordinario della fiscalità generale e della finanza pubblica, supportato da risorse volontarie e speciali, che sostiene un compito pubblico”<sup>174</sup>.

È possibile classificare i contratti di sponsorizzazione in ordine a soggetti e contenuti<sup>175</sup>.

Sotto il primo profilo sono individuate: la sponsorizzazione cd. attiva, in cui la p.A. riveste la qualità di sponsor, (...) e, per ciò, finanzia l'attività di un soggetto terzo. Si tratta di contratti passivi in quanto determinano un esborso di denaro da parte della p.a. che ricade sulle finanze pubbliche<sup>176</sup>; la sponsorizzazione cd. passiva, in cui la p.A. riveste la qualità di *sponsee*, cioè di soggetto sponsorizzato. *“Queste sponsorizzazioni non gravano sulla spesa pubblica, traducendosi in un ricavo, in caso di corrispettivo in denaro, ovvero in un risparmio di spesa, in caso di corrispettivo pagato in lavori, beni o servizi”*<sup>177</sup>.

In ordine al contenuto del contratto, ossia alla natura del contributo offerto dallo sponsor, sono individuabili ulteriori distinzioni in:

-sponsorizzazioni *“pure”* o di *“puro finanziamento”* in cui il privato che fa da sponsor si obbliga a corrispondere alla p.A. soltanto un finanziamento in denaro o ad accollarsi le obbligazioni di pagamento dei corrispettivi di un appalto dovuti dalla p.A.;

-sponsorizzazioni *“tecniche”* in cui il privato che fa da sponsor si obbliga a progettare e realizzare a sue spese, totalmente o parzialmente, le prestazioni richieste dalla pubblica Amministrazione. Lo sponsor, in questo caso, non si limita a conferire alla p.A. un finanziamento in denaro, ma si impegna anche a svolgere a proprio carico talune determinate prestazioni, come l'esecuzioni di lavori o la fornitura di beni e servizi strumentali, curandone direttamente progettazione ed esecuzione;

-sponsorizzazioni *“miste”*, che risultano dalla combinazione della sponsorizzazione pura e di quella tecnica (es. lo sponsor si impegna a curare solo la progettazione e ad erogare i fondi per la realizzazione dei lavori previsti). In forza degli elementi delle altre due forme di sponsorizzazione, lo sponsor potrà finanziare l'iniziativa pubblica, totalmente o parzialmente,

---

<sup>174</sup> G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, cit., 330; F. Cavazoni, *Per il bene della cultura. Come ripensare il ruolo dei privati nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali*, in *IBL Focus*, n. 127, 23 marzo 2009.

<sup>175</sup> Cfr. F. Bosetti, Art. 120, in G. Famiglietti e N. Pignatelli (a cura di), *Codice*, cit., 721-722.

<sup>176</sup> C. Nuzzo, *Sponsorizzazione*, cit..

<sup>177</sup> *Ibidem*.

ed offrire un contributo magari anche solo limitato ad una tra le due fasi di progettazione ed esecuzione.

La giurisprudenza amministrativa ha sottolineato il nesso intercorrente tra queste ultime due fattispecie di sponsorizzazione e la gestione indiretta dei beni culturali di cui al terzo comma dell'art. 115: *"Qualora il contratto di sponsorizzazione ex art. 120 del codice dei beni culturali si realizza attraverso un *facere*, ovvero un'offerta di servizi e attività materiali per la progettazione e l'attuazione di iniziative nel campo della tutela e valorizzazione, anziché un mero dare (contributo in danaro), esso contiene in sé anche il profilo della gestione indiretta della attività di valorizzazione ai sensi dell'art. 115"*<sup>178</sup>. In sostanza ciò significa che: nella forma ordinaria di sponsorizzazione, lo sponsor (che è normalmente un'impresa operante in altri settori produttivi) si propone solo di ottenere un vantaggio sotto il profilo della pubblicizzazione della propria immagine o del proprio marchio in cambio del proprio sostegno economico alla attività di valorizzazione culturale intrapresa dalla stessa amministrazione; nel caso in cui il contributo dello sponsor consista nella prestazione di servizi inerenti un'attività di valorizzazione del patrimonio culturale si configura una fattispecie completamente diversa dalla prima, che è possibile ricondurre all'ambito del co. 3 dell'art. 115 assumendo, al contempo, la denominazione di sponsorizzazione indiretta.

Come osservato dalla dottrina, *"Sul piano della ricostruzione dell'istituto, questo significa che al contratto di sponsorizzazione indiretta dei beni culturali, quando l'oggetto dell'erogazione da parte dello sponsor è la prestazione di un servizio riconducibile all'attività di valorizzazione dei beni culturali, si dovrebbe accompagnare sempre una concessione di beni pubblici e di servizio pubblico"*<sup>179</sup>.

Fino all'entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 le regole del sistema di sponsorizzazione nel settore dei beni culturali erano incentrate, oltre che sull'art. 120 del d.lgs. n. 42/2004, anche sugli artt. 26, 27 e 199-bis del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

L'art. 26, abrogato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, prevedeva che dovessero applicarsi *"i principi del Trattato UE per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto"*: ai contratti di sponsorizzazione e a quelli ad essi assimilabili, di cui fossero parte un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore e uno sponsor che non fosse un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore; agli interventi di restauro e di manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici

<sup>178</sup> TAR Lazio, Roma, Sez. II, 25 luglio 2012, n. 6921.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; alle forniture disciplinate dal codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor per importi superiori a quarantamila euro.

Il comma 2 stabiliva che l'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture, indicasse le prescrizioni opportune relative a progettazione, direzione ed esecuzione del contratto.

Il co. 2-bis (introdotto dal d.l. n.5/2012 in vigore dal 10/02/2012, convertito dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35 in vigore dal 07/04/2012) prevedeva che ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali dovessero applicarsi le disposizioni dell'articolo 199-bis dello stesso codice dei contratti pubblici.

Il contenuto dell'art. 26 andava poi coordinato con il dettato dell'art. 27 il quale delineava i principi applicabili ai contratti esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice dei Contratti Pubblici, facendo dei riferimenti alla disciplina comunitaria.

L'art. 26, in un primo momento, si riferiva solo alle sponsorizzazioni cd. tecniche "(...) *prescrivendo al riguardo esclusivamente il rispetto dei principi del Trattato per la scelta dello sponsor, esplicitati al successivo art. 27, nonché delle disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto. Il punto di crisi di tale disciplina si individuava nella difficoltà di stabilire in che cosa si dovesse concretizzare il rispetto dei principi indicati all'art. 27 del Codice*"<sup>180</sup>.

Per colmare questa lacuna il legislatore intervenne con il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 che dettava disposizioni generali in materia di sponsorizzazioni di beni culturali. Il citato d.l. introduceva l'art. 199-bis nel Codice dei contratti pubblici, disciplinando le modalità di selezione dei contraenti per le sponsorizzazioni dei beni culturali, sia tecniche sia "pure"; inoltre, modificava il disposto dell'art. 26 introducendo la soglia di 40.000 euro per l'applicazione delle disposizioni del co. 1 ed il co. 2-bis che stabiliva il necessario raccordo con la novella di cui all'art. 199-bis. Inoltre, l'art. 61, co. 1, del d.l. 5/2012 attribuiva al Ministro per i beni e le attività culturali il compito di approvare le norme tecniche e le linee guida applicative sia delle previsioni del nuovo art. 199-bis del Codice dei contratti pubblici sia dell'art. 120 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>180</sup> P. Carpentieri, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Il libro dell'anno del diritto*, 2012 Roma Enciclopedia Treccani.

Come evidenziato dalla dottrina, la ratio ispiratrice delle nuove novità del 2012 era individuata nella volontà di ricondurre il fenomeno delle sponsorizzazioni di beni culturali entro un alveo di razionale programmazione, al duplice scopo di superare, da un lato, l'episodicità, la frammentarietà e la casualità degli interventi, "recuperando le sponsorizzazioni entro un quadro conoscitivo e programmatico razionale di gestione degli interventi, anche al fine di poter coniugare l'apporto privato con le eventuali disponibilità pubbliche, a vantaggio della stessa pianificazione di bilancio dell'ente" e di consentire, dall'altro, la diversificazione e la graduazione delle tipologie di finanziamento in relazione al grado di urgenza e alla tipologia degli interventi<sup>181</sup>.

Il rinvio all'art. 199-*bis* operato dal co. 2-*bis* dell'art. 26 voleva chiarire che la disciplina dei contratti di sponsorizzazione era in parte esclusa dal Codice dei contratti pubblici, fatti salvi i principi richiamati dall'art. 27. Tutto questo, però, con la particolare precisazione secondo cui ai contratti relativi ai beni culturali, oltre ai principi del Trattato per la scelta dello *sponsor* e alle disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto, si applicava la speciale disciplina contenuta nell'art. 199-*bis*<sup>182</sup>.

Queste nuove norme procedurali andavano interpretate in maniera restrittiva in modo da evitare l'applicazione analogica anche ad altri tipi di contratti. Relativamente all'ambito oggettivo di applicazione, inoltre, l'introduzione della soglia di 40.000 euro comportava che, dato che la norma escludeva in questi casi il rispetto dei principi del Trattato per la scelta dello *sponsor*, non trovava applicazione neppure il nuovo art. 199-*bis*.

Si segnalavano, inoltre, diverse modalità di scelta del contraente a seconda che si trattasse di sponsorizzazione pura o sponsorizzazione tecnica: nel caso di sponsorizzazione pura la pA. procedeva alla stipula del contratto

---

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 3043: il Consiglio di Stato aveva precisato che qualora una p.A. fosse stata parte di un contratto di sponsorizzazione (come specificamente previsto, per quanto qui interessa, in materia di beni culturali, a norma del citato art. 120 d.lgs. n. 42/2004) e questo non avesse comportato alcun onere finanziario per l'Amministrazione stessa, l'accordo – non qualificabile come contratto passivo – non sarebbe stato assoggettato alla disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici, "pur restando applicabili i principi del trattato, in materia di scelta della controparte e più in generale in tema di 'economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità', come disposto dall'art. 27 del codice dei contratti pubblici, appunto per i contratti sottratti all'ambito di applicazione delle direttive comunitarie sugli appalti (2004/18/CE e 2004/17/CE), ma non anche ai principi posti a tutela della concorrenza dai Trattati dell'Unione Europea".



di sponsorizzazione con il soggetto che offriva il finanziamento maggiore; nel caso di sponsorizzazione tecnica, invece, la scelta ricadeva su chi proponeva la miglior offerta realizzativa in base ai parametri di valutazione e ai criteri di giudizio enunciati nel bando.

Infine, il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo Codice degli appalti pubblici), in attuazione della delega conferita con la l. 28 gennaio 2016, n. 11, ha recepito le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, ed ha operato il riordino di tutta la disciplina vigente abrogando il Codice dei Contratti Pubblici.

Oggi la disciplina generale dei contratti di sponsorizzazione è regolamentata dall'art. 19 del nuovo Codice degli appalti pubblici il quale prevede che, "al fine assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità", la stazione appaltante (il Mibact nel nostro caso) si obbliga a pubblicare via web la proposta di sponsorizzazione di lavori con costi superiori a 40.000 euro, indicando il tipo di contratto proposto. L'avviso dovrà rimanere sul sito web per almeno trenta giorni, dopodiché si passerà alla scelta dello sponsor che avverrà "nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto dell'articolo 80". Qualora lo sponsor decidesse di curare i lavori e supportarne le spese, il Mibact dovrebbe accertarsi che gli esecutori abbiano tutti i requisiti previsti dalla legislazione europea in materia, senza che trovi applicazione la disciplina nazionale e regionale in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori. In più, la stazione appaltante si impegna a impartire tutte le prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

Con riferimento specifico ai contratti di sponsorizzazione relativi ai beni culturali, il comma 1 dell'art. 151 ("*Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato*") del nuovo Codice degli appalti pubblici dispone che la disciplina di cui all'art. 19 trova applicazione anche nel caso dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi ai beni culturali, nonché ai contratti di sponsorizzazione volti al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di cui all'art. 101 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. Il comma 2 dell'art. 151 ribadisce, poi, la necessità che il Mibact provveda ad impartire le opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione

delle opere e/o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi. Infine, il comma 3 prevede che, per favorire la fruizione del patrimonio culturale e la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo stesso Mibact “può 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 immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1”.

#### **5.4. Un esempio: la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo e la sentenza del Consiglio di Stato n. 3043/2013**

Se è vero che con la sponsorizzazione l’Amministrazione acquisisce una “*indubbia utilità finanziaria, controbilanciata da vantaggi di ordine pubblicitario per il soggetto finanziatore*”<sup>183</sup>, è anche vero che essa è tenuta sempre ad agire nell’interesse della collettività e nel rispetto delle regole procedurali vigenti. Non sono mancati, a proposito, i conflitti in cui si denunciavano azioni della p.A. non conformi a questi standard comportamentali<sup>184</sup>.

<sup>183</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034.

<sup>184</sup> Al riguardo, a titolo esemplificativo, appare incomprensibile nonché in palese violazione dei principi di trasparenza nonché di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa l’attività svolta dalla Soprintendenza Archeologica Speciale di Roma, sotto la cui responsabilità ricade il circuito archeologico «Colosseo, Foro romano e Palatino», la quale non ha stanziato nel bilancio 2016 alcuna risorsa per le attività di manutenzione, nonostante la richiesta dei tecnici di un finanziamento di almeno 1,5 milioni di euro, mentre nel 2015, per la stessa attività era stata stanziata la somma di 600mila euro. Nonostante tali rilevanti tagli di spesa per la manutenzione di opere di tal rilevanza, si riscontrano invece, ottimi risultati in termini economici della gestione del servizio di biglietteria e dei servizi aggiuntivi del medesimo “circuito archeologico del Colosseo, Foro romano e Palatino”, affidata ad una associazione temporanea di impresa, il cui rapporto di concessione è regolato dall’atto di concessione per i servizi aggiuntivi n.6952 del 4 agosto 1997, rinnovata nel 2001 e nel 2005. Tuttavia se nell’atto di concessione dei servizi aggiuntivi era convenuto che alla Soprintendenza doveva essere corrisposto un canone fisso di concessione annua di 300 milioni di lire ed una quota percentuale del 30,2% sul fatturato annuo lordo (Iva esclusa) realizzato nella gestione del servizio, non si comprende perché dai dati del Ministero, la Soprintendenza dal 2001 ad oggi avrebbe tratto ricavi per circa l’11,2% e conseguentemente perché non sia stato preso alcun provvedimento in ordine al recupero di tali somme. In altri termini, dai dati disponibili sul sito del Ministero le percentuali dei ricavi della Soprintendenza appaiono molto lontani da quel 30,2% del fatturato annuo lordo dai servizi aggiuntivi pattuito negli atti di concessione e di rinnovo. Questa vicenda pone la questione centrale di una responsabilizzazione degli apparati dirigenziali del MIBACT preposti a tale funzione di controllo.

Con la sentenza del 31 luglio 2013, n. 3043, il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso presentato dal Codacons avverso il contratto di sponsorizzazione concluso tra il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica ed il gruppo TOD'S il quale si impegnava a finanziare un intervento di restauro del Colosseo. Il pregiudizio posto a fondamento del ricorso individuabile veniva individuato dal Codacons nel detrimento patrimoniale, subito dai contribuenti, per effetto dell'affidamento della sponsorizzazione ad un prezzo eccessivamente contenuto, rispetto al valore dell'immobile interessato ed alle ricadute in termini di promozione e di immagine riconducibili all'iniziativa.

La sentenza di primo grado del T.A.R. Lazio 6028/12 del 3 luglio 2012 aveva accolto l'eccezione preliminare di difetto di legittimazione attiva del Codacons, con conseguente declaratoria di inammissibilità dell'impugnativa. Il Codacons - cui è riconosciuto il carattere di associazione ambientalista - riteneva, tuttavia, che la propria legittimazione ad agire sussistesse ogni qualvolta l'Amministrazione emanasse un provvedimento suscettibile di pregiudicare il bene dell'ambiente, da intendere come comprensivo della conservazione e valorizzazione dei beni culturali. L'associazione, dunque, riproponeva i motivi di gravame non esaminati in primo grado tra cui: l'aver accordato la sponsorizzazione per una cifra irrisoria e concesso un'esclusiva "ambigua ed aleatoria nei suoi tratti fondamentali" per ben 20 anni, in violazione del principio di concorrenza e a danno di un patrimonio dell'umanità; il non aver reso noti le caratteristiche delle altre offerte di sponsorizzazione, pervenute e ritenute non idonee, né i criteri di valutazione delle offerte, né l'esatta configurazione della sponsorizzazione prescelta; il difetto assoluto di istruttoria, con riferimento ad una procedura negoziata, conclusa in soli due giorni dopo la constatazione della inidoneità delle proposte, pervenute in esito all'avviso pubblico; la violazione dei principi di buon andamento e gestione della p.A.; la difformità tra avviso e accordo sottoscritto; la violazione o falsa applicazione degli artt. 56 e seguenti del Codice degli appalti, in quanto era stato in un primo tempo preordinato l'affidamento ad uno sponsor del finanziamento e della realizzazione di interventi di restauro sul Colosseo, mentre il contratto di sponsorizzazione poi concluso prevedeva soltanto il finanziamento delle opere, a fronte della possibilità di sfruttare l'immagine dell'Anfiteatro, con lo stesso vantaggio a fronte di un minore onere.

Il contratto prevedeva un finanziamento di 25 milioni di euro, senza previsione di esecuzione di altre opere da parte dello sponsor, di modo che la fattispecie non risultasse assoggettata alla disciplina dell'allora vigente art. 26 del codice dei contratti pubblici, ma alle norme di contabilità di

Stato, relative ai contratti da cui derivava un'entrata per lo Stato stesso (art. 3 r.d. 2440/1923). Il contenuto dell'accordo era, dunque, quello di una sponsorizzazione pura in cui lo sponsor si limitava a conferire un finanziamento, mentre il promotore e la Soprintendenza assumevano l'impegno di realizzare i lavori di restauro contenuti nel Piano degli interventi e di dare periodiche notizie allo sponsor sullo stato di avanzamento dei lavori.

Il contratto prevedeva, inoltre, un piano di comunicazione che lo sponsor avrebbe potuto gestire in maniera diretta o tramite una Associazione/Fondazione senza fini di lucro denominata, a titolo esemplificativo, Amici del Colosseo, al fine di promuovere e dare visibilità pubblica ai lavori previsti nel Piano degli interventi; tutto ciò, allo scopo di rendere il Colosseo "sempre più accessibile alle categorie dei giovani, dei diversamente abili, dei pensionati e dei lavoratori". In merito alla composizione di tale Associazione era prevista la partecipazione dello sponsor e, su parere favorevole del medesimo, delle persone fisiche o giuridiche, nonché degli enti pubblici, che volessero "sostenere l'attività di restauro del Colosseo", o "iniziative di altrettanto rilievo, riferite al patrimonio archeologico e storico-artistico a livello nazionale e internazionale e, più in generale, l'attività dell'Associazione stessa".

Per la realizzazione delle attività programmate, era inoltre contemplata la costituzione di un centro "*ubicato nelle immediate adiacenze del Colosseo*", su cui lo sponsor avrebbe potuto apporre i propri "*segni distintivi*" per la durata degli interventi di restauro e nei due anni successivi, con la facoltà di organizzare "*campagne di comunicazione*", anche stipulando previamente accordi o convenzioni con "*associazioni, fondazioni, enti di ricerca e università, o altre istituzioni o enti pubblici o privati che perseguano e/o condividano, per i propri fini istituzionali, obiettivi analoghi a quelli dell'Associazione*". Tra le potestà dello sponsor, inoltre, rientravano l'utilizzazione in esclusiva delle operazioni di restauro da effettuare, tramite immagini fotografiche o filmati, "*nel rispetto del dettato degli articoli 106 - 108 del Codice dei beni culturali e del paesaggio*". All'Associazione di cui sopra, poi, era attribuito il diritto di utilizzare in esclusiva un logo raffigurante il Colosseo, con possibilità di registrare al riguardo un marchio, da utilizzare per la carta stampata ed in qualsiasi iniziativa promozionale o pubblicitaria. Direttamente allo sponsor, infine, erano accordati i diritti che seguono:

- ottenere l'accesso al Colosseo, nei modi concordati con la Soprintendenza, di gruppi di persone, senza interferire con le ordinarie modalità di fruizione del monumento da parte del pubblico;

- utilizzare la dizione "*Sponsor unico per i lavori di restauro del Colosseo in base al Piano degli interventi*";

- utilizzare il logo ed altri segni distintivi dell'Associazione sulla propria carta intestata;
- inserire il proprio marchio sul retro del biglietto di ingresso al Colosseo;
- inserire il proprio marchio – o comunque pubblicizzare l'erogazione del proprio contributo – sulla recinzione del cantiere, in forme compatibili con il carattere storico-artistico e con il decoro del Colosseo;
- pubblicizzare l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori di restauro;
- utilizzare il materiale e la documentazione realizzati dall'Associazione, anche attraverso la proiezione di immagini all'interno di propri spazi o nel proprio sito internet.

Lo sponsor avrebbe potuto esercitare questi diritti fino ai due anni successivi al termine dei lavori di restauro, mentre l'Associazione avrebbe potuto esercitarli per quindici anni, prorogabili in caso di accordo sottoscritto tra le parti.

In primo luogo il Consiglio di Stato si è espresso in merito alla legittimazione ad agire del Codacons e, più in generale, delle associazioni di protezione ambientale; l'iter argomentativo seguito dal Consiglio stesso si è basato sulla ricostruzione del significato normativo del termine "*ambiente*" e sulla possibilità di sussumervi, secondo la linea direttrice tracciata dalla Consulta nella sentenza 17/30 dicembre 1987, n. 641, anche la componente del patrimonio storico-artistico.

L'ambiente è stato infatti definito in una datata sentenza della Corte costituzionale quale "bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità, (omissis)....La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti"<sup>185</sup>. In sostanza l'ambiente è un bene immateriale unitario comprensivo anche del patrimonio storico-artistico. Da qui occorre stabilire se l'interesse fatto valere in giudizio attenesse all'ambiente inteso unitariamente ovvero al singolo bene culturale isolatamente considerato. Nel caso di specie non rilevava né il potenziale impatto sul patrimonio di piani, programmi o progetti – valutazione spettante alla p.A. ai sensi dell'art. 26 del Codice dei Beni Culturali – né l'eventuale boni-

<sup>185</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641.

fica di siti di interesse nazionale che risultassero contaminati, né altri fatti inerenti alla tutela ambientale.

Rilevava, invece, un intervento di restauro, ossia di *“intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all’integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali”* (art. 29, co. 4, d.lgs. n. 42 del 2004), precipuamente un contratto di sponsorizzazione stipulato in prospettiva del restauro dell’Anfiteatro Flavio: un fatto rientrante nell’ambito della tutela dei Beni Culturali e non di quello della protezione ambientale.

*“La qualità di associazione di protezione ambientale non legittimava quindi il Codacons al ricorso proposto in ordine alla sponsorizzazione del restauro del Colosseo”<sup>186</sup>.*

La seconda questione affrontata dal Consiglio di Stato nel caso in questione attiene alla legittimazione a ricorrere dell’appellante in qualità di associazione di tutela di consumatori e utenti. A giudizio del giudice amministrativo, le motivazioni addotte dall’appellante inerenti al contratto di sponsorizzazione confliggono con i limiti di contestabilità del contratto medesimo: infatti, l’acquisizione del finanziamento, il progetto di restauro e gli equilibri sinallagmatici, accettati dall’Amministrazione nei confronti dello sponsor, corrispondono a scelte sindacabili solo nei limiti, generalmente riconosciuti in tema di impugnazione di atti discrezionali. Nel settore in esame, in pratica, una lesione avrebbe potuto configurarsi solo in corrispondenza dell’illegittimità della ponderazione effettuata dalla p.A., in quanto illogica o arbitraria, purché incidente su interessi giuridicamente protetti, di cui l’appellante potesse ritenersi portatore. L’appellante asseriva, tuttavia, che la situazione legittimante attenesse alla genericità ed alla ambiguità della sponsorizzazione, mentre, a danno della collettività, le risorse destinate al restauro di un patrimonio dell’umanità, quale il Colosseo, avrebbero subito una diminuzione a tutto vantaggio dello sponsor. In virtù di ciò, il Codacons sosteneva che il danno consistesse nella perdita di “chance” per l’utente di ottenere migliori condizioni di sponsorizzazione.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che la legittimazione a ricorrere non fosse giustificata da una eventuale ottimizzazione della qualità dei servizi e dalle maggiori risorse che si sarebbero potute ottenere in sede di trattativa, essendo questi interessi della collettività oggetto di scelte discrezionali della p.A. Allo stesso modo, era evidenziata la circostanza che l’interesse dedotto in giudizio riguardasse solo una parte delle categorie rappresentate, potendosi altrimenti configurare una situazione di conflitto di inte-

<sup>186</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 3043.

ressi della stessa associazione con alcuni dei soggetti rappresentati o una non consentita sostituzione processuale.

## 5.5. La distinzione tra sponsorizzazione ed erogazioni liberali

Le erogazioni liberali rappresentano una modalità di finanziamento fondamentalmente avulsa dagli interessi del donatore, con i caratteri del mecenatismo e che si concretizza di regola nell'erogazione a fini liberali di una somma di denaro in favore di un ente pubblico o privato di natura non commerciale che, nel caso in questione, la destina ad attività di tutela o valorizzazione<sup>187</sup>.

La dottrina da tempo è impegnata nel tentativo di risolvere la questione legata alla distinzione tra contratti onerosi e sinallagmatici di sponsorizzazione, da un lato, ed erogazioni liberali, dall'altro lato. Occorre sottolineare come le erogazioni liberali, ricondotte all'ambito del mecenatismo culturale, siano assoggettate a regimi fiscali agevolati: si pensi al d.l. 31 maggio 2014, n.83 (convertito con l. 29 luglio 2014, n.106), che trae il suo nome identificativo di sintesi (*Art Bonus*) proprio dalla previsione di provvedimenti agevolativi fiscali.

La distinzione tra i due istituti potrebbe risultare a prima vista agevole data l'onerosità strutturale della sponsorizzazione in luogo della gratuità delle forme di attribuzione senza corrispettivo per fini culturali<sup>188</sup>.

Nella prassi può essere difficile, ad esempio, comprendere quando il ritorno di immagine che segue un'erogazione liberale possa essere equiparato – “nelle intenzioni delle parti e nella struttura causale concreta dell'atto<sup>189</sup>” – ad una forma di corrispettivo analogamente a quanto avviene nel contratto di sponsorizzazione.

Può accadere che il mecenate definisca la propria relazione con il soggetto sponsorizzato fissandone, a fronte dell'erogazione di somme di denaro, le regole che possono riguardare attività congiunte di controllo, quelle atti-

<sup>187</sup> Associazione CIVITA, *Linee guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico/privato*, in *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, Roma, 22 novembre 2012, 10, che osserva che “Per le sue caratteristiche, la donazione tende ad essere privilegiata da soggetti individuali, che vivono, attraverso la beneficenza, l'esperienza del coinvolgimento per lo sviluppo del proprio territorio e della comunità, acquisendo una funzione sociale e una soddisfazione morale”.

<sup>188</sup> Cfr. P. Barrera, *Art. 120*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 911-912; si v. anche T. Alibrandi e P. Ferri, *Il diritto dei beni culturali*, cit.; S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, cit.; R. Chieppa, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in *Aedon*, 2013, 2.

<sup>189</sup> F. Bosetti, *Art. 120*, in G. Famiglietti e N. Pignatelli (a cura di), cit., 727.

nenti l'esecuzione dei lavori, etc. In questo caso si riscontrerebbero delle analogie con lo schema della donazione modale *ex art. 793 c.c.* ove gli obblighi e i limiti assunti dal soggetto beneficiario della donazione integrano l'oggetto del *modus*<sup>190</sup>.

Alcuni aiuti interpretativi in ordine alla delimitazione degli ambiti della sponsorizzazione e delle erogazioni liberali sono pervenuti da istruzioni ministeriali, come quelle contenute nel d.m. 19 dicembre 2012, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 61, co. 1, del d.l. 9 febbraio 2012, n.5 (decreto semplificazioni), convertito nella l. 4 aprile 2012 n. 35, in cui il Mibact ha ribadito che, "ai fini della qualificazione giuridica del rapporto come sponsorizzazione piuttosto che come erogazione liberale, assume rilevanza la presenza (sponsorizzazione) o l'assenza (erogazione liberale o gratuita) di un corrispettivo". Quest'ultimo costituisce la causa tipica ed essenziale dell'operazione economico-giuridica. Il motivo personale e soggettivo che induce all'elargizione non rileva ai fini della predetta qualificazione. Questa precisazione permette di chiarire che deve considerarsi errata ogni automatica esclusione della possibilità di ricondurre un conferimento in danaro o opere entro lo schema dell'elargizione liberale o patrocinio, per una sua qualificazione in termini di sponsorizzazione, solo in quanto il benefattore accetti o chieda una qualche forma di riconoscimento, soprattutto morale e ideale (o comunque inerente ad un interesse patrimoniale che non trova diretta corrispettività in un obbligo posto a carico dell'amministrazione), dell'elargizione accordata. Il Ministero nel citato decreto ha sottolineato l'importanza di questa distinzione. I rapporti di mecenatismo possono trovare attuazione e svolgimento anche in "appositi accordi accessori - riversati in atti convenzionali - aventi ad oggetto la disciplina della partnership che, comunque, si va ad instaurare, in un rapporto di durata tra mecenate e amministrazione competente all'intervento di restauro (o altro)". Tale rapporto nasce dall'atto di disposizione del mecenate e riguarda le modalità esecutive, le forme, i modi, i tempi di realizzazione degli interventi, il controllo e il monitoraggio del rispetto delle condizioni e del *modus* apposto all'atto negoziale liberale o gratuito, nonché le possibili forme di riconoscimento non economico e sostanzialmente morale richiesto dal mecenate. Nel d.m. 19 dicembre 2012 è stato precisato, inoltre, che la disciplina delle erogazioni liberali non è assoggettata alla procedura regolativa dei contratti di sponsorizzazione di cui all'allora vigente art. 199-*bis* del Codice dei contratti pubblici.

Nulla è cambiato oggi con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) in quanto a tali accordi e atti convenzionali

---

<sup>190</sup> *Ibidem*.



non si applica la disciplina prevista per i contratti di sponsorizzazione (artt. 19 e 151). Quella delle elargizioni liberali è un'area interamente libera da condizioni e procedure di tipo concorrenziale in quanto l'amministrazione, in sostanza, non dà nulla in cambio e non vi è alcun dovere di concorrenzialità da osservare nella scelta del benefattore. Le amministrazioni, dunque, possono continuare ad avvalersi dei contributi derivanti dalle elargizioni liberali, senza particolari formalità procedurali, con una trattativa diretta e libera con il mecenate

Qualora, tuttavia, fossero in corso procedure di tal genere finalizzate all'individuazione di uno sponsor per la realizzazione di opere, o anche se fosse semplicemente ancora aperto il bando per la presentazione di offerte, potrebbe - se venisse meno l'interesse dell'Amministrazione alla sponsorizzazione, a seguito di erogazioni liberali - configurarsi una fattispecie di violazione dei doveri precontrattuali di correttezza<sup>191</sup>.

In tutti i casi, invece, di inutile decorso del termine senza che siano state presentate offerte valide, oppure di mancata selezione (per qualsiasi motivo) di uno sponsor, l'intervento potrà senz'altro essere considerato immediatamente disponibile per qualsiasi proposta di liberalità e di mecenatismo. Il Ministero, nel proseguire nella disamina della questione attingente la distinzione delle due fattispecie, ha affermato che uno spunto utile a tal fine era fornito dal d.m. 3 ottobre 2002, attuativo dell'art. 38 l. 21 novembre 2000, n. 342, recante la prima disciplina delle agevolazioni fiscali in favore delle erogazioni liberali, il quale precisava che potevano considerarsi erogazioni liberali anche le elargizioni che dessero luogo ad un "pubblico ringraziamento" del beneficiario al mecenate<sup>192</sup>. La previsione normativa risolveva, sia pure in maniera implicita, il problema della distinzione tra mecenatismo e sponsorizzazioni, lasciando intendere che quest'ultima figura ricorresse solo nel caso in cui la promozione del nome, dell'immagine, del marchio, dell'attività, dei prodotti dello sponsor fosse oggetto di un preciso obbligo giuridico gravante in capo al soggetto sponsorizzato, obbligo che costituiva la controprestazione del finanziamento erogato dallo sponsor. Qualora, invece, l'erogazione dello sponsor fosse stata sorretta da spirito di liberalità o avesse avuto carattere di gratuità e non fosse stata accompagnata da alcun obbligo posto a carico dello sponsee, ci si sarebbe trovati al di fuori dello schema della sponsorizzazione, rientrandosi, invece, in quello del mecenatismo, e ciò anche se il soggetto finanziatore avesse beneficiato in ogni caso di un ritorno di immagine in virtù del comportamento spontaneo, di pubblico ringraziamento, posto in

<sup>191</sup> *Ibidem*. In giurisprudenza: TAR Lazio, Roma, Sez. II, 25 luglio 2012, n. 6912.

<sup>192</sup> Così l'art. 5, co. 3, del citato d.m..

essere dallo sponsorizzato. La disciplina fiscale non escludeva, dunque, la natura di erogazione liberale dell'atto nel caso in cui lo stesso fosse accompagnato da forme di riconoscimento essenzialmente morale, non trasmutante in una forma di promozione dell'azienda o dei suoi prodotti.

Il d.m. 19 dicembre 2012, poi, ha disposto che: "se è vero che, di regola, l'elargizione liberale è lo strumento adoperato dalle persone fisiche e dalle persone giuridiche non perseguenti fini di lucro, esso non è perciò precluso alle persone giuridiche lucrative e alle imprese commerciali in generale. In tali casi l'amministrazione procedente dovrà prestare un'attenzione particolare a che il riconoscimento morale attribuito al donatore 'impresa commerciale' non travalichi i limiti suoi propri per assumere la consistenza di una vera e propria sponsorizzazione (con i connessi regimi di selezione concorrenziale e tributario suoi propri)". Le indicazioni del Ministero non hanno peraltro eliminato le incertezze dal momento che affrontano la questione ponendosi su una linea generale ed astratta e la dottrina continua ad essere divisa: una parte propone ancora una distinzione fondata sulla natura del soggetto erogante in base a cui gli enti non lucrativi o persone fisiche effettuerebbero erogazioni liberali, mentre gli imprenditori concluderebbero contratti di sponsorizzazione<sup>193</sup>; un'altra parte, invece, ritiene sia più opportuno ricorrere ad un criterio interpretativo che prenda in considerazione la riconducibilità di prestazioni o oneri a carico dei destinatari delle erogazioni alla corrispettività e alla sinallagmaticità oppure alla beneficenza<sup>194</sup>.

## 6. Conclusioni

Il concetto di bene culturale attualmente vive una fase di grande cambiamento ed evoluzione in quanto il valore ad esso attribuito spesso dipende in qualche modo dal grado di fruizione che esso è capace di ottenere da parte di un pubblico di utenti.

Da quanto esaminato è evidente che il rapporto pubblico privato nell'ordinamento amministrativo costituisca un tema di sempre maggior attualità, anche alla luce di una forte privatizzazione di rapporti disciplinati in passato secondo le regole del diritto pubblico. La posizione della dottrina che ribadiva la necessità che fossero individuati campi separati con regole diverse per l'esercizio della potestà pubblica rispetto all'autonomia dei privati si è stemperata di fronte alla crescente "privatizzazione" del diritto amministrativo<sup>195</sup> rivolto al perseguimento dell'interesse pubblico con l'e-

<sup>193</sup> Cfr. P. Barrera, Art. 120, cit., 912.

<sup>194</sup> Cfr. F. Bosetti, Art. 120, cit., 727 ss..

<sup>195</sup> Si pensi al co. 1 bis dell'art. 1 della legge 241/1990, introdotto dalla legge n. 15/2005.

eliminazione dei conflitti di interessi tra attività pubblica e privata e al risparmio di spesa<sup>196</sup>.

In questa ottica, gli strumenti di PPI hanno l'effetto di stimolare la p.A. all'utilizzo di strumenti di diritto comune fino a poco tempo fa poco utilizzati e a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione del patrimonio culturale, incrementando sia la fruizione (e quindi la valorizzazione), sia la promozione di eventi culturali. Oramai nel diritto amministrativo il diritto pubblico ed il diritto privato hanno pari dignità di ruolo<sup>197</sup>. Tuttavia, anche quando si preferisce un contratto di tipo privatistico ad un provvedimento amministrativo è sempre necessaria l'osservanza delle regole dell'evidenza pubblica per la scelta del contraente: in tal modo si avrà contezza delle ragioni che inducono la p.A. alla scelta dello strumento privatistico in luogo di quello pubblicistico.

Papa Francesco in un passaggio cruciale della *Laudato si* nel riflettere sui temi dell'ambiente e della sua salvaguardia sottolinea che *"insieme al patrimonio naturale vi è un patrimonio artistico e culturale, ugualmente minacciato. È parte dell'identità comune di un luogo e base per costruire una città abitabile... Bisogna integrare la storia, la cultura e l'architettura di un determinato luogo, salvaguardandone l'identità originale. Perciò l'ecologia richiede anche la cura delle ricchezze culturali dell'umanità nel loro significato più ampio. ... È la cultura non solo intesa come i monumenti del passato ma specialmente nel suo senso vivo, dinamico e partecipativo, che non si può escludere nel momento in cui si ripensa la relazione dell'essere umano con l'ambiente"*. L'Enciclica continua sottolineando che *"la politica non deve sottomettersi all'economia e questa non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficientista della tecnocrazia. Oggi, pensando al bene comune, abbiamo bisogno in modo ineludibile che la politica e l'economia, in dialogo, si pongano decisamente al servizio della vita, specialmente della vita umana"* (par. 189); *"È arrivato il momento di opporsi decisamente all'idea di una «crescita infinita o illimitata, che ha tanto entusiasmato gli economisti, i teorici della finanza e della tecnologia. Ciò suppone la menzogna circa la disponibilità infinita dei beni del pianeta, che conduce a spremere fino al limite e oltre il limite. Si tratta del falso presupposto che esiste una quantità illimitata di energia e di mezzi utilizzabili, che la loro immediata rigenerazione è possibile e che gli effetti negativi delle manipolazioni della natura possono essere facilmente"* (par. 106)<sup>198</sup>.

Di conseguenza, nell'affermare che *"l'ambiente è un bene collettivo, patrimonio di tutta l'umanità e responsabilità di tutti"* (par. 95), si ribadisce che sono

<sup>196</sup> G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano 2001, 91, e. 235 ss.

<sup>197</sup> G. Greco, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 181.

<sup>198</sup> Enciclica *Laudato si* di Papa Francesco, pubblicata il 18 giugno 2015.

*“funzioni improrogabili di ogni Stato quelle di pianificare, coordinare, vigilare e sanzionare all’interno del proprio territorio” (par. 177), mentre “le relazioni tra gli Stati devono salvaguardare la sovranità di ciascuno” (par. 173).*

Del resto, ambiente e patrimonio culturale sono valori entrati a pieno titolo nella nostra Costituzione: basti pensare all’art. 9 ed all’art. 33 della Costituzione, che tutela la libertà dell’arte e della scienza, sino all’art. 117 Cost. che ha assegnato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato le materie dell’ambiente e della tutela dei beni culturali, mentre per la valorizzazione ha demandato comunque allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Quindi, tutela dell’ambiente e questione economico-culturale sono temi inseparabili e presuppongono la necessità di un cambiamento di mentalità che richiede il rispetto oltre che della natura anche del patrimonio storico, artistico e culturale di una comunità o di un popolo, spesso ugualmente minacciato<sup>199</sup>. In quest’ottica, l’Enciclica nel proporre una possibile «teologia della città» evidenzia la necessità di curare tutto ciò che accresce il nostro senso di appartenenza, la nostra sensazione di radicamento, il nostro “sentirci a casa” all’interno della città che ci contiene e ci unisce<sup>200</sup>. In questa dimensione, l’intervento del privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali potrebbe avere il ruolo non solo di supporto finanziario, ma di partecipazione attiva ad interventi progettati e realizzati dal pubblico, con un obiettivo chiaro e semplice: accrescere la qualità e quantità dell’offerta culturale al pubblico, accrescere la visibilità a livello internazionale; utilizzare le nuove tecnologie per una seria strategia di marketing culturale<sup>201</sup>. Del resto, il mondo contemporaneo nell’ultimo decennio è stato completamente rivoluzionato da tecnologie che, in maniera estremamente rapida, hanno saputo radicarsi in ogni fascia di utenza e di benessere fino a modificare comportamenti ed abitudini. Tutti questi cambiamenti impongono una riflessione su come predisporre tecnologie adeguate ai beni culturali; da affiancare alle metodologie già esistenti.

Una virtuosa gestione dei beni culturali - anche attraverso le nuove tecno-

<sup>199</sup> Enciclica, cit, n. 143.

<sup>200</sup> Enciclica, cit., n. 151.

<sup>201</sup> Gli strumenti tecnologici possono offrire una piattaforma di fruizione diversa da quella tradizionale; si pensi alla digitalizzazione delle biblioteche, o alla fruizione delle opere d’arte a distanza; alle cd. app per smartphones e tablets che possono essere scaricati al momento dell’acquisto del biglietto; sino alle tecnologie di trattamento delle immagini come quelle di cd. augmented reality, dove il visitatore è proiettato nel luogo in cui l’opera si trova nell’epoca o le tecnologie di mixed reality particolarmente adatte per le visite ai siti archeologici. Se le tecnologie oggi a disposizione consentono una diversa e più profonda fruizione del bene culturale è anche vero che occorre lavorare sulla formazione degli operatori.

A close-up photograph of a person's hands counting coins on a wooden table. The person is wearing a red shirt and a black glove on their left hand. The background is a blurred green wall.

***Incentivi fiscali in materia  
di beni culturali.  
La cd. "fiscalità di vantaggio"***

**Di Salvatore Tartaglione**

ISBN: 9788897591702

# Incentivi fiscali in materia di beni culturali. La cd. “fiscalità di vantaggio” di Salvatore Tartaglione

## 1. Premessa di ordine terminologico

L'argomento in questa sede trattato richiede una doverosa premessa di ordine terminologico. L'espressione “fiscalità di vantaggio” è oramai diventata di uso frequente in contesti quali il federalismo fiscale, e con particolare riguardo all'ordinamento comunitario, vista la concreta possibilità di contravvenire al divieto comunitario di aiuti di Stato, di cui all'art. 107, comma 1, del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea)<sup>1</sup>.

Quanto alla nozione, è stato autorevolmente precisato che non ne esiste una giuridicamente rilevante, potendo definirsi come “fiscalità di vantaggio”<sup>2</sup> ogni misura in senso lato agevolativa<sup>3</sup> rispondente anche a finalità “extrafiscali” di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Ciò premesso, la fiscalità di vantaggio per i beni culturali rappresenta una sorta di bilanciamento all'inasprimento negli ultimi anni del trattamento fiscale riservato al settore, e uno strumento per favorire il partenariato pubblico privato, in modo da sostenere, tramite anche il mecenatismo e le sponsorizzazioni, la manutenzione programmata ed i restauri dei beni culturali, al fine di dare concreta attuazione al valore costituzionale primario della tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della Nazione sancito dall'art. 9 della Costituzione.

---

<sup>1</sup> Sul tema: v. Ingrosso M., “La comunitarizzazione del diritto tributario e gli aiuti di Stato, in AA.VV., Tesauro, Napoli 2009; Carinci A., “Il divieto di aiuti di Stato quale limite all'autonomia tributaria degli enti infrastatali, in Giur. Imp., 2008; Salvini L., “Aiuti di Stato in materia fiscale, Padova, 2007.

<sup>2</sup> Fiorentino S., “Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato, in AA.VV., cit. 375 e ss., il quale precisa che “è inutile tentare, oggi come per il passato, una qualche forma di ricostruzione istituzionale fondando un approccio esegetico alla stregua di una analisi normativa, vista l'assoluta perdurante imprecisione del legislatore nel definire le diverse fattispecie sottrattive del carico tributario”; Basilavecchia M., Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni, in Rass. Trib. 2002, 421 e ss.

<sup>3</sup> Sulla nozione di agevolazione: La Rosa S., “Le agevolazioni tributarie”, in Trattato di diritto tributario, diretto da A. Amatucci, I, Padova, 1994, 410 e ss.

## 2. Premessa di ordine sistematico

La tutela dei beni culturali si sviluppa per mezzo di una rigorosa serie di regole di carattere giuridico amministrativo afferenti l'uso, la conservazione e la circolazione dei beni culturali, e comporta interventi tesi a prevenirne il degrado, favorendone la conservazione tramite il loro restauro.

Ne consegue che i privati proprietari di beni culturali devono sottostare ad una serie di obblighi e vincoli che, nella sostanza, si traducono in un aggravio di oneri e costi.

In particolare, ai soggetti privati è fatto divieto di uso incompatibile con il carattere storico o artistico dell'edificio e, comunque, di uso pregiudizievole alla loro conservazione. Per quanto concerne, invece, gli interventi edilizi, quale che sia la loro entità, devono essere autorizzati sempre previa valutazione della adeguatezza dei progetti che abbiano come fine la migliore salvaguardia delle caratteristiche del bene. Inoltre, è posto un limite alla loro libera circolazione, in virtù del riconoscimento del diritto di prelazione dello Stato.

Al riguardo, sia la Corte Suprema di Cassazione (Cass. civ., sez. trib., 16 novembre 2012, n. 20117<sup>4</sup>; Cass., SS.UU., 9 marzo 2011, n. 5518<sup>5</sup>), sia la Consulta (Corte Cost., 28 novembre 2003, n. 346), hanno rimarcato che la disciplina fiscale di favore *de qua* non è un privilegio, bensì una sorta di "equa compensazione" scaturente da quel gravoso complesso di vincoli e di obblighi, previsto dalla legislazione speciale, che ricade ed incide, anche e soprattutto economicamente, sulla capacità contributiva dei proprietari.

Fatta questa breve, ma doverosa premessa di ordine sistematico, possiamo passare ad analizzare la disciplina fiscale attualmente vigente per il settore culturale.

## 3. Disciplina fiscale

In ordine al trattamento delle spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, alla protezione o al restauro dei beni vincolati, il regime

<sup>4</sup> Così, sul punto la sentenza n. 20117/2012 cit. che "la normativa fiscale di agevolazione ...trova la sua "ratio" nella necessità di contemperare l'entità del tributo con le ingenti spese che i proprietari sono tenuti ad affrontare per preservare le caratteristiche degli immobili stessi".

<sup>5</sup> Le SS. UU., con la sent. n. 5518/2011, precisano come "come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 346 del 2003, la scelta del legislatore appare "tutt'altro che arbitraria o irragionevole, in considerazione del complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni quale riflesso della tutela costituzionale loro garantita dall'art. 9 Cost., comma 2".

di favore è fruibile dai soggetti che vantano un titolo giuridico che gli attribuisca la proprietà, il possesso o la detenzione del bene oggetto di intervento

L'art. 15, lett. G), TUIR (Testo Unico delle Imposte sui redditi D.P.R. n. 917/86) prevede una detrazione di imposta pari al 19% delle spese "effettivamente rimaste a carico" relative alla manutenzione, al restauro e alla protezione delle cose vincolate ai sensi delle legge n.1089/193 e del D.P.R. n. 1409/1963 (ma il richiamo deve estendersi ai vincoli di cui al nuovo codice dei beni culturali d. lgs. n.42/2004). La detta detrazione è cumulabile con quella prevista per le spese di ristrutturazione edilizia, ma in tal caso la detrazione è ridotta alla metà.

La necessità delle spese, quando non siano obbligatorie per legge, deve risultare da apposita certificazione rilasciata dalla competente soprintendenza del Ministero per i beni culturali e ambientali, previo accertamento della loro congruità effettuato d'intesa con il competente ufficio del territorio del Ministero delle finanze. La detrazione non spetta in caso di mutamento di destinazione dei beni senza la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, di mancato assolvimento degli obblighi di legge per consentire l'esercizio del diritto di prelazione dello Stato sui beni immobili e mobili vincolati e di tentata esportazione non autorizzata di questi ultimi. L'Amministrazione per i beni culturali ed ambientali dà immediata comunicazione al competente ufficio delle entrate del Ministero delle finanze delle violazioni che comportano la perdita del diritto alla detrazione.

Dalla data di ricevimento della comunicazione inizia a decorrere il termine per la rettifica della dichiarazione dei redditi, così come previsto dall'art. 100, comma 2, lett. e) TUIR.

Quindi, le condizioni per la fruibilità della detrazione sono: 1) la necessità della spesa, che deve risultare da apposita certificazione rilasciata dalla Soprintendenza; 2) la congruità della spesa, che deve essere accertata d'intesa con il competente ufficio del territorio<sup>6</sup>.

Alla lettera h), dell'art. 15 cit. è invece prevista la detraibilità (sempre nella

<sup>6</sup> Per rimediare difficoltà applicative è intervenuto il D.L. n. 201 del 2011 (riduzione degli adempimenti amministrativi per le imprese), il quale, all'art. 40, comma 9, ha stabilito che "la documentazione e le certificazioni richieste ai fini delle agevolazioni fiscali in materia di beni ed attività culturali sono sostituite da apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà presentata dal richiedente al Ministero per i beni e le attività culturali, relativa alle spese effettivamente sostenute per lo svolgimento degli interventi e delle attività cui le spese si riferiscono".



misura del 19%) delle erogazioni liberali fatte da persone fisiche o Enti non commerciali a favore dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali territoriali, di Enti o Istituzioni pubbliche, Fondazioni o Associazioni, che svolgono direttamente o promuovono (senza scopo di lucro) l'attività di studio, ricerca e documentazione di rilevante valore culturale e artistico.

Con il D.L. 14 marzo 2005, convertito dalla legge 14 maggio 2005 n. 80, contenente disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale in materia di ONLUS e Terzo Settore, si è avuta una integrazione della agevolazioni fiscali nella soggetta materia. Ai sensi dell'art. 14, commi da 1 a 6 del D.L. cit., possono essere dedotte dal reddito le erogazioni liberali (in denaro o in natura) effettuate da persone fisiche o da enti soggetti all'imposta sul reddito delle società in favore di ONLUS disciplinate dall'art. 10 del D. Lgs. n. 460/1997, nonché di associazioni di promozione sociale iscritte nell'apposito registro di cui all'art. 7 della L. n. 383 del 2000, in favore di fondazioni e associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico. Tali erogazioni sono deducibili dal reddito complessivo del soggetto erogante nel limite del 10 % del reddito complessivo dichiarato, e comunque nella misura massima di 70.000,00 euro annui<sup>7</sup>. Il beneficio è alternativo agli altri analoghi fin qui esaminati. Tuttavia va evidenziato che la deducibilità di dette erogazioni non può cumularsi con ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione di imposta da altre disposizioni di legge. Pertanto, se il soggetto erogatore usufruisce di detta deduzione non potrà usufruire, per analoghe erogazioni effettuate a beneficio degli stessi soggetti indicati nel comma 1 dell'art. in commento, di deduzioni o detrazioni fiscali previste da altre norme agevolative.

La non cumulabilità prescinde dall'importo delle liberalità erogate. Ove, ad esempio, il contribuente eroghi, anche a più beneficiari, liberalità per un valore superiore al limite massimo consentito di 70.000,00 euro, non potrà avvalersi, per la parte eccedente, del beneficio della deduzione o detrazione ai sensi di altre disposizioni di legge.

---

<sup>7</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. cit., è necessario, altresì, che il soggetto che riceve le erogazioni tenga scritture contabili atte a rappresentare con completezza e analiticità le operazioni poste in essere nel periodo di gestione, e rediga, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale, economica e finanziaria. La misura non è cumulabile alle erogazioni effettuate ai sensi del comma 1, nel senso che la deducibilità di cui al medesimo comma non può cumularsi con ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione di imposta da altre disposizioni di legge.

Il sistema delle agevolazioni appena descritto risente, come evidente, non solo di un progressivo decremento della quota delle erogazioni liberali detraibili, ma anche di un complesso sistema di autorizzazioni e di verifiche di congruità delle spese per gli interventi, che vede parallelamente coinvolte Soprintendenze e Agenzie fiscali, nonostante gli sforzi di semplificazione compiuti negli ultimi anni dal legislatore.

Le iniziative culturali che si sostanziano nelle erogazioni liberali, devono essere autorizzate dal MIBAC (Ministero per i Beni e le Attività Culturali), che approva la previsione di spesa, il rendiconto e stabilisce i tempi di utilizzo delle erogazioni e ne controlla l'impiego. Il Ministero comunica, altresì, entro il 31 marzo di ogni anno, al Ministero delle Finanze l'elenco dei soggetti erogatori e le erogazioni effettuate nell'anno precedente.

L'art. 40, comma 9, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, al fine di semplificare le procedure amministrative in materia, ha previsto che la documentazione e le certificazioni attualmente richieste ai fini del conseguimento delle agevolazioni di cui all'art. 15, comma 1, lettere g) e h), e all'art. 100, comma 2, lettere e) ed f) del Testo Unico delle imposte sui redditi - D.P.R. n. 917 del 1986, sono sostituite da un'apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, presentata dal richiedente al MIBAC, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445 del 2000, relativamente alle spese effettivamente sostenute per lo svolgimento delle attività cui il beneficio si riferisce. Analoga disposizione agevolativa è prevista per i soggetti titolari di reddito d'impresa dall'art. 100, lettera f), dello stesso T.U., con la differenza che per questi è prevista l'integrale deducibilità dal reddito delle erogazioni effettuate.

Gli oneri e i costi degli interventi di salvaguardia dei beni artistico-culturali (e, in particolare, degli edifici storici), possono essere sostenuti anche da soggetti non proprietari (né possessori, né detentori) di quei beni attraverso:

- 1) le liberalità (propriamente dette) o il mecenatismo (che è una particolare forma di liberalità) cui ricorrono, di solito, le persone fisiche "private" (o gli Enti non commerciali), ma anche, talvolta, le imprese;
- 2) la sponsorizzazione (che è una forma di promozione giuridicamente più complessa), cui ricorrono, con una certa frequenza le imprese (individuali e, soprattutto, societarie, anche di grandi dimensioni e famose).

Al riguardo, il Legislatore, con l'intento di rilanciare lo sviluppo della cul-

tura e del turismo e di favorire gli apporti di privati a sostegno degli interventi di valorizzazione dei beni culturali, con il D.L. 31 maggio 2014 (cd. "decreto cultura"), convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2014, n. 106, è intervenuto introducendo misure fiscali volte a favorire le erogazioni liberali in denaro nel settore della cultura e dello spettacolo.

Lo strumento giuridico elaborato a tal fine è quello del credito di imposta (cd. **Art Bonus**), in misura variabile a seconda del periodo di imposta considerato<sup>8</sup>. In particolare, la norma disponeva che il credito fruibile fosse pari al 65% della erogazione liberale effettuata per gli anni di imposta 2014 e 2015 e del 50% della medesima erogazione per l'anno di imposta 2016.

Con la legge di stabilità 2016 tale agevolazione è divenuta permanente nella misura del 65% dell'erogazione liberale effettuata.

L'art. 1, comma 1 del D.L. cit., come modificato *dall'art.1, comma 318, della legge n. 208/2015*, così dispone: "per le erogazioni liberali in denaro effettuate nei periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2013, per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 1, lettere h) e i), e 100, comma 2, lettere f) e g), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e spetta un credito d'imposta, nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate. L'agevolazione riguarda esclusivamente le erogazioni in denaro che abbiano una specifica finalità, ovvero quella di finanziare: 1) interventi di ma-

---

<sup>8</sup> Il comma 1 del citato art. 1 d.l. 83/2014 dispone che "Per le erogazioni liberali in denaro effettuate nei tre periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2013, per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti delle fondazioni lirico-sinfoniche o di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 1, lettere h) e i), e 100, comma 2, lettere f) e g), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e spetta un credito d'imposta, nella misura del: a) 65 per cento delle erogazioni liberali effettuate in ciascuno dei due periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2013; b) 50 per cento delle erogazioni liberali effettuate nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2015".

nutrizione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; 2) sostenere istituti e luoghi di cultura pubblici (e dunque, come chiarito nella prima Circolare dell'Agenzia delle Entrate di interpretazione del nuovo istituto<sup>9</sup>, musei, biblioteche, aree e parchi archeologici, complessi monumentali, come definiti dall'art. 101 del Codice dei Beni Culturali); 3) realizzazione di nuove strutture ovvero restauro o potenziamento di quelle esistenti, delle fondazioni lirico sinfoniche o di enti ed istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgano esclusivamente attività nello spettacolo. Sempre al comma 1 è precisato che l'introduzione della misura del credito di imposta per le erogazioni liberali in denaro determina la disapplicazione delle norme di cui all'art. 15, comma 1, lett. h) e i), ai fini Irpef, ed all'art. 100, comma 2, lett. f) e g), ai fini Ires, senza possibilità, dunque, di cumulo delle misure agevolative<sup>10</sup>. La sovrapposizione tra le norme TUIR e l'art. 1 del D.L. 83/2014 non pare, tuttavia, integrale, posto che, come osservato, la detrazione del 19% ai fini irpef è ammessa non solo per le liberalità in denaro ma anche per quelle in natura. Per queste ultime, al pari che per le erogazioni per l'acquisto di beni culturali, dunque, resteranno applicabili le norme del TUIR.

Quanto all'ambito di applicazione soggettivo della norma, essa costituisce una interessante sperimentazione di introduzione di un regime fiscale uniforme per i soggetti Irpef e Ires, a differenza delle disposizioni del TUIR innanzi richiamate, infatti, il credito di imposta si applica a beneficio di qualsiasi soggetto, indipendentemente dalla forma giuridica<sup>11</sup> e dalla natura.

La qualifica del soggetto che effettua la erogazione influisce, poi, sul regime di fruibilità del credito di imposta, sia in punto di limite massimo del credito riconoscibile sia in punto di modalità di utilizzo del medesimo. Alle persone fisiche ed agli enti che non svolgono attività commerciale il credito è riconosciuto in una misura massima pari al 15% del reddito imponibile, mentre per i titolari di reddito di impresa<sup>12</sup> il credito massimo riconosciuto è pari al 5 per mille dei ricavi.

<sup>9</sup> Circolare n. 24/E, Agenzia delle Entrate, del 31 luglio 2014.

<sup>10</sup> Come correttamente sottolineato da Sacrestano A., Spinta al "mecenatismo" con il nuovo "art-bonus", in *Corr. Trib.*, 2014, 35, 2711 e ss. "deve ritenersi che il detto divieto di applicazione riguardi le sole fattispecie che possono (ora) utilizzare il nuovo Art-bonus"; si v. Lupi R., *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in «Aedon», n. 3, 2014.

<sup>11</sup> Come innanzi visto, invece, nel regime ordinario le erogazioni liberali soffrono un trattamento fiscale differenziato; se effettuate da soggetti irpef, agli stessi è riconosciuta una detrazione nella misura del 19%, mentre per i soggetti ires la misura agevolativa è costituita dalla integrale deducibilità della erogazione liberale dalla base imponibile.

<sup>12</sup> La circolare 24/E dell'Agenzia delle Entrate ha, peraltro, precisato che per gli imprenditori individuali e gli enti non commerciali che esercitano, anche marginalmente,

Il credito è ripartito in tre quote annuali di uguale importo e, per i soli titolari di reddito di impresa, potrà essere fruito anche mediante la compensazione di cui all'art. 17 del D.Lgs. 241/1997<sup>13</sup>, senza peraltro soggiacere al limite di cui all'art. 31 d.l. 78/2010<sup>14</sup>, né a quello di cui all'art. 34 legge 388/2014<sup>15</sup> ed a quello di cui all'art. 1, comma 53, legge 244/2007<sup>16</sup>. Gli enti non commerciali e le persone fisiche potranno fruire del credito di imposta nella dichiarazione dei redditi annuale, ai fini del versamento delle imposte sui redditi, riportando la quota di credito non utilizzata per i periodi di imposta successivi, senza limitazioni temporali.

Ulteriore previsione agevolativa è, poi, contenuta al comma 3, dell'art. 1. Il credito di imposta non rileva ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

**Il contratto di sponsorizzazione** è l'altro strumento che si presta ad essere utilizzato per sostenere interventi di recupero di beni di interesse storico - artistico, il cui impiego è persino favorito e promosso dallo stesso Ministero per i Beni Culturali.

Questo particolare contratto sconta però un trattamento fiscale ambiguo, caratterizzato da orientamenti giurisprudenziali ondivaghi e da interpretazioni confliggenti ad opera dell'Agenzia delle Entrate, che di certo non ne incentivano l'uso.

Il contratto in parola è di origine anglosassone, atipico o innominato; esso costituisce uno strumento di commercializzazione e di promozione dei prodotti dell'impresa.

---

attività commerciale (e che, dunque, sono titolari anche di reddito di impresa), occorrerà distinguere al fine di determinare la misura del credito di imposta riconoscibile: se le erogazioni liberali sono effettuate nell'ambito della attività commerciale, il credito massimo fruibile sarà determinato con le modalità e nei limiti previsti per i percettori di reddito di impresa, nel diverso caso le erogazioni liberali siano riconducibili alla attività personale o istituzionale, si applicheranno i limiti previsti per le persone fisiche e gli enti non commerciali.

<sup>13</sup> Pertanto per le imprese il suddetto credito di imposta potrà essere fruito in compensazione in sede di versamenti per imposte sui redditi e ritenute alla fonte riscosse mediante versamento diretto, imposta sul valore aggiunto, contributi previdenziali e, premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

<sup>14</sup> Norma che esclude la compensazione di cui al citato art. 17 in presenza di debiti iscritti al ruolo per imposte erariali e accessori, in misura superiore ad € 1.500,00.

<sup>15</sup> Norma che dispone un limite generale alla compensabilità dei crediti di imposta e contributivi nella misura, a far data dall'1 gennaio 2014, di € 700.000,00.

<sup>16</sup> Per espressa previsione del comma 4 della norma in commento, di modo che il credito fruito potrà eccedere la misura di € 250.000,00 ordinariamente prevista per i crediti di imposta agevolativi.

Nella pratica commerciale questo tipo di contratto si atteggia come l'accordo mediante il quale una impresa (sponsor) paga un corrispettivo in danaro, in beni o in servizi, ricevendone in corrispettivo la pubblicizzazione del suo marchio o prodotto, da parte di soggetti estranei (sponsorizzati o, con terminologia anglosassone, sponsee) scelti in base alla loro attività e notorietà.

Con riferimento alla teoria generale delle obbligazioni e all'art. 1174 cod. civ., secondo cui la prestazione, oggetto dell'obbligazione, deve essere suscettibile di valutazione economica e corrispondere ad un interesse del creditore, è certamente possibile registrare come acquisita la natura contrattuale della sponsorizzazione in ragione del carattere patrimoniale della "commercializzazione" del nome o dell'immagine dello sponsee a fronte del pagamento di un corrispettivo e, quindi, ritenere vincolante gli obblighi assunti con il patto di commercializzazione del nome o dell'immagine.

Nella prassi commerciale sono, poi, emerse diverse configurazioni del contratto in parola. Si individua, così, una sponsorizzazione "tecnica", che si manifesta come una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello sponsor, ed una sponsorizzazione "pura", in cui lo sponsor si impegna unicamente a finanziare, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti, nonché sponsorizzazione "mista" (ossia risultante dalla combinazione delle prime due) in cui lo sponsor può - per esempio - curare direttamente e fornire la sola progettazione, limitandosi ad erogare il finanziamento per le lavorazioni previste. Essenziale alla tipologia contrattuale in esame è che la controprestazione resa dallo sponsee, rivesta le forme della promozione del nome, dell'immagine, del marchio, dell'attività, dei prodotti dello sponsor e sia oggetto di un preciso obbligo giuridico gravante in capo al soggetto sponsorizzato.

Le molteplici forme in cui il contratto può estrinsecarsi lo rendono uno strumento particolarmente versatile e ben adeguato all'impiego nel settore degli interventi di ristrutturazione, restauro e valorizzazione dei beni culturali.

Se si focalizza l'attenzione sulla causa del contratto di sponsorizzazione, che richiama un interesse alla promozione della immagine dello sponsor, quest'ultimo sembra essere senz'altro riconducibile nell'ambito delle attività di pubblicità di un marchio o di un prodotto. Orbene, la legge fiscale non offre una definizione delle spese di pubblicità, ma si limita a ricomprenderle nella più ampia disciplina delle spese relative a più esercizi, salvo precisare il diverso regime fiscale della pubblicità e propaganda rispetto alle spese di rappresentanza. Ed è proprio sulla riconducibilità delle spese sostenute in forza del con-

tratto di sponsorizzazione alle spese di rappresentanza ovvero a quelle di pubblicità che si registrano le principali difficoltà applicative. Per principio generale devono essere, comunque, tutti costi inerenti l'attività dell'impresa (cioè idonei a promuovere, in via diretta o indiretta, un incremento degli affari ovvero una utilità per l'impresa, giusta l'art. 109 c. 5 D.P.R. n. 917/1986).

Quanto alla distinzione, entro il più generale contesto delle spese inerenti, tra le spese di pubblicità e quelle di rappresentanza un criterio ermeneutico (unico) è dettato dalla prassi amministrativa; si tratta di un criterio fondato sostanzialmente sull'esigenza di assicurare l'Amministrazione Finanziaria della serietà dell'operazione. La Ris. Min. 8 settembre 2000, n. 137/E individua le spese di rappresentanza in ragione della loro gratuità, cioè la mancanza a carico dei beneficiari di un obbligo di dare, fare o permettere. A differenza della pubblicità che reclamizza il marchio, il prodotto, ecc., la spesa di rappresentanza è diretta ad offrire al pubblico una immagine positiva dell'impresa e della sua attività in termini di efficienza, organizzazione e competitività.

Il trattamento fiscale delle due tipologie di spese è definito dal comma 2 dell'art. 108 TUIR a mente del quale "Le spese di pubblicità e propaganda sono deducibili nell'esercizio in cui sono state sostenute o in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro successivi. Le spese di rappresentanza sono deducibili nel periodo d'imposta di sostenimento se rispondenti ai requisiti di inerenza e congruità stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche in funzione della natura e della destinazione delle stesse. Le spese del periodo precedente sono commisurate all'ammontare dei ricavi e proventi della gestione caratteristica dell'impresa risultanti dalla dichiarazione dei redditi relativa allo stesso periodo in misura pari: a) all'1,5 per cento dei ricavi e altri proventi fino a euro 10 milioni; b) allo 0,6 per cento dei ricavi e altri proventi per la parte eccedente euro 10 milioni e fino a 50 milioni; c) allo 0,4 per cento dei ricavi e altri proventi per la parte eccedente euro 50 milioni. Sono comunque deducibili le spese relative a beni distribuiti gratuitamente di valore unitario non superiore a euro 50".

Con provvedimento di prassi successivo, in specie con la circolare 34/E/2009, l'Agenzia delle Entrate ha poi precisato che le spese di sponsorizzazione, per essere deducibili come spese di pubblicità, devono avere come scopo quello di reclamizzare un prodotto commerciale oppure il nome o il marchio dell'impresa; essere corrisposte a fronte di un obbligo sinallagmatico del soggetto beneficiario. Come innanzitutto, rispetto al trattamento fiscale delle spese di sponsorizzazione, tuttavia, la posizione assunta dall'Amministrazione finanziaria

da una parte e le pronunce rese dalla Corte di Cassazione dall'altra, sono state spesso divergenti tra loro. Di conseguenza, sono sorti diversi dubbi tra gli operatori in merito alla disciplina da applicare sia ai fini delle imposte sui redditi sia ai fini dell'IVA.

Invero, come osservato in dottrina<sup>17</sup>, le spese di sponsorizzazione sembrano divenute uno dei "cavalli di battaglia" delle riprese fiscali, per motivi che attengono da un lato alla facilità del loro rilievo (posto che si tratta di spese che lo stesso contribuente dichiara) e rispetto alle quali si formulano esclusivamente rilievi di tipo interpretativo, efficaci anche dal punto di vista del budget.

Il timore che si intravede - nelle scelte di recupero a tassazione dell'Agenzia delle Entrate, così come nelle pronunce giurisdizionali - è che lo strumento della sponsorizzazione venga piegato a finalità affatto differenti da quelle propriamente pubblicitarie, e che, specie allorché il soggetto sponsorizzato sia soggetto ad una tassazione forfettaria, dietro una sponsorizzazione possa celarsi una retrocessione allo sponsor della somma versata.

In tale prospettiva, si sono aperti gli spazi della valutazione - da parte dell'Agenzia delle Entrate, prime, e dell'Autorità giurisdizionale, poi - della sussistenza di un interesse imprenditoriale sostanziale al contratto. Valutazione che apre ineliminabili spazi di incertezza. Proprio il timore di un impiego distorto del contratto sembra - pur in maniera implicita - aver orientato i più recenti orientamenti della Suprema Corte di Cassazione in materia<sup>18</sup>, la quale sembra ormai consolidata nel qualificare le spese di sponsorizzazione come spese di rappresentanza<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> A. Vignoli, R. Lupi, Sponsorizzazioni, riserve mentale e motivazioni esplicite, in *Dialoghi Tributari* n. 2/2013; E. Marchetti, R. Lupi, Stereotipi, sostanza e riserve mentali sulla sponsorizzazione, in *Dialoghi Tributari* n. 6/2013.

<sup>18</sup> Una compiuta ed analitica ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali recenti in tema di spese di sponsorizzazione si rinviene in G. Ferranti, Le spese di sponsorizzazione devono risultare effettivamente utili per l'impresa che le sostiene, in *Corr. Trib.* 7/2015, 479 e ss; F. Di Mauro, Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali, in «Aedon», n. 2, 2012.

<sup>19</sup> Si vedano al riguardo ord. Corte di Cassazione n. 14252/2014, ove si afferma che l'equiparazione è motivata dalla considerazione che le dette spese "sono idonee al più ad accrescere il prestigio dell'impresa, ove il contribuente non provi che all'attività sponsorizzata sia riconducibile una diretta aspettativa di ritorno commerciale".

Analoga osservazione è formulata dalla Suprema Corte nella sentenza n. 25100 del 26 novembre 2014, la quale - si è espressa così sul punto: "in tema di imposte dei redditi e sul valore aggiunto, la deducibilità esige la previa dimostrazione, a carico del contribuente, del requisito dell'inerenza, consistente non solo nella giustificazione della congruità dei costi, rispetto ai ricavi o all'oggetto sociale, ma soprattutto nell'allegazione



In tema di sponsorizzazioni, va segnalata l'ordinanza n. 3433/2012 della Corte di Cassazione che, nell'accogliere il ricorso dell'Agenzia delle Entrate, ha precisato che *"alle sponsorizzazioni sportive si applica l'attuale art. 108 del T.U.I.R. essendo, in tutto e per tutto, equiparate alle spese di rappresentanza in quanto effettuate senza che vi sia una diretta aspettativa di ritorno commerciale... (e) idonee al più ad accrescere il prestigio dell'impresa"*.

Secondo un consolidato orientamento della Suprema Corte costituiscono spese di rappresentanza quelle affrontate per iniziative volte ad accrescere il prestigio e l'immagine dell'impresa ed a potenziarne le possibilità di sviluppo, mentre vanno qualificate come spese pubblicitarie o di propaganda quelle erogate per la realizzazione di iniziative tendenti, prevalentemente anche se non esclusivamente, alla pubblicizzazione di prodotti, marchi e servizi, o comunque dell'attività svolta.

In quest'ottica, devono quindi farsi rientrare tra le spese di rappresentanza quelle effettuate senza che vi sia una diretta aspettativa di ritorno commerciale, mentre vanno considerate spese di pubblicità o propaganda quelle altre sostenute per ottenere un incremento, più o meno immediato, della vendita di quanto realizzato nei vari cicli produttivi ed incerti contesti, anche temporali. Secondo i giudici di legittimità, infatti, il criterio discrezionale va, dunque, individuato nella diversità, anche strategica, degli obiettivi che, per le spese di rappresentanza, possono farsi coincidere con la crescita d'immagine ed il maggior prestigio nonché con il potenziamento delle possibilità di sviluppo della società; laddove, per le spese di pubblicità o propaganda, di regola, consiste in una diretta finalità promozionale e di incremento commerciale, normalmente, concernente la produzione realizzata in un determinato contesto.

---

delle potenziali utilità per la propria attività commerciale o dei futuri vantaggi conseguibili attraverso la pubblicità svolta dall'impresa in favore del terzo (Cass. n. 24065/2001) ovvero che i costi di sponsorizzazione di un marchio sono deducibili anche da chi, pur non essendo titolare del marchio, tragga comunque un'utilità dallo sfruttamento del segno distintivo altrui, per il potenziale incremento della propria attività commerciale (Cass. n. 6548/2012)". Come è stato correttamente osservato, tuttavia, la giurisprudenza della Suprema Corte si è formata con riguardo a periodi di imposta anteriori al 2008, anno a partire dal quale ha trovato applicazione la vigente disciplina di tali spese, nell'ambito della quale è stato affermato con chiarezza che il carattere essenziale delle stesse (spese di rappresentanza, ndr) è costituito dalla mancanza di un corrispettivo o di una controprestazione da parte dei destinatari dei beni e servizi erogati. Il D.M. 19 novembre 2008, di attuazione di tale disciplina, come confermato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare 14 luglio 2009, n. 34/E - ha stabilito che le spese di pubblicità sono invece caratterizzate dalla circostanza che il loro sostenimento è frutto di un contratto a prestazioni corrispettive, la cui causa va ricercata nell'obbligo della controparte di pubblicizzare/propagandare, a fronte della percezione di un corrispettivo, il marchio o il prodotto dell'impresa", così Ferranti G., op. ult. cit..

Si può tuttavia affermare, come abbiamo già innanzi rilevato che, che in linea generale le caratteristiche essenziali delle spese di rappresentanza sono costituite dalla natura gratuita delle erogazioni effettuate e dalla finalità di pubbliche relazioni, elementi questi che certamente risultano carenti nella fattispecie del contratto di sponsorizzazione; le spese di sponsorizzazione si inseriscono invece in un contratto sinallagmatico di prestazione di servizio e sono quindi sostanzialmente assimilabili alle spese di pubblicità.

Una ulteriore conferma si rinviene nel decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 19 dicembre 2012, contenente le norme tecniche e le linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali<sup>20</sup>. In questo provvedimento, infatti, nell'allegato A) è espressamente riconosciuto che "la causa del negozio atipico di sponsorizzazione è il fine di pubblicità per il quale lo sponsor si impegna a finanziare lo sponsee e a provvedere alle attività richieste da quest'ultimo". L'elemento distintivo del contratto di sponsorizzazione rispetto a quello di pubblicità vero e proprio, a ben vedere, è da rinvenirsi proprio nella maggiore idoneità di ritorno pubblicitario del primo rispetto al secondo, per il suo maggior legame tra sponsor e soggetto sponsorizzato<sup>21</sup>.

È chiaro, allora, che allo stato attuale, in difetto di una definizione legislativa del trattamento fiscale delle spese di sponsorizzazione (opportuna-mente sollecitato come essenziale da alcuni interpreti<sup>22</sup>) e soprattutto in

---

<sup>20</sup> In questo provvedimento, infatti, nell'allegato A) è espressamente riconosciuto che "la causa del negozio atipico di sponsorizzazione è il fine di pubblicità per il quale lo sponsor si impegna a finanziare lo sponsee e a provvedere alle attività richieste da quest'ultimo".

<sup>21</sup> Infatti, il succitato decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 19 dicembre 2012 evidenzia che "mentre per i contratti di pubblicità l'evento pubblicizzato è mera occasione di manifestazione del messaggio divulgativo, e funge da mero contenitore e spazio di esposizione, nella sponsorizzazione si realizza un vero e proprio processo di abbinamento o di associazione, per cui lo sponsor trae direttamente dall'iniziativa sponsorizzata vantaggi promozionali ulteriori, legati alla notorietà dell'evento, con effetti potenzialmente molto più intensi o protratti nel tempo rispetto a quelli garantiti da una mera comunicazione pubblicitaria. Inoltre, se la pubblicità tende a privilegiare lo sviluppo e la creazione delle vendite del prodotto identificato dal marchio divulgato, la sponsorizzazione è uno degli strumenti più utili per creare le condizioni migliori per la vendita promuovendo l'immagine dello sponsor, e solo indirettamente i suoi prodotti" (cfr. *ivi*, in: Premessa, l. 1 Nozione, capoverso undici).

Vedi anche M. Veronelli, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 8, 2005.

<sup>22</sup> Sul punto Ferranti G., *op. ult. cit.*, 480, ove si evidenzia come per ovviare alle criticità emerse in sede di qualificazione delle spese di sponsorizzazione sarebbe opportuno stabilire, nell'ambito della revisione del reddito di impresa prevista nella legge delega

ragione del valore ermeneutico assegnato alle caratteristiche del soggetto finanziato, l'impiego del contratto nel settore dei beni culturali non può che risultare fortemente scoraggiato e sostanzialmente precluso a quei soggetti economici la cui attività di impresa non abbia specifica attinenza con il settore dei beni culturali.

È anche vero però che tale tipo di contratto, proprio per la sua natura giuridica, ha in sé delle grandi potenzialità: essendo un contratto atipico, e prestando attenzione a non stravolgerne del tutto la causa, esso può essere utilizzato per sviluppare forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato, che siano in grado di coniugare l'esigenza di profitto del mondo delle imprese con l'urgenza, da parte delle amministrazioni, dei restauri e della valorizzazione dei siti di interesse culturale.

In definitiva, a prescindere dai diversi istituti giuridici analizzati, urge necessariamente la realizzazione, in termini brevi, di un cambio di prospettiva nella collaborazione tra pubblico/privato. In altre parole, sia le imprese sia le amministrazioni, devono sforzarsi di valorizzare ancor di più quel tipico e moderno approccio che riconosce un valore aggiunto nelle diverse ed integrabili competenze e known-how tra il pubblico e il privato, in un'ottica di co-progettazione e di partenariato di lunga durata, sì da poterne beneficiare oltre che in termini profitto, anche in termini di benessere per la collettività<sup>23</sup>.

---

fiscale (art. 12 legge 11 marzo 2014, n. 23), che le spese di sponsorizzazione siano equiparate a quelle di pubblicità, limitandone la deducibilità ad un certo ammontare dei ricavi dell'impresa erogante. Proposta, per vero, già avanzata da Lupi R., Forzature interpretative, per sospetti di frode e "sponsorizzazioni pilotate" di terzi, in *Dialoghi Tributarî*, 6/2013, 602 e ss., ove si osserva come "sarebbe allora forse più opportuno definire legislativamente il trattamento fiscale delle spese di sponsorizzazione, senza arbitrarie differenziazioni basate sul soggetto "finanziato", eventualmente stabilendo un ammontare iuris et de iure deducibile - determinato, ad esempio, attraverso una proporzione tra il volume di affari e l'ammontare del costo sostenuto - e consentendo al contribuente di provare l'"economicità" dell'eventuale "eccedenza".

<sup>23</sup> Sul punto: Veronelli M., "Le sponsorizzazioni culturali come forma di partenariato pubblico/privato", ne "La finanza della cultura - la spesa, il finanziamento e la tassazione" Roma-TRE press, pag. 190.