



REGIONE  
PUGLIA

Corso di perfezionamento in

# METODI E STRUMENTI PER LA PROMOZIONE E LA GESTIONE DI PROCESSI PARTECIPATIVI A LIVELLO LOCALE



Territorio  
La formazione sulla cultura  
della Partecipazione



SCHOOL OF MANAGEMENT  
UNIVERSITÀ LUM





# I Partenariati Speciali Pubblico-Privati (PSPP) per la valorizzazione del Patrimonio culturale

6 dicembre 2022

**Franco Milella**

*Consigliere di Amministrazione  
di Fondazione Fitzcarraldo*

# QUALI FENOMENI AFFRONTANO I PSPP?

## L'abbandono del patrimonio culturale cd. diffuso e del patrimonio pubblico



- ➔ **199.697 Beni Architettonici del Patrimonio Culturale immobiliare** (palazzi storici, castelli, complessi immobiliari) con una densità media di oltre **66 beni ogni 100 Km<sup>2</sup>**
- ➔ **Solo il 29,4%**, pari a 58.787 beni, ha una **destinazione d'uso attuale**
- ➔ **140.910 beni** sono in condizione di **grave sotto-utilizzo, non fruibili o giacciono in abbandono**
- ➔ **Oltre 600 milioni di metri quadri di altri immobili pubblici** di cui oltre il **70%** nella disponibilità degli enti locali, ed in particolare dei Comuni italiani, sono nelle stesse condizioni



## COSA È IL PARTENARIATO SPECIALE (art.151, c.3-4 del D.Lgs n.50/2016 e s.m.i.)?

Il Partenariato «speciale» pubblico-privato (PSPP) è una **forma innovativa di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati finalizzata alla fruizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale;**

Introdotta con l'art. 151, c.3, del Dlgs. n.50/2016, **originariamente prevedeva che solo il Ministero per la Cultura, allora MiBACT, potesse attivare tale forma di partenariato sui beni del Patrimonio Culturale dello Stato;**

Sono però partite subito **numerose sperimentazioni di PSPP su beni del patrimonio culturale o altri beni pubblici con destinazione d'uso culturale**, nella disponibilità patrimoniale di Comuni. Il successo degli esiti di queste sperimentazioni ed il ruolo dell'ANCI, che ha fatto proprie le caratteristiche del nuovo modello di collaborazione pubblico-privato, ha determinato con il cd. "Decreto Semplificazioni", convertito in Legge n.120 dell'11/09/2020, la modificazione dell'art. 151 c. 3 del D.lgs n.50/2016, introducendo esplicitamente la possibilità di attivazione dei PSPP anche da parte delle Regioni e degli altri Enti territoriali

## Perché le forme previste dall'art. 151 del Codice dei Contratti Pubblici (CCP) sono definite «speciali»?

(1) Sono «speciali» perché diverse dalle forme «ordinarie» di partenariato, più consolidate, e a cui è dedicata una diversa parte dello stesso Codice (Parte IV, Titolo I, artt. 180 e sgg.).

Le principali differenze, non solo dai PPP «ordinari» ma anche dalle altre forme di collaborazione pubblico-privata (concessioni ex art. 170 e sgg del CCP o tipologie di appalto) possono così essere riassunte:

Il PSPP :

- **Non è un contratto tipico ma un Accordo di collaborazione** tra un soggetto pubblico che detiene la disponibilità di un Bene ed un altro soggetto, pubblico o privato, che assume la responsabilità di cura del suo processo di valorizzazione **in cui i soggetti concorrono alla pari, ciascuno per il proprio ruolo, con finalità di Interesse Generale; (segue)**

## (segue) Perché le forme previste dall'art. 151 del Codice dei Contratti Pubblici (CCP) sono definite «speciali»? (2)

- Il PSPP supera la separatezza tra soggetto pubblico, quale unico responsabile dell'Interesse pubblico, ed interesse privato, letto normalmente come percettore di un vantaggio (nel caso specifico, come esercizio di un diritto esclusivo di sfruttamento economico di un bene pubblico) ed **incarna perfettamente il principio della cd. «Amministrazione condivisa»**;
- **Rientra tra gli atti discrezionali della PA** e ha come unico riferimento i principi sanciti dall'art.30 del CCP;
- **Definisce il suo oggetto contrattuale** non in via predeterminata alla stipula del contratto/Accordo di PSPP ma **nel corso della collaborazione** (cd. contratto in formazione progressiva).
- **È ordinariamente non a «titolo oneroso»** per i soggetti pubblici che detengono la disponibilità del Bene, differentemente che nelle forme ordinarie di collaborazione pubblico-privato (prezzo contro prestazione, o concessione del Bene contro prestazione);



# I principali problemi della normativa precedente il PSPP «151» e le differenze che ne scaturiscono

Procedure ordinarie	Problemi consolidati	Approcci da favorire	perché
1) alienazione, dismissione	1) domanda limitata di mercato; onerosità amministrativa; possibilità del recupero del Bene ma totale privatizzazione;	Procedure “negoziali” di tipo partenariale seguenti a 1) manifestazioni d’interesse aperte per la ricerca di partner; 2) analisi di proposte di partenariato conseguite anche in assenza di procedure specifiche avviate come previsto dall’art.151 del D.Lgs. n.50/2016	1) abbattimento oneri amministrativi; 2) logica partenariale di interesse generale e co-progettazione pubblico-privata; 3) forte propensione alla sperimentazione e alla correzione di rotta nei contenuti delle attività di gestione; 4) ampia possibilità di attivare finalità d’uso di rilevanza sociale o culturale per la comunità fin dall’inizio dell’avvio del PSPP; 6) estensione della durata (in media 40- 50 anni) con migliore propensione agli investimenti così consentita anche a soggetti “not for profit” e più incisiva capacità di fund-raising da terzi 5) possibilità di recupero integrale di Beni in abbandono e restituzione di valore d’uso contemporaneo per le Comunità in tempi medio-lunghi e per lotti funzionali
2) concessione in gestione; concessione di opere e gestione; concessione di valorizzazione; PPP ordinari	2) inefficace distinzione tra interesse pubblico ed interesse privato; scarsa flessibilità operativa; onerosità amministrativa; possibilità del recupero «fisico» del Bene ma, in cambio, effetti di privatizzazione per tempi medio lunghi		
3) appalto di servizi	3) difficoltà predittive sui contenuti del servizio e sull’oggetto dell’appalto; scarsa flessibilità operativa; onerosità amministrativa; limiti di durata breve della gestione con rischi di interruzione dei servizi o di proroghe, ai limiti di legittimità, sino a nuova gara; scarsa centralità del valore culturale del Bene riposta invece nel servizio; possibilità limitate di recupero del Bene		



# Elementi distintivi tra procedure ordinarie e PSPP

Elementi distintivi tra procedure ordinarie e PSPP

Elementi distintivi	Per le Procedure ordinarie	Per le Procedure partenariali ex art.151
Modalità operative	Per fasi, rigide	Per fasi, flessibili
Progettazione	A carico del soggetto pubblico o del soggetto privato	Co-progettazione pubblico-privata
Durata	Medio-lunga per le concessioni, Medio-breve per gli appalti di servizi	lunga
Copertura finanziaria degli investimenti	Solo Pubblico per gli appalti di servizi; ordinariamente mista nelle concessioni e nei PPP	Di norma mista ma senza oneri preventivati e non negoziati a carico dei bilanci pubblici; più incisive possibilità di fund-raising da terzi
Accessibilità e fruizione generalizzata	Limitata dai contenuti contrattuali e in relazione alle attività caratteristiche e servizi erogati	Orientamento a garantire la pubblica fruizione in relazione ai contenuti partenariali; possibilità di integrare il partenariato con soggetti ulteriori nell'arco della sua durata
Interesse pubblico	Riposto esclusivamente nella responsabilità dei soggetti pubblici; agli estremi il suo focus è nella massimizzazione della redditività economica (alienazione del bene) o nella rilevanza dei servizi affidati (concessione di gestione o servizi in appalto)	Riposto nella responsabilità complessiva del partenariato, ciascun partner per il proprio ruolo; il focus ritorna sul Bene per il suo valore per la Comunità
Qualificazione dell'interesse privato	Massimizzazione della redditività dell'operazione con assunzione del rischio operativo prevalente	Consolidare attività caratteristiche, spesso sociali e/o culturali, facendosi carico del riutilizzo del bene per la Comunità e anche di terze parti con assunzione del rischio operativo prevalente
Istituti concessori	Solo per le concessioni; la concessione che regola le condizioni d'uso del Bene disciplina il rapporto tra le parti	La concessione è solo un atto strumentale al perseguimento delle finalità del partenariato «speciale» che è regolato dall'Accordo di partenariato
Cambi di destinazione d'uso	Facilitati solo nel caso di Concessioni di Valorizzazione ex L.410/2002	Facilitati
Modelli di governance prevalenti	Controllo del soggetto pubblico sulla buona esecuzione dei contenuti contrattuali	Aperto, flessibile, declinazione delle responsabilità dei partner nell'accordo; istituzione del tavolo tecnico/cabina di regia dei partner; co-progettazione; responsabilità esclusiva delle attività in capo al partner privato
Sostenibilità	Piano di gestione ex ante con PEF allestito dal concedente/stazione appaltante e su cui il concessionario/appaltatore offre il suo esecutivo	Piani di gestione per lotti e programmazione su base annuale/pluriennale più pronta ad affrontare criticità e scostamenti
Complessità procedurale	Medio alta;	Bassa ma ad alta intensità processuale nello sviluppo dei contenuti operativi

## LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DEI PSPP

Gli oramai numerosi casi di PSPP, a partire dal primo legato al recupero e valorizzazione dell'ex Convento del Carmine di Bergamo (<https://carmine.teatrotascabile.org/>) dimostrano che si possono **superare i fattori di rigidità preesistenti** in cui si colloca la valorizzazione del patrimonio pubblico culturale o a finalità culturale in Italia **grazie a**

- a) **procedure semplificate di attivazione;**
- b) **natura fiduciaria della collaborazione** e orientamento a finalità di interesse generale;
- c) **assenza di contenuti contrattuali rigidi e flessibilità operativa** basta sulla co-progettazione tra le parti;
- d) **autonomia operativa e responsabilità esclusiva del Partner privato** referente del processo di valorizzazione;
- e) **assenza ordinaria di onerosità economica a carico dell'Amministrazione pubblica;**
- f) **lunga durata della collaborazione;**
- g) **governance snella, efficace ed efficiente della collaborazione.**



## a) COME SI ATTIVA UN PARTENARIATO SPECIALE ?

Con **procedure semplificate**, analoghe a quelle delle sponsorizzazioni (art. 19, D.Lgs. n.50/2016) **attraverso un avviso pubblico di ricerca di un partner da parte dell'Ente Territoriale per la valorizzazione a finalità culturale di un Bene nella propria disponibilità patrimoniale (modalità discendente) o attraverso una proposta di valorizzazione avanzata all'Ente da uno o più operatori culturali (modalità ascendente).**

La gran parte dei casi di PSPP, attivati o in corso di perfezionamento, è stata avviata con modalità ascendente.

Di seguito gli schemi di flusso delle modalità ascendente e discendente

## MODALITÀ ASCENDENTE DI ATTIVAZIONE DI PSPP (Es. Ricevimento di una proposta di PSPP da parte di un Comune)



## Modalità discendente di attivazione di PSPP (Es. Avviso pubblico di selezione di un partner da parte di un Comune)

Atto d'indirizzo della GC sul processo di valorizzazione del Bene e per la selezione di un partner «speciale» che se ne faccia carico

Publicazione di Avviso pubblico per la selezione del partner e, in relazione alla natura dell'Avviso:

Avvio delle procedure negoziali formali ed informali con tutti i soggetti/proposte ritenute d'interesse

Selezione diretta del partner su base comparativa ma non competitiva e avvio delle procedure negoziali

Selezione del partner ed avvio delle procedure negoziali

Come in caso di modalità ascendente 4) chiusura tavolo negoziale e sottoscrizione di verbale di accordo tra le parti 5) Delibera di GC di approvazione testo dell'Accordo di PSPP 6) delibera di Consiglio Comunale di approvazione del PSPP 7) sottoscrizione Accordo di PSPP



## b) natura fiduciaria della collaborazione e orientamento a finalità di interesse generale del PSPP

- I **PSPP fondano la collaborazione tra i partner in un legame «fiduciario»** e non legato ad un quadro sinallagmatico di «prezzo contro prestazioni»;
- I **partner collaborano per finalità di interesse generale rappresentate dalla piena valorizzazione**, nell'arco della durata del PSPP, **del Bene pubblico che ne è oggetto** a cui i partner concorrono ciascuno per il proprio ruolo;
- Il **partner privato non è «beneficiario» di una concessione** anche se il PSPP utilizza anche strumenti concessori per garantire la piena operatività del partner privato ai fini del conseguimento degli obiettivi comuni;
- Il **partner privato non è titolare di un diritto esclusivo di sfruttamento economico del Bene**, ma **obbligato ad investire utili e ricavi nel potenziamento e nella sostenibilità del processo di valorizzazione del Bene**;
- Il **partner privato deve garantire la pubblica fruizione del Bene**, ma anche il principio di apertura ed accessibilità anche a terze parti che possano utilizzare temporaneamente o stabilmente parti del bene, della cui selezione il partner privato è referente dell'Amministrazione per la selezione, pur restando esclusivo responsabile del processo di valorizzazione

## c) Assenza di contenuti contrattuali rigidi e predeterminati, flessibilità operativa e co-progettazione

Differentemente che da altre forme contrattuali più rigide, **il contenuto non si configura sotto forma di « prestazione» predeterminata per l'arco della intera durata del PSPP;** I contenuti contrattuali dell'Accordo non sono dunque prefissati ma verificati e modificabili nel tempo con grande capacità di adeguamento alle mutate condizioni dell'Offerta Culturale. **Il processo di valorizzazione è curato nel tempo** con fasi di aggiornamento e co-progettazione, di cui è responsabile il Tavolo Tecnico quale organo di Governance del PSPP, ed individua le sue *milestones* di verifica per fasi successive in relazione agli impatti generati invece che agli output prodotti (es. incremento della accessibilità e partecipazione culturale della popolazione ecc.ecc.); Questo garantisce, anche in relazione alla lunga durata della collaborazione, **maggiore flessibilità operativa e inedita capacità di aggiornamento dei contenuti della** valorizzazione in relazione a nuovi bisogni, a mutate condizioni del contesto non prevedibili ex ante (si pensi anche alla diversa capacità di risposta a condizioni eccezionali come l'attuale pandemia).



## d) Autonomia operativa e responsabilità esclusiva del partner privato

**Il PSPP garantisce piena autonomia operativa nella gestione del progetto culturale da parte del partner privato** che agisce come referente del Soggetto pubblico, assumendosi il rischio operativo del processo di fruizione e valorizzazione del Bene, la responsabilità nella individuazione di terze parti che collaborino e quella sociale di incrementare gli impatti positivi ricercati in termini di partecipazione culturale delle popolazioni, lotta alle povertà educative, generazione di nuovo lavoro e nuove economie a base culturale per lo sviluppo locale;

**Il partner operativo garantisce il partner pubblico con idonee coperture assicurative** contro i danni alle cose e alle persone per cause inerenti la gestione del processo di valorizzazione;

Può assumere anche il **ruolo di referente** dell'amministrazione pubblica **per la progettazione e la esecuzione di lavori, forniture e servizi in relazione al Bene** e alla realizzazione del processo di valorizzazione, pure agendo con forme di diritto privato, anche qualora ci siano finanziamenti pubblici di cui sia destinatario il partner pubblico qualora previsto nell'Accordo di partenariato.

## e) Assenza ordinaria di onerosità economica a carico del partner pubblico

Ordinariamente i **PSPP non determinano oneri economico-finanziari a carico del Bilancio proprio dei partner pubblici** fermo restando quanto emerge nella proposta di partenariato e nelle successive procedure negoziali di approfondimento dei contenuti dell'accordo di PSPP.

In relazione alla natura sartoriale e flessibile dell'istituto – i beni, i contesti e gli attori sono diversi da caso a caso – **possono essere stabilite clausole transitorie condivise in cui per il primo periodo di vigenza dell'Accordo di PSPP possono essere configurati contributi diretti o indiretti.**

**Resta ferma la facoltà** – non vi è dunque obbligo - nel corso del PSPP, qualora il partner pubblico ne ravvisi l'opportunità, **di contribuire anche con risorse economiche nella disponibilità del proprio bilancio al processo di valorizzazione.**

E' però **comune a tutti i casi di PSPP attivati l'impegno dei partner pubblici a garantire la massima riduzione o l'esenzione totale dei tributi comunali** nonché, in caso di lavori, degli oneri di costruzione in virtù delle finalità pubbliche del processo di valorizzazione.



## f) La «durata» dei PSPP

**I casi attivati di PSPP hanno colto il valore del Tempo di validità dell'Accordo di PSPP come uno degli elementi decisivi** per garantire il successo di processi di valorizzazione di Immobili Pubblici a finalità culturale.

Solo una **lunga durata (in media 20-25 anni rinnovabili) può consentire ad un operatore culturale di garantire investimenti appropriati** (recupero, restauro, dove ce ne sia necessità, ma anche solo funzionalizzazione, allestimenti) che in tempi ristretti sarebbe consentita solo per operatori economici di altri settori, restituendo, anche per lotti funzionali successivi, il Bene alla fruizione pubblica e alla generazione di valore culturale.

La **lunga durata consente più facilmente la stabilizzazione del valore di presidio culturale e di innovazione riconoscibile dalle popolazioni locali** restituendo il senso «vivo» e contemporaneo del Valore culturale del Bene per la società locale e mobilita interesse da parte di Donors, Sponsor, imprese e cittadini.

Di contro non si capirebbe perché le «concessioni di valorizzazione», con cui si sono «privatizzati» beni pubblici, possano durare anche oltre, oggi, 50 anni in cambio di investimenti di recupero fatti rapidamente per garantire esclusivamente la redditività degli stessi all'operatore privato.

## g) Un modello di Governance aperto, flessibile ed efficace: il Tavolo Tecnico del PSPP

La semplificazione procedurale di attivazione del PSPP e la sua lunga durata esige un **meccanismo di co-progettazione, flessibile, fiduciario ed impegnativo nelle sue decisioni per entrambe le parti.**

Il **Tavolo Tecnico è una specie di Sportello Unico del processo di valorizzazione:** costituisce un formidabile elemento di accelerazione dei processi necessari al conseguimento delle finalità di interesse generale del PSPP. Il **Tavolo Tecnico è composto da un referente per ciascuna parte, verifica periodicamente l'andamento ed i risultati del processo di valorizzazione,** ivi compresi gli avanzamenti degli eventuali lavori di recupero e rifunzionalizzazione del Bene e possono parteciparvi di volta in volta esperti, referenti di altre amministrazioni coinvolte ( ad. es. nel caso di Beni Culturali, in senso stretto, i competenti servizi territoriali del MIBACT), comitati civici ed associazioni di cittadinanza attiva, rappresentanti dei pubblici di riferimento dell'offerta culturale diretta;

**Programma le attività di medio periodo** in relazione alle risorse economiche effettivamente disponibili;

**Le deliberazioni del Tavolo Tecnico sono impegnative per la parti ed i suoi organismi** chiamati a ratifica delle decisioni assunte



## Le competenze ordinarie del Tavolo Tecnico

**Prende atto e coordina la programmazione di breve e medio periodo del processo di valorizzazione;**

**Valuta le eventuali esigenze di programmazione di nuove attività o di attività complementari conseguenti ad imprevisti;**

**Valuta gli scostamenti della programmazione**, individua le soluzioni per rimuovere eventuali criticità;

**Verifica e valuta le risorse finanziarie disponibili e/o attivabili** e le programmazioni relative di cui costituiscono dotazione;

Più in generale, **valuta i risultati diretti ed indiretti** che scaturiscono dalla collaborazione e delle opportunità generate nei processi di valorizzazione del Bene **e si occupa di qualsivoglia altro tema** specifico che rilevi sotto il profilo della verifica di opportunità e della valutazione del partenariato, **utile a garantire i più proficui risultati ed il conseguimento degli obiettivi** prefissati o di ulteriori obiettivi emergenti.

# La rilevanza acquisita dal modello del PSPP nelle policies sulla coesione e sullo sviluppo urbano e territoriale (1)

Dopo meno di 4 anni dall'avvio della prima sperimentazione di Partenariato Speciale Pubblico-Privato, a cui sono seguiti almeno ulteriori 50 casi di applicazione della norma di riferimento, l'art. 151, c.3 del D.lgs, n.50/2016 e s.m.i., il relativo modello è entrato con grande vitalità nel panorama delle politiche pubbliche a sostegno della valorizzazione dei Beni del Patrimonio immobiliare Culturale di cui oltre il 70% ricade nel patrimonio degli enti territoriali italiani e, per la grande maggioranza, in quello dei Comuni.

Il successo, quasi straordinario, delle prime attivazioni di PSPP da Nord a Sud del Paese, anticipa e richiama le nuove centralità della Cultura e del patrimonio culturale, così come configurate nel nuovo quadro di riferimento delle Politiche di Coesione Europea 2021-2027, «*nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale, nell'innovazione sociale*» (Reg. UE 1058/2021, art. 3 «obiettivi specifici» cpv. d) VI ed e) II ) e consolida il valore delle comunità territoriali che se ne fanno interpreti nella scia delle indicazioni della Convenzione di Faro.

E' proprio in virtù del successo delle prime sperimentazioni che il PSPP costituisce uno degli elementi centrali richiamati nelle missioni afferenti al patrimonio culturale nel PNRR e negli OS del ciclo 2021-2027

# La rilevanza acquisita dal modello del PSPP nelle policies sulla coesione e sullo sviluppo urbano e territoriale

Ad esempio il recente Avviso della linea di Investimento 2.1 Linea B “Attrattività dei Borghi”, finalizzato al sostegno di progetti per la rigenerazione culturale e sociale di Borghi storici del PNNR ha esplicitato il ruolo che possono assumere i PSPP anche come attuatori diretti delle strategie di rigenerazione culturale e sociale dei Borghi finanziati.

Nell’ambito del ripensamento sul nuovo ruolo della Cultura e del Patrimonio pubblico e culturale previsto nel ciclo 2021-2027 delle Politiche di Coesione Europea, è stato definito un obiettivo specifico dedicato, OS IV.6, **finalizzato a sostenere il riuso di beni pubblici e beni del patrimonio culturale per prevalenti finalità culturali e di innovazione sociale**, definendo altresì un set di indicatori specifici dedicati e acquisendo il modello del PSPP ex art. 151,c.3 del D.Lgs n.50/216, così come sperimentato, quale modello di riferimento per la collaborazione pubblico-privata.

La maggiore parte dei Programmi Regionali 2021-2027 ha assunto tale obiettivo come obiettivo di Programma con misure specifiche e dotazioni finanziarie dedicate, così come anche il nuovo Programma Nazionale Cultura I Comuni italiani che ricercano sostegno economico per il recupero e la valorizzazione di beni del proprio patrimonio culturale non hanno di fronte molte alternative di ulteriori Programmi finalizzati a questo obiettivo. **Conoscere e divulgare il modello del PSPP appare dunque necessario.**

# I Partenariati Speciali Pubblico-Privati per la valorizzazione del Patrimonio culturale

Grazie per la cortese attenzione.

*A cura di* **Franco Milella,**

 **FITZCARRALDO**  
FONDAZIONE

Corso di perfezionamento in  
METODI E STRUMENTI PER LA PROMOZIONE E LA GESTIONE DI PROCESSI PARTECIPATIVI A LIVELLO

LOCALE