

MARA DEMICHELIS

Ricercatrice a tempo determinato di tipo A in Diritto amministrativo presso l'Università degli  
Studi di Torino  
*mara.demicelis@unito.it*

## **CRITERI AMBIENTALI MINIMI ED ECCEZIONE CULTURALE NEI CONTRATTI PUBBLICI PER LA CULTURA**

### **MINIMUM ENVIRONMENTAL CRITERIA AND CULTURAL EXCEPTION IN PUBLIC PROCUREMENT FOR CULTURE**

#### SINTESI

L'articolo analizza l'evoluzione dei contratti pubblici per il settore culturale nell'ordinamento giuridico italiano, con particolare attenzione alla sostenibilità, da realizzarsi anche attraverso i Criteri Ambientali Minimi (CAM) specifici. Criteri che, come declinato in ambito europeo, debbono tener conto degli aspetti di tutela ambientale, sociale e culturale, richiedendo alle stazioni appaltanti di agire come committenti strategici. Si propone, a tal fine, una rilettura dell'eccezione culturale, da intendersi non solo come deroga al principio di concorrenza, ma come fondamento della disciplina a tutela della creatività e dell'unicità della prestazione in ambito culturale, promuovendo l'apertura del mercato a nuovi operatori economici qualificati per l'innovazione e la sostenibilità nel settore.

#### ABSTRACT

The article analyses the evolution of public contracts for cultural sector in the Italian legal system, especially focusing on pursuing sustainability. This goal can be achieved through the implementation of specific Minimum Environmental Criteria (MEC). As defined at the European level, these criteria must consider environmental, social, and cultural protection aspects, requiring contracting authorities to act as "strategic clients". The contribution proposes a new perspective of the cultural exception in Italy and Europe as not only a derogation from competition, but also as the basis for protecting creativity and uniqueness in the cultural sphere. This would promote opening the market to new economic operators who are qualified to innovate and be sustainable in the sector.

PAROLE CHIAVE: sostenibilità, contratti pubblici, settore culturale, Criteri Ambientali Minimi (CAM), eccezione culturale

KEYWORDS: sustainability, public procurement, Minimum Environmental Criteria (MEC), cultural sector, "cultural exception"

INDICE: 1. Prospettive di sostenibilità dei contratti pubblici in Europa per lo sviluppo del settore culturale. – 2. I contratti pubblici per la cultura: il caso italiano. – 3. La nuova prospettiva italiana dei

Criteri Ambientali Minimi (CAM) per il settore culturale. – 4. L'adeguatezza delle stazioni appaltanti nazionali come committenti strategici nel settore culturale. 5. L'eccezione culturale in Italia: da deroga a fondamento di specialità. – 5.1. – Esperienze europee a confronto per una rinnovata concezione dell'eccezione culturale.

## 1. Prospettive di sostenibilità dei contratti pubblici in Europa per lo sviluppo del settore culturale

Lo sviluppo sostenibile si colloca, come noto, tra gli obiettivi principali delle politiche dell'Unione europea, identificando nel settore dei contratti pubblici una leva strategica per la sua concreta attuazione attraverso l'impiego di risorse pubbliche<sup>1</sup>.

Tale visione è riconducibile, in particolare, al programma di azione stabilito con il *Green Deal*, volto a trasformare l'Europa nel primo continente a impatto climatico zero entro il 2050<sup>3</sup>.

Per il perseguimento di tali obiettivi di sostenibilità l'UE ha adottato diversi piani e provvedimenti volti a promuovere, negli Stati Membri, modelli di produzione e consumo basati sulla circolarità, sul riutilizzo, sulla riparazione<sup>4</sup>,

1 Considerando n. 91, Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; art. 3 (spec. punto 3) TUE; art. 11 TFUE; art. 37 CEDU. G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, in *infederalismi.it*, n. 15/2022, 191 ss. Si v. anche B.G. MATTARELLA, *Pubblica amministrazione e fattori ESG*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2024, 773 ss.; L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Quaderni Astrid, Bologna, 2021, *passim*. Già M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. Pub.*, n. 1/2007, 219 ss. Più in generale, sulla definizione generale di «ambiente», della sua tutela e dello sviluppo sostenibile: M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui suoi differenti aspetti giuridici* in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 1/1973, 15 ss. e riportato in *Scritti*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2005, 485 ss. Sull'integrazione del principio dello sviluppo sostenibile, G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *RQDA*, n. 1/2020, 4 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile e economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019, 493 ss.

2 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final. Numerosi i contributi di dottrina sul punto, tra cui: D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2024, 736 ss. Si v. anche: M. COCCONI, *The trajectory of the circular economy under the European Green New Deal*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2020; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3/2018, 801 ss.

3 Si v. *Regional Guidebook on Circular Procurement*, Italia, 2020, nell'ambito del progetto *Interreg EU Smart Circular Procurement (CIRCPRO)*. M. COCCONI, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, n. spec. 2023, 45 ss.

4 A titolo esemplificativo, si v. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020, COM(2020) 98 final. J. VOORTER, A. IURASCU, S. VAN GARRSE, *The concept «circular economy»: towards a more universal definition*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2021; G.F. FERRARI, *Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) tra obiettivi europei e modellistica*, in *Munus*, n. 2/2020, 389 ss.

nella concezione di una sostenibilità che ha da essere anzitutto ambientale, ma anche economica e sociale<sup>5</sup>.

Nel settore dei contratti pubblici, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo sostenibile sono stati attuati mediante l'evoluzione dal *Green Public Procurement* (GPP) – essenziale per orientare la domanda pubblica e, di conseguenza, l'offerta di mercato verso beni, servizi e lavori a ridotto impatto ambientale<sup>6</sup> – al *circular procurement*<sup>7</sup> (fondato sui principi dell'economia circolare, quali riuso, riciclo e allungamento del “ciclo di vita”<sup>8</sup> dei prodotti), fino al più ampio concetto di *sustainable public procurement*, che include anche la dimensione sociale ed economica, ponendo l'evidenza sul *procurement* quale vero e proprio strumento di politiche pubbliche a sostegno della transizione verde e digitale<sup>9</sup>.

È la stessa disciplina europea sugli appalti pubblici, ora in fase di riforma per le prossime Direttive<sup>10</sup>, a fornire il fondamento normativo per l'adeguata integrazione dei requisiti in materia ambientale, sociale e di lavoro con misure pertinenti<sup>11</sup>, con attenzione alle fasi di selezione dei partecipanti, di aggiudicazione<sup>12</sup> e di esecuzione del contratto pubblico<sup>13</sup>, ovvero alle caratteristiche am-

---

5 Commissione UE, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, cit.

6 Inizialmente, la giurisprudenza della CGUE ha fornito al principio di tutela della sostenibilità ambientale nel settore dei contratti pubblici una portata derogatoria, ove le limitazioni alla libertà di concorrenza e di accesso al mercato in favore della tutela ambientale si ritenevano necessarie solo in ragione della sussistenza di un interesse pubblico rilevante e solo se la misura applicata fosse rispettosa del principio di proporzionalità: CGCE, 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus*. Si è affermato che il principio di parità di trattamento non impedisce la selezione delle offerte basata anche su criteri ambientali unicamente in ragione dell'esiguo numero di imprese che hanno la possibilità di offrire una prestazione che soddisfi tali criteri. Cfr. G. CREPALDI, R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *federalismi.it*, n. 14/2023, 61 ss.; R. CARANTA E M. TRYBUS (a cura di), *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, European Procurement Law Series, vol. 2, DJØF Publishing, Copenhagen, 2010, *passim*.

7 G.M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2023, 723 ss.

8 Art. 68, Direttiva 2014/24/UE, cit., e *ivi*, considerando n. 96.

9 Considerando n. 47, Direttiva 24/2014/UE, cit. G. M. RACCA, C. R. YUKINS (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, in *Droit Administratif/Administrative Law Collection* (Dir. J. B. AUBY), Bruylant, Bruxelles, 2014 e ID., *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, in *Droit Administratif/Administrative Law Collection* (Dir. J. B. AUBY), Bruylant, Bruxelles, 2019.

10 G.M. RACCA, S. PONZIO, *Prossime sfide per la riforma dei contratti pubblici in Europa: digitalizzazione e cooperazione*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2024 (anche in versione inglese, ID., *Next Challenges for the EU Public Procurement Reform: Digitalisation and Cooperation*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2024). Cfr. il documento elaborato dal gruppo di ricerca dell'Università di Torino, (*Feedback reference* no. F3525461), nell'ambito della consultazione promossa dalla Commissione europea per la riforma delle direttive sugli appalti pubblici conclusasi il 7 marzo 2025 (Ref. Ares (2024)8928678).

11 Considerando n. 37, Direttiva 2014/24/UE, cit.

12 Considerando n. 40, Direttiva 2014/24/UE, cit.

bientali del prodotto<sup>14</sup> o del processo di produzione<sup>15</sup>.

Le stazioni appaltanti sono chiamate ad inserire «criteri ambientali e sociali» sia nelle specifiche tecniche (art. 42, comma 3, lett. a), Direttiva 24/2014/UE) sia, soprattutto, tra i criteri di aggiudicazione (art. 67, spec. comma 2, lett. a), Direttiva 24/2014/UE), al fine di superare il paradigma del solo criterio del prezzo più basso in favore di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da valutarsi anche sulla base di considerazioni qualitative, ambientali e legate all'intero ciclo di vita del contratto<sup>16</sup>.

Come noto, l'implementazione dei criteri ambientali minimi nei sistemi di *procurement* dei differenti Stati membri non è uniforme<sup>17</sup> e, se l'Italia si caratterizza per un elevato grado di obbligatorietà, in altri paesi vige l'indicazione di rispettare gli *standard* ambientali, ma spesso con criteri discrezionalmente stabiliti dalle amministrazioni aggiudicatrici<sup>18</sup>.

La visione più ampia e sistemica richiama, dunque, una nuova strategia di approvvigionamento pubblico orientata alla riduzione dell'impatto ambientale nel settore del *public procurement*, ma anche a creare economia circolare lungo l'intera catena di approvvigionamento e "benessere", per generare sviluppo e innovazione anche valorizzando le specificità locali<sup>19</sup>.

13 Art. 18, co. 2, Direttiva 24/2014/UE, cit.: «Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro [...]».

14 «Ecolabel», considerando n. 75, Direttiva 2014/24/UE, cit.

15 Si v. la «gestione ambientale», considerando n. 88 e art. 62, Direttiva 2014/24/UE, cit.

16 F. RISSO, *La valutazione dell'offerta tecnica e la digitalizzazione*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022, 109 ss.

17 I. LOCATELLI, *Process Innovation Under the New Public Procurement Directives*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 31 ss.; già G.M. RACCA, *Professional buying organisations, sustainability and competition in public procurement performance*, 4th International Public Procurement Conference (IPPC 2010), Seoul, 2010.

18 OECD, *Government at a Glance 2025*, Paris, 2025. È il caso dell'ordinamento tedesco, con un modello misto che combina elementi obbligatori per specifici settori, e di quello francese che di recente ha indicato quale *target* programmatico per il 2025 l'obiettivo di inserimento di almeno un criterio ambientale in ciascuna procedura di gara. Il *report* OECD evidenzia, ad esempio, anche che l'Ungheria non ha un *framework* attivo per il *green public procurement*. Per una comparazione tra paesi UE, si v. il progetto Interreg EU *Smart Circular Procurement* (CIRCPRO), cit.

19 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Appalti pubblici efficienti in Europa e per l'Europa*, 3 ottobre 2017, COM(2017) 572 final; Conclusioni del Consiglio UE, *Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente* – 2020/C 412 I/01, 30 novembre 2020. Come di recente sottolineato, l'innovazione, al centro dell'agenda UE, non sembra adeguatamente sviluppata: Corte dei conti UE, *Relazione speciale Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 – 2021*, n. 28/2023, 53: «la promozione degli appalti strategici, volta ad incoraggiare una maggiore attenzione agli aspetti ambientali, sociali ed innovativi, ha avuto un impatto nel

Tra gli obiettivi prioritari dell'UE si pone infatti l'impegno a rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica a vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo (art. 3 TUE). L'azione dell'Unione, finalizzata a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, contribuisce all'arricchimento delle culture nel rispetto delle specificità nazionali e regionali (artt. 6 e 167 TFUE)<sup>20</sup>, da esercitarsi in conformità con il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE)<sup>21</sup>.

Per contribuire a tale valorizzazione, si propone di analizzare i contratti pubblici come strumento al servizio della cultura, in una prospettiva che si pone in continuità con lo sviluppo del *New European Bauhaus* (NEB)<sup>22</sup>. Il NEB, movimento culturale e creativo europeo, integra in un approccio interdisciplinare i valori di sostenibilità, bellezza e inclusione sociale per la *governance* del settore pubblico<sup>23</sup>, con un forte impulso verso la trasformazione verde, digitale e

---

complesso modesto, dato che la quota delle procedure che utilizzano criteri di aggiudicazione diversi dal prezzo è molto limitata, nonostante la riforma del 2014», con la relativa risposta della Commissione UE, *Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei Conti europea*, 2023 e le conclusioni del Consiglio, *Council Conclusions on the European Court of Auditors' Special Report Nr 28/2023: Public Procurement in the EU: Less Competition for Contracts Awarded for Works, Goods, and Services in the 10 Years up to 2021*, del 24 maggio 2024. Del necessario sviluppo della concorrenza e innovazione tratta anche il report: M. DRAGHI, *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*, 2024. Si v. G.M. RACCA, C.R. YUKINS (eds.), *Joint Public procurement and Innovation. Lessons Across Borders*, cit., *passim*.

20 Art. 6 TFUE e art. 167 TFUE. Si v. anche art. 13 («le arti e la ricerca scientifica sono libere») e art. 22 CDFUE, ove si afferma: «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica». G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità europea*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 3-4/2018, 689 ss.

21 Art. 5 TFUE. Si v. R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa europea*, vol. I, Firenze University Press, Firenze, 2016, 3 ss.; M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 90 ss; E. CHITI, *La disciplina europea del cinema e dello spettacolo dal vivo*, in *Aedon*, n. 3/2007.

Cfr. già Trattato di Maastricht, Titolo XII e spec. art. 128. Forme di tutela aggiuntive rispetto a quelle previste dagli Stati membri sono state elaborate, ad es., in: Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018), spec. art. 2, par. 1, lett. l): «promuovere la ricerca e l'innovazione in relazione al patrimonio culturale; favorire l'adozione e l'utilizzo dei risultati della ricerca da parte di tutti i portatori di interessi, in particolare le autorità pubbliche e il settore privato, e facilitare la diffusione dei risultati della ricerca a un pubblico più vasto».

22 Sull'importanza della dimensione del *New European Bauhaus*, si v. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *New European Bauhaus. Bello, Sostenibile, Insieme*, Bruxelles, 15 settembre 2021 COM(2021) 573 final. Successivamente, la Commissione ha pubblicato «La Nuova Bussola Bauhaus Europea», 21 novembre 2022. In particolare, sull'attuazione dei principi del NEB nel supportare i procedimenti di sviluppo e pianificazione territoriale si v.: Progetto EU Interreg *Supporting the integration of New European Bauhaus values and principles into the regional planning processes* (NEBA), di cui l'Università di Torino è *Advisory Partner*.

23 Commissione UE (DG Istruzione, gioventù, sport e cultura - EAC), *Towards a shared culture of architecture – Investing in a high-quality living environment for everyone – Report of the OMC (Open Method of Coordination) group of EU Member State experts*, Publications Office of the European Union, Bruxelles, 2021. Da ultimo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al



culturale degli spazi “di vita” della comunità (città o aree rurali, abbandonate, spazi pubblici, eccetera)<sup>24</sup>. Un approccio olistico che, anche nel contesto dell'inclusione sociale, intende affermare, mediante strumenti operativi, una “rivoluzione NEB” come strategia per favorire soluzioni innovative, inclusive e generare valore culturale<sup>25</sup>.

## 2. I contratti pubblici per la cultura: il caso italiano

Le prospettive europee, in parte già recepite dall'ordinamento giuridico italiano, sembrano trovare un particolare campo di applicazione nei contratti pubblici per il settore culturale, specie in ragione delle recenti modifiche introdotte con il nuovo Codice<sup>26</sup> e per un'effettiva attuazione nella prossima riforma delle Direttive europee sugli appalti<sup>27</sup>. Nell'ordinamento giuridico nazionale, il settore culturale ricomprende una pluralità di definizioni<sup>28</sup> riconducibili

---

Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Nuovo Bauhaus europeo: relazione sull'avanzamento dei lavori*, 16 gennaio 2023, COM(2023) 24 final e i relativi strumenti di implementazione. Si v.: G.M. RACCA, *La prospettiva del New European Bauhaus per una bellezza sostenibile e inclusiva*, in corso di pubblicazione.

24 Il NEB si pone inoltre come orientamento per le future politiche di coesione (artt. 174-178 TFUE), si v. in particolare *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056, as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review*, 1 aprile 2025, COM(2025) 123 final 2025/0084 (COD), 5 ss. e il *Commission Staff Working Document, Model for Financial instruments and grants with co-financing from the EIBG and others for affordable housing*, 1 aprile 2025, SWD(2025) 78 final. Si v. la prospettiva già delineata da G.F. FERRARI, *Smart city, paesaggio e rigenerazione urbana*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano-Udine, 2021, 13 ss. e ID. *Smartness and the Cities*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 173 ss.; D. AMIRANTE, L. COLELLA, *I nuovi articoli 9 e 41 della Costituzione e le smart cities: primi spunti ricostruttivi*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, Mimesis, Milano-Udine, 2023, 367 ss.

25 Commissione UE, *Commission Staff Working Document, New European Bauhaus Investment Guidelines*, 29 luglio 2024, spec. 73 ss. Di recente, *Horizon Europe Work Programme*, 13. *New European Bauhaus Facility*, Decisione della Commissione UE C(2025) 2779, 14 maggio 2025. L'importanza dello sviluppo del settore culturale in Europa era già stata rilevata: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura. Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*, 14 novembre 2017, COM(2017) 673 final.

26 R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, Jovene, Napoli, 2024, *passim*. Si v. M.A. SANDULLI, G. STRAZZA, *Il diritto dell'Unione europea come argomento e la sua influenza sul giudizio amministrativo italiano*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 1/2025, 13 ss.

27 G.M. RACCA, S. PONZIO, *Prossime sfide per la riforma dei contratti pubblici in Europa: digitalizzazione e cooperazione*, cit., 1 ss. Per un'analisi della disciplina nel precedente Codice si v. P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urb. e Appalti*, n. 8-9/2016, 1014 ss.

28 Si richiamano sin d'ora l'art. 9, co. 1 (dovere di promozione dello sviluppo della cultura) e co. 2 (obbligo di tutela del patrimonio storico e artistico) Cost., l'art. 21 Cost. e l'art. 33 Cost. C. BARBATTI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, *passim*; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene*

all'ampia categoria del patrimonio culturale (beni culturali e paesaggio)<sup>29</sup> e di attività<sup>30</sup>, con il relativo riparto di competenze: esclusiva statale per la tutela<sup>31</sup> e concorrente Stato e regioni per ciò che riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la promozione e l'organizzazione di attività culturali<sup>32</sup>.

Tuttavia, nel nuovo Codice dei contratti pubblici<sup>33</sup>, sono oggetto di una disciplina specifica i soli contratti relativi ai «beni culturali tutelati» (e agli scavi archeologici)<sup>34</sup>, così come definiti in combinato disposto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>35</sup>.

Sono previste norme da applicarsi alle fasi di progettazione e qualificazione degli operatori economici<sup>36</sup>, alle varianti e al collaudo delle opere, confer-

---

culturale, *finfDir. Amm.*, fn. 4/2016, 495 ss., riporta come sussista il *genus* patrimonio culturale e due *species*: i beni culturali e paesaggistici e la cosa bene culturale. Si v. anche G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, n. 3/2018, che richiama, tra il resto, il lavoro di classificazione del Mibac, in *Libro Bianco sulla Creatività* (pres. W. Santagata), 2009, e sottolinea come i «confini della cultura [...] sono difficilmente delimitabili, in quanto sono innumerevoli le attività, le manifestazioni, le forme attraverso le quali essa può manifestarsi».

29 D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Per una ricostruzione: P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm. (C.d.S.)*, 2004, 1280 ss. Sul dibattito sui beni culturali, la loro appartenenza – privata o pubblica (come beni demaniali, art. 101, d.lgs. n. 42/2004, cit., o *in* patrimoniari indisponibili, art. 102, co. 3) – e l'uso generale tra interesse patrimoniale e culturale, si v. per tutti A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. del Diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2013, 94 ss.; R. CAVALLI PERIN, *Il diritto al bene culturale*, cit., 495 ss.; C. CASTALDO, *La fruizione come elemento di definizione del regime giuridico del bene culturale*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2022, 1145 ss. Si v. anche N. AICARDI, *L'individuazione dei beni culturali di appartenenza pubblica e di enti privati non lucrativi*, 313 ss., A. LEO TARASCO, *La gestione del patrimonio culturale: profili giuridici, economici e contabili*, 341 ss., e P. MICHIAIRA, *Considerazioni sulla partecipazione dei privati alla gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, 393 ss., in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008.

30 S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 7/1998, 673 ss.; L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in AA. VV., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, 195 ss.

31 Art. 117, co. 2, lett. s), Cost., «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; art. 3 ss., d.lgs. 42/2004, cit.

32 Art. 117, co. 3, Cost. M.G. PULVIRENTI, *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, Giappichelli, Torino, 2022, 37 ss.; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2019, 697 ss.; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, n. 3/2019; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e leale collaborazione*, in *Ist. del federalismo*, n. 3/2017, 791 ss. In riferimento al Codice dei beni culturali e del paesaggio, cfr. Capo II, art. 111 ss., d.lgs. 42/2004, cit.

33 Parte V del Libro II, artt. 132-143, e all. II.18, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209*. Cfr. l. 21 giugno 2022, n. 78, *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*, che più volte ne rimarca la specialità (spec. art. 1, co. 2, lett. a), b), t)).

34 A. CONTARDI, *Innovazione e sostenibilità nel settore culturale: i partenariati come strumento di innovazione sociale*, in *Munus*, n. 1/2024, 255 ss.

35 D.lgs. n. 42/2004, cit.

36 Cfr. *infra*, par. 3.

mandosi il divieto di avvalimento<sup>37</sup> e rinviando alle disposizioni generali del Codice e al relativo Allegato per i profili applicativi e di dettaglio<sup>38</sup>.

Una ulteriore peculiarità è costituita dalla eterogenea disposizione relativa ai contratti gratuiti ed alle forme speciali di partenariato (oltre a quanto disciplinato dal Libro IV del Codice), intesa a regolare e incentivare le forme di collaborazione tra pubblico e privato, anche per far fronte alla scarsità di risorse che caratterizza gli investimenti nel settore culturale<sup>39</sup>.

In questo quadro, il nuovo Codice rafforza l'autonomia contrattuale delle amministrazioni che debbono operare nel settore culturale<sup>40</sup>, offrendo la possibilità di stipulare contratti anche a titolo gratuito per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e/o sponsorizzazioni<sup>41</sup>, nel rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento e previa verifica dei requisiti degli operatori economici<sup>42</sup>.

L'individuazione di forme speciali di partenariato – «per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione»<sup>43</sup> – costituisce uno strumento strategico che può contribuire ad agevolare la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità (anche a lungo termine)<sup>44</sup>. La sostenibilità di tale im-

37 Art. 132, co. 2, d.lgs. n. 36/2023, cit.; art. 136 TFUE.

38 All. II.18, d.lgs. n. 36/2023, cit., secondo la nota struttura caratterizzata dall'auto esecutività del nuovo Codice. Di recente, S. SAPORITO, *La digitalizzazione dei contratti pubblici richiesta dal PNRR*, in A. CORRADO, E. GRIGLIO, G.M. RACCA (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici. Manuale delle nuove procedure telematiche. Piattaforme, fiducia e innovazione*, Collana ItaliAppalti (Dir. L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, G. ROVELLI), Napoli, 2025, 43 ss. Si v. anche: L. MARUOTTI, *Introduzione*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, cit., 2 ss.

39 A. CONTARDI, *Innovazione e sostenibilità nel settore culturale: i partenariati come strumento di innovazione sociale*, cit., 255 ss.

40 In conformità con l'art. 8, co. 1, d.lgs. n. 36/2023, cit.

41 Spec. art. 134, d.lgs. n. 36/2023, cit.; art. 120, d.lgs. n. 42/2004, cit. Si v. P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *federalismi.it*, n. 2/2018, 2 ss.; R. CHIEPPA, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in *Aedon*, n. 2/2013; A. PORPORATO, *La sponsorizzazione culturale attiva ed i beni culturali "immateriali"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2013, 537 ss.; G. PIPERATA, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008. Beni culturali. Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, n. 3/2008.

42 «Fermo restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo», art. 134, co. 1, d.lgs. n. 36/2023, cit.

43 Art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023, cit. In materia di cooperazione, valorizzazione e tutela, M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 286 ss.

44 S. ANTONIAZZI, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 8/2024, 1 ss. Già C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice urbani)*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4-5/2006, 12 ss.



stazione emerge dalla sua finalità olistica, diretta a un ciclo di vita completo del bene oggetto del contratto che dunque include recupero, restauro, manutenzione programmata, gestione, apertura alla fruizione e valorizzazione<sup>45</sup>.

L'approccio integrato, volto non solo a massimizzare il valore pubblico del bene in termini economici ma anche la sua reimmissione nel circuito sociale (ad esempio, con il recupero di un bene culturale dismesso o con la sua riapertura al pubblico) che promuove altresì la coesione sociale<sup>46</sup>, è reso più efficace da procedure di attivazione semplificate e da un ambito di applicazione attualmente esteso anche ai beni culturali mobili<sup>47</sup>.

Tale disciplina fornisce, dunque, alle amministrazioni strumenti negoziali di cooperazione<sup>48</sup>, con il partenariato pubblico-privato come modello gestionale sostenibile, capace di coniugare le inderogabili esigenze di tutela<sup>49</sup> con una visione di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale e nazionale, che possa contribuire anche alla creazione di ricchezza, compatibilmente con la sua funzione pubblica<sup>50</sup>.

Nel novero degli strumenti di collaborazione e sussidiarietà fra pubblico e privato non vanno tralasciate le disposizioni sulle forme contrattuali (e non) espressione di sussidiarietà orizzontale, come il partenariato sociale, ove si menziona la «gestione e manutenzione di aree riservate al verde pubblico e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali, ceduti al Comune in esecuzione di convenzione e strumenti urbanistici attuativi»<sup>51</sup>.

---

45 «[...] dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato [...]»: art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023, cit.

46 N. VETTORI, *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali: la causa di comunione di scopo quale elemento di specialità*, in *Aedon*, n. 1/2024, 15 ss.; M. D'ISANTO, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, n. 2/2023, 11 ss.

47 L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2016.

48 Si ricorda anche l'importanza della cooperazione amministrativa interistituzionale, spec. con il Ministero della Cultura: L. CASINI, *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in *Aedon*, n. 2/2024, 105 ss.

49 Art. 106, co. 2-bis, d.lgs. n. 42/2004, cit.

50 In tal senso, si richiamano i «servizi aggiuntivi», le ipotesi di sponsorizzazione o, ancora, gli usi temporanei. Cfr. G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit., e, sullo strumento degli usi temporanei da utilizzarsi anche nel contesto culturale, sia consentito rinviare a M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2023, 61 ss.; G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2021, 475 ss.

51 Art. 201, co. 1, spec. lett. a), d.lgs. n. 36/2023, cit. R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. e proc. amm. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, V. FANTI (a cura di), Tomo I, 2019, 309 ss., già in *Dir. Amm.*, n. 4/2018, 839 ss. Si rimanda alle riflessioni della dottrina sul baratto amministrativo: V. MANZETTI, *Il baratto amministrativo e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale: una prospettiva da esplorare*, in *Munus*, n. 3/2018, 1007 ss. Sulle forme di amministrazione condivisa per la gestione dei beni culturali, E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3/2018.

Nel binomio cultura-economia, la sostenibilità può dunque essere ricondotta all'attivazione di nuove "funzioni" anzitutto da parte delle istituzioni pubbliche, per l'avvio processi economico-sociali di promozione culturale che presentino ricadute economiche<sup>52</sup>.

Da ciò l'importanza, già ampiamente sostenuta, dei principi generali del nuovo Codice dei contratti per l'effettiva integrazione della sostenibilità, con la trasformazione digitale che orienta l'azione amministrativa verso una gestione efficiente delle risorse pubbliche, che privilegia la qualità e la tempestività di tutte le fasi del contratto sino all'esecuzione, nel rispetto del principio di legalità<sup>53</sup>.

La ricostruzione di tale impostazione e la sua applicazione al settore culturale, al di là della tutela e valorizzazione dei beni e del patrimonio culturale, ha tuttavia sollevato talune questioni e criticità operative se si considera la disciplina dell'affidamento dei «servizi culturali»<sup>54</sup>.

Al fine di rafforzare la reale funzione dell'istituto (promozione dello sviluppo della cultura), si è discusso circa la qualifica di tali servizi come servizi pubblici e sulle modalità di gestione (diretta o indiretta) e affidamento (concessione o appalto)<sup>55</sup>. Per quanto qui di interesse però, preme sottolineare come

52 Si consideri, ad esempio, il rapporto con la disciplina del turismo: G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 1/2017; G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit. Corte Cost., 2 aprile 2012, n. 80, che definisce il turismo uno strumento fondamentale per attuare il principio di valorizzazione del patrimonio culturale. Questo legame è stato riconosciuto anche a livello legislativo: Codice del Turismo (d.lgs. 23 marzo 2011, n. 79), Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della Direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio. Per una ricostruzione dell'espressione «economia della cultura» che pone in relazione anche la libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost., si v. M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, Giappichelli, Torino, 2023, 56 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/1976, 3 ss.

53 G.M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2023, 723 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Principi e autonomia nella disciplina dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, *Ilcit.*, 41 ss.; E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2023, 829 ss.

54 «Servizi per il pubblico», art. 117, d.lgs. n. 42/2004, cit. Si considera questa una categoria aperta: L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, cit., 195 ss., che richiama la sent. Cass. Civ., SS.UU., 9 dicembre 2015, n. 24824 che ha definito i servizi culturali come servizi pubblici; C. BARBATI, *La valorizzazione (art. 111)*, in *Aedon*, n. 1/2004; S. FOÀ, *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2004, 349 ss. In giurisprudenza, Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2024, n. 807, ove si afferma che «l'Amministrazione ha la facoltà di scegliere la gestione diretta dei servizi culturali, dovendo, per perseguire la strada dell'esternalizzazione, motivare» la «convenienza di tale formula alternativa rispetto al superiore obiettivo della valorizzazione culturale», che implicitamente si presuppone invece (meglio) assicurato dalla gestione diretta (Cons. St., sez. V, 16 marzo 2021 n. 2259).

55 Si v. Cons. Stato, sez. V, 9 luglio 2024, n. 6060, ove l'appellante ricorre contro Consip s.p.a. e Ministero della Cultura per il Parco Archeologico di Ercolano: i servizi per il pubblico,

anche nell'organizzazione di eventi culturali sia di recente emerso il tema della sostenibilità declinata sotto i tre profili economico, ambientale e sociale, considerando il contesto normativo eterogeneo ove il già richiamato Codice dei contratti pubblici si pone quale *lex generalis* per tutte le procedure ad evidenza pubblica, ma sempre in combinato disposto con altre fonti, quali il Codice dei beni culturali e del paesaggio ma anche il Codice del Terzo Settore<sup>56</sup>, che inserisce tra i suoi obiettivi la valorizzazione del patrimonio culturale mediante iniziative promosse proprio da soggetti del territorio, principalmente mediante processi di co-progettazione<sup>57</sup>.

La *ratio* di fondo resta quella della tutela e valorizzazione di un patrimonio culturale (spec. artt. 9 e 33 Cost.) che non può che trascendere la dimensione meramente economica nel perseguimento degli obiettivi condivisi anche a li-

---

definiti «servizi di assistenza culturale e di ospitalità attivati presso i luoghi e gli istituti della cultura» o «servizi aggiuntivi» di assistenza agli utenti, possono essere gestiti in maniera indiretta (ex art. 117 e 115 del d.lgs. n. 42/2004, cit.), come concessione di servizio pubblico, mentre l'esternalizzazione dei servizi complementari di biglietteria, pulizia e vigilanza dà luogo ad un appalto di servizi (Corte Cass., SS.UU., 27 maggio 2009, n. 12252), in conformità con le direttive europee, «atteso che l'amministrazione trasferisce il diritto di gestire il servizio in favore dei visitatori/utenti dietro pagamento di un canone», e che sussistono altresì i caratteri del pubblico servizio per la valorizzazione dei beni culturali in presenza «a) della titolarità del servizio in capo all'amministrazione; b) della destinazione dello stesso alla soddisfazione di esigenze della collettività; c) della predisposizione, da parte dell'amministrazione, di un programma di gestione, con obblighi di condotta e livelli qualitativi vincolanti per il privato; d) del mantenimento da parte dell'amministrazione dei corrispondenti poteri di indirizzo, vigilanza ed intervento». In tal caso è il contratto di servizio ad individuare il contenuto del «progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti» (ex art. 115, co. 5, d.lgs. n. 42/2004, cit.) e ad indicare i servizi essenziali che devono comunque essere garantiti per la pubblica fruizione del bene. G. TORELLI, *Le fondazioni partecipate da pubbliche amministrazioni e l'affidamento dei servizi culturali*, in *Aedon*, n. 3/2022, 153 ss.; F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 1/2018, 2 ss.; G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, n. 1/2018. Sulla fruibilità dei beni, L. GIANI, *Destinazione e fruibilità dei beni (di interesse pubblico). Spunti per una rivisitazione della dinamica regolativa*, in *Nuove autonomie*, n. 2/2016, 163 ss.

56 Cfr. art. 5, co. 1, lett. i), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*. Corte Cost., 163 del 2012. M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Ist. del Federalismo*, n. 3/2022, 573 ss. Gli enti del Terzo settore, rappresentativi della società solidale, «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della «società del bisogno»», Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131. Commento di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2020, 1449 ss.

57 Cfr. S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. ed enti del terzo settore*, in *Munus*, n. 2/2019, 547 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Il welfare state nell'Unione europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *fenomenologia e società*, *Rosenberg & Sellier*, Torino, 2013, 37 ss.

vello europeo<sup>58</sup>.

Una specificità che, come si vedrà, non risiede soltanto nell'oggetto del contratto, ma anche nella adeguatezza e qualificazione degli operatori economici che operano nel settore e che debbono possedere competenze tecniche e professionali specialistiche non surrogabili<sup>59</sup>.

### 3. La nuova prospettiva italiana dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) per il settore culturale

Come noto, la funzionalizzazione dei contratti pubblici verso lo sviluppo sostenibile e l'attuazione di un sistema di economia circolare sono caratterizzate<sup>60</sup>, nel nostro ordinamento, dal ruolo dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)<sup>61</sup>, definiti con decreti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per specifiche categorie contrattuali<sup>62</sup>.

I CAM costituiscono requisiti ambientali obbligatori e dettagliati che devono essere inseriti nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali dei bandi di gara da parte della stazione appaltante chiamata ad individuare la solu-

---

<sup>58</sup> Già F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 434 ss., spec. 445, afferma che il paesaggio coincide con l'ambiente, «con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente». L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro...*»: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3/2015, 987 ss. e quanto ivi richiamato, spec. M.S. GIANNINI, *I beni culturali* (1975-1976), in *Scritti*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2004, 1003 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini* (1975), in ID., *L'amministrazione dello Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1976, 153 ss. Sull'art. 9 Cost. e la recente riforma con l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 7/2024, 47 ss. Contr.: G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2021. Si v. R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in F. ASTONE (a cura di), *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 15 ss.

<sup>59</sup> Si v. *infra*, par. 3. Si rimanda a quanto analizzato già da A. SAU, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in *Aedon*, n. 1/2017, in riferimento alla disciplina del previgente Codice dei contratti e ai requisiti degli operatori economici nel settore dei beni culturali.

<sup>60</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2017, 163 ss. e ID., *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg.to, Utet, Milano, 2021.

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale"*, 18 giugno 2003, COM(2003) 302 definitivo; in Italia, art. 1, co.1126-1128, l. 27 dicembre 2006, n. 196, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*.

<sup>62</sup> Cons. Stato, n. 6060/2024, cit., afferma che la norma non fissa un rapporto di rigida corrispondenza tra i CAM e i criteri di valutazione delle offerte tecniche contenute nella *lex specialis* (cfr. anche Cons. Stato, sez. III, 17 aprile 2018, n. 2317), ma si apprezzano molteplici richiami al rispetto dei criteri ambientali minimi nel caso di specie (ai fini dell'acquisto della carta, della sanificazione) e vi sono criteri di valutazione che premiano le proposte rispettose degli aspetti e delle esigenze sociali e ambientali.

zione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale<sup>63</sup>.

L'obbligatorietà dei CAM<sup>64</sup> riflette il recepimento dell'orientamento europeo sullo sviluppo sostenibile progressivamente consolidato nell'ordinamento nazionale, a partire dal «Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione» (PANGPP)<sup>65</sup>, per una transizione ecologica strutturata che incentivi l'innovazione tecnologica e la competitività del sistema produttivo nazionale favorendo, al contempo, una razionalizzazione della spesa pubblica (ad esempio attraverso la riduzione dei consumi energetici e dell'utilizzo delle materie prime)<sup>66</sup>.

I CAM definiscono soglie minime di prestazione nei settori strategici di applicazione – quali l'economia, l'edilizia, la gestione dei rifiuti, i servizi energetici, il verde pubblico, la ristorazione collettiva, le forniture di prodotti tessili, gli arredi e le attrezzature per ufficio, nonché i servizi di pulizia e i trasporti –

---

<sup>63</sup> G. CREPALDI, R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, cit., 61 ss., e la giurisprudenza ivi menzionata. In particolare, gli A. ricordano che: «L'efficacia dei CAM come strumento dei *green public procurement* dipende dalla loro applicazione effettiva da parte delle stazioni appaltanti», spec. 75. E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, cit., 829 ss.; M.P. CHITI, *Principi*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (dir. da), *Trattato sui contratti pubblici*, I, *Fonti e principi. Ambito programmazione e progettazione*, Giuffrè, Milano, 2019, 285 ss. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su un quadro di monitoraggio riveduto per l'economia circolare, Bruxelles, 15 maggio 2023, COM(2023) 306 final.

<sup>64</sup> La scelta sull'obbligatorietà dei CAM nell'ordinamento nazionale rende l'Italia *leader* nell'attuazione del GPP europeo. Art. 57, d.lgs. n. 36/2023, cit. e, in precedenza, art. 34, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, *Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 24 aprile 2020, n. 685, che inserisce tra le clausole contrattuali anche i CAM stessi, come previsioni che «concretamente incidono sulla piena e consapevole formazione della volontà negoziale». G. CREPALDI, R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, cit., 75; G. BOTTA, *Italy, Leading the Way Towards Mandatory Sustainable Public Procurement through Minimum Environmental Criteria*, in W. JANSSEN, R. CARANTA (a cura di), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, Hart Publishing, Oxford, 2023, 189 ss.

<sup>65</sup> Min. Ambiente, *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (edizione 2023)*, che sostituisce il Piano d'azione adottato con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dello sviluppo economico 11 aprile 2008 così come modificato dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 4 aprile 2013. Si v. A. DEPIETRI, *Il "Green Public Procurement" tra riforme, mercato ed effettività*, in *Munus*, n. 3/2023, 787 ss.

<sup>66</sup> Il PANGPP prevede inoltre un costante processo di aggiornamento e di estensione dei CAM a nuove categorie merceologiche, al fine di adeguare lo strumento all'evoluzione tecnologica e alle priorità ambientali emergenti, come quelle delineate nel Green Deal Europeo e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. Già G.M. RACCA, *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 171 ss.



ma introducono anche criteri premianti per gli operatori economici, volti a consentire alla stazione appaltante di valorizzare, in sede di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le proposte che presentano un livello di sostenibilità «superiore»<sup>67</sup>.

Tuttavia, i CAM sono sviluppati per settori standardizzati e la loro applicazione al comparto culturale può essere critica, per peculiarità tecniche e finalità specifiche<sup>68</sup>, nel perseguimento dell'obiettivo di tutela di una sostenibilità che non va declinata quale mero adempimento da parte della stazione appaltante e dell'operatore economico<sup>69</sup>.

Nel contesto dei contratti pubblici nel settore culturale la sostenibilità può tradursi, ad esempio, nell'impiego di tecniche di intervento a basso impatto e reversibili, nella scelta di materiali chimicamente e fisicamente compatibili con quelli storici, nella progettazione di soluzioni di efficientamento energetico che non alterino l'integrità materica o l'immagine del bene tutelato, ma anche nella valorizzazione delle filiere corte e delle maestranze specializzate, magari

---

67 A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory rigido" ad uno di tipo "funzionale"*, in *Ceridap*, n. 3/2023. Cfr. anche M. MAZZARELLA, *Verso una maggiore sostenibilità degli appalti pubblici: il ruolo dei criteri ambientali minimi*, *Commento a CdS*, III, 14.10. 22, in *Munus*, n. 1/2022, 228 ss.; M. PINTI, *L'insostenibile leggerezza dei Criteri ambientali minimi. La difficile integrazione delle istanze ambientali nell'ambito dei contratti pubblici*, in *RQDA*, n. 2/2022, 192 ss. T.A.R. Lazio, sez. II, 13 novembre 2024, n. 20198, in riferimento al carattere premiante dei CAM Energia nel caso di specie, «non consentendo ciò di disattenderli *tout court*, prescrivendo l'art. 57, comma 1, del d.lgs. 36/2023, che essi debbano essere "tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara" e, dunque, assumere essere considerati ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rilevando in senso contrario quanto già evidenziato in merito all'inidoneità del criterio relativo alla sostenibilità ambientale delle offerte tecniche a garantire la selezione di un operatore economico effettivamente in grado di assicurare il rispetto (anche) dei criteri in questione». Si v. anche Cons. di Stato, Sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773, e A. IURASCU, *L'inefficacia del contratto pubblico concluso in violazione dei criteri ambientali minimi (CAM)*, in *Giur. it.*, n. 2/2023, 399 ss.

68 Adottati con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, come indicato sul sito web. Sul sistema «a tre livelli» della disciplina dei CAM, si v. F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP ["Green Public Procurement"] e obbligatorietà dei CAM*, in *RQDA*, n. 3/2020, 62 ss.

69 Si v. Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701, ove si afferma che, in riferimento al mero rinvio al decreto di elaborazione dei CAM nel capitolato tecnico, «- se pure assolve ad uno scopo formale - non è idoneo a conformare la funzione del contratto, in punto di scelta della migliore offerta, agli obiettivi avuti di mira dalla norma», poiché «non si tratta di individuare in capo alla stazione appaltante un "obbligo meramente formale di riproduzione del suo contenuto" », posto che l'attuale art. 57, co. 2, d.lgs. n. 36/2023, «impone una conformazione degli obblighi negoziali funzionale, sul piano sostanziale, all'effettiva esecuzione della prestazione dell'appaltatore in conformità alle specifiche tecniche portate dai criteri ambientali», con nota di A.E. BASILICO, *Le funzioni della contrattazione pubblica e il ruolo del giudice amministrativo alla luce dell'obbligo di rispettare i c.a.m.*, in *Urb.e appalti*, n. 6/2024, 764 ss.; Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773: il Collegio ritiene che la stazione appaltante deve effettivamente declinare nella documentazione di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM applicabili all'oggetto dell'affidamento, costituendo le relative previsioni non mere norme programmatiche, bensì obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti.

depositarie di un “saper fare” tradizionale<sup>70</sup>. Una sostenibilità che va declinata non solo quale mera applicazione di *standard* di natura ambientale<sup>71</sup>, ma anche in relazione all'identità culturale.

Più in generale, si intende sostenere la necessità di conciliare la valutazione dell'offerta ancorata a una logica quantitativa o di mercato con nuovi elementi, esigendo valutazioni che sappiano cogliere il valore intrinseco ovvero la caratura artistica e l'impatto sociale dell'oggetto del contratto (lavoro, bene o servizio)<sup>72</sup>.

La sfida attuale consiste non solo nel coniugare la sostenibilità con l'innovazione tecnologica in ambito culturale, ma anche con il rispetto dell'oggetto del contratto, affinché l'intervento di conservazione di un bene o di valorizzazione del patrimonio culturale sia esso stesso un atto sostenibile, capace di garantire la trasmissione alle future generazioni<sup>73</sup> senza comprometterne i valori intrinseci: la sostenibilità diverrebbe in tal modo presupposto per un'efficace e duratura azione di conservazione e capacità di generare anzitutto valore sociale,

---

70 Si v. *infra*, par. 4. Cfr. V. MANZETTI, *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Nomos*, n. 3/2018, spec. 4 ss.: in relazione alla Convenzione Unesco, l'A. afferma che sono definiti elementi che «devono essere tutti compresenti al fine di non “dissolvere” il legame tra valore culturale e valore identitario e che rappresentano una risposta ai processi di globalizzazione e di trasformazione sociale, fautori spesso di pericolosi fenomeni di intolleranza [...]» e, in merito alla Convenzione di Faro, richiama il diritto al patrimonio culturale che si estrinseca nel diritto di partecipare alla vita culturale: accanto al concetto di «eredità culturale» si affianca quello di «comunità di eredità».

71 In tal senso si pone il dibattito sulla eterointegrazione del bando di gara. In Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024 n. 4701, si ritiene che la questione possa determinare «un antagonismo fra l'esigenza di semplificazione della *lex specialis* (e della gara stessa) per un verso, e la non meno rilevante esigenza di effettività dell'operatività dei criteri ambientali minimi nella fase di esecuzione del contratto»; in particolare, si ritiene che debba sempre essere perseguito il profilo sostanziale dei CAM perché il solo rimando «ad opera dei decreti che disciplinano gli specifici criteri ambientali non è sufficiente a far ritenere rispettato l'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 [*ratione temporis*, ndr.] ». Si sottolinea anche la conseguente illegittimità della *lex specialis* di gara che indichi i decreti CAM applicabili «senza che a tali riferimenti abbia fatto seguito un'effettiva declinazione nella documentazione di gara»; Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9879, ove il Collegio afferma che l'obbligatorietà di detti criteri e le gravi conseguenze che se ne devono trarre nella sede giudiziale di valutazione di legittimità delle procedure pubbliche di affidamento che non ne tengano debito conto depongono nel senso di valutare la questione del loro recepimento nella legge di gara sotto il profilo sostanziale, piuttosto che sotto il profilo formale del loro richiamo.

72 A titolo esemplificativo, Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157. Cfr. anche Cfr. G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, cit. Più di recente, in riferimento alla valutazione dei CAM nell'attribuzione dei punteggi si è rilevato che nonostante le stazioni appaltanti non abbiano l'obbligo di dedicare ai criteri ambientali un valore «maggioritario» (ossia superiore alla metà dei punti complessivamente attribuiti alle offerte tecniche) o significativo, dalla norma primaria deriva comunque l'obbligo, per la stazione appaltante, di «non attribuire ai criteri ambientali un peso eccessivamente ridotto, fino a divenire irrisorio, pena la frustrazione della *ratio legis* della norma primaria, che mira a garantire che l'aspetto ambientale sia rilevante nel procedimento selettivo (e non solo nella fase di esecuzione del contratto) ed anche nella fase di valutazione qualitativa delle offerte tecniche», cfr. TAR Roma, sez. II, 11 novembre 2024, n. 19910; Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 1300 che richiamano Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5.

73 P. MARZARO, *Nuove dinamiche e antichi doveri nel sostegno e nella promozione della cultura: dalle radici della questione museale ai diritti delle generazioni future*, in *Nomos*, n. 2/2019, 1 ss.

di garantire equità retributiva e stabilità occupazionale agli operatori, di favorire l'inclusione e promuovere la diversità delle espressioni culturali<sup>74</sup>.

Elementi, questi, che sono in linea anche con i principi orizzontali sanciti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, come la tutela e valorizzazione dei giovani, la riduzione dei divari territoriali e la parità di genere, obiettivi trasversali per la gestione e realizzazione dei contratti pubblici<sup>75</sup>.

Tuttavia, si è detto, nei contratti pubblici in ambito culturale l'imposizione attuale dei CAM in una logica di adempimento formale può rivelarsi critica nel perseguimento di obiettivi di una sostenibilità da ripensare in senso più ampio<sup>76</sup>. La stessa giurisprudenza amministrativa ha inteso sottolineare come il valore artistico, storico e culturale intrinseco di un bene possa divenire dimensione qualificante di produzione e fruizione della cultura tale da giustificare peculiari criteri di valutazione<sup>77</sup>: nel caso di specie, riferito al rinnovo di una concessione di locali, la storicità e il valore identitario sono stati considerati importanti elementi di memoria, nonché testimonianze di tradizione e cultura<sup>78</sup>.

74 Ad esempio, già in altri settori – relativi ai CAM Manutenzione, CAM Energia e CAM Rifiuti – è stata ritenuta esigua dal giudice amministrativo l'attribuzione di 2, 3, 4 o 7 punti ai profili connessi con la sostenibilità ambientale nell'ambito della valutazione complessiva dell'offerta tecnica, visto che «i partecipanti alla procedura ben avrebbero potuto decidere di non adeguare le offerte ai criteri ambientali minimi e, ciononostante, risultare aggiudicatari», cfr. T.A.R. Lazio, n. 20198/2024, cit.

75 Il PNRR richiama principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (c.d. *tagging*), e l'obbligo di protezione e valorizzazione dei giovani, assieme al superamento dei divari territoriali e il principio di parità di genere in relazione agli artt. 2, 3 par. 3, TUE; artt. 8, 10, 19 e 157, TFUE; artt. 21 e 23 CDFUE. Cfr. S. ARROWSMITH, P. KUNZLIK, *Public Procurement and Horizontal policies in EC Law: General Principles*, in S. ARROWSMITH, P. KUNZLIK (eds), *Social and Environmental Policies in EC procurement Law: New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 12 ss.

76 G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996, 1122 ss.

77 T.A.R. Lombardia, Milano, sez. V, 7 novembre 2023, n. 2573, ove, in materia di concessione d'uso di uno spazio all'interno della Galleria Vittorio Emanuele II, il ricorrente titolare di un ristorante qualificato come bottega storica impugna la clausola del rinnovo della concessione che sancisce il divieto assoluto, a pena di decadenza, di cessione/affitto di azienda (fatta eccezione per il trasferimento di quote in ambito familiare o intragruppo).

78 T.A.R. Lombardia, n. 2573/2023, cit.: il Collegio respinge il ricorso, sostenendo che «la concessione dei locali della Galleria Vittorio Emanuele II e degli altri immobili storici e di pregio del Comune [...] è da un lato una forma di “valorizzazione” del bene, ma dall'altro uno strumento per assicurare la “sopravvivenza” di locali storici. [...] I divieti svolgono la stessa funzione dei requisiti previsti per il rinnovo, ma sono riferiti al periodo di occupazione dei locali: per tutta la durata della concessione il locale deve mantenere quei caratteri tipici, storici e tradizionali, grazie ai quali ha ottenuto l'assegnazione del bene. Per tale ragione non devono essere mutati gli elementi identitari: marchio, insegna e merceologia, sono vietati cambi di destinazione d'uso, l'affitto e la cessione e l'affitto d'azienda. La storicità [...] è connessa anche alla tipologia di servizio e alla tradizione culinaria, data dall'elemento personale del gestore: verrebbe meno l'identità del Ristorante stesso se venisse sostituito un menu tipico meneghino con altre tipologie e metodi di somministrazione», con commento di G. CORDOVA, *La disciplina dei locali storici fra salvaguardia della memoria di una comunità e regole del mercato*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2024, 471 ss.

In tale prospettiva, può collocarsi l'elaborazione di "CAM Culturali"<sup>79</sup>, relativi all'affidamento del servizio di organizzazione e gestione di eventi culturali, manifestazioni, avvenimenti, cerimonie o altre iniziative a carattere culturale, artistico, celebrativo, sportivo, professionale e commerciale<sup>80</sup>, che testimonia la consapevolezza del legislatore europeo e nazionale circa l'impossibilità di assimilare *tout court* le prestazioni del settore culturale a quelle di altri settori, ma che si rileva strumentale alla realizzazione di una sostenibilità "minima".

I CAM culturali sono infatti stati introdotti con il dichiarato scopo di migliorare l'impronta ecologica degli eventi finanziati, promossi o organizzati dalla pubblica autorità (mostre, festival, eventi culturali, eventi musicali) attraverso l'inclusione di criteri sociali e ambientali nei relativi appalti, nel rispetto del principio generale di non arrecare un danno significativo all'ambiente (principio «*Do no significant harm*», DNSH)<sup>81</sup>.

In tal senso, i CAM costituiscono uno strumento tecnico per l'applicazione concreta del DNSH e contribuiscono ad assicurare che le attività economiche siano volte al perseguimento dei sei obiettivi ambientali dell'UE, fornendo parametri tecnici e misurabili per specifiche categorie di beni e servizi<sup>82</sup>.

---

79 Decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 19 ottobre 2022, n. 459, adottato in attuazione della Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» - Componente 3 «Turismo e Cultura 4.0». I criteri ambientali definiti in tale documento assolvono il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali", Misura 3 – Industria Culturale e Creativa 4.0 - M1C3 – Riforma 3.1 «Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali», del PNRR.

80 Art. 1, c. 1, lett. a), d.m. n. 459/2022, cit.

81 Artt. 9 (Obiettivi ambientali) e 17 (Danno significativo agli obiettivi ambientali), Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. *Ivi* anche il considerando n. 31, secondo cui «un'attività economica può contribuire in modo sostanziale all'obiettivo ambientale relativo alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi in vari modi, ad esempio mediante la protezione, la conservazione o il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, migliorando così i servizi ecosistemici. Tali servizi sono raggruppati in quattro categorie, ossia i servizi di messa a disposizione, come la messa a disposizione di cibo e acqua, i servizi di regolamentazione, come il controllo climatico e la lotta alle malattie, i servizi di sostegno, come i cicli dei nutrienti e la produzione di ossigeno, e i servizi culturali, come quelli che arrecano benefici spirituali e ricreativi». Si v. anche Comunicazione della Commissione, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (2021/C 58/01)*, 18 febbraio 2021, (2021/C 58/01), spec. 3, che afferma: «D'altro canto, le riforme in altri settori (ad esempio istruzione e formazione, pubblica amministrazione, arti e cultura) comporteranno probabilmente un rischio limitato di danno ambientale (cfr. approccio semplificato nelle sezioni 2.2 e 3), a prescindere dal loro contributo potenziale alla transizione verde, che potrebbe comunque essere significativo». M. DELSIGNORE, *All principio DNSH e la lotta al "greenwashing"*, in *federalismi.it*, n. 27/2024, 72 ss.; F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio "Do no significant harm" (DNSH)*, in *RQDA*, n. 2/2024, 104 ss.; M. PIGNATTI, *Il principio "do no significant harm" come strumento strategico. La nozione di "attività economica sostenibile" e le prospettive di innovazione nei contratti pubblici*, in *Riv. reg. mercati*, n. 1/2023, 195 ss.

82 Art. 17, Regolamento (UE) 2020/852, cit., rubricato «Danno significativo agli obiettivi ambientali», che identifica gli obiettivi ambientali UE cui l'attività economica può arrecare il danno significativo: «a) alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a

Riflettendo gli obiettivi di un'economia circolare per l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, i CAM valorizzano la riduzione, il riuso, riciclo e recupero dei prodotti: criteri concreti che possono accompagnare gli acquirenti pubblici all'individuazione di parametri di acquisto e alla scelta della migliore soluzione nella necessità di promozione anche del benessere individuale e collettivo, in una prospettiva olistica (c.d. «*One-health approach*»)<sup>83</sup>.

I CAM culturali distinguono con chiarezza tra gli obblighi inderogabili – che assicurano un livello minimo di sostenibilità ambientale, sociale e di inclusione nelle procedure di organizzazione eventi culturali – e i criteri premiali che incentivano l'adozione di buone pratiche, innovazione e valorizzazione culturale e territoriale, con l'obiettivo di far evolvere la qualità ambientale e sociale degli eventi pubblici verso *standard* più elevati e integrati<sup>84</sup>.

In particolare, i CAM per eventi culturali intendono perseguire l'obiettivo del contrasto ai cambiamenti climatici attraverso la promozione dell'impiego di energia proveniente da fonti rinnovabili e di soluzioni progettuali e tecnologiche ad alta efficienza energetica per la climatizzazione, l'illuminazione e la proiezione audiovisiva, nonché incentivando misure di mobilità sostenibile per raggiungere l'evento e nella logistica per la sua organizzazione<sup>85</sup>.

---

significative emissioni di gas a effetto serra; b) all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; c) all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce: i) al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o ii) al buono stato ecologico delle acque marine; d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; ii) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o iii) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; o f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività: i) nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o ii) nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione».

83 G.M. RACCA, *Salute*, in *Enc. dir., I tematici, III - Le funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 995 ss.; WHO Council on the Economics of Health for All, *Health for All – transforming economies to deliver what matters: final report of the WHO Council on the Economics of Health for All*, Geneva, World Health Organization, 2023, come richiamato anche in G. SDANGANELLI, *Il diritto all'oblio oncologico e i limiti all'uso dei dati sanitari nell'assicurazione digitale*, in *federalismi.it*, n. 12/2025, 230 ss.; F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

84 Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit.

85 Si v. *Allegato 1 al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione ovvero piano d'azione nazionale sul public procurement (PANGPP)*, cit. P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2024, 372 ss.



Ciò, in via prioritaria, attraverso l'impiego di beni riutilizzabili (dagli allestimenti, ai contenitori per la somministrazione di cibo e bevande), la riduzione di tutti gli imballaggi ovvero l'applicazione di misure che contrastino lo spreco alimentare<sup>86</sup>.

Sostenere modelli di economia circolare nell'organizzazione e gestione di eventi culturali implica pertanto la produzione di beni e l'erogazione di servizi mediante l'approvvigionamento di manufatti durevoli ma riparabili, con contenuto di riciclato e riciclabili<sup>87</sup>.

Ulteriore obiettivo dei CAM culturali è la sensibilizzazione (e relativa diffusione della consapevolezza) sui temi della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale<sup>88</sup>, da estendersi a tutti i soggetti coinvolti dall'evento (fornitori, personale impiegato, fruitori) e alle comunità locali, apportando benefici economici e ricadute sociali positive anche nei territori ospitanti<sup>89</sup>.

Tra i criteri obbligatori indicati nei CAM culturali figura la nomina di un «Responsabile della sostenibilità»<sup>90</sup> che sovrintenda a tutte le azioni previste, limitando l'impatto ambientale anche nell'organizzazione del servizio e nelle riunioni operative<sup>91</sup> e, del pari, si richiede che gli alloggi per gli eventuali ospiti

---

86 In conformità con il principio del «*Design for Disassembly*», un approccio alla progettazione di un bene che applica tecniche mirate a semplificare il montaggio/smontaggio dello stesso in modo da consentirne la riparazione, l'aggiornamento e il riciclo, allungandone la durata di vita utile o permettendo il riutilizzo dei componenti a fine vita. All. 1, punto 3, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit.

87 Cfr. recente proposta di Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE (COM 142 del 30 marzo 2022), Bruxelles, 20 marzo 2022, COM(2022) 142 final, 2022/0095(COD).

88 Si v. anche quanto relativo ai requisiti di accessibilità obbligatori, All. 1, punto 4.1.5, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit., a maggior ragione con riferimento all'organizzazione di eventi, in particolare in coerenza con l'art. 42, par. 1, Direttiva 2014/24/UE e art. 60, par. 1, Direttiva 2014/25/UE, nonché con la Comunicazione della Commissione UE, *Acquisti sociali — Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)*, 18 giugno 2021, (2021/C 237/01). L'accessibilità viene richiamata anche in relazione alle attività di comunicazione degli eventi, con sottotitolazione obbligatoria per rendere fruibili gli incontri anche alle persone con disabilità uditive, oltre alla possibile traduzione in Lingua Italiana dei Segni.

89 A. LO GIUDICE (a cura di), *Nuova antropologia dell'abitare*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, cit., 537 ss.; P. MARZARO, *Diritto e città verde: una chiave di lettura per il futuro, a partire dal tempo presente*, in *federalismi.it*, n. 22/2023, 183 ss.

90 All. 1, punto 4.1.1, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit.; Ministero Cultura e Associazione Ge.Ni.Us (a cura di), *Sostenibilità e Cultura: Manuale operativo per l'applicazione dei CAM*, disponibile online.

91 All. 1, punto 4.1.1 e 4.1.2, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit. Il responsabile della sostenibilità è figura può operare a livello ministeriale, regionale, o presso enti pubblici e privati beneficiari di fondi. Le responsabilità includono: a) Monitoraggio e Valutazione dell'Impatto Ambientale; b) Implementazione delle Linee Guida per la Sostenibilità; c) Formazione e Sensibilizzazione; d) Pianificazione Strategica; e) Interfaccia con le Parti Interessate; f) Gestione delle Risorse e Progetti; g) Rendicontazione e Trasparenza. Si richiama anche l'attenzione sull'importanza dell'uso della telematica: è preferibilmente previsto il formato digitale accessibile per i biglietti d'ingresso e il materiale informativo, o l'uso di materiali cartacei a basso impatto ambientale solo su esplicita richiesta e prodotti secondo criteri di responsabilità ambientale (carta riciclata e certificazioni ambientali).

siano accessibili, vicini al luogo dell'evento o ben collegati tramite trasporti pubblici o infrastrutture per la mobilità lenta<sup>92</sup>.

Altro tema specificamente regolato dai CAM culturali attiene ai consumi energetici durante l'evento, alla corretta gestione degli impianti e all'impiego prioritario dell'illuminazione naturale e di apparecchiature ad alta efficienza energetica<sup>93</sup>. In relazione, poi, ai servizi di ristoro e *catering*, i CAM culturali indicano requisiti ecologici per acqua, bevande e cibo e richiedono alle stazioni appaltanti di privilegiare, nella selezione dell'operatore economico, chi utilizza prodotti biologici, locali e da commercio equo e solidale, con misure per la prevenzione dello spreco alimentare<sup>94</sup> e la sostenibile gestione dei rifiuti<sup>95</sup>.

Sul piano sociale, si è affermata l'obbligatoria conformità ai contratti collettivi nazionali e alle normative di salute e sicurezza, con particolare attenzione a lavoratori interinali e distaccati, inclusione sociale, pari opportunità e accesso alle imprese di minoranze o categorie svantaggiate<sup>96</sup>.

I CAM culturali elencano anche gli elementi premiali che, a discrezione della stazione appaltante, attribuiscono punteggio aggiuntivo all'offerta tecnica dell'operatore economico: tra questi vi è il possesso di certificazioni di sistemi di gestione ambientale nel settore organizzazione eventi, la proposta di utilizzo

<sup>92</sup> All. 1, punto 4.1.12, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit. C. LAURI, *La mobilità urbana sostenibile nell'era della rigenerazione urbana in Italia*, in *federalismi.it*, n. 12/2023, 104 ss.

<sup>93</sup> All. 1, punto 4.1.6 e 4.1.13, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit. Cfr. caso «Stupinigi Sonic Park», Determinazione dirigenziale Ente Parchi Reali Torino, 5 giugno 2025, n. 177. Si v. D. ZANELLI, *La localizzazione delle comunità energetiche rinnovabili tra integrazione e disgregazione*, in *RQDA*, n. 2/2024, 289 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2025, 125 ss.; P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra "RePowerEU" e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2/2024, 126 ss.; G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, n. 5/2023, 905 ss.

<sup>94</sup> All. 1, punto 4.1.16, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit.

<sup>95</sup> In modo da garantire la raccolta differenziata con adeguata segnaletica e frequenza di svuotamento, con accordi per il recupero delle eccedenze alimentari e degli oli esausti, all. 1, punto 4.1.19, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit. Si richiamano, senza pretesa di esaustività i recenti contributi in tema di gestione sostenibile dei rifiuti, anche in occasione di eventi particolari: L. PERGOLIZZI, *Servizi pubblici e criteri ambientali minimi*, in *ambientediritto.it*, 1/2024, 409 ss.; G. CERESSETTI, *Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale e poteri commissariali in occasione del Giubileo 2025: aspetti processuali e limiti sostanziali*, in *RQDA*, n. 2/2023, 237 ss.; P. LA SELVA, *Alcune riflessioni su ambiente e concorrenza nella regolazione del mercato dei rifiuti*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2023, 89 ss.; R. RANIERI, *Il recupero energetico dei rifiuti urbani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, cit., 433 ss. In chiave di analisi comparativa: H. JI, G. PODERARI, *A study of the legislative tools to phase out e-waste in an ever-evolving digital world: environmentally sound initiatives and measures in China, the European Union, Ghana, India, Samoa, Singapore, and South Africa*, in *Ceridap*, n. 3/2023, 99 ss.

<sup>96</sup> Il tema della clausola sociale nei contratti pubblici è oggetto di particolare attenzione. Cfr. W. GIULIETTI, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici attraverso le clausole sociali*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2023, 11 ss.; B. RABAI, *Public procurement e clausole sociali. Un nuovo equilibrio tra diritti sociali e ragioni del mercato*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2022, 230 ss. con nota a Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7053. Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2024 n. 807.

di arredi in plastica riciclata, alloggi certificati e piani ulteriormente migliorativi di mobilità sostenibile<sup>97</sup>.

La valorizzazione del territorio rappresenta altro criterio premiante, in cui l'offerente propone iniziative per favorire l'impiego di professionisti locali, coinvolgere le attività economiche e promuovere la ricchezza culturale del territorio attraverso una comunicazione integrata e progetti di rigenerazione urbana o arte partecipativa<sup>98</sup>.

Quanto esaminato può essere considerato quale punto di avvio del ragionamento per l'introduzione di "criteri" ulteriori, fondati sulla specialità del settore culturale e tali da valorizzare le identità, la creatività e la pluralità dei contesti espressivi nel settore pubblico della cultura<sup>99</sup>. La prospettiva olistica di sostenibilità ambientale perseguita anche mediante i CAM potrebbe essere ulteriormente sviluppata nella sua dimensione propriamente culturale, che costituisce elemento di maggiore innovazione per la realizzazione di un'economia circolare applicata ai processi creativi<sup>100</sup>.

Dunque, la sostenibilità culturale, atta a misurare il valore intrinseco generato dal progetto, può essere ulteriormente garantita mediante criteri che permettano di valutare la capacità dell'offerta di "attivare" il patrimonio culturale e di fare della sua fruizione elemento di trasformazione e di partecipazione attiva<sup>101</sup>: ad esempio, con la previsione CAM culturali ulteriori che possano incentivare il riuso e la rigenerazione di spazi urbani o edifici dismessi per attività culturali<sup>102</sup>, la progettazione di allestimenti espositivi con materiali riciclabili o provenienti da filiere di recupero, l'adozione di sistemi di illuminotecnica a bas-

---

97 All. 1, punto 4.2 e ss., Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit. Sono inoltre riconosciuti punteggi premiali per la collaborazione con *sponsor* che adottano principi di sostenibilità ambientale e sociale lungo la catena di fornitura e per la selezione di fornitori con *standard* ambientali e sociali elevati, inclusa la preferenza per cooperative sociali di tipo B.

98 All. 1, punto 4.2.8, Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 459/2022, cit. G.F. FERRARI, *Smart city, paesaggio e rigenerazione urbana*, cit., 13 ss.; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017, 9 ss. e F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017, 7 ss.

99 Sull'equilibrio degli interessi e sul rapporto tra tutela ambientale e culturale, si v. ad esempio Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, che ha affermato che l'accostamento dialettico della tutela dell'ambiente ad altri valori egualmente da tutelare (art. 41 Cost., nel caso di specie): «segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva – ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo. [...] La piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali». Sul punto: S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Giappichelli, Torino, 2024, 23 ss.

100 G.M. RACCA, *La prospettiva del New European Bauhaus per una bellezza sostenibile e inclusiva*, in corso di pubblicazione; P. FORTE, *Full jurisdiction, arte e cultura. Un discusso confine in movimento*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2018, 163 ss.

101 R. CAVALLO PERIN, *Al diritto al bene culturale*, cit., 495 ss.

so consumo per musei e luoghi di spettacolo.

Si tratta, nei fatti, di misurare l'impatto educativo dei progetti, la loro capacità di favorire la coesione sociale, il dialogo interculturale all'interno della comunità di riferimento e il loro contributo alla costruzione di un'identità collettiva<sup>103</sup>.

In quest'ottica, come si vedrà, la stazione appaltante non figura più quale semplice acquirente di un servizio, ma deve agire quale "committente strategico" utilizzando lo strumento del contratto pubblico per perseguire obiettivi di politica culturale<sup>104</sup>, generando valore pubblico che eccede la dimensione puramente economica della transazione<sup>105</sup>.

#### 4. L'adeguatezza delle stazioni appaltanti nazionali come committenti strategici nel settore culturale

Nell'ordinamento giuridico nazionale, la transizione verso un sistema dei contratti pubblici che valorizzi l'identità culturale e sia fondato su una sostenibilità integrale e multidimensionale postula la necessità di un'evoluzione del ruolo delle stesse stazioni appaltanti, da ripensare quali committenti strategici<sup>106</sup> nel settore culturale.

La logica del risultato supera l'adempimento formale in favore di una discrezionalità esercitata dalla stazione appaltante competente e responsabile, con scelte consapevoli per il perseguimento dell'interesse pubblico<sup>107</sup>.

102 M. DEMICHELIS, *The Digital Evolution of Urban Planning and Land Use Management In Italy*, in *Ius Publicum*, n. 2/2023, 1 ss.

103 C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carrocci, Roma, 2012, 109 ss.

104 Cfr. quale intervento di finanziamento diretto dell'UE il più recente Regolamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 20 maggio 2021, che istituisce il programma «Europa creativa» (2021-2027), fondato su una dotazione finanziaria significativamente incrementata, pari a 2,44 miliardi di euro. In particolare, la sezione Cultura evidenzia l'obiettivo primario di sostegno alla cooperazione transnazionale, alla mobilità di artisti e professionisti e alla costruzione di partenariati strategici, con attenzione specifica alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo e all'integrazione di aspetti di sostenibilità ambientale e di coesione sociale nella progettazione delle iniziative.

105 G. PIPERATA, *Memoria, identità, celebrazioni e altre novità nella recente legislazione in tema di diritto delle attività e del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 3/2024, 187 ss., che afferma: «Per il legislatore il patrimonio culturale, come anche la cultura in generale e la creatività, hanno una doppia valenza, in quanto operano, allo stesso tempo, come elementi costitutivi dell'identità italiana e come motori per il consolidamento e la crescita dell'economia nazionale»; M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, n. 1/2014.

106 G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLI PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, seconda edizione, Torino, 2025, 391 ss.

107 Corte cost., 28 febbraio 2022, n. 45, richiama la prospettiva non prevalentemente economica delle scelte di gestione e di organizzazione dei servizi di valorizzazione culturale, che siano in linea con le prerogative di promozione della cultura (art. 9 Cost.) e di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale italiano. Tale impostazione è richiamata anche in Cons. Stato, n. 807/2024, cit., e in Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2021, n. 2259, ove si afferma che «non si tratta infatti di mettere a disposizione di privati un luogo della cultura per farne beni economici strumentali delle loro imprese, ma di meglio - organizzativamente - promuovere la

Il sistema di qualificazione degli operatori economici previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici è il punto di partenza per l'affermazione di un rinnovato modello organizzativo di stazione appaltante<sup>108</sup> e la trasformazione digitale<sup>109</sup>, poiché ha contribuito a realizzare garanzia di professionalità ed efficienza nella qualificazione delle stazioni appaltanti, in linea con il principio costituzionale di adeguatezza (art. 118 Cost.)<sup>110</sup>. Un'evoluzione che si basa sull'aggregazione di committenze e competenze, in un sistema a rete che permette la specializzazione per settori e aree merceologiche, consentendo alle amministrazioni più piccole, anche nel settore culturale, di beneficiare dell'esperienza e della capacità operativa di enti più grandi o specializzati, mantenendo salda la propria autonomia decisionale nella valorizzazione dei progetti e del territorio di riferimento<sup>111</sup>.

In tal senso, occorre favorire il dialogo con esperti e operatori economici nella fase preliminare<sup>112</sup>, anche per definire requisiti tecnici adeguati e per promuovere soluzioni innovative.

Si è detto che la prossima evoluzione nel settore dei contratti pubblici in ambito culturale dovrebbe richiamare la previsione di criteri innovativi nelle specifiche funzionali e nella selezione delle offerte, con il fine di valorizzare la qualità di beni, servizi e opere, integrando la valutazione del costo del ciclo di vita<sup>113</sup>: ciò rende necessario, per la stazione appaltante, valutare anche l'impatto sociale delle opere, in particolare si pensi al caso di riqualificazioni di aree urba-

---

fruizione e la conoscenza del patrimonio culturale che il luogo stesso rappresenta e per il quale è stato istituito, e delle collezioni che contiene», sicché l'eventualità, per l'operatore economico concorrente, «di trarne un utile privato – nell'ottica dell'amministrazione proprietaria e affidataria dei beni da valorizzare – è un elemento in sé non determinante, [...]».

108 Artt. 62 e 63, e Allegato II.4, d.lgs. n. 36/2023, cit. Tra i numerosi contributi sul tema, si rimanda a: G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, cit., 391 ss.; D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, n. 12/2023, IV ss.; F. TAORMINA, *La qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 3 ottobre 2023; G.M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2019, 33 ss.

109 I. DA ROSA, *Digital transformation of public procurement*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2023, 1 ss.

110 R. CAVALLO PERIN, *Principi e autonomia nella disciplina dei contratti pubblici*, cit., 41 ss.; G. CARLOTTI, *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione*, in *www.giustiziaamministrativa.it*, 26 aprile 2023.

111 G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4/2021, 4669 ss.; S. PONZIO, *L'integrazione organizzativa europea nel settore degli appalti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit., 597 ss.

112 Art. 77, d.lgs. n. 36/2023, cit. E. BOSCOLO, *Consultazioni preliminari di mercato e possibili limitazioni alla concorrenza*, in *Giur. it.*, n. 1/2020, 166 ss.

113 In quest'ottica, l'evoluzione sostenibile e NEB dei contratti pubblici si inserisce nell'approccio *mission-oriented*, cfr. G.M. RACCA, *La prospettiva del New European Bauhaus per una bellezza sostenibile e inclusiva*, in corso di pubblicazione. M. MAZZUCCATO, *Mission-Oriented Public Procurement: International Examples*, UCL-IIPP, October 2020.



ne degradate o esposte a problemi di sicurezza, tenendo conto dell'effetto sulla collettività, sull'integrazione, sulla salute e sulla qualità estetica degli ambienti.

Assieme all'attuazione di necessari programmi di formazione e diffusione di conoscenza per i funzionari delle stazioni appaltanti, si evidenzia la necessità di un efficace sistema di monitoraggio, essenziale per valutare (per quanto qui di interesse) i risultati in tema di *sustainable public procurement* – conseguiti anche con l'obbligatorietà dei CAM – e per orientare le future revisioni, anche in vista delle prossime riforme<sup>114</sup>.

Si è già enunciata l'importanza dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità-prezzo nella valutazione delle offerte nel contesto del settore culturale<sup>115</sup> e la vera sfida strategica risiede nella definizione adeguata, a monte, dei criteri qualitativi, nonché nella loro ponderazione<sup>116</sup>.

Un'innovazione nella selezione della migliore offerta che il committente pubblico persegue, appunto, in modo strategico sin dalla la selezione della procedura di gara più idonea alla realizzazione del proprio bisogno, con la possibilità per la stazione appaltante di avvalersi, quando necessario, di strumenti contrattuali innovativi<sup>117</sup> per co-progettare soluzioni inedite, ad esempio per la creazione di esperienze immersive in un sito archeologico o per lo sviluppo di piattaforme digitali per la fruizione del patrimonio<sup>118</sup>.

Gli operatori economici, incentivati a investire in quelle capacità che il committente strategico ha designato come dirimenti, possono ulteriormente favorire la crescita di un ecosistema culturale qualificato e digitale, incentivando la partecipazione anche a livello locale<sup>119</sup>.

---

114 Sulle necessarie innovazioni, si v. già quanto affermato da F. FRATTINI, *Introduzione*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., 1 ss.

115 Art. 108, d.lgs. n. 36/2023, cit. Si v. *supra*, par. 1 e 2.

116 Cfr. anche considerando n. 22, Conclusioni del Consiglio sulla cultura, l'architettura di qualità e l'ambiente edificato quali elementi chiave dell'iniziativa per un nuovo Bauhaus europeo, 30 novembre 2021, 14534/21: «Creare quadri favorevoli a un'architettura di qualità a sostegno delle norme in materia di appalti pubblici, della semplificazione normativa e di procedure innovative che favoriscano un approccio basato sulla qualità piuttosto che esclusivamente sui costi, seguendo le migliori prassi per lo svolgimento di gare pubbliche nei settori dell'architettura, della paesaggistica e della pianificazione territoriale».

117 Art. 75, d.lgs. n. 36/2023, cit. In prospettiva di analisi, anche comparata, si v. G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: lessons across borders*, cit., *passim*. G.M. RACCA, *La "fiducia digitale" nei contratti pubblici tra piattaforme e data analysis*, in *Ist. del Federalismo*, n. 2/2023, 357 ss. Sull'innovazione cfr. anche quanto affermato in Corte dei conti UE, *Appalti pubblici nell'UE Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 – 2021*, Relazione speciale n. 28/2023, 25 ottobre 2023, nonché le risposte fornite dalla Commissione UE. A. CONTARDI, *Innovazione e sostenibilità nel settore culturale: i partenariati come strumento di innovazione sociale*, cit., 255 ss.

118 In tema di trasformazione digitale del settore culturale, si v. D. DONATI, *La digitalizzazione del patrimonio culturale. caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela delle opere d'ingegno*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2019, 324 ss.

Si aprirebbe un ulteriore spazio significativo per le piccole e medie imprese creative, le cooperative, le fondazioni e gli enti del Terzo settore, il cui vantaggio competitivo risiede appunto nell'innovazione, ma anche nel legame con il territorio<sup>120</sup>.

Per la stazione appaltante, la gestione del contratto pubblico in ambito culturale diverrebbe anche espressione di progetti culturali pensati per la comunità (se, ad esempio, l'affidamento per una stagione teatrale si connette a laboratori scolastici o un festival musicale si integra con progetti di rigenerazione urbana), contribuendo alla costruzione di un'identità culturale integrata, dinamica e partecipata, in cui l'investimento in cultura è riconosciuto come componente essenziale del benessere dei cittadini<sup>121</sup>.

## 5. L'eccezione culturale in Italia: da deroga a fondamento di specialità

In Italia e nell'Unione europea, il settore pubblico è posto dinanzi alla sfida del superamento della semplice regolazione economica per valorizzare le peculiari caratteristiche del settore culturale<sup>122</sup>, nel bilanciamento che deve garantire neutralità di intervento per il libero e incondizionato sviluppo della cultura, non ostacolato da presupposti di carattere economico, sociale o politico<sup>123</sup>.

---

119 M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., 79 ss.; G.M. RACCA, *Le piattaforme digitali per i contratti pubblici e la qualificazione degli operatori economici*, in J.B. AUBY, G. DE MINICO, G. ORSONI (a cura di), *L'amministrazione digitale. Quotidiana efficienza e intelligenza delle scelte. Atti del Convegno di Napoli, 9-10 maggio 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 131 ss.

120 OECD, *Public procurement for public sector innovation: Facilitating innovators' access to innovation procurement*, OECD Working Papers on Public Governance No. 80, 2024, 9 ss.: «Public procurement can drive change in society by harnessing government purchasing power to promote ethical, sustainable, and inclusive practices. This includes prioritising suppliers with fair labour standards, fostering diversity, supporting small and minority owned businesses, encouraging environmental sustainability, and ensuring ethical supply chains». Cfr. OECD, *Buying social with the social economy: OECD Global Action "Promoting Social and Solidarity Economy Ecosystems"*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2023/19, OECD Publishing, Paris.

121 G.M. RACCA, *La prospettiva del New European Bauhaus per una bellezza sostenibile e inclusiva*, in corso di pubblicazione; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2024. M.A. CABIDDU, *La società del "benessere" e il suo sistema*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 14 ss.

122 «Di norma si riconosce la difficoltà di definire il termine "cultura". Può indicare le arti, che comprendono una molteplicità di opere d'arte, beni e servizi culturali, e ha anche un significato antropologico. La cultura è alla base di un mondo simbolico di significati, convinzioni, valori, tradizioni, che si esprimono attraverso la lingua, l'arte, la religione e i miti. Come tale svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo umano e nella costruzione complessa delle identità e delle abitudini dei singoli e delle collettività», Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, 10 maggio 2007, COM(2007) 242 definitivo.

123 M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 68 ss.

Tra le tematiche rilevanti per lo sviluppo dei contratti pubblici nel settore, può considerarsi quella dell'«eccezione culturale»<sup>124</sup>, dapprima intesa, anche a livello europeo, quale principio di esclusione o deroga alle regole generali della concorrenza<sup>125</sup> ma che, attualmente, può invece configurare il fondamento di specialità per costruire un modello di appalto pubblico ispirato alla sostenibilità e alla valorizzazione del patrimonio culturale largamente inteso.

Anzitutto, giova richiamare come anche sotto il profilo internazionale non vi siano dubbi circa la concezione del patrimonio culturale come fondamento dell'identità individuale e collettiva<sup>126</sup>.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 riconosce a ogni individuo il diritto imprescindibile non solo di fruire passivamente della vita culturale, ma anche di parteciparvi attivamente, contribuendo alla creazione e diffusione delle opere. Questa visione è rafforzata dal Patto internazionale del 1966, dalla Convenzione Unesco del 2003<sup>127</sup> e dalla Convenzione di Faro del 2005<sup>128</sup>, ove si riconoscono diritti culturali individuali e collettivi, accompagnati da doveri condivisi di tutela e rispetto del patrimonio culturale nazionale

124 A livello europeo, art. 107, par. 3, lett. d), TFUE, in materia di aiuti di stato; art. 136 TFUE, deroga alla libera circolazione per finalità di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico (qui di interesse) e una prospettiva più ampia e non regolata da specifica disposizione, che richiama la possibilità di derogare al regime della concorrenza e del libero mercato per ragioni di salvaguardia dell'interesse storico culturale: A. GIANNELLI, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali "storici": dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della cd. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2019, 174 ss., che commenta Cons. Stato, sez. V, 5157/2018, cit. L'eccezione culturale rimanda, anche nell'ordinamento nazionale ad un interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale «che giustifichi l'assoggettamento dei beni culturali – oggetti/cose di interesse storico e artistico per il loro valore estetico – a un regime giuridico specifico», alla base di quanto previsto dalla l. 1 giugno 1939, n.1089, *Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico* ("Legge Bottai"). F. GRASSI, *Il "modello" italiano per la circolazione internazionale dei beni culturali: stato attuale e possibili riforme*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2024, ne ricorda l'evoluzione e il progressivo adattamento alle norme anche internazionali, secondo cui restrizioni alla circolazione di tale patrimonio si pongono «soltanto a condizione che lo Stato accerti preventivamente la sussistenza di uno specifico interesse culturale nell'oggetto d'arte e che la restrizione sia dunque posta in termini ragionevoli e non discriminatori».

125 S. FOÀ, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, n. 2/2004. Si v. anche L. CASINI, *«Italian Hours»: The Globalization Of Cultural Property Law*, New York University Jean Monnet Working Paper Series n. 10/2010. CGCE 26 febbraio 1991, C-180/89, Commissione c. Repubblica italiana, punto 20, richiamata da F. G. ALBISINNI, *L'identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2019, 387 ss. e CGUE 24 marzo 2011, C-400/08, Commissione c. Regno di Spagna, punto 92.

126 L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*.

127 Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione Unesco 2003) ove spec. all'art. 2 par. 1, si definisce patrimonio culturale immateriale quello formato dalle prassi, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, *know-how*, strumenti, oggetti, manufatti, spazi culturali, riconosciuti dalle comunità come parte del loro patrimonio culturale)

128 Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, Faro, 27 ottobre 2005 (Convenzione di Faro). P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *federalismi.it*, n. 4/2017, 2 ss.

e internazionale<sup>129</sup>.

In Europa, la disciplina giuridica della eccezione o deroga culturale (spec. art. 107 TFUE, par. 3, lett. d))<sup>130</sup> è ricondotta alle forme di intervento indiretto dell'UE nel settore culturale<sup>131</sup>. In particolare, si afferma la previsione di fattispecie eccezionali per cui si considerano compatibili con il mercato interno gli aiuti economici destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione, in misura contraria all'interesse comune<sup>132</sup>.

L'apertura del mercato e la parità di trattamento sono invece obiettivi esplicitamente posti alla base della disciplina in materia di contratti pubblici<sup>133</sup>, ove le considerazioni "culturali" o di eccezione sembrano essere riferite esplicitamente solo ad appalti settoriali (audiovisivo, servizi sociali e altri servizi specifici<sup>134</sup>)<sup>135</sup>.

Dunque, la configurazione di un possibile intervento indiretto in una concezione via via evolutiva della nozione di cultura<sup>136</sup> e la previsione di restri-

---

129 Cfr. M. BRAY, *Gli Stati generali del paesaggio: la bellezza salverà il mondo*, in *Aedon*, n. 1/2018.

130 C.E. BALDI, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, n. 3/2014; S. FOÀ, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, n. 2/2004.

131 Sulla bipartizione dell'intervento diretto (finanziamenti di attività e progetti a rilevanza artistica) e indiretto dell'UE in tale settore, con particolare attenzione alla disciplina dello spettacolo, si v. M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 408 ss.

132 M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 421 ss., che richiama anche le modalità mediante le quali gli aiuti alla promozione della cultura e conservazione dei beni culturali possono operare, con la previa valutazione discrezionale della Commissione UE, art. 108 TFUE.

133 Considerando n. 1 e art. 18, Direttiva 24/2014/UE.

134 Considerando n. 23, art. 74 e allegato XIV, Direttiva 24/2014/UE.

135 Si richiama, ad es., l'art. 42, punto 2: «Le specifiche tecniche consentano pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non comportano la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza» e punto 4: «Salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono autorizzati, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il paragrafo 3. Una siffatta menzione o un siffatto riferimento sono accompagnati dall'espressione "o equivalente"», Direttiva 24/2014/UE. In tal senso S. SCHOENMAEKERS, *Public Procurement, culture and mozzarella: Que dici?*, in *EPPPLR*, 16(3), 205 ss. Cfr. anche A. SANCHEZ GRAELLS, *"Buy Brexit"? Using "cultural fit" as evaluation criteria breaches EU and UK public procurement law*, *Blog Policy Bristol*, 2017, che descrive le caratteristiche del «buy Brexit»: alla base di una gara per l'affidamento di servizi di consulenza presso il Dipartimento per il commercio internazionale UK erano stati posti criteri di valutazione nella categoria di «idoneità culturale» (15% sul punteggio totale), in base al sostegno degli offerenti all'uscita del Regno Unito dall'UE, con conseguenti discriminazioni e criticità anche in fase di monitoraggio.

136 Decisione (UE) 2022/1978 della Commissione del 25 luglio 2022 relativa al regime di aiuti SA.54817 (2020/C) (ex 2019/N) al quale il Belgio intende dare esecuzione in favore della produzione di videogiochi: in tale decisione la Commissione ricorda come sia stata riconosciuta

zioni alla libertà di circolazione, ad esempio, di beni culturali mobili nel caso di «protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale»<sup>137</sup>, richiamano l'obiettivo di evitare la standardizzazione dei prodotti culturali e la perdita dei tratti distintivi nazionali o territoriali<sup>138</sup>.

Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, l'eccezione culturale è ricondotta al riconoscimento del patrimonio culturale come valore fondamentale e costituzionalmente tutelato tra i principi fondamentali (art. 9 Cost.), attribuendo a tale tutela una valenza che va ben oltre la mera proprietà o possesso materiale dei beni<sup>139</sup>.

Si rileva come la fruizione del bene culturale costituisca un diritto autonomo, riconosciuto anche in presenza di una proprietà aliena (pubblica o privata) su quel bene e indipendente dalla qualità del titolare della proprietà (persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private)<sup>140</sup>. È in tale senso che il patrimonio culturale diventa espressione di identità nazionale e collettiva, da cui deriva una qualificazione pubblica che non esclude la dimensione economica, ma che individua come prioritaria la necessità di preservare l'essenza e la funzione sociale di tali beni alla luce delle logiche di mercato<sup>141</sup>, assieme ad una recente lettura che identifica un corrispettivo "dovere" anche di tutti i cittadini di contribuire al progresso morale e materiale della società, nella promozione di una cultura che caratterizza il riconoscimento di valori spirituali identitari di appartenenza ad una comunità<sup>142</sup>.

---

una dimensione culturale ad alcuni videogiochi, spec. par. 5.3, punto 44: «In particolare, la compatibilità del regime con il mercato interno sarà analizzata alla luce del punto 24 della comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive [...], dal momento che tale punto affronta esplicitamente il tema degli aiuti di Stato alla produzione di videogiochi e indica che, qualora possa essere dimostrata la necessità di un regime di aiuto a favore di giochi che si pongano obiettivi culturali e didattici, la Commissione applicherà per analogia i criteri di intensità di aiuto previsti dalla comunicazione sul cinema». Cfr. già in decisione (UE) C/47/2006 della Commissione del 11 dicembre 2007, commentata in M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 425 ss.

137 Art. 36 TFUE. G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità europea*, cit., 689 ss.

138 Si v. anche P. OTRANTO, *Più aperto e più rischioso il mercato internazionale dei beni culturali italiani*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 3-4/2018, 705 ss.

139 R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, cit., 495 ss. A. ROMANO, *Demanialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999, 402 ss.

140 L. CASINI, *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3/2022, 657 ss.; C. CASTALDO, *La fruizione come elemento di definizione del regime giuridico del bene culturale*, cit. 1145 ss.; G.P. CIRILLO, *Il regime della circolazione dei beni culturali appartenenti a privati*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2020 che commenta S. AMOROSINO, *Diritto dei beni culturali*, Cedam, Padova, 2019.

141 Dal valore estetico tradizionale che caratterizza gli immobili e quelle aree per «cospicui caratteri di bellezza naturale», «non comune bellezza» o «valore estetico e tradizionale». A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2019, 223 ss.

142 M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 55 ss. Si richiama S. CASSESE, *L'evoluzione degli istituti della cultura*, in R. URSI, G. ARMAO, C. VENTIMIGLIA, *Liber*



L'eccezione culturale è stata considerata una sorta di privilegio, con il connesso rischio di limitare ingiustificatamente la concorrenza e l'apertura del mercato<sup>143</sup>. Ad oggi, invece, il tentativo di ricostruire la disciplina dell'eccezione culturale può porla a fondamento di una specialità che, nel garantire comunque la più ampia partecipazione e concorrenza nel caso di procedure ad evidenza pubblica, possa al tempo stesso favorire l'adozione di strumenti e criteri di promozione della cultura, della creatività e di tutela degli operatori culturali (artisti, artigiani, professionisti della cultura)<sup>144</sup>. Ciò garantirebbe anche il riconoscimento dell'infungibilità di prestazioni intellettuali e artistiche nei contratti pubblici del settore culturale<sup>145</sup>, costruendo un modello di appalto pubblico orientato alla sostenibilità sociale, ambientale ed economica<sup>146</sup>.

Tale impostazione riconosce l'esigenza di prevedere nei documenti di gara criteri premianti e selettivi<sup>147</sup>, capaci di selezionare fornitori sostenibili sotto il profilo sociale e ambientale con strumenti contrattuali che includano, ad esempio, la preferenza per l'impiego di artigiani tradizionali, artisti locali o operatori con competenze specifiche, o la previsione di prestazioni intellettuali non sostituibili e una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale dei lavori o dei servizi forniti<sup>148</sup>.

---

*Amicorum per Salvatore Raimondi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 99 ss.

143 G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità europea*, cit., 689 ss.

144 Si v. quanto affermato sul rafforzamento dell'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura, quando la Commissione ha dichiarato l'interesse a sfruttare a pieno le potenzialità rappresentate da istruzione e cultura quali forze propulsive per occupazione, giustizia sociale e cittadinanza attiva e mezzi per sperimentare l'identità europea in tutta la sua diversità: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova agenda europea per la cultura*, Bruxelles, 22 maggio 2018 COM(2018) 267 final e, in precedenza, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura. Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*, Bruxelles, 14 novembre 2017, COM(2017) 673 final. Si richiama anche il caso della disciplina giuridica dello spettacolo, settore culturale che, come è stato ricordato, è caratterizzato da «una domanda non sufficientemente ampia e da una offerta minacciata dalla tendenza ai costi di produzione crescenti», connotato però dalla sua qualifica di *merit good*, nell'ambito del controverso tema del finanziamento pubblico allo spettacolo: M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 13 e 69 ss. Gli A. richiamano anche come le attività culturali vanno incentivate a prescindere dalla domanda o dalla capacità di produrre utili, in quanto funzionali «allo sviluppo morale, sociale, culturale ed economico della collettività stessa». S. CASSESE, *L'evoluzione degli istituti della cultura*, cit., 99 ss.

145 Nei limiti dei beni culturali tutelati secondo le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Si richiama quanto statuito dal giudice amministrativo nel recente contenzioso relativo al Festival di Sanremo, cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2025, n. 5602, che ricostruisce anche la nozione di «identità culturale».

146 Considerando M e N, Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2022 sul nuovo Bauhaus europeo, cit.

147 Spec. art. 83, d.lgs. n. 36/2023, cit.

148 Direzione Generale Creatività Contemporanea del Ministero della Cultura, in collaborazione con Lo Stato dei Luoghi e il Master U.Rise dell'Università IUAV di Venezia, *Ibridazione. Nuove politiche per la rigenerazione culturale dei luoghi*, 2024.

L'evoluzione normativa ha, come noto, introdotto il richiamato concetto di valorizzazione del patrimonio culturale a fianco della tutela con lo scopo di promuovere lo sviluppo della cultura attraverso la conoscenza e la migliore fruizione pubblica del patrimonio, anche immateriale<sup>149</sup>.

È proprio in questa finalità che si radica la necessità di perseguire l'obiettivo culturale (e sociale) nei contratti pubblici, obiettivo che, nel superamento della competizione soltanto economica, non può rischiare di premiare l'offerta più vantaggiosa a discapito della qualità e del rispetto dell'elemento identitario del bene stesso<sup>150</sup>.

Orientando il mercato verso la considerazione di aspetti specifici di valorizzazione culturale si configurerebbe un'eccezione culturale che non escluderebbe la concorrenza a favore di regimi derogatori, ma potrebbe sviluppare meccanismi di valutazione qualitativa nel settore culturale, attraverso strumenti contrattuali e modelli di affidamento innovativi e collaborativi<sup>151</sup>, con clausole particolari e criteri che diano conto anche della capacità dell'operatore economico, ad esempio, di interpretare e promuovere il valore storico-culturale e l'identità di un luogo o di un bene<sup>152</sup> riducendo – con effetto di sistema – an-

149 M. NICOLINI, E. ANDREOLI, *La costruzione giuridica del paesaggio: un patrimonio immateriale tra territori, identità e cultura*, in *DPCE online*, n. 2/2023, 1801 ss.; G. SCIULLO, *Patrimonio e beni*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 25 ss.

150 Si richiama quanto affermato da G. CADDEO, *I CAM per le mense scolastiche: uno strumento di attuazione dello sviluppo sostenibile e di educazione alimentare*, in *federalismi.it*, n. 14/2024, 19 ss., che ricostruisce il caso dei CAM nei servizi di mensa scolastica nella configurazione di un affidamento *in-house*.

151 Come nel caso del *Building Information Modeling*: G.M. DI GIUDA, G.M. RACCA, *From Works Contracts to Collaborative Contracts: The Challenges of Building Information Modeling (BIM) in public procurement*, in G. M. RACCA, C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 223 ss.; G.M. RACCA, *La modellazione digitale per l'integrità, l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *Ist. del federalismo*, n. 3/2019, 739 ss. Il mutamento di paradigma verso un approccio collaborativo è evidenziato anche dall'introduzione dell'art. 82-bis e Allegato II.6-bis, d.lgs. n. 36/2023 cit., ove è stato disciplinato lo strumento dell'accordo di collaborazione. Per un'analisi, si v. M. CHIOSSO, *L'accordo di collaborazione: una prima ipotesi ricostruttiva*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2025, 411 ss.

152 F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2025, 31 ss. Si richiama quanto affermato dal Collegio in Cons. Stato, sez. V, n. 5157/2018, cit., in tema di valutazione comparativa tra il principio di libera concorrenza ed i motivi imperativi di interesse generale di matrice europea, la cui sussistenza consente deroghe eccezionali al principio dell'evidenza pubblica, con commento di F. G. ALBISINNI, *L'identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, cit., 387 ss. L'Autore richiama anche l'influenza della Direttiva Bolkenstein in tale ambito, che ha riformato il regime autorizzatorio delle P.A., Dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. Si richiama l'importanza della cultura e della sua valorizzazione, consentendo di « [...] vivere meglio insieme, di costruire società democratiche, inclusive e libere e di riconquistare un senso comune di identità e appartenenza », Considerando D, Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2022 sul nuovo Bauhaus europeo, cit.

che il *cultural-divide*<sup>153</sup>.

Questo approccio può consentire di contemperare le esigenze di efficienza economica con la salvaguardia di interessi di rango costituzionale ed europeo, riconoscendo che il patrimonio culturale agisce come un attrattore che valorizza l'immateriale anche economico dell'intero contesto circostante<sup>154</sup>.

### 5.1. Esperienze europee a confronto per una rinnovata concezione dell'eccezione culturale

Ripensare all'eccezione culturale non come deroga ma come modalità di promozione d'identità culturale richiama le prospettive di sviluppo che via via stanno caratterizzando i paesi europei, con l'elaborazione di strumenti innovativi di regolazione che, a diverso titolo, tutelano la qualità architettonica attraverso finanziamenti pubblici, bandi competitivi, clausole contrattuali inserite nei bandi di gara<sup>155</sup>.

Nel 2022, la Spagna ha previsto obblighi normativi per i quali vanno destinate risorse alla tutela patrimoniale e alla creatività artistica nelle opere pubbliche, promuovendo restauri, iniziative museali e programmi di diffusione culturale (*Ley de Calidad de la Arquitectura*)<sup>156</sup>. La c.d. «disciplina del 2% culturale» (*Ley del Patrimonio Histórico Español*)<sup>157</sup> si integra con gli obiettivi del Consiglio per la Qualità Architettonica (*Consejo sobre la Calidad de la Arquitectura*)<sup>158</sup>, organo collegiale con funzioni consultive, di supporto e compiti di elaborazione di

---

153 M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., spec. 13 e 16 ss., che ricordano che, solo mediante il sostegno pubblico allo spettacolo (inteso quale trattenimento e rappresentazione) e alle arti, si possa favorire un equo accesso alla cultura tra le varie aree territoriali del Paese dopo l'emergenza pandemica, stanziando risorse dirette alla riapertura dei luoghi di arte e spettacolo.

154 Di recente: M. RICCIARDO CALDERARO, *I beni culturali, il patrimonio immateriale ed i vincoli di destinazione d'uso (nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752)*, in *Giustizia Insieme*, 2024. Cfr. G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 1/2014. P. CARPENTIERI, *La musica tra attività culturali, patrimonio culturale materiale e patrimonio culturale immateriale*, in *Aedon*, n. 3/2024, 280 ss.

155 P. MIANO, *Il diritto quale fondamento e limite del realizzabile*, in M.R. SPASIANO, M. CALABRÒ, G. MARI, F. GAMBARDELLA, P. TANDA, A.G. PIETROSANTI, *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 341 ss.

156 L. 9/2022, 14 giugno: *Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura*. Sul tema, si v. L.J. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La rehabilitación de los bienes culturales y sus límites tradicionales en la normativa del patrimonio cultural*, in L. MIGUEZ MACHO, G. PIPERATA (dir.), M. ALMEIDA CERREDA, T. BONETTI (coord.), T. FONT I LLOVET, F.A. ROVERSI MONACO (pres.), *Rehabilitación urbana y protección del patrimonio cultural. Reformas administrativas e intervenciones para la resiliencia y la recuperación económica. Derecho administrativo y sociedad digital. Actas del XXIII Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, in memoriam del profesor Luciano Vandelli*, Madrid, 2024.

157 Legge 25 giugno 1985, n. 16, sul Patrimonio Storico Spagnolo; l. 11 ottobre 2021, n. 14, che modifica il Regio Decreto-legge 17/2020, del 5 maggio, che approva misure di sostegno al settore culturale e di natura fiscale per far fronte all'impatto economico e sociale del COVID-2019.

158 Art. 6, l. 9/2022, cit.

*soft law*, recentemente istituito dalla legge per la qualità dell'architettura<sup>159</sup>. Il Consiglio si configura anche quale piattaforma di scambio di conoscenze con i terzi, a supporto delle amministrazioni pubbliche, per l'implementazione dei valori di qualità architettonica e culturale enunciati<sup>160</sup> anche attraverso i contratti pubblici e la modellazione digitale<sup>161</sup>. La partecipazione e la divulgazione del *know-how* sono garantite dalla *Casa de la Arquitectura*<sup>162</sup>, museo di proprietà e gestione statale.

La legge spagnola, dunque, riconosce la dimensione culturale tra le caratteristiche della qualità architettonica<sup>163</sup> che, specie dopo il periodo pandemico, incide trasversalmente su molteplici aspetti della sostenibilità in ambito urbano e rurale e va valorizzata dalle amministrazioni pubbliche<sup>164</sup>. A tal fine, nella disciplina spagnola sugli appalti pubblici, è regolata l'implementazione di specifiche previsioni riferite all'applicazione di criteri di valutazione sulla qualità architettonica, anche con modifiche procedurali<sup>165</sup>.

Già in passato, il collegamento tra identità culturale e qualità architettonica è stato oggetto di attenzione da parte delle istituzioni dei paesi europei: nel

---

159 Art. 2, lett. e), l. 9/2022, cit.: «e) Impulsar en el ámbito de la contratación pública la aplicación del principio de calidad, empleando el Consejo sobre la Calidad de la Arquitectura enunciado en el artículo 6 de esta ley como herramienta pedagógica fundamental». In precedenza, Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación, disciplinato dal Regio Decreto 17 marzo 2006, n. 315, con l'obiettivo di elaborare proposte e formulare raccomandazioni sulle strategie politiche e le misure pertinenti in materia di sostenibilità, innovazione e qualità nell'edilizia.

160 Art. 6, spec. c. 3, e c. 4, lett. e) e ss., in materia di contratti pubblici, l. 9/2022, cit.

161 Art. 6, c. 3, lett. e), l. 9/2022, cit.: «Facilitar, en coordinación con la Comisión Interministerial para la incorporación de la metodología BIM (Building Information Modelling) en la contratación pública, la digitalización del proceso constructivo, así como la incorporación progresiva de modelos de información integrada en el patrimonio público al objeto de facilitar, optimizar y hacer más sostenible su explotación y mantenimiento».

162 Già Regio Decreto 29 dicembre 2006, n. 1636, di istituzione del Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo, di proprietà e gestione statale, con il compito di incentivare meccanismi di collaborazione con il settore educativo e gli enti locali per migliorare la conoscenza del patrimonio architettonico.

163 Preambolo, punto II, l. 9/2022, cit.: «La arquitectura no es solo la expresión física que materializa los lugares donde viven las personas. Es también un hecho cultural que refleja circunstancias propias de cada sociedad abordando cuestiones de identidad y de sensibilización con los valores que representa, que tienen una incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las personas».

164 La tutela della qualità architettonica intende ottimizzare le risorse naturali e ridurre il consumo energetico, ma anche rigenerare e rinnovare, in contrapposizione alla recente regolamentazione delle nuove costruzioni. Si v. Regio Decreto Legislativo 30 ottobre 2015, n. 7, per el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; Agenda urbana spagnola, 22 febbraio 2019.

165 Cfr. art. 308, l. 8 novembre 2017, n. 9, Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, ove la l. 9/2022 ha inserito un nuovo co. 4, che stabilisce la possibilità di appaltare congiuntamente la redazione dei progetti e la direzione dei lavori ove l'appalto separato comporti una diminuzione della qualità delle prestazioni oggetto del contratto, con idonea motivazione.

2017, ad esempio, l'Austria ha elaborato le *Federal Guidelines for Building Culture*<sup>166</sup> ove, tra gli impegni assunti dal governo nella costruzione della cultura, figura l'adozione di *standard* elevati in termini di *design* e tecnologia per contribuire all'immagine della società che si identifica con città, paesi e paesaggi<sup>167</sup>.

In altre esperienze nazionali, talune sperimentazioni hanno contribuito all'innovazione anche nelle procedure<sup>168</sup>. È il caso delle «*Open calls*» del Belgio<sup>169</sup>, che si sono identificate come una delle pratiche europee più avanzate per garantire la tutela della qualità architettonica e del patrimonio nazionale, mediante l'accesso trasparente e competitivo agli incarichi di progettazione per opere e lavori pubblici, mediante la partecipazione a bandi pubblicati semestralmente dall'amministrazione aggiudicatrice<sup>170</sup>.

In altro settore, simili considerazioni relative al regime "eccezionale" di tutela del patrimonio nazionale derivano dall'esperienza francese: in occasione del Salone dell'agricoltura<sup>171</sup> del 2023, le associazioni di categoria hanno sollevato il tema della sostenibilità della filiera agricola e della sua tutela nell'interesse ambientale e delle future generazioni, sollecitando l'introduzione di norme giuridiche a favore di una «eccezione alimentare»<sup>172</sup> che, similmente a quella prevista per l'ambito culturale, consenta alle stazioni appaltanti di indicare criteri di prossimità nella selezione delle offerte, con idonea motivazione per il rafforzamento della resilienza del territorio, ma senza violare il principio di concorrenza<sup>173</sup>.

---

166 *Austrian Federal Guidelines for Building Culture and Stimulus Programs*, Austrian Council of Ministers, 22 Agosto 2017.

167 *Austrian Federal Guidelines for Building Culture and Stimulus Programs*, cit., 8 ss.

168 G.M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, cit., 723 ss.; M. PIGNATTI, *Le strategie europee per l'innovazione nei contratti pubblici*, in *DPCE online*, n. 2/2021, 1745 ss.

169 Si v. l'opuscolo *Open Oproep*, pubblicato il 1 agosto 2024, illustrativo delle modifiche alla procedura delle *Open Calls*, aggiudicate tramite procedura competitiva con negoziazione, come prevista dall'articolo 38, §1, primo comma, 1°, b) della legge sugli appalti pubblici belga, 17 giugno 2016.

170 In sintesi, il bando elenca tutti i progetti pubblici per i quali si richiedono progettisti, cui segue una selezione intermedia (*Government Architect*), dei candidati che sono coinvolti in una fase dialogica con il committente, con la presentazione di una proposta progettuale. Si v. Note Nauta Dutilh, *The open call, an example of "la méthode belge"*, in EDAP-meeting, Brussels, 25 aprile 2024.

171 Intercommunalités de France, *Achats et commande publique responsable, Agriculture, alimentation et forêts: Pour une exception alimentaire et agricole*, 10 marzo 2023.

172 Sul tema della *food exception*, A. BOCK, L. BONTOUX, J. RUDKIN, *Concepts for a sustainable EU food system*, Publications Office of the European Union, 2022; M. ANDHOV, S. MIKULIC, L. RISE NIELSEN, *Transforming food systems: the role of public procurement*, in M. STEIN, M. MARIANI, R. CARANTA, Y. POLYCHRONAKIS (eds.), *Sustainable Food Procurement Legal, Social and Organisational Challenges*, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2024. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore". per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final.

Dunque, anche nella prospettiva attuale di revisione delle Direttive europee sugli appalti pubblici, tali evoluzioni nella concezione del ruolo della cultura e della creatività<sup>174</sup> potrebbero contribuire alla trasformazione sostenibile e culturale dei contratti pubblici al servizio della comunità anche mediante lo sviluppo di strumenti giuridici sostenibili, che possano rispondere alla pluralità degli interessi pubblici (ambientali, sociali e identitari) che caratterizzano il settore culturale: «non può esserci sviluppo democratico, pacifico e sostenibile se la cultura non ne è il nucleo; il modo in cui oggi utilizziamo, manteniamo e proteggiamo il nostro patrimonio culturale sarà cruciale per lo sviluppo futuro di un ambiente costruito di alta qualità»<sup>175</sup>.

---

173 M. AMILHAT, *Les évolutions du droit de la commande publique: entre (r)évolutions textuelles et précisions jurisprudentielles*, in JDA n. 2/2019. Si v. G. STOPPANI, *Il nuovo codice della "commande publique": quel (tanto) che resta della specificità francese in materia di contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 32/2020, 221 ss. Più in generale, G. TULUMELLO, *Studio comparato della disciplina in tema di contenzioso sugli appalti pubblici nei principali Paesi Europei*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2020.

174 M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, cit., 92. In Italia, la critica mossa all'attuale assetto normativo è relativa alla sua inadeguatezza a disciplinare incarichi ad elevato tasso di *intellectual property* e complessità, quali i servizi di progettazione spaziale, che vengono erroneamente assimilati a un normale servizio tecnico. Si v. E. TATÍ, *L'innovation procurement nel settore spaziale: l'outer space law alla prova della new space economy*, in *Munus*, n. 1/2024, 47 ss.; M.C. PANGALLOZZI, *La fruizione del patrimonio culturale nell'era digitale: quale evoluzione per il "museo immaginario"*, in *Aedon*, n. 2/2020, 96 ss. Si richiama quanto prospettato in tema di evoluzione delle tecniche culturali ed artistiche (di cui si discute in relazione al *Baumol Disease*): C. BARBATI, *Attori e modalità di sostegno pubblico alla creazione nello spettacolo*, in *Econ. Cultura*, n. 3/2000, 301 ss.

175 Cfr. *Baukultur* (cultura della costruzione), codificato nella Dichiarazione di Davos del 2018 «Verso una cultura della costruzione di qualità per l'Europa», siglata dai ministri della cultura europei, ove sono stati elaborati anche sistemi di valutazione della qualità architettonica, cfr. *Davos Baukultur Quality System* (DBQS), i cui otto criteri – governance, funzionalità, ambiente, economia, diversità, contesto, senso del luogo e bellezza – sono indicati dalle stesse istituzioni europee come fondamento per le scelte e le decisioni informate in materia di appalti, investimenti e pianificazione. Si v., in particolare, Commissione UE (DG Istruzione, gioventù, sport e cultura - EAC), *Towards a shared culture of architecture – Investing in a high-quality living environment for everyone – Report of the OMC (Open Method of Coordination) group of EU Member State experts*, Publications Office of the European Union, 2021.