

# I modelli di Partenariato Pubblico-Privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali come strumento per la creazione di ecosistemi innovativi e di sviluppo economico e sociale

di Matteo Pignatti

**Abstract:** *Public-Private Partnership in the cultural heritage sector as a tool for innovative ecosystems and economic and social development* – Cultural heritage can be a resource for the economic, social and cultural development of local community. In fact, the economic sector around cultural heritage includes a set of services that go beyond the management of the single asset/monument/building, and allow the reuse of cultural heritage for its efficient valorization. Local authorities have shown an interest in using PPP models to enhance their cultural heritage and regenerate territorial areas as an economic tool, capable of positively affecting the tourism sector, and the urban policies of local authorities, through forms of urban regeneration. At the same time PPP in the cultural sector originate peculiar forms of collaboration in which the divergent interests of the partners find, a common point, in the achievement of the goals of the partnership.

91

---

**Keywords:** PPP, Cultural heritage, Economic development, Social development, Competition.

## 1. I beni culturali come risorsa per lo sviluppo economico e sociale

Il “patrimonio culturale”, quale insieme dei manufatti fisici e immateriali di un gruppo o di una società ereditati dalle generazioni passate, mantenuti nel presente e conferiti a beneficio delle generazioni future<sup>1</sup>, comporta un diritto di ogni individuo (inteso quale singolo e come collettività) di beneficiare della vita culturale della sua comunità e di partecipare in piena libertà “alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di condividere nel progresso

---

<sup>1</sup> Il Patrimonio Culturale può essere considerato come espressione dei modi di vivere di una comunità e tramandati di generazione in generazione, inclusi costumi, pratiche, luoghi, espressioni e valori artistici. Si v. la prima riunione dei Ministri della Cultura del G7, insieme a rappresentanti dell'UE e dell'UNESCO, svolta sotto la Presidenza italiana del G7, Firenze, 30-31 marzo 2017, che ha portato alla pubblicazione di una dichiarazione congiunta su “Culture as an instrument for dialogue among Peoples”. In dottrina L. Casini, *The future of (international) cultural heritage law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2018, 1–10; C. Vitale, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. Casini (cur.), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010, 171.

scientifico e nei suoi benefici”<sup>2</sup>. Tale posizione giuridica, richiamata e specificata a livello internazionale<sup>3</sup> ed europeo<sup>4</sup>, costituisce una base per l'identificazione di una nozione di “patrimonio culturale” condivisa<sup>5</sup> e volta a superare le possibili diversità degli ordinamenti giuridici nazionali.

I beni culturali possono quindi costituire una risorsa per lo sviluppo economico, sociale e culturale della comunità, quindi la durabilità della cultura e la loro gestione sostenibile costituisce una scelta strategica per il futuro<sup>6</sup>.

La possibilità di fruire di tale posizione giuridica soggettiva richiede la corretta conservazione dei “beni culturali” e una loro valorizzazione in una prospettiva dinamica e produttiva, che prenda in considerazione l'intero settore economico e attragga forme di investimento per consentire il generale diritto alla fruizione del patrimonio culturale esistente mediante forme innovative di gestione volte ad una sostenibilità economica, ambientale e sociale dell'attività.

La globalizzazione, lo sviluppo tecnologico, l'economia e il cambiamento demografico sono fattori che incidono direttamente sulla conservazione degli ambienti urbani storici rendendo più complessa la conservazione e la gestione degli edifici e dei monumenti storici di proprietà pubblica, ma la loro valorizzazione costituisce altresì un'opportunità per favorire forme di sviluppo economico e sociale innovative e creare ecosistemi di innovazione<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1948, art. 27. In dottrina: R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. Amm.*, 2016, 495-510; E. Stamatopoulou, *Cultural rights in international law: article 27 of the UDHR and beyond*, Leiden-Boston, 2007, 37 s. A livello internazionale, si v. anche la definizione di “beni culturali” contenuta nella Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato sottoscritta all'Aia nel 1954.

<sup>3</sup> Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966; Convenzione on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro Convention), 27 ottobre 2005, art. 1, par. I, lett. a). Nell'ordinamento giuridico italiano, cfr. l. 25 ottobre 1977, n. 881. In dottrina: E. Craig, *A right to cultural identity in a UK Bill of Rights?*, in *European Public Law*, 2013, 689 s.; Y. Donders, *Study on the legal framework of the right to take part in cultural life*, in Y. Donders, V. Volodin (cur.) *Human Rights in Education, Science and Culture: Legal Developments and Challenges*, UNESCO/Ashgate, dicembre 2007, 231; R. Stavenhagen, *Cultural Rights: A Social Science Perspective*, in A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds) *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, 2001, 85 s.

<sup>4</sup> TUE, art. 3, in cui, tra gli obiettivi prioritari dell'UE, figura l'impegno a rispettare “la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e [a vigilare] sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”. Si v. anche TFUE, art. 6, secondo cui le competenze dell'Unione europea in materia di cultura sono finalizzate a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

<sup>5</sup> Commissione UE, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*, 22 luglio 2014.

<sup>6</sup> Consiglio UE, *Conclusioni relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile*, 21 maggio 2014.

<sup>7</sup> Consiglio UE, *Conclusions on cultural heritage as a strategic resource for a sustainable Europe*, 21 maggio 2014; Commissione UE, *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*, 22 luglio 2014.

Il settore economico che ruota attorno ai beni culturali comprende infatti un insieme di servizi (forniti da soggetti giuridici pubblici e privati – es. *facility management*, mobilità e trasporto, sicurezza, alberghiere e di ristorazione, guide turistiche, attività educative, sostegno alla disabilità, eventi musicali, iniziative di *civic engagement*) che vanno oltre la gestione del singolo bene/monumento/edificio, e consentono il riuso del patrimonio culturale per una sua efficiente valorizzazione. Questo processo richiede un approccio basato sulle caratteristiche della comunità di riferimento, sulle possibilità di attrarre risorse (dal mercato e dal territorio), sui possibili utenti, e sul livello di digitalizzazione e l'analisi dei dati (che forniscono dati per l'efficiente gestione dei beni)<sup>8</sup>.

In tale contesto fattori quali l'introduzione di vincoli di bilancio dovuti alla crisi economica, l'elevato debito pubblico (presente in molti ordinamenti) e la contrazione della finanza pubblica incidono sulla corretta gestione dei beni culturali (collezioni museali, siti archeologici, palazzi e case, ecc.) e sulla possibilità di sfruttare il loro potenziale economico e sociale<sup>9</sup>.

Nello stesso modo, economie emergenti ed in via di sviluppo hanno individuato nel "patrimonio culturale" di altri Stati, delle opportunità di investimento, con l'obiettivo di promuovere il turismo e lo scambio culturale<sup>10</sup>. Il contributo di soggetti giuridici privati nel finanziamento del settore dei beni culturali svolge così un ruolo sempre più attivo partecipando al finanziamento ed alla gestione diretta di beni culturali e rendendo la cooperazione tra imprese e la cultura una prassi consolidata<sup>11</sup>.

Gli investimenti ed il finanziamento di interventi sul patrimonio culturale hanno un impatto diretto sulla crescita economica e indirettamente consente la creazione di nuovi posti di lavoro e la rigenerazione di aree urbane, con conseguenti benefici sociali ed economici a lungo termine. Questi benefici incoraggiano la ricerca di modelli di finanziamento alternativi (quali i c.d. "*cultural arbitrage*", collaborazioni transfrontaliere tra governi, istituzioni finanziarie e imprese che consentono a Paesi con scarse dotazioni

---

<sup>8</sup> J.-B. Auby, *Droit de la Ville*, Paris, 2016; S. Andreani, F. Bianconi, M. Filippucci, A. Sayegh, *Responsive cities: tecnologie digitali, spazi interattivi ed esperienze urbane aumentate*, in G. F. Ferrari (cur.) *La prossima città*, Milano, 2017, 426 s.

<sup>9</sup> In questi Stati si è inoltre assistito ad un processo di decentramento delle funzioni pubbliche relative ai beni culturali, riducendo il ruolo dei governi centrali in favore degli altri livelli di governo e, soprattutto, al settore privato. A. Klamer, L. Petrova, A. Mignosa, *Financing the Arts and Culture in the European Union*, report per il Parlamento UE, 2006, in [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-CULT\\_ET%282006%29375309](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-CULT_ET%282006%29375309).

<sup>10</sup> ESPON, *The Material Cultural Heritage as a Strategic Territorial Development Resource: Mapping Impacts Through a Set of Common European Socio-economic Indicators*, 2019, in [www.espon.eu/cultural-heritage](http://www.espon.eu/cultural-heritage).

<sup>11</sup> Parlamento UE, *Structural and Cohesion Policies, Encouraging Private Investment in the Cultural Sector. Study*, 2011, in cui si osserva che "mixed funding economy of arts and culture could raise new perspectives for the sustainability of cultural sector activities instigated a pressure for finding other sources to complement public funds and encourage their use".

finanziarie di tutelare, conservare e valorizzare alcuni patrimoni culturali, condividendone il patrimonio economico ed avere ulteriori vantaggi economici favorendo investimenti in questo settore)<sup>12</sup>.

Forme di *public-private partnership* assumono connotazioni proprie nella gestione e valorizzazione dei beni culturali, dove il coinvolgimento di soggetti giuridici privati consente la disponibilità di risorse, professionalità e lo svolgimento di attività (investimenti individuali, joint venture con fondazioni bancarie per l'erogazione di contributi)<sup>13</sup>, per la crescita e lo sviluppo del territorio di riferimento

I modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) costituiscono strumenti giuridici per finanziare progetti del settore pubblico, che richiedono investimenti in infrastrutture che possono avere una rilevanza economica (autostrade, ferrovie, aeroporti, porti marittimi) o sociale (scuole, ospedali, musei e edifici storici di interesse pubblico che possono richiedere un riutilizzo).

I partenariati pubblico-privati a differenza dalle forme di "privatizzazione", intese come condivisione o alienazione di beni pubblici a società private<sup>14</sup>, si sostanziano in un rapporto giuridico in cui soggetti giuridici privati collaborano con la pubblica amministrazione. In tale rapporto giuridico gli operatori economici agiscono come finanziatori e partner tecnici, offrendo il loro *know-how* per la strategia di realizzazione e di gestione di un'opera o di un servizio, al fine di preservare e migliorare il settore, ma anche di permettere una maggiore distribuzione del valore tra tutti gli attori. I soggetti pubblici definiscono gli obiettivi di pubblico interesse da perseguire (circoscrivendo anche gli eventuali limiti, quali parametri qualitativi e di prezzo) e dell'efficacia dell'azione svolta (comunemente si persegue una maggiore qualità ed efficienza nella gestione dei beni e servizi oggetto delle attività) per apportare dei benefici per i cittadini, destinatari finali di opere e servizi.

In tale contesto i differenti interessi perseguiti dai partner privati (ad

<sup>12</sup> Si v. Interreg Central Europe - Financing impact on regional development of cultural heritage valorisation - Finch, *Living document on financial instruments and regulatory frameworks for the introduction of partnership with private sector*, 2020, in [www.interregeurope.eu/fileadmin/user\\_upload/tx\\_tevprojects/library/file\\_1589466334.pdf](http://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1589466334.pdf).

<sup>13</sup> Think Papers Collection, *Public-Private Partnerships for Cultural Heritage: Opportunities, Challenges, Future Steps*, in [www.digitalmeetsculture.net/wp-content/uploads/2016/04/rch\\_thinkpapers\\_07.pdf](http://www.digitalmeetsculture.net/wp-content/uploads/2016/04/rch_thinkpapers_07.pdf).

<sup>14</sup> L'inalienabilità dei beni demaniali (art. 823, c.c.) risulta parzialmente derogata dal d.lgs. n. 42 del 2004, art. 55, infatti, taluni di questi beni possono essere venduti previa autorizzazione ministeriale, purché sia assicurata una destinazione d'uso compatibile con il carattere storico ed artistico dei beni stessi, tale da non recare danno alla loro conservazione. Cons. St. VI, 8-4-2016, n. 1396, in cui si chiarisce come l'autorizzazione all'alienazione di immobili del patrimonio culturale definisce altresì le condizioni di fruizione pubblica, tenuto conto della situazione conseguente alle precedenti destinazioni d'uso. In dottrina: D. Sorace, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, 2003. Per aspetti connessi alle finalità per cui si prevede l'uscita del bene dal patrimonio dello Stato si v. L. Mercati, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009.

es. un vantaggio economico anche in termini di immagine, la necessità di rendere attrattiva per i lavoratori o per il commercio una regione) ed i partner pubblici (quale il perseguimento di finalità di pubblico interesse) rischiano in alcuni rapporti di PPP di pregiudicare il rapporto collaborativo che dovrebbe contraddistinguere il partenariato.

La costituzione di PPP richiede una valutazione preliminare, completa e trasparente, dei progetti, dei costi, dei ricavi e dei benefici su orizzonti temporali adeguati rispetto alla vita tecnica delle opere (cioè il rispetto dei tempi e delle modalità di realizzazione del progetto come condizioni per il raggiungimento dei flussi di cassa previsti) e comporta la distribuzione dei rischi tra i partner.

I modelli di PPP, nel settore dei beni culturali, possono trovare applicazione in differenti modalità o sfruttando differenti istituti giuridici<sup>15</sup>. Possono avere ad oggetto il supporto ai musei (come in Austria), il supporto alle collezioni museali e lo sviluppo delle politiche del patrimonio (ad esempio nei Paesi Bassi) o la tutela del patrimonio storico-culturale da parte delle fondazioni bancarie (Spagna), svolgendo un ruolo chiave nello sviluppo sociale ed economico e sociale di un'area territoriale, ovvero nell'attrarre e promuovere realtà imprenditoriali (anche non direttamente operanti nel settore culturale) e nella creazione di nuove opportunità di lavoro. Gli enti locali territoriali hanno evidenziato un interesse a ricorrere a questo tipo di strumenti al fine di valorizzare il proprio patrimonio culturale mediante accordi a lungo termine con il settore privato. Tali accordi, se direttamente forniscono l'opportunità di trovare risorse e collaborazioni sul territorio per valorizzare i beni culturali presenti sul territorio, indirettamente costituiscono uno strumento economico, capace di incidere positivamente sul settore turistico, e sulle politiche urbanistiche degli enti locali, mediante forme di rigenerazione urbana.

L'assenza di una definizione e di vincoli giuridici comuni, in un contesto economico sempre più caratterizzato dalla globalizzazione, comporta la necessità di uniformare il concetto e la disciplina applicabile a tali modelli giuridici al fine di dare una maggiore certezza al mercato ed incentivarne l'utilizzo.

## 2. I Partenariati Pubblico-Privati nel settore dei beni culturali: il contesto giuridico internazionale ed europeo

I beni culturali hanno assunto nel contesto internazionale una portata ampia e risultano direttamente collegati ai diritti umani ed al concetto di democrazia in ragione della stretta connessione tra questi e la comunità di

---

<sup>15</sup> Sui PPP come fenomeno complesso e non relative ad un unico istituto giuridico si v. tra i tanti: M. P. Chiti, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in *Il Partenariato Pubblico-Privato*, a cura di M.P. Chiti, Napoli, 2009, 1 e s.; Id., *Luci, ombre e vaghezze nella disciplina del Partenariato Pubblico-Privato*, in *Il Partenariato Pubblico-Privato*, a cura di M.P. Chiti, Bologna, 2005, 7 e s.

riferimento<sup>16</sup>.

A livello internazionale si è osservato che “*the cultural sector offers a great and unexplored potential for partnerships*” per colmare il deficit di finanziamento degli enti pubblici e fornire interessanti opportunità di investimento per il settore privato, garantendo comunque il rispetto delle comunità locali dal punto di vista sociale ed ambientale<sup>17</sup>. Si è altresì tentato di realizzare una integrazione tra le differenti discipline nazionali anche mediante la formazione di specifiche professionalità<sup>18</sup>.

96

I PPP comportano un differente approccio delle amministrazioni pubbliche al mercato, in quanto rappresentano “accordi a lungo termine tra il governo e un partner privato in base ai quali il partner privato fornisce e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale, condividendo i rischi associati”<sup>19</sup>.

Le molteplici definizioni attribuite ai PPP consentono di individuare dei caratteri ricorrenti che costituiscono elementi comuni di questa forma di collaborazione.

La presenza di soggetti giuridici sia pubblici che privati, e la condivisione tra questi di competenze e beni, risorse, rischi, responsabilità<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Consiglio d'Europa, *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (Faro Convention), 2005. Il preambolo della convenzione (Recital 4) riporta che: “The member States of the Council of Europe, [...] [...] Recognising that every person has a right to engage with the cultural heritage of their choice, while respecting the rights and freedoms of others, as an aspect of the right to freely participate in cultural life enshrined in the United Nations Universal Declaration of Human Rights (1948) and guaranteed by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)”. Si v. anche: Consiglio d'Europa, *La Convenzione di Faro: la via da seguire per il patrimonio culturale*, 2020, in [rm.coe.int/la-convenzione-di-faro-la-via-da-seguire-per-il-patrimonio-culturale/1680a11087](http://rm.coe.int/la-convenzione-di-faro-la-via-da-seguire-per-il-patrimonio-culturale/1680a11087). E. Baroncini, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, Bologna, 2021, accessibile in [buponline.com/az13zg/uploads/woocommerce\\_uploads/d-1-749-baroncini-tutela-e-valorizzazione-1\\_compressed.pdf](http://buponline.com/az13zg/uploads/woocommerce_uploads/d-1-749-baroncini-tutela-e-valorizzazione-1_compressed.pdf).

<sup>17</sup> UNESCO, atti del convegno *Public Private Partnerships in Culture Sector*, maggio 2013, in [www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/hangzhou-congress/public-private-partnerships-in-culture-sector/](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/hangzhou-congress/public-private-partnerships-in-culture-sector/).

<sup>18</sup> Si v. l'attività della United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) - Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), istituita nel 1947 dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite con l'obiettivo di promuovere l'integrazione economica paneuropea, si propone di migliorare le competenze dei governi nell'individuare, negoziare, gestire e attuare con successo progetti PPP (cfr. [www.unece.org/ceci/ppp.html](http://www.unece.org/ceci/ppp.html)). M.T. Adekilekun, C.C. Gan, Cao Fuguo, *International legislative frameworks for public-private partnerships: an evaluation*, in *P.P.L.R.* 2018, 1, 33-50.

<sup>19</sup> OECD, *OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, 2016. National Council (of America) for PPP, 2010, National Council (of America) definisce il PPP come un “accordo contrattuale tra un ente pubblico (federale, statale o locale) e un ente del settore privato. Attraverso questo accordo, le competenze e le risorse di ciascun settore (pubblico e privato) sono condivise nell'erogazione di un servizio o di una struttura ad uso del pubblico in generale. Oltre alla condivisione delle risorse, ciascuna parte condivide i potenziali rischi e benefici derivanti dall'erogazione del servizio e/o della struttura”.

<sup>20</sup> Sulla condivisione delle cd tre “R”: Risorse, Responsabilità e Rischi, si v.: THINK

e benefici, comporta considerazioni connesse ai possibili vantaggi che conseguono gli operatori economici che si rapportano con la pubblica amministrazione. In tale contesto bisogna considerare come nel settore privato le risorse utilizzate comunemente risponderanno a criteri di mercato (mentre nel caso del settore pubblico le risorse rispondono al pubblico interesse) ed il relativo utilizzo sarà influenzato da valutazioni di opportunità connesse a successivi benefici (a carattere economico, sociale o di immagine). I differenti interessi dei soggetti giuridici pubblici incidono sul rapporto collaborativo del partenariato.

La durata del rapporto giuridico che si viene a creare rileva in termini di sostenibilità del rapporto di partenariato incidendo sul suo equilibrio economico-finanziario.

Il beneficio per la collettività di riferimento costituisce ulteriore elemento comune che nel settore dei beni culturali può assumere una particolare rilevanza, soprattutto ove gli interventi siano volti a realizzare forme di sviluppo territoriale. Nella fase preliminare la società costituisce un interlocutore qualificato per la definizione congiunta degli obiettivi del partenariato, potendo eventualmente prendere parte alle attività dello stesso in differenti forme (es. mediante associazioni rappresentative). La presenza sul territorio e, in alcuni casi, la condizione di utenti delle prestazioni rese dal partenariato, rende la collettività di riferimento rilevante anche in sede di monitoraggio sulla correttezza delle attività svolte.

Tali elementi devono inoltre essere declinati nel diritto europeo e negli ordinamenti giuridici nazionali dove i PPP, inizialmente intesi come una “cooperation between the public and private sectors for the development and operation of infrastructure for a wide range of economic activities”<sup>21</sup>, iniziavano a trovare un maggiore utilizzo e comportano investimenti economici rilevanti. Nell’Unione Europea, dagli anni 1990 al 2016, risultano conclusi 1749 partenariati pubblico-privati per un valore di 336 miliardi di euro<sup>22</sup>.

La rilevanza assunta dai PPP aveva portato nel 2004 a discutere di tale istituto in relazione al contesto giuridico dei contratti pubblici (appalti pubblici e contratti di concessione), sottolineando che lo sviluppo del PPP può essere generalmente considerato come parte di un cambiamento più ampio del ruolo dello Stato nell’economia, passando da un ruolo di operatore diretto a quello di organizzatore, regolatore e controllore<sup>23</sup>. Il confronto

---

PAPERS COLLECTION, *Public-Private Partnerships for Cultural Heritage: Opportunities, Challenges, Future Steps*, cit.

<sup>21</sup> Parlamento UE, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B, *Structural and Cohesion Policies, Encouraging Private Investment in the Cultural Sector. Study*, cit.; Commissione UE, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, marzo 2003.

<sup>22</sup> Corte dei Conti UE, *Special report, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, n. 9/2018. Per ulteriori dati statistici sull’utilizzo dei PPP si v. EPEC/Eurostat, *Guide on the Statistical Treatment of PPPs*, 2016.

<sup>23</sup> Commissione UE, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto*

aveva consentito di prendere in considerazione nel diritto europeo alcuni elementi che normalmente caratterizza un rapporto di PPP in ambito internazionale (in particolare previsti nel *National Council of America for PPP* del 2010)<sup>24</sup>, giungendo a qualificare i PPP come “contratti a lungo termine tra due unità, per cui una unità acquista o costruisce un bene o un insieme di beni, lo gestisce per un periodo e poi consegna il bene a una seconda unità. Tali accordi sono generalmente tra un'impresa privata e il governo, ma sono possibili altre combinazioni, con una società pubblica come parte o un'istituzione privata senza scopo di lucro come seconda parte”<sup>25</sup>.

La collaborazione tra pubblico e privato è una delle espressioni più evidenti del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>26</sup>, che richiede un

---

*comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, 30 aprile 2004, in cui ci si riferisce ai PPP come “a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio”.

<sup>24</sup> *i2010 European Digital Libraries Initiative*, maggio 2008. In relazione agli ulteriori documenti europei: Commissione UE, *Comunicazione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, 15 novembre 2005; Parlamento UE, *Resolution on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*, 16 ottobre 2006; Commissione UE, *Comunicazione interpretativa della commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, 5-2-2008; Commissione UE, *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, 27-1-2011.

<sup>25</sup> Reg. UE, n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, art. 15.41. Cfr. anche: C. H. Bovis, *Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2013, 186.

<sup>26</sup> La sussidiarietà orizzontale esprime il criterio di ripartizione delle competenze tra enti locali e soggetti privati, partendo dal presupposto che la cura dei bisogni collettivi e le attività di interesse generale sono direttamente fornite dai cittadini (anche organizzate in forma associativa) e i poteri pubblici intervengono in relazione ad attività sussidiarie, di programmazione, di coordinamento e, se del caso, di gestione. Nell'ordinamento giuridico europeo cfr. TUE, art. 11, par. I, secondo cui le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. In relazione all'ordinamento giuridico italiano: Costituzione Italiana, art. 118, par. 4. In dottrina, si vedano *ex multis*: F. Pizzolato, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi - M. Olivetti (cur.), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 151 e s.; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002; P. Duret, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus-Rivista di scienze giuridiche*, 2000; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2003; A. Poggi, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2005; A. D'Atena *Sussidiarietà e sovranità*, in Id. (cur.), *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 15 e s.; L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Cacucci editore, Bari, 2006; S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 2006; V. Tondi della Mura, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in *Federalismi.it*, 2007; F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007; C. Napolitano, *Il*

cambiamento nel ruolo della pubblica amministrazione in alcuni ordinamenti giuridici nazionali e nel modo in cui questa si rapporta con i soggetti giuridici privati al fine di favorire un rapporto collaborativo tra le parti che possa essere di stimolo per l'economia e la società. Questo fattore costituisce un elemento di complessità che comporta un bilanciamento tra principi e libertà garantite a livello europeo<sup>27</sup> e nazionale con la necessità per la singola amministrazione di rapportarsi con il mercato in maniera efficiente. In questo senso, la costituzione di PPP deve avvenire senza porre in essere condotte elusive della concorrenza<sup>28</sup> e, per tale motivo, può richiedere l'applicazione della disciplina UE in materia di procedure di scelta del contraente<sup>29</sup>. Tali aspetti avevano comportato la necessità di chiarire il concetto di PPP alla luce della nozione di “appalto pubblico” e “concessione”<sup>30</sup> distinguendo PPP istituzionali<sup>31</sup> e PPP contrattuali<sup>32</sup>. La stretta connessione dei PPP con i contratti pubblici, è apparsa rilevante anche in relazione alla discussione sulla “modernizzazione” della disciplina dei contratti pubblici che aveva portato all'approvazione delle Direttive sugli Appalti Pubblici del 2014<sup>33</sup> (che avevano abrogato la precedente disciplina del 2004<sup>34</sup>, e avevano introdotto una disciplina per i contratti pubblici di concessione<sup>35</sup>). La mancata previsione di una nozione di PPP in tali testi, ha

---

*partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, 2019, in [dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/08/Napolitano-Il-partenariato-pubblico-privato-nel-diritto-dei-beni-culturali-vedute-per-una-sua-funzione-sociale.pdf](http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/08/Napolitano-Il-partenariato-pubblico-privato-nel-diritto-dei-beni-culturali-vedute-per-una-sua-funzione-sociale.pdf).

<sup>27</sup> A titolo esemplificativo: la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi ed i principi di trasparenza, di parità di trattamento, di proporzionalità e di mutuo riconoscimento.

<sup>28</sup> L. Degrossi, *Cultural Services and Constitutional Purposes (Italy and EU)*, in *European Review of Public Law*, 2014, 657 e s.

<sup>29</sup> Al fine di evitare una elusione delle procedure previste per la scelta del contraente nell'ambito di contratti di appalto pubblico e di concessione. CGCE 12 luglio 2001, *Scala*, in C-399/98, p.ti 53 - 55.

<sup>30</sup> Contratti di concessione (Dir. UE 2014/23): l'utente finale del servizio/opera paga direttamente il partner privato, senza (o ridotto) compenso da parte del settore pubblico (il rischio operativo di natura economica comporta la possibilità di non recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi sono a carico dell'operatore economico privato)

<sup>31</sup> PPP istituzionali (*joint venture*): si intende una specifica tipologia di PPP in cui soggetti pubblici e private costituiscono un soggetto a capitale misto in cui il soggetto privato partecipa attivamente alla gestione degli appalti affidati alla *partnership*.

<sup>32</sup> PPP contrattuali sono individuati quando i rapporti giuridici tra le parti sono regolati da un contratto ed il rischio operativo di natura economica è trasferito all'operatore economico privato. Si v. Commissione UE, *Green Paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, 30-4-2004.

<sup>33</sup> Il riferimento è alla: Dir. UE 24/2014, per i contratti pubblici di appalto nei settori ordinari; Dir. UE 25/2014, per i contratti pubblici di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

<sup>34</sup> Rispettivamente la Dir. CE 18/2004 per i settori ordinari e la Dir. CE 17/2004 per i settori speciali.

<sup>35</sup> Dir. UE 23/2014, per i contratti pubblici di concessione. In dottrina: P. Bogdanowicz, *Regulation of PPP and concessions in European Union Law – different but equal?*, in P. Bogdanowicz, R. Caranta, P. Telles (cur.), *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*, Cheltenham, 2020, 1 e s.

evidenziato una preferenza per la Commissione UE alla sola disciplina dei principali istituti riconducibili a tale modalità operativa<sup>36</sup>.

Tuttavia si osserva come la cooperazione tra la parte pubblica e quella privata, se risulta sovente insita nel rapporto sociale che si viene a creare in un cd PPP istituzionalizzato, pare in alcuni casi pregiudicata in un PPP contrattuale. In tale ultima circostanza il rapporto di cooperazione tra le parti non sempre risulta compatibile con fattispecie contrattuali dove il carattere oneroso rende le parti portatrici di interessi opposti<sup>37</sup>.

Sempre a livello europeo, la ricerca di uniformare l'utilizzo dei PPP nei singoli ordinamenti giuridici nazionali ha portato alla creazione di apposite *guidebooks*<sup>38</sup> ed al finanziamento di progetti, che soprattutto in materia di beni culturali, hanno visto sviluppare forme di cooperazione tra autorità di differenti Stati per la diffusione delle *best practices*<sup>39</sup>, anche in considerazione

---

<sup>36</sup> M. P. Chiti, *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, in [www.studiolegalechiti.it/publicazioni/3/5/2016/mario-p-chiti-il-partenariato-pubblico-privato-e-la-nuova-direttiva-concessioni](http://www.studiolegalechiti.it/publicazioni/3/5/2016/mario-p-chiti-il-partenariato-pubblico-privato-e-la-nuova-direttiva-concessioni), 2016, in cui si riconduce questo cambiamento nelle politiche UE sui PPP anche all'intensità del dibattito tra il 2004 ed il 2014 e a motivazioni di tipo finanziario.

<sup>37</sup> Se tali forme di PPP sono comunemente ricondotte alla contrattualistica pubblica (come nell'ordinamento giuridico italiano) e la loro attuazione richiede specifiche professionalità di carattere tecnico-economico e giuridico, la loro costituzione deve muovere da una condivisione degli obiettivi con le imprese e con la società per favorire un coinvolgimento che eviti gli effetti distorsivi dovuti alla presenza di interessi contrapposti tra le parti coinvolte. Nell'ordinamento giuridico italiano cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, c. I, let. eee). I contratti PPP sono definiti come un contratto stipulato per iscritto, con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono ad uno o più operatori economici, per un determinato periodo, un insieme di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, ovvero della prestazione di un servizio connesso alla fruizione dell'opera stessa, con assunzione del rischio da parte dell'operatore secondo modalità individuate in contratto. ANAC, *Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opera pubbliche in partenariato pubblico privato*, 2021. Il PNRR italiano pare riconoscere alle forme di collaborazione tra pubblico e privato un'importanza primaria per perseguire una crescita economica fondata sulla ricerca e l'innovazione. In particolare, tali interventi, sono diretti a consolidare la ricerca e favorire la diffusione di modelli organizzativi innovativi. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR italiano, 2021, è accessibile in [www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf). In dottrina: M. Clarich, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere Giur.*, 2021, 8-9, 1025; F. Bassanini, *Il PNRR e gli investimenti infrastrutturali in Italia*, in *Astrid*, 19 aprile 2021; L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *AIPDA FORUM Next Generation EU*, 1° aprile 2021; M. Macchia, *La governance del piano di ripresa*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 733 e s.

<sup>38</sup> European PPP Expertise Centre - EPEC, *PPP Guide*, 2015, in [www.eib.org/epc/g2g/index.htm](http://www.eib.org/epc/g2g/index.htm).

<sup>39</sup> A titolo esemplificativo si v. Interreg Central Europe - Financing impact on regional development of cultural heritage valorisation - Finch, *Living document on financial instruments and regulatory frameworks for the introduction of partnership with private sector*, 2020, in [www.interregeurope.eu/fileadmin/user\\_upload/tx\\_tevprojects/library/file\\_1589466334.pdf](http://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1589466334.pdf);

della possibilità di combinare i PPP con altri fondi europei (es. fondi strutturali e di coesione) per il perseguimento delle *policies* europee<sup>40</sup>.

### 3. I modelli di PPP negli Stati membri dell'UE

Lo studio e la definizione preliminare dei termini contrattuali che disciplineranno un PPP può comportare una analisi dei possibili partner (pubblici o privati) che si ritiene opportuno coinvolgere, un confronto con la cittadinanza e gli stakeholder rilevanti, lo sviluppo di una matrice di rischio e un'analisi commerciale e finanziaria dettagliata. Questa fase preliminare consente di determinare tutti gli aspetti dell'accordo PPP (ad esempio responsabilità, allocazione del rischio<sup>41</sup>, meccanismo di pagamento), lo strumento giuridico maggiormente idoneo al perseguimento delle finalità volute ed il conseguente regime a cui saranno vincolate le parti.

L'insieme variegato ed eterogeneo delle differenti tipologie contrattuali in cui può essere sviluppato un PPP, molti dei quali definiti a livello nazionale, comporta l'applicazione di regimi giuridici variegati e l'attribuzione, ai singoli partner, di ruoli, responsabilità e funzioni differenti.

La rilevanza dei principi sanciti dai Trattati UE (libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e concorrenza)<sup>42</sup> e dalle direttive UE sugli contratti pubblici (non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e concorrenza)<sup>43</sup>, comporta la necessità di prestare una particolare attenzione nelle modalità di selezione del/dei partner privato/i. I PPP contrattuali<sup>44</sup> e, riprendendo quanto

---

Interreg Central Europe - Restaura, *Guidebook for Local Authorities on PPP in Heritage Revitalisation Strategies*, 2017, in [www.interreg-central.eu/Content.Node/O.T2.2.pdf](http://www.interreg-central.eu/Content.Node/O.T2.2.pdf).

<sup>40</sup> Interreg Central Europe, *RESTAURA: Revitalizing Historic Buildings through Public-Private Partnership Schemes*, Country Report in [www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html](http://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html). Gli interventi descritti paiono volti anche a superare i dubbi sull'utilizzo generalizzato dei partenariati pubblico-privati espressi dalla Corte dei Conti europea, che ha evidenziato alcune criticità riscontrate, quale la generalizzata mancanza di competenza delle pubbliche amministrazioni nella progettazione e gestione di iniziative che compromette, a livello operativo, il raggiungimento dei risultati legittimamente attesi dall'applicazione dei PPP. Cfr. Corte dei Conti UE, *Special report, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, n. 9/2018.

<sup>41</sup> A seconda della ripartizione del rischio/rendimento tra i partner pubblici e privati, si consentono comunemente due possibilità: a) I PPP possono essere registrati nel bilancio del governo in modo simile ai progetti tradizionalmente appaltati. Questa opzione tratta l'attività PPP come un investimento pubblico che genera un aumento del debito pubblico in linea con l'investimento e quindi ha un impatto sul rispetto dei criteri di Maastricht; b) I PPP possono essere registrati fuori dal bilancio pubblico trasferendo i costi di investimento dal budget di capitale ai budget operativi annuali per gli anni futuri. Il vantaggio è che la quota di debito relativa al PPP non viene presa in considerazione ai fini del rispetto dei criteri di Maastricht.

<sup>42</sup> TEU, art. 3 e TFEU.

<sup>43</sup> Dir. UE 2014/24, art. 18; Dir. UE 2014/25, art. 36; Dir. UE 2014/23, artt. 2 e s.

<sup>44</sup> Procedura aperta, procedura ristretta e, ove ne ricorrano i requisiti, procedura

previsto per la selezione del socio privato nelle società miste, i PPP istituzionalizzati richiedono lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica previste dalla disciplina dei contratti pubblici per individuare i partner privati maggiormente idonei per il raggiungimento degli obiettivi che si propone il partenariato. In particolare, un PPP istituzionalizzato può essere messo in atto, sia creando un nuovo soggetto giuridico (società, fondazione, associazione) detenuta congiuntamente da soggetti pubblici e da partner privati, sia inserendo il partner privato in un soggetto giuridico preesistente detenuto dalla pubblica amministrazione. La selezione del partner privato in un ente/società mista non può quindi basarsi esclusivamente sulla qualità del suo conferimento in conto capitale o sulla sua esperienza, ma deve tenere conto anche delle caratteristiche delle professionalità apportate alla cooperazione (valutabili mediante il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa) relazione all'oggetto delle attività da svolgere. Pertanto, in assenza di criteri chiari e oggettivi che consentano all'amministrazione aggiudicatrice di selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'operazione in conto capitale potrebbe costituire violazione della normativa in materia di appalti pubblici e concessioni<sup>45</sup>.

102

La declinazione dell'analisi al settore della tutela e valorizzazione dei beni culturali consente di prendere in considerazione la promozione delle iniziative della cittadinanza attiva e del terzo settore.

Il coinvolgimento di organizzazioni di volontariato, associazioni di cittadini, organizzazioni senza scopo di lucro, fondazioni e imprese private nello svolgimento di attività di interesse generale richiede lo sviluppo di nuove forme di *governance*<sup>46</sup> che produce effetti economici e giuridici sul territorio.

La partecipazione delle comunità come attori non istituzionali e senza fini di lucro consente di rinnovare, gestire e ripensare in maniera innovativa l'utilizzo di beni pubblici di rilevanza culturale.

In questo modo, negli ultimi anni beni culturali sono stati rivitalizzati diventando laboratori di nuove forme di vita, lavoro, apprendimento e scambio collettivo, assolvendo in tale modo differenti esigenze della collettività<sup>47</sup>.

#### 4. I PPP per la tutela e valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici nazionali europei: l'analisi comparata come strumento per la definizione di elementi comuni

La globalizzazione e la diversità tra i regimi giuridici applicati negli ordinamenti nazionali, unitamente alla tendenza dell'UE ad evolvere verso

---

negoziata, procedura competitiva con negoziazione, partenariato per l'innovazione e dialogo competitivo. Cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 181.

<sup>45</sup> Commissione UE, *Green Paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, cit.

<sup>46</sup> OECD, *Culture and local development*, 2018, 32 e s.

<sup>47</sup> OECD, *Culture and local development*, 2018, 32 e s.

l'armonizzazione del contesto giuridico (anche per favorire forme di investimento transfrontaliere nel Mercato Interno), possono trovare, grazie ad una analisi comparata della disciplina dei PPP in alcuni ordinamenti europei selezionati, elementi comuni che possono favorire la diffusione di tali strumenti.

Inoltre, il cambiamento a cui si assiste nel settore della cultura, ove il settore privato è sempre più titolare di un ruolo attivo nella valorizzazione dei beni culturali (come finanziatore, ma anche come soggetto titolare di professionalità e altre risorse)<sup>48</sup>, porta ad analizzare alcune esperienze pratiche di come i PPP sono utilizzati (nella tutela e valorizzazione dei beni culturali) al fine di individuare in questo settore l'esistenza di un effettivo rapporto collaborativo tra i componenti del partenariato (anche se giustificato dal perseguimento di interessi propri delle parti che possono essere tra loro differenti) e come questo rapporto consente uno sviluppo economico e sociale del territorio.

#### 4.1. I PPP per la tutela e valorizzazione dei beni culturali nell'ordinamento giuridico italiano

L'ordinamento giuridico italiano esprime l'importanza di alcuni beni quali la cultura, la ricerca scientifica e tecnica", il paesaggio naturale ed il patrimonio storico e artistico della Nazione, attribuendo alla Repubblica i compiti di promozione e tutela, ed includendo tali valori tra i principi fondamentali<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> C. A. D'Alessandro, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale. Uno studio di diritto comparato*, Padova, 2021.

<sup>49</sup> Costituzione Italiana, art. 9. Tale articolo trova attuazione nel d.lgs. 22-1-2004, n. 42, recante il *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*. Tale testo riconduce alla nozione di "tutela", all'"esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione" (art. 3), e la "valorizzazione", all'"esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura" (art. 6). Corte Cost., 13-1-2004, n. 13, in cui si afferma che la tutela è "diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale"; la valorizzazione "è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa". In dottrina: F. Merusi, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, *Principi fondamentali*, Zanichelli - Ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 434 s.; M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 5 e s.; F. S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002; S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. St.*, 1975, 116; G. Piva, voce *Cose d'arte*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, 93 ss.; P. Bilancia (cur.), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, 2006; L. Casini, «*Todo es peregrino y raro...*»: *Massimo Severo Giannini e i beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 9987 e s.; Id., *Ereditare il futuro*, Bologna, 2016, 50.

La Costituzione italiana, nel riservare allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella tutela dei beni culturali<sup>50</sup>, prevede “forme di intesa e coordinamento” tra Stato e Regioni in tale materia al fine di consentire il coinvolgimento istituzionale del territorio<sup>51</sup> e prevede la potestà legislativa concorrente nella valorizzazione dei “beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”<sup>52</sup>.

I beni culturali costituiscono nell’ordinamento giuridico italiano un “concetto giuridico indeterminato” che trova in nozioni non propriamente giuridiche dei criteri e dei parametri tecnici attraverso cui è possibile

<sup>50</sup> Costituzione Italiana, art. 117, c. II, lett. s), con riferimento alla “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. Se a seguito della riforma del Titolo V la Corte Cost., pareva intenta a lasciare un’ampia portata alle Regioni, affermando che le Regioni possono legiferare sui c.d. “altri beni culturali”, ossia sui beni, non tutelati dalla legge statale, “cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale” (Corte Cost. 28-3-2003, n. 94, con commenti di P. Carpentieri, *Le Regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in *Urb. app.*, 2003, 1017 s., S. Foà, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda “beni culturali” ma beni “a rilevanza culturale”*. La Corte costituzionale “sorvola” sulla distinzione tra tutela e valorizzazione, in *Forum di Quad. Cost.*, 2003. Alcune pronunce paiono volte a ridurre la funzione legislativa regionale, garantendo forme collaborative di coordinamento con il territorio. Cfr. Corte Cost., 13-1-2004, n. 13; Corte Cost. 20-1-2004, n. 26 (si v. F. S. Marini, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie-attività nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 197 s.; A. Poggi, *La Corte torna sui beni culturali*, in *Federalismi.it*, 2004; F. Merusi, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello Statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 1 e s.); Corte Cost. 6-6-2005, n. 232; Corte Cost. 14-10-2005, n. 388; Corte Cost. 8-7-2010, n. 247; Corte Cost. 13-7-2013, n. 194, in cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una l. regionale che regolava “gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale”, in base all’assunto che essa andasse a invadere la competenza esclusiva statale perché questi beni sono potenzialmente suscettibili di essere assoggettati a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali. Con la sentenza Corte Cost. 9-7-2015, n. 140, l’attenzione si è incentrata sul principio di leale collaborazione. Più recentemente: Corte Cost. 6 luglio 2020, n. 138. In dottrina: G. Manfredi, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 791 e s. Sulle competenze in tema di beni culturali prima della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione si v.: C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciallo (cur.), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 66 e s.

<sup>51</sup> Forme di cooperazione tra gli enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale possono includere accordi di programma, intese istituzionali. Cfr. d.lgs. 22-01-2004, n. 42, art. 5. Si v. anche: Corte Cost. 6-6-2005, n. 232, ove, ribadito il riparto di competenze della funzione legislativa, stabilisce, “che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (nel d.lgs. 22-01-2004, n. 42, art. 1, c. III)”.

<sup>52</sup> Costituzione Italiana, art. 117, c. III, con riferimento alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”. Corte Cost. 21-4-2005, n. 160, in cui sono dichiarate illegittime le norme statali che attribuivano finanziamenti a destinazione vincolata in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato. La Corte ha ritenuto che le funzioni attribuite alle regioni comprendano anche la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati.

qualificare come culturale un bene<sup>53</sup> il cui godimento costituisce un diritto per i cittadini<sup>54</sup> e la cui disciplina garantisce la preminenza dell'interesse sociale su quello individuale<sup>55</sup>.

In tale contesto pare possibile definire un approccio improntato a criteri di economia, efficacia ed efficienza nella gestione dei beni culturali, quale mezzo per la loro migliore tutela e valorizzazione pubblica, perseguendo i principi costituzionali del buon andamento e del necessario equilibrio del bilancio pubblico<sup>56</sup>, che si ricollega alla sussidiarietà orizzontale<sup>57</sup>.

La valorizzazione dei beni culturali nell'ordinamento giuridico italiano attribuisce un ruolo agli operatori economici privati<sup>58</sup> e dal terzo settore. L'importanza strategica di forme di co-progettazione e co-programmazione tra soggetti giuridici pubblici ed enti del terzo settore (quale espressione della sussidiarietà orizzontale)<sup>59</sup> ed il rapporto tra il carattere non economico nelle finalità perseguite da tali soggetti giuridici e la possibile rilevanza economica delle prestazioni rese sul mercato, comporta interventi per raccordare la disciplina del terzo settore con quella dei contratti pubblici<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> Per una ricostruzione della nozione di bene culturale si rimanda a: A. Bartolini, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, 2019, 257 e s.; G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 2016.

<sup>54</sup> R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in F. Astone (cur.), *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Napoli, 2019, 15-28; R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, 495-510.

<sup>55</sup> A. Romano, *Demianialità e patrimonialità: a proposito di beni culturali*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano 1999, 402-412; S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 47 s.

<sup>56</sup> Costituzione Italiana, art. 97. P. Rossi, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, cit., 3-4; G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto online*, 2019.

<sup>57</sup> In relazione ad una autonoma iniziativa dei cittadini (singoli o associati) per lo svolgimento di attività di interesse generale. Cfr. Costituzione Italiana, art. 118, c. IV.

<sup>58</sup> G. Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2012; M. Cammelli, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2007. Interventi sul unto sono stati effettuati anche in ambito regionale, si v. Regione Piemonte, 23 novembre 2015, n. 7, *Regolamento per l'affidamento in concessione, in locazione o in uso gratuito dei beni immobili demaniali e patrimoniali regionali*, a seguito delle modifiche apportate nel 2018.

<sup>59</sup> Nell'ordinamento giuridico italiano ad es. si v. d.lgs. 3-7-2017, n. 117, artt. 55-57. Si v. anche D.M. Ministero del lavoro e delle politiche sociali 31-3-2021, n. 72, *Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)*.

<sup>60</sup> Nell'ordinamento giuridico italiano si v. le modifiche introdotte con l. 11-9-2020, n. 120, art. 8. c. V. Corte Cost., 26-6-2020, n. 131; Corte Cost., 26-11-2020, n. 255, circa le limitazioni alla normativa europea sulla concorrenza al terzo settore sulla base dei valori di solidarietà e sussidiarietà; Cfr. anche: A. B. Di Salvatore, *Gestione indiretta dei servizi culturali di valorizzazione e per il pubblico dopo la l.120/20: necessità di riclassificazione*, in *Il Dir. Amm.*, 2021.

Il finanziamento degli interventi pubblici nella valorizzazione del patrimonio culturale è comunemente attuato attraverso sistemi alternativi e spesso concorrenti: quello delle liberalità effettuate da privati e imprese che destinano risorse all'arte realizzando un “mecenatismo culturale” (connesso ad un regime fiscale di esenzioni e agevolazioni fiscali) e un differente modello relativo all'esercizio dell'attività di sponsorizzazione, svolta per particolari beni culturali<sup>61</sup>.

L'ordinamento giuridico italiano, come altri Stati europei<sup>62</sup>, è ricorso alla sponsorizzazione dei beni culturali in relazione a qualsiasi contributo (reso anche in forma di beni o servizi), volto alla progettazione o alla realizzazione di iniziative in materia di tutela o valorizzazione del patrimonio culturale, con la finalità di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività di colui che la realizza<sup>63</sup>. In tale rapporto il ruolo del soggetto privato si limita al finanziamento di una determinata operazione relativa ad un bene culturale, sicché è l'ente pubblico che mantiene il suo tradizionale ruolo di tutela e valorizzazione del bene culturale. Elementi essenziali del rapporto contrattuale sono individuati nella durata del rapporto, nell'ambito di applicazione<sup>64</sup>, negli obblighi dello *sponsor* e (erogazione del contributo) quelli dello *sponsee* (l'obbligo di concedere l'uso dello spazio pubblicitario allo *sponsor* in relazione al bene culturale oggetto del patrocinio), oltre a consentire al promotore (soggetto erogante) il controllo della finalizzazione del contributo versato per l'iniziativa<sup>65</sup>. Tale contratto è accompagnato dalla deducibilità degli investimenti in cultura<sup>66</sup> e

<sup>61</sup> L'insufficiente convenienza fiscale del sistema delle donazioni liberali (mancanza di visibilità e/o ritorno d'immagine per il donatore, oneri burocratici che contraddicono il principio di semplificazione delle procedure amministrative, concorrenza tra questi strumenti e altre forme di donazioni - ad esempio quelle per la ricerca medica, la povertà, ecc. -) ha reso tale sistema insufficiente. Cfr.: R. Cavallo Perin – G. M. Racca, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, cit.

<sup>62</sup> A titolo esemplificativo nel Regno Unito e in Spagna: E. Borin, *Public-Private Partnership in the Cultural Sector. A Comparative Analysis of European Models*, Peter Lang, 2017. Si v. anche: D. Settembre Blundo, F. E. G. Muiña, A. P. F. del Hoyo, M. P. Riccardi, A. L. Maramotti Politi, *Sponsorship and patronage and beyond: PPP as an innovative practice in the management of cultural heritage*, in *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 2017.

<sup>63</sup> D.lgs. 22-01-2004, n. 42, art. 120. Si v. anche gli artt. 6, 111, 112, 115 e 117. Sulla valorizzazione del patrimonio culturale si v. anche art. 6, il cui c. III, in cui si afferma che “la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”. G. Piperata, *Sponsorizzazione e interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 2005; M. Mattalia, *La sponsorizzazione delle amministrazioni pubbliche: dalla liberalità alla concorrenza*, Molfetta, 2012.

<sup>64</sup> La disciplina prevede che l'iniziativa oggetto di patrocinio possa provenire non solo dal Ministero per i beni e le attività culturali, o dalle Regioni e da altri enti locali, ma anche da altri enti pubblici, enti privati senza scopo di lucro e soggetti privati sui beni culturali di loro proprietà.

<sup>65</sup> D.lgs. 22-1-2004, n. 42, art. 120, ult. par. In dottrina: R. Cavallo Perin – G. M. Racca, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, cit.

<sup>66</sup> L. 21-11-2000, n. 342.

agevolazioni fiscali<sup>67</sup>.

La conclusione di una sponsorizzazione nel settore culturale deve essere coordinata con la disciplina dei contratti pubblici che, a sua volta, prevede una disposizione generale<sup>68</sup> e una disposizione speciale relative alle sponsorizzazioni e alle forme di partenariato nel settore culturale<sup>69</sup>.

Al fine di “assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione” e “favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela”, lo Stato e gli enti locali territoriali possono definire procedure semplificate per la selezione del promotore per attivare “speciali” forme di partenariato pubblico-privato finalizzate al restauro, al recupero, alla manutenzione programmata, alla gestione, nonché alla pubblica fruizione e valorizzazione dei beni culturali<sup>70</sup>. I PPP nel settore della valorizzazione del patrimonio culturale rappresentano in Italia un'alternativa alla gestione diretta da parte dei soggetti pubblici e un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale che sta acquisendo un utilizzo sempre maggiore. Dati statistici evidenziano che dal 2002 al 2016 sono stati pubblicati 28.735 bandi aventi ad oggetto forme di PPP, per un importo superiore agli 88 miliardi di euro<sup>71</sup>.

Il contratto di PPP, così come definito dal codice dei contratti pubblici italiano<sup>72</sup>, comporta che i ricavi di gestione dell'operatore economico

---

<sup>67</sup> D.l. 31-5-2014, n. 83, art. 1, conv. con l. 29-7-2014, n. 106; P. Rossi, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, cit.

<sup>68</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 19, in cui si prevede una disciplina generale in materia di sponsorizzazioni. Sul coordinamento tra le discipline si v.: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – ufficio legislativo, circolare 9 giugno 2016, *Sponsorizzazione di beni culturali – articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*.

<sup>69</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 151. Il codice dei contratti pubblici del 2016 prevede altresì una specifica disposizione per gli appalti pubblici nel settore dei beni culturali per la qualificazione degli operatori economici, sui livelli e sui contenuti della progettazione, sull'aggiudicazione degli appalti, sulle modifiche dell'appalto in corso di esecuzione e collaudo (d.lgs. n. 50 del 2016, art. 146 e s.). In relazione alle problematiche riscontrate circa l'applicazione del contratto di sponsorizzazione al settore dei beni culturali in applicazione del regime giuridico contenuto nel d.lgs. n. 163 del 2006, cfr. Cons. St., VI, 31-7-2013, n. 4034, in cui si analizza il caso del Colosseo di Roma. Le criticità emerse nel caso del Colosseo avevano sollecitato il legislatore ad intervenire, introducendo, con il d.l. n. 5/2012 conv. in l. n. 35/12, l'art. 199 bis nel precedente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006), con il quale veniva disciplinata la sponsorizzazione culturale, soprattutto per quanto riguarda le modalità di selezione dello sponsor. Si v. anche: D.M. Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 19 dicembre 2012, *Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate*.

<sup>70</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 151, c. III. Una linea guida con bozza di avviso è stata pubblicata dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Cfr. Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, circolare 8-11-2019, n. 45, *Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali ex art. 151, comma 3 del Codice dei contratti pubblici*.

<sup>71</sup> IFEL - Dipartimento Studi Economia Territoriale, in *infopp.it*, 2017. Si v. anche Cresme Europa Servizi, *The PPP Market in Italy*, Report 2017 e 2018.

<sup>72</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, c. I, let. eee). I contratti PPP sono definiti dal Codice dei Contratti Pubblici come un contratto stipulato per iscritto, con il quale una o più

provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio reso ad utenti<sup>73</sup>. Tale caratteristica, unita al trasferimento del rischio<sup>74</sup> all'operatore economico, implica un parallelismo tra i PPP ed i contratti di concessione<sup>75</sup> che rende minimo il carattere collaborativo del PPP e comporta il rischio di disincentivare i partenariati aventi ad oggetto opere o beni ritenuti “poco attrattivo” per gli operatori economici privati.

In Italia i PPP possono essere conclusi con diversi modelli contrattuali aventi le caratteristiche citate. Il Codice dei Contratti Pubblici 2016, così come il precedente codice, prevede un elenco meramente esemplificativo di istituti che si considerano rientranti nella nozione di PPP (finanza di progetto<sup>76</sup>, la concessione di costruzione e gestione<sup>77</sup>, la concessione di servizi<sup>78</sup>, la locazione finanziaria di opere pubbliche<sup>79</sup>, il contratto di

---

stazioni appaltanti conferiscono ad uno o più operatori economici, per un determinato periodo, un insieme di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, ovvero della prestazione di un servizio connesso alla fruizione dell'opera stessa, con assunzione del rischio da parte dell'operatore secondo modalità individuate in contratto.

<sup>73</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 180, c. II. A.NAC., *Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico private*, 2021.

<sup>74</sup> A fronte della disponibilità di un'opera o della richiesta di un servizio, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di corrispondere all'operatore economico un corrispettivo che viene proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di minore o assente disponibilità dell'opera, ovvero nei periodi di minore o assente prestazione del servizio. La stazione appaltante può altresì scegliere che a fronte della disponibilità dell'opera o della prestazione di servizi sia corrisposta una diversa utilità economica – comunque pattuita ex ante – e/o la remunerazione del servizio sia connessa allo sfruttamento diretto della disponibilità del l'operatore economico, che si assume il rischio della fluttuazione negativa del mercato della domanda dello stesso servizio. Sulla gestione dei PPP in relazione alla disciplina dei contratti pubblici cfr. ANAC, Delibera 28-3-2018, n. 318, Linee Guida n. 9, recanti *Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato*.

<sup>75</sup> Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo da valutare *ex ante* il recupero dell'investimento effettuato e i costi sostenuti dall'operatore economico sulla base delle condizioni contrattuali e delle caratteristiche della prestazione richiesta. Cfr. la guida, adottata dall'ANAC e il Ministero dell'Economia delle Finanze, per la realizzazione di opere pubbliche mediante PPP che contiene uno schema di “Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato”. In dottrina: K. Bonsignore, M. E. Comba, *PPPs and concessions in Italy: lots og good intentios, hindered by a highly complicated regulaions*, in P. Bogdanowicz, R. Caranta, P. Telles (eds), *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*, cit., 89 e s.

<sup>76</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 183.

<sup>77</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, artt. 3, c. I, lett. uu) e 164 e s.

<sup>78</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, artt. 3, c. I, lett. vv) e 164 e s.

<sup>79</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, artt. 3, c. I, lett. ggg) e 187.

disponibilità<sup>80</sup>)<sup>81</sup>.

Benché non espressamente configurato tra le forme di PPP, risulta comunque possibile il ricorso ad una società mista (pubblico-privato). La costituzione di un soggetto autonomo a cui prendono parte i soggetti pubblici e privati pare maggiormente conforme all'idea di collaborazione che dovrebbe ispirare i PPP. La selezione del/dei partner privato/i mediante procedura competitiva consente altresì di garantire il rispetto dei principi europei nel Mercato Interno<sup>82</sup>.

L'elevato numero di beni culturali presenti sul territorio italiano e la rilevanza del settore turistico per l'economia ha consentito una forte partecipazione dei soggetti privati nell'attività di valorizzazione del patrimonio culturale.

I casi pratici che si possono analizzare nel settore culturale evidenziano come l'unione tra risorse economiche (provenienti dal privato), un patrimonio culturale consistente da valorizzare, e la collaborazione attiva tra privati e istituzioni pubbliche realizzata mediante l'istituzione di un soggetto giuridico autonomo consenta di perseguire maggiormente l'idea di collaborazione che dovrebbe fondare un PPP<sup>83</sup>. Merita attenzione l'esperienza del territorio piemontese, dove la contestuale presenza di diverse Fondazioni culturali (es: Fondazione Musei Torino, Fondazione Antichità Egizie di Torino, Fondazione Venaria Reale, Fondazione di San Paolo, Fondazione CRT - Cassa di Risparmio di Torino) sostenute da soggetti giuridici del settore finanziario e assicurativo (come la Compagnia di San Paolo, la Fondazione CRT, Banca Sella, Reale Mutua), la presenza di un tessuto imprenditoriale che partecipa alla valorizzazione del territorio (Lavazza, Ferrero, FIAT), istituzioni locali (Regione Piemonte, Città Metropolitana di Torino e Città di Torino) e associazioni del terzo settore e/o di cittadini, hanno consentito di mettere insieme i principali fattori necessari per creare partenariati tra il settore pubblico e privato nel settore della cultura.

In tale contesto, la corretta definizione della *governance* del soggetto giuridico costituito, non solo garantisce le risorse per la valorizzazione del patrimonio culturale, ma costituisce uno stimolo per le istituzioni pubblica nel mantenimento di elevati standard di gestione.

Un esempio di partecipazione privata alla gestione di un patrimonio culturale pubblico è costituita dalla Fondazione "Museo Egizio", costituita a Torino nel 2004 tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione

---

<sup>80</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, artt. 3, c. I, lett. hhh) e 188.

<sup>81</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 180, c. VIII.

<sup>82</sup> D.lgs. n. 50 del 2016, art. 5, c. IX.

<sup>83</sup> Ove si ricorra alla costituzione di una fondazione si v. D.M. Ministro per i beni e le attività culturali, 27-11-2001, n. 491, *Regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a fondazioni da parte del Ministero per i beni e le attività culturali a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 e successive modificazioni*. In dottrina: G. Morbidelli, *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, in *Giustamm*, n. 1/2006.

Piemonte, la Provincia di Torino, la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT, con lo scopo di valorizzare, promuovere, gestire e adeguare in maniera strutturale, funzionale ed espositiva “dei beni culturali ricevuti o acquisiti a qualsiasi titolo e la promozione e valorizzazione delle attività museali”<sup>84</sup>. La fondazione fruisce degli apporti patrimoniali ed economici ad essa destinati dai suoi fondatori in cui alla collezione museale (ed all’immobile), si aggiunge un fondo di dotazione ordinario (quinquennale inizialmente, poi annuale) oltre che un fondo di scopo pari a 50 milioni di euro destinato al progetto di ristrutturazione e riallestimento del Museo. Dalla costituzione della Fondazione, il Museo Egizio si è ulteriormente affermato come centro di ricerca scientifica di fama internazionale per la qualità dei progetti intrapresi e come una delle principali attrazioni turistiche nazionali. L’utilizzo di un sistema misto pubblico-privato, ha consentito di ricorrere a ulteriori risorse e alla cooperazione con soggetti giuridici privati per la riorganizzazione delle attività museali e per la valorizzazione del patrimonio culturale presente nel museo.

La valorizzazione di questa struttura ha inciso positivamente sull’economia del territorio legata al settore turistico che è stata computata in 187 milioni di euro<sup>85</sup>.

Ulteriori esempi di ricorso al PPP nel settore dei beni culturali sono rappresentati dalla “Fondazione La Grande Brera”, finalizzata al miglioramento della valorizzazione dell’Istituto, nonché alla gestione secondo criteri di efficienza economica<sup>86</sup> e dall’“Herculaneum Conservation Project”, un progetto di conservazione e restauro promosso dalla collaborazione tra l’US Packard Humanities Institute e la Soprintendenza Speciale di Napoli e Pompei, in cui la distribuzione di differenti ruoli e attribuzioni tra attori pubblici e privati ha consentito una gestione collaborativa di progetti e il coordinamento delle attività e delle competenze anche mediante forme di integrazione tra i partner<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Con riferimento all’organizzazione ed alla *governance* interna si v. [museoegizio.it/chissiamo/organismi-sociali/](http://museoegizio.it/chissiamo/organismi-sociali/).

<sup>85</sup> Museo Egizio di Torino, *Visitatori e impatto economico del Museo Egizio sul territorio. Analisi e scenari futuri*, 2018, in [museoegizio.it/esplora/notizie/visitatori-e-impatto-economico-del-museo-egizio-sul-territorio/](http://museoegizio.it/esplora/notizie/visitatori-e-impatto-economico-del-museo-egizio-sul-territorio/). La rilevazione è stata realizzata su un arco temporale di dieci mesi (settembre 2016–giugno 2017). Si è chiarito che “l’impulso iniziale di 88,5 milioni di euro si trasforma, nel perimetro dell’economia provinciale, in un effetto di produzione di fatturati di 187 milioni di euro, rivelando un moltiplicatore della spesa di 2,11 pari a 187/88,5. Di questi, 61 milioni di euro corrispondono all’impatto indotto. La rilevanza di tale componente sottolinea che la spesa del Museo non solo ha buona ritenzione locale, ma ha anche buona capacità di propagazione locale.

<sup>86</sup> Circa la Costituzione si v. d.l. 22-6-2012, n. 83, art. 8, conv. in l. 7-8-2012, n. 134. In dottrina: G. Manfredi, *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti. La “Fondazione La Grande Brera”, il partenariato e la panacea di tutti i mali*, 2014, in [www.aedon.mulino.it/archivio/2014/2/manfredi.htm#nota1](http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/2/manfredi.htm#nota1).

<sup>87</sup> Si v. [www.herculaneum.org/](http://www.herculaneum.org/). In dottrina: P. Dubini, L. Leone, L. Forti, *Role Distribution in Public-Private Partnerships: The Case of Heritage Management in Italy*, in *International Studies of Management and Organization*, 2012, 57-75; P. Ferri, L. Zan, *Partnerships for*

L'elevato numero dei beni culturali presenti in Italia può consentire lo sviluppo di ulteriori iniziative di collaborazione capaci di incidere sull'economia.

#### 4.2. I PPP nel settore dei beni culturali nel Regno Unito

Il Regno Unito è caratterizzato dall'assenza di un concetto unificato di patrimonio culturale né un organico apparato normativo (probabilmente per la propensione a delegare poteri istituzionali sia ad enti pubblici che privati), dall'inizio del secolo scorso il legislatore britannico non solo ha favorito ma addirittura considerato indispensabile il contributo dei soggetti privati al fine di garantire e valorizzare il patrimonio culturale esistente.

Il ruolo chiave del settore privato nella conservazione del patrimonio culturale si inserisce quindi in un quadro generale piuttosto complesso al quale si affianca un sistema normativo eterogeneo composto, in misura minore, da normative di livello primario, e per il resto provvedimenti amministrativi sia generali.

I modelli di PPP sviluppati nel Regno Unito sono molteplici<sup>88</sup> e risultano quasi tutti caratterizzati da una condivisione delle attività e del rischio tra soggetti giuridici pubblici e privati<sup>89</sup>. I PPP sono comunemente conclusi applicando l'attuazione del Direttive UE in materia di contratti pubblici<sup>90</sup>.

Tra gli enti privati, le associazioni si differenziano dalle fondazioni di diritto privato generalmente costituite sotto forma di enti di beneficenza o trust. Tuttavia, entrambe le entità sono state una parte fondamentale dell'ordinamento giuridico nazionale.

Un primo esempio di rapporto di PPP e suddivisione di ruoli tra pubblico e privato nel settore dei beni culturali è individuato nella *Grainger Town Partnership*, creata nel 1997 come *special purpose vehicle* per supervisionare il progetto di rigenerazione e sviluppo economico del centro storico di Newcastle<sup>91</sup>. La Partnership, la cui durata era di 6 anni<sup>92</sup>, non

---

*heritage conservation: evidence from the archeological site of Herculaneum*, in *Journal of Management & Governance*, 2017, 1-25.

<sup>88</sup> European PPP Expertise Centre, *United Kingdom - England PPP Units and Related Institutional Framework*, giugno 2012, in [www.eib.org/attachments/epec/epec\\_uk\\_england\\_ppp\\_unit\\_and\\_related\\_institutional\\_framework\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/epec/epec_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf); OECD - Multi-level Governance Studies, *Subnational Public-Private Partnerships. Meeting Infrastructure Challenges*, 2018, 75 e s.

<sup>89</sup> HM Treasury, *A new approach to public private partnerships*, 2012, in [ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UK\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UK_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf);

<sup>90</sup> P. Telles, A. Christidisi, *The regulation of public-private partnerships and concession contracts in the UK*, in P. Bogdanowicz, R. Caranta, P. Telles (cur.), *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*, cit., 189 e s.

<sup>91</sup> Circa le modalità di ricorso a forme di *joint ventures* si v.: HM Treasury, *Joint Ventures: a guidance note for public sector bodies forming joint ventures with the private sector*, marzo 2010.

<sup>92</sup> Il termine della collaborazione era individuata nel 2003.

aveva ampi poteri esecutivi, ma era chiamata a definire la strategia di sviluppo urbano e la gestire direzione generale del progetto<sup>93</sup>. Questa esperienza ha evidenziato come un budget per la rigenerazione di poco più di 39 milioni di sterline<sup>94</sup> abbia generato, dal marzo 2003 al 2014, investimenti del settore privato superiori ai 160 milioni di sterline<sup>95</sup>.

Un secondo esempio di PPP finalizzato alla rigenerazione di spazi urbani è individuabile nella *Lace Market Development Company* (LMDC), costituita nel 1989 per lo sviluppo dell'area del Nottingham Lace Market. La LMDC aveva un capitale misto<sup>96</sup> ed una durata di 5 anni). Nel 1991 venne costituito il *Lace Market Heritage Trust* per favorire l'individuazione di risorse economiche e collaborare con il LMDC, che non poteva richiedere sovvenzioni. Il progetto ha attratto fondi locali e finanziamenti della Commissione UE (nell'ambito del fondo europeo di sviluppo regionale). L'area è ora un centro a uso misto per la vendita al dettaglio, comprensiva di alloggi e strutture culturali.

#### 4.3. I PPP nel settore dei beni culturali in Francia

Per quanto riguarda l'esperienza francese nella valorizzazione dei beni culturali, il concetto di “*patrimoine*” (a differenza del termine *bien*) si collega al concetto di eredità e evidenzia un'idea della trasmissione del patrimonio storico-artistico alle generazioni future<sup>97</sup> e risulta caratterizzato dalla eterogeneità degli elementi che lo contraddistinguono. La Costituzione francese del 1958 (Costituzione della V Repubblica), non contemplando una parte dedicata ai diritti e libertà fondamentali, non contiene un esplicito riferimento al patrimonio culturale in generale<sup>98</sup>.

La Francia, come il resto d'Europa, ha dovuto affrontare molti problemi legati alla crisi economica e finanziaria che ha portato a favorire l'ingresso di capitali da parte di aziende e privati e ad introdurre agevolazioni

<sup>93</sup> La strategia di rigenerazione prevedeva il riutilizzo di spazi per esercizi commerciali (centro commerciale, cinema) e la destinazione dei locali ai piani superiori ad appartamenti. Per una analisi del caso: J. Pendlebury, *Conservation and Regeneration: Complementary or Conflicting Processes? The Case of Grainger Town, Newcastle upon Tyne*, in *Planning Practice and Research*, 2002, 145 e s. Circa la strategia di rigenerazione e i piani di sviluppo si v. [neregenarchive.online/home/nera-archives/graingertown/](http://neregenarchive.online/home/nera-archives/graingertown/).

<sup>94</sup> Gli investimenti sono stati realizzati da: budget pubblico specificatamente rivolto alla rigenerazione per 11,006 milioni di sterline; English Partnership (successivamente One North East) per 25 milioni di sterline; English Heritage per 0,7 milioni di sterline; City Council per 2,3 milioni di sterline.

<sup>95</sup> S. Macdonald, C. Cheong, *The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas*, in *The Getty Conservation Institute*, 2014.

<sup>96</sup> Il 50% delle quote erano conferite agli enti locali e, le restanti quote erano distribuite in parti uguali tra quattro sviluppatori privati.

<sup>97</sup> E. Penalva-Icher, E. Lazega, *Remplacer l'Etat? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France*, in *La nouvelle revue du travail*, 2013.

<sup>98</sup> C. A. D'Alessandro, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi*, in *Federalismi.it*, 2018, 9 e s.

fiscali molto vantaggiose<sup>99</sup>. La Francia risulta un precursore in tale attività nel settore dei beni culturali, attraverso l'obiettivo della modernizzazione dei musei mediante strumenti gestionali ibridi, capaci di conciliare gli interessi dei diversi attori coinvolti nel settore culturale.

Anche in Francia la nozione di PPP è ricondotta ad una vasta varietà di modelli giuridici<sup>100</sup>. Tale fattore è connesso all'organizzazione del sistema giuridico francese che è strutturato su differenti tipologie di contratti<sup>101</sup> quale ad esempio il contratto di *délégations de service public* in cui il partner privato presta un servizio (a titolo esemplificativo: la gestione di un teatro o di un cinema di proprietà dell'amministrazione comunale).

Nel 2004 è stata introdotta la nozione di *contrat de partenariat*<sup>102</sup>. Questo istituto giuridico è oggi inteso quale contratto amministrativo attraverso il quale lo Stato o un ente pubblico affida a un terzo (per una durata determinata in funzione del periodo di ammortamento degli investimenti o delle modalità di finanziamento scelte) un'attività relativa al finanziamento (mediante investimenti, opere o attrezzature necessarie), alla costruzione o trasformazione delle opere o attrezzature, nonché alla loro manutenzione o gestione (potendo ricomprendere altri servizi accessori al perseguimento dell'attività oggetto del contratto)<sup>103</sup> che trova applicazione anche per gli enti locali<sup>104</sup>.

Un primo esempio di come i PPP hanno consentito una rigenerazione

---

<sup>99</sup> OECD - Multi-level Governance Studies, *Subnational Public-Private Partnerships. Meeting Infrastructure Challenges*, cit., 52 e s.

<sup>100</sup> European PPP Expertise Centre, France - PPP Units and Related Institutional Framework, Maggio 2012, in [www.eib.org/attachments/epcc/epcc\\_france\\_ppp\\_unit\\_and\\_related\\_institutional\\_framework\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/epcc/epcc_france_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf), 8.

<sup>101</sup> B. du Marais, *PPP Contracts in France through the 2015-2016 "Big Bang Reform"*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2018, 39.

<sup>102</sup> Ordonnance 14 giugno 2004, n° 2004-559, modificata successivamente con Loi n° 2008-735 del 28-7-2008 relativa ai *contrats de partenariat* e dall'art. 14, loi n° 2009-179 del 17 febbraio 2009 avente ad oggetto *l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés*. Il testo del 2004 definiva il *contrat de partenariat* come "un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital".

<sup>103</sup> Loi n° 2008-735 del 28-07-2008.

<sup>104</sup> Code général des collectivités territoriales, art L. 1414-1, in cui il contrat de partenariat è ripreso come un "contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret".

urbana e uno sviluppo economico nel settore dei beni culturali francesi riguarda il Museo della Memoria di Caen. L'infrastruttura, interamente costruita con fondi pubblici, pone la gestione (e le spese di funzionamento a carico di una società mista (*Société d'Economie Mixte*, di cui la città di Caen è l'azionista di maggioranza). Per diffondere maggiormente i valori di cui la struttura museale è portatrice e favorire l'autonomia finanziaria della gestione<sup>105</sup>, si era previsto un ampliamento del memoriale (1997). Considerate le entrate supplementari per la società che gestisce la struttura, nel 2002, la città ha deciso di rinegoziare il contratto garantendo all'amministrazione locale un'entrata connessa alla gestione del museo.

Da segnalare anche la realizzazione di uno dei più avanzati esempi di “*cultural arbitrage*” mediante una partnership tra *Agence France-Museum* (un consorzio appositamente creato che coinvolge tutti i maggiori musei e le maggiori istituzioni culturali francesi) e l'*Abu Dhabi Investment Council*<sup>106</sup>. L'obiettivo dell'accordo, della durata di 15 anni, è la creazione di un nuovo museo denominato “Louvre Abu Dhabi”, che - grazie a un investimento di 27 miliardi di dollari - diventerà il nuovo distretto culturale e punto di riferimento turistico, prevedendo un ritorno economico superiore al miliardo di dollari in cambio della cessione del diritto d'uso del marchio Louvre, prestiti di opere d'arte, mostre e assistenza scientifica, gestionale e organizzativa<sup>107</sup>. Tale forma di collaborazione evidenzia come un'efficiente gestione del patrimonio culturale possa consentire una sua valorizzazione, sociale ed economica, che può apportare nuove risorse al settore.

#### 4.4. I PPP nel settore dei beni culturali in Germania

Nell'ordinamento giuridico tedesco, già nella Costituzione di Weimar del 1919 si riconosceva la libertà dell'arte, della scienza ed i loro rispettivi insegnamenti (art. 142, in cui si aggiunge che “lo Stato ne protegge la libera esplicitazione e contribuisce al loro sviluppo”), ponendo la tutela in capo allo Stato<sup>108</sup>.

In Germania, non esiste un regime giuridico espressamente riferito ai partenariati pubblico-privato (PPP), ma, come in altri ordinamenti, sono

<sup>105</sup> Cour des Comptes, *rapporto annuale del 2014*, in cui si criticano le sovvenzioni erogate dalla città di Caen per evitare un risultato d'esercizio negativo (negli anni 1996-2001).

<sup>106</sup> Sul punto si v. [www.francemuseums.fr/en/about/history/](http://www.francemuseums.fr/en/about/history/).

<sup>107</sup> B. Bortolotti, G. Segre, *The cultural arbitrage: new frontiers in heritage and tourism management*, 2017, in [www.bernardobortolotti.com/wp-content/uploads/2016/11/PAPER\\_SIL-FRC\\_PAPER.pdf](http://www.bernardobortolotti.com/wp-content/uploads/2016/11/PAPER_SIL-FRC_PAPER.pdf), 22 e s.

<sup>108</sup> Costituzione di Weimar del 1919, art. 150, “I monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura ed il paesaggio godono della tutela e cura dello Stato. È compito del Reich impedire l'esportazione all'estero del patrimonio artistico tedesco”. Il Grundgesetz tedesco del 1949, art. 5, garantisce libertà di arte, scienza, ricerca e insegnamento. In dottrina: G. Cordini, *Cultura e patrimonio culturale: i profili costituzionali*, in *Il Politico*, 2014, 11-27; F. Rimoli, voce *Cultura (dir. cost.)*, in *Diritto online - Enc. giur. Treccani*, 2018. [www.treccani.it/enciclopedia/cultura-dir-cost\\_%28Diritto-on-line%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cultura-dir-cost_%28Diritto-on-line%29/).

ricondotti a tale nozione tutti gli istituti che prevedono un coinvolgimento, a lungo termine, di soggetti giuridici privati per il perseguimento di finalità di pubblico interesse<sup>109</sup>. Nel 2013, la Corte dei conti federale tedesca ha pubblicato un rapporto critico in cui è stata messa in dubbio l'accuratezza delle valutazioni circa il rapporto qualità-prezzo effettuate dal Ministero dei trasporti tedesco ove la scelta ricada su un modello di PPP<sup>110</sup>.

A livello federale e statale si riscontra una diffusione dei PPP come strumenti utili per l'individuazione di risorse da parte dei privati<sup>111</sup>.

Tradizionalmente, il livello comunale è stato il più attivo in Germania nella realizzazione di progetti sul territorio e il principale strumento giuridico per finanziare questi progetti sono modelli di PPP comunali. La maggior parte dei progetti urbanistici prevede PPP di piccole e medie dimensioni definiti anche "progetti in tre fasi", dove l'investitore privato deve solo finanziare la fase di costruzione mentre la successiva gestione dell'edificio è finanziata dal comune<sup>112</sup>.

Due esempi di particolare interesse concernono la città di Ingolstadt e Amburgo. Nel 2008 si era costituita l'*Initiative Regionalmanagement für die Region Ingolstadt* quale PPP a cui prendevano parte gli enti territoriali e le principali imprese presenti nell'area. Contestualmente, con l'intento di attrarre le nuove generazioni e favorire l'innovazione sul territorio, venne costituita la *Foundation for Concrete Art and Design Ingolstadt*, quale struttura di PPP per sfruttare l'interconnessione tra la città e il settore dell'*automotive*. In tale rapporto sono poste a carico della società Audi la sponsorizzazione e promozione di iniziative connesse alla collezione museale cittadino. Tale attività ha portato alla ricollocazione degli spazi museali (2015) in un'area

---

<sup>109</sup> C. Krönke, *PPP and concessions in Germany*, in P. Bogdanowicz, R. Caranta, P. Telles (cur.), *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*, cit., 71; M. Ruhlmann, *Public-Private Partnership (PPP) in Germany - Current Developments Eyeglasses - Previously viewed in last 30 days for current Client ID*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2016, 145.

<sup>110</sup> The report concluded that it would have been more convenient for the taxpayer if the respective motorway projects had not been implemented as PPP procurements. The report prompted the German federal parliamentary financial committee to put the topic on its agenda for 2014. M. Ruhlmann, *Public-Private Partnership (PPP) in Germany - Current Developments Eyeglasses - Previously viewed in last 30 days for current Client ID*, cit.

<sup>111</sup> U. Blumenreich, *Compendium of Cultural Policies & Trends - Country profile Germany*, 2016, in [www.culturalpolicies.net/wp-content/uploads/pdf/germany/germany\\_012016.pdf](http://www.culturalpolicies.net/wp-content/uploads/pdf/germany/germany_012016.pdf). As evidenced by the enactment of a number of laws to facilitate the deployment of PPPs in Germany, including the 2005 PPP Acceleration Act; R.W. Mcquaid, W. Scherrer, *Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria*, in *Uprava, letnik VI*, 2/2008.

<sup>112</sup> M. Ruhlmann, *Public-Private Partnership (PPP) in Germany - Current Developments Eyeglasses - Previously viewed in last 30 days for current Client ID*, cit. dove si riporta che "at the municipal level, not only large consortia but also German mid-size firms seem to profit directly from PPP projects. A recent report by the German ÖPP Deutschland agency (a joint venture between the State and the German industry) points out that within the municipal project portfolio medium-sized companies have achieved a solid award share (facilitated by the fact that hardly any of these projects exceed the amount of €25 m)".

da riqualificare trasformando una ex-fabbrica in un centro culturale moderno<sup>113</sup>.

La Città di Amburgo ha realizzato uno studio analitico per la definizione preliminare e l'implementazione di un rapporto giuridico di PPP con gli stakeholder presenti sul territorio<sup>114</sup>, con l'obiettivo di consentire un dialogo collaborativo tra i partner e creare un ecosistema collaborativo *multi-stakeholder*. L'analisi ha portato alla pubblicazione di un bando a livello europeo (nel 2014) ed alla costituzione, nel 2020, della società *eCulture Service GmbH* quale PPP per la realizzazione di attività volte sia alla digitalizzazione della cultura (nell'ambito dell'agenda digitale locale) e sia alla promozione del turismo locale.

#### 4.5. I PPP nel settore dei beni culturali in Spagna

Nell'ordinamento giuridico spagnolo i primi riferimenti ai beni culturali si rintracciano già nel 1926<sup>115</sup>. La Costituzione spagnola del 1978 ha riconosciuto espressamente il patrimonio culturale, circostanza che ha dato vita ad una disciplina organica<sup>116</sup>. La valorizzazione dei beni a carattere culturale pare conferire un ruolo primario alla comunità ed al territorio, quali soggetti titolari della conoscenza relativa al proprio radicamento culturale<sup>117</sup>. Tale rapporto ha creato situazioni di conflitto connesse alla forte carattere autonomistico di alcune comunità territoriali, creando un parallelo tra crisi politica e profili socio-culturali<sup>118</sup>.

In Spagna modelli di PPP sono stati utilizzati in particolare per la

<sup>113</sup> Il progetto di riqualificazione ha richiesto un investimento di 25,3 milioni di euro. In relazione all'attività di riqualificazione si v. [www.werkraum.com/en/news/mkkd-museum-of-concrete-art-and-design-in-ingolstadt/](http://www.werkraum.com/en/news/mkkd-museum-of-concrete-art-and-design-in-ingolstadt/). Per una descrizione del caso, si v. E. Borin, *Public-Private, Partnership in the Cultural Sector. A Comparative Analysis of European Models*, cit., 126-127.

<sup>114</sup> Circa l'individuazione della procedura di scelta del contraente da utilizzare si v. E. Borin, *Public-Private, Partnership in the Cultural Sector. A Comparative Analysis of European Models*, cit., 131-132.

<sup>115</sup> Real Decreto-ley, 9 agosto 1926, *sobre protección, conservación y acrecentamiento de la riqueza artística*.

<sup>116</sup> L. 25 giugno 1985, n. 16, del *Patrimonio Histórico Español*. In dottrina: V. Manzetti, *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Nomos*, 2018.

<sup>117</sup> S. Baldin, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in questa *Rivista*, 2018, 611.

<sup>118</sup> V. Manzetti, *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, cit., 23-24, in cui si descrive la vicenda della Ley n. 28/2010 della Comunidad Autónoma Catalana con cui veniva proibito l'esercizio delle corride di tori finalizzato alla protezione degli animali. Tali disposizioni erano tuttavia considerate "come «emblema» di quei movimenti separatistici e autonomistici che hanno contrassegnato (e tutt'ora caratterizzano) la storia della Catalogna. La legge assumeva, quindi, una netta valenza identitaria, essendo il toro l'animale-simbolo della Spagna, tanto più che la legge si presentava anche come il frutto di una iniziativa legislativa popolare".

realizzazione delle infrastrutture nazionali (es. la rete ferroviaria e quella autostradale) e sono anche in questo ordinamento ricondotte a istituti giuridici differenti<sup>119</sup>. I PPP sono comunemente implementati mediante contratti di concessione (di lavori o servizi) disciplinati dalle previsioni in materia di contratti pubblici<sup>120</sup>, in cui si prevede anche una apposita tipologia contrattuale di *partnership*<sup>121</sup>. Profili connessi alle dilazioni di pagamenti dei partner privati e a controlli sull'equilibrio economico-finanziario dei budget avevano limitato l'utilizzo dei PPP in Spagna<sup>122</sup>. Inoltre, poiché per ciascun PPP sono approvate clausole amministrative specifiche, si deve considerare che non esiste un'autorità PPP centralizzata e che i progetti possono essere appaltati da autorità centrali, regionali o locali, a seconda delle loro competenze e del settore di attività pertinente.

Per garantire l'equilibrio economico-finanziario dei contratti aventi ad oggetto forme di PPP, nel 2015 è stato creato l'Ufficio nazionale di valutazione spagnolo al solo scopo di analizzare la sostenibilità finanziaria dei PPP esistenti e nuovi.

Queste forme contrattuali hanno trovato una recente applicazione nel settore culturale quale strumento per il recupero di beni immobiliari rientranti nel patrimonio. I partner privati finanziano il restauro e la manutenzione tali strutture rendendoli fruibili come strutture ricettive di lusso. Tali interventi consentono all'amministrazione di coprire i costi connessi alla gestione di tali beni e di favorire indirettamente lo sviluppo del turismo rurale evidenziandone la rilevanza storico-culturale. I "Paradores" spagnoli includono castelli antichi restaurati e modernizzati, conventi, monasteri, ospedali e parchi) e consentono un'offerta di più di due milioni di posti letto ai visitatori, garantendo 3.500 posti di lavoro. Il valore economico creato da queste strutture sul territorio è stato quantificato in 230 milioni di euro<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> J. Gonzalez Garcia, *Colaboración público-privada más allá de la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, in *El cronista del estado social y democrático*, 2018, 34 e s.

<sup>120</sup> In relazione alla disciplina generale riferita ad aspetti quali: diritti e doveri degli appaltatori; poteri della pubblica amministrazione; il regime economico-finanziario; la modifica del contratto; e le cause di cessazione del rapporto contrattuale si v.: P. Alonso Góme, *Las "public private partnerships" como colaboración público privada en el contexto europeo*, Madrid, 2014; Joan Ridao I Martín, *La colaboración entre el sector público y el sector privado en proyectos complejos de infraestructuras y servicios públicos. Una revisión crítica del marco legal en España*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 2014, 89-117.

<sup>121</sup> L. 8-2007, n. 9. In dottrina: P. Valcarcel Fernandez, *Works and service concession contracts: the way to boost PPP -in Spain?*, in P. Bogdanowicz, R. Caranta, P. Telles (cur.), *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*, cit., 168 e s.; R. F. Acevedo, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Cizur Menor, 2012, 97 e s.

<sup>122</sup> Con riferimento ad alcune tipologie di PPP denominate "shadow tolls" si v. P. Valcarcel Fernandez, *Colaboración público-privada, estabilidad presupuestaria y principio de eficiencia de los fondos públicos*, in J. M. Gimeno Feliu (cur.) *Observatorio de contratos públicos 2011*, Cizur Menor, 2012, 435 e s.

<sup>123</sup> I Paradores erano quantificati in 93 strutture nel 2013. Per una descrizione si v. J. Zaballa, *Spain's "castle-hotels" offer lodging and learning*, in *PPPKnowledge Lab*, 2013,

L'espansione di questa attività ha visto uno sviluppo sia a livello nazionale che internazionale, con un sistema di contratti di franchising e la creazione del marchio “*Paradores*”<sup>124</sup>.

## 5. Conclusioni

Le esperienze analizzate evidenziano la rilevanza dell'individuazione preliminare del giusto insieme di soggetti giuridici pubblici e privati da coinvolgere nell'ambito del PPP. Appare evidente che la loro scelta deve prendere in considerazione tutti i fattori che si considerano rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi che il partenariato si propone di raggiungere. In tale senso l'insieme di competenze, risorse, consenso politico e il coinvolgimento del territorio (inteso sia come tessuto imprenditoriale, sia come cittadinanza attiva), possono portare a costituire ecosistemi collaborativi, a carattere innovativo, le cui azioni di valorizzazione del patrimonio culturale consentono contestualmente di incidere positivamente sullo sviluppo economico di determinate aree territoriali contribuendo altresì alla rigenerazione di aree urbane<sup>125</sup>.

Tale osservazione consente di trarre alcune riflessioni sui rapporti di partenariato.

Una prima considerazione attiene alle differenti logiche e modalità organizzative dei partenariati negli ambiti / settori in cui questi sono costituiti.

Se nei PPP nel settore delle infrastrutture, dove paiono prevalere le logiche di utile del partner privato e quelle di bilancio del partner pubblico, viene data generalmente vita a rapporti contrattuali fondati sull'imputazione al partner privato della gestione e degli eventuali rischi connessi mediante l'utilizzo di istituti giuridici come il contratto di concessione (generando un “PPP contrattuale”), nel settore dei beni culturali, gli interessi dei partner privati (es. benefici in termini di immagine o in termini di investimenti sul una determinata area) e dei partner pubblici (individuazione di risorse economiche private per la gestione di beni culturali, la riqualificazione di aree urbane, interventi sociali) trovano nel perseguimento degli obiettivi del partenariato (es. la valorizzazione di un bene culturale) un punto di incontro. In tale modo, le differenti logiche che spingono le parti alla costituzione di un partenariato pubblico-privato, paiono consentire la creazione di rapporti collaborativi capaci di coinvolgere gli stakeholder rilevanti sul territorio mediante la costituzione di soggetti giuridici autonomi con una propria *governance* (attraverso forme di “PPP istituzionalizzato”).

---

[library.pppknowledge.org/documents/1953/download](http://library.pppknowledge.org/documents/1953/download), 19 e s.

<sup>124</sup> Si v. [www.paradoresofspain.com/#!/parador/Santiago-Hostal-Dos-Reis-Catolicos](http://www.paradoresofspain.com/#!/parador/Santiago-Hostal-Dos-Reis-Catolicos).

<sup>125</sup> Report realizzato da Deloitte per il British Property Federation (BPF), il Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), e Historic England, *Heritage Works. A toolkit of best practice in heritage regeneration*, 2017, in [bpf.org.uk/our-work/research-and-briefings/heritage-works-a-toolkit-of-best-practice-in-heritage-regeneration/](http://bpf.org.uk/our-work/research-and-briefings/heritage-works-a-toolkit-of-best-practice-in-heritage-regeneration/).

Ulteriori considerazioni attengono all'incidenza della valorizzazione dei beni culturali mediante forme di PPP sul territorio.

Le possibili restrizioni legislative (ad es. dovute alla disciplina applicabile ai beni culturali), i costi aggiuntivi e gli aspetti economici, le preoccupazioni circa le limitazioni o modifiche circa la destinazione d'uso di determinati spazi costituiscono limiti che comunemente disincentivano i soggetti giuridici privati nella partecipazione ad un PPP. Il rapporto collaborativo tra i partner, dovuto alla comunanza di interessi nel raggiungimento degli obiettivi del partenariato, consente il superamento dei limiti individuati e favorisce l'efficienza nell'attività del partenariato.

La presenza di beni culturali sul territorio consente agli enti locali di includerli in progetti di rigenerazione urbana o di sviluppo economico incidendo positivamente sull'economia del territorio e sul tessuto economico.

Tali interventi consentono di dare conto anche delle esternalità positive che possono essere prodotte. Queste possono avere carattere economico (ad es. un progetto di riqualificazione di un'area urbana rende questa maggiormente attrattiva per nuove attività commerciali, può consentire la creazione di poli innovativi industriali, può incentivare gli investimenti), ambientale (ad es. mediante l'installazione di strutture ecosostenibili e interventi di economia circolare) e sociale (ad es.: creando nuove opportunità di lavoro ed incentivando l'economia locale).

Le caratteristiche proprie del settore dei beni culturali, contraddistinguono i PPP sviluppati nel suo ambito e li rende un'opportunità per valorizzare, in termini economici e sociali, non solo i beni culturali ma anche aree territoriali mediante specifici interventi che richiedono l'analisi di molteplici fattori e la partecipazione di tutti i possibili attori presenti sul territorio.