

Il Partenariato Speciale  
Pubblico-Privato (PSPP) ex art.  
151 del D.Lgs.n.50 2016 –  
esperienze e modalità di  
attivazione e funzionamento  
per la valorizzazione culturale  
del patrimonio pubblico



## Un vuoto normativo da riempire in tema di valorizzazione culturale del patrimonio immobiliare pubblico italiano

La normativa preesistente all'art. 151 c.3 ha favorito utilizzi dei beni pubblici fondati prevalentemente sulla redditività dei valori economico-patrimoniali dei beni e non sulla crescita del benessere culturale e sociale delle popolazioni a cui, quasi naturalmente, dovrebbero essere orientate le finalità d'uso di questi Beni.

Questo approccio che ha caratterizzato la normativa nazionale dal 1993 al 2016 è stato nei fatti fallimentare e infondato, perché ideologicamente orientato all'appetibilità di mercato dei Beni patrimoniali pubblici senza fare i conti con il mercato reale: sul totale complessivo dei beni immobiliari pubblici solo poco più del 2% è appetibile per il mercato immobiliare (MEF 2017 «Rapporto sui beni immobili delle amministrazioni Pubbliche» dati 2015– Dipartimento del Tesoro).

Questo approccio ha contribuito a generare l'abbandono di oltre 600 milioni di mq. di immobili pubblici, di oltre il 70% dei Beni culturali cd. diffusi, in massima parte nel patrimonio immobiliare degli enti territoriali e dei comuni italiani.

## I rapporti tra pubblico e privato nella centralità della prospettiva del valore patrimoniale dei beni pubblici

La centralità del valore economico-patrimoniale del patrimonio immobiliare pubblico si colloca in uno scenario in cui è consolidata l'idea della separazione tra interesse pubblico, agito e rappresentato solo dai soggetti pubblici ed interesse privato, letto esclusivamente come massimizzazione della redditività dell'investimento privato e, in relazione al patrimonio immobiliare, come titolarità di un diritto esclusivo di sfruttamento economico del bene pubblico.

Più in generale questa condizione ha generato forme di collaborazione pubblico-privato disciplinate rigidamente, in forme contrattuali poco flessibili, ed in quanto tali poco affini a finalità d'uso culturale e d'innovazione sociale nel riuso di beni pubblici, in cui il soggetto pubblico è spesso *main payer* (pagatore principale) dei costi di investimento e gestione dei Beni (appalto di servizi di gestione, concessione di opere e servizi, PPP ordinari) in una logica in cui la relazione è fondata sul sinallagma prezzo o concessione del bene pubblico contro prestazione del privato (si pensi alle concessioni di valorizzazione di cui alla legge 410/2002).

Solo da pochi anni si parla di «Amministrazione condivisa»: codice del terzo settore (CTS D.Lgs. N117/2017), co-programmazione e co-progettazione ivi richiamate (art. 55 e DM 72/2021), e Partenariato «speciale» pubblico-privato per il Patrimonio culturale.



## Effetti del paradigma «mercataista» sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

- Una «**cassetta degli attrezzi**» **normativi limitata e vincolata al principio di redditività economica** nella disponibilità degli Enti pubblici proprietari;
- **Soggetti privati** interpretati esclusivamente **come «beneficiari» di un valore economico-patrimoniale** e quindi dotati di caratteristiche quali la «bancabilità», la «credibilità economico-finanziaria», ecc. ed in grado di corrispondere un prezzo di acquisizione o un canone a prezzo di mercato
- **obbligo della gestione economica del bene pubblico**, in modo da aumentarne la produttività in termini di entrate finanziarie, come declinazione del principio costituzionale di buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.), del quale l'economicità della gestione amministrativa costituisce il più significativo corollario, e interpretazione univoca o prevalente **del principio di «fruttuosità del patrimonio pubblico»** (disposizioni di cui agli artt. 9, comma 3, L. n. 537/1993, e 32, c. 8, L. 724/1994) nella sua accezione meramente economica **che ha limitato il raggio di azione degli enti territoriali**, disperdendo il possibile valore sociale e culturale dei Beni pubblici in relazione alle proprie Comunità, e la relazione con le stesse Comunità territoriali a cui questi Beni si riferiscono .
- **Difficoltà di finalizzare i processi di valorizzazione degli immobili pubblici a finalità culturali e sociali**, poiché la maggior parte degli operatori culturali e sociali, anche di rilevanza nazionale, non opera avendo come orizzonte principale quello della redditività dei propri investimenti, ma quello della qualità del proprio progetto culturale e degli effetti sulle comunità territoriali in termini di benessere pubblico.

## IL CAMBIO DI PARADIGMA: 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 D.lgs. 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, prevalentemente nella disponibilità patrimoniale di Comuni, applicando l'art. 151 c.3 in analogia, ai sensi dell'art. 166 dello stesso Codice dei contratti pubblici, che prevede il «principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche» nella scelta del concessionario (la concessione è la forma più vicina alla collaborazione pubblico-privata di natura partenariale);  
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 recentemente 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

## I PARTENARIATI «SPECIALI» PUBBLICO-PRIVATI (PSPP) PER IL PATRIMONIO CULTURALE

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

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.). Come già detto, i partenariati ordinari sono «ordinariamente» a titolo oneroso per le pubbliche amministrazioni mentre quelli speciali non pongono un obbligo preordinato in capo all'Ente territoriale di contribuire con proprie risorse economiche a sostegno del processo di valorizzazione del bene che ne è oggetto, che resta una facoltà dell'Ente.

Ma soprattutto il PSPP si distingue dalle altre forme di PPP perché fondamentalmente l'atto principale che ne costituisce attivazione, ovvero l'Accordo operativo di PSPP, rientra negli atti amministrativi cd. «discrezionali» della PA, non prevedendo procedure competitive ma comparative di selezione del partner privato, senza definire contenuti contrattuali chiusi e predeterminati ma contenuti in «formazione progressiva» per fasi successive.

I PSPP adottano i principi di **“amministrazione condivisa” dell'azione pubblica**, capace di liberare risorse in fronti comuni tra soggetti pubblici e privati non in un quadro di “sussidiarietà” ma , ancora più rilevante, in una **cornice di « collaborazione partenariale»** alla pari, ciascuno per il proprio ruolo, in grado di concorrere ad obiettivi comuni di interesse generale.

Un approccio dunque aperto, generativo, fiduciario, orientato alla **co-progettazione del riuso del Bene culturale pubblico, o di altro immobile pubblico, per finalità culturali e/o di innovazione sociale prevalenti.**

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 ?

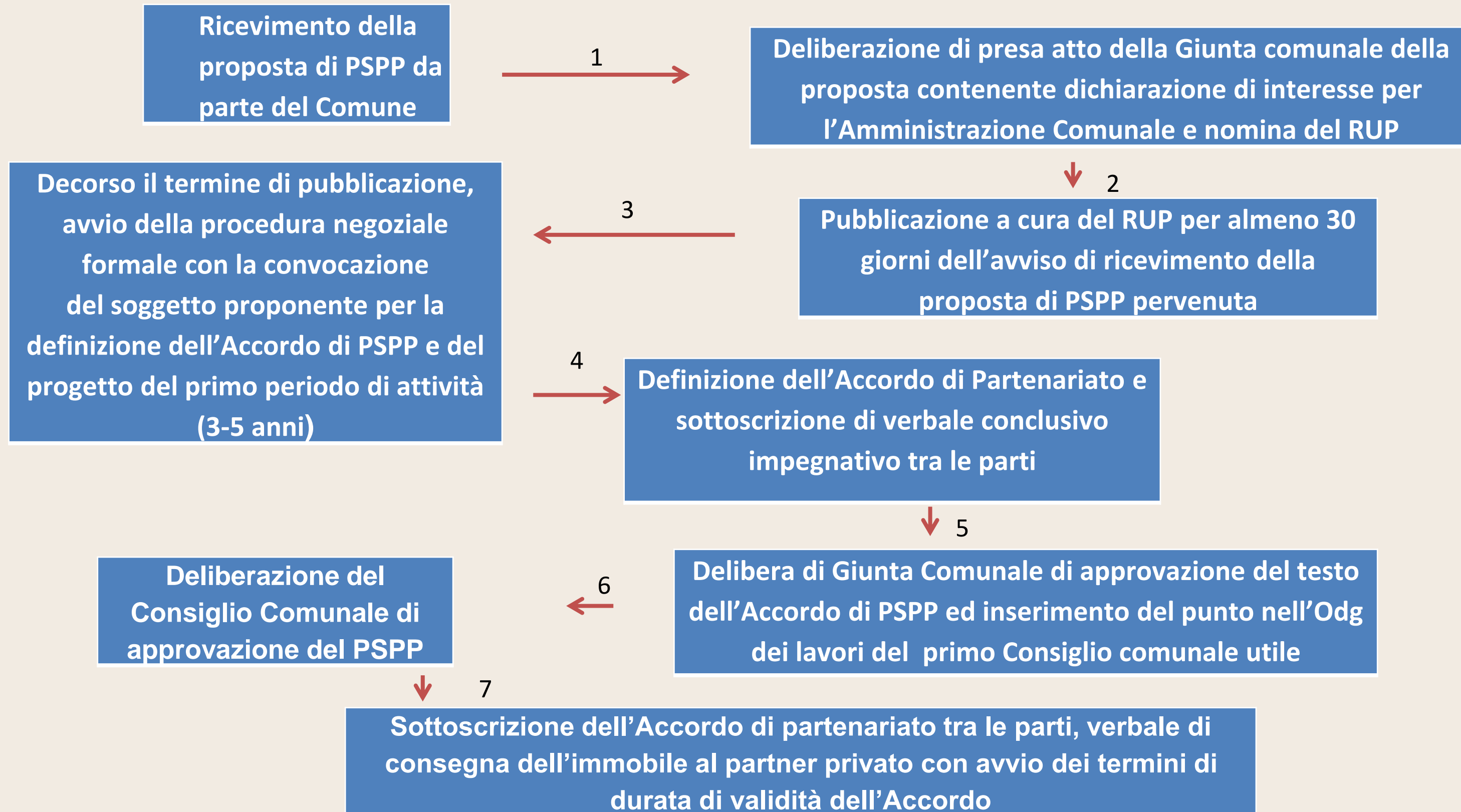
Con **procedure semplificate**, analoghe a quelle delle sponsorizzazioni (art. 19, D.Lgs. n.50/2016) **attraverso un avviso pubblico di ricerca di un partner da parte dell'Ente Territoriale per la valorizzazione a finalità culturale di un Bene nella propria disponibilità patrimoniale (modalità discendente) 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, sono stati avviati tutti 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 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 privato che se ne faccia carico

1 →

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

2 a) ↙

2 b) ↘

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

3 a.1) ↓

Selezione del partner ed avvio delle procedure negoziali

3 b) ↙

3 a.2) ↓

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, di cui 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 come 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** (L'Accordo di PSPP è un «contratto in formazione progressiva») 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

**I casi attivati di PSPP negli ultimi tre anni 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 rifunzionalizzazione, 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 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



**Prende atto e valuta 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;**

**Valutazione degli scostamenti della programmazione, individuazione delle criticità e delle soluzioni per rimuoverle;**

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

Più in generale, **valutazione dei risultati diretti ed indiretti** che scaturiscono dalla collaborazione e delle opportunità generate nei processi di valorizzazione del Bene;

**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.

## I PSPP ed i nuovi scenari delle politiche pubbliche in tema di valorizzazione del patrimonio culturale come leva di sviluppo urbano e territoriale e innovazione sociale

Il successo delle prime esperienze di PSPP hanno negli ultimi mesi accelerato e reso il modello applicativo come uno degli elementi costituenti il nuovo ruolo della Cultura e del patrimonio culturale non più solo «ancillari» all'incremento dell'attrattività turistica ma come pilastri della rigenerazione urbana e territoriale e del benessere delle rispettive comunità nell'orizzonte delle policies pubbliche di sostegno.

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 229 Borghi vincitori.

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, come sperimentato, come modello di riferimento.

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



**GRAZIE**

Franco Milella, Treia, 6 Luglio  
2022