

STEFANIA CAVALIERE*

Project financing e beni culturali

SOMMARIO: 1. Beni culturali e gestione pubblico/privato 2. *Project financing* come forma di partenariato pubblico/privato applicabile ai beni culturali. 3. Considerazioni conclusive.

1. Beni culturali e gestione pubblico/privato

Il settore dei beni culturali ha assunto, dagli anni '80 del secolo scorso, un rilievo economico e sociale sempre maggiore¹. L'evoluzione e la crescita della società ha implicato un profondo cambiamento nel modo di sentire i beni culturali e ha portato, se così si può dire, ad una riconcettualizzazione della loro nozione. Questi ultimi, infatti, sono ormai da considerare come una medaglia formata da due facce: in una, ritroviamo il valore imprescindibile² che ricopre il patrimonio culturale per la vita sociale dei cittadini e, quindi, l'importante fattore di sviluppo spirituale che riveste per la collettività, nell'altra rinveniamo il suo essere risorsa economica capace di generare reddito, occupazione e nuove

*Dottore di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia

¹ A tal proposito, 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, 234 ss.

² G. PITRUZZELLA, La nozione di bene culturale, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2000, par. 2.

forme di lavoro³. Così, il settore dei beni culturali deve confrontarsi sia con criteri di riferimento economici perché detti beni, senza ombra di dubbio, sono importanti attrattori di risorse nel territorio in cui insistono, sia nello stesso tempo tenere conto della necessità (pretesa), riconosciuta a livello costituzionale e legislativo⁴, dei cittadini di fruire e di godere di essi ormai da considerarsi oggetto di nuovi diritti sociali⁵. Per questi motivi, non è pensabile occuparsi del bene culturale solo dal punto di vista economico perché ciò non sarebbe adeguato alla sua particolare natura in quanto, in tal caso, la tutela (che *ex art.* 117 della Costituzione è materia di competenza esclusiva statale), fattore imprescindibile, non solo per la conservazione, ma anche per la fruizione

³ Ricordiamo a tal proposito la legge c. d. Ronchey, l. n. 4/1993.

⁴ Ormai è circostanza nota come fruizione, valorizzazione e tutela dei beni culturali sono considerate attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni secondo quanto espressamente indicato dall'art. 01 del d.l. n. 146/2015. A tal proposito mi sia consentito rinviare a S. CAVALIERE, I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali", in www.rivistaaic.it, n. 3/2017.

⁵ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 125 ss., rileva l'esistenza di un "diritto alla cultura". S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 146 ss., afferma che vi è un "diritto culturale" dei cittadini-utenti inteso come pretesa ad ottenere determinate prestazioni e a godere di determinati beni desumibile dall'art. 9 Cost. Per F. SGRÒ, *La duplice natura dei diritti culturali*, in P. BILANCIA, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulle sostenibilità culturali*, in EA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, 2016, 63, i diritti culturali sono collegati all'articolo 9 Cost. perché, a mente di tale articolo, la Repubblica, deve impegnarsi nella cura, nella promozione e nello sviluppo dei beni e dei dati culturali. Di avviso contrario, invece, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1993, 167, che ritiene "eccessivo" desumere dall'art. 9 Cost. l'esistenza di un diritto alla cultura. Per L. DEGRASSI, *Diritti, libertà e cultura. Un approccio di base*, in www.diritti fondamentali.it, n. 1/2017, la Costituzione Repubblicana ha considerato sin dal 1948 sia i diritti che le libertà culturali.

del bene stesso, potrebbe essere posta in secondo piano, a causa di un suo eccessivo sfruttamento, con il pericolo di snaturare o addirittura danneggiarlo e causare un grave danno a tutta la collettività. Il valore intrinseco dei beni culturali, funzionale e strettamente legato allo sviluppo della persona umana, difatti, impedisce di equipararli ad un qualsiasi strumento della vita economica⁶, sebbene siano anche da considerarsi potenziale fonte di reddito. 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 l'utilizzo economico di essi. Il più delle volte, invero, si è riusciti a realizzare un impiego decisamente più proficuo e razionale del patrimonio culturale quando le Amministrazioni Pubbliche si sono occupate principalmente di vigilare sulla sua salvaguardia in modo da assicurare sempre e comunque la sua fondamentale funzione pubblica e nello stesso tempo gli operatori privati hanno apportato le loro competenze manageriali per utilizzare nel modo migliore le sue potenzialità reddituali. Tutto ciò trova una concreta realizzazione in varie forme di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e tra queste e i privati⁷ che si realizzano spesso con accordi

⁶ G. CARCEA, La funzione economica dei beni culturali: profili giuridici, in M. GIUSTI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova 1994, 473.

⁷ In generale sulle forme di collaborazione pubblico-privato, 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

distinguibili in due grandi categorie: il c.d. partenariato contrattuale⁸ e il c.d. partenariato istituzionale⁹. Il primo riguarda la concessione di lavori e servizi, la locazione finanziaria, la finanza di progetto, insomma tutti 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 pubblici¹⁰.

2. Project financing come forma di partenariato pubblico/privato applicabile ai beni culturali

Una particolare modalità di applicazione del *Public Private Partnership*, da ascrivere, come sopra anticipato, nella categoria del c. d. partenariato

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, 22/07/2016.

⁸ L'art. 180 del codice degli appalti ha, innovando rispetto al precedente codice, fornito un archetipo generale del partenariato pubblico privato contrattuale e ha dedicato la parte IV, Titolo I, proprio a quest'ultimo.

⁹ 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 cit., 55 ss.

¹⁰ La collaborazione tra il settore pubblico e i privati è fenomeno noto e non recente in quanto da sempre il diritto amministrativo contiene disposizioni atte a favorire il coinvolgimento di operatori privati nella realizzazione di compiti di rilievo per la collettività, in questo senso, G. PIPERATA, Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato*, cit., 3.

contrattuale, è il *project financing*¹¹, caratterizzato dal 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"¹².

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 giuridico¹³, spesso

¹¹ 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, 2610 ss.; M. BALDI, Il nuovo modello di project financing introdotto dal D.L. 70/2011, in Urb. e appalt., 2011, 1040 ss.; A. GUZZARDI, I principi comunitari nella giurisprudenza italiana in materia di project financing, in Riv. giur. Mezz., 2012, 416 ss.; S. TOMASI, Struttura e qualificazione del project financing, in Contratti, 2012, 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, 437 ss.; R. CORI, I. PARADISI, Partenariato pubblico privato e 'project financing': il contesto di riferimento, in App. e contr., n. 4/2014, 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, 459 ss.; E. MIGLIACCIO, Problemi costruttivi del project financing. Note preliminari, in www.giustiziacivile.com, n. 7/2018, 1 ss.; A. GIGLIOLA, S. FIDENZIA, Il project financing, in www.italiappalti.it, maggio 2018.

¹² R. CAPUNZO, Argomenti di diritto pubblico dell'economia, Milano, 2005, 273.

¹³ 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, 169 ss., O. BAIONE, F. GROTTI, Il Project Financing per i Beni Culturali italiani, in Ec. e dir. terz., n. 2/2017, 1.

considerato uno strumento per svolgere quelle attività che gli enti pubblici non riescono a realizzare soprattutto a causa delle difficoltà economiche perché utilizzato come soluzione (integrando in fin dei conti una particolare tecnica di finanziamento) per ridurre o superare il loro *deficit* data la sua capacità di “modellarsi” ai più svariati progetti. Il rapporto che nasce da questo particolare contratto si presenta senza dubbio 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 finanziate¹⁴, 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 progetto¹⁵. La fattispecie è piuttosto articolata (la dottrina dominante, difatti, parla di un negozio atipico con causa complessa¹⁶) e consiste in una molteplicità di

¹⁴ 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, 6.

¹⁵ G. MAROTTA, Valorizzazione del patrimonio degli enti locali e forme innovative di raccolta, in La fin. loc. n.7-8/2008, 28.

¹⁶ V. LOPILATO, Trust e project financing, in www.lexitalia.it, dicembre 2002.

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. Il *project financing*, inoltre, pur essendo un contratto, come tale caratterizzato dalle regole di diritto privato e dall'autonomia contrattuale, presenta comunque una commistione di elementi e norme di diritto pubblico poiché ad esso si applicano anche le disposizioni relative al provvedimento amministrativo, atteso che la finanza di progetto è ritenuta una *species* della concessione poiché il soggetto privato ottiene l'affidamento per realizzare o gestire l'opera proprio attraverso un atto amministrativo. Le caratteristiche del *project financing* lo rendono un negozio giuridico molto interessante anche nel campo della gestione dei beni culturali¹⁷, la quale potrebbe avere il vantaggio di essere realizzata senza costi o quasi per la pubblica amministrazione (sempreché l'eventuale appalto venga realizzato in maniera trasparente).

Il nuovo codice degli Appalti nella Parte IV, Titolo I, precisamente nell'art. 183, detta la disciplina relativa al *project financing*, specificando in

¹⁷ Per un'analisi delle opportunità fornite dalla finanza e dal management per valorizzare e tutelare i beni culturali senza gravare totalmente sul bilancio statale, F. PERRINI, E. TETI, *Project financing per l'arte e la cultura*, Milano, 2004.

maniera molto puntuale tutta la procedura da seguire per affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti. Il nuovo articolo ha semplificato la procedura di attuazione della finanza di progetto rispetto alla precedente formulazione¹⁸ rendendola maggiormente conforme alle direttive europee con un accento maggiore agli strumenti di garanzia bancaria e alle modalità di finanziamento e alla definizione degli eventuali rischi. La riduzione delle ipotesi procedurali da quattro a due¹⁹ e lo snellimento del dettato normativo relativo 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, logicamente, considerata la specialità dell'oggetto di tale contratto (il bene culturale), nel rispetto scrupoloso della norme sulla tutela e sulle misure di

¹⁸ La precedente disciplina era stata tacciata di essere un po' macchinosa, contorta e non esaustiva perché caratterizzata da un fitto mosaico di relazioni contrattuali, non univocamente interpretabili, destando perplessità anche riguardo alla conformità con la disciplina comunitaria.

¹⁹ Nell'art. 183 sono state eliminate le procedure più complesse in precedenza previste dall'art. 153 ai commi 15 e 16 e rispettivamente riguardanti la procedura c.d. a doppia gara e la procedura su inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice.

protezione dei beni, come quelle sugli interventi vietati (per es. art. 20 del codice dei beni culturali)²⁰, sugli interventi subordinati ad autorizzazione da parte del Ministero, sulle misure cautelari per interventi inidonei e così via. L'art. 183 di cui sopra prevede, inoltre, che il bando di gara per la finanza di progetto finalizzata alla realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità deve 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 sulla piena realizzazione del principio di trasparenza e pubblicità poiché l'articolo de quo stabilisce che il subentro della società di progetto non costituisce cessione del contratto e che la stessa diventa la concessionaria a titolo originario sostituendo l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente, senza garanzie per l'adempimento degli obblighi assunti dall'originario concessionario.

Mettendo da parte gli aspetti discutibili della nuova disciplina²¹, la quale è ancora troppo recente per comprendere e valutare compiutamente effetti

²⁰ Per P. MICHARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in 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.

²¹ M. GNES, *La semplificazione normativa e amministrativa nel nuovo quadro degli appalti pubblici*, in *Quot. Giur.*, 1 marzo 2016, 3 ss., sostiene 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

e conseguenze, occorre rilevare che, in linea di massima, gli articoli del codice dei beni culturali e del paesaggio sulla gestione dei beni culturali sembrano potersi ben integrare con le norme sulla finanza di progetto. Il comma 5 dell'art. 115 del codice di cui sopra, invero, fa riferimento al "contratto di servizio" che regola i rapporti con i concessionari dell'attività di valorizzazione e che 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*). Allo stesso modo, non bisogna sottacere che non mancano neanche alcuni aspetti delicati, che potrebbero creare qualche difficoltà nell'attuazione pratica dell'utilizzo di questa nuova ipotesi gestionale nel settore. È stato fatto notare²², per esempio, che l'attuale art. 112 del codice dei beni culturali sui piani strategici per la valorizzazione sembrerebbe cozzare o addirittura negare la *ratio* alla base della disciplina del *project financing* poiché il codice su menzionato, a prima vista, non contemplerebbe la partecipazione dei privati imprenditori all'elaborazione di detti piani in quanto il comma 8 dell'articolo di cui sopra prevede che i particolari soggetti cui è affidata l'elaborazione e lo sviluppo dei piani possano

della discrezionalità, ovvero se incrementare le norme (al fine di rendere più chiara la disciplina)".

²² M. VERONELLI, Il project financing nei beni culturali, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2008, 763 ss.

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 Cod., in merito agli accordi sui piani strategici di valorizzazione, specifica che questi devono promuovere “altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati”, con ciò evidenziando come in qualche modo si deve realizzare una partecipazione o una collaborazione degli imprenditori ai piani strategici, che diventa 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 4/12/2007, n. 618, ha avuto modo, in uno specifico contesto²³, di

²³ Nella specie, è stato ritenuto che la riqualificazione di un complesso monumentale situato nel centro della città di Parma, denominato “Ospedale vecchio”, a sede operativa di un progetto culturale incentrato sui temi dei media e della comunicazione denominato “Cittadella della Carta e del Cinema”, nel prevedere la destinazione di parte della superficie complessiva ad uso privato, per l'adibizione ad attività alberghiera, ad esercizi commerciali e ad uffici, non rispondesse alla fondamentale esigenza di una destinazione d'uso coerente con il valore culturale protetto e strumentale al suo pieno godimento da parte della collettività, non assolvendo pertanto a quella funzione di

analizzare tale situazione e di evidenziare che il *project financing* in materia di beni culturali può essere utilizzato dalle pubbliche amministrazioni, ma solo a particolari vincoli e 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 pubblica²⁴.

3. Considerazioni conclusive

La finanza di progetto, quindi, date le sue singolari caratteristiche, sembra integrare uno strumento interessante nella materia *de qua* lasciando aperte molte opzioni nell'ambito dei servizi pubblici locali soprattutto perché le operazioni oggetto di essa sono costituite in funzione e secondo le specifiche caratteristiche dell'opera da realizzare e ciò nel caso dei beni culturali è senz'altro positivo in quanto diventa più facile adeguare la tecnica di gestione alle diverse peculiarità del bene culturale. La disciplina del *project financing* deve, comunque, adeguarsi alle norme di tutela contenute nel codice dei beni culturali e in quelle contenute nel codice degli appalti (per es. gli artt. 145 e ss.), che regolano

"servizio pubblico" prescritta per i "complessi monumentali" di appartenenza pubblica; né che tale destinazione fosse riconducibile alla tipologia dei "servizi aggiuntivi" di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 42 del 2004.

²⁴ Per un commento alla sentenza in oggetto, P. MICHIARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, cit.

il possesso da parte dell'aggiudicatario di requisiti di qualificazione specifici e adeguati a salvaguardare nel migliore dei modi il bene oggetto dell'intervento²⁵. Ciononostante, occorre anche segnalare, che si sono verificati anche aspetti non sempre positivi. È accaduto, infatti, che, a volte, i finanziatori dell'opera si siano riservati il diritto di interferire direttamente nei rapporti contrattuali della società di progetto e che nel regolamento di alcuni contratti si sia previsto il diritto dei finanziatori di sostituirsi alla società in caso di un suo inadempimento. Questa disposizione, a prima vista, sembra non si concili completamente 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 di impresa, in termini di quantità e qualità del servizio, fissando livelli tariffari che in alcune circostanze rendevano non remunerativa l'attività per i privati tanto che, spesso, si è reso necessario prevedere il pagamento di un canone di esercizio da parte

²⁵ 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), sono 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.

delle stesse pubbliche amministrazioni²⁶ al fine di rendere più appetibile la partecipazione degli imprenditori al progetto. E' 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*, che hanno dato vita a effetti "distorsivi". Per esempio, è stato utilizzato il *project financing* per attuare progetti senza far risultare l'investimento nel bilancio pubblico (poiché il contratto in oggetto prevedeva un'assenza di rischio per l'amministrazione) realizzando, così, nella pratica una dilazione dei costi, i quali (pericolosamente) si riflettono nel tempo sulle passività dell'ente. Tale situazione ha destato serie preoccupazioni tanto che pure l'Eurostat, per evitare una cattiva interpretazione dei conti pubblici, in una decisione del febbraio 2004²⁷ ha dovuto precisare, anche con riferimento al *project financing*, 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. E' 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 Settis²⁸,

²⁶ Per un approfondimento sulle problematiche del project financing in Italia si v., 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.

²⁷ EUROSTAT, Decision on Treatment of PPP's, febbraio, 2004.

²⁸ La Commissione di cui sopra, presieduta dal professor Salvatore Settis, composta dal professor Giuliano Amato, dal capo dell'Ufficio legislativo del MIBACT, Paolo Carpentieri, dal direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise, Gino Famiglietti e da Maria Laura Maddalena, Magistrato del Tar, è stata istituita il 9 agosto

istituita nel 2013 per studiare ed 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.

Ciò non meraviglia poiché, dall'analisi di questo nuovo modo di cogestione pubblico-privato si desume che il *project financing*, se debitamente utilizzato, risulta favorire una migliore qualità dell'azione pubblica nel settore dei beni culturali e realizzare un'interessante adattabilità alle specificità dei beni, i quali necessitano, in effetti, in certe circostanze, di normative più "flessibili". Tale forma di gestione, improntata al principio di sussidiarietà orizzontale, può fornire, per di più, un'innovativa ed efficiente risposta 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 non trascurabili benefici per il settore pubblico il quale, senza (o con limitati) costi di gestione, comunque, riesce a conservare sempre la possibilità di esercitare il suo controllo sui finanziatori/gestori e sulle modalità del loro intervento.

Alla luce di quanto esposto, il *project financing* si pone, dunque, come un esempio evidente della possibilità che i privati possano, con le dovute cautele e con precisi controlli da parte delle Pubbliche Amministrazioni, farsi carico di funzioni di interesse pubblico con utili vantaggi economici

2013 e ha prodotto una relazione finale il 5 novembre 2013 con proposte di modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

e sociali per la collettività. Da tutto questo emerge, di conseguenza, che il privato, nel settore del patrimonio culturale, non debba essere demonizzato a tutti i costi per paura che possa perseguire esclusivamente il proprio tornaconto e fare un uso, per così dire, “scellerato” dei beni o contrario alla loro stessa “essenza”²⁹. D'altra parte, anche la giurisprudenza amministrativa³⁰ 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 di tutto 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 di esso³¹, rappresentando una buona modalità di finanziamento per conservare e gestire il bene e per offrire un servizio migliore ai cittadini.

²⁹ Non si dimentichi che anche nel Rinascimento le grandi famiglie di banchieri hanno lasciato testimonianze del proprio talento finanziario non solo accumulando fortune ma anche traducendole in opere d'arte.

³⁰ In questo senso Tar Lazio, sez. II, 2 luglio 1997, n 1124.

³¹ A. L. TARASCO, La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia, in *Foro Amm. Cons. di St.*, 2006, 2403.