

# *I BATTELLI DEL RENO*

---

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

([www.ibattellidelreno.uniba.it](http://www.ibattellidelreno.uniba.it) – [www.ibattellidelreno.it](http://www.ibattellidelreno.it))

direzione

**Gianvito Giannelli    Ugo Patroni Griffi    Antonio Felice Uricchio**

Comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele**

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a  
70100 – BARI - (Italy)  
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329  
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino  
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:  
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -  
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona  
74121 - TARANTO - (Italy)  
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011  
redazione.ibattellidelreno@uniba.it  
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Stefania Cavaliere\*

PROSPETTIVE DEL *PROJECT FINANCING* NELLA GESTIONE DEI BENI  
CULTURALI\*\*

SOMMARIO: 1. La gestione pubblico/privato. – 2. Il *project financing* quale forma di partenariato pubblico/privato applicabile ai beni culturali. – 3. Note conclusive.

1. *La gestione pubblico/privato*

Il settore dei beni culturali ha assunto, dagli anni '80 del secolo scorso, un rilievo economico e sociale sempre maggiore<sup>1</sup>, essendo in grado di generare reddito, occupazione e nuove forme di lavoro<sup>2</sup>: esso deve confrontarsi con criteri di riferimento sia economici sia giuridici (in termini di diritto alla loro fruizione).

Il valore intrinseco dei beni culturali, funzionale e strettamente legato allo sviluppo della persona umana, impedisce, però, di equipararli ad un qualsiasi strumento della vita economica<sup>3</sup>, sebbene sia anche da considerarsi potenziale fonte di reddito.

---

\*Dottore di ricerca in “Diritto pubblico e cultura dell'economia” – Assegnista di ricerca in “Diritto dell'economia e valorizzazione dei beni culturali” – Università degli Studi di Bari Aldo Moro

\*\* Contributo sottoposto a referaggio

<sup>1</sup> P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del Patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *Riv. Sc. Sup. Ec. e Fin.*, n. 4/2005, I, pp. 234 ss.

<sup>2</sup> In proposito v. la c.d. “Legge Ronchey”, l. n. 4 del 1993.

<sup>3</sup> G. CARCEA, *La funzione economica dei beni culturali: profili giuridici*, in M. GIUSTI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova 1994, p. 473.

Proprio per tale ragione, i maggiori successi nella gestione dei beni culturali si sono registrati quando si è riusciti a trovare il giusto equilibrio tra funzioni di tutela, valorizzazione e fruizione ai fini pubblici e loro utilizzo economico. Il più delle volte, invero, si è riusciti a realizzare un impiego proficuo e razionale del patrimonio culturale quando le pubbliche amministrazioni si sono occupate principalmente di vigilare sulla sua salvaguardia in modo da assicurare la sua fondamentale funzione pubblica; allo stesso modo, gli operatori privati hanno apportato il loro contributo grazie al *know-how* acquisito in termini manageriali.

Tutto ciò trova una concreta realizzazione in varie forme di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e tra queste e i privati<sup>4</sup>, che si realizzano spesso con accordi distinguibili in due grandi categorie: il c.d. partenariato contrattuale e il c.d. partenariato istituzionale<sup>5</sup>. Il primo riguarda la concessione di lavori e servizi, la locazione finanziaria, la finanza di progetto, cioè quei contratti che prevedono la realizzazione di una o più prestazioni da parte dei privati nei confronti di una pubblica amministrazione; il secondo, invece, riguarda la creazione di un'entità, che si potrebbe definire ibrida, caratterizzata dalla partecipazione collaborativa di *partner* pubblici e privati per gestire servizi pubblici<sup>6</sup>.

## 2. Il project financing quale forma di partenariato pubblico/privato applicabile ai beni culturali

Una particolare modalità di applicazione del *Public Private Partnership*, da ascrivere alla categoria del c.d. partenariato contrattuale, è il *project financing*<sup>7</sup>, caratterizzato dal

---

<sup>4</sup> in generale, v., tra gli altri, m. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, napoli, 2010; f. FABI, r. LOIERO, f. S. PROFITI, *Il partenariato pubblico-privato nell'ordinamento giuridico nazionale, comunitario ed europeo*, roma, 2015; n. MARI, *la disciplina del contratto di partenariato pubblico privato*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 1/9/2016; v. BONFANTI, *il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 22/07/2016.

<sup>5</sup> Di avviso contrario M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, pp. 55 ss.

<sup>6</sup> G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato*, cit., p. 3.

<sup>7</sup> Tra gli altri, C. MALINCONICO, *Il Project Financing*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, IV, pp. 2610 ss.; M. BALDI, *Il nuovo modello di project financing introdotto dal D.L. 70/2011*, in *Urb. e appalt.*, 2011, pp. 1040 ss.; A. GUZZARDI, *I principi comunitari nella giurisprudenza italiana in materia di project financing*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012, pp. 416 ss.; S. TOMASI, *Struttura e qualificazione del project financing*, in *Contratti*, 2012, pp. 417 ss.; G. CERRINA FERONI, *Art. 153 "Finanza di progetto"*, in G. F. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, Milano, 2013, pp. 437 ss.; R. CORI, I. PARADISI, *Partenariato pubblico privato e 'project financing': il contesto di riferimento*, in *App. e contr.*, n. 4/2014, pp. 8 ss.; M. NICOLAI, W. TORTORELLA, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016; F. NUCCI, F. BALDI, G. DI GIORGIO, *Più stato o più mercato? Un'analisi empirica della struttura finanziaria delle operazioni di project financing*, in *L'industria*, n. 4/2017, pp. 459 ss.; E. MIGLIACCIO, *Problemi costruttivi del project financing. Note preliminari*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com), n. 7/2018, pp. 1 ss.; A. GIGLIOLA, S. FIDENZIA, *Il project financing*, in [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), maggio 2018.

rapporto sinergico di pubblico e privato, che permette di reperire maggiori risorse con il vantaggio di realizzare opere e servizi senza (o quasi) oneri finanziari per la pubblica amministrazione. La formula del *project financing* ha avuto origine nell'ambito dei sistemi giuridici di *common law* e si è poi diffuso negli ordinamenti di *civil law* «secondo le linee di una sempre più rapida circolazione dei modelli giuridici»<sup>8</sup>.

L'impiego del contratto in oggetto, almeno per la materia beni culturali, è ancora in *feri* e non ancora “decollato”, forse per la scarsa dimestichezza delle amministrazioni nella scelta di tale negozio giuridico<sup>9</sup>. Esso, data la sua capacità di “modellarsi” ai più svariati progetti, è spesso considerato uno strumento per svolgere quelle attività che gli enti pubblici non riescono a realizzare soprattutto a causa delle difficoltà economiche, perché viene utilizzato quale soluzione (integrando, in fin dei conti, una particolare tecnica di finanziamento) per ridurre o superare il loro *deficit*. Il rapporto che nasce da questo contratto si presenta di una certa complessità: il soggetto promotore/finanziatore si occupa non solo della realizzazione ma anche della gestione dell'opera pubblica e con il flusso di cassa generato ottiene la remunerazione del capitale investito, secondo lo schema tipico della concessione. Il *project financing*, per le sue caratteristiche, permette di gestire e ripartire il rischio connesso al progetto fra i soggetti coinvolti nell'iniziativa separando i risultati economici della realizzazione o della gestione di un'opera. Le garanzie apprestate per il finanziamento sono costituite da accordi contrattuali fra le parti coinvolte e dal valore delle attività finanziate<sup>10</sup>, mentre gli obiettivi da realizzare sono almeno due: per l'ente l'esecuzione o la gestione dell'opera con l'ausilio e i mezzi di privati e per questi ultimi il perseguimento di un utile attraverso la concessione del progetto<sup>11</sup>.

La fattispecie è piuttosto articolata (la dottrina dominante, difatti, parla di un negozio atipico con causa complessa<sup>12</sup>) e consiste in una molteplicità di contratti, da quello di finanziamento (*term sheet*), a quello di società costitutiva della *project company*, a quello di concessione e gestione, attorno ai quali gravitano anche particelle negoziali diverse, variamente legate l'una all'altra in ragione della necessità di garantire stabilità e coesione al rapporto principale attraverso cui si regolamentano i rischi connessi alle vicende dell'unitaria operazione economica, realizzando minori costi operativi di finanziamento, di appalto, di fornitura, di garanzia, di costruzione o di gestione.

<sup>8</sup> R. CAPUNZO, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2005, p. 273.

<sup>9</sup> Per un'analisi circa le cause del limitato utilizzo del *project financing* nel settore arte e cultura, F. PERRINI, E. TETI, *Le prospettive nell'utilizzo del project financing per i progetti culturali e artistici*, in *Ec. e dir. terz.*, n. 1/2005, pp. 169 ss., O. BAIONE, F. GROTTI, *Il Project Financing per i Beni Culturali italiani*, in *Ec. e dir. terz.*, n. 2/2017, p. 1.

<sup>10</sup> C. BENTIVOGLI, E. PANICARA, A. TIDU, *Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?*, in *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, n. 25/2008, p. 6.

<sup>11</sup> G. MAROTTA, *Valorizzazione del patrimonio degli enti locali e forme innovative di raccolta*, in *La fin. loc.* n. 7-8/2008, p. 28.

<sup>12</sup> V. LOPILATO, *Trust e project financing*, in *www.lexitalia.it*, dicembre 2002.

Al *project financing*, inoltre, si applicano anche le disposizioni relative al provvedimento amministrativo, atteso che la finanza di progetto è ritenuta una *species* della concessione in quanto il soggetto privato ottiene l'affidamento per realizzare o gestire l'opera proprio attraverso un atto amministrativo. Le caratteristiche del *project financing* rendono tale negozio giuridico particolarmente utile nel campo della gestione dei beni culturali<sup>13</sup>, in quanto ha potenzialità applicative che presentano il vantaggio di realizzare interventi utilizzando poche risorse finanziarie pubbliche.

Il nuovo codice degli Appalti, nella Parte IV, Titolo I, all'art. 183, detta la disciplina relativa al *project financing* stabilendo la procedura da seguire per affidare una concessione, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità mediante la pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti. La novella ha semplificato la procedura di attuazione della finanza di progetto rispetto alla precedente formulazione rendendola maggiormente conforme alle "direttive europee" con un accento maggiore riservato agli strumenti di garanzia bancaria, alle modalità di finanziamento e alla definizione degli eventuali rischi. La riduzione delle ipotesi procedurali da quattro a due<sup>14</sup> e la semplificazione relativa ai requisiti soggettivi necessari per la presentazione delle proposte sembra evidenziare la volontà del legislatore delegato di incentivare il ricorso a tale strumento da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

I soggetti che partecipano alla procedura possono anche associarsi o consorziarsi con altri imprenditori nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, delle norme sull'idoneità professionale e, considerata la specialità dell'oggetto di tale contratto (il bene culturale), nel rispetto scrupoloso della norme sulla tutela e sulle misure di protezione dei beni, come quelle sugli interventi vietati (art. 20 del codice dei beni culturali)<sup>15</sup>, sugli interventi subordinati ad autorizzazione da parte del Ministero, sulle misure cautelari per interventi inidonei e così via. La disposizione citata prevede, inoltre, che il bando di gara per la finanza di progetto, finalizzato alla realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità, debba prevedere che l'aggiudicatario abbia la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Ciò, però, fa sorgere qualche dubbio in ordine alla piena realizzazione del principio di trasparenza e pubblicità poiché la norma *de qua* stabilisce che il subentro della società di progetto non costituisce cessione del contratto e che la stessa diventa la concessionaria a titolo originario sostituendo

---

<sup>13</sup> F. PERRINI, E. TETI, *Project financing per l'arte e la cultura*, Milano, 2004.

<sup>14</sup> L'art. 183 ha espunto le procedure più complesse in precedenza previste dall'art. 153, i commi 15 e 16, riguardanti, rispettivamente, la procedura c.d. a doppia gara e la procedura su inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice.

<sup>15</sup> Per P. MICHIARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1/2008, par. 2, invece, «è possibile pensare che il limite generale, in negativo e statico, di cui all'art. 20 del Codice, potrebbe essere interpretato in modo più largo e dinamico nel *project finance* vista la positività e progettualità attiva dello strumento finanziario in questione».

l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente, senza garanzie per l'adempimento degli obblighi assunti dall'originario concessionario.

In disparte gli aspetti ritenuti *discutibili* della nuova disciplina<sup>16</sup>, occorre rilevare che, in linea di massima, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio sulla gestione dei beni culturali sembrano potersi ben integrare con quelle sulla finanza di progetto. Il comma 5 dell'art. 115 del *codice*, invero, fa riferimento al "contratto di servizio" che regola i rapporti con i concessionari dell'attività di valorizzazione: esso deve includere, tra i suoi contenuti, il progetto di gestione (il quale dovrebbe integrare gli estremi di un progetto esecutivo con accollo totale o parziale dei costi da parte del concessionario, che può essere anche una società), i tempi di attuazione, i livelli quantitativi delle attività e dei servizi da erogare e le professionalità degli addetti (contenuti propri anche del contratto di *project financing*).

Non mancano, tuttavia, taluni profili problematici. È stato fatto notare<sup>17</sup>, ad esempio, che l'attuale art. 112 del codice dei beni culturali sui piani strategici per la valorizzazione sembrerebbe negare la *ratio* alla base della disciplina del *project financing* poiché, a prima vista, non contemplerebbe la partecipazione dei privati imprenditori all'elaborazione di detti piani in quanto il comma 8 del citato art. 112 del *codice* prevede che i soggetti cui è affidata l'elaborazione e lo sviluppo dei piani possano essere costituiti solo dalle parti pubbliche, dai privati proprietari dei beni da valorizzare e da persone giuridiche senza fine di lucro. I dubbi diventano maggiori se si considera che gli imprenditori sembrano esclusi dalla fase di progettazione mentre possono ottenere la concessione di gestione del bene o del servizio con procedure di evidenza pubblica *ex artt.* 115 e 117 del codice dei beni culturali e quindi anche secondo le regole del *project financing*. Occorre sottolineare che il comma 4 dell'art. 112 del *codice* specifica, quanto agli accordi sui piani strategici di valorizzazione, che questi devono promuovere «altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati», con ciò evidenziando come si richieda la partecipazione o la collaborazione degli imprenditori ai detti piani strategici, necessaria per promuovere il coordinamento delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati.

Un altro problema relativo all'attuazione del *project financing* avente a oggetto i beni culturali riguarda la possibilità che, attraverso tale negozio, questi ultimi possano essere amministrati in maniera non coerente con il loro valore culturale. Già il TAR Emilia Romagna, Parma, sez. I, con sentenza 4 dicembre 2007, n. 618, ha avuto modo di evidenziare come il *project financing* in materia di beni culturali possa essere utilizzato dalle

---

<sup>16</sup> M. GNES, *La semplificazione normativa e amministrativa nel nuovo quadro degli appalti pubblici*, in *Quot. Giur.*, 1 marzo 2016, pp. 3 ss., ritiene che «la riduzione delle regole e l'ampliamento della discrezionalità dell'amministrazione non costituisce sempre e necessariamente la soluzione per la migliore regolazione di una materia: a seconda delle specifiche situazioni occorre valutare se ridurre le norme e favorire l'incremento della discrezionalità, ovvero se incrementare le norme (al fine di rendere più chiara la disciplina)».

<sup>17</sup> M. VERONELLI, *Il project financing nei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2008, pp. 763 ss.

pubbliche amministrazioni solo a particolari condizioni. L'uso del bene, infatti, secondo il giudice amministrativo, deve essere destinato, per la parte principale, a finalità coerenti con il valore culturale protetto, mentre è necessario garantire la sua conservazione e fruizione e permettere che lo stesso continui ad assolvere alla funzione di "servizio pubblico" prescritta per i beni culturali di appartenenza pubblica.

### 3. Note conclusive

La finanza di progetto, quindi, considerate le sue caratteristiche, sembra integrare uno strumento interessante nel settore dei beni culturali lasciando aperte molte opzioni nell'ambito dei servizi pubblici locali, soprattutto perché in grado di adattarsi, di volta in volta, alla funzione (e secondo alle specifiche caratteristiche) dell'opera da realizzare.

La disciplina del *project financing* deve, comunque, coordinarsi con le norme di tutela contenute nel codice dei beni culturali e con quelle contenute nel codice degli Appalti (per es. con gli artt. 145 ss.), che regolano il possesso da parte dell'aggiudicatario di requisiti di qualificazione specifici e adeguati a salvaguardare nel migliore dei modi il bene oggetto dell'intervento<sup>18</sup>.

Ciononostante, occorre anche segnalare che, in alcuni casi, i finanziatori dell'opera si sono riservati il diritto di interferire direttamente nei rapporti contrattuali della società di progetto e che, nel regolamento di taluni contratti, è stato previsto il diritto dei finanziatori di sostituirsi alla società in caso di un suo inadempimento.

Queste clausole, a prima vista, sembrano non conciliarsi *in toto* con l'art. 115 del codice dei beni culturali, il quale pare attribuire un ruolo preminente all'amministrazione concedente. Si è constatato, tuttavia, che gli enti locali, talora, per superare queste problematiche, hanno introdotto forti vincoli all'attività d'impresa, in termini di quantità e qualità del servizio, fissando livelli tariffari che, in alcune circostanze, rendevano non remunerativa l'attività per i privati sì che, spesso, si è reso necessario prevedere il pagamento di un canone di esercizio da parte delle stesse pubbliche amministrazioni<sup>19</sup> al fine di rendere più "appetibile" la partecipazione degli imprenditori al progetto. È utile, altresì, evidenziare come attraverso tale contratto, a volte, si siano realizzate anche operazioni diverse rispetto alla causa e alle finalità del negozio *de quo*, dando vita a effetti "distorsivi". Il *project financing*, per esempio, è stato utilizzato per attuare progetti senza far

---

<sup>18</sup> L'art. 146, c. 4, del nuovo codice degli Appalti prevede che attraverso un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (decreto n. 154 del 22 agosto 2017), siano stabiliti i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica e che il direttore tecnico dell'operatore economico incaricato degli interventi debba possedere particolari requisiti professionali (architetto, pianificatore, paesaggista, conservatore, restauratore di beni culturali), come peraltro disposto dall'art. 9 *bis* del Codice dei beni culturali.

<sup>19</sup> S. AMOROSINO, *I nodi critici della finanza di progetto in Italia*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Finanza di progetto*, in *Quaderni Cesifin*, n. 18/ 2004, 34 ss.



risultare l'investimento nel bilancio pubblico (poiché il contratto prevedeva un'assenza di rischio per l'amministrazione) realizzando, così, nella pratica una dilazione dei costi, i quali si riflettono nel tempo sulle passività dell'ente. Tale situazione ha destato preoccupazioni tanto che, anche l'Eurostat, per evitare una cattiva interpretazione dei conti pubblici, in una decisione del febbraio 2004<sup>20</sup>, ha dovuto precisare quali sono i casi in cui un'amministrazione non deve includere le infrastrutture legate al contratto nel proprio bilancio al fine di tutelare la correttezza e la trasparenza di quest'ultimo. È utile, tuttavia, evidenziare che proprio il *project finance* è stato fortemente apprezzato e auspicato dagli esperti che hanno elaborato la relazione conclusiva della c.d. Commissione Settis<sup>21</sup>, istituita nel 2013 per esaminare le principali problematiche relative all'applicazione del codice dei beni culturali e proporre modifiche migliorative per perfezionare gli istituti da applicarsi alla gestione dei beni culturali.

La cogestione pubblico-privato favorisce una migliore qualità dell'azione pubblica nel settore dei beni culturali e si contraddistingue per la notevole adattabilità alle specificità dei beni stessi. Tale forma di gestione, improntata al principio di sussidiarietà orizzontale, può fornire, per di più, risposta innovativa alla sempre maggiore domanda di attuazione dei diritti culturali, permettendo di concretizzare azioni efficaci per la cultura in generale, con il vantaggio di realizzare una maggiore economicità nei costi di *management*. A ciò si devono aggiungere i benefici per il settore pubblico il quale, senza (o con limitati) costi di gestione riesce a conservare la possibilità di esercitare il suo controllo sui finanziatori/gestori e sulle modalità del loro intervento.

Il *project financing* rappresenta, dunque, la concreta possibilità per i privati, fermo restando i controlli da parte delle pubbliche amministrazioni, di "farsi carico" di funzioni di interesse pubblico. Anche la giurisprudenza amministrativa<sup>22</sup> ha sottolineato che è "indifferente per l'interesse collettivo" la figura del soggetto pubblico o privato che si occupa delle attività connesse con i beni culturali essendo più importante realizzare la migliore amministrazione possibile per questi ultimi. Non sempre la "purezza" dello scopo (tutelare e valorizzare il patrimonio culturale) si contrappone alla logica economica; anzi, in determinati casi, quest'ultima può diventare strumentale alla realizzazione della prima<sup>23</sup>, rappresentando una buona modalità di finanziamento per conservare e gestire il bene e per offrire un servizio migliore ai cittadini e agli utenti.

---

<sup>20</sup> EUROSTAT, *Decision on Treatment of PPP's*, febbraio 2004.

<sup>21</sup> La Commissione è stata istituita il 9 agosto 2013 e ha prodotto una relazione finale il 5 novembre 2013 con proposte di modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>22</sup> In questo senso v. Tar Lazio, sez. II, 2 luglio 1997, n. 1124.

<sup>23</sup> A. L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in *Foro Amm. Cons. di St.*, 2006, p. 2403.