

“Contributi destinati a soggetti pubblici per Accordi e Partenariati speciali pubblico-privato per la valorizzazione del patrimonio culturale, ambientale e pubblico”
ai sensi della Misura B2.2 del Programma unitario di intervento per le aree del terremoto del 2009 e 2016 del Piano nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza

Indicazioni ai Comuni e agli altri Enti pubblici ammessi sul Partenariato Speciale Pubblico Privato

Premessa normativa

Le indicazioni che seguono hanno lo scopo di fornire chiarimenti per favorire l’attuazione del Partenariato Pubblico Privato, previsto dalla misura in oggetto, tra i comuni e gli enti pubblici che intendono presentare progetti.

L’art. 151 del Codice degli Appalti (D. Lgs. 50/2016), al comma 3, stabilisce che “per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l’apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.”

Siamo, dunque, in presenza di una fattispecie normativa che consente agli enti che dispongono di beni culturali di individuare, attraverso procedure semplificate, partner privati che possano garantire una serie di servizi, riconducibili nel quadro della valorizzazione e della gestione, a beneficio della fruizione pubblica del bene e dell’interesse generale.

“Come noto, l’istituto risulta applicabile, nella sua formulazione ampia e generica – come sottolineato dall’Ufficio Legislativo nella nota circolare dell’Ufficio Legislativo 17461 del 9 giugno 2016, diffusa con circolare del Segretario Generale n. 28 del 17 giugno 2016 - a molti tipi e cause contrattuali, non prevedibili a priori, che possono andare dalla fornitura di servizi di progettazione, all’assistenza museale, dall’allestimento e presentazione di istituti e luoghi della cultura per la pubblica fruizione alla consulenza organizzativa, e molto altro.”¹

A questo concetto si lega, per esplicito rimando, il dettato dell’art. 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che fissa gli obiettivi della valorizzazione nel promuovere la conoscenza del patrimonio culturale ed assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, stabilendo che lo Stato, le Regioni e gli Enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l’armonizzazione e l’integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici e stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione.

Lo stesso Codice, all’art. 102, comma 5, consente al Ministero di trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un’adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti, anche in ottemperanza al dettato costituzionale di cui all’art. 118, comma 1, Cost. (c.d. “sussidiarietà verticale”).

¹ MIBACT – Circolare n. 45/2019 dell’8/11/2019

Per altro, con il D.L. 16/07/2020 n. 76, la possibilità di ricorrere al PSPP è stato ampliato alle Regioni ed agli enti territoriali, avviando un'ampia fase di sperimentazione dello strumento legislativo, che ha fin qui prodotto risultati molto incoraggianti.

Diversamente da quelli ordinari, i PSPP non si basano su una logica di scambio (prezzo o concessione in cambio di prestazioni) ma su una collaborazione aperta per finalità di interesse generale, basata sulla co-progettazione e sulla partecipazione della Comunità territoriale di riferimento, tra un soggetto pubblico che detiene un bene e uno o più operatori che fanno da referenti operativi del processo di valorizzazione.

I vantaggi del PSPP possono essere così riassunti:

- contenuti contrattuali dell'Accordo non prefissati ma sviluppabili e modificabili nel tempo (L'Accordo di PSPP è un «contratto in formazione progressiva») con grande capacità di adeguamento alle successive mutevoli condizioni;
- partecipazione territoriale nelle fasi di costruzione, sviluppo e verifica dell'accordo (coinvolgimento, anche operativo, di associazioni, reti e risorse imprenditoriali locali, ecc.);
- autonomia operativa relativa nella gestione del progetto culturale da parte del partner privato, che agisce in tutte le fasi del progetto come referente e in stretta collaborazione con l'Ente territoriale, pur assumendosi in tutto o in parte il rischio operativo del processo di fruizione e valorizzazione del bene, la responsabilità nella individuazione di terze parti che collaborino, l'impegno al conseguimento degli obiettivi condivisi economici e sociali (partecipazione culturale delle popolazioni e lotta alle povertà educative, generazione di nuovo lavoro e nuove economie per lo sviluppo locale, ecc.).

L'Ordinanza commissariale n. 30 del 30 giugno 2022 ha definito il seguente obiettivo per la misura B.2.2: "promuovere la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, ambientale e sociale del territorio colpito dai sismi del 2009 e del 2016, attraverso Progetti locali che propongano percorsi di sviluppo sostenibile e inclusivo e che sappiano integrare obiettivi di tutela con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento" ed estende quindi l'ambito di applicazione dei Partenariati speciali pubblico-privato anche alla valorizzazione del patrimonio ambientale e sociale, oltre quello strettamente culturale.

Dunque, possono essere inclusi, nell'accordo di valorizzazione, anche immobili del patrimonio pubblico, non soggetti a vincolo culturale. La citata Ordinanza infatti prevede di ***"di ampliare l'ambito di applicazione di tale forma "speciale" di partenariato anche agli altri settori di intervento previsti dalla stessa misura B2.2, e, in particolare, alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e del patrimonio pubblico, a fini culturali, turistico-culturali e sociali e per l'alta formazione".***

Tale ampliamento consente di promuovere la valorizzazione in maniera più ampia ed esplicita del patrimonio, culturale, ambientale e sociale, di un territorio, inteso nella sua massima accezione. Non ci si limita, pertanto, alla valorizzazione dei soli beni culturali immobili, ma si punta a fare sistema di tutti gli asset che il territorio esprime ed a costruire su di essi una strategia di valorizzazione e di sviluppo locale, che promuova i temi della cultura, dell'ambiente, del turismo.

Ciò comporta la possibilità, per gli enti pubblici, di costituire nuovi partenariati speciali, ai sensi del citato art. 151, comma 3, e della citata ordinanza commissariale, basati su procedure semplificate di individuazione del partner privato, concernenti iniziative che rispondano agli obiettivi di valorizzazione e gestione di beni culturali e paesaggistici a fini sociali, turistico-culturali e ricreativi. Qualora alcuni enti abbiano già costituito una forma speciale di partenariato pubblico privato ai sensi dell'art. 151, comma 3, gli stessi enti possono autonomamente estendere l'ambito di applicazione del costituito partenariato, ai sensi della citata ordinanza commissariale n. 30 del 30 giugno 2022.

Le procedure

La procedura di costituzione di un PSPP può seguire due percorsi alternativi:

1. Ascendente
2. Discendente

1 - Ascendente

- a) Il Comune (o altro Ente) riceve una proposta di progetto, da realizzare mediante *Partenariato Speciale Pubblico Privato* (PSPP), presentata da un'impresa o da un raggruppamento di imprese, anche commerciali, o da un'associazione locale, anche del Terzo settore. I proponenti dovranno essere soggetti attivi, con comprovata esperienza, nell'ambito della valorizzazione e promozione culturale, e/o ambientale e/o turistica.
- b) L'Ente pubblica sul proprio sito istituzionale (e albo pretorio) la proposta ricevuta, per almeno 30 giorni, invitando eventuali altri soggetti, che volessero presentare proposte concorrenti, a candidarsi, e promuovere una pubblicità informativa, nelle forme possibili.
 - I. Qualora nessun altro risponda, l'Ente sarà libero di negoziare e concludere l'accordo con il proponente iniziale.
 - II. Se vengono invece presentate offerte "concorrenti", occorrerà procedere a una motivata comparazione, attraverso una procedura di valutazione. Al termine di questa l'ente procederà a negoziare e concludere l'accordo con il soggetto selezionato.

2 - Discendente

Il Comune (o altro Ente) decide di voler costituire un PSPP per rispondere ad una propria necessità o ad una particolare opportunità. In tal caso l'ente potrà procedere secondo questo itinerario:

- a) individuazione di obiettivi e/o possibilità di sviluppo del proprio patrimonio culturale ed ambientale, elaborazione di eventuale idea progettuale che definisca le finalità di interesse generale, gli obiettivi e la perimetrazione di un'azione di valorizzazione specifica;
- b) redazione e pubblicazione di un avviso pubblico sul proprio sito (o albo pretorio), per la ricerca di potenziali partner per la definizione e realizzazione del progetto di valorizzazione e gestione, con la esplicitazione della modalità di selezione, individuandone criteri e procedure di selezione;
- c) l'avvio contiene la richiesta di un programma di valorizzazione, che consenta di conseguire gli obiettivi di sviluppo e valorizzazione individuati dall'amministrazione, completa dei piani economici e di gestione;
- d) Trattandosi di un PSPP attivato per rispondere ad una propria necessità o ad una particolare opportunità, il Comune (o altro Ente) può valutare di allegare all'avviso un sintetico capitolato tecnico-prestazionale nel quale, oltre ad una breve descrizione del sito, con precisazione della sua collocazione, della sua descrizione artistica e dello stato manutentivo, fisserà gli eventuali elementi minimi dell'accordo e le caratteristiche dei servizi richiesti che non si intendono sottoporre alla successiva fase di negoziazione. Nell'ambito del suddetto capitolato tecnico-prestazionale, oltre ai sopracennati elementi minimi dell'accordo potranno essere inserite ulteriori informazioni o valutazioni compiute dal Comune/ Ente utili al potenziale partner per la presentazione di una proposta consapevole (es. descrizione dei luoghi e relativi rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività, etc.).
- e) una volta selezionato il/i partner, l'Ente apre una procedura negoziale con il soggetto selezionato, che consiste in un percorso di definizione e condivisione di una proposta operativa di partenariato, configurando le condizioni di esecutività per il periodo di

attuazione e pervenendo ad un testo condiviso dell'Accordo o Contratto di partenariato che costituirà l'inquadramento degli impegni assunti dalle parti nei propri ruoli specifici, ivi compresi gli elementi di natura economica già anticipati in sede di presentazione della proposta.

Sottoscritto l'Accordo di Partenariato, fermo restando il ruolo e le funzioni dell'ente pubblico, il Partner privato assume i ruoli e le responsabilità operative e finanziarie disciplinate dall'Accordo di partenariato.

Le sperimentazioni già realizzate indicano un modello che si ispira a quadri di collaborazione aperta e flessibile, in cui il partner privato non esercita un diritto esclusivo di sfruttamento economico del Bene ma è referente dell'Ente pubblico territoriale nel processo di valorizzazione a cui concorre.

L'Accordo di PSPP che regola il rapporto tra le parti è agli effetti un contratto in "formazione progressiva", che verifica di volta in volta i contenuti operativi degli investimenti e della valorizzazione, in cui gli operatori culturali e gli enti territoriali, che dispongono dei beni oggetto del processo di valorizzazione, concorrono, nei rispettivi ruoli e con modalità di co-progettazione, a medesime finalità di interesse generale.

FAQ

D. Il partner privato deve cofinanziare il progetto?

R. Il PSPP si qualifica come una forma contrattuale nella quale entrambe le parti (pubblica e privata) apportano risorse. Al riguardo, le risorse apportate dal partner privato possono essere di ordine finanziario, organizzativo e strumentale, oltre che professionali.

Dette risorse andranno quantificate e riportate nelle apposite finestre del formulario. Si ricorda che il partner privato è tenuto ad assicurare, anche sotto il profilo finanziario e secondo quanto stabilito nel contratto di partenariato, la sostenibilità della gestione per un periodo di almeno cinque anni dalla conclusione del progetto. Nella stipula del contratto di partenariato, la cui sottoscrizione non è richiesta in sede di presentazione della domanda, andranno acquisite le garanzie di legge previste dal Codice degli appalti.

D. Va individuato necessariamente un bene immobile pubblico, come oggetto dell'intervento progettuale?

R. L'Ordinanza Commissariale n. 30 del 30 giugno 2022 ha ampliato la possibilità di utilizzo dello strumento PSPP, andando oltre quanto strettamente indicato dall'Art. 151 comma 3, del Codice degli Appalti: non è dunque indispensabile porre al centro del progetto uno specifico bene culturale. Sarà invece possibile proporre interventi che promuovano lo sviluppo di attività in grado di valorizzare il patrimonio ambientale, culturale e turistico del territorio, e di conseguire, nel contempo, obiettivi di rilancio occupazionale, di rivitalizzazione sociale ed economica e di contrasto allo spopolamento, da quantificare secondo quanto previsto nel formulario della proposta

D. In caso di aggregazione di enti pubblici chi percepisce i fondi?

R. L'Ente capofila è l'unico referente per la gestione finanziaria del progetto e per la sua rendicontazione.