

## **Pluralismo culturale soggettivo ed oggettivo nel quadro costituzionale: valorizzazione culturale e valorizzazione economica nella disciplina delle sponsorizzazioni\***

di

Olivia Pini\*

**SOMMARIO:** 1. Pluralismo culturale nella cornice costituzionale: alcune coordinate preliminari. – 2. Promozione e valorizzazione del patrimonio culturale nel delicato equilibrio fra principi e valori costituzionali. – 2.1. L'intervento pubblico e privato nella cultura: un sostegno (anche economico) necessario alla prova del principio di libertà dell'arte. – 2.2. Tutela, promozione e sviluppo culturale in una dimensione dinamica: cooperazione pubblico-privato per la valorizzazione della cultura. – 3. Cultura e impresa tra fruizione e redditività: la disciplina delle sponsorizzazioni tra costituzione economica e costituzione culturale. – 3.1. Questioni procedurali, regolazione, flessibilità. – 3.2. Equilibri contrattuali, interessi pubblici, interessi economici. – 3.3. La contendibilità dei beni culturali e il valore dell'immateriale tra valorizzazione culturale e valorizzazione economica. – 4. Democratizzazione, valore sociale e valore economico nel quadro della costituzione culturale: alcune possibili conclusioni alla ricerca di equilibri durevoli.

### ***1. Pluralismo culturale nella cornice costituzionale: alcune coordinate preliminari.***

Il diritto dei beni culturali pare oggi attraversato da alcune linee direttrici che ne indirizzano in modo significativo l'evoluzione rispetto al passato, mettendo in particolare evidenza alcuni dualismi e contrapposizioni che non di rado finiscono per generare qualche criticità<sup>1</sup>; alla base di simili tendenze possono riconoscersi

---

\* Il presente lavoro costituisce un approfondimento ed ampliamento dell'Intervento svolto al Convegno «Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale europeo: realtà territoriale e contesto giuridico globale» tenutosi a Modena, presso il Dipartimento di Giurisprudenza, il 27 novembre 2018.

\* Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

<sup>1</sup> Per una approfondita ricostruzione delle tendenze evolutive del settore si v. M. CAMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 3/2017; sull'impatto in materia culturale di alcuni recenti interventi normativi e giurisprudenziali si v. G. SCIULLO,

alcune trasformazioni profonde della materia, ed in particolare l'affermarsi di una sempre più sentita esigenza di elaborare nuovi paradigmi d'azione nel campo dei beni culturali nel segno di una crescente cooperazione tra pubblico e privato. Ciò segna un passo assai significativo rispetto all'impostazione giuridica originaria del diritto del patrimonio culturale, tradizionalmente caratterizzata sul piano strutturale da un assetto fortemente accentrato e verticistico, nonché, sul piano funzionale, sostanzialmente costituita da misure incidenti in senso limitativo sullo statuto giuridico della proprietà e della circolazione dei beni in ragione del peculiare interesse da essi rivestito<sup>2</sup>.

Questo primo essenziale aspetto si accompagna peraltro ad un secondo mutamento profondo che in senso ancor più ampio connota la materia in esame, e che coinvolge non solo e non tanto il piano giuridico, ma il concetto stesso di *cultura*, anche in ossequio all'intuizione costituzionale del collegamento fra patrimonio storico-artistico, paesaggio e promozione della cultura di cui ai due commi dell'art. 9 Cost.<sup>3</sup>, seguendo una tendenza che da un lato va ampliando il

---

*Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *Aedon*, 3/2015; ID., *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1/2017.

<sup>2</sup> Sotto questo profilo, va sottolineato che il particolare regime proprietario di tali beni, le cui limitazioni non sarebbero indennizzabili a differenza che nel regime espropriativo, non troverebbe la propria legittimazione in una prevalenza dell'art. 9 sull'art. 42, comma terzo, Cost., ma anzi proprio nel fatto che l'art. 42, secondo comma, ammette statuti differenziati della proprietà per tipologie omogenee di beni: tra questi certamente quelli culturali, il cui regime di godimento nasce limitato proprio in ragione della loro originaria ascrivibilità a categorie di beni di interesse pubblico. In tal senso si è pacificamente espressa la giurisprudenza costituzionale sin da Corte Cost., n. 6/1966, Corte Cost., n. 56/1966 e Corte Cost., n. 106/1976.

<sup>3</sup> Vastissima è la letteratura di commento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 9: si vedano, almeno, F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Artt. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli – Soc. ed. del Foro italiano, 1975, 434 ss.; B. CARAVITA, *Art. 9*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 51 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet giuridica, 2006, 217 ss.; M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008, 70 ss.; G. REPETTO, *Art. 9*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2018, 65 ss. V. anche A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, 381 ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Il Foro italiano, 1984, ove si definisce la norma la testa di capitolo della cd. *costituzione culturale*; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano, 1961, 40 ss., 52 ss., il quale dall'art. 9 fa discendere la sanzione costituzionale dello *Stato di cultura*: in senso analogo

significato attribuibile alla nozione e dall'altro va progressivamente astraendola verso riferimenti sempre meno legati alla materialità e sempre più, invece, associati agli aspetti immateriali dei beni di rilievo culturale<sup>4</sup>.

Un breve approfondimento delle accennate tendenze pare d'altronde indispensabile per comprendere quali dinamiche si pongano oggi in questo peculiare campo, e quali siano in particolare le sfide che esso pone all'interprete

---

A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, II/1967, 69 ss., contra F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 441.

L'art. 9 Cost. ha una chiara valenza programmatica (parla di *possibile progetto per il futuro, anziché legittimazione del presente*, per escludere che la norma si limitasse a costituzionalizzare le due leggi del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali e sulle cose di interesse artistico e storico F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 444), il cui punto di forza è proprio quello di consentire alle disposizioni in essa contenute di riflettere i processi evolutivi della storia e della società, evidenziandone le qualità «camaleontiche» (così M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 228). Nonostante una apparente cesura netta fra i due commi della norma (funzione dinamica e promozionale di cultura e ricerca in capo alla Repubblica al primo comma, logica statica di conservazione del paesaggio e del patrimonio storico-artistico al secondo), si è affermata da tempo per via interpretativa una lettura unitaria e connessa delle due disposizioni, con la quale si insiste sul valore estetico-culturale che emergerebbe dalla norma complessivamente considerata quale presupposto per assicurare il progresso culturale della persona e dell'intera comunità civile: sul tema v. M. FIORILLO, *Le attività culturali*, in M. AINIS – M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, III ed., 2015, 307 ss.; M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 10; cfr. anche la giurisprudenza costituzionale sul punto e, in particolare, Corte Cost., n. 239/1982; Corte Cost., n. 359/1985; Corte Cost., nn. 151, 152, 153/1986; Corte Cost., n. 921/1988; Corte Cost., n. 277/1993; Corte Cost., n. 269/1995; Corte Cost., n. 378/2000. Per una specificazione delle differenze tra le due disposizioni della norma si v. F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, 183 ss. Parla di «*profetica intuizione costituzionale*» per riferirsi al collegamento fra tutela del patrimonio artistico e del paesaggio e promozione dello sviluppo della cultura M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, 24.

<sup>4</sup> Sul significato incerto del concetto di cultura, del quale non sarebbe possibile predicare l'unità né in punto di conoscenza né sotto il profilo dell'organizzazione v. A.L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2006, 7-8, 2382 ss.; per un approfondimento sul tema dell'immateriale culturale si vedano i contributi di L. CASINI, «*Noli me tangere*»: *i beni culturali tra materialità e immaterialità*; G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*; A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*; G. SEVERINI, *Immaterialità dei beni culturali?*; S. FANTINI, *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*; M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*; C. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali?* (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali); A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, molti dei quali facenti parte degli Atti del Convegno *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche* (Assisi, 25-27 ottobre 2012), tutti in *Aedon*, 1/2014; si vedano anche A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2008, 2261 ss.; T. SCOVAZZI – B. UBERTAZZI – L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, Giuffrè, 2012; G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2015.

nell'attualità del dibattito contemporaneo, stimolato dalle necessità ordinamentali e dall'evoluzione socio-giuridica nel quadro costituzionale.

In primo luogo, e preliminarmente, va sottolineato il rilievo crescente acquisito dal paradigma della cooperazione nel campo dei beni culturali: si precisa peraltro che essa non va diffondendosi soltanto nelle relazioni pubblico-privato, ma quale *modus operandi* anche nelle relazioni interistituzionali, e non soltanto sul piano strutturale<sup>5</sup> ma anche nel campo funzionale, secondo modelli di condivisione delle rispettive competenze ed attività; dunque la cooperazione rappresenta oggi, ed in un'accezione assai ampia, un asse portante del diritto del patrimonio culturale, se pur con esiti non sempre univoci sul piano pratico<sup>6</sup>. Ciò è tanto più significativo, si accennava, se si pone mente alla tradizionale impostazione della materia, permeata da una intersezione tra interesse (ed interventismo) pubblico e tutela della proprietà privata, che da sempre ha giustificato tratti di azione pubblicistica ed autoritativa innestati sulla disciplina ordinaria dei beni, con il principale scopo di limitarne la circolazione<sup>7</sup>. La disciplina di settore, inoltre, ha per molto tempo

---

<sup>5</sup> Il riferimento normativo in proposito è l'art. 112, comma 5, del Codice dei beni culturali il quale, pur nell'ambito della cooperazione inter-istituzionale, prevede la possibilità di creare appositi soggetti giuridici anche a partecipazione mista per lo svolgimento dei compiti previsti, per lo più gestionali. Sotto il profilo strutturale, la cooperazione pubblico-privato ha creato alcune incertezze in concreto, a causa di un avvicendamento normativo lacunoso ed impreciso tra la disciplina di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 368/1998 e il d.lgs. n. 156/2006 (primo correttivo al Codice 2004), soprattutto con riferimento alla possibilità per il Ministero di partecipare a soggetti di diritto privato: cfr. M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 296 ss.

<sup>6</sup> Sul tema della cooperazione si registra un forte divario fra la domanda di modelli collaborativi nascente dal sistema, nonché la varietà degli stessi offerta in astratto dalla normativa in vigore, e l'insoddisfacente applicazione pratica degli strumenti esistenti, da addebitare con ogni probabilità sia alla generale instabilità sistemica dell'ordinamento e sia alle resistenze degli apparati amministrativi alla penetrazione di logiche collaborative; maggiori sono le incertezze che coinvolgono i modelli di cooperazione strutturale, a fronte di una maggiore fortuna degli istituti di cooperazione funzionale: in tal senso M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit., 289, 301. In generale sul tema M. CAMMELLI, *Cooperazioni difficili, separazioni perdenti*, in *Aedon*, 1/2017; G. MANFREDI, *La «Fondazione La Grande Brera», il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2/2014; A.L. TARASCO, *La formazione alla gestione del patrimonio culturale: pregiudizi e nuovi orizzonti*, in *Aedon*, 1/2011.

<sup>7</sup> La coesistenza di interesse pubblico e proprietà privata rappresenta sin dalle origini una cifra caratterizzante della materia in esame, essendo la cd. *doppia titolarità* dei beni culturali il passaggio chiave fondante della prima disciplina organica di settore dettata dalla l. 1 giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, poi confermata anche dai principi costituzionali in materia. Le ragioni alla base di tale impostazione vanno ricercate nella

rispecchiato tale impostazione anche sul piano strutturale, caratterizzandosi per un protagonismo quasi totalizzante del soggetto pubblico, in particolare statale, in una visione improntata all'accentramento delle decisioni e alla assoluta centralità della funzione di conservazione dei beni di interesse storico, artistico o culturale, intesa appunto come derogatoria rispetto al normale regime di disposizione degli stessi. Eppure, come meglio si approfondirà *infra*, già dal quadro costituzionale in materia emerge invece una visione in chiave *pluralista* della promozione del patrimonio culturale, che si rivolga ad esso in un'ottica quanto più possibile inclusiva perché strumentale, in quanto funzionalizzata alla crescita complessiva dei cittadini, alla piena affermazione del principio personalista<sup>8</sup>. La stessa norma di cui all'art. 9 Cost., affidando alla *Repubblica* il compito di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca nonché della tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, intende riferirsi al cd. Stato-ordinamento in tutte le sue

---

dialettica affermatasi nell'Ottocento tra le contrapposte esigenze di tutela della proprietà privata, fondamento dello Stato liberale, e l'interventismo pubblico nel settore, rafforzato dal ruolo strategico assegnato al patrimonio culturale nella costruzione di una identità nazionale. Sul tema, M. CAMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, cit., 13 ss.; v. anche S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in ID., *L'Amministrazione dello Stato. Saggi*, Milano, Giuffré, 153 ss.

La dottrina tradizionale, per giustificare la coesistenza sui beni culturali ed ambientali di diritti di proprietà e poteri conformativi di natura pubblicistica, ha peraltro a lungo dibattuto sulla più corretta qualificazione giuridica di tali beni, evidenziandosi sul punto almeno due distinte posizioni: una prima tesi li qualificava come beni privati destinati ad una finalità di interesse pubblico, tale da giustificare un regime restrittivo della libera disponibilità (per tutti, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1952, 260 ss. e ID., *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 2/1956, 163 ss.), mentre una seconda ricostruzione proponeva di distinguere tra l'oggetto concreto, che poteva rimanere in mano privata, e il bene immateriale espressione del valore culturale o ambientale, necessariamente sottoposto al dominio della P.A. in ragione della sua natura pubblica (in tal senso, M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; ID., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 3 ss.). Per un approfondimento sulle diverse tesi v. T. ALIBRANDI – P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, Giuffré, 2001.

<sup>8</sup> Il punto è evidenziato da tutta la letteratura costituzionalistica di analisi dell'art. 9; si vedano, tra i molti, M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 4; G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, in *Il capitale culturale*, 3/2011, Atti del workshop *Le ragioni di una rivista*, Fermo, 6-7 maggio 2011, 25 ss., part. 27; M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., part. 230; M. CAMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, cit., 19. Di finalità *inclusiva* del bene culturale, con l'obiettivo di renderlo accessibile nelle più articolate forme a più persone possibile, quasi che esso appartenga a tutti e da tutti possa essere conosciuto, studiato e «consumato», parla anche F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2014.

possibili articolazioni, e pertanto, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano<sup>9</sup>.

Se già con l'adozione del Codice Urbani (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)<sup>10</sup> le finalità del diritto del patrimonio culturale si erano significativamente estese anche a compiti di valorizzazione, promozione della conoscenza, utilizzazione e fruizione dei beni in questione doverosamente ricadenti su tutte le istituzioni pubbliche, è

---

<sup>9</sup> Cfr. in tal senso Corte Cost., n. 94/1985. Particolare delicatezza rivestono in questo senso i rapporti tra Stato e Regioni e la perimetrazione delle rispettive competenze legislative nel perseguimento dei valori sanciti dall'art. 9, comma secondo, Cost. per un'efficace tutela del paesaggio: sul tema, nel tentativo di contemperare le esigenze di unità ed omogeneità strategica (che suggerirebbero un accentramento delle competenze) e di differenziazione ed adattamento (meglio realizzabili da un livello territoriale inferiore) la giurisprudenza costituzionale ha pacificamente sottolineato sin da tempi risalenti l'esigenza di acquisire di volta in volta un'intesa fra tutti i soggetti interessati, espressione di un principio di leale cooperazione immanente all'intero sistema dei rapporti Stato-Regioni esplicitato in materia anche dall'art. 118, comma 3, della Carta (cfr., *ex multis*, oltre alla già richiamata Corte Cost. n. 94/1985, anche le sentenze nn. 175/1986, 359/1985, 123/1980, 146/1975; più di recente, Corte Cost., n. 140/2015 e n. 251/2016). Più ampiamente sul tema del riparto A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista AIC*, 4/2018; P. SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2018; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2017, 791 ss.; F.S. MARINI, *Il riparto delle competenze in materia di beni culturali*, 2007, in *www.issirfa.cnr.it*; sul riparto di competenze in materia di attività di sostegno degli spettacoli, M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato-Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza. Nota a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004, Corte Costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, I, 2004; in materia di ambiente M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 1/2003, 318 ss.; in generale si vedano anche M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, 232 ss.; B. CARAVITA, *Art. 9, cit.*, 57; F. MERUSI, *Art. 9, cit.*, 438 ss., 456, il quale in particolare osserva che l'attribuzione dei compiti di tutela allo Stato-ordinamento implica sì un pluralismo operativo, ma presuppone anche la natura *comune* della funzione fra tutti i soggetti, rendendo necessaria la convergenza delle rispettive azioni, competenze e interessi verso di essa, attraverso moduli partecipativi di organizzazione e d'azione. Si sottolinea che l'art. 9 Cost. riserva alla Repubblica in particolare la funzione di tutela, con la conseguenza che essa, avendo carattere di doverosità, non sarebbe delegabile ad altre tipologie di soggetti diversi dai pubblici poteri; diverso invece il discorso per la valorizzazione, funzione per la quale non solo è ammesso ma anzi incentivato l'intervento dei privati (cfr. art. 6, comma 3, d.lgs. n. 42/2004): in tema v. G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 1-2/2012.

<sup>10</sup> A commento del Codice si vedano, per tutti, M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004; G. TROTTA – G. CAIA – N. AICARDI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 5-6/2005, 1045 ss.; per un commento alla disciplina previgente, ed in particolare al T.U. dei beni culturali ed ambientali adottato con d.lgs. n. 490/1999, v. G. CAIA (a cura di), *Il testo unico sui beni culturali ed ambientali*, Milano, Giuffrè, 2000.

soprattutto a partire dal 2014<sup>11</sup> che si sono registrati alcuni significativi interventi di ri-organizzazione del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (Mibac, già Mibact<sup>12</sup>) che hanno inciso anche sull'impostazione delle politiche pubbliche in materia, con lo scopo sia di migliorare l'adeguatezza degli apparati, soprattutto potenziandone le articolazioni periferiche e rafforzando l'autonomia di Musei e Poli museali per accrescerne i compiti di valorizzazione, sia di aprire il campo a forma di collaborazione con i privati, capaci di sussidiare alcune tradizionali carenze del soggetto pubblico nel settore provvedendovi dall'esterno con risorse proprie, tanto tecnico-professionali quanto finanziarie<sup>13</sup>.

Come è stato autorevolmente messo in evidenza<sup>14</sup>, dunque, le ragioni della cooperazione possono dirsi molteplici: giuridiche ed istituzionali, in primo luogo, per il pluralismo che caratterizza il settore sin dall'impostazione costituzionale, ma

---

<sup>11</sup> Il riferimento è in particolare alla riorganizzazione ministeriale, tanto nelle sue articolazioni centrali quanto in quelle periferiche, approvata con il d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 e successive modifiche ed integrazioni (cfr. da ultimo il D.M. 23 gennaio 2016, n. 44). Tale provvedimento va peraltro contestualizzato all'interno di una più generale stagione di riforme coeve (accomunate dall'uso della decretazione d'urgenza) attuate con il d.l. n. 91/2013, convertito nella legge n. 112/2013, il d.l. n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014, e il d.l. n. 83/2014, convertito nella legge n. 106/2014, e finalizzate a promuovere la cultura quale fattore di sviluppo; tra gli obiettivi comuni delle richiamate normative, riferibili sia al piano strutturale sia a quello funzionale, si possono citare l'integrazione fra cultura e turismo, la semplificazione dell'amministrazione periferica (con l'unificazione delle Direzioni generali e delle Soprintendenze) e l'ammodernamento di quella centrale, la promozione di politiche di innovazione, la valorizzazione dell'autonomia di Musei e Poli museali e delle professionalità interne all'apparato ministeriale. Per un approfondimento v. C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., part. 86 ss.; ID., *Il «nuovo» Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2015, 206 ss.; G. PASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in *Aedon*, 1/2015; G. SCIULLO, *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *Aedon*, 1/2016; ID., *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Aedon*, 1/2015.

<sup>12</sup> Si ricorda infatti che con il decreto legge del 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97 recante *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità* è stato sancito il trasferimento al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali delle funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di Turismo.

<sup>13</sup> I due fattori appaiono in parte connessi, avendo le recenti politiche di *spending review* imposto un blocco al necessario ricambio di quote significative di personale pubblico, anche dirigenziale, e reso assai difficoltoso il reperimento all'esterno delle professionalità mancanti: in tal senso M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit., 301.

<sup>14</sup> M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit., 285 s.

anche operative, in considerazione della molteplicità di modelli che implicano la partecipazione del privato alle funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; è particolarmente questa seconda direttrice, come si anticipava, ad avere di recente assunto rilievo fondamentale, proprio in considerazione tanto dello scarto fra la domanda di cooperazione nascente dal sistema e la sua parziale impraticabilità in concreto, spesso per la mancanza di stabilità e di politiche di medio-lungo periodo, quanto della difficile conciliabilità fra le necessità del settore e le politiche di *spending review* che di recente hanno ancor più rarefatto le risorse investite nella cultura<sup>15</sup>. In questo contesto, è certamente sul piano funzionale che si sono evidenziati i profili di maggior interesse ed utilità, soprattutto in relazione alla molteplicità dei rapporti configurabili tra pubblica amministrazione e soggetto privato anche tenendo conto dell'evoluzione conosciuta dalle forme di cultura in epoca recente; come si è accennato in precedenza, infatti, è il concetto stesso di cultura ad aver subito oggi una significativa trasformazione secondo direttrici espansive, il che peraltro si riconnette strettamente anche ad una valorizzazione del patrimonio culturale sempre più orientata anche in senso economico, argomento che ben introduce la tematica delle sponsorizzazioni che sarà specifico oggetto di trattazione nel presente lavoro<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Per un approfondimento sulle ricadute organizzative delle politiche di contenimento della spesa nell'amministrazione dei beni culturali v. C. BARBATI, *La «spending review» e l'organizzazione del settore culturale*, in *Aedon*, 3/2012. In periodi di crisi economica, le voci di spesa pubblica più facilmente riducibili sono proprio quelle che riguardano la cultura, sia perché sono altri elementi dello Stato sociale a fare maggior presa sull'elettorato e sia per l'equivoco che può generarsi sul fatto che il sostegno pubblico ad arte e cultura, favorendo ceti medio-alti, contribuisca all'ingiustizia sociale: cfr. A. CRISMANI, *Art-Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, in *Federalismi.it*, 19/2014, 5, e la letteratura ivi citata.

<sup>16</sup> Si veda di recente sul tema A.O. COZZI, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2/2018; v. anche G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit.; la dimensione economica dei beni culturali era stata in realtà già messa in luce dalla dottrina che in passato aveva riconosciuto il valore culturale nella componente immateriale della *res*, comprensiva anche di un valore economico: in tal senso M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., part. 24 ss.

Si precisa che la cd. valorizzazione economica avente ad oggetto i beni culturali, riconducibile tanto al valore che deriva o può derivare al bene culturale dall'incrocio tra l'offerta e la domanda di contenuti che ad esso si riferiscono, quanto alla gestione *economica* del bene e della politica culturale (migliore equilibrio costi-benefici), è soltanto una delle accezioni della cd. *dimensione economica* del patrimonio culturale; quest'ultima può essere infatti intesa anche come il complesso delle attività imprenditoriali connesse alla cultura (turismo, industria culturale, industria creativa ecc.): in tema v. M. CAMELLI, *Strumenti giuridici della valorizzazione economica*

Va pertanto evidenziato quanto la tecnologia, la globalizzazione e il connesso sviluppo di forme nuove e sempre più capillari di comunicazione abbiano determinato, da un lato, l'ampliamento del novero di situazioni che ricadono sotto l'attributo «*culturale*» anche ad attività collaterali di rilievo marcatamente economico, a partire dal turismo sino ad esempio ai campi della pubblicità, del design, della moda, del *food*, dell'artigianato<sup>17</sup> e, dall'altro, il superamento del nesso tradizionalmente esistente tra il bene culturale e l'elemento materiale<sup>18</sup>, che crea nuove sfide all'interprete e agli operatori sia sotto il profilo della tutela dell'immateriale culturale e sia con riferimento al valore economico di tale componente immateriale e della sua circolazione (ad esempio per quanto concerne il problema dello sfruttamento dell'immagine di un bene culturale<sup>19</sup>, altra questione che emerge con forza in tema di sponsorizzazioni). Questa tendenza trova conferma anche nell'impostazione adottata sul piano positivo e concettuale nel

---

*del patrimonio monumentale*, Atti del Convegno *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie* (Tolosa, 21 novembre 2014), in *Aedon*, 2016.

<sup>17</sup> M. CAMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, cit., 17; per un approfondimento W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, Bologna, Il Mulino, 2007; M. FUMAROLI, *Lo Stato culturale. Una religione moderna*, Milano, Adelphi, 1991.

<sup>18</sup> A conferma della crescente importanza già da tempo assunta dalla componente immateriale dell'arte si segnala che il d.l. n. 91/2013, poi convertito nella legge n. 112/2013, ha inserito due nuovi commi all'articolo 52 (riferito all'esercizio del commercio in aree di valore storico o culturale) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dedicati proprio alla protezione di profili di immaterialità: il comma 1-*bis* rimanda all'identificazione di beni culturali-attività riconducibili alle espressioni di patrimonio immateriale ai sensi della relativa Convenzione UNESCO del 2003, richiamata anche dall'art. 7-*bis* del Codice, mentre il comma 1-*ter* (originariamente anch'esso 1-*bis*, poi rinumerato dal d.l. n. 83/2014, convertito nella legge n. 106/2014) richiama la tutela del *decoro* dei beni monumentali e culturali affermando il divieto di attività commerciali incompatibili con le esigenze di tutela e valorizzazione.

Sul tema si richiama anche la recente legge 8 marzo 2017, n. 44 la quale, modificando la precedente l. n. 77/2006, ha incluso nella disciplina della tutela e fruizione dei siti italiani inseriti nella *Lista del patrimonio mondiale Unesco* anche la tutela e la valorizzazione degli «elementi del patrimonio culturale immateriale».

<sup>19</sup> A. TUMICELLI, *L'immagine del bene culturale*, in *Aedon*, 1/2014; sul celebre caso della foto del David di Michelangelo armato, abusivamente diffusa da una ditta americana di armamenti, v. L. CASINI, «*Noli me tangere*»: i beni culturali tra materialità e immaterialità, cit. Si segnala che lo sviluppo delle nuove tecnologie e dei nuovi canali di comunicazione, in special modo i *social networks*, pone l'esigenza di un costante aggiornamento della disciplina in materia di riproduzione dei beni culturali, onde evitare per un verso un eccessivo rigore nel perseguire la pubblicazione non autorizzata di immagini relative a beni culturali, e per l'altro la perdita di occasioni di introito in favore dell'erario (e dunque della collettività) conseguenti ad utilizzazioni commerciali di tali immagini.

quadro sovranazionale, ove spesso si fa uso della nozione di *Cultural Heritage*, intesa in un'accezione molto ampia che ricomprende anche i beni immateriali cd. minori<sup>20</sup>; difficile tuttavia è per il nostro ordinamento, ancorato ad una tradizione dogmatica di settore molto più statica e circoscritta, prendere semplicemente atto di tali fenomeni e adeguarvisi, specialmente se si considera la ricchezza che il nostro Paese può offrire nel campo del patrimonio culturale, tanto con riferimento ai beni materiali, mobili ed immobili, quanto riguardo all'immateriale economico dell'arte e all'ampio circuito dell'industria culturale e creativa<sup>21</sup>.

La costante espansione dell'orizzonte della disciplina del patrimonio culturale, dunque, apre potenzialmente alcuni fronti di criticità che coinvolgono tutti coloro che vi operano, sia per determinare il ruolo ad oggi spettante ai singoli protagonisti del settore, a fronte di spinte sempre più forti verso l'assunzione di compiti di valorizzazione da parte di soggetti privati, anche con carattere d'impresa, e sia per prendere posizione sulla possibilità, anche per il nostro ordinamento, di aprirsi ad una valorizzazione della cultura e dell'arte che passino anche da una prospettiva di tipo economico, accettando le sfide che tale apertura comporta ma in tal modo legittimandosi a beneficiare delle positive ricadute che ad essa con ogni probabilità si accompagnerebbero<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> In tema v. L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016; A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, cit.; C. VITALE, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010, 171 ss.

<sup>21</sup> È proprio il progressivo processo di integrazione dell'ordinamento interno con quelli sovranazionali a creare alcune difficoltà nell'elaborazione di concetti univoci: per un approfondimento in materia cfr. G.M. GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Padova, Cedam, 2012. Per una analisi delle diverse declinazioni della immaterialità dei beni culturali v. G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, cit.

<sup>22</sup> Osserva M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, cit., 17, che la principale sfida per le istituzioni pubbliche, ed in particolare per il Ministero, risiede oggi nella scelta se assecondare la visione tradizionale e conservare semplicemente la propria funzione di vertice del sistema amministrativo di tutela all'interno di un ristretto perimetro di riferimento o collocarsi in un orizzonte assai più ampio ed in costante espansione, accettando le sfide della modernità; v. anche W. SANTAGATA, *Il governo della cultura. Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Bologna, Il Mulino, 2014.

## 2. *Promozione e valorizzazione del patrimonio culturale nel delicato equilibrio fra principi e valori costituzionali.*

Come anticipato in precedenza, quando si parla del contributo del privato nel campo dei beni culturali in realtà non si deve pensare ad una sola tipologia di intervento, ed anzi il concetto stesso di “privato” può in realtà riferirsi anche a modelli strutturalmente afferenti al settore pubblico, o che viceversa pur essendo strutturalmente privati operano in assenza di uno scopo di lucro. Il primo degli esempi fatti è quello che rimanda all’azione pubblicistica condotta in veste civilistica (spesso in forma giuridica societaria) e disciplinata da strumenti negoziali, secondo la legittimazione offerta in via generale alle pubbliche amministrazioni dall’art. 1, comma 1-bis della L. n. 241/1990<sup>23</sup>; il secondo è invece quello rappresentato dalle attività del cd. Terzo settore, riconducibili al modello del privato *non-profit*, che si muove all’interno della copertura costituzionale fornita dagli artt. 2 e 118, ult. comma Cost. alle iniziative per la tutela di interessi generali guardando alla tutela del bene culturale come bene comune<sup>24</sup>, in parte rafforzato dalla emanazione del nuovo Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Il settore culturale si caratterizza in effetti, ormai da diversi anni, per un’espansione significativa dell’area di negozialità dello Stato: per lo più il Ministero ricorre a queste forme sia per alcuni profili organizzativi, come le agenzie operanti a livello centrale (es. Ales s.p.a. o Arte Lavoro e Servizi s.p.a.), sia soprattutto per le forme di cooperazione tra soggetti pubblici per le attività di gestione e valorizzazione dei beni culturali ex art. 112, comma 5 del Codice. Sul concetto di «Stato-mercante» v. A. CRISMANI, *Art-Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, cit., 12; P. LEON – M. TRIMARCHI, *L’eresia dello Stato mercante*, in *Economia della cultura*, 1/2003, 7; in generale sull’interazione fra disciplina pubblicistica e diritto comune si vedano, per tutti, D. DE PRETIS, *L’attività contrattuale della P.A. e l’art. 1-bis della legge n. 241 del 1990: l’attività non autoritativa secondo le regole del diritto privato e il principio di specialità*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Bologna, BUP, 2007, 13 ss.; G. NAPOLITANO, *L’attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2005, 481 ss.

<sup>24</sup> Si veda P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, in *Aedon*, 2/2016; il concetto di bene culturale come bene comune si ricollega strettamente al profondo legame sussistente in questo campo tra collettività, territorio, beni e istituti, su cui si ritornerà più diffusamente *infra*: sul punto L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 236.

<sup>25</sup> Dalla nuova disciplina emerge in generale il riconoscimento di un ruolo di primo piano anche agli enti del Terzo settore anche per la gestione e valorizzazione dei beni immobili di interesse culturale di proprietà pubblica, con l’obiettivo di promuoverne la più ampia fruizione: già con il d.m. 6 ottobre 2015 il Mibact aveva ammesso e disciplinato l’affidamento in concessione di tali immobili a soggetti *non-profit* per la loro riqualificazione mediante ristrutturazione e restauro.

ed in ogni caso orientato in tempi recenti a superare la originaria connotazione occasionale e spontanea assumendo carattere di crescente stabilità<sup>26</sup>.

Indubbiamente, tuttavia, il profilo della cooperazione privatistica che maggiormente fa sorgere questioni interpretative di rilievo è quello che riguarda l'intervento nel settore culturale del privato-*impresa*, il quale opera nell'alveo disegnato dalla libertà d'iniziativa economica costituzionalmente garantita, ponendo il problema dei rapporti e dell'equilibrio tra costituzione economica e costituzione culturale. Tale profilo, tutt'altro che confinato al piano dogmatico ma dotato all'opposto di significative ricadute pratiche, può manifestarsi sotto svariati e distinti profili: da un lato, riguarda il ruolo del privato per la promozione e valorizzazione dell'universo culturale nonché la percorribilità di politiche di maggior valorizzazione in senso reddituale anche da parte del soggetto pubblico; dall'altro, in termini complementari, porta ad interrogarsi sulla fattibilità di forme di partenariato che conducano ad una convergenza di obiettivi comuni fra pubblico e privato. Il senso di tali interrogativi è da ricercare peraltro anche in una certa ambivalenza del dato costituzionale in materia, che sembrerebbe tratteggiare la funzione di *valorizzazione* tanto come incremento delle condizioni di fruizione collettiva del patrimonio culturale quanto come utilizzo dei beni a rilevanza culturale idoneo a generare un profitto; traslando tale ambiguità sul piano delle politiche pubbliche, ben si comprende a questo punto anche la contrapposizione esistente tra le due visioni opposte nel settore in esame, l'una che propende per la

---

In generale sul tema v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Volontariato, non profit e beni culturali*, in *Federalismi.it*, 10/2017.

<sup>26</sup> Non v'è dubbio che nell'esperienza del nostro Paese il fenomeno del *non profit* culturale sia in costante crescita e rivesta grande interesse, qualificandosi come un *tertium genus* intermedio fra impresa privata ed amministrazione pubblica; si tratta di soggetti di natura assai varia e altrettanto differenziati sotto il profilo organizzativo e finanziario, potendo assumere la veste di associazioni, fondazioni, onlus, organismi di volontariato, tutti operanti in funzione di interessi collettivi su un piano di solidarietà sociale: per una ricostruzione della portata del fenomeno si veda F. MANNINO, *Imprese non profit e partecipazione culturale, in Italia i cittadini prendono parte così*, in AA.VV., *Impresa cultura. Gestione, innovazione, sostenibilità (XIII rapporto annuale Federculture 2017)*, Roma, Gangemi, 2017, 131 ss. Parla in proposito di «*armata solidale*» operante nel settore culturale M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 9.

considerazione del patrimonio culturale come «petrolio d'Italia»<sup>27</sup> e l'altra che ne difende gelosamente la conservazione nel timore di una sua contaminazione con logiche di tipo economico o economicistico che ne svalutino il valore<sup>28</sup>. Ciò è tanto più significativo se si pone mente alla descritta tendenza espansiva che sta interessando i settori dell'arte e della cultura, aprendo potenzialmente nuovi ed ampi fronti di produzione di ricchezza non solo per il singolo ma per l'intera collettività se si accetterà la sfida di un significativo rinnovamento dei modelli d'azione, anche pubblicitici: come è stato assai puntualmente sottolineato, la cultura non è infatti (specialmente per l'Italia) soltanto un fondamentale fattore di coesione e di integrazione sociale, ma costituisce un prezioso fattore di sviluppo economico<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> L'espressione è stata coniata da Antonio Paolucci, Ministro dei Beni Culturali nel biennio 1995-96: per un approfondimento v. S. SETTIS, *Italia s.p.a. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2007, 30 ss.; di «giacimenti culturali» parlò invece nel 1986 Gianni De Michelis, nell'art. 5 della legge Finanziaria che varava un piano di intervento per la disoccupazione giovanile: entrambe le espressioni fanno riferimento alla sedimentazione culturale del nostro Paese, unica per eterogeneità e consistenza. Per mettere invece in evidenza l'indebita considerazione delle risorse culturali come merci qualunque da destinare alla produzione di reddito, da parte di talune concezioni paleo-liberali, esse vengono definite «minerarie» da R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010, 255.

<sup>28</sup> Per alcune delle riflessioni qui richiamate si v. ancora M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 5; di scontro fra i "puristi" e gli "aziendalisti" del patrimonio culturale parla A.L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio?*, in *Urb. e App.*, 2/2008, 137 ss., part. 140 s.; sul carattere aperto e polisenso del concetto di valorizzazione cfr. A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir. - Annali*, VI, Milano, Giuffrè, 2013, 122; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, cit., 2016, 108 ss.

<sup>29</sup> Cfr. A.M. GAMBINO, *Per uno sviluppo del patrimonio culturale: la leva fiscale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2007, 109 ss. Non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo sembra essersi oggi pacificamente riconosciuta l'importanza di politiche culturali efficaci, efficienti e sostenibili, capaci di rafforzare i legami tra economia, istruzione, arte, ricerca ed innovazione; le attività culturali, infatti, incidono positivamente sui valori dell'economia e delle attività produttive, e richiedono dunque una sinergia di intervento da parte di tutti i livelli di Governo: cfr. le *Conclusioni sulla governance culturale* del Consiglio dell'Unione europea, 26 novembre 2012, in *GUCE*, 19.12.2012, C-393, 8 s.; v. anche D. FERRI - S. FAVALLI, *Il nuovo approccio dell'Unione europea alla salvaguardia del patrimonio culturale tra socialità ed economicità*, in S. BALDIN - M. ZAGO (a cura di), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso*, Milano, FrancoAngeli, 2017, 51 ss.; M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa unita*, in *Rivista AIC*, 4/2011. Sul patrimonio culturale come volano della crescita socio-economica G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3/2017; v. anche L. BOBBIO, *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992, 185; G. IMPROTA, *Il sostegno pubblico all'impresa culturale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2007, 31 ss. La necessità di valorizzare e sfruttare al massimo la cultura e il patrimonio storico-

Non si tratta tuttavia soltanto di ridurre la questione ad una dialettica sulla maggiore o minore duttilità delle definizioni tradizionali, ma di individuare un delicato equilibrio fra due cardini fondamentali che trovano entrambi tutela nelle radici della Carta costituzionale in materia di arte e cultura: da un lato l'esigenza di un intervento pubblico, anche attraverso moduli alternativi a quelli tradizionali, per la promozione e lo sviluppo di queste ultime ai sensi dell'art. 9 Cost., e dall'altro il principio di libertà dell'arte e della scienza sancito dall'art. 33 della Carta stessa. Prima di soffermarsi in concreto sui modelli di cooperazione e partenariato pubblico-privato esistenti ed operanti nel settore, ed in particolare sulla disciplina delle sponsorizzazioni, pare dunque opportuno dar conto brevemente degli aspetti più rilevanti di questo nodo dogmatico.

### ***2.1. L'intervento pubblico e privato nella cultura: un sostegno (anche economico) necessario alla prova del principio di libertà dell'arte.***

Sin dalle prime teorizzazioni sul punto, nella difficoltà di stabilire quali fossero gli spazi consentiti dalla Carta all'esistenza di una *politica culturale*<sup>30</sup>, era emerso con chiarezza che le due disposizioni costituzionali non dovevano essere lette in antitesi tra loro, ma che anzi l'obiettivo del Costituente era proprio quello di evidenziare la necessità di un equilibrio fra pubblici poteri e cultura: in questo senso l'insegnamento tradizionale individuava quel punto di equilibrio nel solo dovere delle istituzioni di predisporre condizioni e presupposti necessari e funzionali ad un libero sviluppo della cultura<sup>31</sup>. La disposizione di cui all'art. 33

---

artistico come risorse per lo sviluppo economico, secondo una nuova visione strategica che si impegna a de-marginalizzarli, emerge anche dall'articolo «Niente cultura, niente sviluppo», pubblicato su *Il Sole 24 Ore* il 19 febbraio 2012 nell'ambito del cd. *Manifesto per la cultura*.

<sup>30</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 229 s., il quale evidenzia come proprio nel compito sotteso al verbo *promuove* di cui al primo comma dell'art. 9 sia implicato il delicatissimo problema del rapporto politica-cultura; in questo senso sarebbero certamente da evitare gli opposti eccessi del *laissez-faire* liberale e della cultura di Stato; M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 14 ss.

<sup>31</sup> F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 435, il quale richiama sul punto l'insegnamento del ROMAGNOSI, alla base degli istituti emersi nello Stato liberale, ed in particolare G.D. ROMAGNOSI (a cura di L. AMBROSOLI), *Scritti sull'educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1972 e ID., *La scienza delle costituzioni. Opera postuma*, Bastia, s.n., 1848; sul punto v. anche S. MERLINI, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, XXII, Padova, Cedam, 1990, 379 ss., part. 395, e, più di recente, ID., *La «politica*

Cost., d'altra parte, deve anche essere necessariamente letta come strumentale all'affermazione del pluralismo della cultura, essendo la sua origine da ricollegare al rifiuto dell'ideologia totalitaria che propugnava un rigoroso monismo nell'individuazione dell'indirizzo culturale; in questo senso, nel silenzio della Carta sulla razionalizzazione dell'equilibrio ottimale al di fuori del campo dell'istruzione<sup>32</sup>, il raccordo tra libertà delle espressioni culturali e loro condizionamento da parte dei poteri pubblici andrebbe piuttosto rinvenuto nel fatto che l'intervento pubblico sulla cultura deve servire a renderla libera dai condizionamenti materiali potenzialmente idonei a restringerne lo sviluppo e la libera espressione, secondo un paradigma compensativo, di garanzia e di «attiva neutralità»<sup>33</sup>.

Una simile interpretazione avrebbe peraltro il pregio di porsi in coerenza anche con altri principi cardine della Costituzione<sup>34</sup>, tra i quali quello di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., che impegnerebbe l'intervento pubblico a sostenere con particolare attenzione le espressioni culturali più deboli perché marginali, prive di mercato o troppo innovative nonché, ancor più, quello pluralista, dal quale discende un dovere dei pubblici poteri di alimentare il più

---

*culturale» della Repubblica ed i principi della Costituzione, in AA.VV., Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile, Padova, Cedam, 2003, 507 ss.*

<sup>32</sup> Questa scelta del Costituente deve ritenersi figlia dei tempi nei quali è stata adottata; la scuola, infatti, come dimostrato dall'esperienza storico-istituzionale, avrebbe facilmente potuto rappresentare un significativo campo di tensioni per i rapporti Stato-cultura: cfr. in tal senso F. MERUSI, *Art. 9, cit.*, 436. Per un approfondimento su tali temi e per la ricostruzione del dibattito emerso in sede di Assemblea Costituente si veda S. CASSESE – A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 210 ss.

<sup>33</sup> Cfr. in tal senso F. RIMOLI, *Cultura (dir. cost.)*, in *Diritto on line*, 2018, [www.treccani.it](http://www.treccani.it); cfr. anche M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale, cit.*, 21 ss., 114 s.

<sup>34</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale, cit.*, 115 ss.; la lettura proposta, oltre che con i principi di cui agli artt. 2 e 3 della Carta, come si dirà, andrebbe letta in senso coerente anche con il principio lavorista, implicando l'esigenza di dirigere il sostegno pubblico prioritariamente verso le esperienze culturali prive di mercato, e di garantire un adeguato trattamento e una adeguata formazione ad artisti, ricercatori e uomini di scienza, nonché con il principio di tutela delle minoranze linguistiche e la necessaria valorizzazione delle rispettive tradizioni e conoscenze. Sui rapporti fra l'art. 9, comma 1, Cost. e il diritto alla libera manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost. si v. G. DE CESARE, *L'organizzazione della ricerca scientifica: aspetti problematici e organizzativi*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1969, 1 ss.; S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, Cedam, 1979, 20; A. CERRI, *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enc. giur.*, I, Roma, Treccani, 1988, 1 ss.; più di recente, P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali, cit.*

possibile la varietà delle espressioni culturali quale processo strumentale alla piena realizzazione del sistema democratico e della sovranità popolare<sup>35</sup>; e forse la ragione per la quale il Costituente non ha ritenuto di dare un'esplicita declinazione dell'equilibrio tra politica e cultura è che tale rapporto non è per definizione razionalizzabile in uno Stato democratico e pluralistico, essendo in astratto ammessi tutti i gradi intermedi fra gli estremi della cultura *politicizzata* e di quella *apolitica*, ed anzi essendo rimesso l'equilibrio tra le istituzioni pubbliche e la cultura alla libera determinazione dialettica delle forze e della realtà sociale<sup>36</sup>.

Se quello descritto è il quadro costituzionale di partenza, peraltro, il progressivo processo di integrazione europea estesosi anche al campo della cultura<sup>37</sup> ha al contempo contribuito a rafforzare i legami tra politiche culturali ed

---

<sup>35</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 230; osserva M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 1, come la democrazia pluralista si caratterizzi proprio per il rifiuto di ogni unità precostituita composta da soggetti politici «totali», che traducono l'antagonismo politico in «inimicizia assoluta», rimandando per tali riflessioni a C. SCHMITT, *Il concetto di «politico»* (1932), in ID., *Le categorie del «politico»*, Bologna, Il Mulino, 1998, 111 ss.

<sup>36</sup> Così. F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 436 s., il quale evidenzia altresì come la Costituzione non razionalizzi esplicitamente nemmeno il ruolo della cultura nella fase ascendente di determinazione dell'indirizzo politico o il giusto temperamento fra l'azione pubblica e la libertà della ricerca scientifica. In materia è stato anche osservato come l'apparente contraddizione fra i principi di cui agli artt. 9 e 33 Cost. costituirebbe l'espressione del rapporto di circolarità tra scienza e politica, nella eterna dialettica fra Stato garantista, di cui sarebbe affermazione l'art. 33 Cost. in collegamento con il principio di solidarietà sociale ex art. 2 della Carta, e Stato di integrazione sociale, emergente dalla lettura combinata di art. 9 e art. 3, comma 2, Cost.: cfr. M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 750 ss.; M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1966, 1 ss. Per un approfondimento sulla libertà della ricerca scientifica si vedano anche F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990; G. ENDRICI, *Poteri pubblici e ricerca scientifica: l'azione di governo*, Bologna, Il Mulino, 1991.

<sup>37</sup> Le competenze dell'Unione in materia di patrimonio culturale si limitano ad azioni di incentivazione e sostegno delle politiche nazionali e della cooperazione tra gli Stati membri, escludendosi forme specifiche di armonizzazione (art. 151 TCE, ora 167 TFUE). Si richiama anche l'art. 3, par. 3 TUE, ai sensi del quale l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»; il rispetto della diversità culturale, oltre che religiosa e linguistica, è affermato anche all'art. 22 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

Va poi ricordato in proposito che dalle fonti dell'ordinamento europeo, sin dal Trattato istitutivo del 1957, è prevista la cd. *eccezione culturale*, che a tutela del patrimonio degli Stati membri e delle relative specificità sottrae in parte le iniziative pubbliche ad una rigida applicazione delle regole della concorrenza e del mercato, sul presupposto che i prodotti della cultura non possano essere considerati e disciplinati quali *merci* ma piuttosto come *valori*; ad oggi è d'altra parte innegabile che lo sviluppo di politiche culturali con carattere orizzontale e

economiche<sup>38</sup>, arricchite da profili inerenti la ricerca e l'innovazione tecnologica, e con essi anche l'attenzione a politiche di settore in grado di rispettare parametri di efficacia, efficienza e sostenibilità, specialmente in un periodo come quello attuale in cui i vincoli di finanza pubblica tendono a riverberarsi con particolare rigore proprio su interessi e diritti, come quelli in esame, il cui godimento è finanziariamente condizionato<sup>39</sup>. Anche nel campo della cultura, dunque, si è reso necessario per il soggetto pubblico, nell'ambito della sua funzione di sostegno e promozione, ricercare forme alternative per il reperimento di risorse, che non possono limitarsi al prelievo sui contribuenti ma necessariamente impongono di rivolgersi al contributo da parte di soggetti privati. È pur vero, d'altronde, che anche la contaminazione fra «Arte e Mercato» può sollevare criticità sotto il profilo della libertà della cultura, *in primis* per l'obiezione che, se il contributo pubblico può creare interferenze politiche sulle decisioni professionali del settore, allo stesso modo in caso di sostegno privato alle arti le istituzioni artistiche sarebbero costrette a compiacere le aziende per ottenerne l'appoggio o ad assecondarne i desiderata una

---

trasversale costituisca fondamentale veicolo di integrazione tra gli Stati stessi. In argomento, D. FERRI, *La costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2008; S. FOÀ – W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2/2004; M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 238 s.; M. AINIS – M. FIORILLO, *I beni culturali*, in M. AINIS – M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, cit., 255 ss. Cfr. anche *l'Illustrazione delle linee programmatiche dell'azione del Ministro per i beni e le attività culturali*, Commissioni congiunte VII<sup>a</sup> Camera e 7<sup>a</sup> Senato della Repubblica, 23 maggio 2013, 2, in [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).

<sup>38</sup> Se in origine le azioni dell'Unione in materia culturale apparivano meramente orientate alla costruzione di un *demos* europeo, è in particolare dal 2014 in poi che tutela e promozione del patrimonio culturale europeo, per effetto di un nuovo approccio da parte della Commissione, vengono significativamente orientate in senso funzionale allo sviluppo economico; una così marcata funzionalizzazione al mercato è stata peraltro in parte criticata dagli interpreti, che hanno in proposito parlato di *industrial turn* da parte dell'Unione. Sul punto cfr. A.O. COZZI, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, cit.; D. FERRI – S. FAVALLI, *Il nuovo approccio dell'Unione europea alla salvaguardia del patrimonio culturale tra socialità ed economicità*, cit., 52.

<sup>39</sup> Più in generale sul tema si vedano anche A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIV, 1/2014, 79 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO – G. SCALA – G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 67 ss.; G. NAPOLITANO – A. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, 137.

volta ottenutolo<sup>40</sup>; e d'altra parte è innegabile che, anche in conseguenza di quanto s'è detto circa le suggestioni che provengono dalle istanze sovranazionali, nel settore della cultura il baricentro della cooperazione pubblico-privato abbia subito una traslazione dagli aspetti concernenti lo svolgimento *legittimo* dell'azione a quelli concernenti lo svolgimento *utile* e *proficuo* della stessa in termini di economicità ed efficienza, per l'ottimizzazione dei risultati<sup>41</sup>.

## **2.2. Tutela, promozione e sviluppo culturale in una dimensione dinamica: cooperazione pubblico-privato per la valorizzazione della cultura.**

E dunque, ritornando al dato costituzionale, è indubbio che tra i due commi dell'art. 9 – l'uno che rimanda alla promozione e allo sviluppo di cultura e ricerca e l'altro che richiama la tutela del patrimonio storico-artistico della Nazione – sussista una dimensione dinamica insopprimibile, secondo la quale *tutela* non può significare solo preservare l'integrità fisica dei beni in questione, bensì valorizzarne la funzione culturale, *in primis* ampliandone quanto più possibile la fruizione/fruibilità: nulla vieterebbe pertanto, fatto salvo il presupposto di quella integrità, un incremento della qualità economica del patrimonio culturale, quale espressione proprio dell'accrescimento della sua fruizione collettiva che rappresenta l'idea di valorizzazione accolta ed espressa dal quadro costituzionale pluralista e personalista<sup>42</sup> e che trova conferma anche nel Codice del 2004, ove agli artt. 6, primo comma e 112, primo comma, si affida a tutte le istituzioni pubbliche il

---

<sup>40</sup> K. DRASKOWITSCH, *La politica culturale affidata alle aziende: costi e pericoli*, in *Economia della cultura*, 1/2003, 15; con riferimento in particolare alle donazioni private ai Musei, osserva A. CRISMANI, *Art Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, cit., 29, come il nostro sistema sia in realtà intessuto nella struttura politica, motivo per cui pare difficilmente ipotizzabile che il potere pubblico possa cedere potere decisionale ai privati finanziatori. Sul punto cfr. anche M. CAMELLI, *La sindrome del fuoco amico (artt. 2 e 12 del decreto valore cultura)*, in *Aedon*, 3/2013.

<sup>41</sup> In tal senso M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2/2004, 297; conferma di ciò deriva anche dall'art. 115, comma 4, del Codice Urbani, che individua quali criteri di scelta fra gestione diretta o indiretta delle attività di valorizzazione proprio la sostenibilità economico-finanziaria e l'efficacia dell'azione rispetto agli obiettivi prefissati.

<sup>42</sup> M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 6.

dovere di promuovere conoscenza, utilizzazione e fruizione del patrimonio culturale<sup>43</sup>.

Come in precedenza si accennava, peraltro, esistono varie forme di partecipazione dei privati nell'attività di valorizzazione dei beni culturali (stante l'atipicità che tipicamente connota quest'ultima funzione<sup>44</sup>), che rispecchiano una corrispondente varietà nelle tipologie di rapporti configurabili, in base alle posizioni considerate rilevanti: seguendo l'evoluzione storico-culturale, si sono infatti avvicinati nel settore rapporti bilaterali, trilaterali o multilaterali a seconda che oggetto di confronto dialettico fossero soltanto l'interesse pubblico alla conservazione e quello del privato proprietario, oppure anche quello della collettività con essi concorrente, sino alla configurazione più complessa che prevede anche altri interessi, ad esempio quelli di imprese *sponsor*, mecenati o comunque soggetti privati finanziatori<sup>45</sup>. Il Codice prevede e disciplina espressamente alcune di queste forme, ed in particolare le gestioni indirette realizzate tramite concessione a terzi, per le quali si garantiscono imparzialità della selezione tramite le forme dell'evidenza pubblica e *standard* minimi di qualità, nonché la cd. esternalizzazione di attività inerenti al servizio pubblico di gestione

---

<sup>43</sup> Afferma infatti l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004 che «La valorizzazione 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, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»; ai sensi dell'art. 112, comma 1, poi, «Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali assicurano la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi indicati all'articolo 101, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal presente codice». Tali norme vanno d'altra parte lette in combinato disposto con l'art. 115, comma 4, del Codice medesimo, in base al quale in caso di insufficienza delle risorse pubbliche sarà necessario ricorrere alle alternative offerte dall'ordinamento, implicanti l'intervento dei privati: in generale sul tema v. G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Riv. giur. ed.*, 6/2015, 324.

<sup>44</sup> Per una possibile classificazione degli interventi di valorizzazione, pur nella atipicità che li connota v. diffusamente L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 206 ss.

<sup>45</sup> *Idem*, 200 s.

dei beni culturali<sup>46</sup> (cfr. artt. 115 e 117 d.lgs. n. 42/2004); ma l'azione privata che contempera utilità economica ed interesse collettivo si declina oggi anche in altre forme, quali ad esempio erogazioni liberali, piattaforme di *crowdfunding*, disciplina delle sponsorizzazioni nonché innovative forme di partenariato pubblico-privato<sup>47</sup>.

Con riferimento in particolare a quest'ultimo aspetto, va senz'altro ricordata sin da ora la disposizione contenuta nell'art. 151 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), su cui si tornerà anche *infra*: essa, in particolare al terzo comma, autorizza il Mibac ad attivare speciali forme di partenariato tanto con enti ed organismi pubblici quanto con soggetti privati, consentendo una notevole semplificazione procedurale per la scelta del *partner* privato; pur sollevando la norma alcune perplessità sul piano interpretativo<sup>48</sup>, essa

---

<sup>46</sup> Elemento peculiare di queste forme di intervento privato nella prestazione di beni e servizi di interesse culturale è la coesistenza tra utilità economica e interesse collettivo, e per questa ragione a volte si parla in tal senso di *impresa culturale*, peraltro priva di uno speciale statuto giuridico ma ricondotta ad altri modelli di diritto comune (impresa sociale, s.r.l. semplificata, start up, p.m.i. innovative ecc.): sul tema v. G. BOSI, *L'impresa culturale. Diritto ed economia delle attività creative*, Bologna, Il Mulino, 2017; L. DEGRASSI – V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative. Profili giuridici ed economico-aziendali*, Milano, Giuffrè, 2017; v. anche G. FIORI, *L'impresa culturale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2017, 15 s., il quale nota come gli studi sul management abbiano oggi assunto grande importanza per le organizzazioni operanti nel mondo della cultura, stante l'affermazione anche in questo settore di moduli d'azione sempre più improntati alla ricerca di forme economicamente convenienti di valorizzazione. Il già descritto allargamento del concetto di cultura ha poi condotto all'emersione anche del modello di cd. *impresa creativa*, che raggruppa professionisti e imprese tutti afferenti al settore della produzione di segni e della costruzione di immaginari, ampiamente utilizzato per promuovere lo sviluppo economico: sul tema cfr. P. DUBINI, «Con la cultura non si mangia». *Falso!*, Roma-Bari, Laterza, 2018, part. 66.

<sup>47</sup> Per un'ampia trattazione sulle forme dell'azione privata in campo culturale si vedano L. CASINI, *Valorizzazione e gestione* e M. CAMMELLI, *Cooperazione*, entrambi in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., part. 232 ss., 298 ss.; sul *crowdfunding* in campo culturale v. A. CICERCHIA, *Crowdsourcing e crowdfunding: la folla che finanzia la cultura*, in *Economia della cultura*, 2/2013, 175 ss. Sugli accordi di valorizzazione stipulati con le fondazioni bancarie, importante istituto di cooperazione espressamente previsto e disciplinato all'art. 121 del Codice dei Beni culturali, oltre a M. CAMMELLI, *Op. ult. cit.*, 299 ss., v. anche P. CARPENTIERI, *Art. 121*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005, 550 ss.; G. NAPOLITANO, *Le fondazioni di origine bancaria nell'ordinamento civile: alla ricerca del corretto equilibrio tra disciplina pubblicistica e autonomia privata*, in *Corriere giuridico*, 12/2003, 1576 ss.

<sup>48</sup> Osserva infatti M. CAMMELLI, *Op. ult. cit.*, 298, che o l'ammissibilità del partenariato si fonda sulla già riconosciuta capacità di diritto privato della pubblica amministrazione, rendendo però pleonastica la disposizione, oppure presuppone che tale capacità in realtà non sussista, ma per il suo riconoscimento la norma appare eccessivamente generica nella sua formulazione. La norma testualmente afferma che «Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e

va senz'altro ritenuta potenzialmente capace di assumere crescente importanza per il settore, posto che mira da un lato a dare più chiara collocazione giuridica ad alcune forme miste affermatesi in concreto<sup>49</sup> e dall'altro ad incoraggiare l'investimento privato ai fini del miglioramento della fruizione del patrimonio culturale mediante la previsione di procedure derogatorie rispetto alle complessità dell'evidenza pubblica e alle rigidità procedurali normalmente previste per le forme di *project financing*<sup>50</sup>: lo scopo è evidentemente quello di incentivare una condivisione di obiettivi e di responsabilità fra autorità pubbliche e mondo dell'impresa, per assicurare servizi a valenza pubblica quanto più possibile rispondenti a *standard* qualitativi elevati.

---

*favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo 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 (relative ai contratti di sponsorizzazione, n.d.r.)»*

<sup>49</sup> Il riferimento è a quei rapporti che pur non restando a volte entro i confini del partenariato di tipo contrattuale non giungono ad essere del tutto istituzionalizzati, collocandosi così a metà strada tra forme maggiormente strutturate e forme estemporanee o episodiche di partenariato; per fare qualche esempio, si possono menzionare figure di collaborazione scientifica, di cooperazione in azioni di valorizzazione o di concorso in attività funzionali o preparatorie rispetto a quelle di tutela, comprese anche quelle instaurate con soggetti del Terzo settore nell'alveo della sussidiarietà orizzontale: in tema F.G. ALBISINNI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2016, 510 ss.

<sup>50</sup> Tale istituto, regolato dagli artt. 180 ss. del d.lgs. n. 50/2016, disciplina una particolare forma di cooperazione diretta a garantire il finanziamento, la realizzazione e/o la gestione di un'opera pubblica a fini remunerativi; la scelta del partner, in tal caso, deve necessariamente avvenire con le rigide forme dell'evidenza pubblica. In questo caso, peraltro, la disciplina analitica e rigorosa dettata dal Codice sembra giustificarsi per evitare il rischio di una lesione degli interessi pubblici in gioco, possibile allorché ad essere realizzate siano opere pubbliche o di pubblico interesse che finiscano per produrre soltanto un profitto per l'impresa che le realizza anziché per la collettività, o addirittura che comportino un pregiudizio patrimoniale per la finanza pubblica: in tal senso G. MANFREDI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon*, 1/2014; in generale sul *project financing*, v. anche G.L. PIETRANTONIO, *Il project financing fra pubblico e privato. Problemi, scenari e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2018; G.F. CARTEI – M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015; G. MANFREDI, *La finanza di progetto dopo il d.lgs. n. 152/2008*, in *Dir. amm.*, 2/2009, 429 ss.; E. PICOZZA (a cura di), *La finanza di progetto (project financing) con particolare riferimento ai profili pubblicistici*, Torino, Giappichelli, 2005; G. MORBIDELLI (a cura di), *Finanza di progetto*, Torino, Giappichelli, 2004; G.F. FERRARI – F. FRACCHIA (a cura di), *Project financing e opere pubbliche. Problemi e prospettive alla luce delle recenti riforme*, Milano, Egea, 2004.

Ciò non è semplice, tuttavia, anche in ragione delle diverse dinamiche con le quali operano le due categorie di soggetti: il fenomeno noto come la cd. “*sindrome dei costi*”, che comporta l’incapacità del settore culturale di generare nel tempo un recupero di produttività, è alla base della costante necessità di un sostegno pubblico alle arti; e tuttavia a partire dalla crisi del 2008 le risorse in favore della cultura sono state costantemente ridotte, e al contempo le rigidità di costo e la scarsa produttività di tali settori rendono assai difficile attrarre contributi privati, normalmente più sensibili a progetti specifici (magari di interesse comune) che non al finanziamento dei costi fissi di utenza. Simili condizioni, dunque, inevitabilmente inducono da un lato le politiche pubbliche a orientare i contributi alla cultura solo in ragione della redditività e del ritorno economico, e dall’altro le organizzazioni culturali ad accorciare significativamente il proprio orizzonte temporale di investimento nella continua ricerca di progetti da realizzare per trovare copertura al proprio fabbisogno economico, divenendo strutturalmente più fragili e rischiando così di eludere il proprio progetto di crescita adattandolo in maniera opportunistica alle maggiori probabilità di reperire finanziamenti sul mercato<sup>51</sup>. In questi aspetti vengono rinvenute le principali criticità in ordine alla garanzia costituzionale di «libertà dell’arte e della cultura», che peraltro potrebbero apparire in parte superabili se si accetta un mutamento di prospettiva: il sostegno pubblico e privato ad arte e cultura non dovrebbe passare attraverso la sola scelta dell’opzione che consente la massimizzazione del ritorno economico<sup>52</sup>, ma soprattutto dovrebbe

---

<sup>51</sup> Per queste considerazioni si veda P. DUBINI, «*Con la cultura non si mangia*». *Falso!*, cit., 72 ss.

<sup>52</sup> La tendenza ad orientare le risorse disponibili in base al prisma dell’impatto economico e agli indicatori che tale metodo valuta come rilevanti è idonea a generare notevoli distorsioni nel sistema, mettendo in risalto solo una visione parziale del valore creato e finendo così fatalmente per favorire strutture, interventi ed eventi di grandi dimensioni o beni culturali più visibili. In proposito, con particolare riferimento alle sponsorizzazioni, v. M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 7; P. DUBINI, «*Con la cultura non si mangia*». *Falso!*, cit., 81, la quale mette altresì in evidenza (*Idem*, 51 s.) l’esistenza di una molteplicità di «*mercati della cultura*», alcuni molto visibili che assorbono gran parte dell’attenzione collettiva ed altri, pur meno evidenti, che costituiscono però il vero tessuto connettivo del mondo delle arti.

Pare opportuno in proposito ricordare anche il noto saggio di J.M. KEYNES (lui stesso *first chairman* dell’*Arts Council of Great Britain*), *Art and the State*, in *The Listener*, 26 agosto 1936, trad. it., *L’arte e lo Stato*, in G. PENNELLA – M. TRIMARCHI (a cura di), *Stato e mercato nel settore culturale*, Quaderno n. 19, Problemi di Amministrazione pubblica, Bologna, Il Mulino, 1993, ove si

giustificarsi sulla base delle molteplici esternalità positive che esse sono idonee a generare, e di cui possono beneficiare diversi operatori, tanto che sembrerebbe possibile affermare che la cultura sia «portatrice sana» di ricchezza in termini di aumento degli scambi, del reddito e dell'occupazione<sup>53</sup>.

Se si osservano i risultati dell'applicazione pratica nel nostro ordinamento dei molteplici modelli esistenti, tuttavia, non possono osservarsi esiti uniformi, registrandosi al contempo risultati più brillanti ed altri meno soddisfacenti: solo per fare qualche esempio, fino a poco tempo fa poteva definirsi del tutto insoddisfacente l'esperienza registrata in materia di erogazioni liberali e mecenatismo, ma la tendenza sembra mutata dopo l'introduzione ad opera del d.l. n. 83/2014, convertito nella legge 29 luglio 2014, n. 106, dell'istituto denominato *Art Bonus*, che consente un significativo beneficio fiscale, con credito d'imposta del 65%, per le somme erogate a favore di interventi di realizzazione, sostegno, recupero, restauro e manutenzione di beni culturali pubblici, luoghi della cultura, teatri e fondazioni ed altre istituzioni dello spettacolo eleggibili dal sito

---

contesta la predominanza dell'ideale utilitarista ed economico nelle politiche culturali pubbliche, rivendicando invece il ruolo fondamentale dello Stato, anche tramite il doveroso finanziamento, per la tutela del patrimonio nazionale in quanto espressione di dignità, bellezza e spirito delle generazioni.

<sup>53</sup> L'espressione è di P. DUBINI, *Op. cit.*, 78; l'A. sottolinea come alcune ricerche recenti dimostrino con chiarezza che i luoghi di cultura generano ricchezza per tutto il territorio circostante, aumentando la capacità di attrazione di investimenti soprattutto in specifici settori e la competizione e collaborazione fra aziende, e così incentivando l'ottimizzazione della qualità dei prodotti e servizi resi. In proposito si richiama lo studio compiuto dal Centro ASK dell'Università Bocconi nel 2012 sull'impatto del Teatro alla Scala sull'economia milanese (in [www.ask.unibocconi.it](http://www.ask.unibocconi.it)), o i dati su Milano Città creativa contenuti nel dossier di candidatura presentato a giugno 2017 (consultabile su [web.comune.milano.it](http://web.comune.milano.it)); nello stesso senso, di particolare interesse è il *Case Study* tedesco (realizzato in collaborazione da studiosi dell'IFO, dell'Università di Jena e del Max-Planck Institut) analizzato da G. PENNISI, *L'importanza del capitale umano*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 febbraio 2012, nel quale si documenta il valore essenziale alla crescita di un bacino territoriale rappresentato dall'esistenza di un Teatro d'Opera, soprattutto per la sua capacità di attrarre capitale umano. In proposito si v. anche A. CRISMANI, *Art Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, cit., 10; D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in *Atti del Convegno Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, Nuoro, 14-15 ottobre 2011, in *Arte e critica*, 80-81, 2015, 6 ss. Sull'argomento si veda anche la breve *Presentazione dell'Anno europeo del patrimonio culturale 2018* ([www.annoeuropeo2018.beniculturali.it](http://www.annoeuropeo2018.beniculturali.it)), ove si sottolinea come il patrimonio culturale europeo sia «fonte di crescita e di occupazione», avendo la capacità di produrre, per ciascun posto di lavoro diretto nel settore, fino a 26,7 posti di lavoro indiretti (ad es. nei settori dell'edilizia e del turismo).

istituzionale del Mibac<sup>54</sup>; meno favorevole, invece, resta il giudizio sull'esperienza dei cd. "servizi aggiuntivi", mentre appare senz'altro da segnalare la buona prova fornita da alcune esperienze di *Partnership* pubblico-private, poi evolute in partenariati veri e propri, tra le quali la più significativa e conosciuta è senz'altro quella dell'*Herculaneum Conservation Project*<sup>55</sup>, importante non solo per aver consentito il recupero del complesso in questione, di valore inestimabile, ma perché, al pari di quanto accade per alcune esperienze di sponsorizzazione di cui si dirà fra breve, ha visto il privato subsidiare non solo le carenze finanziarie dell'amministrazione culturale, ma anche le sue carenze professionali.

Quanto detto evidenzia con chiarezza l'impossibilità di trattare il delicato tema dell'opportunità dell'intervento privato in materia culturale con un approccio

---

<sup>54</sup> L'istituto dell'Art Bonus introduce un meccanismo di sgravio fiscale che si affianca ad altri meccanismi deduttivi o agevolazioni tributarie già previste dal Testo Unico delle imposte sui redditi, che restano in ogni caso in vigore. Con più specifico riferimento ai caratteri dell'istituto, si osserva che le tipologie di interventi ammessi sono previste dalla legge in termini tassativi, presuppongono il carattere pubblicistico dell'oggetto, e resta comunque escluso l'acquisto dei beni; inoltre non sussiste la possibilità per il privato di finanziare tali interventi in maniera diretta, dovendo quest'ultimo obbligatoriamente operare per il tramite di una amministrazione pubblica o di un concessionario di bene pubblico: cfr. in tal senso S. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2018, 887 ss., part. 896; sul tema v. anche I. GIUSTI, *Art. Bonus: caratteristiche e potenzialità del credito d'imposta per il mecenatismo*, in [www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it](http://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it), 15 dicembre 2016; P.F. UNGARI, *Il mecenatismo nella legge sull'Art Bonus*, in G. MORBIDELLI – A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2016, 41 ss.; A. CRISMANI, *Art Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, cit.; R. LUPI, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in *Aedon*, 3/2014. Per una analisi dei primi risultati concreti dell'istituto si v. P. DUBINI, *Op. cit.*, 83 ss.; per un approfondimento sull'applicazione dell'Art Bonus nei settori dello spettacolo v. C. BARBATI, *Lo spettacolo nel decreto "Art Bonus". Conferme e silenzi*, in *Aedon*, 3/2014; ID., *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura"*, in *Aedon*, 3/2013.

<sup>55</sup> Il progetto, sorto nel 2001 per iniziativa del magnate americano David W. Packard con la sottoscrizione di un *Memorandum of Understanding* da parte della Soprintendenza Archeologica di Pompei e del *Packard Humanities Institute*, con la mediazione della *British School at Rome*, ha avuto per principale finalità quella di assistere la Soprintendenza nella conservazione dell'intero sito, ed inoltre l'esecuzione di svariati progetti minori di stabilizzazione; sorprende in materia la ridotta eco mediatica dell'esperienza, specie a confronto con quanto accaduto in occasione della sponsorizzazione dei restauri al Colosseo. Per un approfondimento si rinvia a P. FERRI – L. ZAN, *Economia e gestione delle partnership nei Beni culturali. Riflessioni sull'esperienza di Ercolano*, in *Aedon*, 3/2014; per uno studio comparativo tra i casi dell'HCP e della sponsorizzazione del Colosseo, su cui anche *infra*, v. 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*, 3/2014.

aprioristico, dovendosi all'opposto adottare un criterio casistico che valuti ogni situazione in relazione al suo specifico oggetto e alle finalità che la contraddistinguono; allo stesso modo da rifuggire è l'estremismo ideologico, tanto quello che vuole la cultura non contaminabile dall'accostamento al denaro, quanto quello opposto che ripone fiducia incondizionata nella virtù dell'iniziativa economica<sup>56</sup>: fondamentale è la capacità del settore della cultura di contribuire al dinamismo dell'economia, ragione per cui occorrerebbe aumentare gli investimenti in esso, anche in considerazione della continua crescita di domanda interna sui contenuti culturali. Ove l'investimento privato nell'arte venga utilizzato quale strumento per consentire il raggiungimento di obiettivi di miglioramento, fruizione e crescita collettiva che sarebbero impossibili in un'epoca di contrazione delle risorse finanziarie e di irrigidimento delle strutture, allora esso va salutato con plauso, purché si mantenga rispettoso della reale funzione di *valorizzazione* del patrimonio culturale, senza svilirlo o indebitamente dequalificarlo a mera fonte di entrate da massimizzare<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> L'atteggiamento di tradizionale diffidenza verso l'ingresso del privato (principalmente in forma di impresa) nel campo dei beni culturali che ha per molto tempo caratterizzato il nostro Paese può considerarsi la naturale conseguenza del "radicale divorzio" per lungo tempo mantenuto su un piano più generale fra cultura ed economia, forse ricollegabile al fatto che il paradigma analitico dell'economia della cultura fosse scientificamente inadeguato, implicando la perdita da parte dei beni della loro specificità e personalizzazione: in tema R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali ed ambientali*, Milano, Giuffrè, IV ed., 2009, 349; v. anche W.J. BAUMOL – W.G. BOWEN, *Performing arts: the economic dilemma. A study of problems common to theater, opera, music and dance*, New York, The Twentieth Century Fund, 1966; M. BLAUG (edited by), *The economics of the arts*, Londra, Martin Robertson, 1976. Già da qualche decennio, tuttavia, anche per effetto della buona prova fornita da molte riuscite esperienze estere, ad esempio in campo museale (su cui v. per tutti L. ZAN, *La gestione del patrimonio culturale. Una prospettiva internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2014), il giudizio aprioristicamente negativo sull'accostamento fra denaro (specialmente privato) e cultura può dirsi in gran parte superato: in tema v. W. SANTAGATA, voce *Economia della cultura*, in *XXI secolo*, 2009, [www.treccani.it](http://www.treccani.it). Non va tuttavia dimenticato che il successo indiscutibile dei grandi musei, particolarmente americani, non è frutto soltanto del modello gestionale adottato ma anche di altre concause, non ultimi gli ingenti capitali che vengono in essi costantemente investiti: cfr. in tema G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, Giappichelli, 2010, 258.

<sup>57</sup> Il passaggio da una disciplina dei beni culturali orientata alla sola tutela (leggi nn. 1089 e 1497 del 1939, d.P.R. n. 1409 del 1963, T.U. n. 490 del 1999) ad un paradigma sempre più aperto alla valorizzazione (dopo il Codice del 2004), ha determinato anche l'abbandono del tradizionale modello di fruizione *elitaria* – in quanto riservata ai soli soggetti dotati di superiore sensibilità, educazione, senso critico ecc. – dei beni culturali, considerato in realtà non compatibile con

### 3. Cultura e impresa tra fruizione e redditività: la disciplina delle sponsorizzazioni tra costituzione economica e costituzione culturale.

Le sponsorizzazioni in materia di beni culturali<sup>58</sup> costituiscono una delle forme maggiormente “normate” di cooperazione pubblico-privata del settore, trovando ad oggi espressa disciplina tanto nel Codice dei beni culturali quanto nel Codice dei contratti pubblici, oltre che in alcune disposizioni specifiche, frutto di interventi normativi susseguiti sin dalla fine del secolo scorso<sup>59</sup>; anche in precedenza,

---

l'interpretazione costituzionalmente orientata che vuole questi ultimi funzionali alla diffusione e produzione della cultura ai fini dello sviluppo della personalità umana di ognuno, secondo canoni di uguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.): in tal senso si v. G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, cit., 26 s.

<sup>58</sup> Per una bibliografia essenziale sul tema si vedano G. SPAGNUOLO, *I contratti di sponsorizzazione nella Pubblica Amministrazione*, in *www.italiappalti.it*, 2017; G.D. COMPORTI, *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2/2015; G. MANFREDI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, cit.; P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione 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*, 2/2013; A. MUSSO, *La sponsorizzazione come contratto commerciale*, in *Aedon*, 2/2013; S. CASCIU, *Il tema delle sponsorizzazioni/erogazioni liberali visto dalla parte delle Soprintendenze: difficoltà, equivoci, burocrazia, mentalità*, in *Aedon*, 2/2013; G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, cit.; M. RENNA, *Le sponsorizzazioni*, 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, Giappichelli, 2011, 521 ss.; A. FANTIN, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato*, in *Il capitale culturale*, 2/2011, 115 ss.; M. CAMMELLI, *Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in *Aedon*, 1/2010; F. MASTRAGOSTINO, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon*, 1/2010; R. ROSSOTTO, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, 1/2010; R. CHIEPPA, *I contratti di sponsorizzazione*, in M.A. SANDULLI – R. DE NICTOLIS – R. GAROFOLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2008, cap. 2, sez. VI, par. 8, 460 ss.; R. DIPACE, *La sponsorizzazione*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 2007, 1193 ss.; G. PIPERATA, *Sponsorizzazione ed interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 1/2005; ID., *Sponsorizzazioni e appalti pubblici degli enti locali*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 67 ss.

<sup>59</sup> L'istituto è stato disciplinato per la prima volta, in generale, dagli artt. 43 ss. della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria per il 1998) e successivamente dall'art. 119 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), che ha esteso la facoltà di stipulare tali contratti a tutti gli enti locali; in campo culturale, il riferimento è invece all'art. 120 del Codice del 2004. Prima della regolamentazione normativa del fenomeno, peraltro, esso era già stato pienamente riconosciuto in via interpretativa, tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza: sul punto v. A. FANTIN, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato*, cit., part. 117, e i richiami *ivi* contenuti alle note 4 e 5. Si ricorda anche che una definizione dell'istituto era già stata fornita dal Legislatore con l'art. 8, comma 12, della legge n. 233 del 1990, recante la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, ove si affermava che «per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o radiofoniche o di produzione di opere audiovisive o radiofoniche, al finanziamento di programmi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti».

tuttavia, l'assenza di una regolamentazione specifica non aveva impedito il ricorso a strumenti negoziali di analogo contenuto, per il tramite della legittimazione alla stipula di contratti atipici assicurata dall'art. 1322 cod. civ., considerato pacificamente compreso anche nella capacità di diritto privato delle pubbliche amministrazioni<sup>60</sup>, nonché attraverso l'applicazione analogica dei principi sull'attività contrattuale dei soggetti pubblici.

Se da un lato la scelta di dettare norme specifiche per l'istituto si giustifica in ragione di evidenti peculiarità del settore (non fosse altro per la delicatezza degli equilibri che riguardano i beni culturali, come s'è detto), oltre che per l'esigenza di evitare indebite premissioni dell'interesse pubblico a vantaggio di quello privato<sup>61</sup> e scelte arbitrarie delle amministrazioni a discapito della libera concorrenza tra operatori economici, è pur vero che va al contempo evitato il rischio, mai del tutto eliminabile, di incorrere in un eccessivo irrigidimento indotto

---

<sup>60</sup> In tal senso cfr. G. PERICU, *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, ora in ID., *Scritti scelti*, Milano, Giuffrè, 2009, 100; v. anche M. RENNA, *Le sponsorizzazioni*, cit., 523 e il riferimento *ivi* contenuto alle tesi di M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, Giuffrè, 1996; R. CHIEPPA, *Le sponsorizzazioni nell'attività della P.A.*, in *www.neldiritto.it*: ovviamente, per essere utilizzabili dalla P.A., tali contratti debbono essere funzionali alla realizzazione del fine pubblico perseguito, secondo il cd. *vincolo di scopo*. Prima dell'intervento organico del Legislatore con il d.lgs. n. 42/2004, tutte le figure riconducibili *lato sensu* al mecenatismo culturale scontavano l'assenza di una precisa cornice normativa di riferimento, e le relative attività erano dunque di regola sussunte, in base ad un approccio casistico, sotto istituti giuridici differenti: gli interventi privati di sponsorizzazione culturale, in particolare, venivano ad esempio ricondotti dagli interpreti, a seconda dei casi, alle donazioni modali, agli appalti di servizi, ai contratti pubblicitari o semplicemente a particolari forme di mecenatismo. Sul punto R. TOMEI – V.D. SCIANCALEPORE, *Sponsorizzazione (contratto di)*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, vol. II, Torino, Utet giuridica, 2008, 827 ss.; G. PIPERATA, *Sponsorizzazione ed interventi di restauro sui beni culturali*, cit.

<sup>61</sup> Rischio che in realtà, come già visto *supra*, interessa maggiormente le ipotesi di *project financing*, nelle quali, specialmente ove le opere realizzate siano opere cd. fredde, ossia scarsamente redditizie, potrebbe registrarsi un indebito squilibrio tra il profitto a favore dell'impresa e quello in favore della collettività; nel campo delle sponsorizzazioni culturali esso può essere facilmente fugato grazie all'applicazione dei principi generali sull'attività amministrativa, nonché alla previsione dell'art. 43, l. n. 449/1997, che impone il perseguimento di interessi pubblici nelle sponsorizzazioni, vietando conflitti di interesse e prescrivendo un dovere di risparmio rispetto alla spesa stanziata. Così G. MANFREDI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, cit.

dalla iperregolazione, secondo uno schema frequente e ben (infelicemente) noto nel nostro ordinamento che finisce per comprimere il naturale dinamismo di mercato<sup>62</sup>.

La disciplina di questo istituto costituisce un tassello al tempo stesso importante e delicato del settore dei beni culturali, nel quale si evidenziano i punti di forza e le criticità delle intersezioni fra mondo dell'arte e della cultura e universo delle imprese: è *importante* perché emblematico di quel modello di cooperazione che costituisce, come visto, uno degli assi portanti e delle tendenze evolutive del campo in esame, destinato con ogni probabilità ad ulteriore diffusione e sviluppo; è *delicato* perché le due "anime" culturale ed economica dell'istituto debbono necessariamente trovare una composizione equilibrata e virtuosa, non solo poiché in tal modo si potrà creare la giusta sinergia tra soggetti che colmi le reciproche carenze senza tradursi in una indebita e svilente "commercializzazione" del patrimonio culturale<sup>63</sup>, ma soprattutto perché è anche su questo campo che si giocano alcune delle scelte strategiche fondamentali in ordine al ruolo che il pubblico e il privato saranno chiamati a giocare nel futuro dell'universo culturale nazionale.

Va innanzitutto chiarito che quello di sponsorizzazione è propriamente un contratto (atipico), nel quale un soggetto che ha la disponibilità di un bene o di una attività, detto *sponsee*, si obbliga ad un *facere* specifico, ossia a consentire ad un soggetto *sponsor* di associare il proprio nome, marchio, immagine, attività o prodotto a quel bene o attività, a fronte di una prestazione dello stesso *sponsor* di

---

<sup>62</sup> Di *iperregolazione* parla G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, cit.; come costituisce un rischio da evitare l'eccessiva regolazione in materia, allo stesso modo va rilevato che a volte, in tempi recenti, la tendenza legislativa è stata quella di enfatizzare eccessivamente le esigenze del mercato nel campo dei contratti pubblici, in ossequio ad una nuova "ideologia" che riponeva in esso e nelle dinamiche di libera concorrenza una fiducia pressoché totale: una simile visione finisce per dimenticare che tali contratti sono in primo luogo una modalità per l'amministrazione di procurarsi beni e servizi necessari al perseguimento di interessi generali. In tema v. A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le pp. aa., tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, Pisa University Press, 2011, part. 18 ss.; G.D. COMPORZI (a cura di), *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

<sup>63</sup> Molte sono state le perplessità sollevate in ordine all'istituto dopo il clamore mediatico suscitato dalla sponsorizzazione dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio di Roma da parte di un noto *brand* di calzature; sul punto si tornerà in seguito.

natura meramente finanziaria (e allora la sponsorizzazione si dice *pura*) od anche tecnica (sponsorizzazione, appunto, *tecnica*); sul piano strettamente civilistico, la causa di tale contratto risiederebbe dunque nell'aspirazione dello *sponsor* a conseguire un ritorno d'immagine, oggetto peraltro di una obbligazione di mezzi e non di risultato a carico del soggetto sponsorizzato, a fronte dell'utilità dello *sponsee* a reperire risorse economiche o professionali di cui non ha disponibilità al suo interno<sup>64</sup>.

Rispetto alle esperienze di altri stati europei<sup>65</sup>, secondo una tendenza comune anche ad altri modelli di intervento privato in campo culturale, in Italia si registrano dati assai più modesti circa la diffusione dell'istituto<sup>66</sup>, e ciò dipende in parte, con ogni probabilità, dalla complessità che ha per lungo tempo caratterizzato la disciplina procedurale in tema, oggi in parte semplificata, ma anche dalla difficoltà di conciliare sul piano dogmatico l'atipicità del contratto in esame con il principio di legalità dell'agire amministrativo; anche quest'ultima obiezione, peraltro, pare definitivamente superata dopo l'introduzione dell'art. 1, comma 1-

---

<sup>64</sup> Tra le norme civilistiche di riferimento per tale tipologia negoziale possono ricordarsi l'art. 1322 cod. civ., che disciplina i contratti atipici, l'art. 1350 cod. civ., che sancisce la forma libera del contratto salvo che nei casi espressamente previsti, nonché l'art. 1174 cod. civ., che qualifica necessariamente patrimoniale la natura del contratto. In tema v. S. DE PAOLIS, *Il contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Associazione romana di studi giuridici*, [www.arsg.it](http://www.arsg.it), 2016, 3.

<sup>65</sup> Sembra infatti di poter sostenere che anche quella delle sponsorizzazioni non costituisce ad oggi una esperienza completamente riuscita, specialmente a confronto con i risultati ottenuti dallo stesso istituto in altri contesti ordinamentali: in proposito si v. S. DE PAOLIS, *Il contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, cit., 3 ss. e, per quanto più specificamente concerne l'Inghilterra, ove da tempo si riscontra un notevole *favor* per l'apporto privato alla valorizzazione del patrimonio culturale, S. PELLIZZARI, *Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello da esportare?*, in *Aedon*, 1/2005.

<sup>66</sup> Non mancano tuttavia, anche nel nostro Paese, esperienze che hanno prodotto risultati invidiabili, evidenziando le grandi potenzialità di una sinergia di intenti e d'azione fra pubblico e privato nel settore: si pensi ad esempio, oltre al già citato caso di Ercolano, all'Accordo di sponsorizzazione tecnica tra la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Milano e la società Guzzini Illuminazione s.p.a., stipulato in data 20 novembre 2014 per la revisione dell'illuminazione del Cenacolo di Leonardo Da Vinci. Per una sintesi organica dei principali interventi di sponsorizzazione culturale realizzati di recente in Italia si veda la *Relazione* della Corte di Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, sulle *Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*, deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) (sull'esperienza del Cenacolo vinciano v. in part. 43 s.). In argomento si v. anche A. FANTIN, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato*, cit.; G. SCIULLO, *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2009; P.A. VALENTINO, *Fiscalità e mecenatismo culturale*, in Ufficio Studi Mibac, [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).

bis, della L. n. 241/1990, come confermato anche dalla giurisprudenza<sup>67</sup> e dalle norme tecniche e linee guida ministeriali in materia di sponsorizzazione di beni culturali di cui al D.M. 19 dicembre 2012.

Ad oggi, come si anticipava, la disciplina dei contratti di sponsorizzazione tra un soggetto privato e la pubblica amministrazione è principalmente contenuta in alcune norme tanto del Codice dei contratti pubblici, quanto del Codice dei beni culturali: il riferimento è in particolare agli artt. 19 e 151 del d.lgs. n. 50/2016 e all'art. 120 del d.lgs. n. 42/2004<sup>68</sup>, che peraltro si riferiscono alle sole sponsorizzazioni passive, essendo quelle cd. attive oggi quasi del tutto precluse per ragioni di contenimento della spesa pubblica<sup>69</sup>. In via generale, va innanzitutto premesso che tali contratti non comportano un esborso per l'amministrazione e non gravano dunque sulla spesa pubblica, traducendosi all'opposto in un ricavo nel caso di sponsorizzazioni pure, o in un risparmio di spesa nel caso di sponsorizzazioni tecniche (ove il corrispettivo viene pagato in beni, lavori o

---

<sup>67</sup> L'indirizzo giurisprudenziale che riconosce piena autonomia negoziale alla P.A., distinguendo il principio di tipicità dei contratti rispetto a quello di tipicità del provvedimento, è ormai consolidato sin da Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073.

<sup>68</sup> A commento della disposizione v. G. PIPERATA, *Art. 120*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 467 ss.; ID., *Servizio per il pubblico e sponsorizzazione dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 3/2008; M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 8/2005, 887 ss.

<sup>69</sup> Il divieto per le amministrazioni di dar vita a sponsorizzazioni attive, nelle quali cioè esse non sono beneficiarie delle prestazioni private ma all'opposto utilizzano denaro pubblico per finanziare iniziative di soggetti terzi, è stato previsto a decorrere dal 2011 dal d.l. 31 maggio 2010, n. 178, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, per ridurre la spesa pubblica (art. 6, comma 9); tuttavia, la Corte dei Conti ha in parte mitigato in via interpretativa il rigore della disposizione, evidenziando che ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione pubblica quale sponsorizzazione, a prescindere dalla sua forma, è la funzione a cui è orientata: in base all'orientamento "teleologico" fatto proprio dalla Corte, dunque, sfuggirebbero al divieto quei contributi resi in favore di soggetti che, legittimati dal principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, ult. comma, Cost., svolgono attività riconducibili alla tutela dell'interesse generale con finalità sociali o istituzionali, che anche la P.A. potrebbe in astratto svolgere, restando all'opposto interdette le spese dirette ad una mera promozione dell'immagine dell'amministrazione. In tal senso si vedano, *ex multis*, Corte Conti, sez. reg. contr. Lombardia, parere n. 1075 del 20 dicembre 2010; Corte Conti, sez. reg. contr. Lombardia, parere n. 248 del 1 ottobre 2014; Corte Conti, sez. reg. contr. Liguria, 15 febbraio 2011, n. 6. Cfr. anche TAR Sardegna, sez. I, 23 settembre 2015, n. 1023; v. anche G. SPAGNUOLO, *I contratti di sponsorizzazione nella Pubblica Amministrazione*, cit., 3 ss.

servizi)<sup>70</sup>: a tale carattere consegue dunque la non applicabilità della normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici, dalla quale sono esclusi<sup>71</sup> pur dovendo in ogni caso rispettare i principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016.

Già il precedente Codice dei contratti pubblici del 2006, peraltro, aveva introdotto alcune differenziazioni in materia, sia in ragione della distinzione tra disciplina generale sulla sponsorizzazione e disciplina speciale in materia di beni culturali, sia in ordine all'applicabilità di alcune norme in dipendenza del diverso valore del contratto; più specificamente, gli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 163/2006 sottraevano in generale i contratti di sponsorizzazione passiva alla normativa ordinaria sugli appalti, sottoponendo la procedura di scelta dello *sponsor* solamente ai principi generali già enunciati *supra* e desumibili anche dal diritto comunitario<sup>72</sup>: l'applicazione in concreto di tali disposizioni, tuttavia, aveva fatto sorgere alcune difficoltà sul piano interpretativo, sul presupposto che le peculiarità delle diverse tipologie di sponsorizzazione, in particolare quella pura e quella tecnica,

---

<sup>70</sup> G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, cit.

<sup>71</sup> Cfr. in tal senso anche l'orientamento della giurisprudenza sin da T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 12 marzo 2009, n. 2894; Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034. Sulle motivazioni dell'esclusione si vedano più diffusamente M. CAMMELLI, *Pluralismo e cooperazione*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011, 190; M. RENNA, *Le sponsorizzazioni*, cit., 524, il quale in particolare ritiene la scelta di sottoporre tali contratti ai soli principi del Trattato condivisibile ed equilibrata, considerata da un lato la rilevanza degli stessi sotto il profilo della concorrenza ma dall'altro, al contempo, l'importanza rivestita in tali fattispecie dall'*intuitus personae*, che giustificherebbe per essi l'esclusione dall'operatività delle procedure di evidenza pubblica.

<sup>72</sup> Tra questi, va richiamato anche il principio della concorrenza, indispensabile per la promozione di un mercato realmente trasparente e competitivo, idoneo a ridurre le inefficienze; anche la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 401/2007, è giunta in tal senso ad affermare che la concorrenza sia implicita nell'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 della Carta. Sul punto cfr. G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, cit.

Per completezza si precisa che all'applicazione dell'art. 27 era stata introdotta, ad opera dell'art. 2, comma 7, del d.l. 31 marzo 2011, n. 34, conv. nella legge 26 maggio 2011, n. 75, una speciale deroga riferibile al sito archeologico di Pompei: per favorire l'apporto di risorse private mediante sponsorizzazioni a seguito dei gravi episodi di deterioramento e danneggiamento verificatisi in loco, le procedure di scelta del contraente erano state in tal modo ulteriormente semplificate in via legislativa. Sul tema, *amplius*, A. FANTIN, *La sponsorizzazione dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato*, cit., 125 s.

giustificassero un trattamento differenziato dei due distinti fenomeni<sup>73</sup>. Il risultato di tali distinzioni era una disciplina notevolmente frammentata, arricchitasi dopo il d.l. n. 5 del 2012 di una ulteriore differenziazione basata sull'importo e così riassumibile: per le sponsorizzazioni *tecniche* non culturali di importo superiore ai 40.000 euro si richiedeva il rispetto da parte della P.A. delle disposizioni sui requisiti di qualificazione di progettisti ed esecutori, sull'obbligo di pubblicazione del bando di gara e sull'invito di almeno cinque concorrenti alla gara, oltre ai principi generali di cui all'art. 27; per le sponsorizzazioni *tecniche* non culturali di valore inferiore alla predetta soglia si ammetteva anche l'espletamento di una procedura negoziata da parte dell'amministrazione, purché rispettosa degli artt. 26 e 27 del Codice, ossia dei principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità nonché delle disposizioni in materia di qualificazione delle imprese esecutrici; nel caso di sponsorizzazione *pura* non culturale avrebbero trovato applicazione le sole norme dettate dalla Legge di Contabilità di Stato di cui al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, le quali richiedevano comunque l'espletamento di procedure di gara trasparenti ed imparziali, pur potendo esse tradursi in gare semplificate e senza particolari formalità (salvo l'obbligo di invito, anche in questo caso, di almeno cinque concorrenti); le sponsorizzazioni in materia culturale, infine, restavano assoggettate alla disciplina speciale contenuta nell'art. 120 del Codice del 2004<sup>74</sup>, integrata nella vigenza del Codice dei contratti del 2006 dall'art. 199-*bis* di quest'ultimo (oggi abrogato) che regolava gli aspetti procedurali di scelta dello

---

<sup>73</sup> Si richiama in proposito la deliberazione n. 9 in data 8 febbraio 2012 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, oggi soppressa e sostituita nella maggior parte delle sue funzioni dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC): l'AVCP aveva in tale occasione ritenuto che alla sponsorizzazione pura, o di puro finanziamento, non dovessero considerarsi applicabili nemmeno i principi generali di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 163/2006. Nel senso di tale esclusione è stata, conseguentemente, la modifica apportata all'art. 26 dal cd. *decreto semplificazioni* (d.l. n. 5/2012) convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35.

<sup>74</sup> Ai sensi del quale è definita 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 [...]. La promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione [...]» (art. 120, commi primo e secondo, d.lgs. n. 42/2004).

*sponsor*, applicabile indistintamente alle sponsorizzazioni pure e a quelle tecniche purché riferibili a beni culturali. Su tale norma si tornerà meglio *infra*.

Come già anticipato, dunque, sino all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016 il quadro descritto evidenziava in materia di sponsorizzazioni una disciplina frutto di progressive stratificazioni e perciò scarsamente coordinata: la diffusione dell'istituto, unitamente alla sua auspicata generalizzazione quale strumento moderno di partenariato tra settore pubblico e settore privato, premeva con urgenza per una revisione dell'impianto normativo e l'introduzione di uno statuto unitario in forma organica dei contratti in oggetto, in grado di superare distinzioni interne e specialità settoriali: la frammentazione esistente sino al 2016, infatti, aveva contribuito a far emergere alcune criticità ed incertezze applicative che costituiscono ancora oggi gli aspetti più discussi e delicati delle sponsorizzazioni, specialmente in campo culturale, intrecciandosi con vicende concrete che hanno ripetutamente sollecitato l'intervento in materia di Autorità amministrative e giudiziarie<sup>75</sup>.

### **3.1. Questioni procedurali, regolazione, flessibilità.**

Sono stati proprio i fatti a cui si accennava a far emergere concretamente le debolezze della disciplina sulla sponsorizzazione culturale, che possono ad avviso

---

<sup>75</sup> Ci si riferisce appunto agli accadimenti avvenuti tra il 2011 e il 2016 e riguardanti il restauro del Colosseo romano ad opera della azienda di calzature Tod's; alcune scelte nella configurazione del rapporto fra amministrazione aggiudicatrice (Commissario delegato per gli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia antica prima e successivamente, dal 2012, il Ministero dei beni culturali e la Soprintendenza speciale per i beni Archeologici di Roma) e impresa privata che sembravano avvantaggiare indebitamente quest'ultima, segnatamente sotto il profilo procedurale e sotto quello contrattuale, hanno dapprima sollecitato l'intervento di alcune Autorità di vigilanza e regolazione del settore (cfr. i pareri dell'AGCM prot. n. 2434 in data 1 marzo 2012 e la deliberazione AVCP – ora ANAC – n. 9 in data 8 febbraio 2012), e successivamente indotto alcune associazioni di consumatori a rivolgersi all'Autorità giudiziaria, pur con esiti che hanno sostanzialmente salvato l'operato pubblico (ancorché in parte motivati dalla carenza di legittimazione delle associazioni ricorrenti: cfr. sentenze T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 luglio 2012, n. 6028 e Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034). Per un approfondimento sul caso in esame si vedano, oltre ai provvedimenti amministrativi e giudiziari richiamati, S. PELUSO, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità e criticità dello strumento alla luce del caso Colosseo*, in *Rass. Adv. Stato*, 2/2014, 278 ss.; 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*, cit.

di chi scrive riassumersi principalmente in due distinti profili: l'uno di carattere più strettamente *procedurale*, l'altro invece riferibile agli aspetti *contrattuali* del rapporto.

Rispetto al primo profilo, deve nuovamente compiersi una brevissima digressione alla disciplina applicabile nella vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici del 2006, facendo in particolare riferimento al già richiamato art. 199-*bis*, introdotto dal d.l. n. 5/2012 (cd. decreto semplificazioni): tale norma, più specificamente, oltre a prevedere la soglia dei 40.000 euro per l'applicabilità della disciplina, aveva introdotto l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di predisporre un programma triennale di interventi (lavori, servizi e forniture) destinati alla tutela di beni culturali mediante contratti di sponsorizzazione, successivamente integrabile ma comunque necessariamente corredato da studi di fattibilità e progetti preliminari relativi ai singoli interventi quali oneri minimi per poterli inserire nel programma; sul versante dell'aggiudicazione, poi, si prevedeva che l'amministrazione dovesse provvedere alla pubblicazione di apposito bando di gara sul proprio sito e su almeno due quotidiani nazionali, specificando dettagliatamente il tipo di sponsorizzazione richiesta, i requisiti necessari, i criteri di valutazione delle offerte (aggiudicate in base al finanziamento maggiore le sponsorizzazioni pure, in base alla migliore offerta realizzativa quelle tecniche) e i termini di presentazione delle stesse<sup>76</sup>.

Sin da queste poche notazioni, emerge immediatamente come la disciplina dettata dalla predetta norma, pur recependo un'esigenza di coordinamento tra esercizio della verifica di compatibilità in funzione di tutela e gestione delle procedure di affidamento nel richiedere l'adozione di norme tecniche e linee guida

---

<sup>76</sup> L'obbligo di integrazione del programma triennale dei lavori pubblici, in particolare, era stato mutuato dalla disciplina della finanza di progetto, ove aveva lo scopo di garantire la coerenza dell'intervento con l'interesse della collettività; tale aspetto, tuttavia, per i beni culturali era già assicurato dall'art. 120 del d.lgs. n. 42/2004 sia al comma primo, ove si prevede una verifica del Ministero sulla compatibilità delle iniziative oggetto di sponsorizzazione con le esigenze di tutela, e sia al comma secondo, il quale dispone che l'associazione del nome, marchio, immagine o attività del privato all'iniziativa oggetto del contratto deve essere effettuata in forme compatibili con il carattere, l'aspetto e il decoro del bene culturale.

applicative ministeriali<sup>77</sup>, delineasse un quadro assai complesso, rigido e farraginoso sul piano procedurale, che ha finito per disincentivare ulteriormente il ricorso all'istituto, già utilizzato al di sotto delle sue (alte) potenzialità<sup>78</sup>. Se da un lato infatti la disposizione aveva l'obiettivo pregevole di razionalizzare l'utilizzo delle sponsorizzazioni culturali e delle risorse pubbliche disponibili nel settore mediante un collegamento con il generale istituto della programmazione, nel tentativo di rafforzare le sinergie tra pubblico e privato rendendo quest'ultimo edotto delle intenzioni del primo e così consentendogli di orientare consapevolmente i propri investimenti<sup>79</sup>, non v'è dubbio che gli oneri gravanti sull'amministrazione e le complessità procedurali descritte avessero addossato eccessive responsabilità su entrambe le parti, peraltro in una materia che per sua stessa natura, e per la particolare delicatezza che la contraddistingue, richiede all'opposto massima *flessibilità* per adattare l'intervento al bene che ne sia oggetto; ciò vale specialmente nel caso di sponsorizzazioni di mero finanziamento, ove la complessità degli adempimenti richiesti correva addirittura il rischio di porsi in contrasto con i principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, traducendosi in sostanza in un aggravio procedurale sproporzionato per un negozio foriero di un ricavo per la P.A.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, cit.; le norme tecniche e linee guida in parola sono state adottate con D.M. 19 dicembre 2012.

<sup>78</sup> In tal senso cfr. la *Relazione* della Corte dei Conti sulle *Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*, cit., 32; in argomento v. anche A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, cit.

<sup>79</sup> V. ancora P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, cit.; già le linee guida ministeriali emanate con D.M. 19 dicembre 2012 avevano sottolineato l'importanza della pianificazione nel graduare la definizione degli obiettivi e delle priorità dell'amministrazione interessata ad interventi sul patrimonio culturale di propria competenza, per superare un approccio meramente episodico e coordinare in modo più organico le esigenze pubbliche e private, rendendo così possibile un orientamento consapevole delle risorse pubbliche su quegli interventi pur urgenti ma meno appetibili in termini di visibilità per lo *sponsor* privato (D.M. 19 dicembre 2012, 22).

<sup>80</sup> Cfr. ancora la *Relazione* della Corte dei Conti sulle *Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*, cit., 32. È assai probabile, d'altronde, che la giustificazione di un simile irrigidimento procedurale sia da imputare ad una sorta di "correttivo riparatore" legislativo in risposta alle polemiche suscitate dai già ricordati lavori di restauro del Colosseo, riferibili soprattutto ad alcune discordanze fra l'Avviso pubblico per la ricerca dello sponsor e l'Accordo successivamente stipulato in sede di procedura negoziata fra i soggetti pubblici coinvolti e l'impresa privata, le quali avrebbero comportato una indebita

Le criticità qui evidenziate sono peraltro state superate dalla intervenuta abrogazione del d.lgs. n. 163/2006 ad opera del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici: con la nuova disciplina, infatti, il Legislatore sembra aver acquisito coscienza dei profili da implementare e delle necessità di un istituto la cui dinamicità può rappresentare un prezioso valore aggiunto in un settore tradizionalmente caratterizzato da scarsità di risorse pubbliche da investire, quale espressione anche del principio di sussidiarietà orizzontale. In tal senso sembrano orientati gli attuali artt. 19 e 151 del Codice 2016, l'uno riferito in generale ai contratti di sponsorizzazione e l'altro, che al primo rinvia, a quelli in ambito culturale: essi hanno avuto il merito di introdurre una notevole *semplificazione* delle procedure necessarie per il ricorso all'istituto, rendendo obbligatoria per l'amministrazione soltanto la pubblicazione dell'offerta di sponsorizzazione sul sito istituzionale per trenta giorni, decorsi i quali il contratto può essere liberamente negoziato nel rispetto dei principi di imparzialità e *par condicio* fra gli operatori economici interessati, e fermo restando in ogni caso il possesso dei requisiti soggettivi sia di ordine morale richiesti dall'art. 80 del Codice per contrattare con la Pubblica Amministrazione e sia di carattere professionale per le imprese esecutrici di interventi e lavori nelle sponsorizzazioni cd. tecniche<sup>81</sup>. Nell'ottica di garantire una reale cooperazione fra le parti senza al contempo tralasciare il dovere di tutela dell'interesse pubblico che grava sulla P.A., si prevede

---

restrizione del confronto concorrenziale: il riferimento è, ad esempio, alla trasformazione della sponsorizzazione richiesta da *tecnica*, come previsto nell'Avviso, a *pura* nell'Accordo e alla concessione di diritti di sfruttamento in via esclusiva dell'immagine del Colosseo ben oltre la fine dei lavori, a differenza di quanto previsto dall'Avviso originario; tali elementi avevano fatto emergere il rischio di una Amministrazione pubblica eccessivamente asservita al volere dell'impresa e non rispettosa dei principi di imparzialità, trasparenza, *par condicio* e concorrenza. Per un approfondimento sul punto si veda anche la delibera AS907 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato adottata in data 20 dicembre 2011, in *www.agcm.it*.

<sup>81</sup> Alcune precisazioni in ordine agli adempimenti concretamente ricadenti sull'amministrazione provengono dalla circolare del Mibac(t) in data 9 giugno 2016, la quale specifica che la «pubblicazione» dell'offerta ricevuta consiste in un avviso pubblico, a fini di pubblicità-trasparenza e privo di valore di sollecitazione al mercato, con il quale si rende noto che è stata ricevuta e valutata positivamente una proposta di sponsorizzazione; è possibile che rispetto all'offerta ricevuta vengano poi avanzate proposte migliorative, nel qual caso sarà possibile una fase di ulteriori negoziazioni, fermo restando in ogni caso il nucleo essenziale dell'offerta originaria.

altresì un potere dell'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali di impartire opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, esecuzione di opere e forniture e direzione/collaudo dei lavori oggetto di intervento (art. 151, secondo comma e 19, secondo comma).

La normativa di nuova emanazione si completa poi con l'art. 151, comma terzo, del Codice, già in precedenza richiamato, il quale pur non riferendosi specificamente alle sponsorizzazioni introduce una speciale forma di partenariato nel settore del patrimonio culturale, con l'obiettivo di aumentare la fruizione virtuosa di quest'ultimo e di favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela attraverso attività di recupero, restauro, manutenzione, gestione, apertura al pubblico e valorizzazione degli immobili di interesse e rilievo culturale. La peculiarità di tale paradigma, che vale a differenziarlo rispetto alla finanza di progetto disciplinata agli artt. 180 e ss. del medesimo d.lgs. n. 50/2016 e assoggettata alle regole dell'evidenza pubblica, è proprio l'estrema semplicità ed informalità procedurale, per la quale l'amministrazione pubblica può rifarsi al già richiamato modello previsto per le sponsorizzazioni o definire ulteriori procedure semplificate.

Il grande pregio di questo istituto, riprendendo considerazioni già accennate in apertura, è stato indubbiamente ed *in primis* quello di avere fornito un fondamento legislativo e un inquadramento giuridico, tramite una norma "aperta", a forme di cooperazione concrete fra pubblico e privato nel settore culturale che sfuggivano in precedenza a classificazioni precise (si veda per tutti il caso del Parco Archeologico di Ercolano), ponendosi in coerente continuità con l'art. 115, quarto comma, del Codice Urbani<sup>82</sup>; ma è altrettanto importante sottolineare come l'introduzione di

---

<sup>82</sup> Così afferma testualmente la richiamata disposizione: «[...] 4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione indicate ai commi 2 e 3 [diretta o indiretta, n.d.r.] è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. La gestione in forma indiretta è attuata nel rispetto dei parametri di cui all'articolo 114». La finalità del partenariato in esame, che offre copertura ai contratti tradizionali (finanza di progetto, concessione di costruzione e gestione, concessione di servizi, locazione finanziaria di opere pubbliche ecc.) legittimando anche figure contrattuali atipiche, sembra avere la finalità di promuovere forme di

questa forma generale di partenariato denoti l'acquisita consapevolezza della necessità di introdurre nel campo culturale paradigmi di cooperazione massimamente *flessibili*, che legittimino gli interventi più utili e consoni non solo in relazione al bene che ne costituisce l'oggetto, ma anche al bene nel suo specifico *contesto* di riferimento, e creando non solo un legame tra singolo intervento e privato che offre sostegno, ma anche un rapporto destinato a protrarsi nel tempo tra quest'ultimo e istituto o luogo di cultura, analogamente a quanto accade nella cd. «adozione» dei monumenti<sup>83</sup>. Non va infatti dimenticato che la reale valorizzazione del patrimonio culturale implica lo svolgimento di tutte le attività funzionali ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica dello stesso (art. 6, d.lgs. n. 42/2004), e ciò deve tenere ovviamente conto anche delle specificità dell'ambiente in cui i singoli beni sono inseriti; quanto detto rappresenta una diretta conseguenza del collegamento indissolubile fra tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio chiaramente espresso dalla norma costituzionale di cui all'art. 9 Cost.<sup>84</sup>, ma evidenzia altresì una sempre più affermata *interdipendenza* tra il patrimonio culturale e il relativo contesto naturale e territoriale, sul presupposto che il nostro Paese non sia solo qualitativamente e quantitativamente tra i più ricchi sotto il profilo culturale ma presenti un patrimonio fortemente radicato e capillarmente diffuso sul territorio e dotato di intrecci e legami profondi ed inscindibili con le tradizioni, gli insediamenti e la

---

cooperazione tra pubblico e privato per la realizzazione e gestione di servizi e opere infrastrutturali, riservando attenzione soprattutto ai progetti di maggiore complessità e innovatività.

<sup>83</sup> Questo aspetto, evidente anche nella formulazione dell'art. 151, primo comma, riferito alle sponsorizzazioni, ove si menziona quale possibile finalità di tali contratti anche il generale *sostegno* ad istituti e luoghi della cultura, consente di incentivare la raccolta di risorse anche per finanziare l'attività ordinaria dei luoghi prescelti: sul tema si veda la circolare del Mibac(t) in data 9 giugno 2016 in tema di sponsorizzazioni, part. 7 s. Per l'analisi di alcuni casi concreti di *adozione* di monumenti, nell'ambito di riuscite iniziative di Art Bonus e mecenatismo, si v. S. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, cit., part. 909 ss.

<sup>84</sup> Si richiama in tal senso l'efficace definizione di F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 445, secondo cui il concetto di paesaggio verrebbe a coincidere «con la *valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente*», implicando una tutela di carattere necessariamente dinamico al pari del patrimonio storico-artistico, anch'esso inserito nel rapporto culturale uomo-ambiente.

storia delle rispettive comunità<sup>85</sup>. Proprio questi legami, d'altronde, sono quelli che consentono alle migliori esperienze di valorizzazione di generare anche un valore economico, secondo quanto si diceva, in termini di indotto nel territorio satellite, contribuendo così alla creazione di economie esterne e facendo da volano per le aree limitrofe, secondo la già ricordata concezione ampia della cultura, grazie al potere attrattivo di capitali e risorse esercitato dai singoli beni<sup>86</sup>: resta peraltro essenziale, onde evitare effetti distorsivi, assicurare la compatibilità e l'equilibrio

---

<sup>85</sup> Sul tema si vedano T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Torino, Einaudi, 2015; ID., *Le pietre e il popolo. Restituire ai cittadini l'arte e la storia delle città italiane*, Roma, Minimum Fax, 2013; D. MANACORDA, *L'Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Bari, Edipuglia, 2014; C. BARBATI, *Territori e cultura: quale rapporto?*, in *Aedon*, 2/2011; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, Cedam, 2001. V. anche A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, cit., 2, ove si afferma che i beni culturali hanno una natura duplice, essendo tanto beni di stretta espressione del territorio in cui sono radicati quanto manifestazione concreta del «patrimonio storico-artistico della Nazione» ai sensi del dettato costituzionale; in questo senso sarebbero espressione dell'identità culturale di una precisa collettività locale ma anche, al contempo, «collante essenziale della comunità politica»: per tale espressione cfr. P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2011, 321.

Anche lo stesso art. 9 Cost. sembra porre in evidenza questo aspetto, laddove al comma secondo sottolinea l'appartenenza del patrimonio storico-artistico alla *Nazione*, esprimendo con ciò il forte legame identitario dello stesso con la cultura e la storia del popolo italiano: cfr. M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 225 e, più diffusamente, F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, cit., 205 ss. Sul legame del patrimonio culturale con il territorio e l'identità civile quale elemento caratterizzante del "modello italiano" v. S. SETTIS, *Italia s.p.a. L'assalto al patrimonio culturale*, cit., 21 ss. Il rilievo assunto dal ricordato principio di interdipendenza in campo culturale si è peraltro manifestato con assoluta evidenza, ad esempio, nei casi di eventi calamitosi che anche di recente hanno colpito opere, beni e complessi storico-artistici di primaria importanza (si pensi agli eventi sismici verificatisi nel 2016 nel Centro Italia, e già in precedenza all'alluvione di Firenze del 1966); sul punto cfr. anche M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, cit., 27.

<sup>86</sup> Cfr. P. DUBINI, «Con la cultura non si mangia». *Falso!*, cit., 80 s., ove si sottolinea l'importanza della concentrazione nei settori culturali per sostenere la rigenerazione urbana o l'attivazione di processi di gentrificazione: in molti casi la costruzione di luoghi di cultura ed arte (ad esempio il Museo Guggenheim di Bilbao, la Tate Modern di Londra, il MuSe di Trento, o gli interventi realizzati nel quartiere Zen di Palermo, solo per fare qualche esempio) ha significativamente favorito il recupero e la rivitalizzazione di quartieri o città in crisi a seguito di delocalizzazioni produttive, contribuendo allo sviluppo dello spazio sociale e dei tessuti economici e urbani dei territori di riferimento. Parla in tal senso di *marketing territoriale*, per indicare che la cultura può avere ricadute economiche positive anche se non si utilizzano direttamente i beni culturali quale fonte di reddito, G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, cit., 29.

fra valorizzazione culturale, che deve restare il polo prevalente del bilanciamento, e valorizzazione economica<sup>87</sup>.

### 3.2. *Equilibri contrattuali, interessi pubblici, interessi economici.*

Proprio le riflessioni qui condotte sull'importanza della flessibilità per gli interventi del settore consentono di riallacciarsi al secondo dei due aspetti maggiormente problematici delle sponsorizzazioni culturali, ossia quello che si è definito il profilo *contrattuale* delle stesse.

Allo stesso modo di quanto visto per i nodi procedurali non si tratta di una questione di recente emersione, posto che il problema del contenuto di tali contratti, ed in particolare la necessità di una sua predeterminazione *ex ante* che fosse chiara e trasparente, si era posto già nella vigenza del Codice dei contratti pubblici del 2006 ed era stato oggetto di specifica ed approfondita attenzione anche da parte delle Linee Guida ministeriali del 2012 in tema di sponsorizzazioni. Va d'altronde sottolineato che a porre in primo piano questo delicato aspetto aveva senza dubbio contribuito, anche in questo caso, la vicenda dei restauri del Colosseo, nella quale proprio lo squilibrio sinallagmatico a favore dell'azienda privata, con la concessione di diritti di esclusivo sfruttamento dell'immagine del bene ben oltre la durata prevista dei lavori (peraltro in evidente discordanza con quanto originariamente stabilito dall'avviso pubblico di gara), aveva sollevato le perplessità degli interpreti e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, suscitando notevole clamore mediatico.

Cercando di specificare più nel dettaglio i termini del problema, il punto più controverso sembra risultare l'individuazione di un corretto equilibrio tra la massima flessibilità del contratto in esame, derivante dalla sua natura atipica e innominata, che ne costituisce per molti aspetti il valore aggiunto consentendo alle amministrazioni di stabilire discrezionalmente il contenuto delle reciproche

---

<sup>87</sup> Cfr. in tal senso G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit. Tali fenomeni generano poi una spirale positiva in virtù della quale un aumento o miglioramento della fruizione, accrescendo le risorse disponibili, può facilmente divenire presupposto di una maggiore e migliore offerta di beni culturali e di un ulteriore aumento dell'attrattività per gli investimenti in un dato territorio.

obbligazioni e adattando gli interventi alle peculiarità di ogni caso concreto, e la necessità di evitare contestualmente il rischio di surrettizie *strumentalizzazioni* del bene culturale oggetto di sponsorizzazione<sup>88</sup>. Per questa ragione da tempo si auspica l'integrazione della disciplina legislativa, tendenzialmente generica su questo punto, con la previsione di un modello di contratto *standard* dotato di un contenuto esplicito minimo ed inderogabile, che eviti derive in senso opportunistico o indebite pressioni da parte degli operatori e costituisca un utile strumento di incentivazione dell'investimento privato, attraverso paradigmi d'azione più agili e snelli.

Una ulteriore declinazione di peculiare delicatezza dell'aspetto negoziale concerne poi la garanzia dell'equilibrio sinallagmatico tra interesse pubblico culturale e interesse economico dello *sponsor* nel contratto di sponsorizzazione<sup>89</sup>, in particolare con riferimento alla predeterminazione del valore economico della prestazione di promozione prevista a favore di quest'ultimo soggetto: come messo in luce dagli interventi del Ministero in materia, infatti, è fondamentale che la stazione appaltante sia in grado di fornire già in sede di pubblicazione dell'avviso di ricerca dello *sponsor* una descrizione chiara e precisa della controprestazione "pubblicitaria" consentita ed offerta, la quale presuppone una già avvenuta valutazione economica dell'immagine del bene oggetto del contratto, anche per poter stabilire nell'avviso un congruo importo base per la procedura selettiva. Ciò che è più importante in questo senso è peraltro che per individuare un equilibrio sinallagmatico non pare assolutamente sufficiente una identificazione automatica del valore del contratto con il valore monetario dei lavori, servizi o forniture richiesti, da eseguire o da acquistare, ma occorre tenere conto proprio del valore *immateriale* che l'impresa offerente intende acquistare, ossia il ritorno pubblicitario e d'immagine che essa auspica di ottenere dalla sponsorizzazione, in base alla sua ritenuta appetibilità sul mercato.

---

<sup>88</sup> Si vedano nuovamente le *Linee Guida* ministeriali adottate con D.M. 19 dicembre 2012, cit., 33.

<sup>89</sup> Cfr. ancora P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, cit.

Una corretta quantificazione della controprestazione è utile a vari fini: da un lato consente di evitare una sopravvalutazione dell'intervento che comporterebbe il rischio per l'amministrazione di veder andare deserte le procedure selettive indette, ma dall'altro scongiura al contempo l'ipotesi di una sottostima che finirebbe appunto per squilibrare indebitamente il contratto a favore del privato<sup>90</sup>. La questione, in questo secondo caso, non è di poco momento: il ritorno d'immagine, o comunque la ricaduta promozionale, può in molti casi infatti avere un valore esponenzialmente più alto rispetto al mero corrispettivo economico pagato dall'operatore privato all'amministrazione per l'esecuzione materiale di un intervento (si pensi soltanto al diritto di sfruttamento esclusivo dell'immagine di beni di fama mondiale, come lo stesso Colosseo), e una erronea stima di questo dato non solo potrebbe comportare un grave danno per lo stesso soggetto pubblico, il quale ha comunque il dovere imperativo di massimizzare il profitto conseguibile attraverso il ricorso alle sponsorizzazioni, ma soprattutto potrebbe finire per cagionare un danno all'intera collettività, in termini di minore indotto destinato a funzioni di interesse generale<sup>91</sup>.

Non appare semplice, in concreto, operare correttamente la quantificazione di cui s'è detto, specialmente se si considera che non esistono (né possono esistere) criteri oggettivi ed univoci applicabili per qualsiasi tipologia di bene o di intervento, o uniformemente su tutto il territorio, viste le peculiarità del patrimonio culturale sotto questi profili e le diverse condizioni di mercato esistenti in ogni singolo caso concreto; la soluzione in grado di fornire dati più certi ed attendibili sarebbe con ogni probabilità quella di ricorrere a società terze per la stima di tale componente contrattuale, ma essa sembrerebbe andare nel senso di un aggravio di

---

<sup>90</sup> Sul punto si veda il D.M. 19 dicembre 2012, cit., 31.

<sup>91</sup> Proprio questa era stata la tesi sostenuta in giudizio dalle Associazioni rappresentative di consumatori ed utenti nel giudizio amministrativo instaurato per censurare l'aggiudicazione dei lavori del Colosseo; così formulata, d'altra parte, la difesa era parsa strumentale anche a sostenere la legittimazione ad agire delle predette Associazioni, sul presupposto che esse ricorressero a tutela appunto della collettività contro un danno patrimoniale (*sub specie* di minore introito) destinato a ripercuotersi sui cittadini in quanto contribuenti. Per la ricostruzione delle richiamate posizioni si vedano le sentenze T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 luglio 2012, n. 6028, *Diritto*, par. 2; Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, in *Fatto e Diritto*, par. 5.

risorse e di una onerosità procedurale del tutto in contrasto con i principi di economicità ed efficienza, nonché con la *ratio* dell'istituto che sottende la valutazione, e pertanto va scartata<sup>92</sup>. In alternativa, per superare la propria posizione di tendenziale debolezza a contrattare le pubbliche amministrazioni possono valersi di alcuni accorgimenti che hanno dato buona prova nella prassi: innanzitutto non va sottovalutato il valore dell'esperienza, e dunque sembra utile rifarsi alle valutazioni già svolte da altre amministrazioni in procedure selettive analoghe; in secondo luogo, acquista importanza in questo senso la fase della procedura successiva alla presentazione delle offerte, in cui, una volta individuati i soggetti interessati alla sponsorizzazione, l'amministrazione può confrontarsi con essi cercando di negoziare proposte migliorative attraverso successivi rilanci (fermo restando il nucleo essenziale della proposta, ossia l'oggetto e la natura del rapporto), correggendo così eventuali sottostime originarie nel valore della controprestazione offerta<sup>93</sup>. In ogni caso appare fondamentale, in questo senso, l'ampio margine di discrezionalità che ciascuna amministrazione conserva nella scelta dei metodi e delle forme più efficaci per ottimizzare i risultati conseguibili.

Da ultimo, sempre per quanto concerne il profilo contrattuale, va ricordato che ove si individuano i contenuti, le finalità ed i limiti dell'utilizzo dell'immagine del bene da parte dello *sponsor*, devono essere esplicitate le ricadute positive dirette dell'intervento sulla conservazione e valorizzazione del suo oggetto, così da garantirne la compatibilità con la tutela, il carattere e il decoro del bene sponsorizzato, oggetto di doverosa verifica da parte dell'amministrazione pubblica: come si vedrà più approfonditamente, tale valutazione è uno degli elementi posti a garanzia della convergenza tra interesse pubblico e valorizzazione economica del patrimonio storico-artistico, sul presupposto che la sponsorizzazione comporti pur sempre l'impegno dei beni culturali per una finalità (lato sensu) "*commerciale*", che

---

<sup>92</sup> Il problema del ricorso a forme di *outsourcing*, fonte però di ulteriori aggravii per le finanze pubbliche, era già emerso anche con riferimento alla redazione di progetti di sponsorizzazione da inserire nella programmazione dei lavori pubblici nella vigenza dell'art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, implicanti competenze in materia di comunicazione commerciale. Si veda in proposito G. MANFREDI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, cit.

<sup>93</sup> Cfr. ancora il D.M. 19 dicembre 2012, cit., 31.

potrebbe evocare nell'utente un erroneo convincimento circa l'appropriazione ideale del bene da parte dello *sponsor*, facendo in parte venire meno il valore identitario del bene stesso, radicato nell'appartenere per sua natura a tutti<sup>94</sup>.

### ***3.3. La contendibilità dei beni culturali e il valore dell'immateriale tra valorizzazione culturale e valorizzazione economica.***

Le riflessioni sin qui condotte portano alla luce un nodo tematico ormai divenuto ineludibile: il riferimento è alla consapevolezza ormai acquisita che anche i beni culturali, nonostante le peculiarità specifiche che li connotano e le particolari esigenze di protezione che ad essi fanno capo, sono ad oggi divenuti beni *contendibili*, capaci di dare luogo ad un mercato rilevante, e per i quali appare doveroso regolare il confronto concorrenziale nell'interesse sia dell'amministrazione ad acquisire maggiori risorse sia degli operatori economici privati a poter confidare su un quadro giuridico certo ed attendibile<sup>95</sup>; negare una simile acquisizione, negando cioè il valore in senso lato economico che anche tali beni hanno acquisito, non solo significa restare ancorati ad una realtà obsoleta rispetto all'evoluzione in atto nel settore, ma soprattutto significa perdere l'occasione di dare pieno risalto alla ricchezza potenziale di cui è intessuto il patrimonio culturale e alle opportunità di crescita, sviluppo, competitività, promozione dell'economia nazionale che essa porta con sé.

Come si è visto in apertura di questo lavoro, e come è noto, il diritto dei beni culturali nasce come il complesso di disposizioni atte a limitare e circoscrivere il diritto del proprietario sulla *res*, creandone uno statuto pubblicistico in funzione della sua necessaria tutela e conservazione; ciò ha tuttavia tradizionalmente contribuito all'affermarsi di una caratterizzazione *duale* del bene culturale, sul quale tendenzialmente insisterebbero più beni giuridici – o diritti – e che avrebbe

---

<sup>94</sup> Il tema è oggetto di specifico approfondimento nelle Linee Guida ministeriali del 2012, anche con riferimento all'apposizione su beni di interesse culturale di manifesti o altri mezzi pubblicitari: cfr. in tal senso D.M. 19 dicembre 2012, part. 17 ss., 41 ss. (parr. III, IV); v. anche P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, cit.

<sup>95</sup> In questo senso si veda la *Premessa* alle Linee Guida ministeriali del 19 dicembre 2012, 3; cfr. anche la *Relazione* della Corte dei Conti sulle *Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali*, cit., 24.

condotto ad una indebita divaricazione tra dimensione giuridica e dimensione economica di tali beni, veicolando l'erronea convinzione che la dimensione economica del bene culturale sia in conflitto con la sua cura e vada perciò marginalizzata<sup>96</sup>. Questo preconcetto, in uno con il timore di uno svilimento dell'universo culturale attraverso la contaminazione con elementi patrimoniali, ha indotto per molto tempo, come s'è accennato, a dimenticare il carattere determinante del profilo economico in molte dinamiche riguardanti il patrimonio culturale, sia nell'improntare comportamenti privati naturalmente orientati alla ricerca dell'utile o nell'attrarre investimenti, senza i quali nell'attuale contesto di scarsità di risorse pubbliche nemmeno sarebbe possibile parlare di valorizzazione, sia nel fungere da volano per il costante allargamento della rete di coinvolgimento di soggetti e risorse, nuova linfa per la crescita del settore<sup>97</sup>. Dunque, in buona sostanza, anche questo delicato campo finisce per divenire il terreno per un necessario congruo bilanciamento tra interesse pubblico ed interesse economico: e ciò è ancora più importante se si pensa al paradossale pericolo latente per cui la pretermissione di questo secondo profilo possa di fatto indebolire, anziché massimizzare, la salvaguardia dell'interesse generale; trascurare l'importanza del ruolo oggi giocato dal valore economico del patrimonio culturale significa tralasciare di prevedere forme, strumenti, procedure e norme atte a disciplinarlo, così rischiando di creare un mercato senza regolazioni, in cui l'autonomia negoziale resta libera e sovrana, potendo creare squilibri, distorsioni e trasferimenti non manifesti di ricchezza, con esiti non sempre desiderabili e virtuosi<sup>98</sup>.

La chiave di volta per il corretto instaurarsi di tale equilibrio è stata ed è tuttora l'attribuzione di crescente peso ed importanza alla funzione di valorizzazione rispetto alla tradizionale tutela; progressivamente il legislatore e l'amministrazione hanno preso coscienza che allo stesso obiettivo della fruizione pubblica del patrimonio culturale si ricollega uno spostamento di capitali, finalizzati a garantire tutta una serie di servizi ed attività accessori e collaterali, in grado di assicurare un

---

<sup>96</sup> G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *Ibidem*; in tal senso anche G. MANFREDI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, cit.

utile e pertanto ambiti anche dai soggetti privati. E dunque, grazie alla disciplina dettata sin dal Codice del 2004 e successivamente implementata, si va affiancando alla valorizzazione *culturale*, da intendersi come potenziamento delle condizioni di fruizione in ossequio all'interpretazione più aderente al dato costituzionale<sup>99</sup>, anche una valorizzazione *economica*, non in contrasto con la prima ma con essa concorrente in quanto connessa al rilievo sociale della cultura, che nasce dal coinvolgimento anche di soggetti non pubblici alla promozione culturale in ragione delle loro finalità (in molti casi orientate a fini di lucro) ai sensi dell'art. 6, comma 3 nonché degli artt. 111 ss. del predetto Codice. È proprio dalla disponibilità orientata alla fruizione pubblica del patrimonio culturale che scaturiscono nuove occasioni di ricchezza, cosicché al centro del dibattito va oggi senza dubbio ponendosi il rapporto tra fruizione pubblica e utile economico<sup>100</sup>; l'ampliamento della cultura, inoltre, in uno con l'avvento delle nuove tecnologie, sposta sempre di più quest'ultimo polo verso, appunto, l'immateriale economico connesso ai beni culturali, come tipicamente abbiamo visto accadere nelle sponsorizzazioni; l'approccio più tradizionale, incentrato sul solo intervento pubblico, si mostra viepiù inadeguato ad assicurare l'appagamento di una domanda culturale in vistosa crescita, sia per effetto del progresso economico e sociale, oltre che tecnologico, e sia per effetto della accresciuta rarefazione delle risorse pubbliche destinate al settore, che impone la ricerca di fonti alternative di finanziamento<sup>101</sup>.

Ciò che appare imprescindibile, tuttavia, è che la finalità di questa nuova convergenza di valorizzazioni resti la fruizione generale del patrimonio culturale, e non la massimizzazione dell'utile economico, onde evitare inaccettabili criticità e distorsioni; in questo senso diviene centrale anche assicurare la compatibilità degli

---

<sup>99</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 231; M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 5. Nello stesso senso v. anche M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 98 s.; G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, 1-2/1987, 53 ss., part. 62 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., 30 ss.

<sup>100</sup> Cfr. ancora G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit.

<sup>101</sup> Nella *Relazione* della Corte dei Conti, cit., 16, si evidenzia infatti come il progresso abbia determinato non solo l'ampliamento della domanda di cultura a fasce sempre più estese della popolazione, ma anche l'affermarsi di nuove forme possibili ed innovative di fruizione e godimento dei beni culturali, secondo modalità inedite ed impensabili in passato.

interventi privati con il decoro dei beni e con il contesto che li circonda, esigenza esplicitata dal Legislatore sia in generale agli artt. 6, comma secondo e 20, comma primo del d.lgs. n. 42/2004, sia nella disciplina specifica delle sponsorizzazioni all'art. 120, commi primo e secondo, del medesimo decreto<sup>102</sup>. L'amministrazione competente, eventualmente facendo riferimento anche ai provvedimenti formali di vincolo o di riconoscimento dell'interesse culturale, ove presenti, dovrà considerare il valore culturale del bene ed il suo aspetto identitario, verificando che le iniziative private siano con essi realmente conciliabili ed esplicitando eventuali limiti alle stesse a tal fine necessari; la valutazione non può restare confinata all'aspetto più propriamente materiale del bene, ma all'opposto riguarda proprio e direttamente la sua componente immateriale, slegata dal supporto materico ed immersa nel suo contesto anche paesaggistico di riferimento, nella sua accezione più evocativa di identità culturale<sup>103</sup>.

Un aspetto di rilievo che peraltro non sembra avere una risposta univoca dalla prassi riguarda la fase procedurale nella quale collocare la predetta valutazione di compatibilità rispetto ai valori protetti dall'art. 120 del Codice, perché anche tale scelta dipende dalle specificità e dalle circostanze del caso concreto: unico punto fermo è però che le relative modalità vengano specificate in modo chiaro ed

---

<sup>102</sup> Ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 42/2004 «[...] 2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze»; l'art. 20, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 42/2004 dispone che «1. I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione [...]». A completamento delle previsioni del Codice sul punto corre l'obbligo di richiamare anche l'art. 21, comma 4, in base al quale «[...] 4. Fuori dei casi di cui ai commi precedenti [relativi alla disciplina di specifiche ipotesi di rimozione, demolizione, spostamento o trasferimento di beni culturali, n.d.r.], l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1», il quale impone appunto, ai fini di una eventuale attivazione di poteri di vigilanza e repressione connessi al divieto di usi incompatibili, una previa verifica da parte dell'Autorità per ogni modificazione materiale del bene culturale o della sua collocazione. L'applicazione degli artt. 20 e 21, sottintesa dall'art. 120 del Codice, consente dunque di affermare che a monte della sponsorizzazione debba sempre sussistere una valutazione di compatibilità che conformi i contenuti del contratto da stipulare.

<sup>103</sup> Sul punto si veda ancora P.F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, cit.

univoco sin dal pubblico avviso<sup>104</sup>; l'esito della verifica, a seconda anche del momento in cui ha luogo, potrà sollecitare una rimodulazione dell'avviso pubblico di selezione delle proposte, una modifica alla proposta pervenuta da parte dello *sponsor*, o l'introduzione nel contratto di una serie di clausole limitative o prescrittive. Non va poi tralasciato, infine, che anche i contenuti della prestazione dello *sponsee*, ossia le modalità con le quali si consente il collegamento dell'attività o dell'immagine dello *sponsor* all'iniziativa oggetto di intervento, debbono essere rispettosi del decoro del bene e dell'interesse pubblico alla sua valorizzazione culturale: ed anch'essi, in conseguenza della verifica di compatibilità condotta dal soggetto pubblico, dovranno come tali essere oggetto di esplicitazione nel contratto<sup>105</sup>. Ciò che è più importante è che l'amministrazione pubblica tenga sempre presenti, nell'impostazione del rapporto, le esigenze pubbliche e private sottese alla sponsorizzazione, il valore economico dell'operazione, il suo rilievo intrinseco: solo così potrà improntare il vincolo negoziale da esso scaturente ai fondamentali canoni di proporzionalità ed economicità dell'azione amministrativa, oltre che alle esigenze pubblicistiche specificamente sottese alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

---

<sup>104</sup> In alcuni casi, tipicamente quando vi sia identità fra l'amministrazione aggiudicatrice e quella deputata a esprimersi sulla compatibilità dell'intervento, tale valutazione può essere più proficuamente compiuta nel contesto della procedura stessa di selezione dello *sponsor*; altre volte essa invece viene differita ad un momento successivo alla raccolta delle offerte, ma pur sempre prima dell'aggiudicazione. Infine, in caso di attività che richiedano una specifica approvazione da parte dell'amministrazione ma che lo *sponsor* potrà precisare solo una volta selezionato quale contraente, la valutazione in esame verrà di regola posticipata a dopo l'aggiudicazione.

<sup>105</sup> Sul punto, sempre al fine di salvaguardare la flessibilità che costituisce valore aggiunto del contratto di sponsorizzazione, non sembra auspicabile che l'amministrazione elabori pacchetti *standard* o costanti di prestazioni (presenza del logo sui biglietti, distribuzione di *dépliant* a carattere promozionale, biglietti o visite gratuiti per l'accesso ai luoghi dell'intervento, ecc.) da offrire allo stesso modo a tutti i privati *sponsor*: all'opposto, nell'ottica di una personalizzazione dell'offerta di comunicazione, essa dovrà prescegliere le forme più incisive di promozione dell'immagine aziendale, creando un legame virtuoso e proficuo tra quest'ultima e l'iniziativa in sé.

#### 4. *Democratizzazione, valore sociale e valore economico nel quadro della costituzione culturale: alcune possibili conclusioni alla ricerca di equilibri durevoli.*

In base a quanto si è detto, non sembra esservi dubbio sul fatto che il sistema dei beni culturali, caratterizzandosi sin dall'origine come terreno di composizione tra molteplici interessi, possa giungere ad una soddisfacente realizzazione solo attraverso la cooperazione tra una pluralità di soggetti; ancor più certo è che all'interno di questo quadro intersoggettivo anche i privati abbiano oggi acquisito un ruolo da protagonisti, in ciò peraltro legittimati anche dal principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost.<sup>106</sup>

È altrettanto indubbio tuttavia, e ne costituisce emblematico esempio proprio la disciplina delle sponsorizzazioni, come il campo in questione non sia solo sede di composizione, ma sia spesso invece attraversato da molteplici dualismi e opposte tendenze, alla ricerca di delicati equilibri.

Una prima dialettica di rilievo, che affonda le sue radici nelle origini storiche della materia, è quella che pone a confronto il valore *sociale* e quello *economico* del patrimonio culturale: il primo espressione dell'interesse pubblico, della funzione di tutela, del suo significato alto e forte di identità civica, come afferma la Costituzione attraverso il richiamo al «patrimonio storico-artistico della Nazione», non solo stabilendo così un obbligo di protezione a carico della Repubblica ma anche promuovendone la fruizione collettiva in quanto fattore decisivo per il progresso civile e lo sviluppo della persona<sup>107</sup>; il secondo, viceversa, che per lungo tempo è rimasto confinato alla considerazione in termini restrittivi o ablatori delle facoltà proprietarie, e che oggi impone invece di chiarire il ruolo dei privati per la

---

<sup>106</sup> Cfr. A. FANTIN, *La sponsorizzazione dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato*, cit., 122.

<sup>107</sup> Cfr. M. AINIS – M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, cit., 185 ss.; S. SETTIS, *Il nuovo Codice e la tradizione di tutela del patrimonio culturale italiano*, presentazione a G. LEONE – A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, Cedam, 2006, part. XXV. Si veda sul punto anche G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., che ricorda le considerazioni di A. CHASTEL secondo cui «il meccanismo sociale che attribuisce valore al bene culturale fa sì che la società proceda ad una selezione affettiva e ad un'appropriazione simbolica che testimonia il senso accordato alla cosa» (A. CHASTEL – J.P. BABELON, *La notion de patrimoine*, Parigi, Liana Levi, 1995, 101).

promozione e valorizzazione dell'universo culturale, richiedendo al contempo al soggetto pubblico una gestione di quest'ultimo che sia efficiente, senza escludere perciò in maniera aprioristica un utilizzo dello stesso in senso reddituale.

A questa prima dinamica pare poi immediatamente affiancarsene un'altra, che da essa direttamente discende, e della quale si è già brevemente dato conto: quella che da un lato, in ossequio ai principi costituzionali, rende doveroso da parte dei pubblici poteri un intervento a sostegno della cultura in funzione di tutela, promozione e valorizzazione, e dall'altro, sempre in base al disposto della Carta, vuole l'arte e la cultura libere da condizionamenti, il che rifuggirebbe la sua messa a valore economico<sup>108</sup>.

Entrambe le descritte linee direttrici, a ben vedere, solo apparentemente sarebbero però fonte di antinomia, in parte forse imputabile alla difficoltà di intendersi univocamente su cosa si intenda per *valorizzazione*, nozione che oggi va sempre più acquisendo primazia<sup>109</sup> e da sempre dotata di una certa ambiguità e di una molteplicità di significati possibili, potendo essere come già detto intesa tanto in senso più concreto, quale connessione con la produzione di entrate finanziarie, quanto più astrattamente quale aumento della offerta di fruizione collettiva del bene<sup>110</sup>; l'obiettivo della valorizzazione, in una prospettiva di convergenza fra le utilità ricavabili dall'universo della cultura, non dovrebbe escludere l'attenzione ai possibili riflessi economici diretti da essa discendenti, ma dovrebbe pur sempre essere connesso al riflesso sociale posto alla base della culturalità. Come si è detto, la difficoltà maggiore appare sotto questo aspetto verificare che gli interessi economici privati muovano in senso concorde alla cura pubblica, prevenendo e

---

<sup>108</sup> Le considerazioni qui riportate sono ampiamente approfondite da M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., part. 3 ss.

<sup>109</sup> È il carattere tendenzialmente più vantaggioso della valorizzazione rispetto al costo delle politiche di tutela a spostare progressivamente il baricentro dell'universo culturale verso di essa; non va tuttavia dimenticato come nel disegno del Costituente (art. 9 Cost.) e nella stessa sistematica del Codice del 2004 (art. 6, comma 2) sia invece la funzione di tutela a dover essere sempre privilegiata: in tal senso cfr. G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit.

<sup>110</sup> Quest'ultima, in particolare, è l'interpretazione emergente dalla giurisprudenza costituzionale: cfr., per tutte, Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, *Considerato in diritto*, par. 7. L'idea secondo cui la valorizzazione economica non sarebbe in realtà contrapposta né alla valorizzazione culturale, potendo anzi da essa discendere, né alla tutela si ritrova già in S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/1998, 673 ss.

correggendo eventuali distorsioni; in periodi di grave rarefazione di risorse, tanto finanziarie quanto professionali, sembra sia ormai emersa anche nel nostro ordinamento la consapevolezza che occorre de-ideologizzare il contributo privato all'arte e alla cultura<sup>111</sup>, ma occorre anche fissare meccanismi certi per distinguere le iniziative virtuose da quella meramente strumentali, atte a perseguire indebitamente obiettivi eterodossi o distorti rispetto alla promozione dello sviluppo della cultura emergente dal quadro costituzionale, e destinate in tal modo a svilire anche l'utilità degli apporti esterni volontari. L'idea di valorizzazione, in altre parole, per essere rispettosa dell'idea di sviluppo culturale che affiora dai principi fondamentali della Carta, deve essere intesa in senso *circolare*: partendo dall'interesse pubblico alla base della fruizione del patrimonio culturale essa può estendersi ad un incremento della qualità economica dello stesso ma infine deve sempre avere quale obiettivo la massima fruibilità<sup>112</sup>, essa soltanto espressione di

---

<sup>111</sup> La questione sembra peraltro comune anche ad altri ordinamenti: emblematica appare in questo senso la vicenda dei contributi, assai ingenti, donati da grandi magnati francesi all'indomani del recente incendio che ha parzialmente distrutto la Cattedrale di Notre-Dame a Parigi. Essi hanno suscitato grande clamore mediatico ed altrettante polemiche, contro il cd. «business travestito da carità» e il carattere di *marketing* implicito nell'operazione; è indubbio che gli sgravi fiscali e il ritorno d'immagine sul piano economico costituiscano un importante incentivo a questo tipo di donazioni, ma sembra significativo anche il valore simbolico ed identitario che un simile bene riveste per i francesi, non solo per il suo radicatissimo legame con il territorio ma anche per l'importanza nell'universo storico, letterario e artistico d'Oltralpe, che può indubbiamente condurre a scelte in senso filantropico: quanto detto è confermato dal fatto che la colletta nazionale lanciata sul sito della *Fondation du patrimoine* ha registrato una partecipazione di più di 200 mila donatori. L'esempio appare particolarmente calzante anche perché ben esprime quanto siano fluidi i confini tra i diversi campi all'interno dell'universo culturale: i principali artefici delle donazioni sono infatti Francois Pinault e Bernard Arnault, imprenditori a capo dei principali gruppi della moda e del lusso al mondo, ai quali si aggiunge anche la proprietà l'Oréal, anch'essa autrice di una ingente elargizione.

<sup>112</sup> In questo senso pare opportuno segnalare le due importanti novità introdotte dal d.l. 20 settembre 2015, n. 146 nell'ottica, si ritiene, di un ulteriore incremento nella fruizione pubblica dei beni culturali: il decreto in parola ha innanzitutto equiparato il regime per lo sciopero dei musei, istituti ed altri luoghi della cultura a quello previsto per i servizi pubblici essenziali disciplinato dalla legge n. 146/1990, ed in secondo luogo ha disposto l'inclusione delle attività di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali nei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Per un approfondimento sul tema si vedano G. PIPERATA, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, in *Aedon*, 3/2015; C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 3/2015; S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista AIC*, 3/2017; v. anche A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, cit., 18 ss.

valorizzazione dinamica della funzione culturale propria dei beni in questione nel collegamento fra i due commi dell'art. 9 Cost<sup>113</sup>.

In un'ottica non distante vanno confutate le perplessità di chi rifiuta una contaminazione della cultura con gli aspetti reddituali per preservarne la libertà da ogni condizionamento: in tal senso va invece ricordato che la visione del Costituente mira ad una *democratizzazione* della cultura, in cui l'accesso di tutti non è limitato alla sola *fruizione* ma si estende anche alla *creazione* culturale<sup>114</sup> (di cui peraltro, come s'è detto, la domanda è in crescita), con il fine ultimo di promuovere il progresso della persona e dell'intera comunità civile, migliorandone il livello culturale, nel quadro dei principi pluralista e personalista<sup>115</sup>. Per questo non vi è pericolo di condizionamenti, poiché il pluralismo delle espressioni culturali e delle forme di tutela e valorizzazione esclude ogni monopolio nella promozione dell'arte

---

<sup>113</sup> In altre Carte costituzionali europee il riferimento a tali valori è ancora più esplicito: si pensi, per fare un esempio, al diritto di accesso alla cultura e ai relativi prodotti (Francia, *Preambolo* alla Costituzione del 1946: «La Nazione garantisce al fanciullo e all'adulto parità di accesso all'istruzione, alla formazione professionale e alla cultura»; Portogallo, art. 73, comma 3 (su cui *infra*) e art. 78, comma 1 [«Tutti hanno il diritto alla fruizione culturale e alla creazione culturale, così come il dovere di preservare, difendere e valorizzare il patrimonio culturale»] della Costituzione del 1976; Spagna, art. 44, comma 1, della Costituzione del 1978: «I pubblici poteri promuoveranno e tuteleranno l'accesso alla cultura, alla quale tutti hanno diritto») e al diritto allo sviluppo culturale (Belgio, art. 23 della Costituzione del 1994: «1. Ognuno ha il diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana. 2. A tale fine, la legge [...] garantiscono, tenendo conto dei corrispondenti doveri, i diritti economici, sociali e culturali e definiscono le condizioni del loro esercizio. 3. In particolare, questi diritti comprendono: [...] 5. il diritto allo sviluppo culturale e sociale»). Sul tema si veda *amplius* M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, 239 s.

<sup>114</sup> Si esprime in tal modo l'art. 73, commi 3 e 4, della Costituzione portoghese: «[...] 3. Lo Stato promuove la democratizzazione della cultura, incentivando e assicurando l'accesso di tutti i cittadini alla fruizione e alla creazione culturale, in collaborazione con gli organi di comunicazione sociale, le associazioni e le fondazioni a fini culturali, le collettività di cultura e ricreazione, le associazioni di difesa del patrimonio culturale, le organizzazioni di abitanti e di altri operatori culturali. 4. La creazione e la ricerca scientifica, così come l'innovazione tecnologica, sono incentivate e sostenute dallo Stato, in modo da assicurarne le relative libertà e autonomia, il rafforzamento della competitività e il raccordo tra le istituzioni scientifiche e le imprese».

<sup>115</sup> Cfr. ancora M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, 221; M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 13; v. anche F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, Treccani, 1991, 1 ss. La conoscenza del patrimonio culturale, in questo senso, non si esaurisce nel mero godimento estetico, ma all'opposto contribuisce alla creazione di nuova cultura e dunque di nuovo patrimonio, in un costante intreccio tra ricchezza *presente* e ricchezza *futura*: cfr. in tal senso F. RIMOLI, *Cultura (dir. cost.)*, cit.

e della scienza<sup>116</sup>: anzi, si potrebbe giungere a concordare con chi afferma che la diffusione e la produzione di cultura, in qualunque modo vengano realizzate, sono le precondizioni di qualunque forma di sviluppo non solo sociale, ma soprattutto economico di ogni civiltà<sup>117</sup>.

D'altronde, anche nelle disposizioni costituzionali che regolano i rapporti economici emerge sempre in modo esplicito ed evidente la necessità di un contemperamento tra la componente liberale e quella solidaristico-sociale, di cui è esempio principe l'art. 41 Cost. con il riferimento all'utilità sociale quale limite (pur esterno) della libera intrapresa<sup>118</sup>; a ciò, nel settore culturale, va affiancata anche

---

<sup>116</sup> Alla base di ogni democrazia pluralistica, dunque, non può che esservi il pluralismo culturale, quale modello in cui le diverse espressioni culturali umane non si rapportano in senso antagonista ma all'opposto la cultura prevalente si propone l'obiettivo di tutelare quelle minoritarie dall'estinzione: in questo senso potrebbe parlarsi di un atteggiamento di "mitemza culturale" che dovrebbe caratterizzare i moderni Stati costituzionali. Tale atteggiamento, tuttavia, non può trovare attuazione concreta in assenza «dell'integrazione che proviene dalla istituzione. La cultura scoraggia il comportamento deviante, e lo isola socialmente; ma solo l'istituzione può mettere in opera i deterrenti necessari» (così R. SACCO, *Antropologia giuridica. Contributo ad una macrostoria del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2007, 74). Sulla cd. mitemza costituzionale si veda G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992. Per una recente pronuncia proprio in tema di rapporti fra "minoranze" e "maggioranza" culturale (in particolare linguistica) si veda Corte Cost., 22 novembre 2018, n. 210.

<sup>117</sup> Così G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, cit., 30; nello stesso senso, v. anche *l'Illustrazione delle linee programmatiche dell'azione del Ministro per i beni e le attività culturali*, cit., 1. Cfr. anche F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 446, il quale osserva come al secondo comma dell'art. 9 Cost. potrebbe essere attribuito il significato di «imporre una valenza culturale all'intero sviluppo economico sociale», nel senso che quest'ultimo dovrebbe manifestarsi attraverso opere, beni, servizi ecc. ispirati non solo a criteri economicistici ma anche culturali.

<sup>118</sup> Ci si riferisce in particolare alle ben note teorizzazioni dottrinali da lungo tempo emerse in relazione all'interpretazione dell'art. 41 Cost., il cui primo comma afferma la libertà dell'iniziativa economica salvo poi, al secondo e terzo comma, temperare tale libertà in funzione della tutela e/o del perseguimento di fini (pubblici) di utilità sociale; sul tema si registrano studi e contributi da parte di molteplici studiosi del diritto, in particolare costituzionale e pubblico, tra i quali, oltre alla manualistica, per il limitato spazio qui a disposizione ci si limita a ricordare solo i più importanti: V. OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. GALGANO, vol. I, *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, 185 ss.; F. GALGANO, *Artt. 41-43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli – Soc. ed. del Foro italiano, 1982; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, 373 ss.; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, Treccani, 1989; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1992; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, Giappichelli, 2007; E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, Torino, Giappichelli, 2008; G. NAPOLITANO, *Le origini e il ruolo economico dello Stato*, in G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA (a cura di), *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni*

una insopprimibile valenza politica, posto che il valore pubblico della cultura – intesa nell’ampio senso che va affermandosi oggi secondo le richiamate tendenze – si manifesta *in primis* nel rafforzamento della cittadinanza che consegue alla formazione della persona secondo valori alti e condivisi di conoscenza e libertà, veicolati dal valore identitario del patrimonio culturale, in condizioni di pluralismo ed eguaglianza sostanziale<sup>119</sup>.

Non può dunque, nemmeno su un piano dogmatico, negarsi una convergenza di intenti, forme e strumenti tra la costituzione economica e la costituzione culturale, unite tanto dal comune presupposto valoriale del legame con la dignità umana, quanto dal comune obiettivo di rafforzare il funzionamento dei circuiti democratici, incoraggiando il progresso comunitario e la solidarietà sociale per il tramite della (libera) formazione intellettuale dei singoli e dello sviluppo delle rispettive personalità<sup>120</sup>. Questo ruolo *lato sensu* promozionale del pluralismo nelle

---

*e limiti*, Bologna, Il Mulino, 2009, 81 ss.; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, Giuffré, 2010; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, V ed., 2012; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista AIC*, 4/2012; M. LIBERTINI, *Concorrenza e coesione sociale*, in *Persona e mercato*, 2/2013, 117 ss., [www.personaemercato.it](http://www.personaemercato.it); E.M. LANZA, *Concorrenza, iniziativa economica e utilità sociale: spigolature su principi e limiti tra ordinamento europeo e Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 1/2016, 89 ss.

<sup>119</sup> Per considerazioni analoghe, ed in particolare per l’affermazione secondo cui l’idea di cultura come sintesi della molteplicità di espressioni esistenti esprime il paradigma di una identità collettiva in divenire, frutto dell’integrazione (non solo) culturale, (ma anche) politica e sociale, v. F. RIMOLI, *Cultura (dir. cost.)*, cit.; ID., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 5/2016, 505. In tema v. anche P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale: tra Europa e Stati nazionali*, Milano, Giuffré, 2006. Per un approfondimento sui legami fra i concetti di Nazione, popolo e unità politica nella comunità statale v. V. CRISAFULLI – D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, Giuffré, 1977, 787 ss.

<sup>120</sup> M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 3, 12; M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 1991, 117. Sul rapporto fra promozione culturale dei consociati e principi di etica repubblicana cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA – A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffré, 2015, 305 ss. Per un approfondimento sul principio di solidarietà si vedano, *ex multis*, F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffré, 2002, 8 ss.; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – E. GROSSO – J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali. La prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del Convegno svoltosi ad Aquis Terme-Alessandria il 9-10 giugno 2006, Torino, Giappichelli, 2007, 4 s.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 11 ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, BUP, 2016, 7 ss.; P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milanofiori

espressioni culturali, stante la sua essenziale importanza, non può essere di esclusivo appannaggio del soggetto pubblico, ma (appartiene e) deve essere esercitato dallo Stato-comunità nella molteplicità delle sue manifestazioni; ecco perché diviene essenziale una costante e virtuosa collaborazione/cooperazione fra Stato, privati e imprese, non tanto per elaborare paradigmi alternativi alla cura di interessi pubblici di rilievo primario, ma all'opposto per porre le basi di un connotato partecipativo alla gestione del patrimonio culturale.

La disciplina (in generale) delle forme di partenariato esistenti in materia e (in particolare) delle sponsorizzazioni, come descritta in precedenza, deve essere necessariamente letta in quest'ottica; molti sono i passi che ancora restano da fare per implementare questi istituti, i cui pregi, soprattutto in termini di flessibilità e adattabilità agli interventi da realizzare rivelano grandi potenzialità, le quali tuttavia sono ancora oggi in parte oscurate da incertezze e stratificazioni normative, rischi di iper-regolazione, opacità nell'assunzione delle rispettive obbligazioni.

In una stagione di crescente domanda di cultura, di dilatazione esponenziale dei contenuti culturali, e di risorse pubbliche contestualmente sempre più assottigliate, occorre interpretare la *crisi* secondo il suo significato etimologico, ossia come una opportunità di trasformazione<sup>121</sup>: la strada migliore da percorrere sembra essere proprio quella della complementarità di spesa pubblica e di spesa privata, tra loro interconnesse ed interdipendenti, che sia peraltro specchio anche di una complementarità di compiti fra soggetti dell'una e dell'altra sfera, così da bilanciare le istanze anche decisionali dei privati benefattori e i poteri pubblici, evitando interferenze nella libertà dell'arte: una suggestione interessante, in tal senso, potrebbe implicare una funzione di tutela, preservazione e valorizzazione del patrimonio tradizionale storico e artistico in capo al soggetto pubblico, laddove

---

Assago, Wolters Kluwer – Cedam, 2017; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *ConsultaOnLine*, 24 ottobre 2018.

<sup>121</sup> Lo spunto è ancora di M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 12; sulle difficoltà normative e culturali dell'amministrazione pubblica a far fronte alle implicazioni organizzative e finanziarie della domanda di cultura si veda M. CAMELLI, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2/2007.

al privato potrebbe riservarsi un ruolo di promozione delle nuove forme d'arte, cultura, tecnologia, nelle relative specificità ed ibridazioni<sup>122</sup>, contribuendo così a inverare il pluralismo sotteso al quadro costituzionale. Fondamentale, ad ogni modo, è che tra pubblico e privato si realizzi la necessaria condivisione del valore pubblico della cultura, mediante una ridefinizione del rapporto cultura/economia che vada al di là dello scambio commerciale delle sponsorizzazioni e che implichi una reale convergenza tra interessi per la crescita sociale individuale e collettiva, nella comune ottica, come già detto, del principio personalista<sup>123</sup>.

Occorre cioè rendere l'arte e la cultura attrattive per l'impresa, non solo, come già è stato in parte fatto, attraverso meccanismi di sgravio fiscale<sup>124</sup>, ma anche in punto di riconoscimento sociale e visibilità personale, in ossequio ad un paradigma del bene culturale, ed in generale della cultura, come *bene comune* che richiede una gestione inclusiva e sostenibile: *inclusiva*, perché si persegua l'obiettivo della massima fruizione possibile, alla base dell'idea di valorizzazione nel quadro costituzionale; *sostenibile*, in quanto basata sulle peculiarità del contesto anche territoriale di riferimento e su una valutazione di efficienza, tanto economica quanto sociale, degli interventi<sup>125</sup>. Da auspicare, in altre parole, è un modello di

---

<sup>122</sup> P. LEON – M. TRIMARCHI, *L'eresia dello Stato mercante*, cit., 8.

<sup>123</sup> Le politiche culturali, anche nell'ottica della valorizzazione economica dei beni esistenti, dovrebbero in altre parole avere quale obiettivo non lo sviluppo economico in quanto tale, ma la coesione sociale che è resa possibile dalle esternalità positive in termini di crescita e occupazione che da tale valorizzazione derivano, così da rimediare a condizioni di svantaggio sociale nel quadro dei principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale. In tal senso v. A.O. COZZI, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, cit.

<sup>124</sup> Sull'esempio, in buona parte riuscito, del cd. *Art Bonus*; in questo tipo di meccanismi permangono tuttavia alcuni profili che ancora non soddisfano appieno l'obiettivo dell'attrattività: gli incentivi infatti normalmente funzionano per spese effettuate nell'interesse del contribuente e non, come in questo caso, a favore di terzi, ed inoltre potrebbero comunque persistere in materia aspetti forieri di remore per il privato, dati principalmente dai tetti di fruibilità o dalla concorrenza delle elargizioni ai fini degli studi di settore e del cd. *redditometro*. Sugli sgravi fiscali garantiti al privato dalla conclusione di contratti di sponsorizzazione cfr. L. STAROLA, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità fiscali*, in *Aedon*, 1/2010.

<sup>125</sup> M. CAMMELLI, *Pluralismo e cooperazione*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, cit., 179; F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 452; sulla «sostenibilità culturale» v. P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, ESI, 2016 e, per un approfondimento sulla sostenibilità della gestione, E. CAVALIERI, *I modelli gestionali: il management museale*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 249 ss. e part. 253. La necessità di individuare soluzioni che consentano di coniugare la migliore fruizione pubblica di istituzioni e

gestione in cui le istituzioni pubbliche, i soggetti privati e le imprese, superando le reciproche diffidenze, possano cooperare ed associarsi attraverso moduli integrativi e realmente collaborativi, mediante i quali, anche se da logiche di partenza differenziate, si possa giungere ad esiti non alternativi ma univoci, nella miglior realizzazione dei molti valori intrinseci al *capitale cultura*<sup>126</sup>.

---

luoghi della cultura con la sostenibilità economica delle gestioni e con la valorizzazione della progettualità degli operatori economici è sottolineata anche dalla *Illustrazione delle linee programmatiche dell'azione del Ministro per i beni e le attività culturali*, cit., 17.

<sup>126</sup> Cfr. in tal senso M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, cit., 12.