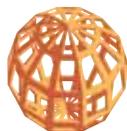


**Le forme di PPP
e il fondo
per la progettualità
in campo culturale**



FEDERCULTURE

iFEL

Fondazione ANCI

IFEL - Fondazione ANCI e Federculture

A cura

di Francesco Monaco

*Responsabile Dipartimento Servizi e Progetti Speciali IFEL
e Claudio Bocci*

Direttore sviluppo e relazioni internazionali Federculture

Il coordinamento e l'editing del lavoro

è stato curato da Simona Elmo

Project manager del Piano IFEL per lo sviluppo del PPP

La ricerca è stata realizzata da Roberto Ferrari

Economista della cultura, Struttura consulting

La presente ricerca è stata chiusa

con dati disponibili al 30 Settembre 2013.

Prefazione

Negli ultimi anni, la globalizzazione, la rivoluzione digitale e lo sviluppo di nuovi modelli di consumo, hanno imposto un profondo cambiamento nelle forme tradizionali dell'economia e della vita sociale.

Le evidenti trasformazioni che ne sono seguite, portano sempre più i cittadini e le nostre comunità, al desiderio ed alla necessità di riappropriarsi della propria identità, individuale e collettiva.

La valorizzazione del patrimonio culturale e una nuova progettualità territoriale, legata all'innovazione e alla creatività, possono produrre, insieme ad una indubbia crescita economica, anche un rilevante valore sociale. Infatti, nonostante la strutturale crisi in atto nelle moderne economie, il settore culturale, seppur con qualche affanno legato alla forte riduzione dell'impegno pubblico, dimostra di resistere al rallentamento generale dell'economia, soprattutto in termini di domanda e di partecipazione, di capacità di creare esperienze e reti sociali, ormai divenute uno dei principali fattori di competitività. E le città e i territori che mostrano di aver compreso la rilevanza di queste dinamiche e che sono in grado di inserirle in una progettualità strategica condivisa, resistono meglio alla crisi e creano le premesse per un rilancio delle proprie economie.

Si tratta, dunque, di sviluppare strategie di lungo periodo tornando ad assegnare un ruolo da protagonista alle Autonomie Locali e alle forze vive della Società Civile presenti sul territorio. È proprio da qui, infatti,

che occorre ripartire per ridare slancio ad una visione strategica che faccia perno sull'asset delle risorse culturali che proprio sul territorio insistono e che superi la frammentarietà delle responsabilità tra comuni, provincie, diocesi, privati. Occorre, peraltro, superare i pronunciamenti di principio a 'fare sistema', promuovendo, insieme, una vera gestione di qualità. Nell'esperienza concreta, i casi di successo poggiano proprio su una progettualità integrata tra i vari livelli istituzionali e tra questi e i privati. Dobbiamo essere consapevoli, tuttavia, che si tratta di progetti complessi, lunghi, talvolta costosi e che, per loro natura, devono essere condivisi e partecipati. È in ragione di tale complessità che si avverte l'esigenza di assegnare specifiche risorse alla progettualità integrata in campo culturale che ha tra i suoi obiettivi non secondari il reale sviluppo del partenariato pubblico-privato. Ci auguriamo che questa proposta sia raccolta dai responsabili politici e tecnici ai diversi livelli istituzionali non come una misura di settore, ma come un vero e proprio strumento di rinnovamento e di competizione di città e territori.

Roberto Grossi

Presidente FEDERCULTURE

Pierciro Galeone

Segretario Generale Fondazione IFEL

Introduzione

Pur tra molte difficoltà, negli ultimi anni si sono affermate alcune esperienze di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale che hanno fatto leva su un fecondo rapporto tra Pubblico e Privato. Un numero crescente di società miste, fondazioni, consorzi, in larga parte promossi dalle Autonomie Locali e rappresentate da Federculture, nonché di progetti in PPP gestiti dai Comuni e assistiti dalla Fondazione IFEL dimostrano che il valore generato da queste vere e proprie 'imprese culturali' non è misurabile unicamente dalla redditività economica diretta che questi modelli producono (in alcuni casi il livello di autofinanziamento si aggira intorno al 65%) ma, piuttosto, da una serie di indicatori, quantitativi e qualitativi, che vanno dalla riqualificazione di intere porzioni di territorio alla creazione di un significativo indotto economico per una serie di operatori privati, fino alla diffusione di un'atmosfera culturale e creativa di fasce sempre più larghe di popolazione.

Tali esperienze, nella prassi concreta, sono frutto di una capacità di visione delle amministrazioni pubbliche in grado di programmare e pianificare processi di governance e di valorizzazione del patrimonio culturale presente sul territorio e spesso diffuso tra diversi livelli di titolarità pubblica e di proprietà privata. Senza una buona pianificazione, è oramai riconosciuto, l'enorme patrimonio culturale - la cui gestione è frammentata tra diversi livelli di governo e indebolita da

una certa sovrapposizione di ruoli con gli operatori privati – è e sarà costantemente sotto la minaccia dell'incuria, condannato ad un progressivo allontanamento dal ruolo di motore anche economico del Paese, come da più parti atteso. Per favorire tale processo di innovazione nella gestione e nella valorizzazione integrata del patrimonio culturale sarebbe assai utile che le Amministrazioni Pubbliche possano disporre di un sostegno concreto diretto a favorire la progettualità dello sviluppo dei territori a partire dagli asset culturali.

È con questa finalità che il presente volume propone l'introduzione di un **FONDO PER LA PROGETTUALITÀ CULTURALE**, integrata e partecipata, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo locale a base culturale.

Ispirato al Fondo per la Progettualità delle Infrastrutture, operativo presso la Cassa Depositi e Prestiti, e disegnato guardando anche alle esperienze positive maturate in alcuni Paesi europei, il nuovo strumento finanziario darebbe un rilevante impulso ad una qualificata progettualità in campo culturale attraverso il finanziamento di appropriati Studi di Fattibilità Esecutivi, finalizzati a promuovere lo sviluppo locale attraverso la valorizzazione 'di sistema' del patrimonio culturale, spesso disperso tra vari livelli istituzionali.

La messa a punto di un nuovo strumento di finanziamento dedicato alla progettazione strategica integrata nella governance culturale darebbe un forte impulso allo sviluppo di città e territori. Uno Studio di fattibilità affidabile, in grado di verificare in anticipo la sostenibilità economico-finanziaria e gestionale del processo di valorizzazione del patrimonio culturale diffuso in tutto il paese, peraltro, sarebbe anche la condizione indispensabile per il coinvolgimento, oltre che di vari livelli istituzionali e di altri soggetti pubblici (Soprintendenze statali, Camere di Commercio, ecc.), anche di potenziali partner interessati allo sviluppo locale (fondazioni di origine bancaria, associazioni di categoria, associazionismo) e sarebbe anche la pre-condizione per porre i territori in condizioni competitive nell'assegnazione di risorse

comunitarie. Lo strumento, infine, si rivelerebbe particolarmente utile per favorire il coinvolgimento di imprese private al processo di valorizzazione secondo diversi profili di convenienza all'investimento e creerebbe le condizioni per sostenere lo start-up di imprese culturali (profit e no-profit) e di nuova occupazione.

Introdurre e favorire una 'cultura della progettualità integrata e partecipata' nei processi di valorizzazione del patrimonio storico-artistico e paesaggistico significa, infatti, disegnare un percorso di crescita civile ed economica in grado di contribuire a rendere più attrattivo e vitale il contesto locale anche in chiave turistica.

Siamo convinti che l'introduzione di questo strumento di sostegno alla pianificazione strategica e alla progettualità integrata in campo culturale dischiuda le porte ad una nuova stagione di valorizzazione del patrimonio culturale in chiave di sviluppo locale e costituisca, altresì, la migliore premessa per cogliere tutte le opportunità di finanziamento del prossimo ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020.

Claudio Bocci

Direttore Sviluppo e Relazioni Istituzionali
FEDERCULTURE

Francesco Monaco

Responsabile Dipartimento Servizi
e Progetti speciali IFEL

Indice

1. Premessa e finalità dello studio / 11

2. Gli investimenti pubblici nel settore culturale / 15

3. Spesa degli italiani / 23

4. Il partenariato pubblico - privato / 29

5. Il partenariato pubblico - privato nel settore Culturale / 45

5.1 Il quadro generale / 47

5.2 I servizi al pubblico o c.D. “Aggiuntivi” / 51

5.3 Le forme di PPP nei Beni Culturali / 70

5.4 Le forme di PPP e la catena del valore / 115

6. Il caso di studio / 125

6.1 I SAC PUGLIA / 127

6.1.1 Il SAC “Salento di mare e di pietre” / 139

7. Condizioni per realizzare il PPP in campo culturale / 167

1. Programmazione / 169

2. Sostenibilità finanziaria / 176

3. Integrazione dei servizi / 181

4. Trasparenza / comunicazione / 188

8. Il fondo rotativo per la progettualità culturale: Elementi preliminari / 193

Finalità / 195

Questioni rilevanti / 198

Partecipazione / 199

La necessità di risorse a basso costo e la territorializzazione del fondo / 199

La necessità di combinare fonti diverse / 200

Il problema dimensionale e la necessità di interventi di Area vasta / 202

Il centro delle competenze / 204

Il fondo come strumento finanziario: le opzioni / 206

Il fondo rotativo centrale: l'esempio della CDP / 206

Il Fondo rotativo regionale : l'esempio della Regione Toscana / 210

Una prima configurazione / 215

L'accesso al fondo: l'elaborazione di linee guida per la progettazione integrata / 217

**Premessa e finalità
dello studio**

1

Il lavoro che qui si presenta ricostruisce sinteticamente le forme di partenariato pubblico-privato che oggi si offrono alle Amministrazioni ed alla società civile (individui, organizzazioni non profit, imprese) per la gestione del patrimonio culturale. Come noto, il tema è da almeno un decennio al centro del dibattito politico e programmatico, e se da una parte ha prodotto innovazioni di rilievo nella normativa (si pensi, a titolo di esempio, al disposto dell'art. 112 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o all'evoluzione, per certi versi complessa, delle concessioni dei servizi al pubblico, previsti dall'art. 117), dall'altra non ha inciso profondamente nella prassi di settore, spesso sospesa tra opposte posizioni ideologiche.

Lo Studio intende portare un contributo di conoscenza e di esperienza sulle varie formule di partenariato pubblico-privato che è possibile intraprendere sui territori, con particolare riferimento alla fase attuale di generale contrazione della spesa pubblica, richiamando le (principali) forme attraverso cui la cooperazione tra Amministrazione e organizzazioni private, tra Stato e cittadini, possono esprimersi. La descrizione sintetica delle forme di PPP applicabili al campo culturale è corredato sempre da un caso esemplificativo, a testimonianza dell'impegno di molte amministrazioni nella individuazione di strade alternative alla gestione diretta *tout court* del proprio patrimonio. In questo quadro ri-

leva il ruolo cruciale delle aziende di servizio pubblico attive nella cultura, le cui responsabilità sono cresciute al diminuire delle risorse del settore e delle rinnovate esigenze della comunità.

Si tratta di una disamina che non può e non intende assumere il carattere della rassegna normativa, quanto piuttosto di una riflessione concreta sugli spazi di azione che gli Enti pubblici, in particolare a livello locale, possono ricavarsi per sperimentare nuove pratiche di organizzazione/gestione e ricucire il rapporto con il proprio territorio, anche al fine di riconnettere le politiche culturali ad un più complessivo processo di innovazione economico e sociale.

Alla luce delle riflessioni sviluppate da Federculture in questi anni, lo Studio avanza, infine, una proposta che intende porsi come *ponte* tra le politiche pubbliche e le convenienze all'investimento da parte dei privati e che muove dalla necessità imprescindibile di affermare sui territori una nuova qualità progettuale. Si tratta, infatti, di introdurre una *cultura della progettualità integrata e partecipata*, tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e i soggetti privati, che ne assicuri nel tempo la sostenibilità finanziaria. Specifiche misure finanziarie per incentivare la progettualità culturale costituirebbero, quindi, un'importante innovazione di processo in grado di qualificare le politiche pubbliche e rilanciare la valorizzazione territoriale a base culturale.

Il lavoro è strutturato come segue: una prima parte evidenzia l'evoluzione recente degli investimenti in campo culturale e della spesa degli italiani; segue un inquadramento delle forme di PPP e l'approfondimento di un caso di studio - i *sistemi ambientali e culturali (SAC)* della Regione Puglia; da ultimo, vengono affrontate le condizioni preliminari per la realizzazione di un PPP. Lo Studio si conclude con la proposta preliminare di realizzazione di un *fondo rotativo per la progettualità culturale*, che si ritiene necessario per innalzare la qualità degli interventi nel settore, incidendo sui contenuti e i metodi della progettazione culturale e, per questa via, favorire gli investimenti privati.

**Gli investimenti
pubblici nel settore
culturale**

2

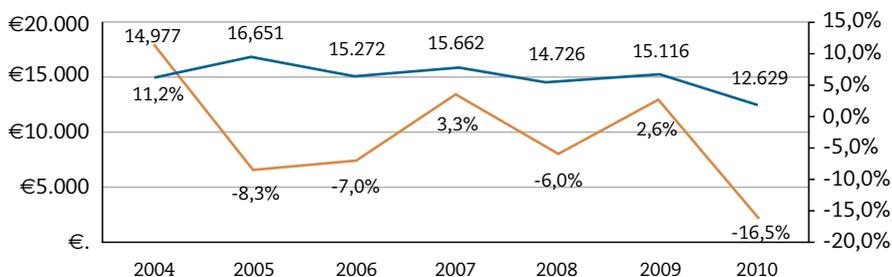
Il quadro degli investimenti in campo culturale risente di una più generale contrazione registrata nella spesa pubblica in conto capitale negli ultimi anni. L'attuale congiuntura economica ha difatti portato inevitabilmente ad una stretta della spesa per investimenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, sia in relazione ai vincoli del Patto di Stabilità Interno (PSI), sia a causa del deterioramento delle condizioni di domanda internazionale e dell'impatto negativo della crisi del debito. La contrazione dell'attività produttiva e le incertezze riemerse circa le prospettive di crescita hanno evidenziato un contesto di quote elevate di capacità produttiva inutilizzata⁽¹⁾, in termini di investimenti pubblici e privati. In questo quadro, l'economia italiana, dopo aver segnato un discreto recupero nel 2010, in linea con la ripresa dell'economia mondiale, è tornata ad indebolirsi nel 2011, a riflesso del rallentamento del ciclo internazionale ed europeo.

Osservando i dati relativi all'andamento di spesa per investimenti dei Comuni italiani, si nota una riduzione costante nel corso degli ultimi anni; in particolare si segnala una netta riduzione tra il 2009 e il 2010 del 16,5%⁽²⁾.

1 ISTAT, *Rapporto annuale 2012 – La situazione del Paese*.

2 *Elaborazioni IFEL su dati ISTAT*.

Figura 1. Andamento delle spese per investimenti dei Comuni italiani (in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni IFEL, su dati ISTAT

Secondo la *Relazione sul rendiconto generale sullo Stato* della Corte dei Conti pubblicata a giugno del 2012, relativa all'esercizio finanziario del 2011, l'andamento della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche, nel biennio 2010-2011, è stato caratterizzato da una flessione negativa, pari all'11%, che segue quella di quasi il 20% osservata nel biennio 2009-2010. Gli investimenti pubblici rappresentano una percentuale poco rilevante del PIL pari al 2%, nel biennio 2010-2011, in ulteriore calo, di uno 0,5%, rispetto al periodo 2009-2010, attestandosi sui livelli del 2003.

Anche nelle amministrazioni locali si registra una sensibile riduzione della spesa per investimenti nel biennio 2010-2011, pari al 4,5%⁽³⁾. In particolare il calo ha interessato tutti gli enti del comparto, con riduzioni a carico delle Regioni (-6,6%), delle Province e dei Comuni (-5,1%), delle Aziende Sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere (-6,4%)⁽⁴⁾.

Tra le principali aree di investimento nel settore culturale, certamente le risorse destinate al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (Mi-

3 Dati ISTAT sulla Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzioni.

4 Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2011*.

BAC) costituiscono una significativa quota, di certo la più rilevante a livello nazionale; si tratta di risorse destinate alla copertura di spese per il funzionamento del MiBAC (sedi centrali, direzioni regionali e sovrintendenze di settore), e in generale quindi collegate alla conservazione ed alla valorizzazione degli istituti di cultura statali. Analizzando l'andamento di questa grandezza, appare evidente una tendenziale diminuzione delle risorse pubbliche a favore del sistema culturale italiano. Nello specifico, focalizzando l'attenzione sui dati previsti a bilancio (seconda colonna della tabella seguente) emerge che dal 2000 ad oggi, in un arco temporale di 13 anni, i fondi sono diminuiti del 32%, passando da 2,1 a meno di 1,5 miliardi di euro. Per avere un termine di paragone, si consideri che il bilancio dell'equivalente Ministero in Francia riceve circa 7 MLD di euro annui.

Tabella 1. Bilancio MiBAC (2000-2013)				
ANNO	PREVISIONE MIBAC	% BILANCIO STATO	% PIL	CONSUNTIVO
2000	2.102.267.762	0,39%	0,18%	2.398.719.341
2001	2.240.982.404	0,37%	0,18%	2.707.783.742
2002	2.114.531.106	0,35%	0,16%	2.478.989.157
2003	2.116.173.301	0,32%	0,16%	2.583.527.910
2004	2.196.711.000	0,34%	0,16%	2.405.206.549
2005	2.200.625.507	0,34%	0,15%	2.408.291.149
2006	1.859.838.752	0,29%	0,13%	2.226.883.335
2007	1.987.001.163	0,29%	0,13%	2.230.275.797
2008	2.037.446.020	0,28%	0,13%	2.116.328.608
2009	1.718.595.000	0,23%	0,11%	1.937.309.228
2010	1.710.407.803	0,21%	0,11%	1.795.542.456
2011	1.425.036.650	0,19%	0,11%	1.807.888.266
2012	1.687.429.482	0,22%	n.d.	n.d.
2013	1.546.779.172	0,20%	n.d.	n.d.

Fonte: Minicifre della cultura 2012, Mibac

Confrontando tali dati con l'andamento del Bilancio dello Stato emerge una riduzione del peso della cultura in relazione al totale dei fondi della Pubblica Amministrazione. Il bilancio MiBAC oggi, infatti, rappresenta solo lo 0,20% del Bilancio dello Stato mentre nel 2000 ne rappresentava lo 0,39%; allo stesso modo, è diminuito anche il suo peso rispetto al Pil, oggi infatti rappresenta solo lo 0,11% del prodotto interno lordo mentre nel 2000 tale dato era pari al 0,18%⁽⁵⁾.

Allo stesso modo, anche le amministrazioni provinciali registrano una riduzione delle risorse destinate a teatri, attività culturali, biblioteche e musei, come si osserva dalla tabella che segue. L'elemento in controtendenza con l'andamento tendenzialmente decrescente delle spese in conto capitale è rappresentato dalle spese in conto capitale nelle Amministrazioni comunali che registra un aumento dello 0,5%, nel 2010, rispetto all'anno precedente.

Tabella 2. Bilancio MiBAC (2000-2013)*

	2009				2010			
	Spese correnti	% rispetto al totale	Spese in conto capitale	% rispetto al totale	Spese correnti	% rispetto al totale	Spese in conto capitale	% rispetto al totale
Amministrazioni provinciali	214 milioni	2,4%	33 milioni	1%	207 milioni	2,3%	30 milioni	0,9%
Amministrazioni comunali	1,774 milioni	3,4%	593 milioni	3,1%	1742 milioni	3,2%	657 milioni	3,6%

Nelle spese correnti e nelle spese in conto capitale per l'anno 2009 sono considerate le spese per teatri, attività culturali, biblioteche e musei. Nell'anno 2010 nelle spese correnti e nelle spese in conto capitale, sono incluse le spese per la valorizzazione di beni e di attività culturali, per le biblioteche e musei.

Fonte: *Minicifre della cultura 2011, Minicifre della cultura 2012, Mibac*

5 Si consideri, in termini comparativi, che mediamente il medesimo rapporto si aggira intorno al 2,2% in Francia, Inghilterra, Germania.

Figura 2. Spese correnti e in conto capitale delle Amministrazioni provinciali

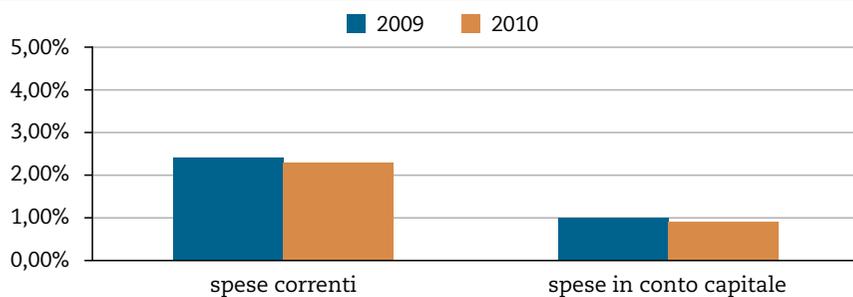
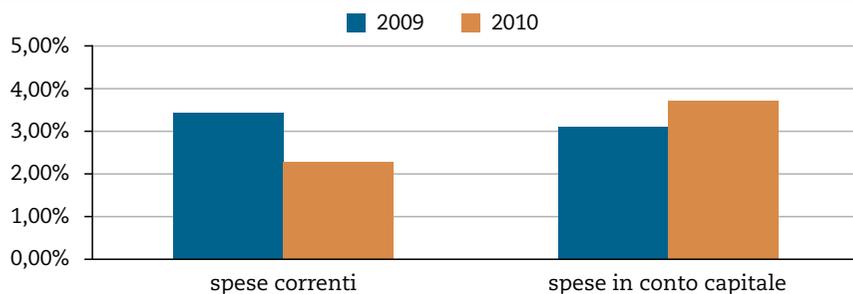


Figura 3. Spese correnti e in conto capitale delle Amministrazioni comunali



**Spesa
degli italiani**

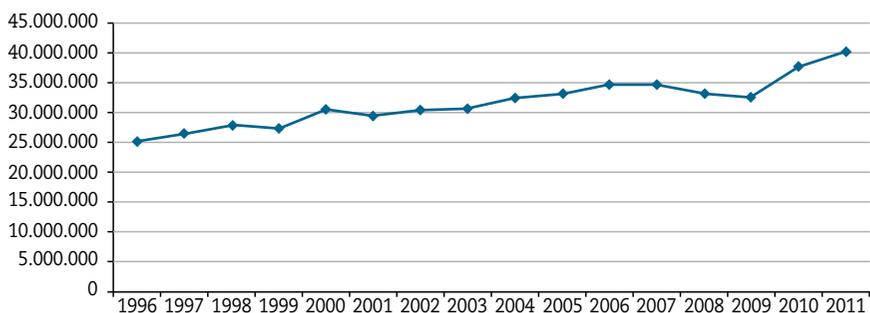
3

Il settore culturale, nonostante i segnali di difficoltà legati alla diminuzione dell'impegno pubblico nel settore, dimostra di resistere al rallentamento dell'economia italiana, soprattutto in termini di domanda. I dati sul numero di visitatori e sulla partecipazione culturale attiva sono, difatti positivi. Si fa riferimento in particolare a:

- ✓ numero di visitatori nei luoghi della cultura;
- ✓ consumi delle famiglie per ricreazione e cultura.

Per quanto riguarda il primo punto, l'andamento negli ultimi anni dei visitatori nei luoghi della cultura statali è stato tendenzialmente crescente, come dimostra il grafico sottostante.

Figura 4. Andamento visitatori nei luoghi della cultura statali (1996-2011)



Fonte: SISTAN, MiBAC

Il grafico mette in risalto come il biennio 2010-2011 sia stato caratterizzato da un sensibile aumento del numero di visitatori nei luoghi della cultura statali, che raggiunge i 40 milioni di visitatori nel 2011. Soffermandoci proprio su questi anni, possiamo vedere, attraverso la tabella che segue, come si distribuiscono i visitatori nei vari istituti della cultura, quest'ultimi suddivisi per classi di ampiezza, determinate a partire dal numero medio di visitatori annui.

Tabella 3. Numero visitatori negli istituti statali suddivisi per frequenza di visite rilevabili

Classi di ampiezza	Istituti		Visitatori	
	2010	2011	2010	2011
1.000.000 e oltre	8	8	18.386.193	21.548.660
500.000- 1.000.000	14	7	5.473.321	4.056.280
250.000-500.000	19	12	4.006.580	4.024.997
100.000-250.000	24	21	3.910.753	3.734.324
60.000-100.000	23	31	1.477.266	2.339.826
20.000-60.000	67	69	2.260.325	2.451.274
10.000-20.000	78	86	1.100.373	1.324.472
5.000-10.000	67	61	488.897	439.046
Fino a 5.000	124	125	233.253	255.258
Totale	424	420	37.336.961	40.174.137

Fonte: SISTAN - Ministero per i beni e le attività culturali

Per quanto concerne i consumi delle famiglie italiane in ricreazione e cultura, assistiamo anche qui ad un aumento degli stessi negli ultimi 5 anni.

Dai dati riportati in tabella, si osserva che i consumi abbiano subito un lieve rialzo nel corso del quinquennio, in particolare tra il 2009 e il 2010, dove si registra una variazione percentuale pari al 4,3%.

Tabella 4. Consumi delle famiglie in ricreazione e cultura					
	2007	2008	2009	2010	2011
Consumi famiglie in ricreazione e cultura (valori in milioni di euro)	66.168	66.220	66.382	69.219	71.024
Totale consumi	920.948	940.666	923.270	948.077	976.874
% sul totale consumi	7,18%	7,04%	7,19%	7,30%	7,27%

Fonte: ISTAT - Consumi delle famiglie

Richiamando in conclusione i punti principali di questa disamina di contesto, è opportuno rimarcare che, nonostante la spesa delle famiglie italiane sia in crescita, e i dati sul pubblico dei luoghi di cultura confermino che la domanda culturale può crescere anche in periodi di crisi finanziaria, la lettura dei dati economici relativi all'investimento pubblico (soprattutto centrale) evidenzia un sensibile crollo del supporto pubblico. Le circostanze ancora negative di chiusura del 2012 e di proiezione al 2013 non segnalano alcuna inversione di tendenza a breve. La Corte dei Conti nella *Relazione sul rendiconto generale sullo Stato* ha rilevato che la flessione degli investimenti pubblici risponde ad una scelta programmatica e che, stante il contesto congiunturale e lo stato dei conti nazionali, la riduzione attesa degli investimenti nel 2014, prevista di importo pari a 6 miliardi, ossia di un altro mezzo punto percentuale di PIL, sarà mantenuta per raggiungere l'obiettivo del quasi pareggio di bilancio. L'andamento programmatico degli investimenti pubblici mantiene, pertanto, per il prossimo biennio, 2013-2014, un profilo discendente, con un'incidenza delle spese per la cultura sul PIL destinata a ridursi su livelli nettamente inferiori al 2%⁽¹⁾.

Per tali ragioni, a fronte di un mercato dinamico sul fronte della domanda e di una dotazione patrimoniale tra le più significative al mondo, appare sempre più evidente la necessità di esplorare forme di partenariato con soggetti privati (profit e non profit) per:

1 Documento di Economia e Finanza 2012, Programma di stabilità dell'Italia.

- ✓ rispondere adeguatamente alle esigenze del pubblico, in termini di innalzamento della qualità dei servizi e accrescimento delle opportunità di fruizione;
- ✓ diversificare le fonti di investimento e in generale sostegno all'azione pubblica in campo culturale;
- ✓ diversificare le fonti di investimento e in generale sostegno all'azione pubblica in campo culturale;

Il Partenariato pubblico-privato

4

Il PPP si riferisce in generale 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⁽¹⁾. Le ragioni del ricorso a forme di PPP sono riconducibili, storicamente, alla volontà di recuperare deficit infrastrutturali, introducendo incentivi (tipicamente non economici) per operatori privati, affinché assumano il rischio di progettare e realizzare opere complesse, destinate ad assolvere un servizio a valenza pubblica.

In una fase economicamente instabile, come quella attuale, appare in tutta evidenza che l'interesse verso il PPP rappresenti il portato di una generale insoddisfazione verso la capacità di investimento della PA, limitata, in maniera sempre più evidente, dalla carenza di risorse e dall'indebolimento della tradizionale capacità di programmazione, un tempo indiscussa (su questo punto si tornerà oltre, con riferimento ai beni culturali).

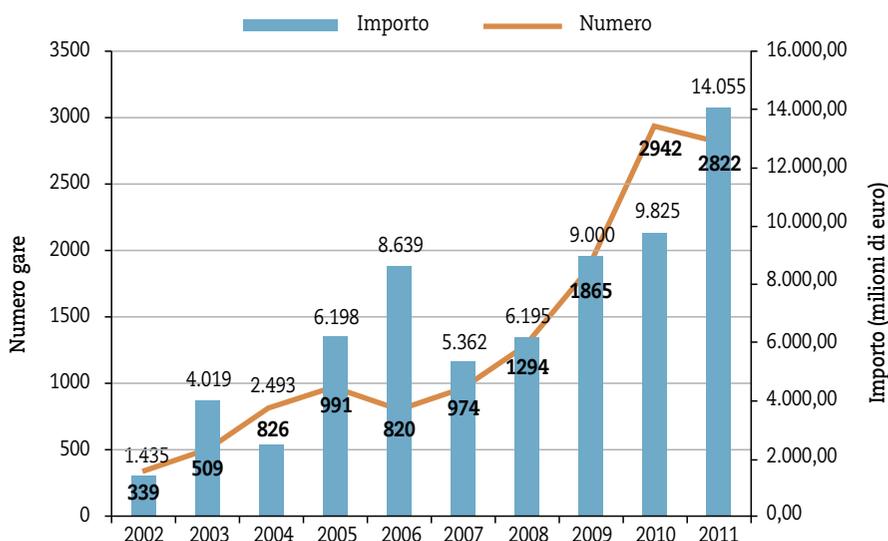
Nella difficile fase economico-finanziaria che il nostro Paese sta attraversando, pertanto, il partenariato pubblico-privato può rappresen-

¹ Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, Commissione delle Comunità europee, 30 aprile 2004.

tare per le amministrazioni pubbliche, e soprattutto per quelle locali, un'importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio⁽²⁾.

Negli ultimi anni il ricorso a forme di PPP è cresciuto sensibilmente, come dimostrano i dati disponibili dell'Osservatorio Nazionale del partenariato pubblico - privato. I dati evidenziano una crescita rilevante del mercato del PPP, nel periodo compreso tra il 2002 e il 2011, in cui si passa da 339 gare, per un ammontare di 1,4 miliardi di euro nel 2002, a oltre 2.800 gare, per un ammontare di 14 miliardi di euro, nel 2011⁽³⁾.

Figura 5. Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia. Evoluzione del PPP (2002-2011)



Fonte: elaborazioni Unioncamere - CRESME Europa Servizi su dati www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utjp e Ance realizzato dal CRESME

2 Dieci anni di PPP in Italia - Project Financing- Osservatorio Nazionale, Rapporto promosso da Unioncamere, Dipe- Utjp e realizzato dal CRESME.

3 Tornare a crescere: le priorità per lo sviluppo delle economie locali, Rapporto Unioncamere 2012. Il dato, in tutta evidenza, è limitato alle procedure di gara, nulla segnalando circa l'efficacia degli interventi. L'indicazione quantitativa, comunque, fornisce una misura, seppur approssimativa, della crescita del numero di operazioni, che qui interessa.

Nel corso degli ultimi anni il fenomeno del PPP si è affermato in numerosi settori della sfera pubblica, ad esempio per la realizzazione di progetti infrastrutturali nei settori dei trasporti, della sanità pubblica, dell'istruzione e della sicurezza pubblica⁽⁴⁾. Il sempre più frequente ricorrervi è riconducibile a vari fattori, rispondenti all'esigenza di un utilizzo strategico delle forme di collaborazione pubblico - privato sia per la gestione dei servizi che per la realizzazione o ristrutturazione di infrastrutture. Unitamente all'esigenza strategica, il ricorso crescente al privato segnala la volontà di ridefinire il modello di intervento pubblico, a partire dal riconoscimento di un ruolo attivo (e di competenze distintive) del soggetto privato, tradizionalmente relegato alla funzione di appaltatore/fornitore. I benefici attesi dal coinvolgimento del settore privato si riferiscono al contenimento della spesa per investimenti e all'ottimizzazione dei costi operativi, incrementando, allo stesso tempo, la dotazione infrastrutturale dei territori.

Le ragioni del rapido sviluppo del PPP sono connesse ai vantaggi che le controparti ambiscono ad ottenere: il comparto pubblico mira alla realizzazione di un'opera di pubblica utilità, attraverso l'intervento dei privati, che consente una riduzione del carico di responsabilità finanziarie in capo allo stesso soggetto pubblico, sgravato anche, in alcuni casi, degli oneri di progettazione. Il privato, al contempo, può contare su una infrastruttura (o un servizio) che, rispondendo ad una pubblica necessità, presenta già, di fatto, una domanda facilmente individuabile, e pertanto flussi di cassa prevedibili e stabili.

La possibilità di intervenire già nelle fasi progettuali è al contempo un incentivo per il privato operatore, che conta di far valere le proprie capacità di efficientamento e realizzative (tempi di esecuzione relativamente minori, ad esempio) per inserirsi in un campo di intervento tipicamente pubblico, traendone il vantaggio di una domanda di mercato pressoché stabile.

⁴ Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, Commissione delle Comunità europee, 30 aprile 2004.

Un tema ricorrente nel dibattito sul PPP concerne i vantaggi conseguiti anche in termini di miglioramento dell'efficienza nella gestione dei servizi e nella fruizione dei beni: si tratta di una questione non lineare, perché talvolta le evocate capacità manageriali del 'privato' e le qualità programmatiche del 'pubblico' non si integrano adeguatamente, generando distorsioni evidenti del mercato e limitando così la capacità innovativa percepita del PPP.

Ad un livello più generale, tuttavia, le forme di collaborazione pubblico - privato, oltre ad avere il pregio di coniugare un interesse pubblico (utilità sociale) con un interesse privato (il profitto), sono (o dovrebbero essere) in grado di assicurare ulteriori vantaggi in termini di:

- ✓ efficienza, quindi rispetto dei tempi e modi di realizzazione del progetto quali condizioni per il conseguimento dei flussi di cassa attesi;
- ✓ efficacia, secondo i parametri specifici dell'investimento 'pubblico' atteso;
- ✓ trasparenza, riconducibile alla serie di controlli ex-ante, in itinere ed ex-post che si attivano in queste operazioni.

La letteratura ha nel tempo evidenziato alcune "caratteristiche basilari" che un PPP efficace è chiamato ad assumere; tra queste:

- ✓ minimizzare l'aggravio sostenuto dalla PA, da intendersi come riduzione dei costi e degli oneri associati alla realizzazione dell'iniziativa;
- ✓ massimizzare il beneficio per il soggetto privato, in modo da garantire la sua piena adesione e presenza in tutte le fasi di realizzazione del progetto;
- ✓ avere un impatto positivo sull'ambiente in cui l'opera si realizza, ponendo in primo piano il contesto economico e sociale in cui l'iniziativa di colloca;
- ✓ provvedere al trasferimento dei rischi su quei soggetti che sono maggiormente in grado di gestirli;
- ✓ garantire che i soggetti o le imprese che lo costituiscono siano affidabili e con forti competenze distintive nel settore specifico in cui il PPP opera;

- ✓ assicurare che il processo di affidamento dell'incarico a un determinato privato avvenga garantendo la concorrenza e con procedure chiare e trasparenti.

Nonostante il PPP abbia rivestito un'importanza sempre maggiore negli ultimi anni, non si registra ad oggi una disciplina unitaria a livello comunitario. In ambito comunitario la base definitoria e la fonte disciplinare del PPP si trovano nel *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* della Commissione Europea del 30 aprile 2004 e nelle comunicazioni interpretative sul PPP⁵. Nel Libro Verde sono elencati gli elementi che caratterizzano le operazioni di PPP:

- ✓ la durata relativamente lunga della collaborazione, che implica una cooperazione tra il *partner* pubblico e il *partner* privato in relazione a vari aspetti di un progetto da realizzare;
- ✓ la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato, spesso, tuttavia, quote di finanziamento pubblico possono aggiungersi ai finanziamenti privati;
- ✓ il ruolo importante dell'operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento);
- ✓ la ripartizione dei rischi tra il *partner* pubblico e privato, sul quale sono trasferiti rischi di solito a carico del settore pubblico.

Il Libro Verde traccia una distinzione tra due forme principali di PPP:

- ✓ Il PPP di tipo contrattuale: il rapporto tra soggetto pubblico e privato si fonda su legami esclusivamente contrattuali. È caratterizzato dal legame diretto tra *partner* privato e utente finale; infatti, il *partner* privato fornisce un servizio pubblico, "in luogo", ma sotto il controllo del *partner* pubblico. È basato tipicamente sullo strumen-

5 Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni.*

to giuridico del contratto di concessione di costruzione e gestione, ovvero il contratto mediante il quale la Pubblica Amministrazione affida ad un privato, attraverso una procedura di evidenza pubblica, la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, gestione e manutenzione di un'opera pubblica.

- ✓ Il PPP di tipo istituzionalizzato: prevede la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato. Il soggetto comune che prende vita ha la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico. La cooperazione tra il *partner* pubblico e il *partner* privato nel quadro di un ente dotato di personalità giuridica propria, permette al soggetto pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, attraverso la sua presenza nella partecipazione societaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa. Questa forma di PPP può concretizzarsi nella creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal settore pubblico e da quello privato, ovvero la creazione di un'impresa ex novo, o mediante la modifica della partecipazione azionaria di un'impresa pubblica.

Lo sviluppo delle operazioni di PPP, soprattutto nell'esperienza estera (principalmente anglosassone), si deve in particolare alla capacità di avviare investimenti che bilanciassero servizio pubblico con remunerazione del capitale privato. Si tratta, in tutta evidenza, di una questione cruciale per la buona riuscita delle operazioni di PPP; proprio la capacità remunerativa degli investimenti in PPP ha dato vita nel corso degli anni a diverse tassonomie, tra le quali spicca quella secondo cui le opere possono essere classificate nelle seguenti famiglie: calde, tiepide e fredde. Le tre tipologie di progetti sono i seguenti:

- ✓ opera calda: si riferisce all'investimento dotato di un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi di utenza della fase gestionale. I ricavi sono tali da consentire agli attori privati un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In questo caso l'Amministrazione ricopre il ruolo di garante, ovvero pianifica, autorizza, indice la gara per l'assegnazio-

ne della concessione. Questa forma di partnership si avvicina molto al concetto di “puro” *project financing*, poiché il ripagamento dei costi è assicurato dallo stadio operativo dell’iniziativa tramite i flussi di cassa che essa genera;

- ✓ opera tiepida: sono quelle opere pubbliche in cui i ricavi di utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione e in cui, per consentire la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico. In questo caso l’Amministrazione svolge il ruolo di catalizzatore delle risorse private, che non sarebbero state remunerate in assenza del contributo pubblico. Quest’ultimo trova la sua ragion d’essere nelle rilevanti esternalità positive, quindi nei benefici etici e sociali, che l’opera implementa;
- ✓ opera fredda: sono le opere per le quali il soggetto privato che le realizza e le gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente, o principalmente, dai pagamenti effettuati dalla pubblica Amministrazione. È il caso, ad esempio, della realizzazione di carceri, ospedali, scuole⁽⁶⁾.

Come evidenziato dal Libro Verde, uno degli aspetti peculiari delle operazioni di PPP è la ripartizione dei rischi tra il *partner* pubblico e privato, la cui logica risiede nel fatto che quest’ultimo possessa le competenze tecniche e specialistiche per riuscire a minimizzare la probabilità di accadimento dei rischi stessi o a ridurre l’impatto economico negativo ad essi riconducibili. I rischi connessi alle operazioni di PPP possono distinguersi in tre categorie differenti, così come enunciato dalla Decisione Eurostat del 2004⁽⁷⁾:

6 Qualità dei bandi per l’acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di valutazione degli investimenti pubblici.

7 New decision of Eurostat on deficit and debt, Treatment of public-private partnership, 11 febbraio 2004. La Decisione Eurostat del 2004 ha fornito anche indicazioni per il trattamento dei conti economici nazionali di specifiche tipologie di PPP, in particolare ha previsto che i beni (assets) oggetto di operazioni di PPP non siano registrati nei conti delle Pubbliche Amministrazioni (off balance), ai fini del calcolo dell’indebitamento netto e del debito, solo se c’è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata, ovvero se si verificano contemporaneamente due condizioni:

- ✓ il rischio di **costruzione** riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, la ritardata consegna, il mancato rispetto degli standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale;
- ✓ il rischio di **disponibilità** attiene alla fase operativa e d è connesso a una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o qualità del servizio reso è inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale;
- ✓ il rischio **domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato, ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto dall'azienda in un'economia di mercato.

Nell'ordinamento giuridico italiano la complessa tematica del PPP trova una definizione *ad hoc* dei contratti di PPP nel *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, all'articolo 3 comma 15-ter*. La norma prevede che i contratti di PPP sono "contratti aventi per oggetto uno o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti."

La norma prosegue con un'elencazione a titolo esemplificativo dei contratti di PPP: "la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico - privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte

-
- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
 - il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi”.

Tabella 5. Quadro normativo di riferimento

<p>Normativa di riferimento nazionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE D.lgs. 12 aprile 2006 e ss. mm. li. - Decreto Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, Regolamento di esecuzione e attuazione del D.Lgs. 163/2006. - Decreto Legge n. 70 del 13 maggio 2011 (c.d. decreto Sviluppo) convertito con le modificazioni dalla L. del 12 luglio 2011, n.106, modifica i commi 19 e 20 dell'articolo 153 del Codice dei contratti prevede che i soggetti privati possano presentare proposte per la realizzazione in concessione di lavori pubblici di opere che non sono presenti negli strumenti di programmazione dell'Amministrazione. - Decreto legge del 24 gennaio 2012, n.1 (c.d. decreto Cresci Italia) convertito con modificazioni dalla legge del 24 marzo 2012, n.27, introduce nell'ordinamento giuridico un nuovo contratto di PPP ovvero il contratto di disponibilità. - Decreto legge del 9 febbraio 2012, n. 5 (c.d. decreto semplificazioni) convertito con modificazioni dalla legge del 4 aprile 2012, n. 35, modifica l'articolo 26 "contratti di sponsorizzazione" del Codice dei contratti. - Decreto legge del 22 giugno 2012, interviene, con riferimento agli strumenti di PPP e all'incentivazione dei capitali privati per la realizzazione delle opere pubbliche, modificando alcuni provvedimenti legislativi (integrazione
--	--

	<p>della disciplina relativa all'emissione di obbligazioni e titoli di stato da parte delle società di progetto; estensione della disciplina di defiscalizzazione a tutte le opere infrastrutturali; aumento della percentuale minima di affidamento a terzi nelle concessioni, dal 50% al 60%) per realizzare l'obiettivo di agevolare l'applicazione degli strumenti di PPP per la realizzazione e il finanziamento delle infrastrutture pubbliche e la gestione dei servizi annessi.</p>
<p>Normativa di riferimento europeo</p>	<ul style="list-style-type: none">- Libro Verde relativo ai partenariati pubblico - privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 30.04.2004, COM (2004) 327 definitivo.- Decisione Eurostat, 11 febbraio 2004.- Commissione Europea, comunicazione 2005/596 del 15 novembre 2005 della al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico - privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni.- Parlamento Europeo, Risoluzione n.2043/2006, sui partenariati pubblico - privati e il diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni.- Commissione Europea, comunicazione 2007/6661 del 5/2/2008, Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità europee sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico - privati istituzionalizzati (PPPI).

- **Commissione Europea, comunicazione 615/2009 del 19/11/2009 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla mobilitazione degli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico - privato.**

Alla base di un'operazione di PPP è necessario che l'Amministrazione effettui uno Studio di fattibilità (SdF), secondo la disciplina dettata dall'articolo 14 del D.P.R. n. 207/2010⁸. Lo SdF ha come obiettivo quello di trasformare un'idea progettuale in concrete proposte di investimento basate sulla valutazione degli strumenti, delle tecniche e delle risorse necessarie a realizzare uno specifico progetto. Inoltre esso individua la migliore soluzione tecnico-organizzativa e finanziaria attraverso la valutazione dei costi, dei benefici ottenibili nel tempo, dei rischi legati alla realizzazione del progetto, le conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi progettuali e dell'indirizzare la scelta verso le forme tradizionali di appalto pubblico o verso il PPP. Accanto allo SdF, l'Amministrazione dovrebbe effettuare l'Analisi Costi Benefici (ACB), per valutare la convenienza o meno di eseguire un investimento sul territorio in funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere, e l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF) per evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la gestione dei servizi. Il passaggio finale che l'Amministrazione dovrà compiere per decidere se propendere o no per l'operazione di PPP è il PPP test, ovvero l'insieme di una serie di analisi volte a individuare l'effettiva possibilità e vantaggio per la PA di realizzare l'infrastruttura con schemi di PPP. L'obiettivo primario

⁸ Il decreto correttivo del Codice dei contratti, il d.lgs. n. 152/2008, introduce l'obbligo di redazione dello studio di fattibilità per le amministrazioni pubbliche che intendono intraprendere operazioni di project financing ex articolo 153 del Codice dei contratti.

del PPP test è di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, come ad esempio il quadro normativo, l'esistenza di rischi trasferibili, la capacità organizzativa e la presenza di know how da parte dell'Amministrazione concedente, la possibilità di praticare meccanismi di pagamenti riconducibili a precisi livelli qualitativi e quantitativi di performance del servizio, l'effettiva tariffabilità dei servizi da erogare⁹.

La realizzazione di operazioni di PPP ha mostrato nel tempo alcune criticità, tra cui le principali sono:

- ✓ mancanza di regole chiare e stabili: le pubbliche amministrazioni possono incontrare difficoltà nell'individuare i procedimenti e i contratti di PPP più idonei a soddisfare le esigenze delle parti. Tale difficoltà può essere ricondotta alla mancata adozione di linee guida in materia di PPP e di modelli di contratti standardizzati;
- ✓ carenza di risorse da parte pubblica, dovuta alle restrizioni sul vincolo di bilancio statale;
- ✓ non adeguata *expertise* del settore pubblico: si fa riferimento alle insufficienti competenze tecniche interne della Pubblica Amministrazione necessarie per applicare in modo rigoroso lo strumento del *Public Sector Comparator*¹⁰, sia per trasferire parte dei rischi al settore privato;
- ✓ complessità delle procedure di gara;

9 Il PPP test comprende varie analisi tra le quali l'Analisi di Fattibilità Finanziaria, la Valutazione della Congruità del contributo (Vcc), mediante il quale si determina la quantità ottimale di contribuzione pubblica da garantire in un progetto di investimento infrastrutturale al fine di far raggiungere l'equilibrio economico finanziario degli investimenti; il Project Risk Management che si sviluppa lungo tutto l'arco di vita del progetto e si articola in quattro fasi sequenziali: a) risk identification, b) risk assessment, c) risk management, d) monitoraggio e revisione del risk management; il Public Sector Comparator (PSC) è una metodologia utilizzabile dalle amministrazioni pubbliche per valutare la convenienza del ricorso al PPP attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quella di realizzazione tramite forme di PPP.

10 Letteralmente "termine di confronto del settore pubblico, è una delle metodologie utilizzabili dalle Amministrazioni Pubbliche per valutare la convenienza del ricorso al PPP attraverso la comparazione monetaria tra ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quella di realizzazione tramite forme di PPP.

- ✓ limiti del mercato degli operatori privati, legati alla scarsa capacità degli stessi di organizzarsi autonomamente o in raggruppamenti per realizzare operazioni di PPP ;
- ✓ effetti della crisi finanziaria sul mercato del PPP ⁽¹¹⁾.

11 UTFP, *Partenariato pubblico privato: stato dell'arte, futuro e proposte*, dicembre 2009.

**Il Partenariato
pubblico-privato
nel settore culturale**

5

5.1 Il quadro generale

La funzione strategica del partenariato pubblico - privato (PPP) nel nostro Paese viene spesso richiamata e riconosciuta ed in maniera particolarmente ricorrente da quando, proprio nella previsione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, il legislatore ha inteso esplicitare il principio di sussidiarietà orizzontale, recependolo nell'ambito dei beni culturali dal più ampio pronunciamento sancito nel 2001 in relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione. E così, all'art. 6 c. 3 il Codice espressamente recita: "La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale".

La partecipazione di soggetti privati all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, in generale, e alla valorizzazione del patrimonio culturale, nel caso specifico dei beni culturali, è richiamata rispettivamente agli articoli 3 e 9 della Costituzione e agli articoli 6, 111 e 112 del *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, decreto Legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42*. L'articolo 6 del Codice dei Beni Culturali, dopo la specificazione del significato di valorizzazione del patrimonio culturale, provvede ad affermare il sostegno che la Repubblica garantisce in favore dei soggetti privati che partecipano alla valorizzazione, siano essi singoli o associati. Stesso concetto viene ripreso e ribadito nell'articolo 111 del

Codice, specificando che la valorizzazione portata avanti dall'iniziativa privata rappresenta "un'attività socialmente utile e della quale viene riconosciuta la finalità di solidarietà sociale" (comma 4). Nell'articolo 112, infine, si fa riferimento alla possibilità di stipulare accordi che abbiano come obiettivo la determinazione di strategie ed obiettivi di valorizzazione, finalizzate all'elaborazione di piani strategici di sviluppo culturale. L'implementazione dei piani strategici di sviluppo può avvenire attraverso la costituzione di appositi soggetti giuridici a cui possono partecipare non solo soggetti pubblici ai sensi del comma 4, ma anche *"privati proprietari dei beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge e dallo stato"* (comma 8).

Al di là delle previsioni normative - particolarmente chiare sul punto - l'effettivo ruolo che il privato assume nella gestione del patrimonio culturale italiano è notoriamente limitato, nonostante da più parti si riconosca l'incapacità dello Stato di assolvere adeguatamente tutti i compiti che una compiuta amministrazione dei beni culturali impone. E pertanto nel tempo si sono reiterati gli inviti ad una maggiore apertura ai privati, nel senso di una maggiore autonomia e responsabilizzazione del loro intervento, ad oggi limitato. Le ragioni di tale limite sono da ascrivere da una parte all'esistenza di vincoli normativi ostativi, legati ad esempio alle politiche di pricing (subordinate a modifiche legislative o al parere del c.d. Comitato Biglietti regionale), ai limiti dell'aggio di emissione (quota del prezzo di ingresso trattenuta del concessionario); dall'altra, tuttavia, anche quando non esistono vincoli di questo tipo, si riscontra una certa inerzia nell'attivare forme di PPP, anche laddove beni culturali, di pregio o minori, non sono oggetto di una specifica attenzione delle Amministrazioni. Ed è il caso di numerosissimi luoghi abbandonati o comunque marginali rispetto a qualsiasi attività di valorizzazione, di conoscenza e promozione presso il pubblico.

Un coinvolgimento deciso dei privati (in termini di maggiori autonomia e responsabilità) potrebbe fornire maggiori garanzie sull'attuazio-

ne di politiche di valorizzazione dei beni culturali rispondenti a criteri di efficienza e di efficacia⁽¹⁾. Tali politiche possono fare leva su maggiori livelli di autofinanziamento raggiungibili mediante una massimizzazione delle fonti di reddito e attraverso un controllo sui costi di esercizio. È necessario che, allo stesso tempo, le politiche messe in campo rispettino le modalità di fruizione imposte dagli obiettivi di tutela dettate dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Il ricorso al finanziamento privato per la gestione dei beni culturali potrebbe trasferire l'onere finanziario connesso agli stessi dalla fiscalità generale al mercato, consentendo agli utenti di beneficiare di una qualità elevata dei servizi ed una maggiore efficienza nella erogazione degli stessi⁽²⁾.

Tabella 6. Quadro normativo del PPP nei BBCC

<p>Normativa di riferimento nazionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Costituzione della Repubblica Italiana Articolo 3 “ E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. - Codice dei beni culturali e del paesaggio D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42 Articolo 6 “la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli e associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”. Articolo 111, comma 4. “La valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale”.
--	---

1 Cfr. Rapporto Federculture 2013, Parte IV

2 Project Financing per l’arte e la cultura, F. Perrini - E. Teti, McGraw-Hill. 2004.

Articolo 112, comma 4, 5, 8.

4. “Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. (...).

5. Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, (...), appositi soggetti giuridici cui affidare l’elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4.

8. Ai soggetti di cui al comma 5 possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione.”

Articolo 115, comma 1

1. “Le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta”.

Decreto Legislativo n. 156/2006

Articolo 115, comma 3 elimina la possibilità del ricorso all’affidamento in house, prevedendo quale unica modalità di gestione indiretta del bene culturale la concessione a un terzo.

5.2 I servizi al pubblico o c.d. “aggiuntivi”

Con riferimento all’ambito dei beni culturali, pertanto, appare sempre più diffuso il richiamo al PPP come soluzione ad una serie di questioni dirimenti, legate allo svolgimento delle attività di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio: la programmazione, la capacità di finanziamento, la cooperazione, la qualità dei servizi al pubblico, per citarne solo alcuni.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio sancisce che le “funzioni di tutela del patrimonio culturale spettano esclusivamente allo Stato, in cooperazione con le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali⁽³⁾”. Non è previsto, dunque, il coinvolgimento dei privati nelle attività che riguardano la tutela del patrimonio culturale.

L’attività di valorizzazione, che resta comunque subordinata alla tutela, invece è inserita nella Costituzione vigente tra le materie a legislazione concorrente per le quali è prevista, quindi, una collaborazione tra Stato e Regioni⁽⁴⁾. Nelle attività di valorizzazione possono essere coinvolti anche soggetti privati, come previsto dall’art. 111 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁽⁵⁾.

Al di là delle ambizioni istituzionali, il PPP in campo culturale è stato sostanzialmente polarizzato tra due modalità o interpretazioni principali: da una parte le esternalizzazioni dei servizi al pubblico, avviate con la Legge Ronchey nel 1993 e dall’altra, la costituzione di soggetti giuridici (pubblici e misti pubblico-privati) per iniziativa degli enti locali.

3 Articolo 5, Codice dei beni culturali.

4 L’art. 114 del Codice dei beni culturali promuove “l’azione congiunta e concertata di più amministrazioni per favorire un sistema «integrato» di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica e dei territori”.

5 Art 111, comma 2: “La valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata”. Comma 3: “La valorizzazione ad iniziativa pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione”. Comma 4: “La valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale”.

Più esaustivamente, le forme di PPP, distinte tra strumenti e collaborazioni nella gestione, previste in campo culturale sono⁽⁶⁾:

- a) sponsorizzazione;
- b) concessione di servizi;
- c) concessione di lavori pubblici (affidata ai sensi dell'art. 144 del Codice dei contratti o con affidamento in finanza di progetto ai sensi dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici);
- a) società a capitale misto pubblico - privato;
- b) fondazione;
- c) associazione;
- d) aziende consortili.

Tra queste forme è bene soffermarsi adesso sull'istituto della concessione, poiché esso è stato, forse unico caso, fin dagli anni '90 elaborato con riferimento specifico ai beni culturali, nell'ambito della già richiamata legge Ronchey.

La legge del 14 gennaio 1993, n. 4, c.d. legge Ronchey "*Conversione in legge con modificazioni del d.l. 14 novembre, n. 433, recante "misure urgenti per il funzionamento dei musei statali"*", ha aperto le porte alla collaborazione pubblico-privato nella gestione dei beni culturali. La legge Ronchey, di fatto, si concentra sul ruolo e sull'importanza ricoperti dai servizi aggiuntivi all'interno delle strutture museali e dei siti archeologici statali, e incentiva il coinvolgimento dei privati nella gestione dei c.d. servizi aggiuntivi, con l'obiettivo di offrire maggiori servizi ai visitatori, migliorare la fruizione culturale da parte dei cittadini-utenti e pervenire a una gestione più efficiente ed efficace dei siti culturali nel nostro Paese, con positive ricadute sulla finanza pubblica.

La legge in esame disciplina il ruolo dei privati nella gestione dei servizi aggiuntivi mediante concessione di durata quadriennale. I servizi in oggetto vengono elencati all'articolo 4:

- a) servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo;

6 Cori e Paradisi, 2012

- a-bis) servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario;
- b) servizi di caffetteria, di ristorante, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale.

Il quadro delineato dalla legge Ronchey, più volte rinnovato (fino agli Aggiornamenti e alle integrazioni apportate alla Circolare n. 49/2009 del MiBAC) ha da una parte confermato l'intento ministeriale di aprire spazi di collaborazione con soggetti privati (per l'appunto i concessionari dei servizi aggiuntivi) e, dall'altra, ha reso evidenti i limiti di un'impostazione rigidamente pubblica, in cui al crescere delle attese di innovazione in capo ai privati non si accompagna una effettiva riforma dei meccanismi effettivi di gestione. Si fa riferimento, in particolare, ad alcune debolezze "strutturali" evidenziate dagli operatori.

L'ambito dei servizi affidabili in concessione è stato poi ampliato, in modo sensibile, dall'articolo 47-*quater* del D.L. 41 del 1995, convertito nella Legge 85 del 1995⁷⁾, sia sotto il profilo soggettivo, relativo ai soggetti a cui possono essere affidate in concessione i servizi, sia oggettivo, in termini di tipologia di servizi da affidare. In particolare era previsto che i concessionari potessero essere anche fondazioni culturali e bancarie, società o consorzi e alle fattispecie di servizi previsti dalla legislazione precedente, si aggiungevano quelli d'accoglienza, d'informazione, di guida e assistenza didattica e di fornitura di sussidi catalogafici, audiovisivi ed informatici, di utilizzazione commerciale delle riproduzioni, di gestione dei punti vendita, dei centri di incontro e di ristoro, delle diapoteche, delle raccolte discografiche e biblioteche museali, nonché i servizi di pulizia, vigilanza, gestione dei biglietti d'ingresso e organizzazione delle mostre. Ulteriore novità che introduce la legge in esame, è l'introduzione del concetto di convenienza finanziaria riscontrabile nell'affidamento ad un soggetto esterno delle gestioni dei servizi⁸⁾.

7 Recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse.

8 Articolo 47-*quater*, L. 85/1995.

Nel 1999 è stato approvato il Testo Unico sui Beni Culturali⁽⁹⁾, il quale introduce la locuzione *servizi di assistenza culturale e di ospitalità* per identificare i servizi aggiuntivi e prevede la possibilità di rinnovare la concessione alla scadenza e, in particolare, prevede per la prima volta la possibilità che alcuni servizi aggiuntivi, come i servizi di biglietteria, pulizia e vigilanza, possano essere concessi insieme alle altre attività prestazionali in un unico affidamento.

L'evoluzione normativa prosegue nel 2004, anno in cui è stato emanato il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, il quale raccoglie e amplia le fonti normative precedenti e le disposizioni in materia di gestione dei servizi nei siti culturali. Si segnala il passaggio alla locuzione *servizi per il pubblico*, il che conferma l'inclusione degli stessi servizi nelle attività di valorizzazione.

Il Codice, nell'art. 115, stabilisce che la gestione delle attività di valorizzazione, e quindi anche dei servizi aggiuntivi, può essere svolta in forma diretta o indiretta. La scelta tra la gestione diretta o indiretta è rimessa alla discrezionalità dell'ente pubblico, potendo preferire la gestione diretta nel caso in cui ritenga di possedere le risorse scientifiche, tecniche, organizzative, finanziarie e contabili, necessarie. Se da una parte è prevista la partecipazione dei soggetti privati alle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, dall'altra resiste un tradizionale pregiudizio: alla gestione privata si addiuvano in modo discrezionale o "per impossibilità tecnica", cioè quando il pubblico non è assolutamente in grado di agire in modo autonomo e diretto. Dai dati emersi da un'indagine svolta dalla Corte dei Conti⁽¹⁰⁾, però, emerge che nella gran parte dei musei di enti locali italiani, non sono presenti i requisiti di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, nonché di idoneo personale tecnico a cui il Codice dei beni culturali subordina la gestione diretta delle attività di valorizzazione⁽¹¹⁾.

9 Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.

10 Indagine della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, avviata nel 2003, conclusa nel 2005 e presentata nel 2006, approvata dalla Sezione delle Autonomie con Deliberazione n. 8/2005.

11 Art 115, comma 2: La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle

I servizi per il pubblico che possono essere istituiti nei luoghi della cultura statali, sono elencati nell'articolo 117 del Codice dei Beni Culturali e sono:

- a. il servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo, e le riproduzioni di beni culturali;
- b. i servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario;
- c. la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali;
- d. la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni;
- e. i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro;
- f. i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba;
- g. l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali.

La centralità dei servizi aggiuntivi nel quadro delle forme di PPP in campo culturale è confermata da una parte, come visto, dalla costante presenza nelle norme di settore e dall'altra dal continuo aggiornamento legislativo del loro perimetro di intervento, così come delle modalità e delle peculiarità dell'istituto. Ad es., la Circolare del Ministro dei Beni Culturali n. 131 dell'ottobre 2005⁽¹²⁾ aveva previsto di:

- ✓ affidare le gestioni a fronte di progetti più articolati, in cui ai privati è riservato maggior peso;
- ✓ di favorire le concessioni "integrate" (e non parcellizzate per sito o per servizio), in modo da favorire anche i siti meno frequentati e con equilibri di bilancio più precari;

amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico

12 Nuovi bandi per l'aggiudicazione integrata dei servizi aggiuntivi, di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, del D.Lgs. n.42/2004- Indicazioni operative.

- ✓ allungare il termine delle concessioni a nove anni;
- ✓ innalzare fino al 30% l'aggio sui biglietti, prima fissato nel limite del 15% riconosciuto ai privati.

Nonostante questo persistente impegno del legislatore e del MiBAC vale rimarcare che da più parti, e ciclicamente, sono emerse con sempre maggiore chiarezza le difficoltà connesse ad un diffuso e organico impiego della concessione per le attività di servizio al pubblico nei luoghi di cultura.

I servizi aggiuntivi o servizi per il pubblico sono descritti dal legislatore come strumenti propedeutici alle azioni di valorizzazione; rappresentano quindi una delle modalità operativa attraverso cui si realizzano le diverse forme di valorizzazione dei beni culturali. Questa configurazione normativa contrasta però con la prassi che nel corso del tempo è andata a definirsi: i servizi al pubblico hanno assunto, infatti, un ruolo rilevante per assicurare completa fruizione di un sito o istituto di cultura e la presenza degli stessi è divenuta indispensabile per qualificare le politiche di valorizzazione adottate nei luoghi della cultura.

La stretta interdipendenza tra le funzioni di valorizzazione e fruizione e l'implementazione dei servizi aggiuntivi, l'importanza che questi hanno assunto sia per l'ente gestore sia per il pubblico, l'esigenza di adeguare qualitativamente i servizi ai fabbisogni degli utenti, hanno reso indispensabile il coinvolgimento a vario titolo di soggetti privati. Questi sono in grado di disporre delle risorse necessarie per la gestione dei servizi legati alla valorizzazione, che si presentano come un ambito operativo potenzialmente interessante anche in termini di ritorni economici. Tuttavia il privato si è trovato spesso ad agire sotto vincoli e restrizioni amministrative dettati dal funzionamento organizzativo⁽¹³⁾, e la partecipazione dello stesso si è dovuta realizzare di concerto con il settore pubblico. E' andata, quindi, configurandosi una progressiva

13 *Ibidem*

pubblicizzazione della gestione delle imprese private in grado sì di operare nel rispetto delle prescrizioni imposte dal pubblico, ma senza riuscire a semplificare, così come si auspicava, le procedure⁽¹⁴⁾.

Per incentivare la presenza dei soggetti privati nella gestione dei servizi culturali e garantire l'erogazione di servizi qualitativamente migliori, sono state identificate nel tempo alcune possibili traiettorie di miglioramento, legate all'attuazione di progetti di valorizzazione che rispettino un modello economicamente sostenibile, prevedendo:

- ✓ l'effettiva ammortizzabilità del costo degli investimenti, realizzabile solo mediante una congrua durata delle concessioni che consenta la completa realizzazione del progetto di valorizzazione,
- ✓ la convenienza economica della gestione per il concessionario, che si può ottenere dalla vendita di beni e servizi direttamente all'utenza e dalla fornitura all'Amministrazione di servizi per la conservazione e il funzionamento delle infrastrutture, mediante l'utilizzo di contratti di global service⁽¹⁵⁾. La gestione dei servizi culturali in modalità global service può rappresentare, infatti, una delle strade da intraprendere per garantire maggiore autonomia ai privati e quindi maggior efficacia ed efficienza nella gestione dei servizi⁽¹⁶⁾.

14 Coppie virtuose trasformate in pericolose contaminazioni, in *Economia della Cultura*, 2007, M. Cammelli.

15 È il rapporto all'interno del quale il privato gestisce una serie di servizi definiti pubblici, ne coordina e ne programma l'attuazione, ne gestisce la realizzazione, ottenendo un beneficio economico legato in buona parte ai parametri di efficacia e qualità conseguiti e connesso al risparmio di risorse pubbliche. La filosofia che sottende al global service è quella di ottimizzare l'uso delle risorse.

16 *ibidem*.

Una significativa innovazione, in tema di gestione di servizi aggiuntivi, è stata introdotta dall'art. 14⁽¹⁷⁾ del D.L. n. 159/2007⁽¹⁸⁾ (di accompagnamento al DDL Finanziaria 2008), convertito nella legge n. 222/2007. Questa modifica prevede che l'affidamento dei servizi aggiuntivi di un determinato sito culturale riguardi tutti i servizi ivi presenti e questa ipotesi è stata accolta positivamente dagli operatori privati in quanto offre loro la possibilità di realizzare economie di scala e di scopo. Quindi, non più singoli servizi appaltati a singole imprese, bensì progetti di valorizzazione più ampi, in termini di servizi e siti. L'articolo sopra richiamato è stato abrogato dalla Legge n. 64/2010⁽¹⁹⁾ che, oltre a quanto sopra detto, prevedeva l'obbligo in capo all'Amministrazione di affidare in forma integrata i servizi di accoglienza al pubblico e i servizi strumentali. L'abrogazione ha, quindi, restituito all'Amministrazione il suo ambito di discrezionalità tecnico-amministrativa nella scelta delle procedure di affidamento di concessione dei servizi⁽²⁰⁾.

Per orientare l'applicazione della normativa in tema di servizi aggiuntivi, il MiBAC ha redatto nel 2009 le *Linee guida in materia di attivazione ed affidamento in concessione dei servizi per il pubblico negli istituti della cultura statali*, aggiornate poi nel 2010. In particolare le Linee guida disciplinano la modularità e la gradualità dell'integrazione tra i servizi, la durata della concessione, la procedura di affidamento e i contenuti dei documenti di gara. Nello specifico:

17 "Al fine di assicurare efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi aggiuntivi di cui all'articolo 117 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, strumentali alla migliore fruizione dei beni culturali, razionalizzando le risorse disponibili, l'affidamento dei servizi stessi avviene in forma integrata rispetto sia alle varie tipologie indicate nel medesimo articolo 117 che ai diversi istituti e luoghi della cultura, nei quali i servizi devono essere svolti, presenti nel territorio di rispettiva competenza, da parte delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e degli Istituti dotati di autonomia speciale del Ministero per i beni e le attività culturali."

18 Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità fiscale.

19 Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali.

20 L'abrogazione dell'articolo 14 del D.L. 159/2007, ha comportato la caducazione del Decreto del MiBAC del 29 gennaio 2008, che prevedeva le modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso istituti e luoghi della cultura.

- ✓ l'integrazione dei servizi può avvenire: all'interno di uno stesso sito, ovvero quando l'integrazione di più servizi avviene all'interno di un singolo sito (integrazione verticale); oppure tra più siti, quando l'affidamento riguarda un medesimo servizio congiuntamente in più siti (integrazione orizzontale);
- ✓ la durata della concessione è subordinata alla valutazione della sostenibilità economica dei servizi, con particolare riguardo alla necessità di individuare l'arco temporale entro il quale possono essere ragionevolmente ripagati gli investimenti;
- ✓ la procedura di affidamento prevista è quella mediante ricorso a procedura ristretta;
- ✓ la documentazione di gara prevede la redazione di un bando di gara, del disciplinare di gara, del capitolato tecnico e dello schema di concessione.

Il concetto di integrazione territoriale, dal punto di vista normativo, nonostante le modifiche attuate nel corso degli ultimi anni nel tentativo di conformare e adattare le norme in essere alla prassi, è tutt'ora un elemento fondamentale per la disciplina dei servizi aggiuntivi.

Nella legge n. 64/2010 che ha abrogato l'art.14 del d.l. 159/2007, il legislatore ha infatti ripreso e riconfermato l'importanza del concetto di integrazione territoriale e ha evidenziato l'utilità di aggregazioni di servizi al fine di favorire l'inclusione di siti periferici e con pochi visitatori all'interno del perimetro dei servizi gestiti dal privato.

La concessione delle attività di valorizzazione a soggetti privati può essere interpretata come passo in avanti verso un maggior coinvolgimento dei privati nella gestione dei beni culturali; dall'altro, però, l'istituto stesso della concessione, pur rappresentando una forma di ricorso al mercato, può anche risultare controproducente se questa è utilizzata in modo distorto e strumentale. Inoltre, le stesse disposizioni comunitarie sottopongono la concessione a regole di evidenza pubblica meno rigorose rispetto a quelle previste dalla disciplina generale sugli appalti.

Oltre ai vincoli dettati dalla normativa in materia, il ridotto coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi aggiuntivi è dovuto, da un lato, all'impossibilità per i concessionari di intraprendere scelte autonome in materia di gestione – seppur nel rispetto e nei limiti dettati dai “contratti di servizio” – e dall'altro, dall'incertezza legata alla continuità dei rapporti concessori. Tutto ciò ha portato alla configurazione di un assetto in cui i concessionari creano anomale Associazioni Temporanee di Impresa, che, di fatto, non possono rappresentare lo strumento per garantire una gestione manageriale dei servizi. L'Amministrazione non riesce ad offrire analisi preventive dei bisogni e della relativa previsione di costi e di ricavi, portando alla presentazione, da parte dei privati, di offerte che spesso si rilevano economicamente insostenibili⁽²¹⁾.

Come si è detto, l'importanza strategica dei servizi cosiddetti “aggiuntivi”, specialmente se si tratta di un regime di global service, è ormai un fatto assodato. Nell'introduzione alle nuove *Linee guida in materia di attivazione e affidamento in concessione dei servizi per il pubblico* si legge, infatti, che la presenza e la qualità dei servizi contribuiscono a migliorare l'esperienza dei visitatori e, in molti casi, ad ampliarne il numero; e data la progressiva riduzione di risorse finanziarie nel settore culturale, la scelta di ricorrere a moduli gestionali che coinvolgono i privati in maniera sempre più efficace, in termini di cura, valorizzazione e redditività del luogo culturale, è urgente e strategica. Non solo da un punto di vista quantitativo (in termini, cioè, di numero di servizi attivati e di fatturato sviluppato) ma anche da un punto di vista qualitativo. La presenza di servizi aggiuntivi di qualità, infatti, gioca un ruolo molto importante in almeno tre momenti durante la visita di un luogo culturale: in una fase antecedente alla visita, contribuendo ad orientare le scelte del visitatore potenziale; in una fase simultanea, influenzando i comportamenti del visitatore e in una fase successiva, concorrendo a definire il livello complessivo di gradimento dell'esperienza di visita.

21 *ibidem*

Per esempio, generalmente il visitatore medio, quando entra in un museo, non dispone di tutte le informazioni utili ad orientare nel miglior modo possibile la propria visita e la possibilità di usufruire di audio guide o visite guidate o anche, più semplicemente, di un *desk* informativo permette di godere al meglio sia dei contenuti (collezioni) sia del contenitore (struttura museale). Inoltre, la presenza di una caffetteria o di un ristorante influenza il processo di fruizione, diminuendo lo stress fisico associato all'esperienza culturale. In tal senso, la qualità di ogni tipo di servizio aggiuntivo può influenzare enormemente la risposta in termini di gradimento complessivo della visita e dunque, generalizzando, del museo stesso poiché, il visitatore, non rileva immediatamente che il soggetto responsabile dell'erogazione dei servizi aggiuntivi (il concessionario) sia diverso da quello che eroga i servizi museali in senso stretto, pensandoli come un tutt'uno.

L'istituto della concessione, dunque, soprattutto nell'ambito dei servizi aggiuntivi, è una delle più importanti forme di gestione dei servizi pubblici sperimentati da un numero, peraltro ancora ridotto, di Istituti culturali dello Stato, la quale permette l'installazione e la gestione di un servizio al pubblico senza che questo comporti necessariamente un costo per l'amministrazione.

Accanto alle esperienze dei servizi aggiuntivi presenti nei musei statali, si segnala che anche molte aziende di servizio pubblico locale stanno sperimentando con successo l'affidamento di tali servizi a soggetti esterni.

I casi di seguito brevemente descritti, riferiti a soggetti giuridici di tipo privatistico ma di ispirazione pubblica (prevalentemente fondazioni e consorzi) e associati a Federculture, mostrano che, adottando un modello gestionale aziendalistico, viene assicurata flessibilità operativa, programmazione, uno stimolo imprenditoriale forte, un'attenzione ai costi e alle fonti di ricavo, tra cui quelle derivanti dai servizi aggiuntivi.

FONDAZIONE MUSEI CIVICI DI VENEZIA

La Fondazione Musei Civici di Venezia è stata istituita a marzo 2008 con delibera del Consiglio Comunale di Venezia, al fine di gestire e valorizzare un ricco ed articolato patrimonio culturale e artistico composto da 500.000 opere d'arte, 250.000 volumi, 2.000.000 di reperti naturalistici, 10 secoli di architetture e decorazioni con circa 2.000.000 di visitatori l'anno. Gli 11 luoghi museali gestiti dalla Fondazione costituiscono un insieme organico di sedi e collezioni all'interno della città, di enorme valore artistico e storico.

Musei Civici di Venezia è configurata come una fondazione di partecipazione e ha un unico socio fondatore, il Comune di Venezia. La Fondazione gode di una totale autonomia amministrativa e gestionale, facente capo al Consiglio di Amministrazione, che consente agilità operativa, programmazione, una forte e trasparente motivazione imprenditoriale, un assetto aziendale efficiente e razionale e la capacità di aggregare e reperire risorse. Agisce in un regime di gestione integrata dei servizi museali (sorveglianza, biglietteria, gestione emergenze, pulizie, vigilanza notturna, etc.), riducendo, in questo modo, i costi amministrativi e gestionali legati alla diversificazione dei contratti e agevolando l'accorpamento di prestazioni che si intersecano strettamente con le funzioni e gli obiettivi del sistema. Il fornitore, infatti, non vede remunerata la propria attività attraverso un canone, ma con una percentuale sugli incassi, attivando quindi una sinergia di azioni volte al conseguimento del medesimo obiettivo.

La durata delle concessioni è stabilita in 7 anni e gli enti appaltanti sono, da un lato, la Fondazione stessa per quanto riguarda il servizio di sorveglianza, il coordinamento di tutela del patrimonio ed assistenza al pubblico, i servizi bibliotecari, il servizio

di pulizia, derattizzazione e disinfestazione, di piantonamento, vigilanza esterna notturna e teleallarme. Dall'altro, la Smint S.r.L., società strumentale della Fondazione per lo sviluppo d'impresa, la quale, attraverso una gara europea, si occupa delle concessioni del servizio di *bookshop* nei Musei Civici, produzione e vendita di realizzazioni editoriali e prodotti di merchandising e della promozione del sistema museale per un valore pari a € 2.800.000,00 IVA esclusa e delle concessioni per il servizio di caffetteria/ristorazione, per un importo pari a € 1.400.000,00 IVA esclusa. L'importo complessivo dell'appalto di tali servizi è pari a € 66.048.570,00, IVA esclusa.

Uno dei fattori di successo nella gestione dei contratti di servizio è rappresentato dal sistema di valutazione e controllo per monitorare e misurare i livelli di qualità e la customer satisfaction dei servizi offerti al pubblico. Il sistema di controllo è finalizzato alla verifica del servizio nel suo complesso e all'individuazione delle cause di eventuali risultati negativi, alla richiesta o attuazione di azioni correttive orientate al miglioramento del servizio, all'incentivazione dell'Aggiudicatario verso una maggiore qualità dei processi e delle risorse impiegate. Gli indicatori di performance individuati, articolati per livelli successivi di dettaglio, sono riferiti principalmente a due aree di monitoraggio della qualità: risultati del servizio (qualità percepita ed erogata) e processi di erogazione del servizio. Il livello complessivo della qualità del servizio è espresso tramite un indicatore di sintesi, quale somma ponderata dei risultati degli indicatori afferenti alle due dimensioni del controllo, qualità dei risultati (percepita ed erogata) e qualità del processo di erogazione. Successivamente, ad ogni indicatore di livello inferiore (soddisfazione utenza (interna ed esterna, reclami, solleciti, rispetto dei tempi di intervento, dei programmi, etc.) viene attribuito un peso che ne identifica la va-

lenza rispetto alla valutazione della qualità del servizio. In seguito, l'indicatore di sintesi viene posto in relazione ad un valore di soglia espresso in percentuale (mai inferiore al 75%), che rappresenta il limite di accettabilità, al di sotto del quale vengono applicate le penali per disservizi. Uno scostamento tra l'indicatore di sintesi e il valore di soglia di accettazione superiore a 15 punti percentuali è motivo di rescissione del contratto.

Gli attori coinvolti in questo sistema di controllo sono tre, la Fondazione, che agisce tramite il Responsabile del Procedimento e il Direttore Esecuzione del Contratto, L'Appaltatore, rappresentato dalla figura del Gestore del Servizio, referente unico e il Terzo Controllore, soggetto terzo individuato per garantire la necessaria oggettività alle verifiche e ai risultati finali.

FONDAZIONE TRIENNALE DI MILANO

La Fondazione "La Triennale di Milano" nasce nel 1999, a seguito dell'evoluzione della manifestazione "Esposizione Internazionale delle Arti decorative" la cui prima edizione si tenne nel 1923. Soci della Fondazione sono: Ministero per i Beni e le Attività culturali, Comune di Milano, Camera di Commercio di Milano, Regione Lombardia.

La Fondazione ha tra i suoi scopi quello di organizzare esposizioni internazionali e di svolgere e promuovere attività di ricerca, documentazione ed esposizione riguardanti attività e materiali di arte, architettura, urbanistica, arti decorative e visive, design, artigianato, produzione industriale, moda e produzione audiovisiva. Attualmente, sono parte integrante della Fondazione due strutture: il Triennale Design Museum, il primo museo in Italia dedi-

cato al design e il Teatro dell'Arte, i quali organizzano una serie di mostre ed eventi.

Nel 2009 la Fondazione ha aperto una sede espositiva ad Incheon nella Repubblica della Corea del Sud, denominata "Triennale Incheon". La crescita della Triennale di Milano è stata costante e progressiva - nel 2012 i visitatori complessivi sono stati circa 432,000- caratterizzando l'offerta culturale con produzioni sempre di altissimo livello, con grandi mostre, attività didattiche, convegni, seminari, workshop, eventi di comunicazione e iniziative speciali.

La Fondazione gestisce in maniera diretta il servizio di biglietteria, affidandosi però a personale esterno, mentre il bookshop e la caffetteria sono date in concessione tramite una gara d'appalto. La durata della concessione è stabilita in 4 anni, sia per il bookshop che per la caffetteria, per un valore complessivo pari a circa € 250.000 per il primo e circa € 130.000 per il secondo e non è prevista una percentuale sugli incassi.

Per quanto riguarda invece, il sistema di gestione e controllo, la Fondazione si rifà al modello organizzativo di cui al d.lgs. 231 del 2001.

FONDAZIONE MUSEO DELLE ANTICHITA' EGIZIE DI TORINO

La Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, costituita ufficialmente il 6 ottobre 2004, rappresenta il primo esperimento di costituzione, da parte dello Stato, di uno strumento di gestione museale a partecipazione privata.

Il passaggio dalla gestione statale diretta alla Fondazione è stato

possibile grazie a diverse disposizioni legislative e in particolare quelle intervenute tra il D.L. 368/98 (che permetteva la possibilità di conferire beni culturali demaniali ad associazioni, fondazioni e società) e il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio che, entrato in vigore cinque mesi prima della costituzione della Fondazione, dava impulso alle partnership pubblico-private, sottolineando che la tutela del patrimonio restava appannaggio dello Stato. I soggetti promotori della Fondazione sono: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Città di Torino, la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT. La *partnership* intende realizzare una gestione più efficiente e dinamica, in grado di attrarre risorse finanziarie non solo dallo Stato, ma anche dalle amministrazioni locali e dai privati; i nuovi soggetti vengono, infatti, direttamente coinvolti in un progetto di valorizzazione che mette in primo piano la fruizione dell'immensa collezione.

I servizi aggiuntivi vengono dati in appalto, distinguendo tra servizi al pubblico e servizi strumentali; Il servizio di biglietteria, quello per la didattica e il servizio di accoglienza e informazioni sono affidati ai privati tramite una concessione della durata di 4+2 anni, mentre il bookshop ed il relativo servizio di sviluppo editoriale, ugualmente affidati tramite concessione e con l'utilizzo di una procedura ristretta a seguito di manifestazione d'interesse, per una durata di 5 anni. Tali servizi hanno un valore complessivo di circa 1 milione e mezzo di euro.

Riguardo al sistema di valutazione e controllo, invece, la procedura attuata prevede ogni 6 mesi un rendiconto economico e finanziario, etico e di analisi dell'andamento generale; ogni 3 mesi (per le nuove concessioni) l'analisi dei dati sui visitatori e sull'utilizzo dei servizi specifici e ogni 15 giorni, il responsabile della conces-

sione è tenuto ad inviare al responsabile amministrativo, un rendiconto economico dell'andamento dei servizi rispetto a: numero dei visitatori, servizio di guardaroba, servizio di audio guide. In questo modo, attraverso il monitoraggio costante e la dinamicità degli strumenti di controllo, è possibile stabilire un positivo legame di fiducia tra ente appaltante e soggetto appaltatore, il quale permette di stabilire azioni correttive in tempo reale e dunque permette di perseguire obiettivi di miglioramento continuo.

SISTEMA MUSEI CAPITOLINI

Il Sistema dei Musei Civici di Roma Capitale comprende 21 musei tra cui il complesso dei Musei Capitolini; dal 2000 l'intero sistema è affidato in gestione alla Società Zètema.

Dall'affidamento iniziale, che riguardava soltanto i Musei Capitolini e per il quale si era costituita un'ATI (Zètema, Pierreci e La Nonna srl per la ristorazione), si è modificato più volte anche l'assetto societario di Zètema tanto che dal 2012 la società Zetema è divenuta un ente strumentale di Roma Capitale.

Il vigente contratto di servizio (2012/2014) disciplina l'affidamento in gestione del Sistema dei Musei Civici e dei siti archeologici e monumentali, ed in particolare, dei servizi culturali, dei servizi strumentali, dei servizi aggiuntivi, l'organizzazione delle mostre, l'editoria, la promozione e il supporto delle attività tecnico-scientifiche (progettazione- catalogazione- conservazione-manutenzione).

Per quanto riguarda i servizi di caffetteria e il *bookshop*, nel sistema dei musei civici affidato in gestione a Zetema, i princi-

pali punti di ristorazione e vendita di libri e oggettistica sono la caffetteria e il bookshop dei Musei Capitolini, la caffetteria e il bookshop del Museo di Roma a Palazzo Braschi, la Casina del Lago a Villa Borghese, il punto ristoro a servizio del Museo Bilotti, il ristorante e la libreria al MACRO, il parcheggio del MACRO, il bookshop dei Mercati di Traiano.

I servizi aggiuntivi sono gestiti da Zètema con affidamento esterno (gara) e gli incassi vengono introitati direttamente.

Nel contratto è fissato un margine minimo di incasso annuale che viene direttamente detratto dal corrispettivo dovuto a Zetema dall'Amministrazione per i servizi erogati.

FONDAZIONE MUSEI SENESI

La Fondazione Musei Senesi nasce nel 2003 con l'intento di mettere in rete e valorizzare sotto un'unica insegna 7 territori ricchi di storia, arte e cultura, creando un unico grande museo a cielo aperto.

Le aree in questione, sono parte integrante della Provincia senese ovvero: Val d'Elsa, Chianti, Siena, le Crete, Val di Merse, Val d'Orcia, Monte Amiata e Val di Chiana. Promuovere la conoscenza del territorio è uno degli obiettivi fondamentali della Fondazione, che ha raccolto nel 2003 l'eredità di un sistema museale creato negli anni '90, frutto del lavoro dell'Amministrazione provinciale di Siena in collaborazione con Soprintendenze, Comuni, Curie, Fondazione e Banca Monte dei Paschi, Università degli Studi di Siena e Camera di Commercio di Siena.

La Fondazione Musei Senesi rappresenta il primo esperimento in Italia di una fondazione di partecipazione territoriale in campo

museale e riunisce ben 43 musei del territorio, che abbracciano tutta la civiltà della provincia senese, dalle origini etrusche fino al contemporaneo, nelle più diverse declinazioni dei beni di carattere storico artistico, archeologico, scientifico, naturalistico ed etnografico.

Oggi nei musei della rete entrano 300mila visitatori paganti l'anno, i contributi di soggetti privati sono aumentati del 30% in quattro anni e l'autofinanziamento raggiunge il 77%. Questa intelligente gestione di un territorio così vasto, unita alla concezione che i poli museali non sono solo "centri di costo", ma occasioni di sviluppo sociale ed occupazionale nel 2011 è valsa alla Fondazione l'assegnazione del Premio Cultura di Gestione, promosso da Federculture.

In un territorio così vasto, tutte le procedure degli affidamenti sono in capo ai Comuni e la Fondazione partecipa per quanto concerne la progettazione e le linee guida. La maggior parte dei musei affida in gestione i servizi di accoglienza, didattica, progettazione e la gestione delle attività commerciali insite nel museo stesso: bookshop, attività a pagamento, eventuali punti di ristoro, nonché pulizia e manutenzione ordinaria. La tipologia di affidamento più usata, soprattutto nel caso di una gestione associata di musei fra differenti comuni, è quella del global service, come nel caso dei Musei Crete Senesi e per l'unione dei Comuni Val D'Orcia.

Per quanto riguarda invece, il sistema di valutazione, la Fondazione FMS esercita il controllo sull'attuazione delle concessioni (direzione lavori) e sulla scientificità delle iniziative tramite un coordinatore scientifico, in alcuni casi partecipando al comitato di gestione del museo, in altri, direttamente dai propri uffici altri ancora, esercitando solo un ruolo di coordinamento di rete.

La gestione integrata dei servizi museali (sorveglianza, biglietteria, gestione emergenze, pulizie, vigilanza notturna) riduce i costi amministrativi e gestionali legati alla diversificazione dei contratti e agevola, quindi, l'accorpamento di prestazioni che si intersecano strettamente con le funzioni e gli obiettivi del sistema. L'individuazione di concessionari con specifica capacità imprenditoriale per la gestione dei servizi aggiuntivi (caffetterie e *bookshop*) permette poi, un maggiore sviluppo dell'attività e garantisce alta qualità dei servizi offerti al pubblico.

5.3 Le forme di PPP nei Beni Culturali

Come già anticipato sono diverse le forme di PPP a cui è possibile ricorrere nel campo dei beni culturali. Per ciascuna forma di PPP si è proceduto ad elaborare una scheda analitica, che riporta la definizione e la descrizione della forma di PPP, i riferimenti normativi, generali e nel campo dei beni culturali, le peculiarità e le esperienze emblematiche.

LA SPONSORIZZAZIONE

La sponsorizzazione è certamente uno degli strumenti più utilizzati dalle Amministrazioni pubbliche per finanziare sia gli interventi di restauro/conservazione degli edifici storici o aree archeologiche, sia per sostenere le attività che in essi si svolgono. La sponsorizzazione si distingue in pura e tecnica, la prima fa riferimento al finanziamento economico di organizzazioni, amministrazioni o specifiche iniziative; la sponsorizzazione tecnica consiste in una forma di PPP che copre la fornitura di beni e servizi, e può essere estesa alla progettazione e alla realizzazione, in tutto o in parte, di un intervento di restauro, a cura e a spese dello sponsor⁽²²⁾.

22 D.L. n. 5 del 9 febbraio del 2012, articolo 20, comma 6, lettera h).

Il mercato delle sponsorizzazioni culturali, secondo i dati di *Stageup*, è stato caratterizzato, negli anni compresi tra il 2002 e il 2012, da un andamento variabile. Si registra, infatti, un trend inizialmente in crescita intrapreso nel 2003 invertito poi nel 2008. Dal 2008 al 2012 si assiste a un calo sensibile delle sponsorizzazioni, che registrano valori inferiori rispetto a quelli rilevati nel 2002.

Cos'è?	È il contratto in cui l'Amministrazione (<i>sponsee</i>) offre ad un terzo (<i>sponsor</i>) la possibilità di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi determinati spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi o altre utilità.
Contenuto del contratto	Lo sponsorizzato (<i>sponsee</i>) si obbliga, dietro corrispettivo, a metter a disposizione di altri (<i>sponsor</i>) l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome allo scopo di promuovere la veicolazione del marchio, del logo o di altri messaggi, a sua volta lo sponsor si obbliga a metter a disposizione una determinata prestazione (denaro, servizi, lavori e forniture) a vantaggio dello <i>sponsee</i> . Le parti, in sostanza, accettano un impegno a fronte di un vantaggio: lo <i>sponsee</i> ottiene il corrispettivo ovvero un risparmio di spesa nella realizzazione dell'intervento di restauro rispetto al quale si attua poi il collegamento con l'immagine dello sponsor; lo <i>sponsor</i> raggiunge l'utilità del rafforzamento della propria immagine nei confronti del pubblico in vista di una maggiore penetrazione nel suo segmento di mercato.

Contesto normativo generale	Fonti normative	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture , in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163.
	Articolo 26	“Ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili, di cui siano parte un’Amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore e uno sponsor che non sia un’Amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore, aventi ad oggetto i lavori di cui all’allegato I, nonché gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero i servizi di cui all’allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto”.
Contesto normativo dei Beni culturali	Fonti normative	Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Contesto normativo dei Beni culturali	Articolo 120	<p>“È sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche di beni o servizi erogato per la progettazione o l’attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l’immagine, l’attività o il prodotto dell’attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché gli altri soggetti pubblici o persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. (...). La promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l’associazione del nome, del marchio, dell’immagine, dell’attività o del prodotto all’iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l’aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione”.</p>
	Fonti normative	Decreto Legge n. 5/2012.
	Articolo 120	<p>Introduce il nuovo articolo 199-bis del Codice rubricato “Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor”, nel quale viene indicata la procedura che le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali devono seguire per l’affidamento del contratto di sponsorizzazione requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto.</p>

		<p>La nuova disciplina prevede che le amministrazioni competenti devono indicare nel programma triennale con un apposito allegato i lavori i servizi o le forniture che intendono finanziare tramite la ricerca di sponsor; la ricerca dello sponsor avviene tramite bando pubblicato sul profilo del committente.</p> <p>L'art. 199 bis sarà applicabile solo per importi di sponsorizzazioni superiori a 40.000 euro. Nei casi in cui l'importo da erogare da parte del privato ammonti ad una cifra inferiore ai 40.000 euro, infatti, in base all'art. 125 del Codice degli appalti, sarà possibile continuare a procedere con affidamento diretto.</p>
	Fonti normative	Decreto 19 dicembre 2012 - Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate, in attuazione dell'articolo 61, comma 1 del D.L. n. 5/2012.
	Articolo 1	<p>Vengono approvate le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni contenute nell'articolo 199-bis del d.lgs. n. 163/2006, nonché di quelle contenute nell'articolo 120 del d.lgs. 42/2004, in funzione di coordinamento rispetto a fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi conservativi su beni culturali, mediante l'affissione di messaggi promozionali sui ponteggi e sulle altre strutture provvisorie di cantiere e la vendita o concessione dei relativi spazi pubblicitari.</p>

		<p>Nel documento viene data una definizione compiuta del contratto di sponsorizzazione, distinguendolo sia da tipologie contrattuali affini, sia dagli accordi di varia natura volti a stabilire rapporti di partnership pubblico-privato. Inoltre vengono esaminate e illustrate nel dettaglio le modalità procedurali attraverso le quali l'amministrazione addiviene alla stipulazione delle tipologie contrattuali considerate. Infine vengono trattati gli aspetti contabili legati alla gestione degli introiti delle sponsorizzazioni, la disciplina fiscale vigente e la possibilità di stabilire rapporti di partnership rispetto a soggetti del terzo settore.</p>
<p>Peculiarità: benefici fiscali</p>	<p>Fonti normative</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Risoluzione Ministeriale n. 9/204 del 17 giugno del 1992 2. Risoluzione Ministeriale n. 148 del 17 settembre del 1998 3. DPR 22 dicembre 1986 n. 917 Approvazione del Testo Unico delle imposte sui redditi
<p>Peculiarità: benefici fiscali</p>	<p>Articoli</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. (R.M. 9/204) Accomuna le spese di sponsorizzazione alle spese di pubblicità, essendo anche soggette <i>ad un rapporto sinallagmatico (...) con clausole contrattuali in relazione di scopi</i> 2. (R.M. 148/98) Ribadisce il concetto secondo il quale <i>...con la pubblicità si porta a conoscenza delle generalità di consumatori l'offerta del prodotto, stimolando la formazione o l'intensificazione della domanda.</i> 3. (TUIR) Art. 108, 2° comma "Le spese di pubblicità e di propaganda sono deducibili nell'esercizio in cui sono state sostenute o

		<p>in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro successivi. Le spese di rappresentanza sono deducibili nel periodo d'imposta di sostenimento se rispondenti ai requisiti di inerenza e congruità stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche in funzione della natura e della destinazione delle stesse, del volume dei ricavi, dell'attività caratteristica dell'impresa e dell'attività internazionale dell'impresa. Sono comunque deducibili le spese relative a beni distribuiti gratuitamente di valore unitario non superiore a euro 50".</p>
Esperienze emblematiche		<p>Il caso del Colosseo</p> <p>Il 4 agosto del 2010 il MiBAC pubblica un avviso per la ricerca di sponsor per il finanziamento e la realizzazione di lavori secondo "piano degli interventi". Alla procedura hanno preso parte due candidati (Ryanair e Tod's Spa), le cui offerte sono state ritenute adeguate sul piano finanziario, ma irregolari e inammissibili, l'una per perché avente un oggetto in parte diverso da quello dell'affidamento, l'altra perché non costituente un impegno negoziabile, ma una mera dichiarazione di intenti non vincolante per l'offerente (Deliberazione n. 9 dell'8 febbraio 2012- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici). La stazione appaltante ha optato, quindi, per una procedura negoziata volta all'affidamento del solo finanziamento degli interventi (sponsorizzazione pura). A conclusione della trattativa si è giunti, quindi, alla stipula dell'accordo tra il Commissario</p>

delegato per la realizzazione degli interventi nelle aree archeologiche, la Soprintendenza speciale di Roma e Tod's Spa, per il finanziamento delle opere a carico dello sponsor che ammonta a 25 milioni di euro.

Sulla procedura il TAR Lazio, su proposta del Codacons, ha richiesto al Ministero l'esibizione della documentazione relativa alla procedura (Nota Codacons 9 febbraio 2012), sollevando dubbi sulla trasparenza dell'operazione.

La battaglia giudiziaria che vedeva da un lato l'Autorità per il controllo sui contratti pubblici approvare l'operato dell'Amministrazione che ha concluso l'accordo con la società Tod's Spa, e dall'altro il TAR del Lazio, che sollevava dubbi sull'operazione ha visto il MiBAC ottenere ragione con la decisione del TAR che ha ritenuto inammissibile il ricorso presentato dal Codacons (decisione 6028/2012).

Il 21 gennaio 2013 è stato firmato l'accordo tra Diego Della Valle, il sindaco di Roma, Alemanno, i sottosegretari Letta e Giro e il Commissario straordinario dell'area archeologica di Roma, Cecchi. Nonostante la firma dell'accordo, i lavori di restauro tardano ad iniziare a causa dei numerosi ricorsi amministrativi che bloccano l'inizio dei lavori, ultimo dei quali quello dei legali della ditta Lucci, arrivata seconda nella gara d'appalto, ricorsi in appello al Consiglio di Stato. La sentenza che deciderà nel merito della questione intricata, è stata fissata il 18 giugno.

LA CONCESSIONE DI SERVIZI

La concessione di servizi è una delle più importanti forme di gestione dei servizi pubblici che permette l'installazione e la gestione di un servizio pubblico senza che questo comporti un costo per l'amministrazione. Nel caso specifico dei beni culturali, questa forma di PPP assume un'importanza rilevante nella gestione dei cosiddetti servizi aggiuntivi che ricoprono, nel sistema di funzionamento degli istituti culturali, un ruolo preminente.

Cos'è?	È il rapporto tra un ente pubblico, titolare di un bene e responsabile in via diretta del servizio da affidare in gestione e un soggetto privato, concessionario che si assume l'alea relativa alla gestione e, quindi, il "rischio economico".
Contenuto del contratto	L'operatore economico si assume i rischi della gestione del servizio rifacendosi sull'utente mediante la riscossione di un canone, tariffa o diritto a gestire. Le modalità di remunerazione costituiscono il tratto distintivo rispetto all'appalto di servizi nel quale l'onere viene a gravare sull'Amministrazione. Un altro aspetto distintivo risiede nel fatto che ha ad oggetto un servizio pubblico fornito alla collettività indistinta degli utenti, mentre nel caso dell'appalto il destinatario del servizio è la Pubblica Amministrazione appaltante.

Contesto normativo generale	Fonti normative	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture , in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163.
	Articolo 30	“Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell’ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell’equilibrio economico - finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare”.
Contesto normativo dei Beni culturali	Fonti normative	Legge Ronchey n. 4/1993
	Articolo 4	“1. Presso gli istituti di cui all’art. 3 sono istituiti i seguenti servizi aggiuntivi, offerti al pubblico a pagamento: a) servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo; a-bis) servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell’ambito del prestito bibliotecario; b) servizi di caffetteria, di ristorante, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all’informazione museale.

		<p>2. Il Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, fissa indirizzi, criteri e modalità per la gestione dei servizi, con regolamento da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto;</p> <p>3. La gestione dei servizi è affidata in concessione, con divieto di subappalto, dal soprintendente o dal capo di istituto competente tre offerte valide, a soggetti privati o ad enti pubblici economici, anche costituenti società o cooperativa”. (...)</p>
	<p>Fonti normative</p>	<p>D.L. n. 41/1995.</p>
	<p>Articolo 47- quater</p>	<p>“1. Per la fruizione dei beni artistici, archeologici, librari e archivistici, storici e culturali in genere, fermi restando, per i beni statali, gli obblighi di tutela a carico del personale statale a ciò qualificato e incaricato, possono essere affidati, in tutto o in parte, in gestione a Fondazioni culturali e bancarie, società o consorzi, costituiti a tale fine, i servizi di cui al comma 2 qualora risulti finanziariamente conveniente.</p> <p>2. I servizi affidabili in gestione (...), nonché quelli di accoglienza, di informazione, di guida e assistenza didattica e di fornitura di sussidi catalografici, audiovisivi ed informatici, di utilizzazione commerciale delle riproduzioni, di gestione dei punti vendita, dei centri di incontro e di ristoro, delle diapoteche, delle raccolte discografiche e biblioteche museali, dei servizi di pulizia, di vigilanza, di gestione</p>

		<p>dei biglietti di ingresso, dell'organizzazione delle mostre e delle altre iniziative promozionali, utili alla migliore valorizzazione del patrimonio culturale ed alla diffusione delle conoscenze dello stesso".</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Contesto normativo dei Beni culturali</p>	<p>Fonti normative</p>	<p>D.Lgs. n. 42 del 2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio.</p>
	<p>Articolo 115</p>	<p>"3. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, (...) mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.</p> <p>4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia".</p>
	<p>Articoli 117</p>	<p>"2. a) il servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo, e le riproduzioni di beni culturali; b) i servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario; c) la gestione di raccolte discografiche, di diapositive e biblioteche museali; d) la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni; e) i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di in-</p>

		formazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro; f) i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba; g) l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali”.
	Fonti normative	Decreto Legge n. 159 del 2007, convertito in Legge n. 222/2007 - Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità fiscale.
	Articolo 14	“Al fine di assicurare efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi aggiuntivi di cui all'articolo 117 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, strumentali alla migliore fruizione dei beni culturali, razionalizzando le risorse disponibili, l'affidamento dei servizi stessi avviene in forma integrata rispetto sia alle varie tipologie indicate nel medesimo articolo 117 che ai diversi istituti e luoghi della cultura, nei quali i servizi devono essere svolti, presenti nel territorio di rispettiva competenza, da parte delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e degli Istituti dotati di autonomia speciale del Ministero per i beni e le attività culturali”
	Fonti normative	Legge n. 64/2010 - Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali
		Ha abrogato l'articolo 14 del D.L. 159/2007 che prevedeva l'affidamento dei servizi aggiuntivi di un determinato sito culturale dovesse avvenire in forma integrata rispetto sia alle diverse tipologie (articolo 117 Codice BBCC), che ai diversi istituti e luoghi della

		<p>cultura. Con tale abrogazione è stata restituita all'Amministrazione il normale ambito discrezionalità tecnico-amministrativa nella scelta delle procedure di affidamento in concessione dei servizi, recuperando la valutazione dell'opportunità di accorpate o scindere i servizi medesimi.</p> <p>Ha caducato il Decreto del MiBAC del 29 gennaio 2008, che prevedeva le modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso istituti e luoghi della cultura. La caducazione del Decreto permette di affidare le concessioni tramite ricorso alla procedura ristretta, quale procedura più appropriata per la selezione qualitativa (ex articolo 55, comma2, D.Lgs. 163/2006).</p>
<p>Peculiarità</p>		<p>Tale forma di PPP permette di affidare la gestione dei servizi a soggetti dotati di capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, gestione di infrastrutture di pubblica utilità, il che permette loro di attuare delle politiche di valorizzazione sulla base di criteri di efficacia ed efficienza.</p> <p>Permette di massimizzare le fonti di reddito nel rispetto delle modalità di fruizione imposte da obiettivi di tutela, controllando i costi di esercizio, con ricadute positive sul carico finanziario del settore pubblico.</p>
<p>Esperienze emblematiche</p>		<p>Il caso di Cagliari</p> <p>Nel 2012 è stato commissionato dal Comune di Cagliari uno studio avente ad oggetto la valutazione dello stato dell'arte e la pro-</p>

gettazione di percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale cagliaritano , un patrimonio particolarmente eterogeneo sotto il profilo degli enti titolari (MiBAC, Regione, Provincia, Comune, Università, Chiesa), sotto il profilo delle aree tematiche presidiate (Archeologia, Architettura civile, Architettura religiosa, Musei e Collezioni, Scienza e Natura, Sotterranei) ed, infine, sotto l'aspetto delle modalità di fruizione garantite (aperti tutto l'anno, aperti solo occasionalmente o su richiesta, diversi sono da recuperare).

La messa a sistema del patrimonio del Comune ha permesso la creazione di sinergie tra il MiBAC e l'Università di Cagliari e l'identificazione di modalità cooperative per la progettazione della concessione dei servizi aggiuntivi nei musei della Cittadella.

L'esito di questa operazione è stata la firma, nel dicembre del 2012, di un accordo di valorizzazione tra il Comune, l'Università, l'Istituto etnografico e la Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici della Sardegna, avente ad oggetto la valorizzazione del complesso di Piazza Indipendenza e Piazza Arsenale. L'accordo è finalizzato all'affidamento congiunto dei servizi tramite l'indizione di un bando.

LA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI

La concessione di lavori pubblici rappresenta una forma di PPP finalizzata alla progettazione, all'esecuzione di lavori pubblici, o di pubblica utilità, e della loro gestione. La previsione di forme come la concessione di valorizzazione e il contratto di disponibilità permette di mettere a disposizione dell'Amministrazione uno strumento in grado di sfruttare le potenzialità offerte dai numerosi beni posseduti dallo Stato, nel primo caso, e di costruire e mantenere, a carico della controparte, opere per servizi pubblici in modo da ridurre l'impatto negativo sui vincoli del Patto di Stabilità.

Cos'è?	È il contratto concluso in forma scritta fra un imprenditore ed un'Amministrazione aggiudicatrice, aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica.
Contenuto del contratto	Possiede le stesse caratteristiche dell'appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo. Un'altra caratteristica risiede nel mantenimento in capo al soggetto privato dell'alea economico - finanziaria della gestione (rischio di gestione) dell'opera pubblica.

Contesto normativo generale	Fonti normative	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture , in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163.
	Articolo 143, modificato dal D.l. del 6 dicembre 2011, coordinato con la Legge di conversione n. 214 del 22 dicembre 2011	L'articolo è stato modificato per favorire l'attrazione di capitali privati per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, prevedendo: <ul style="list-style-type: none"> a) l'ampliamento delle possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di cedere, a titolo di prezzo, in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati, anche se questi non sono strettamente connessi o funzionali alle opere da realizzare b) la previsione che la gestione funzionale ed economica possa anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione o da ricomprendere nella stessa c) l'estensione della durata minima della concessione a cinquant'anni per opere di importo superiore a un miliardo di euro.
	Articolo 144	Disciplina le procedure di affidamento e pubblicazione del bando relativo alle concessioni di lavori pubblici.
	Articolo 153, sostituito dall'articolo 59-ter D.L. del 24 gennaio 2012, n. 1	Prevede che per la realizzazione di lavori pubblici o lavori di pubblica utilità le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere all'affidamento in finanza di progetto.

<p>Articolo 3-bis D.L. n.351/2001 convertito dalla L. n. 410/2001 e s.m.i., aggiunto dal comma 259 dell'art. 1 L. 296/2006</p>	<p>Concessione di valorizzazione</p> <p>“1. I beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai sensi dell’articolo 1 possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l’introduzione di nuove destinazioni d’uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini.</p> <p>4. Le concessioni di locazione sono assegnate con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario dell’iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni”.</p>
<p>Articolo 44 D.L. 24 gennaio 2012, n.1, modifica all’articolo 3 del D.Lgs. 163/2006</p>	<p>Contratto di disponibilità</p> <p>“15-bis. È il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell’affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell’Amministrazione aggiudicatrice di un’opera di proprietà privata destinata all’esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l’onere assunto a proprio rischio dall’affidatario di assicurare all’Amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell’opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi”.</p>

LA CONCESSIONE DI VALORIZZAZIONE

La concessione di valorizzazione è uno strumento di partenariato pubblico - privato che consente di sviluppare e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'assegnazione a operatori privati del diritto di utilizzare gli immobili a fini economici per un periodo determinato di tempo, a fronte della loro riqualificazione, riconversione funzionale e manutenzione ordinaria e straordinaria.

Cos'è?	È il contratto mediante il quale si prevede l'assegnazione a primari operatori privati del diritto di utilizzare gli immobili di proprietà dello Stato a fini economici per un periodo determinato di tempo, a fronte della loro riqualificazione, riconversione funzionale e manutenzione ordinaria e straordinaria.
Contenuto del contratto	Attraverso questa forma di PPP, l'investitore privato non grava il proprio business plan dei costi per l'acquisto degli immobili, che rimangono di proprietà pubblica, mentre lo Stato, oltre ad incassare un canone per l'intera durata della concessione, risparmia gli oneri improduttivi di vigilanza, custodia, messa in sicurezza, manutenzione e riattiva nel contempo circuiti virtuosi di trasformazione urbana e sviluppo locale.
Peculiarità	Il concessionario svolge a proprio rischio, profitto e responsabilità, le attività economiche che intende realizzare, assumendosi ogni alea economica e finanziaria, provvede a propria esclusiva cura, responsabilità e spese alla manutenzione, alla conservazione, all'a-

	<p>gibilità delle aree, delle opere e dei manufatti compresi nel rapporto concessorio.</p> <p>Il reale beneficio è rappresentato dai risparmi che si generano rispetto ad un'assenza di intervento, caso in cui il degrado potrebbe portare a situazioni degenerative irreversibili, i cui costi di manutenzione sarebbero più onerosi.</p>
<p>Esperienze emblematiche</p>	<p>Compendio Ex Caserma Cavalli Città di Torino</p> <p>Il bando di gara in questione ha per oggetto la concessione di valorizzazione di una porzione del compendio al fine di riqualificare l'immobile tramite interventi di recupero e risanamento conservativo e con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso.</p> <p>Nel giugno 2012 è stata indetta la gara per l'affidamento in concessione di valorizzazione del luogo in esame che fa seguito alla stipula dell'atto di trasferimento del complesso dallo Stato alla Città di Torino, sulla base della possibilità di attribuire a titolo non oneroso a Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane beni di proprietà dello Stato secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, valorizzazione ambientale, capacità finanziaria e correlazione di competenze e funzioni (D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85). Successivamente è stato sottoscritto l'Accordo di valorizzazione approvato dal MiBAC, dall'Agenzia del Demanio e dal Comune di Torino, il quale definisce gli obiettivi di tutela e di valorizzazione culturale del complesso che dovranno essere perseguiti.</p>

ti attraverso il Programma di valorizzazione. L'attuazione di quest'ultimo dovrà assicurare obiettivi di tutela attraverso interventi di restauro e manutenzione, e dovrà garantire l'utilizzazione e la fruizione pubblica, attraverso la realizzazione di attività sociali e culturali. Il Programma prevede, inoltre, una destinazione d'uso prevalentemente a servizio della persona, tramite l'insediamento di due destinazioni funzionali, quella didattico-culturale e quella socio-assistenziale. La conduzione delle attività previste dal Programma è affidata ai concessionari sotto la stretta sorveglianza delle Città di Torino, la quale vigilerà sulle modalità di utilizzazione e gestione del bene, con particolare riguardo alla fruizione pubblica.

IL CONTRATTO DI DISPONIBILITA'

Il contratto di disponibilità permette all'Amministrazione di fruire di un'opera di proprietà privata che viene destinata all'esercizio di un pubblico servizio, senza che si assuma nessun rischio legato alla fruibilità, alla funzionalità e alla manutenzione dell'opera stessa, che rimangano a carico del privato. La particolarità di questa forma di PPP risiede nel fatto che la titolarità dell'opera realizzata dall'affidatario è del tutto privata.

Cos'è?	È il contratto mediante il quale la PA può affidare la costruzione e la messa a disposizione di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, ad un affidatario che provvede alla progettazione e si assume ogni tipo di rischio derivante dalla realizzazione.
Contenuto del contratto	L'opera in oggetto rimane di proprietà privata per tutta la durata del contratto, anche se posta nella piena disponibilità dell'ente, che deve corrispondere un canone di disponibilità, proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità dell'opera. Al termine del contratto la PA corrisponderà un prezzo per trasferimento a suo favore della proprietà dell'opera, parametrato ai canoni già versati e al residuo valore di mercato.
Peculiarità	L'operazione non costituisce indebitamento per la PA, per cui permette alla stessa di soddisfare le necessità di approvvigionamento di opere per assolvere ai propri compiti istituzionali, senza dover necessariamente imple-

	<p>mentarle. Ha, quindi, un minore impatto negativo sui valori del Patto di stabilità in quanto non sono previsti elevati pagamenti in conto capitale in tempi brevi, bensì erogazioni di canoni annuali, di limitato importo, di lungo periodo. A riguardo è intervenuta la Corte dei Conti sez. Lombardia (delibera n. 439/2012) la quale ha affermato, richiamando la Decisione Eurostat, che non rientra nel Patto di Stabilità la spesa dell'ente locale sostenuta come corrispettivo di un contratto di disponibilità, a condizione che il privato assuma il rischio di costruzione e quello di disponibilità o di domanda. Se nel contratto è previsto un prezzo per il trasferimento della proprietà dell'immobile, la spesa deve essere classificata come spesa per investimento e determina un indebitamento per l'ente locale.</p> <p>Il ricorso a questa nuova forma di contratto potrebbe permettere di dare respiro agli investimenti pubblici, specie negli enti locali, in cui sono in netto calo.</p>
<p>Esperienze emblematiche</p>	<p>Comune di Massarosa (LU)</p> <p>Il primo Comune in Italia ad aver pubblicato una gara d'appalto per la Costruzione e la messa a disposizione del nuovo complesso scolastico Piano di Conca. Oggetto del contratto, di durata trentennale, è la progettazione, costruzione e manutenzione straordinaria di un complesso scolastico, di un centro cottura, di due aree parcheggio e una verde, per un investimento stimato nello studio di fattibilità in 5,119 milioni di euro. A questi vengo-</p>

no aggiunti 150mila euro per la progettazione e realizzazione degli spazi per la direzione scolastica, che ha natura accessoria rispetto al contratto di disponibilità.

Una volta che l'opera verrà realizzata, la stessa rimarrà di proprietà del concedente, fino al pagamento del prezzo di trasferimento da parte del Comune, utilizzatore e il concedente non potrà vantare nessun diritto di godimento sul bene oggetto del contratto.

Il Comune utilizzerà l'opera corrispondendo un canone periodico e il concedente dovrà garantire la costante fruibilità, la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

IL PROJECT FINANCING

Il *project financing* rappresenta una forma di finanziamento di specifici progetti, caratterizzati da ampi livelli di complessità di strutturazione, nella quale la principale garanzia per il rimborso è rappresentata dai flussi di cassa che il progetto stesso è in grado di produrre, senza oneri finanziari per la pubblica Amministrazione.

Cos'è?	È una modalità di finanziamento di una unità economica attraverso un'operazione in cui il finanziatore considera i flussi di cassa e gli utili di progetto sufficienti per coprire i costi operativi del progetto, garantire il rimborso del debito e assicurare un ritorno sul capitale investito.
Contenuto del contratto	La capacità rimborso del debito attraverso i flussi di cassa è connessa alle previsioni di reddito dell'iniziativa che viene finanziata e non è legata all'affidabilità economico – gestionale dei promotori. La gestione dei rischi, quindi, assume un ruolo cruciale per tutta l'operazione, in particolare nella fase di gestione e trasferimento degli stessi. L'analisi dei rischi ricopre un ruolo fondamentale per l'organizzazione e la strutturazione di operazioni di successo, soprattutto per il conseguimento del Value for money, inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto e in PPP rispetto ad un appalto tradizionale.

Contesto normativo generale	Fonti normative	Legge 11 febbraio 1994, n. 109 Legge quadro in materia di lavori pubblici
	Articoli 37-bis 37-nonies	Disciplinano lo strumento del PF per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, in alternativa all'esecuzione tradizionale a totale carico dello Stato. Regolano, inoltre, le diverse fasi che caratterizzano un'operazione di PF, ovvero la presentazione della proposta, la valutazione della stessa da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice, la procedura di affidamento dell'opera, e la possibilità di trasferire la concessione ad una società costituita appositamente per la realizzazione e la gestione dell'operazione.
	Fonti normative	Legge 21 dicembre 2001, n. 443 - Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.
	Articolo 1, comma 2	La delega è finalizzata ad accelerare il processo di modernizzazione e di sviluppo del Paese, attraverso l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale e la definizione di un quadro normativo che si applichi a tali opere. Tra le linee guida che la legge delega disegna, assume un'importanza primaria la finanza di progetto per la realizzazione di progetti che possono ridurre o eliminare il gap infrastrutturale del Paese. Le altre linee guida riguardano l'affidamento della realizzazione delle infrastrutture ad un unico soggetto contra-

	<p>ente tramite gara ad evidenza pubblica; la semplificazione degli istituti giuridici e delle procedure di affidamento, nel rispetto della normativa comunitaria; l'attribuzione al CIPE di un ruolo centrale nelle diverse fasi del progetto (valutazione proposte, approvazione progetto preliminare, controllo in fase di esecuzione).</p>
Fonti normative	<p>D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190 - Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale.</p>
	<p>Recepisce le linee guida dettate dalla L. 443/2001, regolando, quindi, la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale.</p>
Peculiarità	<p>La valutazione della capacità di credito si fonda sulla fattibilità tecnica del progetto e sua capacità economica, in altre parole, il progetto deve essere finanziariamente auto-sufficiente, in modo da riuscire a coprire i costi di gestione e a rimborsare il prestito. Riveste un ruolo non secondario anche la fase di gestione di tutta l'operazione, in quanto solo attraverso una gestione efficace e qualitativamente elevata si possono realizzare i flussi di cassa prospettati.</p>
Esperienze emblematiche	<p>Scuola Grande della Misericordia (VE) Nel 2008 viene indetta dall'Amministrazione comunale una gara per i lavori di restauro e</p>

risanamento della Scuola della Misericordia, da realizzarsi tramite lo strumento del PF. Il 16 novembre dell'anno successivo il contratto di concessione è stato firmato dalla società Scuola della Misericordia Spa e dall'Amministrazione comunale tramite il contratto il complesso monumentale cinquecentesco della Scuola Grande a Cannaregio viene affidato in concessione alla Spa per un periodo di quarant'anni. Il contratto prevede che la Spa provveda alla progettazione definitiva ed esecutiva, ai lavori di restauro e risanamento del complesso, compreso il restauro artistico degli affreschi nel Salone superiore, alla gestione degli spazi e delle strutture e alla loro manutenzione. L'edificio è attualmente utilizzato per mostre, convegni, manifestazioni sportive e ricreative con attività connesse, tipo bookshop o altri negozi, permanenti o transitori.

IL PROJECT FINANCING NEI SERVIZI

Il *project financing* rappresenta una forma di finanziamento di specifici progetti a cui si ricorre sia nel caso di lavori pubblici, sia nel caso in cui oggetto del finanziamento siano servizi.

Contesto normativo generale	Fonti normative	Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010, n. 207 – Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.
	Articolo 278	“1. Ai fini dell’affidamento in finanza di progetto di contratti di concessione di servizi, soggetti privati possono presentare proposte che contengono uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico - finanziario, asseverato dai soggetti indicati dall’articolo 153, comma 9, del codice, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché l’indicazione degli elementi di cui all’articolo 83, comma 1, del codice e delle garanzie offerte dal promotore all’amministrazione aggiudicatrice (...). 2. Qualora l’amministrazione aggiudicatrice si avvalga della facoltà di cui all’articolo 271, è ammessa la presentazione di proposte con riferimento a servizi non indicati nel programma. Le amministrazioni valutano le proposte entro sei mesi dal loro ricevimento e possono adottare, nell’ambito dei propri programmi, gli studi di fattibilità

		<p>ritenuti di pubblico interesse; l'adozione non determina alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla gestione dei servizi. Ove le amministrazioni adottino gli studi di fattibilità, si applicano le disposizioni del presente articolo.</p> <p>3. La fattibilità delle proposte presentate è valutata, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, sotto il profilo della funzionalità, della fruibilità del servizio, della accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione; è verificata, altresì, l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione (...).</p> <p>4. Ai fini della scelta del concessionario, le amministrazioni aggiudicatrici procedono ad indire una gara informale ai sensi dell'articolo 30, comma 3, del codice, cui viene invitato anche il promotore, ponendo a base di gara la proposta presentata dallo stesso. Nella fase di scelta del concessionario, il promotore può adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente. In tal caso il promotore risulterà affidatario della concessione. E' fatto salvo l'articolo 30, Comma 4, del codice. (...)."</p>
Peculiarità		La disciplina relativa al PF nei servizi risponde al modello previsto per la realizzazione di opere pubbliche, con alcuni adattamen-

ti legati alla riduzione dei moduli procedurali in due forme, ovvero la procedura cosiddetta principale e quella secondaria. L'aspetto distintivo risiede nella scelta del legislatore di prevedere l'espletamento di una procedura informale finalizzata alla selezione del concessionario, che sostituisce la gara prevista e disciplinata dall'articolo 153 del Codice degli appalti.

LA SOCIETA' A CAPITALE MISTO PUBBLICO-PRIVATO

La società mista rappresenta una delle forme più utilizzate di PPP in quanto risponde all'esigenza per l'Amministrazione di implementare una gestione imprenditoriale nella gestione dei servizi pubblici, riducendo, da un lato, i propri impegni finanziari, e acquisendo all'esterno le capacità professionali e manageriali, dall'altro.

Cos'è?		È la società caratterizzata dalla presenza nel capitale sociale sia di soggetti pubblici che di soggetti privati.
Contenuto del contratto		Rappresenta una modalità di gestione alternativa rispetto all'esternalizzazione effettuata mediante l'affidamento a soggetti terzi selezionati con gara, nonché rispetto alla gestione diretta da parte dell'Amministrazione.
Contesto normativo generale	Fonti normative	Legge 142/1990 – Ordinamento delle autonomie locali
	Articolo 22	<p>“I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.</p> <p>2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge.</p> <p>3. I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:</p> <p>a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;</p>

		<p>b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;</p> <p>c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;</p> <p>d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;</p> <p>e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.”</p>
	<p>Fonti normative</p>	<p>D. Lgs. 267/2000 –Testo Unico Enti Locali</p>
	<p>Articolo 113</p>	<p>“L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio:</p> <p>a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;</p> <p>b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;</p>

		<p>c) a società a capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.”</p>
<p>Contesto normativo generale</p>	<p>Articolo 120</p>	<p>Società di trasformazione urbana “Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica . 2. Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del Comune. 3. Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione.”</p>

Contesto normativo dei Beni culturali	Fonti normative	D.Lgs. n. 42 del 2004 – Codice dei beni culturali e del paesaggio
	Articolo 115	<p>“3. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell’articolo 112, comma 5 [“Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l’elaborazione e lo sviluppo dei piani strategici di sviluppo”], qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all’articolo 112, comma 5, non possono comunque essere individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione.”</p>
Peculiarità		<p>Il ricorso alla società mista costituisce l’esito di una scelta discrezionale della PA, che deve apparire rispondente al perseguimento dell’interesse pubblico. Questo modello risponde ad una duplice esigenza, da un lato la promozione della collaborazione tra enti locali e soggetti diversi, apportatori di capitali e tecnologie, dall’altro la possibilità per l’ente pubblico di non estraniarsi totalmente dall’attività di gestione, ma di essere presen-</p>

	<p>te nella compagine sociale per il tramite del capitale sociale.</p>
<p>Esperienze emblematiche</p>	<p>Parchi Val di Cornia</p> <p>La società Parco Val di Cornia è stata costituita nel luglio del 1993 per iniziativa dei Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto e Sassetta, con l'obiettivo di attuare il sistema dei parchi della Val di Cornia, ovvero di progettare e realizzare interventi di valorizzazione delle risorse culturali e ambientali e di gestire, in forma integrata, i servizi per la fruizione pubblica, in modo da creare, allo stesso tempo, anche nuove opportunità per l'economia locale¹.</p> <p>I risvolti positivi delle azioni della società si identificano in un ampliamento dell'offerta turistica, realizzato attraverso una politica di investimenti finanziati con fondi di diversa provenienza (CEE, Patto Territoriale, Accordo di programma, Fondazione MPS), e nelle possibilità di sviluppo che offre all'economia del territorio, anche sotto il profilo occupazionale. La Parchi Val di Cornia mette a disposizione diversi servizi (parcheggio dei parchi e della costa, servizi per la balneazione, bookshop), per agevolare il soggiorno nell'area del Parco e per migliorarne la fruizione. È stata, inoltre redatta la ParcheoCard che permette di avere a disposizione un elenco delle strutture turistiche/ricettive del territorio convenzionate con il Parco.</p> <p>Ulteriore aspetto positivo è la creazione di un'"economia del parco", intesa come l'in-</p>

sieme delle attività messe in atto, all'interno del perimetro del parco, gestite direttamente dalla società e di quelle per l'accoglienza del pubblico, generalmente affidate, tramite gare pubbliche, a imprese private.

LA FONDAZIONE CULTURALE

Il ricorso a questo istituto giuridico di diritto privato trova fondamento nell'elasticità e nell'adattabilità dello stesso a molteplici situazioni, rappresenta, infatti, un modello di gestione che può essere utilizzato per la realizzazione di iniziative sia in campo culturale che del no profit.

Cos'è?	È un ente costituito da un patrimonio preordinato al perseguimento di un determinato scopo. In particolare la fondazione di partecipazione presenta una struttura aperta, prevedendo, quindi, la possibilità di iscrizione di altri soggetti che si vanno ad aggiungere ai fondatori.
Contenuto del contratto	La fondazione di partecipazione è caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro, essendo lo scopo di interesse generale e di utilità sociale, dalla possibile presenza di diversi Enti pubblici, anche territoriali, e di fondatori privati, aziende ed enti finanziatori, a cui possono aggiungersi aderenti e sostenitori mediante il versamento di contributi o tramite attività di volontariato. La possibilità d'ingresso di soggetti diversi dai fondatori è stata ammessa dal Consiglio di Stato (<i>Cons. Stato. Commissione Speciale, 20 dicembre 2000, n.288</i>) qualora i soggetti apportino utilità aggiuntive al fondo patrimoniale a patto che non venga alterata la natura dell'ente e lo scopo, introducendo elementi personalistici.

Contesto normativo dei Beni culturali	Fonti normative	D.lgs. 368/1998 - Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali.
	Articolo 10, comma 1 lett. b)	“Il Ministero ai fini del più efficace esercizio delle sue funzioni e, in particolare, per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali può: (...) b. costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società, secondo modalità e criteri definiti con regolamento emanato ai sensi dell’art.17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.”
	Fonti normative	D.M. 27 novembre 2001, n. 491 - Regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a fondazioni da parte del MiBAC a norma dell’art. 10, d.lgs. 368/1998.
	Articoli	Articolo 1.” Il MiBAC può costituire fondazioni aventi personalità giuridica di diritto privato ovvero parteciparvi, secondo le disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1998 e del presente regolamento, allo scopo di perseguire il più efficace esercizio delle proprie funzioni e, in particolare, della gestione e valorizzazione dei beni culturali e della promozione delle attività culturali.” Articolo 2. “Il Ministero può partecipare al patrimonio delle fondazioni anche con il conferimento in uso dei beni culturali che ha in consegna. Il conferimento in uso di beni culturali è finalizzato a conseguire almeno uno dei seguenti obiettivi:

	<p>a) acquisizione di risorse finanziarie sufficienti a garantire un'adeguata conservazione dei beni culturali conferiti;</p> <p>b) miglioramento della fruizione pubblica dei beni culturali conferiti, garantendone nel contempo l'adeguata conservazione;</p> <p>c) integrazione delle attività di gestione e valorizzazione dei beni culturali conferiti con quelle riguardanti i beni conferiti dagli altri partecipanti alla fondazione, incrementando nel territorio di riferimento i servizi offerti al pubblico, migliorandone la qualità e realizzando economie di gestione.”</p>
Fonti normative	D.lgs. n. 267/2000 - Testo Unico enti Locali.
Articolo 113- bis, comma 3	“Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate”.
Fonti normative	D.Lgs. n. 42 del 2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio.
Articolo 115	“3. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5 [“Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo

		<p>dei piani strategici di sviluppo”], qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all’articolo 112, comma 5, non possono comunque essere individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione.”</p>
Peculiarità		<p>La fondazione è uno strumento che ben si adatta alle variegate situazioni inerenti la gestione di iniziative nel campo culturale. La struttura aperta della fondazione permette un’effettiva collaborazione all’interno dello stesso istituto di soggetti pubblici e privati, nonché l’aggregazione anche dei cittadini che intendano prenderne parte. Il rapporto tra i soggetti coinvolti non si esaurisce con il conferimento dei beni, ma continua nella possibilità di gestione dei fondi raccolti tramite l’adozione di un organo assembleare. In questo modo si riduce sensibilmente il distacco tra l’ente e i suoi sostenitori.</p>
Esperienze emblematiche		<p>Museo Egizio di Torino</p> <p>La fondazione Museo Egizio di Torino - museo di competenza statale - è stata costituita ai sensi dell’articolo 10, comma 1, lett. b) del d.lgs. 368/1998 e del relativo decreto ministeriale di regolazione (d.m. 27 novembre 2001, n. 491).</p> <p>Il 6 ottobre del 2004 il Ministero per i Beni e le Attività Culturali conferì in uso per trent’anni i beni, le dotazioni e le collezioni del Mu-</p>

seo delle antichità egizie, fondato nel 1824, alla Fondazione, di cui fanno parte la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, la Città di Torino, la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT.

Gli altri fondatori hanno conferito risorse finanziarie per la costituzione del fondo di dotazione. La Fondazione può, quindi, esercitare un diritto d'uso connesso al museo poiché non vi è un trasferimento di proprietà.

Lo statuto pone l'accento sulla redazione di un atto convenzionale, che stabilisce sia le modalità di conferimento del bene da parte del Ministero, che le modalità attraverso le quali i fondatori si impegnano a concorrere al finanziamento delle spese di funzionamento e delle attività dell'istituto.

La finalità preminente della Fondazione è il reperimento di capitali, anche attraverso la partecipazioni di altre fondazioni e organizzazioni, comprese le società di capitali, in modo da assicurare al museo il soddisfacimento della sua naturale funzione, ovvero la conservazione delle dotazioni e la valorizzazione del museo, garantendo, allo stesso tempo, una maggiore visibilità dello stesso.

IL CONSORZIO DI VALORIZZAZIONE CULTURALE

L'istituto giuridico del consorzio è finalizzato alla gestione comune di determinate attività e funzioni, e trova applicazione anche nel settore culturale per la gestione delle attività di valorizzazione.

Cos'è?	È un istituto giuridico creato per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni.	
Contenuto del contratto	Rientrando nella categoria di ente consortile pubblico, non può svolgere attività imprenditoriale, né può distribuire utili. Le finalità che persegue sono connesse alle esigenze di tutela del patrimonio che gli viene affidato, come ad esempio garantirne la conservazione e la valorizzazione o la predisposizione di un programma strategico di sviluppo culturale.	
Contesto normativo dei Beni culturali	Fonti normative	D.Lgs. 42 del 2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio
	Articolo 115, 2 comma	“La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica. ”
	Articolo 112, 9 comma	“Anche indipendentemente dagli accordi di cui al comma 4, possono essere stipulati accordi tra lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati,

		<p>per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali. Con gli accordi medesimi possono essere anche istituite forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni.”</p>
Peculiarità		<p>La peculiarità di questa forma di PPP risiede nella natura dei soggetti che vi prendono parte, i quali possono essere sia pubblici che privati e nella natura delle attività che sono oggetto del consorzio, ovvero se le attività perseguano o meno interessi di pubblica utilità. L'identificazione dei soggetti e delle finalità perseguite dal consorzio incide sulla disciplina applicabile. Nel caso di soggetti privati troveranno applicazione le disposizioni del Codice Civile (articolo 2612 e ss), nel caso di soggetti pubblici si applicheranno le disposizioni contenute nel TUEL (articolo 31).</p>
Esperienze emblematiche		<p>La Venaria Reale Il Consorzio nasce nel 2007 dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, dalla regione Piemonte, dalla città di Venaria Reale, dalla Compagnia San Paolo, dalla Fondazione per l'arte e la cultura. La finalità perseguita dal consorzio è quella di organizzare e pianificare gli utilizzi della struttura, attraverso la predisposizione di un piano strategico di sviluppo culturale, a cui si affianca l'operazione di reperimento delle risorse necessarie per attuare il piano stesso. Nello statuto sono previste anche altri tipi di attività come la</p>

promozione del turismo culturale, la gestione delle attività di valorizzazione dei beni affidati, il sostegno economico agli interventi di ricognizione, regolazione, conservazione e recupero dei beni.

La Venaria Reale è stata dichiarata Patrimonio dell'Umanità e si colloca al centro del circuito delle Residenze Reali del Piemonte ed è connessa con il Polo Reale ed il sistema museale concentrico di Torino.

5.4 Le forme di PPP e la catena del valore

L'analisi delle forme di Partenariato condotta fino ad ora ha permesso la ricostruzione di un quadro normativo delle diverse forme di PPP a disposizione delle Amministrazioni. La ricostruzione di tale quadro permette di compiere un'analisi più dettagliata in ordine alle possibili strade percorribili dall'Amministrazione nel campo dei beni culturali. Per realizzare questa analisi è necessario introdurre uno strumento che permetta di evidenziare come le forme di PPP possono essere utilizzate nel processo produttivo dei beni culturali. Il risultato di questa operazione è stata la costruzione di una matrice nella quale, in corrispondenza di ogni attività che compone il processo produttivo, si riportano le forme di PPP utilizzabili o comunque ritenute coerenti con la previsione normativa. La stessa matrice viene impiegata per l'analisi del caso di studio, evidenziando, da un lato, le specifiche funzioni/attività avviate o pianificate in termini di PPP, e dall'altro lato le eventuali criticità emerse.

Al fine di riclassificare correttamente le forme di PPP in campo culturale è stata definita una catena del valore, che rappresenta un framework di riferimento per l'analisi delle funzioni relative alla conservazione e gestione del patrimonio culturale.

Il modello mira in sostanza ad evidenziare il contributo delle diverse attività alla creazione del valore, nell'ipotesi che tali processi e funzioni concorrano alla soddisfazione dei bisogni dei fruitori, così come della comunità nel suo complesso.

La scelta metodologica compiuta può sintetizzarsi come segue:

1. si è scelto di applicare il modello della catena del valore di Porter come metodo di analisi delle attività e dei processi chiave interconnessi che determinano la performance dell'organizzazione culturale, permettendo di identificare aree di forza o di debolezza del sistema e le fonti del potenziale vantaggio competitivo;
2. riconoscendo che la catena del valore è un modello contingente,

specifico per ogni settore e organizzazione, sono state identificate le aree di attività caratteristiche dei beni culturali, segmentando la catena del valore in funzioni;

3. si è partiti dalle tre dimensioni tipiche della gestione di un bene culturale, ovvero conservazione, gestione, fruizione e valorizzazione.

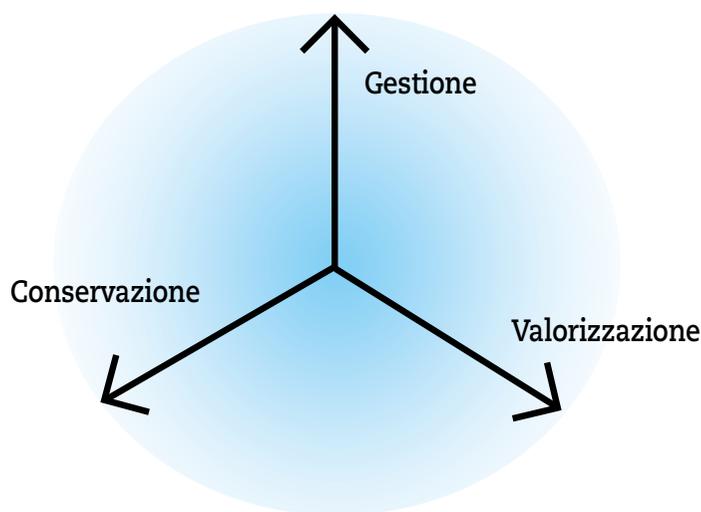
Di seguito si presentano le funzioni gestionali individuate attraverso questa metodologia di intervento. Accanto ad ogni segmento della catena del valore individuato, verranno riportate le fonti codicistiche e/o normative da cui sono state prelevate.

- ✓ Funzioni di tutela (Codice dei beni culturali e del Paesaggio, artt. 18-19);
- ✓ Funzioni di protezione e sicurezza (D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard V; Codice dei beni culturali e del Paesaggio, art. 30);
- ✓ Funzioni di conservazione (Codice dei beni culturali e del Paesaggio, art. 29; D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard VI);
- ✓ Funzioni di ricerca (Codice dei beni culturali e del Paesaggio, art. 118; D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard VI);
- ✓ Funzioni di gestione collezioni (D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard VI);
- ✓ Funzioni di supporto (D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard I; Codice dei beni culturali e del Paesaggio, artt. 110 e 120);
- ✓ Funzioni di sviluppo economico locale (D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico- scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard VIII);

- ✓ Funzioni di fruizione e valorizzazione (Codice dei beni culturali e del Paesaggio, artt. 117 e 119; (D.M. 10 maggio 2001 – Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei, Standard VII).

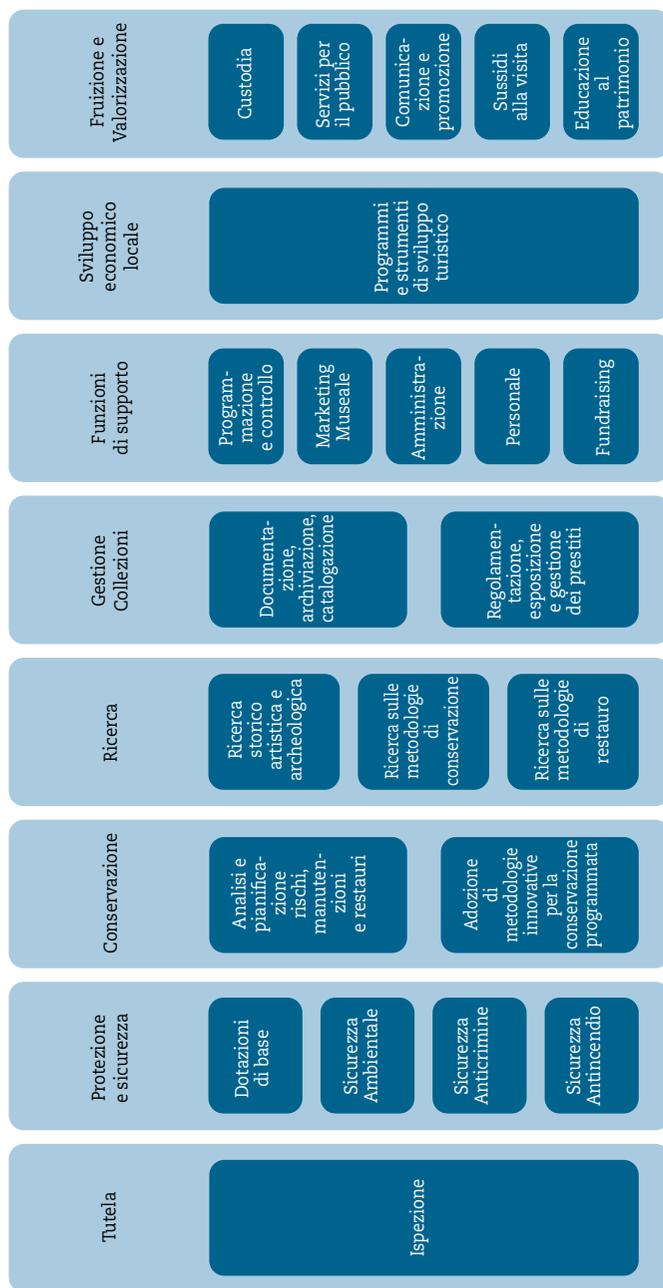
Quelle mostrate nell'elenco precedente possono essere considerate le macro-funzioni che un'azienda culturale pubblica deve presidiare per il corretto funzionamento di se stessa e vanno a comporre le tre dimensioni tipiche della gestione di un bene culturale, ovvero *tutela*, *conservazione* e *gestione*, rappresentate graficamente nella figura 6.

Figura 6. Le dimensioni della gestione di un bene culturale



Alla luce di quanto detto in precedenza è possibile costruire la catena del valore relativa a un'azienda culturale, con l'indicazione delle macro-funzioni e, all'interno delle stesse, la specificazione di un ulteriore livello funzionale, denominato Livello II. La figura sottostante riporta quanto appena descritto.

Figura 7. Catena del valore relativa a un'azione culturale

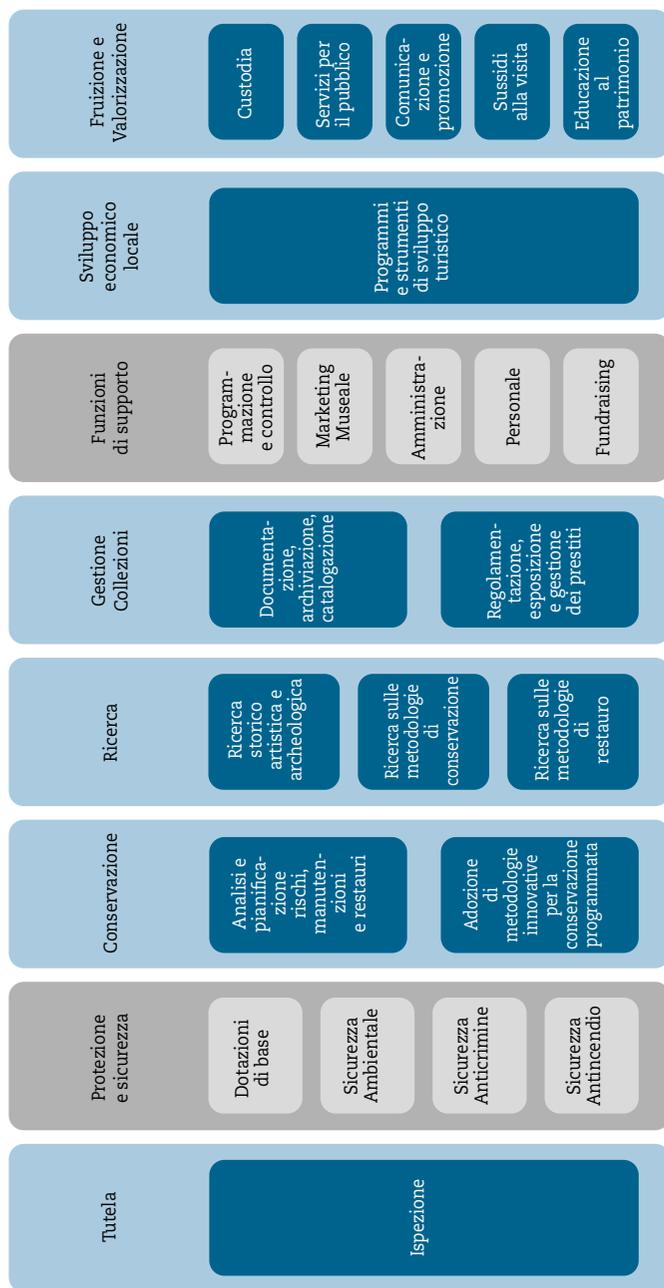


Fonte: Minuti, Himma, Ferrari, Il benchmark dei musei di eccellenza: un modello per lo studio del settore, 2012.

Ai fini della progettazione di una catena del valore che sia coerente con gli obiettivi e le finalità del lavoro di analisi, è necessario esaminare i livelli di incidenza che ciascuna funzione ha sulle forme di PPP, in altre parole si opera una selezione delle funzioni nelle quali possono trovare applicazione le forme di PPP.

Nella figura che segue si può osservare la selezione effettuata, le funzioni non prese in considerazione nell'analisi sono rappresentate in grigio.

Figura 8. Selezione delle funzioni incidenti sulle forme di PPP



Fonte: Minuti, Himma, Ferrari, Il benchmark dei musei di eccellenza: un modello per lo studio del settore, 2012.

Le funzioni sulle quali può quindi intervenire una forma di PPP sono, quindi, le seguenti:

- ✓ tutela;
- ✓ conservazione;
- ✓ ricerca;
- ✓ gestione collezioni, intesa nel nostro caso come gestione in senso lato, ovvero gestione dei beni culturali e delle attività di valorizzazione. A tal proposito verrà denominata *gestione dei beni culturali*;
- ✓ sviluppo economico locale;
- ✓ fruizione e valorizzazione.

Si tratta, in tutta evidenza, di una selezione operata attraverso due criteri-guida: la previsione normativa, come risulta dalle schede precedenti (si veda supra § 5.3) e la effettiva estendibilità degli istituti indagati al contesto dei beni culturali, secondo analogie con prassi ed esperienze note.

Una volta individuate le funzioni che compongono la catena del valore, sarà necessario operare una rimodulazione o eliminazione delle funzioni che compongono il secondo livello (vedi *infra* figura 9) in modo da adattare alle esigenze dell'analisi. Nello specifico la rappresentazione che segue riporta il risultato della operazione descritta:

Il passo successivo prevede la costruzione dello strumento che permette di incrociare le funzioni individuate dalle fasi precedenti con le forme di PPP studiate nel § 5.3.

Il risultato è la realizzazione di un matrice che riportiamo di seguito:

Figura 9. Matrice catena del valore e forme di PPP

	Sponsorizzazione	Concessione servizi	Concessione lavori pubblici	Concessione di valorizzazione	Contratto di disponibilità	Project financing	Project financing nei servizi	Società a capitale misto pubblico-privato	Fondazione culturale	Consorzio culturale
Tutela										
Ispezione	X									
Conservazione										
Analisi e pianificazione rischi, manutenzioni e restauri	X			X	X	X			X	X
Adozione di metodologie innovative per la conservazione programmata	X			X	X	X			X	X
Ricerca										
Ricerca storico artistica e archeologica	X				X					
Ricerca sulle metodologie di conservazione	X				X					
Ricerca sulle metodologie di restauro	X				X					

Il caso di studio

6

6.1 I SAC Puglia

Lo studio e l'analisi dei SAC Puglia mira all'approfondimento della forma di PPP contrattuale. In particolare, la scelta di un SAC è motivata dall'esigenza di esaminare un aspetto specifico del PPP, ovvero quello territoriale, in quanto il SAC rappresenta uno strumento di valorizzazione del territorio, che non muove solo da aspetti turistici, ma mira alla gestione integrata del patrimonio ambientale e culturale.

I SAC, ovvero Sistemi Ambientali e Culturali, rappresentano uno strumento attuativo delle finalità del Programma Operativo FERS Puglia 2007-2013⁽¹⁾, approvato dalla Commissione Europea, nel quale si individua nella valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale una priorità dell'azione regionale per lo sviluppo socio-economico e l'attrattività del territorio pugliese.

I SAC si collocano in un processo di realizzazione di progetti e di politiche di valorizzazione del territorio pugliese già avviato nel 2002, con l'approvazione della *Legge Regionale n. 1 del 11 febbraio - Norme di applica-*

¹ È stato approvato con *Delibera Giunta Regionale n.146 del 12 febbraio 2008, a seguito della Decisione Comunitaria n.C./2007/5726 del 20 novembre 2007.*

zione dell'articolo 5 della Legge del 29 marzo del 2001, n. 135⁽²⁾ riguardanti il riordino del sistema turistico pugliese. Nello specifico l'articolo 5 della Legge n. 135/2001 disciplina i cosiddetti Sistemi Turistici Locali (STL), definiti come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate". I STL si collocano in un rapporto di complementarietà rispetto ai SAC, nella misura in cui i primi sono strumenti di governance turistica, tra le cui finalità vi sono il sostegno ad attività e processi di aggregazione ed integrazione tra le imprese turistiche e l'attuazione di interventi per la qualificazione dell'offerta turistica; i secondi, invece, sono strumenti specifici ed innovativi pensati per la messa in rete, l'integrazione e la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali del territorio.

I SAC rientrano tra gli interventi di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali, assumendo, quindi, per le politiche regionali di sviluppo un ruolo centrale. Agire su tali risorse significa promuovere:

- ✓ l'innalzamento della qualità della vita dei cittadini e la coesione culturale della comunità regionale;
- ✓ rendere il territorio pugliese più attrattivo per i visitatori, imprese, flussi di persone e di capitali, aumentando i flussi turistici e in generale mettendo a valore il patrimonio della regione;
- ✓ accrescere e rendere più visibile la presenza della Puglia nello spazio euromediterraneo;
- ✓ rendere la cura del paesaggio e la bellezza dei luoghi una delle chiavi dello sviluppo sostenibile, attraverso l'attivazione di nuove filiere produttive, l'aumento della densità imprenditoriale e la generazione di importanti effetti economici e occupazionali⁽³⁾.

2 Riforma della legislazione nazionale del turismo.

3 Deliberazione della Giunta Regionale del 30 giugno 2009, n. 1150, approvazione del Programma Pluriennale di Asse.

Il POR FESR 2007-2013 della Puglia contribuisce in modo coerente ed ambizioso a questa strategia di intervento, in sinergia con gli altri strumenti regionali previsti per lo sviluppo. Il Programma assume in particolare l'obiettivo specifico, perseguito attraverso l'Asse IV (*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo*), di migliorare l'attrattività del territorio regionale a fini turistici, secondo un metodo di integrazione tra le politiche ambientali, culturali e di ospitalità turistica. L'adozione della strategia di integrazione fra sistemi è l'elemento ispiratore dell'azione regionale in questo ambito, e si concentra:

- ✓ sulla creazione dei SAC integrati a livello territoriale, in cui garantire una fruizione unitaria, qualificata e sostenibile del patrimonio di ambiente e cultura della regione;
- ✓ sull'affiancamento ai SAC della promozione di prodotti turistici coerenti con la realtà regionale e con le sue potenzialità territoriali;
- ✓ sull'integrazione dei SAC nelle dinamiche di apertura internazionale e di cooperazione territoriale europea.

I SAC sono definiti, dal Disciplinare approvato dalla D.G.R. n. 2329 del 2010, come *“aggregazioni di risorse territoriali organizzate capaci di avviare, attraverso la loro integrazione, dinamiche di valorizzazione territoriale, con particolare attenzione ai flussi turistici, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo socio-economico e la cooperazione territoriale e interistituzionale”*. In altre parole possono essere definiti come enti sovracomunali che perseguono l'obiettivo di valorizzare le risorse naturali, culturali e turistiche della Regione mediante la programmazione di una serie di interventi finalizzati a rendere pienamente fruibili i beni e ad integrarli con le attività culturali, in modo da formare un unico sistema di offerta. La definizione dei SAC, quindi, implica che si realizzi un approccio cooperativo tra gli attori, le risorse e le competenze per la realizzazione degli interventi programmati.

I progetti territoriali dei SAC prevedono il coinvolgimento di Enti Locali anche in forma associata, organismi di diritto pubblico con finalità di utilità sociale, culturale, ambientale e di promozione del turismo, sog-

getti privati senza scopo di lucro, quali associazioni ed enti di promozione sociali, culturale e turistica, enti ecclesiastici, fondazioni.

Possono rientrare nei SAC i territori della Regione caratterizzati da coerenza storico-culturale e da una pluralità di beni, sia di natura culturale che di natura ambientale di particolare rilevanza. Tra questi ultimi rientrano i beni culturali soggetti a vincoli e/o inseriti nella *Carta dei beni culturali della Regione Puglia*⁽⁴⁾ e/o oggetto di finanziamenti diretti alla loro tutela e valorizzazione, i beni ambientali compresi nelle aree protette nazionali e regionali⁽⁵⁾, nonché SIC⁽⁶⁾ e ZPS⁽⁷⁾.

I SAC sono caratterizzati dalla cosiddetta *idea forza*, ovvero da un'idea originale e sostenibile di sviluppo, che ponga l'accento sull'attrattività di un particolare ambito territoriale⁽⁸⁾. Tale idea dovrà essere capace di attivare percorsi avanzati di attrattività regionale, anche attraverso la crescita e la qualificazione dei flussi turistici⁽⁹⁾. La condivisione dell'idea forza e degli obiettivi di valorizzazione integrata rappresenta il momento fondante dell'intero processo di realizzazione del SAC. Nello schema che segue si evidenziano i tratti salienti dei SAC.

4 Approvata con *Delibera della Giunta Regionale del 28 novembre del 2006, n. 1787. La carta permette la redazione di una cartografia tematica, che censisca e descriva le caratteristiche culturali del territorio pugliese.*

5 *Parchi e riserve disciplinati dalla Legge Regionale del 24 luglio del 1997, n. 19.*

6 *Siti di Interesse Comunitario.*

7 *Zone di Protezione Speciale.*

8 *Nota informativa della Regione Puglia.*

9 *Disciplinare approvato dalla D.G.R. n. 2329 del 2010.*

Figura 10. Le caratteristiche principali del SAC



I SAC vengono definiti sulla base di una *Proposta di valorizzazione e gestione integrata del SAC*, che viene presentata dai partenariati territoriali interessati, e viene esaminata, dettagliata e concordata nell'ambito della procedura valutativo- negoziale tra la Regione e il partenariato proponente. La Proposta sviluppa tutti gli elementi utili a garantire il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, di attrattività e di sviluppo identificati dalla programmazione regionale per il territorio. Nello specifico tali elementi riguardano:

- ✓ i beni culturali e ambientali da valorizzare e mettere in rete,
- ✓ le caratteristiche del contesto territoriale di riferimento del SAC,
- ✓ l'idea forza e le strategie da perseguire,
- ✓ le politiche di valorizzazione e attrattività pregresse e in corso,
- ✓ gli interventi strutturali e di valorizzazione da realizzare,
- ✓ la composizione e le competenze del partenariato,
- ✓ le modalità gestionali e l'organizzazione del *partner*,
- ✓ le modalità di animazione e mobilitazione del tessuto produttivo.

Un ruolo importante viene ricoperto dalla Regione che prende parte a tutte le fasi della procedura di definizione del SAC, anche a quelle antecedenti alla procedura valutativa. In particolare a monte della definizione del SAC, vi è una programmazione regionale del territorio basata su strategie di valorizzazione del territorio, sulla messa in rete del patrimonio disponibile e sullo sfruttamento di economie distrettuali a livello territoriale. La Regione partecipa anche alle fasi successive alla programmazione territoriale, provvede, infatti, alla valutazione delle Proposte presentate dal partenariato proponente. Questa valutazione avviene, in una prima fase, in termini di mera ammissibilità delle stesse, attraverso la verifica della presenza del Protocollo d'intesa tra i *partner*, la verifica della pluralità di beni oggetto della proposta, la verifica della presenza del partenariato tra i Comuni e i soggetti proprietari o gestori dei beni oggetto della proposta. Ulteriori elementi utilizzati ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte sono la contiguità territoriale delle aree che compongono il SAC e la definizione

delle operazioni finanziabili a valere sull’Azione 4.2.2⁽¹⁰⁾ e 4.4.2⁽¹¹⁾, con la redazione di un’apposita scheda in cui viene stimato il costo delle operazioni stesse.

La seconda fase di valutazione ha per oggetto la verifica della completezza e della maturità dei progetti. In particolare verrà valutata la varietà tipologica dei beni oggetto del SAC e la congruità dello stesso in termini territoriali ed amministrativi. Ulteriore elemento oggetto di valutazione è la coerenza delle operazioni del SAC, e quindi anche dell’idea forza, con la programmazione e la pianificazione regionale nel settore del turismo, dei beni culturali, nonché con i progetti aventi ad oggetto l’integrazione fra le aree urbane e le aree rurali. In questa fase l’Amministrazione regionale valuta anche la capacità di definire strumenti in grado di assicurare la sostenibilità finanziaria della proposte e, quindi, la fattibilità delle operazioni.

La Regione prende parte anche alle fasi conclusive della procedura di definizione dei SAC, ovvero nella fase negoziale con l’apertura dei tavoli tecnici con il partenariato territoriale preponente, e nella fase conclusiva, di eventuale approvazione del Piano. La fase negoziale ha l’obiettivo di definire e dettagliare i caratteri e la qualità delle proposte per giungere ad una migliore configurazione delle stesse, nonché ad ottimizzare e a integrare le strategie di attrattività del territorio e di mobilitazione delle risorse produttive e imprenditoriali. I criteri utilizzati per effettuare questo tipo di valutazione riguardano la verifica della qualità, l’innovatività ed l’originalità dell’idea forza, la qualità delle operazioni di valorizzazione, la sostenibilità e la fattibilità complessiva della proposta. Altri elementi oggetto di valutazione sono le

10 Azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale in grado di mobilitare significativi flussi di visitatori e turisti di cui sia valutata la domanda potenziale, anche ai fini di destagionalizzazione dei flussi di visita, dell’allungamento della stagione e di una maggiore attrazione di differenti segmenti di domanda.

11 Promozione e valorizzazione del patrimonio naturale del sistema regionale per la conservazione della natura a fini turistici.

competenze possedute dal partenariato precedente e la qualità della governance, sia interna che esterna.

L'ultima fase è l'eventuale approvazione delle proposte di valorizzazione, nello specifico viene approvato il finanziamento delle operazioni a valere sulle Azioni 4.2.2 e 4.4.2 e il programma gestionale.

Di seguito una breve descrizione del procedimento:

1 FASE: VALUTAZIONE DI AMMISSIBILITA'	
Soggetti partecipanti	Amministrazione Regionale-Direzione dell'Area Territorio, Saperi e Talenti
Criteri di valutazione	Stipula e presentazione del Protocollo d'intesa tra i partner preponenti con individuazione del Soggetto Capofila, la composizione del partenariato, le modalità di governance ed organizzative del SAC, la Proposta
	Presenza di una pluralità di beni caratterizzati da coerenza storico-culturale ed organicità
	Presenza di un partenariato di almeno tre Comuni, dei soggetti proprietari e dei soggetti gestori dei beni, degli eventuali concessionari di servizi riferiti a tali beni, nonché dei Comuni nel cui territorio ricadono i beni stessi
	Contiguità territoriale delle aree competenti il SAC
	Definizione delle operazioni finanziabili a valere sull'Azione 4.2.2 e/ 4.4.2 e del relativo costo
Esito della fase	Ammissione alla fase di valutazione le proposte che rispettano i criteri di valutazione

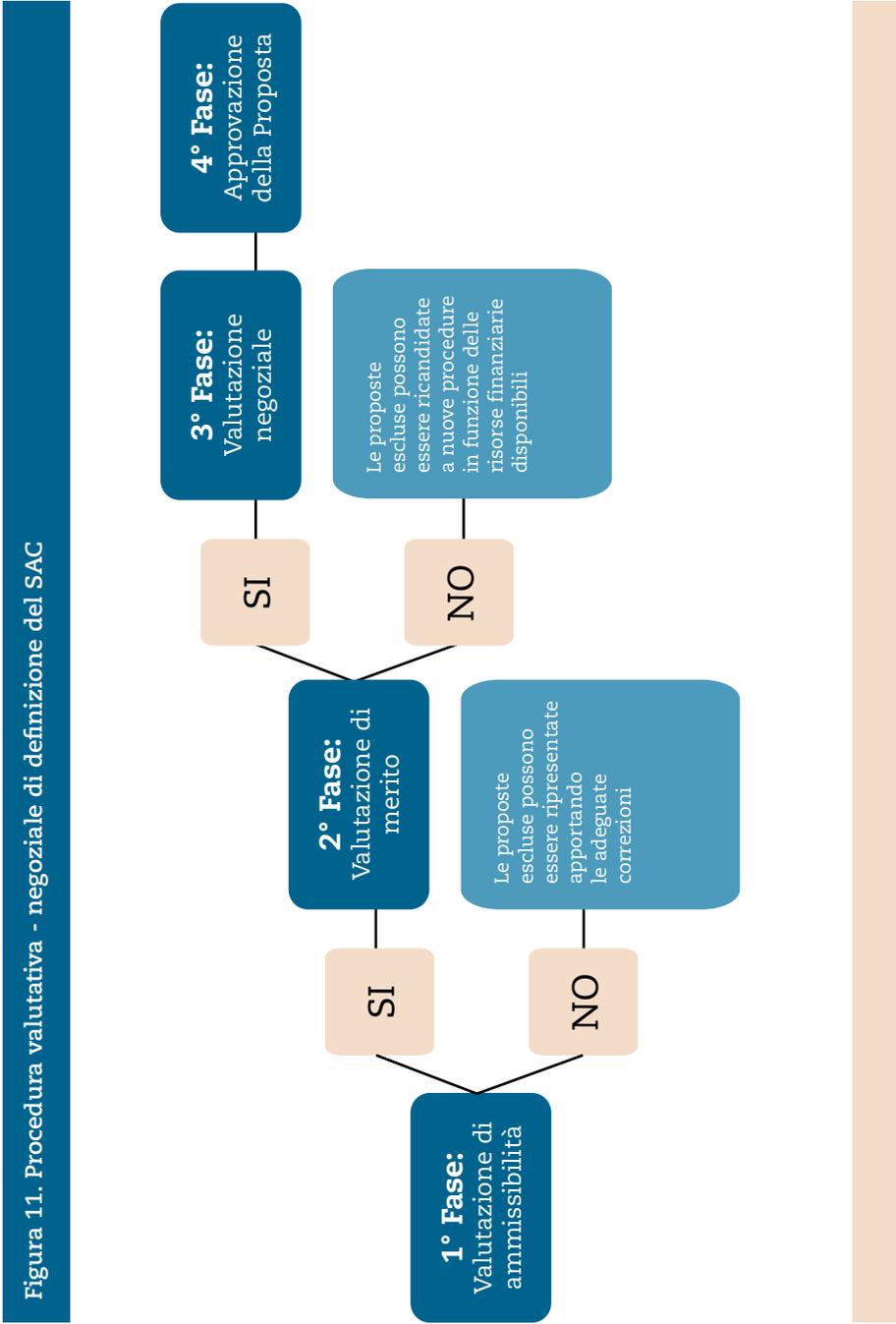
2 FASE: VALUTAZIONE DI MERITO	
Soggetti partecipanti	Amministrazione Regionale-Direzione dell'Area Territorio, Saperi e Talenti
Criteri di valutazione	Varietà tipologica dei beni oggetto di valorizzazione
	Congruietà della dimensione territoriale ed amministrativa del SAC
	Qualità, coerenza e completezza della compagine partenariale rispetto agli obiettivi del SAC
	Realismo e coerenza dell' idea forza , degli effetti attesi in termini di valorizzazione dei beni ambientali e culturali, qualificazione e razionalizzazione dell' offerta di servizi , sviluppo e attrattività dei territori capacità di mobilitazione ed attivazione di risorse del territorio
	Coerenza con la programmazione e pianificazione regionale nel settore del turismo, dei beni culturali, delle attività culturali e dell'ambiente
	Capacità della proposta di contribuire agli obiettivi regionali di coesione, di riequilibrio dei piccoli centri e delle aree marginali, integrazione fra aree urbane e aree rurali
	Continuità strategica della proposta rispetto ai programmi ed ai progetti pregressi ed in corso
	Qualità, sostenibilità e efficienza del modello di gestione del SAC
Capacità di definire strumenti, fondi e dispositivi, in grado di assicurare la sostenibilità finanziaria della proposta, e qualità ed immediata fattibilità delle operazioni	
Esito della fase	Ammissione alla fase negoziale, a seconda delle risorse disponibili, delle proposte ordinate in una graduatoria di merito*

*La graduatoria di merito viene redatta mediante l'attribuzione di un punteggio ad ogni SAC, calcolato utilizzando una lista di indicatori articolata in: criteri generali, determinazione degli indicatori relativi ad ogni criterio e assegnazione del punteggio determinato a seconda dell'alta o scarsa implementazione del criterio.

3 FASE: FASE NEGOZIALE	
Soggetti partecipanti	Amministrazione Regionale-Direzione dell'Area Territorio, Saperi e Talenti
	Soggetto Capofila del SAC
Criteri di valutazione	Piena coerenza interna ed esterna della Proposta, integrazione nella pianificazione del territorio e negli ambiti del paesaggio
	Qualità, innovatività ed originalità dell' idea forza
	Qualità delle operazioni di valorizzazione del SAC e capacità di contribuire all'integrazione dei beni del sistema
	Sostenibilità complessiva e fattibilità della proposta
	Proattività e competenza del partenariato
	Qualità della governance interna ed esterna
	Specificazione di un modello di gestione sostenibile, efficiente e coordinato, adeguato agli obiettivi di valorizzazione integrata
Esito della fase	Eventuale approvazione delle proposte, l'individuazione, la selezione e il finanziamento delle operazioni

4 FASE: APPROVAZIONE DEL PIANO E DEL PROGRAMMA GESTIONALE	
Soggetti partecipanti	Amministrazione Regionale-Direzione dell'Area Territorio, Saperi e Talenti
Criteri di valutazione	Soddisfacimento dei requisiti di qualità ed efficacia identificati nella fase 3
Esito della fase	Approvazione del finanziamento delle operazioni a valere sulle Azioni 4.2.2. e 4.4.2. del PPA Asse IV del POR FERS 2007-2013
	Approvazione del Programma Gestionale che: <ul style="list-style-type: none"> - identifica i contenuti, le caratteristiche e le modalità di erogazione e coordinamento dei servizi di valorizzazione integrata dei beni ambientali e culturali del SAC - definisce le modalità operative e gestionali e la sostenibilità nel tempo delle azioni (strutturali, immateriali, tecniche, organizzative, finanziarie e gestionali) - identifica le modalità di coordinamento dei diversi soggetti impegnati nelle attività di valorizzazione del SAC, il funzionamento dei sistemi organizzativi e di governance, le modalità di relazione tra gli operatori e le istituzioni, i metodi e i criteri della gestione dei beni, le competenze necessarie e l'articolazione temporale degli interventi

Di seguito una rappresentazione grafica della procedura valutativa-negoziiale.



6.1.1 Il SAC “Salento di mare e di pietre”

Il SAC oggetto di analisi si propone di definire e attuare un’azione stabile e duratura di valorizzazione e di gestione del patrimonio ambientale e culturale del territorio a fini di sviluppo, in linea con quanto previsto dalle disposizioni regionali in materia.

Nella prima fase della procedura, come evidenziato nel paragrafo precedente, costituisce requisito di ammissibilità alle fasi successive, la stipula del *Protocollo d’intesa*. Quest’ultimo descrive la composizione del partenariato territoriale, sia in termini di soggetti che ne fanno parte, che in termini di beni inclusi nello stesso.

Sotto il profilo soggettivo, il partenariato territoriale in questione è composto da numerose istituzioni ed enti pubblici, tra i quali è stato identificato il soggetto capofila, il comune di Sannicola, il quale rappresenta unitariamente gli enti sottoscrittori nei confronti dei terzi, compresi la Regione Puglia, agendo da proponente e coordinatore delle azioni di valorizzazione e gestione integrata del SAC.

I *partner* istituzionali e i *partner* socio-economici che compongono il SAC sono i seguenti:

Figura 12. I partner istituzionali e socio-economici appartenenti al SAC

<i>Partner istituzionali</i>	Comune di Alezio
	Comune di Alliste
	Comune di Aradeo
	Comune di Collepasso
	Comune di Gallipoli
	Comune di Matino
	Comune di Melissano
	Comune di Neviano
	Comune di Parabita
	Comune di Racale
	Comune di Sannicola
	Comune di Seclì
	Comune di Taviano
	Comune di Tuglie
	Provincia di Lecce
	Università del Salento
Parco naturale regionale Isola di S.Andrea e Litorale di Punta Pizzo	
<i>Altri partner (partenariato socio-economico e del terzo settore)</i>	APT provincia di Lecce
	Legambiente Lecce
	Associazione EMYS
	Associazione APPLEHEART
	Associazione Italia Nostra ONLUS
	Associazione Dynamica Social Società cooperativa Sociale
	Proloco "Alliste-Felline"
	Cooperativa Il cantiere
	Associazione culturale CMC
	GAL "serre salentine"
	Proloco "Taviano-mancaversa"

Sotto il profilo dei beni inclusi nel SAC, il Protocollo individua i comuni a cui i territori appartengono, senza l'indicazione specifica dei beni o attività oggetto di valorizzazione, che verrà precisata nella Proposta di valorizzazione. Ulteriori aspetti specificati nel Protocollo sono quelli relativi alla struttura organizzativa e di governance basata su:

- un *organismo decisionale* rappresentativo del partenariato, che assume tutte le decisioni relative agli indirizzi strategici del SAC, all'individuazione dei progetti e delle azioni da realizzare;
- un *soggetto capofila*, a cui vengono affidati poteri d'iniziativa e di coordinamento delle attività del partenariato;
- un *tavolo tecnico unitario*, responsabile operativo dell'attuazione delle azioni di valorizzazione e di funzionamento del SAC,
- un *organismo di partenariato socioeconomico e del terzo settore*, che s'impegna a collaborare alla definizione delle azioni di valorizzazione e di gestione delle risorse oggetto del SAC.

Il soggetto privato non viene coinvolto nell'organismo decisionale del SAC, che è composto solo da istituzioni e da enti pubblici, ovvero dai Comuni dell'area territoriale inclusa nel SAC, dalla Provincia di Lecce e dall'Università del Salento. Il partenariato socioeconomico, come definito dal Protocollo, collabora nella fase di definizione delle linee d'azione e non ha, quindi, un ruolo deliberativo e decisionale, ma contribuisce alla mobilitazione delle risorse produttive e finanziarie. Inoltre partecipa alle attività di predisposizione e di attuazione della Proposta, nonché alle attività di sorveglianza e valutazione delle azioni, contribuendo agli obiettivi di trasparenza e accountability.

La descrizione dettagliata del SAC è contenuta nella *Proposta di valorizzazione*, oggetto della valutazione di ammissibilità. La Proposta è suddivisa in quattro sezioni riportate nella figura 13:

Figura 13. Struttura della scheda per la redazione della proposta di valorizzazione

A. Informazioni generali del SAC

- Vengono riportate le informazioni relative alla denominazione, ai Comuni componenti il SAC, ai partner che ne prendono parte

B. Territorio, risorse, programmi

- Sono elencati i beni e le attività oggetto di valorizzazione, con l'indicazione dell'ente titolare e dell'ente gestore, le modalità di funzionamento, gli interventi realizzati o in corso di realizzazione per la valorizzazione, gli eventuali fabbisogni di ulteriori interventi;

C. Strategie ed interventi

- È descritta l'*idea forza* e le strategie programmate per realizzare gli obiettivi prefissati

D. Partenariato, organizzazione e gestione

- Per ogni partner appartenente al SAC, si identificano gli impegni che si assume per contribuire alle politiche di valorizzazione

Nella sezione B. della Proposta i beni e le attività ricompresi nel SAC ammontano a 65 unità e ricomprendono, non solo beni storico-artistici e attività culturali, ma anche luoghi e eventi culturali, musicali ed enogastronomici. La natura eterogenea dei beni implica che l'entità dei fabbisogni di interventi sugli stessi sia, allo stesso modo, differenziata e spazi da interventi di miglioramento e di recupero infrastrutturali, a interventi improntati sulla promozione e sulla pubblicizzazione di iniziative, a interventi di miglioramento organizzativo, legati, in particolare, agli eventi culturali.

L'*idea forza* del SAC, trattata nella sezione C. della Proposta, trova fondamento nella consapevolezza che *“il paesaggio costituisca il principale bene patrimoniale e la principale testimonianza identitaria del territorio”*. Da questa consapevolezza si muove il SAC che si focalizza sulla stretta connessione tra il popolo salentino e il suo territorio, ponendo l'accento sulla rivalutazione del territorio stesso. L'*idea forza* è far emergere i valori di riferimento del territorio, quali l'ospitalità, la convivialità, la laboriosità e la ritualità, mirando a infondere una *coscienza di luogo*. In

quest'ottica i beni, la cultura e i saperi a essi connessi si trasformano da oggetti di omologazione ad attori di un processo di sviluppo socio-economico durevole e sostenibile.

Le strategie e le operazioni programmate per il conseguimento degli obiettivi dell'idea forza, sono descritte in maniera generale nella Proposta e sono esplicitate e dettagliate nelle schede di operazioni.

Nelle tabelle che seguono sono riportate le informazioni riguardanti le operazioni proposte: nella prima colonna sono elencate le strategie da mettere in atto per la realizzazione degli obiettivi prefissati, nella seconda colonna è presente la descrizione dell'operazione e le informazioni relative alla stessa.

Figura 14. Strategie e operazioni proposte per realizzazione obiettivi del SAC

Strategia	Descrizione operazione			
Racconto in chiave contemporanea dei beni attraverso l'utilizzo di strumenti dell'ICT	Informazioni sull'operazione	Titolo	Le guide - Sistema integrato per la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali: guida cartacea, circuito audioguidato, mappe GIS, portale web	
		Descrizione	Produzione di contenuti multimediali e utilizzo di strumenti mediali differenti (guida cartacea, sistema di audio guide, foto panoramiche in 2D, mappe GIS, portale web)	
		Destinatari	Turisti, visitatori	
		Costo stimato	Costo totale	€ 450.000
			Di cui: finanziamento a valere sul POR	
			sull'azione 4.2.2	€ 200.000
sull'azione 4.4.2	€ 250.000			
Di cui: finanziamento locale o pubblico				
Partner coinvolti	APT della provincia di Lecce, Provincia, Associazione CMC			

	Coerenza, qualità ed efficacia	Capacità di determinare il coinvolgimento dei privati nella fase di gestione ed organizzazione delle attività	<p>Nella:</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizzazione del portale web; - attività legate all'indagine e all'elaborazione testuale dei contenuti; - attività di rilievo fotografico, produzione audiovisiva. 	
Strategia	Descrizione operazione			
Valorizzazione ed integrazione in rete dei beni culturali e ambientali	Informazioni sull'operazione	Titolo	I saperi – Valorizzazione del sistema museale, bibliotecario e dei palazzi storici	
		Descrizione	Attivazione di eventi ed iniziative finalizzate a creare una rete di beni culturali (rete museale, rete del sistema bibliotecario, rete degli edifici di interesse storico e architettonico), per aumentare l'attrattività turistica del territorio.	
		Destinatari	Residenti, turisti stagionalizzati, turisti culturali, turisti destagionalizzati	
		Costo stimato	Costo totale	€ 350.000
			Di cui: finanziamento a valere sul POR	
sull'azione 4.2.2	€ 300.000			
sull'azione 4.4.2				
Di cui: finanziamento locale pubblico o privato	€ 50.000			
Partner coinvolti	Tutti i comuni del SAC, le imprese della rete SAC e le Associazioni			

	Coerenza, qualità ed efficacia	Capacità di determinare il coinvolgimento dei privati nella fase di gestione ed organizzazione delle attività	In termini di attrazione di nuovi investimenti per le aziende di ristorazione e/o eno-gastronomiche, e in generale per tutte le aziende del territorio operanti in settori diversi, in particolare nella fase di allestimento di manifestazioni ed eventi culturali.
--	--------------------------------	---	--

* Non è riportata integralmente questa parte della scheda, ma solo quella relativa al coinvolgimento dei privati. Gli altri elementi di analisi sono:

- a. la capacità dell'operazione di contribuire al miglioramento della fruibilità e accessibilità del sistema;
- b. la capacità dell'operazione di contribuire all'inserimento di singoli beni in un "sistema" o in una "rete" di fruizione;
- c. la capacità del progetto di migliorare la qualità dell'offerta culturale e dei servizi per la fruizione;
- d. il grado di integrazione con altre operazioni finalizzate alla valorizzazione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico;
- e. la coerenza dell'intervento con gli Ambiti di paesaggio del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale;
- f. il contributo all'incremento dei visitatori e dei flussi turistici nei beni da valorizzare in un'ottica di stagionalizzazione e/o diversificazione;
- g. la capacità dell'intervento di produrre significativi impatti sociali ed economici, in particolare per quanto riguarda l'occupazione diretta e indotta;
- h. la capacità dell'intervento di promuovere la diffusione e sensibilizzazione delle tematiche ambientali e della fruizione anche attraverso adeguate forme di informazione, educazione ambientale e concertazione a livello locale.

Strategia	Descrizione operazione			
Valorizzazione del rito sociale e del rito religioso	Informazioni sull'operazione	Titolo	Il mito – Viaggi tra riti, sagre e leggende	
		Descrizione	Realizzazione di laboratori finalizzati alla produzione di materiali di indagine storica e di ricerca etnografica sui riti e sulle tradizioni e attivazione di attività ludico-didattiche. Messa in atto di attività di promozione integrata attraverso la produzione di opere documentariste in formato audiovisivo, messa in rete attraverso il portale, pubblicizzazione all'interno di occasioni fieristico-espositive, creazione di pacchetti turistici dedicati.	
		Destinatari	Turisti, visitatori, popolazione locale	
		Costo stimato	Costo totale	€ 60.000
			Di cui: finanziamento a valere sul POR	
	sull'azione 4.2.2		€ 60.000	
sull'azione 4.4.2				
Di cui: finanziamento locale pubblico o privato				
Coerenza, qualità ed efficacia	Partner coinvolti	APT, Pro-loco		
	Capacità di determinare il coinvolgimento dei privati nella fase di gestione ed organizzazione delle attività	<p>Nelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> - attività di raccolta, creazione e sistematizzazione delle informazioni in merito alla ritualità, al mito e alla tradizione; - attività di produzione del video-documentario; - attività di realizzazione e pubblicazione del portale web. 		

Strategia	Descrizione operazione			
Realizzazione di infrastrutture per la ciclabilità diffusa	Informazioni sull'operazione	Titolo	La scoperta – I percorsi e la ciclabilità	
		Descrizione	Attivazione di servizi per la creazione di una rete di ciclabilità diffusa, adeguata agli spostamenti nel territorio oggetto dell'intervento.	
		Destinatari	Tutti i possibili fruitori del territorio e in particolare i cicloturisti	
		Costo stimato	Costo totale	€ 400.000
			Di cui: finanziamento a valere sul POR	€ 350.000
	sull'azione 4.2.2		€ 150.000	
sull'azione 4.4.2	€ 200.000			
Partner coinvolti	Tutti i comuni del SAC, imprese della rete del SAC, Associazioni			
Coerenza, qualità ed efficacia	Capacità di determinare il coinvolgimento dei privati nella fase di gestione ed organizzazione delle attività	- In termini di attrazione di nuovi investimenti per le aziende di ristorazione e/o eno-gastronomiche, e in generale operanti nel settore agro alimentare.		

Strategia	Descrizione operazione			
<p>Valorizzare i beni naturalistici</p>	<p>Informazioni sull'operazione</p>	<p>Titolo</p>	<p>a. La natura – Azioni di valorizzazione consapevole del Parco Regionale Isola S.Andrea e litorale Punta Pizzo</p> <p>b. La natura – Centro di educazione ambientale (CEA) delle serre- educare alla sostenibilità e al territorio</p> <p>c. Dalle rupi al mare</p>	
		<p>Descrizione</p>	<p>a. Incentivare la partecipazione dei visitatori del parco alle attività di monitoraggio naturalistico e ambientale, controllo, sorveglianza e manutenzione del parco con l’ausilio dei volontari dell’associazione che ne cura la gestione.</p> <p>b. Instaurare una struttura di relazioni con i diversi attori istituzionali, culturali e sociali del territorio, finalizzato a una maggiore condivisione degli obiettivi e dei valori di sensibilizzazione ambientale.</p> <p>c. Realizzazione di un sistema integrato di fruizione dell’area SIC “Montagna Spaccata-Rupi di S.Mauro”; implementazione di sistemi per la mobilità lenta/alternativa di collegamento dell’entroterra; realizzazione di un presidio antincendio.</p>	
		<p>Destinatari</p>	<p>a. escursionisti, turisti, cittadini del territorio, studenti</p> <p>b. alunni, insegnanti del territorio e delle scuole extra-provinciale</p> <p>c. comunità residente e utenze turistiche</p>	
		<p>Costo stimato (a)</p>	<p>Costo totale</p>	<p>€ 204.000</p>
			<p>Di cui: finanziamento a valere sul POR</p>	
<p>sull’azione 4.2.2</p>				
<p>sull’azione 4.4.2</p>	<p>€ 68.000</p>			
<p>Di cui: finanziamento locale pubblico o privato</p>	<p>€ 136.000</p>			

		Costo stimato (b)	Costo totale	€ 106.000
			Di cui: finanziamento a valere sul POR	
			sull'azione 4.2.2	
			sull'azione 4.4.2	€ 106.000
			Di cui: finanziamento locale pubblico o privato	
		Costo stimato (c)	Costo totale	€ 106.000
			Di cui: finanziamento a valere sul POR	
			sull'azione 4.2.2	
			sull'azione 4.4.2	€ 106.000
			Di cui: finanziamento locale pubblico o privato	
Coerenza, qualità ed efficacia	Partner coinvolti	<p>a. Legambiente, APT Lecce, Pro Loco Gallipoli, istituti scolastici del territorio, operatori ricettivi e dell'animazione dell'Area Parco</p> <p>b. Associazione Emys</p> <p>c. Associazione Emys</p>		
		<p>a. Collaborazione con gli operatori economici e del mondo della pesca, integrandosi con l'offerta turisticoricettiva la filiera agroalimentare locale e il pesca turismo.</p> <p>b. Collaborazione in attività di progettazione e di sviluppo economico del territorio, informazione e sensibilizzazione per la conoscenza, analisi e rispetto dell'area.</p> <p>c. Nelle fasi di attuazione del programma e nella fornitura dei mezzi necessari.</p>		

Strategia	Descrizione operazione													
Attivazione di un sistema di gestione integrato	Informazioni sull'operazione	Titolo	La card – Sistema integrato per la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale											
		Descrizione	Realizzazione di un sistema unitario di gestione e fruizione dei beni e delle attività culturali del SAC, attraverso la strutturazione di itinerari tipologici e il coinvolgimento di tutti i gestori degli attrattori culturali e ambientali.											
		Destinatari	Turisti e visitatori											
		Costo stimato	<table border="1" data-bbox="514 660 1039 951"> <tr> <td>Costo totale</td> <td>€ 360.000</td> </tr> <tr> <td>Di cui: finanziamento a valere sul POR</td> <td></td> </tr> <tr> <td>sull'azione 4.2.2</td> <td>€ 180.000</td> </tr> <tr> <td>sull'azione 4.4.2</td> <td>€ 180.000</td> </tr> <tr> <td>Di cui: finanziamento locale pubblico o privato</td> <td></td> </tr> </table>		Costo totale	€ 360.000	Di cui: finanziamento a valere sul POR		sull'azione 4.2.2	€ 180.000	sull'azione 4.4.2	€ 180.000	Di cui: finanziamento locale pubblico o privato	
		Costo totale	€ 360.000											
Di cui: finanziamento a valere sul POR														
sull'azione 4.2.2	€ 180.000													
sull'azione 4.4.2	€ 180.000													
Di cui: finanziamento locale pubblico o privato														
Partner coinvolti	APR, Provincia di Lecce													
	Coerenza, qualità ed efficacia	Capacità di determinare il coinvolgimento dei privati nella fase di gestione ed organizzazione delle attività	In termini di appoggio alla programmazione delle iniziative e di collaborazione per il raggiungimento e il mantenimento di standard qualitativi eccellenti.											

Il costo complessivo delle operazioni sopra elencate ammonta a 2,336 milioni di euro, di cui 2 milioni finanziate dalle risorse provenienti dal POR, la restante parte dal finanziamento pubblico o privato. Dal momento che non è stata effettuata una distinzione tra finanziamento pubblico locale e privato, non è possibile risalire alla percentuale di contribuzione del settore privato nelle operazioni del SAC. Nella Proposta si ravvisa, tra le azioni da adottare per assicurare la sostenibilità finanziaria del SAC, la possibilità di concedere la gestione dei beni culturali/naturali sia a soggetti partner oppure a soggetti esterni al SAC, potendo, potenzialmente, includere anche soggetti provenienti dal settore privato. Inoltre, la Proposta sottolinea che l'ingresso nella rete SAC rappresenta per le imprese operanti sul territorio un motivo di vantaggio economico legato:

- ✓ all'affiliazione ad una rete strutturata;
- ✓ alla partecipazione attiva agli eventi organizzati dal SAC;
- ✓ alla possibilità di contare su flussi più o meno stabili di utenti/consumatori;
- ✓ alla capacità di agganciare nuovi segmenti del mercato costituiti dai turisti e dai visitatori stagionalizzati;
- ✓ alla possibilità di gestire servizi, spesso costosi e proibitivi per singoli enti, consentendo loro di realizzare economie di scala.

I contenuti della Proposta vengono sottoposti alla cosiddetta valutazione di merito⁽¹²⁾, che rappresenta la seconda fase della procedura, nella quale vengono esaminati gli aspetti più caratteristici della stessa, in ordine alla qualità, al realismo e alla coerenza dell'idea forza e degli effetti attesi dalle azioni, alla sostenibilità finanziaria e alla fattibilità delle operazioni sin qui descritte. L'esito di questa fase è stata la redazione di una graduatoria⁽¹³⁾ delle proposte ammesse alla fase successiva, ovvero alla fase negoziale, ordinate secondo punteggi calcolati su scala di

¹² L'elenco delle proposte ammissibili e non ammissibili è riportato nella determinazione n. 4 del 2 febbraio del 2011.

¹³ Deliberazione del 19 aprile 2011, n. 738.

100 in applicazione dei criteri definiti dall'Avviso pubblico, redatta dalla Commissione nominata da Determinazione del Direttore d'Area Politiche per la Promozione del Territorio, dei Saperi e dei Talenti¹⁴).

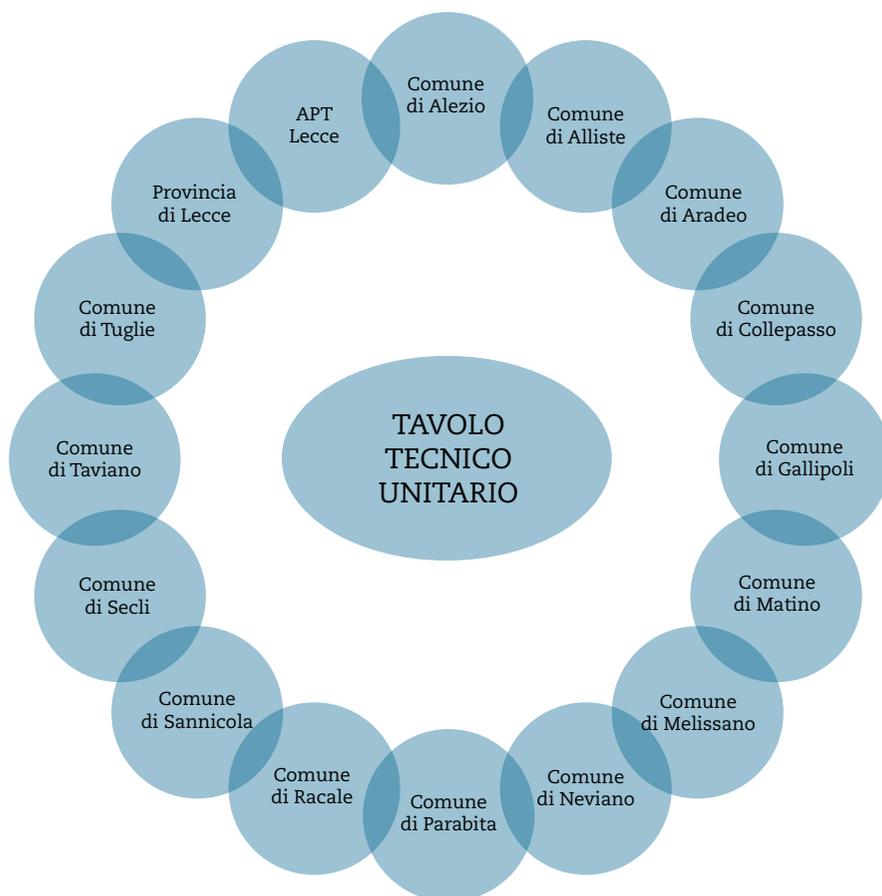
La fase negoziale coincide con l'apertura dei tavoli tecnici a cui presiedono sia l'Amministrazione Regionale che il partenariato territoriale. Obiettivo di questa fase è quello di verificare la piena coerenza della Proposta, l'integrazione della stessa nella pianificazione del territorio e la qualità delle operazioni di valorizzazione. Si provvede, inoltre, alla specificazione del modello di gestione che deve rispettare criteri di sostenibilità, efficienza, e adeguatezza rispetto agli obiettivi di valorizzazione.

La composizione del tavolo tecnico è definita nel Protocollo d'intesa, che identifica i referenti per ciascun partecipante al SAC. Il tavolo tecnico è il responsabile operativo nella realizzazione e nel coordinamento delle azioni programmate dal SAC, partecipa alle funzioni tecniche in sede di confronto con la Regione e svolge compiti di coordinamento tecnico e assistenza in sede di attuazione delle azioni, fornendo supporto al soggetto capofila. Il tavolo ha un ruolo centrale in tutte le fasi di definizione del SAC che copre dalla fase di predisposizione della Proposta, alla fase operativa del SAC, che coincide con l'attuazione delle azioni di valorizzazione.

Il tavolo è composto dai responsabili e dai consulenti appartenenti ai comuni che compongono il SAC. Di seguito una rappresentazione dettagliata.

14 Determinazione del 21 febbraio del 2011, n. 7.

Figura 15. Composizione del tavolo tecnico unitario



I partecipanti al tavolo tecnico unitario si assumono una serie d'impegni: i Comuni si assumono la responsabilità di decidere degli indirizzi strategici dei progetti e delle azioni, e svolgono anche funzioni operative in fase di attuazione e di funzionamento del SAC; per la Provincia di Lecce si tratta di impegni di partecipazione alle iniziative di promozione e sensibilizzazione ambientale, collaborazione alla pianificazione e

all'organizzazione di iniziative ed eventi, contribuzione alla diffusione di buone pratiche; infine, l'Università del Salento, oltre ad avere potere decisionale sugli indirizzi strategici del sistema, si impegna a svolgere anche attività di coordinamento e di affiancamento scientifico- tecnico, nonché di supporto progettuale.

L'esito finale dell'apertura dei tavoli tecnici è l'approvazione della Proposta, integrata, modificata e condivisa, con l'individuazione delle operazioni finanziabili, tenendo conto della loro capacità di contribuzione alla definizione del SAC e del soddisfacimento dei requisiti e dei criteri previsti dal PPA⁽¹⁵⁾. L'approvazione della Proposta comporta la concessione del finanziamento in favore del Soggetto capofila, per l'esecuzione degli interventi previsti nel progetto presentato⁽¹⁶⁾ e la successiva approvazione del Progetto bandiera relativo al SAC⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾.

L'apertura della fase negoziale, nella quale si confrontano l'Amministrazione comunale e i partner componenti il SAC, porta ad una selezione delle operazioni finanziabili, finalizzare alla valorizzazione integrata del territorio interessato dal SAC. L'azione bandiera⁽¹⁹⁾ individuata dalla Commissione di valutazione, contenuta nel progetto esecutivo, prevede la creazione di una rete di servizi per il cicloturista da realizzare su alcuni itinerari ben definiti e già fruiti che attraversano i comuni del SAC. Il progetto esecutivo si pone l'obiettivo di istituire all'interno dei beni culturali e ambientali oggetto della posposta SAC, i seguenti nuovi servizi:

15 *Programma Pluriennale di Attuazione dell'Asse IV del PO FESR.*

16 *Determina del Dirigente Regionale del Servizio- Responsabile della Linea 4.2 – Az. 4.2.2 Asse IV del FO FERS 2007-2013 – n. 2 del 20 gennaio 2012.*

17 *Deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Sannicola, n. 31 del 27 febbraio del 2012.*

18 *La conclusione della fase negoziale comporta l'approvazione del Piano integrato delle attività di valorizzazione e gestione, delle schede delle operazioni, del Programma gestionale.*

19 *La definizione e l'avvio dei progetti bandiera rientra nelle previsioni della Delibera CIPE n. 1 del 2011, la quale definisce obiettivi, criteri e modalità per la selezione e attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del FAS 2007.2012 e stabilisce indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007/2013.*

1. servizi di supporto al cicloturismo,
2. servizi di valorizzazione dei beni culturali.

La prima categoria di interventi previsti dal progetto esecutivo comprende interventi mirati e limitati alla fornitura di attrezzature con l'obiettivo di:

- ✓ realizzare punti informativi e di assistenza al cicloturista in tutti i comuni appartenenti al SAC,
- ✓ prevedere punti di noleggio bici in tutti i comuni del SAC,
- ✓ realizzare un *cycling* café e una ciclofficina nel chiosco S. Domenico di Gallipoli,
- ✓ realizzare un'adeguata segnaletica dei percorsi.

Per conseguire gli obiettivi sopra descritti, il progetto esecutivo prevede un'azione integrata con i progetti programmati dal GAL Serre Salentine, partner del SAC, per quanto riguarda la fornitura di segnaletica nei percorsi individuati⁽²⁰⁾, e per le attività finalizzate al coinvolgimento delle masserie presenti sui percorsi, creando nuovi centri di servizi aggiuntivi.

La seconda categoria di interventi riguarda l'implementazione di servizi di valorizzazione dei beni culturali che si sostanziano nelle seguenti azioni:

- ✓ l'allestimento di spazi per la didattica e la formazione,
- ✓ la fornitura di attrezzature,
- ✓ l'incremento di dotazioni librare per le biblioteche.

Al fine di individuare le azioni bandiera da attuare, è stata effettuata una preliminare analisi dei beni culturali che costituiscono il SAC, individuando quali servizi culturali, di assistenza e ospitalità, sono attualmente realizzati al loro interno. Dalla lettura dell'elenco dei servizi culturali, in allegato al progetto esecutivo, attualmente presenti nei

²⁰ Il GAL Serre Salentine prevede nel proprio Piano di Sviluppo Locale (PSL), tra le misure e gli interventi finanziati dal Piano stesso, la creazione di percorsi, itinerari e servizi finalizzati sia ad un'efficace fruizione delle risorse storiche, culturali e ambientali sia alla valorizzazione di produzioni tipiche.

beni componenti il SAC⁽²¹⁾, si desume che i servizi presenti sono prevalentemente servizi di guida, servizi bibliotecari di base, organizzazione di eventi e manifestazioni culturali, mostre.

Gli interventi previsti dal progetto esecutivo sono corredati da schede in cui vengono riportate le informazioni legate alla localizzazione dell'intervento, alla tipologia di operazione prevista, alla spesa da sostenere e alla quantificazione della stessa, e, infine, la tipologia di procedura individuata per l'acquisizione delle forniture e dei servizi. La mappatura delle operazioni che sono previste nel progetto esecutivo, permette di evidenziare nella matrice costruita nel paragrafo precedente le eventuali possibilità di ricorso alle forme di PPP nel caso specifico del SAC, in relazione alle attività previste dal progetto stesso. Quella che segue è la rimodulazione della matrice *catena del valore - forme di PPP* in base alle informazioni contenute nel progetto.

21 Il numero dei beni culturali facenti parte del SAC si riduce nella stesura delle azioni bandiera, passando dai 65 contenuti nella proposta di valorizzazione, ai 44 del progetto esecutivo.

Figura 16. Matrice catena del valore e forme di PPP relativa alle azioni previste dal progetto esecutivo Servizi di supporto al cicloturismo

	Sponsorizzazione	Concessione servizi	Concessione lavori pubblici	Concessione di valorizzazione	Contratto di disponibilità	Project financing	Project financing nei servizi	Società a capitale misto pubblico-privato	Fondazione culturale	Consorzio culturale
Tutela										
Ispezione	X									
Conservazione										
Analisi e pianificazione rischi, manutenzioni e restauri	X			X	X	X			X	X
Adozione di metodologie innovative per la conservazione programmata	X			X	X	X			X	X
Ricerca										
Ricerca storico artistica e archeologica	X				X					
Ricerca sulle metodologie di conservazione	X				X					
Ricerca sulle metodologie di restauro	X				X					

L'area colorata di grigio indica le attività della catena del valore che interessano il SAC in questione. Nello specifico le attività previste per la realizzazione dei servizi di supporto al cicloturista, come descritte nelle schede delle operazioni ad esse correlate, si sostanziano in:

- ✓ fornitura della segnaletica (scheda intervento n.1);
- ✓ allestimento di un cycling-café e di una ciclofficina al chiosco S. Domenico di Gallipoli (scheda intervento n.2);
- ✓ allestimento di un infopoint (scheda intervento n.3);
- ✓ fornitura di biciclette e accessori (scheda intervento n. 4).

Nelle schede d'intervento citate vengono riportate le tipologie di procedure individuate per l'acquisizione delle forniture le quali non rientrano in nessuna delle forme di PPP. Questa evidenziazione ci permette di rilevare tutte le possibilità a disposizione dell'Amministrazione per realizzare gli interventi elencati in precedenza⁽²²⁾.

22 Nello specifico, ad oggi, sono state indette dal Comune di Sannicola, soggetto capofila, le gare relative a: fornitura, in economia, mediante cottimo, delle biciclette e degli accessori, pubblicata nel dicembre 2012 e con scadenza nel mese di gennaio 2013, e quella relativa all'allestimento del cycling café e della ciclofficina nel Chiosco di S. Domenico, pubblicata nell'agosto 2012 e con scadenza nel mese di ottobre dello stesso anno.

Figura 17. Matrice catena del valore e forme di PPP relativa alle azioni previste dal progetto esecutivo Servizi di valorizzazione dei beni culturali

	Sponsorizzazione	Concessione servizi	Concessione lavori pubblici	Concessione di valorizzazione	Contratto di disponibilità	Project financing	Project financing nei servizi	Società a capitale misto pubblico-privato	Fondazione culturale	Consorzio culturale
Tutela										
Ispezione	X									
Conservazione										
Analisi e pianificazione rischi, manutenzioni e restauri	X			X	X	X			X	X
Adozione di metodologie innovative per la conservazione programmata	X			X	X	X			X	X
Ricerca										
Ricerca storico artistica e archeologica	X				X					
Ricerca sulle metodologie di conservazione	X				X					
Ricerca sulle metodologie di restauro	X				X					

Per i servizi di valorizzazione dei beni culturali gli interventi previsti dal progetto esecutivo, si traducono nella proposta di servizi aggiuntivi da insediare in alcuni beni del SAC, selezionati in base alle potenzialità specifiche di alcune di essi, in modo da incrementare l'attrattività di beni culturali di rilievo per il territorio, dettagliati nelle schede degli interventi. In quest'ultima viene specificata la tipologia di procedura individuata per l'acquisizione delle forniture o dei servizi e, anche per questi tipi di servizi, non viene previsto il ricorso a nessuna delle forme di PPP analizzate⁽²³⁾.

È da precisare che le analisi condotte utilizzando la matrice catena del valore - forme di PPP, tengono conto solo delle attività previste e specificate nell'azione bandiera, non avendo ancora a disposizione del *Piano integrato delle attività di gestione e valorizzazione*⁽²⁴⁾.

Come si evince dall'analisi della matrice, le possibilità di utilizzo di forme di PPP per i servizi descritti nel progetto esecutivo sono molteplici, ma nel programmare l'attuazione degli interventi specifici, non è previsto alcun ricorso alle forme analizzate. Nel SAC la maggior parte delle attività previste sono riconducibili alle funzioni di fruizione e valorizzazione, funzioni per le quali sono previste dalla normativa numerose forme di PPP. Ad esempio per realizzare all'interno dei beni culturali servizi di valorizzazione dei beni stessi, attraverso la promozione di servizi aggiuntivi, le possibilità di ricorso a forme di PPP sono numerose: dalla concessione di servizi al contratto di disponibilità introdotto recentemente, dalla fondazione culturale al consorzio.

Lo studio e l'analisi del SAC permette di focalizzare l'attenzione su alcuni punti relativi alla procedura di definizione del SAC stesso, alla

23 È stata indetta la gara dal Comune di Sannicola, soggetto capofila, per l'ideazione, la progettazione e la realizzazione degli allestimenti da realizzare per la valorizzazione delle aree archeologiche di Alezio e Parabita, pubblicata nell'agosto 2012 e con scadenza nel mese di settembre dello stesso anno.

24 Il Piano rappresenta la conclusione della fase negoziale tra Amministrazione e Partner del SAC.

strutturazione del partenariato territoriale e alla programmazione regionale, base fondante dell'intero procedimento.

La procedura di definizione del SAC risulta essere in linea generale ben strutturata nelle diverse fasi che la compongono. Si parte dalla mera valutazione di ammissibilità delle Proposte, valutazione basata sull'analisi del rispetto di determinati requisiti, i quali non riguardano i contenuti delle Proposte, ma permettono di effettuare una selezione propedeutica alla valutazione di merito. Quest'ultima utilizza, come detto in precedenza, criteri di valutazione differenti esaminando aspetti come ad esempio la completezza e la maturità delle Proposte, facendo ricorso a criteri che entrano nello specifico dei contenuti delle Proposte stesse. Entrambe le valutazioni, sia quella di ammissibilità che quella di merito, sono condotte dall'Amministrazione Regionale, nelle vesti della Direzione dell'Area Territorio, Saperi e Talenti, la quale si confronterà con il partenariato territoriale solo nella fase di apertura dei tavoli negoziali, punto di forza dell'intera procedura.

La fase negoziale rappresenta, all'interno dell'intera procedura di definizione del SAC, il momento in cui i soggetti coinvolti interagiscono al fine di coniugare i rispettivi interessi, facendoli confluire in un unico progetto condiviso. I tavoli tecnici raccolgono da un lato l'interesse del partenariato territoriale, portati avanti dal soggetto capofila, di attuare nella sua interezza la Proposta di valorizzazione, e dall'altro l'interesse dell'Amministrazione Regionale di valutare l'effettiva sostenibilità, fattibilità e qualità della Proposta, anche in ordine ai progetti e ai programmi di pianificazione territoriale già avviati. Il risultato della negoziazione, in linea generale, si traduce nella predisposizione del Piano integrato delle attività di valorizzazione, frutto della rielaborazione della Proposta di valorizzazione il quale rappresenta l'articolazione definitiva e puntuale dei diversi punti previsti nella Proposta. Nel caso di studio non si è ancora giunti alla stesura del Piano, sono state avviate le azioni bandiera contenute nel Progetto esecutivo, così da anticipare i tempi di attuazione delle diverse azioni.

Alla luce di quanto detto in precedenza, si può affermare che il partenariato del SAC Salento di mare e di pietre, è un partenariato caratterizzato prevalentemente da aspetti formali, per il quale non vi sono delle responsabilità finanziarie in capo ai soggetti partecipanti al SAC, quanto piuttosto impegni di carattere decisionale e strategico, in ordine alle attività di monitoraggio e alle funzioni operative finalizzate al funzionamento del SAC. Questa constatazione porta ad evidenziare un altro aspetto meritevole di attenzione, ovvero il fatto che tra i soggetti facenti parte del partenariato socio-economico, nelle azioni bandiera ne è stato coinvolto uno solo, nello specifico il GAL Serre Salentine, in quanto la realizzazione dei servizi di supporto del cicloturista si integra con i progetti di infrastrutturazione programmati dal GAL stesso. Questa osservazione porta ad affermare che il partenariato, benchè rispetti sotto l'aspetto meramente formale determinati requisiti ovvero l'inclusione di soggetti socio-economici nella redazione della Proposta, sotto l'aspetto operativo risulta carente, in quanto i soggetti che hanno partecipato alla stesura della Proposta non vengono inclusi nelle fasi successive di attuazione delle azioni di valorizzazione. Questo aspetto evidenzia una carenza intrinseca dell'impostazione operativa del partenariato che faticosamente tiene fuori i partner socio-economici dalla realizzazione delle azioni concordate con l'Amministrazione Comunale.

L'ultimo aspetto meritevole di un approfondimento è quello legato alla programmazione regionale intesa, nel nostro caso, come base dei progetti regionali di valorizzazione e di sviluppo regionale. È necessario, in linea teorica, che la programmazione sui cui si fondano le strategie di integrazione e di mobilitazione delle risorse sia dettagliata, in modo da evitare una successiva rielaborazione delle linee strategiche calata nella realtà specifica. Il Documento Strategico della Puglia⁽²⁵⁾ afferma che il successo delle strategie di sviluppo regionale richiede l'apertura

²⁵ Approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1139 del 1 agosto 2006, contiene la descrizione e le motivazioni delle diverse priorità regionali in relazione agli obiettivi strategici da realizzare.

di un processo di elaborazione delle politiche e delle programmazioni operative volte alla maggiore partecipazione e responsabilizzazione degli attori sociali, economici ed istituzionali. Questa constatazione risulta molto interessante se analizzata nell'ottica del partenariato pubblico-privato, in quanto sponsorizza il coinvolgimento di una platea di decisori di varia natura che instaurano una cooperazione efficace, a seconda dei ruoli e delle competenze di ciascuno, prevedendo un contributo maggiore da parte degli attori istituzionali e di quelli economico-sociali. Questo passaggio comporta una responsabilizzazione degli attori coinvolti, facilitando la condivisione strategica e contestualizzando le scelte operative ai problemi specifici ed alle opportunità specifiche dei territori. La procedura di definizione del SAC si inserisce in pieno nelle aspettative del Documento Strategico, il quale richiede il coinvolgimento più esteso delle forze sociali, economiche e culturali operanti sul territorio, nonché delle associazioni di volontariato, dei consumatori e della promozione e diffusione della cultura che si interfaceranno, mediante forme di confronto non specificate, con gli altri portatori di interessi. L'obiettivo finale è quello di realizzare un partenariato aperto che consenta l'inclusione di soggetti che altrimenti sarebbero posti al margine dei processi decisionali, un partenariato in cui la Regione funge sia da centro propulsore delle politiche di integrazione sia da soggetto promotore della convergenza e della collaborazione dei soggetti coinvolti. Il ruolo della Regione non si limita, quindi, solo a un ruolo di tipo regolativo e legislativo, ma diventa parte attiva dei processi decisionali. Questi obiettivi nel caso di studio sono stati realizzati solo in parte, infatti, se da un lato si può riscontrare l'effettiva presenza dell'Amministrazione Regionale nelle diverse fasi della procedura, dall'altro non si riscontra la realizzazione effettiva di un partenariato aperto in quanto, come detto in precedenza, vi è solo un partner privato coinvolto nella fase di attuazione delle azioni bandiera. Il mancato coinvolgimento del partenariato socio-economico rischia di generare ricadute sfavorevoli nei processi di rafforzamento della governance e nelle strategie di mobilitazione e di coinvolgimento del capitale privato nelle politiche di sviluppo. Tali rischi sono stati riportati

nel Documento Strategico, evidenziando la necessità di intervenire per accrescere in forma stabile e duratura il coinvolgimento dei soggetti privati, affinché si possano ampliare le opportunità di mobilitazione delle risorse culturali, economiche e sociali, ritenute indispensabili per estendere gli attuali livelli di sviluppo e occupazione.

Una programmazione ben strutturata in linea teorica, ma caratterizzata da indeterminatezza riguardo la realtà operativa in cui verrà calata, corre il rischio di essere caratterizzata da un'insufficiente capacità realizzativa. Definire priorità strategiche senza le specificazioni legate ai settori di intervento, può comportare un rischio legato alla burocratizzazione nella gestione delle misure attuative a scapito della flessibilità di adattamento al variare delle condizioni di contorno, anche in considerazione dell'ampio arco temporale che le politiche di programmazione ricoprono. In altre parole il livello di dettaglio dei contenuti della programmazione è direttamente proporzionale alla sua capacità operativa, all'aumentare del livello di dettaglio, aumenterà, presumibilmente, anche la capacità realizzativa delle azioni previste nella programmazione.

**Condizioni
per realizzare il PPP
in campo culturale**

7

L'analisi della normativa e del caso di studio ha permesso di focalizzare l'attenzione su alcuni punti ritenuti meritevoli di un approfondimento, riportati nella figura sottostante e analizzati nei paragrafi successivi.

Figura 18. Condizioni per la realizzazione di PPP in campo culturale

1. Programmazione
2. Sostenibilità finanziaria
3. Integrazione dei servizi
4. Trasparenza / comunicazione

1. Programmazione

La programmazione ricopre un ruolo preminente per la realizzazione di forme di PPP, in quanto alla base della strutturazione di rapporti pubblico-privati è come noto necessario che sussista un'attenta pianificazione delle attività che s'intendono realizzare (investimenti, servizi), dei rischi connessi all'operazione, delle implicazioni per l'Amministrazione e per i soggetti privati. L'analisi della normativa e del caso di studio hanno messo in luce alcuni aspetti positivi e talune criticità della programmazione in campo culturale, nell'ottica dell'implementazione delle forme di PPP.

Uno degli aspetti positivi in tema di programmazione concerne la crescente capacità degli enti pubblici di organizzare gli interventi in campo culturale secondo un processo logico condiviso e concertato. Tale risultato, manifesto ad esempio nella c.d. programmazione negoziata di settore (si veda in tal senso il sistema di programmazione elaborato dalla Regione Lombardia), è frutto della recente evoluzione normativa che ha da una parte meglio configurato il ruolo del Ministero (MiBAC), delle Regioni e degli enti locali, e dall'altra ha incoraggiato una puntuale definizione delle politiche culturali – in termini di finalità, obiettivi specifici e misurabili, strumenti, soggetti attuatori - viziata storicamente da una certa discrezionalità del decisore politico.

In tale contesto, la specializzazione funzionale (degli enti pubblici – secondo una specifica articolazione amministrativa – e degli operatori privati, la cui centralità nella erogazione dei servizi si è definitivamente affermata negli ultimi anni) ha condotto ad un certo pragmatismo dei decisori, accompagnato da un costante dibattito circa le migliori modalità di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi in campo culturale.

Il risultato conseguito è frutto da un lato della riforma del Titolo V della Costituzione⁽¹⁾, con il conseguente decentramento dallo Stato centrale verso gli enti periferici di poteri, compiti istituzionali e responsabilità⁽²⁾, riforma che s'inserisce nel più generale processo, iniziato nei primi anni '70⁽³⁾, di trasformazione del nostro ordinamento da Stato unitario a Stato

1 *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.*

2 *Valorizzazione dei Beni Culturali e Ambientali e Titolo V della Costituzione, Pasquale Rago, Ambienteditto.it.*

3 *Legge 16 maggio 1970, n. 281, Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario; D.P.R. n. 616, 24 luglio 1977, in attuazione della delega 22 luglio 1975, n. 382 Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione; Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali; Legge 15 marzo 1997, n. 59 Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

regionale; dall'altro del passaggio da finalità concentrate sulla tutela dei beni culturali a finalità imperniate sulla valorizzazione dei beni stessi. Nello specifico la riforma attribuisce la competenza della tutela dei beni culturali in via esclusiva allo Stato, mentre la loro valorizzazione è attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regione, la potestà regolamentare, quindi, relativamente alla tutela, rimane affidata allo Stato che però potrebbe delegarla alle Regioni, la potestà regolamentare relativa alla valorizzazione resta, invece, di competenza residuale della Regione. Si è assistito al passaggio da un'impostazione strettamente centralizzata a una che andata via via allargando il raggio di intervento, coinvolgendo sempre maggiori risorse e migliorando la gestione dei beni oggetto di tutela. Si è così venuto a creare un doppio binario di competenze, una sorta di spartizione in orizzontale fra tutela e valorizzazione⁽⁴⁾.

Con l'introduzione del Codice dei beni culturali è possibile notare come nella sua impostazione si sia cercato non solo di esplicitare la duplice congiunta valenza dei beni culturali (come valore e come servizio), ma anche di delineare un disegno che integrasse tutela e valorizzazione. Si veda come all'art. 1 si affermi in apertura che *“la tutela e la valorizzazione concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”*. La tutela nell'art. 3 viene primariamente individuata come servizio, come politica attiva di concreta individuazione, protezione e conservazione dei beni stessi a fini di pubblica fruizione e solo in seconda istanza come attività provvedimentale (di disciplina giuridico - amministrativa) volta a conformare e a regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale. La valorizzazione appare a sua volta indirizzata non solo a *“promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare la migliore utilizzazione e fruizione pubblica”*, ma anche *“a promuovere e a sostenere gli interventi di conservazione del patrimonio stesso”* (art. 6). Se si conside-

4 Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze, Giorgio Pastori, Aedon, numero 3, 2004, Issn 1127-1345.

rano, infine, i principi dettati per la valorizzazione negli artt. 111 e ss. si osserva come l'attenzione sia concentrata nell'ampliare il campo di azione nonché la gamma delle forme organizzative e degli strumenti operativi di cui valersi. La finalizzazione unitaria delle due attività e l'integrazione funzionale delle stesse sembrano esservi dunque bene esplicitate.

Il Codice, accanto all'esplicitazione delle funzioni della tutela e della valorizzazione, promuove la partecipazione dei privati, siano essi singoli o associati, alle attività di valorizzazione dei beni culturali. Tale concetto viene ripreso sia nelle disposizioni generali del Codice, nello specifico all'articolo 6⁽⁵⁾, sia all'articolo 112, nel quale è prevista la possibilità di stipulare accordi a cui possono partecipare non solo soggetti pubblici (comma 4), ma anche *“privati proprietari dei beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge e dallo stato”*(comma 8).

Sulla base delle previsioni normative degli articoli 6 e 112 del codice, occorre sottolineare che il Codice all'articolo 115 prevede, inoltre, la facoltà per le Amministrazioni di scegliere tra la gestione diretta e indiretta *“previa valutazione comparativa, in termini di efficienza ed efficacia, degli obiettivi che s'intendono perseguire e dei relativi mezzi, metodi e tempi”*. L'articolo sopra menzionato riveste una particolare importanza nell'ottica della programmazione, poiché sancisce che alla base delle scelte gestionali che l'Amministrazione dovrà intraprendere, siano elaborate delle valutazioni comparative che supportino tali scelte, in modo da fondarle su valutazioni oculute e strutturate. Le disposizioni introdotte dal Codice segnano il passaggio dall'indirizzo politico alla gestione operativa nel campo della valorizzazione dei beni culturali,

5 Comma 3: *la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale.*

attraverso la definizione delle strategie e degli obiettivi comuni della valorizzazione, l'elaborazione e lo sviluppo della programmazione degli interventi da parte degli enti, la gestione dei servizi culturali ad opera degli enti pubblici o di terzi⁽⁶⁾.

Sul versante della programmazione il Codice si limita a far rinvio in più di una norma all'esigenza di un'azione coordinata e programmata per questa o quella attività specifica. Esempio in tal senso è l'art. 29 secondo cui la conservazione deve "essere assicurata mediante una coerente, coordinata e progredita attività di studio, di prevenzione, manutenzione e restauro". Si segnala il passaggio, quindi, da una conservazione, da svolgersi tout court, ogni qual volta si presentasse l'esigenza, ad una conservazione programmata, fondata su un insieme di attività (che precedono il danno serio al bene) destinate a limitare le situazioni di rischio (prevenzione), a mantenere l'integrità, l'efficienza funzionale e l'identità del bene (manutenzione), ed, infine, a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare il recupero dei beni (restauro). Emerge una sostanziale differenza tra i due concetti di conservazione, da un lato quella *preventiva*, che mira a mantenere l'integrità dei beni culturali aumentandone la resistenza al deterioramento, mediante l'analisi dello stato della conservazione, la programmazione dei controlli e degli interventi eseguiti, effettuando interventi spesso dettati da condizioni di urgenza o da esigenze di comunicazione. Dall'altro lato la *conservazione programmata* intesa come strategia integrata per la gestione sostenibile del patrimonio, che prende forma in un sistema di pratiche preventive e di forme d'uso rispettose e consapevoli, adottate per procrastinare o evitare la necessità di restauri, siano essi episodici o ciclicamente ripetuti⁽⁷⁾.

6 Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il D.lgs. 156/2006?, Girolamo Sciallo, Aedon, numero 2, 2006, Issn 1127-1345.

7 Condizione per attuare una politica di conservazione programmata è la predisposizione di una Carta del rischio, che classifichi beni rispetto al grado di rischio a cui sono esposti, e il Piano di conservazione, che fissa priorità e controlli necessari, raccoglie informazioni utili per la redazione di un report scientifico, utilizzato come base informativa per il ciclo di programmazione e controllo degli interventi.

Alla luce di quanto detto in precedenza si evidenziano le potenzialità offerte dalla normativa in materia di programmazione, in ordine ad una più efficace e precisa definizione delle finalità e degli obiettivi legati alle azioni di valorizzazione. La definizione dettagliata degli obiettivi comporta una chiara distribuzione dei carichi di lavoro e delle mansioni, senza incorrere nel rischio di eventuali sovrapposizioni di funzioni o di attività sullo stesso soggetto.

Nel caso di studio la programmazione annessa alla definizione dei SAC, è il risultato di politiche (di carattere generale) dettate a livello europeo, nelle quali è centrale la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, vista come priorità per lo sviluppo socioeconomico del territorio. Nella Proposta di valorizzazione, documento fulcro nella procedura di definizione del SAC, gli obiettivi e le finalità da perseguire sono coerenti con i dettati normativi della Regione Puglia, in ordine soprattutto alla promozione di azioni di valorizzazione integrata dei beni culturali, su cui il SAC pone particolare accento, cercando di potenziare, allo stesso tempo, le relazioni esistenti tra le risorse presenti. Ulteriore aspetto che caratterizza il SAC è la previsione di una gestione dei beni fondata su una visione innovativa ed evolutiva delle risorse, che promuove nuove modalità di interazione con il territorio, utilizzando un filo conduttore (il racconto) che accomuna i beni appartenenti al SAC. Allo stesso tempo, risultano esplicitati in maniera chiara nella Proposta la definizione e suddivisione delle responsabilità e degli impegni assunti dai partner per contribuire alle politiche di valorizzazione.

Se sul fronte delle finalità e degli obiettivi da perseguire si evince una propensione ad un'attenta definizione degli stessi, sul fronte della programmazione condivisa si evidenzia una certa indeterminatezza. L'assenza di previsione di momenti di programmazione condivisa tra i soggetti interessati alla partecipazione ai processi attuativi, evidenzia un vuoto che si riflette sulla progettazione di strumenti attuativi, sia a livello macro che micro.

Per quanto riguarda il livello macro la lacuna è stata in parte colmata dal decreto Salva Italia⁸, il quale prevede la costruzione di strumenti, per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, sulla base della condivisione di intenti e di attività tra diversi soggetti. Le novità introdotte dal decreto evidenziano una politica di promozione e di incoraggiamento nell'utilizzo di tali strumenti, nell'ottica di ottimizzare le risorse economiche, finanziarie ed umane. Lo stesso atteggiamento non è, però, ravvisabile nel campo culturale, nel quale la definizione di strumenti analoghi rimane una problematica ancora aperta.

L'assenza di strumenti attuativi indebolisce, o addirittura ostacola, la realizzazione delle politiche di valorizzazione, limitando anche la diffusione di buone pratiche nel settore culturale. Si assiste, quindi, ad una frammentazione delle politiche di valorizzazione e tutela, incorrendo nel rischio di una mancata attuazione delle politiche o nell'attuazione di politiche che differiscono dalle finalità prefissate. Il silenzio del Codice su organizzazione e programmazione è il segno di come il Codice nella sua efficacia e operatività concreta resti condizionato e dipendente da altre previsioni in ordine alle risorse organizzative, umane, finanziarie e alla messa a disposizione delle stesse⁹.

Stessa problematica si rileva anche nella procedura di definizione del SAC. La mancata previsione e progettazione di strumenti attuativi dà inevitabilmente incertezza alla fase finale del progetto, ovvero alla fase di realizzazione delle azioni programmate. Le criticità connesse ad una tale vuoto sono connesse, in primo luogo, ad una possibile in-

8 L'art. 23, 4° comma, D.L. n. 201/2011 (come convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011) ha aggiunto all'art. 33 del D.lgs. n. 163/2006 il comma 3 bis, secondo cui "I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici".

9 Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze, Giorgio Pastori, Aedon, numero 3, 2004, Issn 1127-1345.

coerenza e incongruenza tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti e, in secondo luogo, ad una rapporto pubblico-privato sbilanciato verso il privato. Quest'ultima problematica, rinvenibile soprattutto nella fase operativa delle politiche, è riconducibile ad una non chiara definizione, ad esempio, degli oneri e dei diritti in capo ai soggetti, il che porta ad una condizione di incertezza che ha inevitabilmente delle ripercussioni negative sul corretto e coerente svolgimento delle attività. Lo scenario così delineato fa emergere un limite che si ripercuote sulla forma di PPP da implementare, nella quale si avverte l'assenza dei *partner* privati esclusi, di fatto, dalla fase di attuazione delle attività.

In sintesi quello che emerge sotto l'aspetto della programmazione è che la stessa risulta essere ben strutturata, a livello macro, sia sotto il profilo della definizione degli obiettivi, delle finalità e della distribuzione dei carichi di lavoro, sia sotto il profilo della programmazione condivisa e della progettazione di strumenti attuativi. A livello micro, intendendo sia la normativa dei beni culturali che il caso di studio, si può notare come la fase di strutturazione delle finalità e degli obiettivi sia articolata in maniera dettagliata, mentre risulta carente la fase di attuazione delle politiche in quanto mancano le basi per porre in essere, mediante prima una programmazione condivisa e poi attraverso l'utilizzo di determinati strumenti, le politiche definite nella fase preliminare.

2. Sostenibilità finanziaria

Il secondo punto su cui è stata focalizzata l'attenzione concerne la sostenibilità finanziaria dei progetti in PPP. Come noto, la valutazione di sostenibilità economico-finanziaria è centrale nella configurazione di politiche e strumenti di PPP. In campo culturale, nonostante l'ampia dotazione di forme (come documentato in precedenza), l'attenzione verso una puntuale analisi delle condizioni abilitanti la sostenibilità economico-finanziaria è scarsa e disorganica. Tale carenza si riscontra sia in relazione alle fasi che precedono l'attivazione di un PPP (pro-

grammazione, progettazione esecutiva, scouting di investitori/partner privati), sia con riferimento alla gestione, monitoraggio e valutazione di tali operatori.

Come noto, la valutazione di sostenibilità finanziaria si realizza principalmente nello studio di fattibilità. (SdF), che, nel quadro di una strategia di PPP, mira alla verifica delle possibilità di attivazione delle risorse private per la realizzazione dei progetti (di investimento o di attivazione di servizi). Per quanto riguarda il contenuto dello studio di fattibilità le indicazioni normative utili alla predisposizione di un tale documento, sono rinvenibili nel D.P.R. n. 207/2010⁽¹⁰⁾

10 All'articolo 14 sono riportati gli elementi di cui lo studio di fattibilità si compone che sono:

1. (...) una relazione illustrativa contenente:

- a) le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;
- b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;
- c) la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico/privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del codice;
- d) l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;
- e) la descrizione (...) dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici.

2. Qualora lo studio di fattibilità è posto a base di gara, ai sensi degli articoli 58 e 153 del codice, si compone dei seguenti elaborati (...):

a) relazione illustrativa generale contenente:

1. l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento (...);
2. l'analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione (...);
3. l'analisi delle alternative progettuali (...);
4. lo studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative (...)

b) relazione tecnica contenente:

1. le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare;
2. descrizione (...) dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce nonché delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale, i valori culturali e paesaggistici;
3. analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare;
4. cronoprogramma;
5. stima sommaria dell'intervento secondo le modalità di cui all'articolo 22, comma 1, con l'individuazione delle categorie di cui all'allegato A e dei relativi importi, determinati mediante l'applicazione delle quote di incidenza delle corrispondenti lavorazioni rispetto al costo complessivo;
- c) elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'articolo 21;

all'articolo 14 e nella Determinazione dell'AVCP n. 1/2009⁽¹¹⁾. L'articolo 14 del DPR, accanto alla previsione di analisi sulle diverse caratteristiche dei lavori e delle possibili alternative per la realizzazione dei progetti, prevede anche la possibilità di effettuare della analisi sulla domanda e sull'offerta sia attuale che potenziale, focalizzando l'analisi sul bacino di utenza, sulla stima dei bisogni dell'utenza, attraverso l'utilizzo di parametri fisici (flussi di traffico e numero di accessi), e sull'individuazione dell'offerta attuale e prevista nei settori dell'intervento. Lo Sdf assume una valenza duplice, sia come atto propedeutico all'inserimento delle iniziative negli strumenti di programmazione, sia come documento a base di gara. La corretta redazione degli Sdf ha lo scopo di consentire la redazione di progetti preliminari che minimizzino il rischio di modifiche in fase di approvazione, adottando uno scenario base di riferimento che identifichi le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e alla gestione del progetto, dimostrando il livello di fattibilità amministrativa, tecnica, economica e finanziaria del progetto. I dati e le ipotesi, desunti o definiti in base allo studio di fattibilità, permettono di costruire una mappatura dei possibili scenari che possono potenzialmente presentarsi, elaborati attraverso l'utilizzo di indicatori finalizzati alle diverse analisi (economica, finanziaria, gestionale, amministrativa).

Ai fini della trattazione e nell'ottica di ricorso alle forme di PPP per realizzare progetti, vi sono due elementi da evidenziare, il primo relativo ai vincoli di rendicontazione, e l'altro relativo ad una carenza di strumenti ed elementi metodologici a supporto di analisi specifiche in campo culturale.

d) elaborato tecnico-economico contenente:

- 1. la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto;*
- 2. analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione;*
- 3. analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);*
- 4. schema di sistema tariffario, nel caso di concessione;*
- 5. elementi essenziali dello schema di contratto.*

11 Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del cd. "Terzo correttivo" (d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152).

Per quanto riguarda il primo punto, ovvero i vincoli di rendicontazione, si assiste ad una sempre maggiore attenzione degli Enti a questa tematica, legata alla necessità, prevista o da disposizioni europee, qualora il finanziamento giunga dai Fondi Strutturali, o dai regolamenti dei soggetti pubblici-privati, come ad esempio le fondazioni bancarie, di rendicontare i risultati conseguiti e i conseguenti impieghi di risorse. Accanto a queste attività deve essere affiancato un sistema di monitoraggio che non solo permetta di valutare lo stato di avanzamento del progetto (avvio e conclusione) in tutte le sue componenti, ma che introduca al contempo dei meccanismi di controllo sull'effettiva pertinenza dell'erogazione rispetto agli interventi previsti dal progetto. Nella realtà pratica mancano la previsione e la predisposizione di sistemi di monitoraggio del genere. In ordine logico, il processo di rendicontazione dovrebbe prendere avvio da una valutazione (*ex ante*) degli investimenti basata sui risultati dello SdF e delle analisi di scenario, da una valutazione (*in itinere*) dell'impiego delle risorse, ed, infine, da una valutazione finale (*ex post*) che analizzi se le risorse sono state impiegate secondo quanto preventivato, o se, al contrario, vi siano stati degli scostamenti dalle previsioni che inducono a modificare i piani di realizzazione.

Nel caso di studio del SAC, è possibile constatare come venga sottoposto a monitoraggio l'impiego delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali Europei, mediante la previsione dettagliata delle spese ammissibili⁽¹²⁾ al finanziamento, tra cui, ad esempio, rientrano le spese per l'acquisizione di macchinari, forniture, software, spese per i servizi di accoglienza, informazione, promozione e comunicazione dell'offerta culturale, e la predisposizione di strumenti per agevolare il meccanismo di rendicontazione. Nello specifico nel Disciplinare⁽¹³⁾ che regola i rapporti tra la Regione Puglia e il soggetto capofila, il Comune di Sannicola, è previsto che i soggetti beneficiari rendicontino

12 Programma Pluriennale di attuazione dell'Asse IV, Linea d'intervento 4.2.

13 In allegato alla Deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Sannicola del 27 febbraio 2012, n. 31.

le spese effettivamente sostenute, utilizzando un sistema di monitoraggio finanziario; contemporaneamente, la Regione potrà effettuare verifiche e controlli circa lo stato di avanzamento fisico e finanziario dell'intervento da realizzare.

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero l'assenza di regole circa la strutturazione degli Sdf in campo culturale, vale rimarcare che nonostante il richiamo frequente alle valutazioni economiche (come nel caso del citato art. 115 del CBCP), non si sono affermate prassi in tal senso, né sono disponibili documenti di indirizzo o inquadramento metodologico del tema. Sul piano più generale, le politiche non sono ancora legate ad un processo di investimento/spesa perfettamente subordinato ad analisi di questo tipo. Sotto il profilo prettamente operativo, nella gestione del patrimonio, non si avvertono segnali della diffusione di logiche di controllo di gestione, che rispondano alle stesse logiche utilizzate nelle valutazioni economiche su cui si fonda lo Sdf.

Queste difficoltà sono riscontrabili anche nel caso di studio, nel quale manca del tutto la fase di studio e di analisi delle ripercussioni che la Proposta può avere sia in termini economici-finanziari, che sociali. Nella Proposta di valorizzazione nella parte in cui vengono indicate le azioni da adottare che permettano di assicurare la sostenibilità finanziaria e ambientale delle azioni di valorizzazione⁽¹⁴⁾, le stesse sono presentate brevemente. Nella descrizione delle azioni da implementare manca il supporto di un'analisi approfondita che tenga conto degli elementi che possono influenzare la realizzazione o meno delle azioni progettate. Non è prevista la predisposizione di un prospetto economico-finanziario che riporti le principali voci di costo e di ricavo connessi alle azioni che, in linea teorica, devono assicurare la sostenibilità finanziaria al SAC, né è prevista un'analisi che riporti i fattori di rischio e le eventuali

14 Nello specifico si fa riferimento alle seguenti azioni: 1. Definizione, sviluppo ed implementazione di una Card Multilevel; 2. Fidelizzazione degli operatori imprenditoriali e turistici dei territori facenti parte del SAC; 3. Definizione e radicazione di un Marchio di Zone; 4. Concessione della gestione dei beni culturali/naturali a soggetti partner o a soggetti terzi.

opportunità, i punti di forza e di debolezza connessi alle azioni. Anche le schede delle operazioni allegate alla Proposta sono strutturate tenendo in considerazione solo dei costi riconducibili alla realizzazione delle azioni, in particolare si tratta di costi d'acquisto di attrezzature, senza che sia fatto affiancato uno studio degli scenari possibili. Questa indeterminatezza e mancanza di un substrato di metodo di analisi, implica che la fase di esecuzione il progetto sia caratterizzato da un alto livello di incertezza. Vengono a mancare le informazioni necessarie non solo per implementare le azioni e collocarle nel contesto pugliese, ma anche le indicazioni che possono risultare utili per affrontare eventuali cambiamenti in corso di realizzazione.

Da quanto detto in precedenza si evidenzia un aspetto cruciale per l'esecuzione di progetti che facciano ricorso alle forme di PPP per realizzarli, ovvero che vi è una mancanza di elementi che potrebbero potenzialmente agevolare l'introduzione delle forme di PPP per realizzare progetti in campo culturale. L'insufficiente se non del tutto assente, apporto normativo in materia, implica che le pratiche a cui si fa ricorso siano caratterizzate da indeterminatezza e mancata strutturazione delle stesse. In un quadro siffatto, la diffusione del PPP per investimenti e servizi in campo culturale risulta quantomeno inibita, e soggetta a sperimentazioni disorganiche. Ne deriva che diffusione del PPP e capacità tecnica delle Amministrazioni sono due elementi strettamente connessi tra loro. Lo scenario così delineato non può che portare alla luce l'auspicio che si possa costruire un quadro che possa indirizzare le pratiche in materia così da colmare le mancanze prima delineate e assicurando che lo studio sulla sostenibilità finanziaria dei progetti possa essere uniforme e strutturato.

3. Integrazione dei servizi

Come già evidenziato nel § 5.2 i servizi al pubblico o c.d. "aggiuntivi", il tema dell'integrazione ricopre un ruolo importante per il processo di

implementazione di forme di PPP nei beni culturali, e nello specifico nell'ambito dei servizi. L'integrazione dei servizi rappresenta un'opportunità di sviluppo dell'aggregazione degli stessi che può favorire l'inclusione di luoghi della cultura periferici caratterizzati da un flusso di visitatori esiguo. Il quadro normativo disegnato ha il pregio di essere molto chiaro nella definizione delle finalità che s'intendono perseguire, in particolare l'obiettivo preminente risiede nell'intenzione di razionalizzare ed ampliare l'offerta culturale. Per poter conseguire un tale obiettivo è necessario che sia fatta una ricognizione del numero di soggetti che accedono alla fruizione, dell'entità e della qualità dei servizi utilizzati, nonché del reddito potenzialmente realizzabile.

L'identificazione di politiche d'integrazione risponde ad una pluralità di obiettivi, come ad esempio il rendere più efficace (arricchendo la qualità e la varietà dei servizi offerti) ed efficiente (attraverso economie di scala) la produzione di cultura; potenziare gli impatti della filiera produttiva e permettere lo sviluppo o la nascita di nuove imprese, ampliando l'offerta complessiva; accrescere la capacità attrattiva del territorio mediante l'incremento della qualità complessiva⁽¹⁵⁾.

Le politiche di integrazione, e le azioni ad esse connesse, rappresentano la sintesi di interessi, aspettative e fabbisogni di diversi soggetti e istituzioni. Vista la complessità delle azioni da attuare, le analisi alla base della definizione delle stesse e delle conseguenti strategie organizzative devono tener conto, in particolare, del contesto, valutando fattori di opportunità e di rischio, di forza e di debolezza, in modo da avere una ricostruzione del sistema di relazioni potenzialmente oggetto delle politiche d'integrazione⁽¹⁶⁾.

Un punto di rilievo concerne la capacità dei progetti culturali di con-

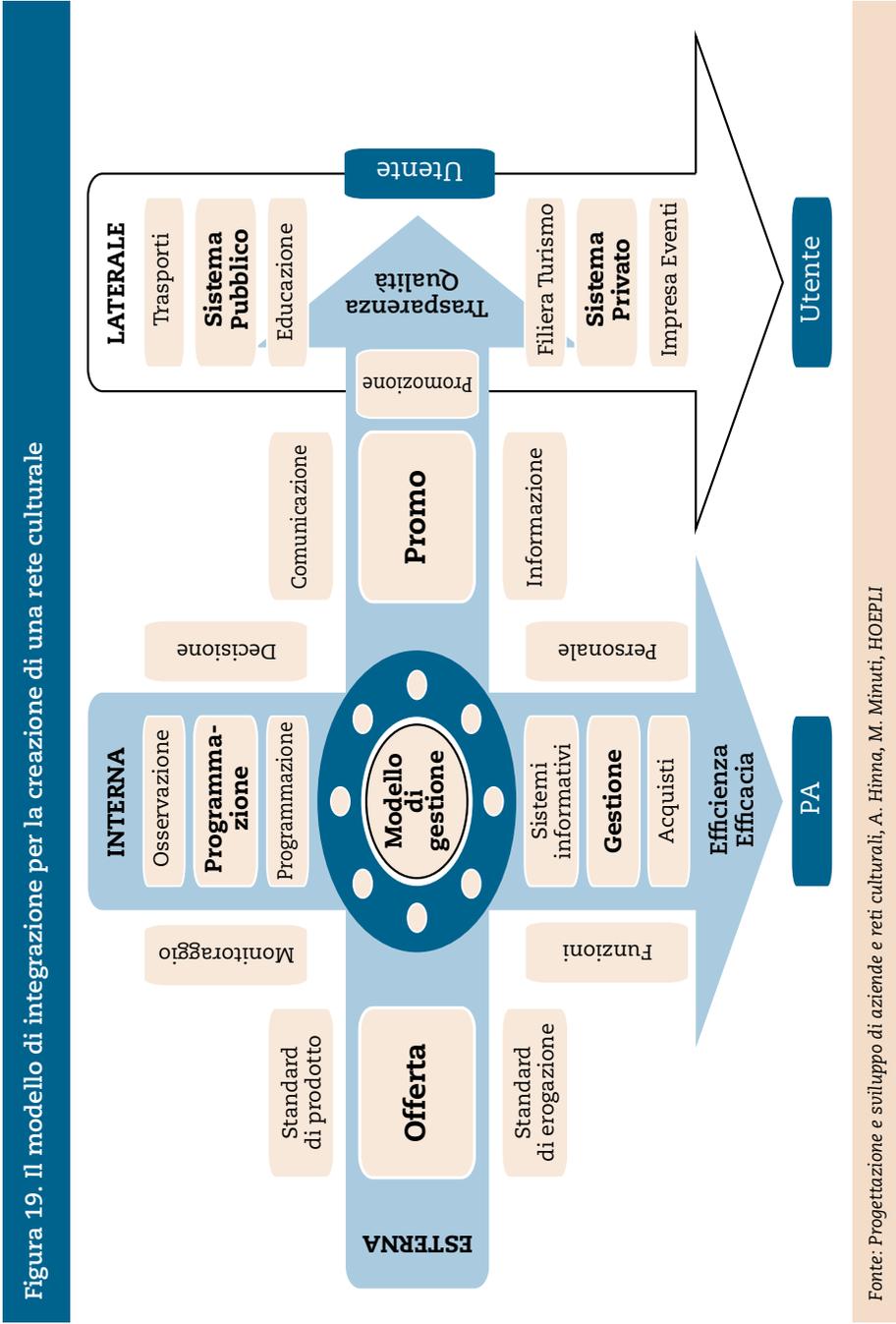
15 *Politiche e strumenti di valorizzazione a rete di beni e attività culturali*, A. Bua, A. Hinna, M. Minuti, IRER, Lombardia 2010, *Rapporto di legislatura*.

16 *Progettazione e sviluppo di aziende e reti culturali*, A. Hinna, M. Minuti, HOEPLI.

temperare esigenze diverse, di rafforzamento dell'offerta al pubblico, di miglioramento della gestione, di integrazione con altri comparti (ad es. turismo) o altri ambiti di intervento dell'azione pubblica.

Nella figura che segue si propone un modello di integrazione utile per guidare i processi di integrazione, che ricomprende i seguenti livelli di integrazione:

- ✓ *integrazione delle politiche e dei programmi*, quindi delle attività finalizzate a definire strategie di intervento che contribuiscano a realizzare un processo decisionale unitario e condiviso tra i soggetti partecipanti;
- ✓ *integrazione della gestione*, condivisione e messa a sistema di processi di produzione e funzioni aziendali che compongono le singole filiere;
- ✓ *integrazione dell'offerta culturale*, afferente le modalità di funzionamento e di offerta;
- ✓ *integrazione delle politiche di comunicazione, informazione e promozione*, finalizzata a restituire un'immagine di offerta specifica del territorio;
- ✓ *integrazione con le politiche pubbliche* del territorio;
- ✓ *integrazione con la filiera delle imprese private*, soprattutto quelle turistiche.



Il modello in questione evidenzia tre possibili livelli di integrazione da tenere in considerazione nella progettazione di un intervento finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale territoriale:

- ✓ **Integrazione interna:** si tratta di un'integrazione "invisibile" all'utente, fondata su un processo di condivisione delle scelte e delle pratiche di gestione tra i vari attori del sistema, responsabili delle scelte strategiche e gestionali che si divide, a sua volta, in:
 - integrazione della *programmazione*, finalizzata a creare le condizioni per una concertazione delle politiche di intervento tra i vari attori. Per integrazione delle politiche e dei programmi s'intende la realizzazione di attività finalizzate a definire a monte strategie di intervento che contribuiscano a realizzare un processo decisionale unitario e condiviso;
 - integrazione *gestionale*, finalizzata a creare economie di scala mediante la condivisione dei fattori produttivi. E' una linea d'integrazione che risponde alla necessità di minimizzare i costi ed elevare l'efficienza dell'azione amministrativa, anche mediante una condivisione dei costi di acquisto delle risorse umane e materiali.
- ✓ **Integrazione esterna:** si tratta dell'integrazione "percepibile" dal visitatore, quella i cui effetti valorizzano direttamente l'esperienza dell'utente, modificando direttamente gli elementi di qualità del servizio e si divide a sua volta in:
 - integrazione dell'*offerta/standard di servizio*: prima ancora di condividere le pratiche comunicative e di promozione, occorre creare un'offerta integrata, in termini di funzionamento delle strutture culturali rispetto a livelli minimi e comuni di funzionamento. Per integrazione dell'offerta culturale, si intende una strategia finalizzata a creare un'offerta unica e condividere le modalità di funzionamento e di offerta;
 - integrazione della *promozione, informazione e comunicazione*: si tratta della linea strategica finalizzata a restituire un'immagine unica del sistema, mediante strumenti di promozione e informazione, oltre che di comunicazione unitari. Per integrazione

delle politiche di comunicazione, informazione e promozione, s'intende la necessità di realizzare azioni di informazione, promozione e comunicazione unitarie per non disorientare il visitatore e porre l'immagine dei siti come un vero e proprio sistema culturale unitario. Si differenzia con la prima linea nella misura in cui quest'ultima definisce azione di integrazione non già del funzionamento dell'offerta, quanto invece del modo di comunicare un'offerta già integrata grazie alla precedente linea di intervento.

- ✓ **Integrazione laterale:** riguarda elementi di integrazione con altre filiere, pubbliche o private, finalizzata a restituire alle politiche culturali un valore di sviluppo economico locale. In particolare:
 - integrazione con il *sistema pubblico*: mediante opportuni collegamenti con il sistema dell'educazione, dei trasporti pubblici locali, della promozione del turismo;
 - integrazione con il *sistema privato*: in particolare con il settore turistico, per creare gli opportuni collegamenti nella gestione del sistema culturale locale, con quello delle imprese, per creare opportune sinergie volte alla creazione di un sistema identitario forte e condiviso anche dagli attori privati.

Le linee di integrazione sopra descritte, non sono altro che contenitori ideali di innumerevoli progetti (azioni e servizi) di valorizzazione integrata possibili.

Alla luce delle disposizioni contenute nelle *Linee guida in materia di attivazione ed affidamento in concessione dei servizi per il pubblico negli istituti della cultura statali (2010)* del MiBAC, il quadro che si presenta è ben strutturato sotto il profilo metodologico, mentre risulta carente per quanto riguarda l'aspetto prettamente operativo ed esecutivo. Infatti, per quanto le Linee Guida forniscano delle indicazioni circa le modalità di attuazione delle politiche di integrazione, mancano gli strumenti per attuarle. Le criticità sono riconducibili ad una non chiara definizione di quali elementi ricomprendere per attuare le politiche d'integrazione. Questa indeterminatezza pone una sorta di freno alla

realizzazione di tali azioni, portando a una condizione di staticità che non permette di raggiungere gli obiettivi prefissati dalla normativa.

Un altro limite, riscontrabile nelle suddette *Linee guida*, risiede nel fatto che l'analisi preliminare si delimiti solo all'offerta culturale, tralasciando la domanda culturale. Viene, infatti, affermato che *“solo dopo aver delimitato i servizi da offrire alla collettività, tenendo conto della concreta disponibilità di risorse organizzative, finanziarie e di personale, si potranno regolamentare le modalità di attivazione della gestione integrata”*. Il fatto di concentrare l'attenzione solo sull'offerta culturale rappresenta un limite all'attuazione di politiche d'integrazione, in quanto non viene considerato l'aspetto legato alla domanda di cultura, a cui l'offerta deve essere necessariamente connessa per poter meglio progettare i servizi da offrire sulla base di indicazioni e informazioni che siano rispondenti alle richieste degli utenti. Un'analisi specifica che abbia ad oggetto la domanda culturale, consente di progettare e attuare politiche e azioni che riflettano le esigenze e i bisogni degli utenti/fruitori, mettendo in evidenza, sostanzialmente le dinamiche settoriali e le caratteristiche peculiari del consumo culturale. Approfondire lo studio e l'analisi della domanda culturale permette potenzialmente di avere un quadro completo della platea con cui le politiche di integrazione si andranno ad interfacciare, potendo dare maggiore concretezza e fondatezza alle scelte operate in tema di gestione. Sulla stessa linea sarebbe vantaggioso approfondire le opportunità offerte dal territorio anche in ambiti contigui a quello culturale, ad esempio quello turistico ed enogastronomico, in modo da poter creare positive sinergie con altri ambiti potenzialmente creatori di reddito. Le ipotesi riportate rappresentano delle direttrici per la strutturazione delle politiche d'integrazione.

Per quanto riguarda il caso di studio del SAC, nella Proposta di valorizzazione viene menzionato solo l'aspetto legato alla capacità attuale del territorio di generare attrattività, intendendo questa come presenze nei luoghi che compongono il SAC. Vengono riportate in linea molto teorica quali possano essere le azioni da implementare nel territorio,

senza menzionare gli elementi da tenere effettivamente in considerazione per progettare le azioni di integrazione, né tantomeno come procedere operativamente per realizzarle. Secondo il modello descritto in precedenza il SAC, nella progettazione degli interventi di integrazione, prende in considerazione solo il livello di integrazione interna, in particolare la condivisione delle politiche di intervento e la definizione di strategie a monte delle azioni (*integrazione della programmazione*). La concertazione delle politiche trova spazio nell'apertura dei tavoli negoziali (fase negoziale), a cui i diversi *partner* partecipano per stabilire e dettagliare quali azioni realizzare, quali modificare o integrare. Gli altri due livelli d'integrazione descritti nel modello (esterna e i), non sono valutabili in quanto, come descritto nel § 6.1, ad oggi sono state avviate solo le azioni bandiera, mancando la stesura definitiva del Piano di valorizzazione.

In sintesi ciò che emerge da quanto detto in precedenza, è che mancano gli strumenti per poter dare seguito alle azioni d'integrazione nella fase operativa, sia a livello macro, che a livello micro - SAC -, nella cui Proposta traspare un'incertezza sugli aspetti puramente operativi ed attuativi. Per il caso del SAC, in particolare, tale criticità è connessa ai limiti della programmazione negoziata, il cui obiettivo è quello di coordinare da una lato l'azione dei soggetti istituzionali e dei poteri economici e sociali, e dall'altro di raccordare le molteplicità di interessi che agiscono su scali differenti, locale, provinciale, regionale, nazionale ed europeo.

4. Trasparenza / comunicazione

Ultimo aspetto che chiude la trattazione circa le condizioni per realizzare le forme di PPP in campo culturale, è quello relativo alla trasparenza e alla comunicazione. In questo paragrafo si prenderanno in esame quali sono gli aspetti positivi e le eventuali criticità connesse a questo tema, in ordine, soprattutto, ai processi che si sviluppano nel corso della realizzazione delle azioni di valorizzazione.

Negli ultimi anni si è assistito ad un processo orientato ad una sempre maggiore attenzione, da parte della PA, alle tematiche connesse alla trasparenza e all'accountability. Tale processo, avviato negli anni '90 (con il D.lgs. n. 241/1990⁽¹⁷⁾, il D.lgs. n. 29/1993⁽¹⁸⁾, il D.lgs. n. 150/2009⁽¹⁹⁾), evidenzia l'interesse per la Pubblica Amministrazione di raggiungere gli obiettivi di trasparenza attraverso il ricorso a strumenti che siano coerenti con gli sviluppi della società civile, permettendo ai cittadini di facilitare l'accesso ai processi amministrativi altrimenti di difficile reperibilità.

Tale orientamento è confermato anche nel caso di studio qui elaborato: è possibile, nello specifico, dal sito della Regione Puglia e da quello del soggetto capofila -il comune di Sannicola-, reperire tutta la documentazione necessaria per poter ripercorrere le fasi di definizione del SAC.

Quanto detto in precedenza riguarda il contesto normativo generale che risulta più dettagliato rispetto a quello specifico dei beni culturali. La produzione di dati e informazioni inerenti i luoghi della cultura si traduce nella diffusione, su internet o su pubblicazioni di settore, dei risultati di analisi e di studi sulla domanda e sull'offerta culturale, limitatamente ai dati di accesso (numero di visitatori e introiti per singolo luogo) e ai dati relativi alla fruizione (numero clienti/scontrini, incassi e quota parte dei ricavi della sovrintendenza per ciascuna tipologia di servizio aggiuntivo). Nonostante sia apprezzabile la pubblicazione delle informazioni relative ai beni culturali, emerge, allo stesso tempo, un limite connesso alla poca significatività dei dati, in relazione ai soggetti, ad esempio per gli investitori privati, che hanno necessità di reperire una certa tipologia di informazioni, utili per aggiornare eventuali po-

17 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, successivamente modificato ed integrato, Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale.

18 Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

19 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

litiche d'investimento, ad esempio i rischi connessi all'investimento, le caratteristiche del bene e degli attori coinvolti, il profilo dei fruitori.

Ai fini dell'implementazione di forme di PPP sarebbe utile avere informazioni specifiche sui luoghi della cultura, ad esempio sulle caratteristiche fisiche e strutturali dei luoghi e sulle funzioni d'uso degli spazi. Avere a disposizione un tale set di informazioni permette all'investitore privato di fondare le proprie azioni su basi solide, a cui corredare, potenzialmente, dati e informazioni circa il bacino di utenza (attuale e potenziale), i flussi turistici e l'attrattività del luogo specifico. Ad oggi manca un sistema di rilevazione che tenga conto delle informazioni sopra menzionate il che pone un limite alla possibilità di attrarre investitori privati.

Accanto alla constatazione della presenza di un sistema di rilevazione e pubblicazione di dati disaggregato e disomogeneo, si aggiunge un'altra criticità connessa alle informazioni sulla gestione e sui suoi risultati, spesso carenti o del tutto assenti. Anch'esso rappresenta un limite per realizzare azioni in PPP, in quanto il privato investitore, non avendo cognizione, ad esempio, dei risultati della gestione e della struttura gestionale (organigramma, funzionigramma, ruoli, risorse, strumenti di gestione), difficilmente intraprenderà un investimento senza avere una base informativa esaustiva.

Un altro aspetto critico riguarda la conoscibilità e la visibilità delle opportunità di realizzare forme di PPP nella cultura, nello specifico si fa riferimento al fatto che le informazioni fornite interessano solo un bacino ristretto, spesso solo quello locale, limitando, in questo modo, le possibilità di aumentare la conoscibilità e la visibilità dei luoghi nei confronti di investitori che non siano connessi strettamente con il territorio di riferimento. Questo limita implica, inevitabilmente, che vi sia una mancata opportunità di avvicinare investitori che operano in un campo più ampio da quello prettamente territoriale.

Alla luce di quanto detto in precedenza, emerge che il processo di reperimento dei dati utili per costruire studi di fattibilità o piani d'investimento, spesso è caratterizzato da passaggi critici connessi essenzialmente alle caratteristiche dei dati stessi. La disomogenietà che caratterizza il set di informazioni compromette i processi decisionali che interessano la realizzazione di forme di PPP, in quanto i soggetti decisori si trovano ad operare con dati che non sono confrontabili, nello spazio e nel tempo, rendendo più complesso l'intero iter di definizione di una forma specifica di PPP. La mancata aggregazione dei dati può avere ripercussioni, oltre che sui processi decisionali in senso stretto, anche nei processi propedeutici all'implementazione delle forme di PPP, in termini di ritardi nella ricerca e nella riaggregazione delle informazioni utili per finalizzare gli studi e le analisi preliminari.

**Il fondo rotativo
per la progettualità
culturale: elementi
preliminari**

8

Finalità

L'idea di un fondo rotativo per la progettualità culturale (FRPC) nasce dal riconoscimento di una diffusa difficoltà delle PPAA di avviare in forma organica progetti di valorizzazione del patrimonio culturale di cui sono proprietari e responsabili; tale difficoltà è per lo più riconducibile alla carenza di adeguati strumenti di pianificazione e programmazione, che incidano significativamente a livello operativo. Senza una buona pianificazione, è oramai riconosciuto, l'enorme patrimonio culturale - la cui gestione è frammentata tra diversi livelli di governo e indebolita da una certa sovrapposizione di ruoli con gli operatori privati - è e sarà costantemente sotto la minaccia dell'incuria, condannato ad un progressivo allontanamento dal ruolo di motore anche economico del Paese, come da più parti atteso.

Affinché l'auspicio di trasformare il patrimonio culturale in ricchezza possa essere tradotto in prassi efficaci è necessario pertanto indirizzare le PPAA, soprattutto locali, verso un uso consapevole degli strumenti di programmazione e controllo, per mezzo dei quali veicolare eventuali forme di sostegno finanziario, e così sancendo una definitiva ricomposizione tra le politiche culturali e la dotazione di opportuni strumenti e incentivi finanziari.

Tale indirizzo è ancor più rilevante nel quadro di una strategia di partenariato pubblico-privato (PPP), in cui come noto le responsabilità della PA sono focalizzate proprio sulla capacità di orientare adeguatamente i soggetti privati a vario titolo coinvolti nel processo di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale.

Il quadro delineato in precedenza ha lasciato emergere con chiarezza la pluralità di opzioni che oggi si presentano alle PPAA locali, dalla sponsorizzazione alla costituzione di soggetti giuridici misti (pubblico-privati)⁽¹⁾; ciò che si manifesta in tutta chiarezza, è l'ineludibilità del ruolo pubblico, e cioè di una Amministrazione capace di programmare, monitorare e valutare le operazioni di investimento in opere e servizi in campo culturale.

Un punto sostanziale della debolezza dell'Amministrazione nel settore concerne l'incapacità di 'fare economia', laddove invece da più parti (e da molto tempo) si sostiene la stretta connessione tra cultura e sviluppo economico. Per tale ragione, è necessario ed urgente saldare il rinnovamento della programmazione con una specifica strumentazione finanziaria, onde evitare di proseguire nella scissione diffusa tra pianificazione culturale ed economica⁽²⁾.

Atteso che tale strumento intende soffermarsi sulla gestione del patrimonio culturale (con minore enfasi, pertanto, sugli interventi di restauro⁽³⁾, la proposta risponde alle seguenti finalità:

- 1) supportare la progettualità gestionale in campo culturale delle Amministrazioni Pubbliche;

1 Opzione inibita dal decreto legge c.d. 'spending review', n. 95/2012 (art. 9, c. 6).

2 Un problema come noto aggravato nel caso degli enti locali, soggetti ai vincoli del Patto di Stabilità, per i quali una non corretta pianificazione finanziaria può indurre gravi problemi di gestione finanziaria degli enti.

3 Tale condizione non esclude interventi 'materiali', in particolare di adeguamento funzionale. In questa fase, l'intento della proposta è di porre l'attenzione sul modello di gestione, piuttosto che sulle necessità di restauro, la cui centralità è un caposaldo delle politiche culturali italiane.

- 2) promuovere la progettualità integrata tra tutti i titolari di beni culturali presenti su un determinato territorio, comprese le Direzioni Regionali/Soprintendenze del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
- 3) favorire il coinvolgimento di Soggetti Privati al progetto di valorizzazione secondo diversi profili di convenienza all'investimento;
- 4) sostenere la creazione di imprese culturali (profit e no-profit) da impegnare nella gestione di servizi culturali per conto delle Amministrazioni Pubbliche, nell'ambito dei progetti gestionali a base culturale e/o del tempo libero.

Tali finalità esprimono da una parte l'esigenza di raccordare i diversi attori impegnati nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, e dall'altra chiariscono l'intento di far convergere gli sforzi delle parti in una progettualità integrata. Asse portante di questa impostazione è la sostenibilità dei progetti, intesa come capacità di assicurare le condizioni di funzionamento minimizzando l'impiego di risorse e massimizzando i risultati sui beni e sul pubblico.

Si tratta di un elemento essenziale di questa proposta, nella misura in cui scardina l'assunto secondo cui l'investimento culturale sia valutabile in termini di sola profittabilità; puntare sulla sostenibilità significa invece:

- ✓ riconoscere le specificità e i vincoli che caratterizzano il patrimonio culturale (limiti alle destinazioni d'uso, di capacità di carico dei siti, etc..) ed individuare di conseguenza soluzioni che contemperino esigenze di tutela e valorizzazione;
- ✓ individuare soluzioni specifiche (non 'importate') di gestione, che sappiano combinare servizi redditizi con attività culturali, entrambi nel rispetto del significato del luogo, senza deformazioni mercantistiche;
- ✓ favorire la nascita e lo sviluppo di competenze peculiari di gestione, che da una parte coniughino qualità manageriali e sensibilità artistica, e dall'altro siano fortemente radicate nei territori, unica garanzia di reale adesione ai progetti di valorizzazione.

Tale configurazione spinge a prediligere la costituzione di un fondo di natura rotativa, che preveda quindi la restituzione dell'importo erogato. In tal senso, la corretta composizione del partenariato di progetto (includendo soggetti pubblici e privati) risulta non soltanto opportuna, ma essenzialmente necessaria, al fine di includere nel perimetro del progetto tutti i soggetti responsabili della gestione. Tali condizioni implicano l'ammissibilità di soggetti diversi, pubblici e privati e la previsione di progetti da finanziare con un diverso grado di 'bancabilità' e redditività, tale da sostenerne la rotatività.

Questioni rilevanti

Partecipazione

Nonostante il costante richiamo e la apparente centralità nei dibattiti pubblici, il tema della partecipazione civica al destino del patrimonio culturale non è particolarmente dotato di strumenti politici e processi tecnici consolidati. I tipici processi di programmazione della spesa pubblica, nonché la percezione diffusa presso la popolazione⁽⁴⁾, segnalano una sostanziale carenza di condivisione (tra Amministrazione e pubblico) di obiettivi in fase di pianificazione, gestione e valutazione dei servizi e delle attività. In un contesto in cui appare chiaro che i modelli tradizionali di finanziamento, basati sui trasferimenti dal centro alla periferia sono di sempre più difficile attuazione non potendo più rappresentare, sempre più i processi di crescita economica e sociale dei territori dovranno vedere la partecipazione e coinvolgimento di tutti gli attori territoriali, pubblici e privati in una logica di sussidiarietà orizzontale. In questo senso appare necessario analizzare le opzioni effettivamente percorribili per lo specifico sistema di governo territoriale che deve trovare assetti regionali innovativi in un momento di transizione verso un sistema di finanza pubblica caratterizzato da maggior autonomia fiscale e finanziaria ai territori. Si tratta eviden-

4 Si vedano in particolare Solima, 2000 e 2012 e la percezione del museo come "tempio".

temente di un passaggio complesso, che investe i vincoli del Patto di Stabilità Interno, le dinamiche del federalismo fiscale e, ancor di più, le modalità di investimento nel settore.

È pertanto urgente introdurre strumenti e competenze adeguate a supportare gli enti locali nella composizione di strutture di finanziamento coerenti con gli investimenti e le spese in campo culturale. In questo senso si può affermare la necessità di attivare sistemi di finanza locale che siano pronti a interagire con gli attori pubblici e privati del territorio dalla fase di prima identificazione dei programmi di investimento sino alla fase del vero e proprio finanziamento degli stessi. L'elemento partecipativo può essere pertanto suscitato e tecnicamente orientato attraverso la creazione di fondi 'di scopo', come la lunga esperienza delle fondazioni di partecipazione ha dimostrato in campo culturale⁵⁾.

La necessità di risorse a basso costo e la territorializzazione del fondo
Nel definire sistemi innovativi di finanza locale per il comparto culturale non si può prescindere da una considerazione essenziale: la forte presenza della Cassa depositi e Prestiti - che garantisce la disponibilità di risorse a condizioni competitive grazie alla disponibilità della raccolta postale - sembra suggerire l'inopportunità di proporre soluzioni riconducibili a modelli di mercato fondati su agenti intermediari specializzati. Nel proporre sistemi innovativi di finanza pubblica locale in campo culturale, si pone dunque la problematica di assicurare comunque la disponibilità di risorse a basso costo, provenienti o direttamente dal finanziamento pubblico - ridefinendo le procedure di spesa, come nel caso del fondo rotativo elaborato in Regione Toscana (si veda *infra*) - o per l'appunto da uno strumento capace di fare provvista a costi molto contenuti.

5 Si veda inoltre il progetto delle fondazioni di comunità avviato nel 1997 dalla Fondazione CARIPLO.

Il fondo pertanto dovrà operare secondo logiche istituzionali (di sostegno alla progettualità), e contare sul supporto delle istituzioni impegnate nella salvaguardia del patrimonio, nonché di eventuali soggetti finanziari privati interessati al progetto.

Il supporto della Cassa Depositi e Prestiti potrà avvenire in varie forme, dalla ammissibilità di interventi progettuali in campo culturale nel *fondo rotativo per la progettualità* (si veda *infra*), al sostegno di altri fondi creati ad esempio dalle Regioni, fino alla costituzione di specifici fondi territoriali, aggregando così soggetti 'locali' istituzionali e finanziari. In altre parole questa forma di raccolta a basso costo potrebbe essere indirizzata al finanziamento di programmi di valorizzazione territoriale gestiti direttamente dal sistema territoriale, costruendo un rapporto quanto più diretto tra risparmio e investimenti. Tale aspetto, di non facile costruzione, può in prospettiva rappresentare un elemento qualificante dei sistemi di finanza regionale italiani in campo culturale. Su questa forma di risparmio dovrebbe comunque restare la garanzia di solvibilità e di liquidità offerta dallo Stato e dalla gestione della Cassa. La organizzazione dei fondi con criteri di territorialità potrà essere favorita dal fatto che il risparmio postale è infatti già raccolto e rilevato statisticamente su una base territoriale.

La necessità di combinare fonti diverse

Il ciclo di un investimento culturale prevede, come noto, tre macro fasi principali:

- la verifica dei vincoli normativi e fisici che insistono sullo spazio e sugli oggetti;
- la realizzazione dell'investimento (conservativo e di adeguamento strutturale);
- la gestione del bene, delle attività e dei servizi.

Si tratta di fasi che richiedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e che sono contraddistinte da caratteristiche economiche piuttosto stabili: le prime due fasi generano un flusso economico negativo, la terza (la gestione) un flusso economico positivo.

La complessità dell'investimento è pertanto connaturata all'assetto attuale del comparto, dove tipicamente la verifica dei vincoli vede un ruolo predominante dell'Amministrazione (in particolare, del MiBAC), la realizzazione dell'investimento è distribuita tra Amministrazione (quasi in via esclusiva) e soggetto gestore, ed infine la gestione è affidata (in tutto o in parte) a operatori privati (del non profit o vere e proprie aziende). Sempre più rari sono i casi in cui l'Amministrazione o un operatore privato si assumono in toto la realizzazione del progetto, lungo le tre fasi citate.

Ne deriva che il progetto dell'investimento dovrà assumere una metodologia inevitabilmente 'partecipativa', nella misura in cui soltanto attraverso una convergenza di interessi (o almeno una loro equilibrata configurazione) è possibile assicurare efficacia e tempestività di intervento.

Inoltre, vale rimarcare che se da una parte l'Amministrazione è tipicamente coinvolta nelle fasi iniziali (poiché ad essa sono sostanzialmente affidate le analisi dei fabbisogni della domanda), è soltanto attraverso l'inclusione del 'privato' a tutti gli effetti nell'operazione che l'investimento potrà andare a buon fine.

Tale risultato, se da una parte richiede specifiche capacità amministrative⁶, dall'altra impone di combinare diverse fonti finanziarie per la copertura dell'intero ciclo dell'investimento.

Come noto, difatti, le fonti di finanziamento degli enti locali sono tipicamente diverse da quelle cui fanno ricorso le imprese, e tale eterogeneità di certo non favorisce la riconfigurazione di un processo di investimento, soprattutto in campo culturale.

⁶ Si veda il progetto "Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali", realizzato come intervento AR -AM - bandi - 03 - SCP nell'ambito del Programma Operativo Miglioramento della Committenza Pubblica 2007-2009 gestito da Invitalia e finanziato dal FAS

Il problema dimensionale e la necessità di interventi di Area vasta

L'elemento di debolezza peculiare del contesto italiano è, come noto, la scala degli investimenti. La ridotta dimensione degli enti locali, lo scarso afflusso di visitatori registrati nella maggior parte del patrimonio culturale (oltre il 90% sotto i 50.000 visitatori annui, nei siti statali⁽⁷⁾) determinano tipicamente investimenti ridotti in campo culturale. Le uniche eccezioni sono rappresentate da una parte dagli interventi di recupero/restauro, spesso molto onerosi e, dall'altra, dalla c.d. 'progettazione finanziata', che ha stimolato, in alcuni contesti, gli investimenti nel settore.

La fisionomia dell'investimento culturale e dei progetti di valorizzazione risulta frammentata, con pochissimi interventi capaci di incidere sullo sviluppo di un'area. Come noto, perché si inneschino dinamiche positive - di contaminazione tra settori, e di crescita endogena - è necessario che l'investimento iniziale sia particolarmente significativo. A parte rare eccezioni (si veda il caso della Parchi Val di Cornia SpA), ciò non è accaduto in campo culturale, almeno in Italia⁽⁸⁾.

La frammentazione delle iniziative di investimento locale (non coordinate e di ridotte dimensioni medie) ha prodotto complessivamente un depotenziamento dei programmi di investimento pubblico necessari a innalzare la qualità dell'offerta culturale e dei relativi servizi. Dato il contesto italiano, si pone dunque il tema di come costruire sistemi di finanza pubblica locale che favoriscano la realizzazione di programmi di investimento di area vasta, superando i limiti attuali di un sistema di governo locale molto frammentato che fatica a condividere e portare avanti portafogli progettuali che incidano effettivamente sullo sviluppo dei territori nel loro complesso.

7 Diverso è il caso dei c.d. 'grandi attrattori', siti di interesse nazionale che hanno solitamente attratto ingenti investimenti pubblici (ad es. Pompei).

8 Diverso il caso del Nord Europa, in cui è maturato un orientamento diffuso di grandi investimenti culturali di recupero urbano e sociale di area vasta (si veda il caso di Essen in Germania, o la riconversione di interi quartieri a Liverpool nel Regno Unito).

Nell'ambito della riforma federalista, si tratta dunque di individuare dei percorsi per la nascita di organismi con forti competenze nella programmazione finanziaria e nella captazione delle risorse che abbiano la capacità di interagire con la rete di attori territoriali rafforzandone la capacità di realizzazione di programmi di investimento di ampia dimensione.

Al riconoscimento di un adeguato livello di autonomia fiscale e finanziaria ai sistemi di governo locale dovrebbe infatti corrispondere - nell'ambito della attribuzione della piena e completa autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni - un rafforzamento delle competenze di settore nella gestione della funzione finanziaria, anche nel campo dei beni culturali, erroneamente isolati da ogni riflessione in tal senso.

Più in generale la ricerca della dimensione di scala, in termini di capacità professionali specializzate nel settore della progettazione economico-finanziaria e nel *funding* delle risorse, diviene dunque l'elemento caratterizzante modelli innovativi di finanza per la cultura nel contesto regionale italiano. Il conseguimento di adeguate dimensioni di scala dei programmi di sviluppo dei territori consente di innescare i necessari processi di investimento, accedere con la necessaria forza competitiva ai fondi disponibili (comunitari, privati, etc..) ottimizzando tempi, condizioni di finanziamento, impatti, visibilità, capacità professionale.

In tal senso, l'articolazione di fondi finanziari che accompagnino le iniziative di programmazione concertata, dalla programmazione negoziata (ad es. nella articolazione di settore realizzata in Lombardia) agli accordi di valorizzazione (art. 112 CBCP), solo per fare alcuni esempi, potrebbe facilitare metodologicamente ed incoraggiare un approccio sistematico allo sviluppo locale fondato sulla cultura.

Il Centro delle Competenze

Al di là della sua funzione strettamente finanziaria, la proposta di un FRPC prevede la creazione di un centro di competenze. Il tema delle competenze nelle strategie di cambiamento degli enti locali è cruciale, in relazione allo sviluppo di migliori capacità di strutturazione degli investimenti, alla gestione del debito, alla integrazione delle risorse, alla integrazione tra programmazione e *funding*.

Sulla scorta di quanto detto, una nuova strategia finanziaria di supporto alle diverse forme di PPP deve necessariamente passare per la creazione di un sistema, di un centro di competenze di livello presumibilmente regionale (CdCR) nel quale addensare le conoscenze e le capacità necessarie a innovare il quadro della finanza locale in campo culturale. Il CdCR dovrebbe contribuire all'armonizzazione su base regionale delle scelte operate dagli enti locali sul fronte delle strategie di *funding*, massimizzando il patrimonio informativo (e lo scambio tra gli enti) e supportando i comuni nelle fasi di pianificazione degli interventi, selezione e attivazione di uno o più canali di finanziamento, gestione degli impegni e minimizzazione del rischio nelle operazioni di PPP.

Con riferimento alle "competenze", il sistema di finanza locale è chiamato ad addensare forti specializzazioni nella strutturazione economico-finanziaria degli investimenti locali e nel *funding*. Tale obiettivo conduce alla necessità di prevedere una natura di "centro studi", in cui produrre e accumulare conoscenza, di "sportello servizi", nella misura in cui lavora sul campo affiancando gli enti locali - secondo un approccio di "*advisoring*" nella strutturazione dei processi di realizzazione di programmi di investimento complessi in campo culturale - sostenendoli nella formulazione, implementazione, valutazione delle strategie di investimento e finanziamento e di *desk* finanziario per definire e realizzare le strategie di raccolta anche agendo come facilitatore delle relazioni fra gli attori territoriali. Dato questo impianto, si prevede che il CdCR si strutturi per supportare gli enti locali nella definizione e im-

plementazione delle strategie finanziarie in campo culturale.

Mediante tale articolazione, il CdCR fornisce un prezioso contributo agli enti locali, nelle diverse fasi del ciclo di programmazione:

- ✓ *Pianificazione*: il CdCR assiste i comuni nella determinazione dei fabbisogni finanziari correlati ai propri investimenti in campo culturale, con riferimento ai diversi strumenti (leasing, Project Finance, mutui..);
- ✓ *Gestione*: il CdCR supporta i comuni nella gestione dei progetti, fornendo indirizzi per una corretta implementazione dei progetti e per il loro sviluppo;
- ✓ *Valutazione*: il CdCR coadiuva i comuni nelle fasi di valutazione delle opzioni di finanziamento del portafoglio di investimenti, relative a singoli interventi, in modo da favorire una migliore relazione con il mercato dei partner privati;
- ✓ *Raccolta*: il CdCR mette a punto, di concerto con i comuni, le strategie di funding delle risorse ottimali per la realizzazione degli investimenti e identifica e realizza il processo di raccolta delle stesse;
- ✓ *Rendicontazione/comunicazione*: il CdCR sostiene i comuni anche nella fase di rendicontazione/comunicazione, sia per gli obblighi di legge, sia per eventuali obblighi derivanti da operazioni effettuate sul mercato o relative a progetti speciali.

In particolare, il Centro delle Competenze si intende qui definito non dai confini del soggetto (non essendo questa una priorità) quanto invece dalle funzioni che esso è chiamato a svolgere a supporto degli enti locali. Le 4 macro-funzioni del Centro delle competenze in tal senso sarebbero quelle di:

1. *Suscitare le iniziative*: il CdCR è chiamato a stimolare i comuni all'avvio di azioni innovative nel campo delle politiche di funding. In particolare, si ritiene fondamentale che il CdCR, sulla base delle proprie risorse faciliti la consapevole maturazione dei comuni verso le forme più innovative di funding per la cultura, specialmente sotto il profilo dell'integrazione tra programmazione e strategia di finanziamento;

2. *Rafforzare i progetti*: il CdCR, una volta definiti i progetti di investimento da parte dei comuni, è impegnato a irrobustire il profilo della sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni, a garanzia del buon esito del progetto e del corretto impiego delle risorse;
3. *Accompagnare i soggetti*: il CdCR, pur operando sugli interventi, agisce indirettamente sulla capacità degli enti locali, accompagnandoli in un percorso di miglioramento continuo fondato sulle competenze e le sperimentazioni sul campo;
4. *Amplificare i risultati*: mediante la connessione tra i vari livelli istituzionali, la creazione di partenariati ampi, che coinvolgano anche il privato (for e non profit), il CdCR articola un insieme di relazioni stabili tra i vari soggetti del territorio, favorendo la convergenza delle politiche e la massimizzazione del valore pubblico creato.

Il Fondo come strumento finanziario: le opzioni

Sulla base delle considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti, si può abbozzare una ipotesi di articolazione del modello di FRPC che metta a sistema la rete di relazioni tra attori territoriali. In particolare si può tracciare il profilo, seppur assolutamente preliminare, di un modello finalizzato ad ottimizzare il processo di finanziamento dello sviluppo locale in campo culturale operando secondo una logica di aggregazione di investimenti al livello di programmazione di area vasta (*investment pooling*) e di integrazione del *funding* operando secondo logiche di *credit pooling* nel processo di raccolta sul mercato delle donazioni, dei prestiti e degli investimenti presso i cittadini, le imprese e le banche (in coerenza con una logica di integrazione delle risorse destinate al finanziamento dello sviluppo locale).

Il fondo rotativo centrale: l'esempio della CDP

Un primo modello di riferimento per la sperimentazione del FRPC può rintracciarsi nel FRP della Cassa Depositi e Prestiti, istituito dalla Legge 28 dicembre 1995 n. 549 e regolato dalla Circolare CDP n. 1250 del

25 febbraio 2003. Il Fondo Rotativo per la Progettualità è destinato a finanziare gli Enti mediante l'anticipazione delle spese necessarie alla progettazione e relative alla redazione di:

- ✓ studi di fattibilità
- ✓ studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze (studi di pre-fattibilità)
- ✓ documenti componenti i progetti preliminari, definitivi ed esecutivi (fase di progettazione)
- ✓ documenti preparatori dei concorsi di idee o di progettazione (fase di progettazione).

La natura "rotativa" del Fondo prevede che le sue disponibilità vengono ricostituite attraverso i rimborsi da parte degli utilizzatori.

L'investimento oggetto della progettazione deve essere di importo non inferiore a 1 milione di euro. Il totale delle somme anticipate per le spese relative allo stesso investimento non può superare il 10% del costo dell'investimento medesimo.

L'anticipazione è erogata da CDP di norma entro dodici mesi dalla concessione sulla base delle spese effettivamente sostenute. L'Ente è tenuto, entro tre anni dalla data della prima erogazione, alla restituzione della somma anticipata, eventualmente anche mediante la stipula di un contratto di prestito quinquennale con le medesime caratteristiche e alle stesse condizioni del Prestito Ordinario a tasso fisso di pari durata.

Figura 1. Struttura e funzionamento del Fondo Rotativo per la Progettualità (GDP)

Cassa Depositi e Prestiti

Ambiti di intervento (quote)	Quota A: fino a 120 milioni di euro per le esigenze progettuali degli interventi inseriti nel piano straordinario (messa in sicurezza edifici scolastici, in particolare per quelli che insistono su zone a rischio sismico)
	Quota B: 168 milioni di euro per le aree depresse del territorio nazionale nonché per l’attuazione di progetti comunitari
	Quota C: fino a 28 milioni di euro per le opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche non localizzate nelle aree depresse
	Quota D: 84 milioni di euro (importo che può variare in relazione all’utilizzo delle quote riservate)
Dimensioni economiche	400 milioni di euro (nel 2003). La dotazione è stabilita periodicamente dalla CDP in relazione alle dinamiche di erogazione ed rimborso delle somme concesse, nel rispetto dei limiti annuali di spesa sul bilancio dello Stato (comma 58 art. 1 legge n. 549/1995)
Soglie: i limiti sono riferiti al costo previsto delle opere, ovvero le spese previste per lavori e forniture (al netto IVA).	250.000 euro per i Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti
	1.000.000 euro per tutti gli altri soggetti beneficiari
Soggetti ammessi	Quota A: non esiste nessun limite minimo di importo
	Amministrazioni dello Stato
	Regioni e Province Autonome
	Enti Locali
	Enti pubblici, economici e non, locali, regionali e nazionali

Progetti ammessi	Studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze
	Studi di fattibilità
	Documenti componenti i progetti preliminari, definitivi ed esecutivi
	Documenti preparatori dei concorsi di idee o di progettazione
Procedura	1. Presentazione domanda di partecipazione
	2. Valutazione della documentazione
	3. Concessione dell'anticipazione
	4. Affidamento incarico professionale finanziato
	5. Erogazione dell'intero importo
	6. Restituzione delle somme (nel trienniosuccessivo alla prima somministrazione)
Possibile integrazione per la cultura	Individuazione di criteri di accesso coerenti con le specificità dei progetti culturali; individuazione di un sistema di accompagnamento degli enti locali.

Il Fondo rotativo regionale : l'esempio della Regione Toscana

Articolato su base regionale, il fondo potrebbe assolvere due funzioni principali:

- ✓ far confluire le diverse risorse rivenienti dai finanziatori istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, BEI-FEI, Unione Europea) e dalla Regione stessa, in qualità di soggetti finanziatori di primo livello;
- ✓ accogliere ed armonizzare tutte le esigenze di finanziamento - in riferimento a ambiti territoriali vasti (ad esempio a livello provinciale seguendo la logica degli accordi di programma) - espresse a livello comunale e verificare le opzioni più convenienti mediante un processo partecipativo e procedere speditamente all'attivazione delle risorse ed al conseguente impegno nelle forme degli investimenti connessi.

Il fondo regionale così costruito, in qualità di cabina di regia del coordinamento delle risorse disponibili a livello regionale, potrà poi finanziare direttamente dei fondi locali funzionali al finanziamento di programmi di sviluppo territoriale. In tal senso agisce in qualità di soggetto finanziatore di secondo livello.

Gli stessi *fondi locali* potranno quindi realizzare politiche di raccolta di risorse sul mercato di prossimità rappresentato dalle comunità, attraverso donazioni, *partnership*, credito. Tali fondi saranno in prima battuta finanziati direttamente dagli attori locali che in tal modo potranno far confluire verso i programmi di sviluppo del territorio le proprie risorse, secondo una logica di sussidiarietà orizzontale: gli enti locali, le banche locali e le Fondazioni di origine bancaria faranno dunque confluire le risorse a propria disposizione verso i fondi locali che, di conseguenza, potranno strutturare linee di intervento finanziario per la realizzazione dei progetti con caratteristiche differenti (contribuzione a fondo perduto, capitale di debito e capitale di rischio). Naturalmente la struttura finanziaria dei singoli progetti dipenderà dalla natura del progetto stesso.

I fondi locali agiranno in qualità di finanziatori di primo livello dei programmi integrati di investimento; in tal senso essi potrebbero avere un riconoscimento formale nell'ambito della definizione degli strumenti di programmazione negoziata.

Tutto il processo di finanziamento dei programmi integrati di sviluppo dovrà essere accompagnato da una attenta pianificazione che potrà svilupparsi seguendo le modalità della programmazione negoziata di area vasta, nell'ambito della quale vengono definiti dagli attori locali (enti locali ed altri soggetti pubblici e privati imprenditoriali e del terzo settore) le strategie e i progetti (portafogli di investimento).

In questo senso assume rilevanza la strutturazione del centro di competenze che metta a sistema, come indicato nel paragrafo precedente, le capacità esistenti sia a livello regionale, sia a livello locale. L'assetto del centro di competenze dovrà comunque immaginato non come una istituzione, quanto piuttosto come un rete di relazioni tra strutture ad alta intensità di capacità professionali capace di mettere a disposizione del sistema di governo dei territori tutte le conoscenze necessarie a realizzare una programmazione finanziaria adeguata alle sfide dello sviluppo territoriale culturale. In tal senso il centro di competenze dovrà essere organizzato secondo un assetto variabile che, in una logica di prossimità territoriale, abbia la capacità di essere vicino agli attori territoriali in tutte le fasi di realizzazione dei programmi di investimento, dalla progettazione iniziale sino alla attivazione delle soluzioni integrate di finanziamento.

Nonostante si tratti di una elaborazione assolutamente preliminare che dovrà necessariamente essere puntualmente verificata rispetto al quadro normativo di riferimento e alle specificità locali, il modello "quadro" di FRPC appena delineato presenta alcuni elementi di innovazione, che ne rappresentano le potenzialità e che si possono sintetizzare come segue:

- ✓ integra orizzontalmente le risorse pubbliche e private, e cioè Comuni e privati locali che insistono nel medesimo territorio o che convergono verso investimenti localmente delimitati di interesse collettivo;

- ✓ integra verticalmente le risorse pubbliche e private, e cioè Regione, Province, Comuni, e soggetti privati strutturando la cooperazione interistituzionale in forme stabili e organizzate di competenze, risorse e processi;
- ✓ focalizza il tema delle competenze come motore del cambiamento nelle strategie di pianificazione finanziaria degli enti locali;
- ✓ sistematizza la connessione tra modalità di finanziamento e investimenti, superando gli attuali livelli di limitata interdipendenza e elevata disomogeneità.

Appare evidente che un questo modello possa, se opportunamente organizzato rispettando ruolo e competenze dei diversi soggetti (in primo luogo i diversi livelli di governo del territorio), aiutare a superare l'eccessiva frammentazione dei programmi di investimento - in particolare nei territori costituiti da municipalità di dimensioni contenute - e favorire, di conseguenza, una crescita della dimensione di scala dei programmi di investimento che effettivamente permetta di ottimizzare il finanziamento in termini di costo e caratteristiche delle risorse rese disponibili. Il tutto grazie anche al supporto costante di un sistema di competenze di programmazione operativa e finanziaria a servizio di tutti i territori delle regioni.

Un modello siffatto, sebbene debba poi trovare una sua più puntuale definizione anche in ragione delle peculiarità dei diversi territori, deve naturalmente contare su una volontà (e forse, una cultura) di cooperazione tra gli attori territoriali che permetta di far emergere tutto il potenziale locale in termini di crescita dei fattori competitivi (infrastrutture, servizi pubblici, articolazione sociale, ecc.). In questo senso alcuni contesti regionali possono rappresentare il luogo ideale dove sperimentare tale modello "evoluto" di *finanza per la cultura*.

Figura 2 - Struttura e funzionamento del Fondo rotativo Regione Toscana

Cassa Depositi e Prestiti

<p>Ambiti di intervento</p>	<p>Progettazione e realizzazione di opere pubbliche, redazione di piani strutturali e regolamenti urbanistici e di studi connessi (articolo 93 legge regionale n. 68/2011)</p>
<p>Soglie</p>	<p>A) 2.000.000 euro per progettazione e realizzazione di opere pubbliche dei comuni utturali e regolamenti urbanistici e studi connessi; l'importo massimo che può essere concesso è determinato nella misura di:</p> <p>1) euro 200.000,00 per ogni progetto;</p> <p>2) euro 300.000,00 complessivi per la redazione di piani strutturali, regolamenti urbanistici e loro varianti e studi connessi e per la realizzazione di opere pubbliche; l'anticipazione per la realizzazione delle opere è concessa per motivi di liquidità nelle more</p> <p>dell'incasso dei fondi previsti per il finanziamento del quadro economico dell'opera</p> <p>B) 1.000.000 euro, destinati alle unioni di comuni per spese di progettazione e realizzazione di opere da localizzare in territorio montano e per studi finalizzati allo sviluppo dei territori montani che siano coerenti con le politiche regionali di cui all'articolo 85; l'importo massimo che può essere concesso è determinato nella misura di 200.000 euro</p>

Soggetti ammessi	Comuni di cui all'articolo 80, comma 3 legge regionale n. 68/2011 che risultano con valori di disagio superiori alla media regionale, sulla base di una graduatoria disposta in ordine decrescente secondo un indicatore unitario che tiene conto di diversi elementi (ad esempio: particlere svantaggio derivante dall'insularità, minore dimensione demografica, minore densità demografica, maggiore spopolamento, minore tasso di attività, minore gettito per tributo locali)
Progetti ammessi	a) spese finalizzate all'elaborazione e alla redazione di progetti preliminari, definitivi ed esecutivi per la realizzazione di opere pubbliche
	b) spese finalizzate all'elaborazione e alla redazione o modifica del piano strutturale e del regolamento urbanistico
	c) spese derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche già contrattualizzate
Procedura	1. Presentazione domanda di partecipazione
	2. Verifica delle condizione e dei requisiti di ammissibilità
	3. Predisposizione graduatoria decrescente secondo il valore dell'indicatore unitario di disagio
	4. Erograzione del finanziamento
Possibile integrazione per la cultura	Rilanciare il vincolo relativo ai comuni disagiati, circoscrivendo ai progetti culturali, aggregando anche risorse non regionali.

Una prima configurazione

Al fine di facilitare i confronti della Committenza, si propone di seguito un disegno preliminare dell'operazione, che, come anticipato, prevede non tanto la creazione di un fondo, quanto invece la configurazione di uno schema in cui vari attori concorrono alla progettualità culturale, in diverse fasi dell'investimento.

Come indicato in precedenza, si ritiene utile distinguere i contributi finanziari (in termini di natura e soggetti responsabili) secondo le tre fasi di verifica, investimento e gestione (vedi *supra*); più specificamente, si ritiene utile (come affermato nelle migliori realtà⁹) prevedere: una fase preliminare di pre-fattibilità, una fase della progettazione definitiva ed una della gestione (avvio e sviluppo). In particolare:

- ✓ nella fase di pre-fattibilità l'idea progettuale viene sottoposta ai principali elementi della valutazione e segnatamente:
 - la coerenza con le finalità dell'Amministrazione;
 - la coerenza con i vincoli normativi e fisici degli spazi;
 - la sostenibilità economico-finanziaria;
 - la capacità di integrare soggetti, risorse, iniziative.
- ✓ nella fase di fattibilità, il progetto viene vagliato in termini di:
 - fattibilità tecnica, amministrativa e finanziaria;
 - metodologia di intervento;
 - sostenibilità economico-finanziaria;
 - impatto sul contesto di riferimento;
 - efficacia attesa dell'intervento.
- ✓ nella fase di gestione, il progetto viene valutato in termini di:
 - garanzie del soggetto privato;
 - garanzie del progetto di valorizzazione e gestione.

Ciascuna delle tre fasi viene sostenuta potenzialmente da diversi soggetti, come rappresentato nella figura successiva.

9 Si veda il nuovo orientamento dei bandi della Fondazione CARIPLO in ambito culturale, che distinguono tra pre-progetto e progetto.

Figura 22. Fasi dell'investimento culturale e relativo sostegno finanziario

		Caratteristiche	Importo	Cofinanziamento del proponente	Tempi di rimborso o esecuzione
Prefattibilità	Fondazioni Bancarie Fondi Strutturali Regionali	Fondo Perduto	10.000€ - 20.000€	30%	6 mesi
Fattibilità	Cassa Depositi e Prestiti Regioni	Fondo Rotativo	Max 10% dell'importo dell'investimento	---	36-48 mesi
Gestione	Medio-credito Confidi Fondi Strutturali (De Minimis)	Fondo di Garanzia	---	---	Durata Concessione

Fonte: elaborazione Federculture-IFEL

Con riferimento alla prefattibilità, appare necessario un sostegno iniziale in forma di contributo a fondo perduto, di importo non particolarmente elevato (oscillante tra i 10 e 20.000 euro), nella forma di un co-finanziamento, per responsabilizzare i soggetti proponenti (pubblici e privati), di almeno il 70%(10).

Nella seconda fase, di fattibilità, il soggetto proponente (ente pubblico) può richiedere un prestito agevolato (nella misura massima del 10% dell'investimento complessivo), con obbligo di restituzione entro 36 mesi, salvo eccezioni che consentono di estendere a 48 mesi tale periodo.

10 Nel corso del confronto avvenuto in data 17 maggio 2013 – riunione plenaria “Comuni e Comunità Finanziaria” (organizzata da Fondazione IFEL) – è stata proposta una formula innovativa, allo studio presso SINLOC: e cioè una formula di tipo seed funding, secondo cui il finanziamento dell'analisi (studio di prefattibilità o fattibilità) viene ripagato solo in parte dal fondo, lasciando che il privato che avvierà l'investimento copra il resto del costo associato allo studio. In tal modo, il progettista sarà incentivato ad una buona progettazione (elaborando un progetto di investimento sostenibile), poiché solo dalla effettiva implementazione deriverà una parte (consistente) del suo compenso.

Nella terza fase, della gestione, dovrebbero intervenire fondi e finanziamenti specificamente destinati alle imprese, con l'obiettivo di abbassare il costo del debito (laddove necessario) e attrarre nuovi finanziamenti (ad es. dei fondi strutturali, nei vincoli c.d. di 'de minimis'). Tali strumenti dovrebbero essere collegati strettamente ai contratti attraverso cui i privati dispongono dei beni o offrono servizi/attività in essi.

L'accesso al fondo: l'elaborazione di linee guida per la progettazione integrata

Come noto, ed emerso ciclicamente nel corso del presente lavoro, risulta imprescindibile orientare la progettazione degli enti locali, al fine di innalzare la qualità complessiva degli interventi, assicurare la effettiva implementazione degli investimenti e favorire il coordinamento degli attori in gioco. A tale scopo, sarà necessario, una volta avviata la progettazione degli strumenti finanziari, definire specifici requisiti di accesso. Le linee guida saranno redatte con le seguenti finalità:

- ✓ Rendere efficaci gli sdf nel senso di una effettiva utilità per la gestione e la sostenibilità delle attività/servizi connessi;
- ✓ Armonizzare le metodologie di elaborazione e pianificazione, al fine di configurare un modello in linea con le specificità del settore;
- ✓ Costituire un processo di programmazione ordinaria attraverso cui valorizzare i beni culturali.

Le *Linee Guida* conterranno i seguenti elementi conoscitivi:

1. Finalità e ruolo dello SDF per l'accesso al FRPC;
2. Il ciclo di programmazione e controllo degli EELL: collocazione e interdipendenze dello SdF;
3. Elementi di attenzione e criteri di valutazione;
4. Struttura dello SdF
 - a. Relazione illustrativa generale contenente:
 - i. Inquadramento territoriale e socio-economico dell'area
 - ii. Analisi della domanda e dell'offerta attuale

- iii. Analisi delle alternative progettuali
- iv. Studio dell'impatto ambientale
- v. Partenariato costituito o costituendo
- b. Relazione tecnica contenente:
 - i. Caratteristiche funzionali degli interventi da realizzare (opere e servizi)
 - ii. Descrizione dei requisiti delle opere e dei servizi
 - iii. Analisi delle norme da applicare
 - iv. Cronoprogramma
 - v. Caratteristiche dei soggetti attuatori
- c. Elaborato tecnico-economico:
 - i. Verifica delle modalità di attuazione (concessione, appalto, PF, etc..)
 - ii. Analisi della fattibilità finanziaria
 - iii. Analisi della fattibilità economica
 - iv. Schema di politiche di prezzo
 - v. Elementi essenziali dello schema di contratto
- d. Impegni:
 - i. Lettere di impegno e delibere collegate
 - ii. Indicazione del RUP per le procedure di gara
 - iii. Indicazione dei capitoli di bilancio e delle modalità di spesa nel rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità.

