



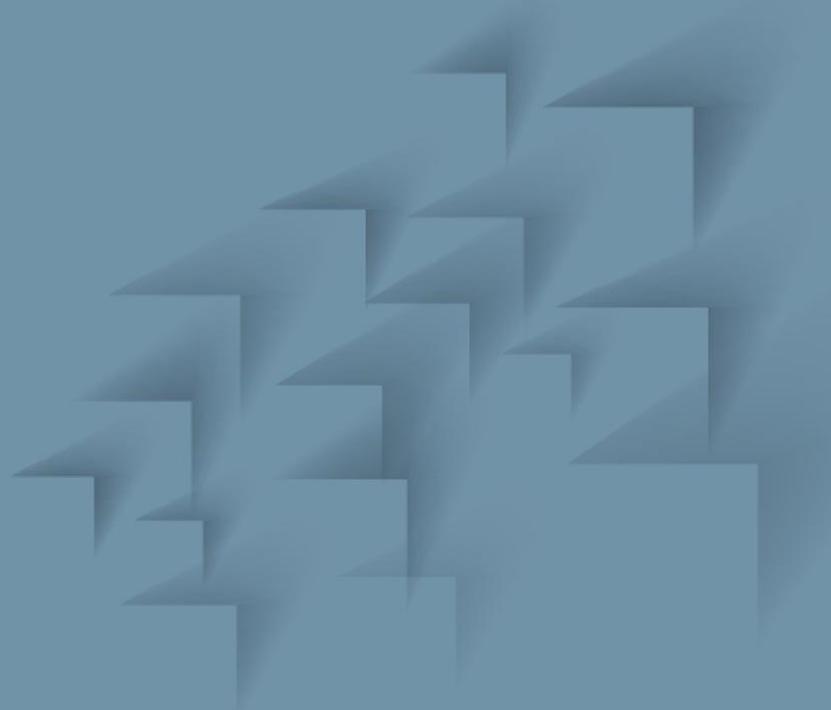
European Union

Interreg
CENTRAL EUROPE

ForHeritage

COOPERAZIONE PUBBLICO-PRIVATO

applicata alla rivitalizzazione del patrimonio
culturale



Informazioni sul documento

Progetto: ForHeritage “Excellence for integrated heritage management in central Europe”
(CE1649), www.interreg-central.eu/forheritage

Co-finanziato da: Interreg CENTRAL EUROPE

Redatto da: Nika Murovec, Damjan Kavaš, Institute for Economic Research (IER)

Versione: settembre 2021

Questa pubblicazione riflette il punto di vista degli autori e le autorità di gestione del programma Interreg CENTRAL EUROPE non sono responsabili dell’uso che potrebbe essere fatto delle informazioni ivi contenute.

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Definizione di cooperazione pubblico-privato	5
3. Uso dell’approccio di cooperazione pubblico-privato nella rivitalizzazione del patrimonio culturale	12
4. Uso dell’approccio del partenariato pubblico-privato nella rivitalizzazione del patrimonio culturale	20
5. Come e quando testare l’adeguatezza degli approcci pubblico-privato per la rivitalizzazione degli edifici del patrimonio culturale	42
6. Lezioni apprese	49

1. Introduzione

“Non sarebbe un sogno? Chiunque abbia lavorato a un partenariato pubblico-privato desidera questo tipo di soluzione unica e infallibile. Ma non si raggiunge rapidamente il successo quando si parla di PPP. Si possono ottenere grandi benefici, ma questo risultato richiede tempo, impegno e investimenti. Ci sono molti esempi di pratiche errate che emergono dal desiderio di accelerare i tempi. Ciò che porta al fallimento, è il tentativo di ridurre i tempi della fase di preparazione e di sviare una solida concorrenza. Non ci sono scorciatoie per farlo bene”¹.

Jeff Delmon, Senior Specialista in PPP per la World Bank Group specializzato in transazioni e finanziamenti PPP.

Questo documento è uno dei risultati del progetto For Heritage (programma Interreg Central Europe), in tema di gestione integrata del patrimonio culturale. Per promuovere e diffondere un approccio sostenibile nella gestione del patrimonio culturale, il progetto e questo documento muovono dalle conoscenze esistenti, raccolte da precedenti progetti finanziati dall’UE (come FORGET HERITAGE, RESTAURA, IFISE, CLIC e altri) e da altre esperienze europee rilevanti su queste tematiche.

Nell’ambito del progetto sono stati prodotti sei documenti relativi alla gestione del patrimonio:

- Gestione partecipativa del patrimonio culturale: come coinvolgere il pubblico
- Strumenti e schemi finanziari innovativi per il patrimonio culturale
- La cooperazione pubblico-privato applicata alla rivitalizzazione del patrimonio culturale
- Valutazione d’impatto di progetti del patrimonio culturale
- Elementi replicabili dei progetti pilota per la rivitalizzazione del patrimonio culturale
- Una formazione efficace per migliorare la gestione del patrimonio culturale

¹ Delmon, J. Money talks debunking the myth of the “quick and easy” PPP. Handshake, No. 16 (June 2015): A Public-Private Partnerships Journal, p.14.

Il documento risponde alla domanda “La cooperazione pubblico-privato è un metodo appropriato per garantire la sostenibilità del patrimonio culturale?” Il lavoro è stato prodotto sulla base dei documenti di due progetti (RESTAURA, FORGET HERITAGE²), finanziati dal Programma Interreg Central Europe e conclusi nel periodo 2007-2013 (ACT4PPP, SECOND CHANCE) unitamente ad altre fonti (BEI, WORLD BANK, OCSE e molti altri). L’obiettivo di questo documento è presentare le forme esistenti di cooperazione pubblico-privato e il loro uso e fornire raccomandazioni su come il settore pubblico e privato potrebbero cooperare con successo nella rivitalizzazione del patrimonio culturale.

Le aree urbane e rurali europee sono fortemente modellate e caratterizzate dal loro patrimonio culturale. Grazie alla sua ricchezza e alla sua diversità, il patrimonio culturale è un fattore essenziale per l’identità europea e rappresenta una forte attrattiva per l’Europa. Secondo la comunicazione della Commissione “Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa” (2014), il patrimonio culturale è una risorsa condivisa e un bene comune. Come altri beni simili, può essere reso vulnerabile dall’eccessivo sfruttamento e dai finanziamenti insufficienti, condizioni che possono portare all’abbandono, al degrado e, in alcuni casi, all’oblio. Il patrimonio culturale ha un enorme potenziale economico e sociale; può aiutarci a promuovere l’occupazione e le imprese in settori chiave affrontando al contempo alcune delle sfide sociali più urgenti del nostro tempo.

Molti edifici del patrimonio culturale sono di proprietà pubblica e sono mantenuti da finanziamenti pubblici, ma questa situazione sta cambiando e sono sempre maggiormente coinvolte associazioni private e civiche. Il coinvolgimento del settore privato offre anche l’opportunità di sviluppare progetti che vanno oltre le mere misure di conservazione. La riconversione di edifici, ad esempio, può fornire valore aggiunto e rilevanza per i cittadini, gli imprenditori creativi e l’economia. Oggi, in molti paesi, il settore privato, le istituzioni della società civile e le amministrazioni pubbliche hanno iniziato a lavorare in partnership per cooperare nella conservazione del patrimonio culturale e nel suo sviluppo come risorsa socio-economica. Per il successo della rivitalizzazione degli edifici del patrimonio culturale è fondamentale trovare una destinazione d’uso economicamente sostenibile, pur preservando il valore dell’edificio e mantenendo un equilibrio tra sviluppo e conservazione. Ciò richiede un approccio interdiscipli-

² Per un ulteriore apprendimento, invitiamo il lettore a consultare le pagine web dei seguenti progetti UE, che hanno offerto preziose fonti di informazione ai fini del presente documento:

RESTAURA: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html>

FORGET HERITAGE: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/Forget-heritage.html>

nare che presuppone il coinvolgimento di più attori, non solo per avviare e realizzare le attività di conservazione, ma anche per sostenere (e riutilizzare) i luoghi. È anche ampiamente riconosciuto che il rilancio dei luoghi della cultura deve essere integrato nelle strategie di sviluppo sociale, ambientale ed economico che devono includere meccanismi finanziari volti ad incoraggiare e facilitare i contributi pubblici, privati e del terzo settore.

Sebbene la necessità di preservare il patrimonio culturale sia ampiamente riconosciuta, la disponibilità delle risorse finanziarie per implementarne la conservazione è spesso carente. La crisi economica ha in molti casi ridotto gli stanziamenti di bilancio per la cultura in generale e la conservazione del patrimonio in particolare. Ha anche reso più difficile mobilitare fonti di finanziamento private. Vi è quindi un'urgente necessità di utilizzare le risorse disponibili nel modo più efficiente possibile, di valutare nuovi approcci per attivare fonti di finanziamento (ad esempio capitali privati, fondazioni, ecc.) e di trovare nuove modalità di cooperazione pubblico-privato. L'UE ha ottenuto un discreto successo nell'incrementare l'attenzione nei confronti del patrimonio culturale, ponendo il focus sul suo valore sociale ed economico e sul suo ruolo nello sviluppo sostenibile. Questa transizione ha trasformato il patrimonio, da costosa misura di controllo dello sviluppo, a forza abilitante che stimola il cambiamento. A sua volta porta vitalità in luoghi che hanno subito un declino economico e fisico. Una delle principali sfide per la gestione del patrimonio è stata il lento passaggio dagli investimenti statali a modelli finanziariamente indipendenti di investimenti privati³.

2. Definizione di cooperazione pubblico-privato

Non esiste una definizione standard internazionale coerente di partenariato pubblico-privato (PPP). La frase "partenariato pubblico-privato" è diventata generica ed è applicata ogni volta che rappresentanti del settore pubblico e privato siedono allo stesso tavolo⁴. L'espressione partenariato pubblico-privato è comunemente usata per diversi tipi di accordi tra enti pubblici e privati come partenariati pubblico-privato per l'innovazione (*smart specialization*)⁵, Strategia

³ Veldpaus, L.; Fava, F; Brodowicz, D. 2019. Mapping of current heritage re-use policies and regulations in Europe: Complex policy overview of adaptive heritage re-use. OpenHeritage

⁴ Rypkema, D., Cheong, C. Cultural heritage and public-private partnership. 2016. In Rypkema, D. and H. Mikić. Cultural Heritage and Creative Industries: guidelines for sustainable heritage management, p. 25-35.

⁵ <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/-/pilot-2-on-research-and-innovation-public-private-partnerships-for-ris3-implementation-approaches-for-widening-stakeholder-engagement-and-networking?inheritRedirect=true>.

industriale di digitalizzazione⁶, Partenariati Pubblico-Privato contrattuali (cPPPs⁷) o partenariati pubblico-privato per la protezione dell'ambiente e altre forme di cooperazione pubblico-privato. Non solo le diverse istituzioni che promuovono i PPP differiscono nella loro definizione di PPP, ma anche i paesi utilizzano le proprie definizioni nelle leggi e nelle politiche nazionali. Sebbene ci siano alcuni elementi comuni, gli autori non usano lo stesso linguaggio e non includono le stesse caratteristiche nella definizione dei PPP. La vasta letteratura sui PPP evidenzia l'esistenza di oltre 25 diversi tipi di forme di PPP⁸.

Negli ultimi anni, in particolare i paesi nordici hanno sottolineato l'importanza della partecipazione dei cittadini nelle politiche di pianificazione. Allo stesso tempo, sviluppano continuamente nuovi modelli per rendere le aziende private più coinvolte nei processi di pianificazione attraverso diversi tipi di partenariato pubblico-privato e di modalità di cooperazione. In genere, la cooperazione delle amministrazioni cittadine con le aziende da un lato e la partecipazione dei cittadini dall'altro è discussa separatamente, anche se ci si aspetta che entrambe influenzino lo stesso processo di pianificazione. Il concetto di *Partenariato Pubblico-Privato-Persone* (4P) è un modo emergente per evidenziare la necessità di sviluppare il coinvolgimento degli attori privati e del pubblico in un processo comune⁹.

Il termine PPP descrive un'ampia gamma di tipi di contratto, indipendentemente dalla terminologia in uno specifico paese o giurisdizione. I PPP sono definiti in base a tre parametri generali: in primo luogo, il tipo di bene coinvolto; in secondo luogo, di quali funzioni è responsabile il soggetto privato; e in terzo luogo, come viene pagato il soggetto privato¹⁰. Oltre a definire l'essenza e le caratteristiche principali dei PPP, è anche utile chiarire cosa non sono. Pertanto la definizione di Cooperazione Pubblico-Privata (PPC) utilizzata nel progetto SECOND CHANCE è utile per fare distinzione tra PPP e altre forme di relazione pubblico-privato.

PPC comprende tutte le composizioni contrattuali di come un'amministrazione coopera con gli attori non pubblici. Questa cooperazione può variare in durata,

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships>.

⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/contractual-public-private-partnerships>.

⁸ Kwame Sundaram, J.; Chowdhury, A., Sharma, K., Platz, D. 2016. "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?," Working Papers 148, United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

⁹ <http://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/people-and-cities/public-private-people-partnerships-a-new-concept-to-bring-public-and-private-actors-and-citizens-together/>.

¹⁰ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>.

obblighi, complessità dei compiti, livello di trasferimento del rischio e integrazione di una catena del valore. Le opzioni sono¹¹:

1. Collaborazione pubblico-privato (PPColl)

Accordi a breve termine tra cui accordi di collaborazione, accordi con l'utente, accordi di accesso o accordi finanziari. I compiti e le responsabilità sono spesso limitati a pochi ambiti. Gli ambiti possono essere sponsorizzazioni, finanziamento di progetti generici o trasferimento d'uso. L'interesse amministrativo nelle varie forme di PPC è quello di sostenere progetti promettenti che contribuiscano agli obiettivi di rivalorizzazione. Esistono numerose forme e tipi diversi di cooperazione pubblico-privato nella gestione di progetti comuni tra l'ente pubblico e il settore privato.

2. Partenariato pubblico-privato (PPP)

Questa opzione di cooperazione fornisce l'accesso a servizi amministrativi integrati che possono riguardare la pianificazione, la costruzione, il finanziamento, la manutenzione o il funzionamento di infrastrutture pubbliche, servizi che in precedenza erano concessi a sviluppatori commerciali e ora necessitano di un trasferimento agli sviluppatori. Gli obiettivi del PPP sono: supportare il funzionamento regolare e continuo di un sito (come riparazioni urgenti che possono essere eseguite senza chiudere il sito), il funzionamento orientato al ciclo di vita di un sito (prevenzione del degrado, integrazione della catena del valore), progettazione dei processi, compiti e responsabilità, trasferimento del rischio bilanciato basato sulla responsabilità, incentivi al raggiungimento degli obiettivi, investimento di competenze e capitali privati e modelli e partenariati di finanziamento sostenibili a lungo termine. L'interesse dei partner amministrativi può riguardare la valorizzazione sostenibile delle infrastrutture e della produzione socio-culturale-economica.

3. Joint venture pubblico-privata (JV)

Una joint venture regola i diritti e gli obblighi tra i comuni e i partner creativi-culturali come coazionisti di una società o istituzione. Lo scopo è collaborare nelle varie fasi di progettazione, costruzione, pianificazione, finanziamento, manutenzione e gestione di infrastrutture di valorizzazione e / o gestione di attività socioculturali. Di solito, la parte infrastrutturale è messa in gara al settore pubblico con le condizioni per diventare azionista della società dopo la firma del contratto. La parte di gestione culturale è solitamente realizzata

¹¹ Public-Private Partnership: Transnational Public-Private-Partnership Concept. SECOND CHANCE, 2011.

incorporando una società privata come azionista in una società di progetto infrastrutturale esistente.

È importante comprendere le differenze tra i diversi modelli di PPC. Il termine PPP si applica solo a un certo tipo di progetti, caratterizzati dal contratto (a lungo termine), da una "società veicolo" costituita all'uopo (*Special Purpose Vehicle*) e da una chiara condivisione dei rischi tra il settore pubblico e quello privato¹². Tutte quelle forme di cooperazione pubblico-privato che non soddisfano le condizioni di cui sopra non dovrebbero essere chiamate PPP. In tutti i casi di cooperazione pubblico-privato, PPC, PPP o joint venture, il settore pubblico può generalmente controllare il grado della sua influenza sulla base dell'accordo di partenariato.

¹² https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/PPP_Materclass/Day1_Rumen_Dobrinsky.pdf.

Figure 1: Differenti forme di Cooperazione Pubblico-Privato

PPColl	Collaborazione Pubblico-Privato
	<ul style="list-style-type: none"> • Accordi contrattuali a breve termine • Obiettivi comuni / complementari riguardanti attività concordate • Il partner privato contribuisce ad attività culturali pubbliche
PPP	Partenariati Pubblico-Privato
	<ul style="list-style-type: none"> • Contratti a lungo termine • Partenariati per scopi speciali • I compiti e i rischi delle autorità pubbliche sono parzialmente trasferiti al partner privato
JV	Joint Venture Pubblico-Privato
	<ul style="list-style-type: none"> • Contratti a termine illimitati • Scopi speciali delle istituzioni /aziende • Condivisione dei rischi tra gli azionisti pubblici e privati

I modelli di cooperazione pubblico-privato sono declinati rispetto al loro contesto nazionale/regionale di riferimento o al tipo di progetto. Inoltre, una serie di modelli organizzativi descrive la struttura del partenariato e le sue implicazioni per lo sviluppo. Le caratteristiche più importanti sono il modello di contratto, il modello di business e il modello di finanziamento. Nella vita reale esistono tutti i tipi di cooperazione pubblico-privato. I progetti di sviluppo possono essere suddivisi in tre classi. A seconda del loro stato economico e del loro finanziamento, possono essere classificati come¹³:

¹³ Framework paper. ACT4PPP, 2010.

Progetti di classe A

Questi "progetti che si sviluppano autonomamente" sono principalmente sostenuti da finanziamenti privati. Il settore pubblico garantisce il rispetto degli interessi pubblici nello sviluppo urbano stabilendo il quadro normativo. Il promotore privato prevede per le attività di sviluppo una remunerazione mediante canoni di locazione o incassi. Esempio: hotel.

Progetti di classe B

Questi progetti sono caratterizzati dal loro potenziale di sviluppo, ma mancano di finanziamenti privati sufficienti. Ulteriori finanziamenti da parte del settore pubblico possono consentirne lo sviluppo. Questa tipologia di progetti manca di determinate caratteristiche per il suo completo sviluppo, come un interesse di mercato insufficiente o proprietà del sito carenti. Esempio: impianti sportivi.

Progetti di classe C

I progetti di questo tipo sono di scarso o nullo interesse per i finanziamenti privati. Di solito sono realizzati solo utilizzando budget pubblico. Esempio: edifici scolastici pubblici.

Ogni progetto può essere strutturato in modo diverso al fine di soddisfare al meglio e in modo più efficiente gli obiettivi. Inoltre, i progetti possono essere appaltati in modi diversi a seconda della legislazione europea applicata. Inoltre, la normativa e i regolamenti specifici del paese, così come l'assetto istituzionale, avranno un effetto sulla decisione circa il modello di cooperazione pubblico-privato più adeguato. Le attività culturali e creative sono molto spesso il contenuto principale dei progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale in diversi progetti del programma Central Europe (Forget Heritage, Second Chance, Creative Cities...). Gli esempi di cooperazione pubblico-privato analizzati nel progetto Second Chance (e anche in altri progetti) mostrano che non è solo il settore privato ad essere importante per i partenariati, ma anche la società civile. La cooperazione pubblico-privato nella cultura potrebbe essere definita come un accordo di cooperazione contrattuale sostenibile a lungo termine tra il settore pubblico e privato, nonché altre istituzioni della società civile, per l'avvio, il finanziamento, la sovvenzione o la gestione di un'istituzione culturale o di un'attività, in base alla quale i partner contribuiscono con risorse finanziarie, materiali o immateriali¹⁴.

¹⁴ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

La gestione del patrimonio culturale si compone di tre attività di base¹⁵:

1. Gestione del programma: le attività relative al programma sono spesso soggette a modelli di collaborazione pubblico-privato.
2. Gestione dell'edificio (progettare, costruire, mantenere): utilizza sempre più frequentemente il modello del partenariato pubblico-privato. I modelli di partenariato pubblico-privato funzionano principalmente come modelli basati sulla disponibilità pagati dal bilancio pubblico e sono prefinanziati da partner privati. Alcuni servizi sono in grado di generare entrate e possono contribuire a una parte del finanziamento per il funzionamento delle attività culturali.
3. Gestione generale: le strutture di joint venture pubblico-private sembrano essere appropriate per le attività di gestione culturale generale.

Diverse forme di cooperazione pubblico-privato sono utilizzate nei progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale con particolare attenzione alla cultura (e al settore creativo) e prevale la forma della collaborazione pubblico-privato.

Si prega di visionare il seguente documento Second Chance: "Partenariato pubblico-privato: concetto di partenariato transnazionale pubblico-privato". Second Chance, 2011.

La cooperazione tra settore pubblico e privato può assumere molte forme, ma i presupposti per una cooperazione efficiente tra settore pubblico e privato, indipendentemente dalla forma di PPC¹⁶, non sono molti e si riassumono in:

- buona suddivisione del lavoro;
- essenziale fiducia tra i partner;
- buona salvaguardia dei diritti di proprietà;
- sistema giudiziario ben funzionante che garantisca il rispetto dei contratti;
- ambiente aziendale e normativo prevedibile;

¹⁵ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

¹⁶ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/PPP_Materclass/Day1_Rumen_Dobrinisky.pdf.

- rapporto equo ed equilibrato: nessuno dei partner dovrebbe cercare di imporre i propri obiettivi; l'obiettivo comune è raggiungere decisioni reciprocamente accettabili;
- “gioco leale” in cui ciascuna parte ottiene un vantaggio corrispondente al proprio contributo.

3. Uso dell'approccio di cooperazione pubblico-privato nella rivitalizzazione del patrimonio culturale

Non esiste una definizione uniforme della collaborazione pubblico-privato. Uno degli approcci è definire cosa non è un PPP e consiste invece in una forma di cooperazione pubblico-privato. Il livello di rischio a cui è esposto il settore privato è un prerequisito essenziale che distingue i contratti di PPP dai contratti tradizionali (convenzionali) tra il settore pubblico e quello privato. La cooperazione tra il settore pubblico e privato non sarà considerata come un PPP se tutti i rischi e le responsabilità sono a carico di una sola delle due parti. I PPP in genere non includono contratti di servizio o contratti di costruzione “chiavi in mano”, che rientrano invece nella categoria degli appalti pubblici, o la privatizzazione di servizi di pubblica utilità in cui il ruolo del settore pubblico in corso d'opera è limitato¹⁷. Sulla base dell'esperienza pregressa in progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale, ci sono differenze significative tra l'assunzione dei rischi nei contratti di PPP e quella nei contratti convenzionali, in cui distinguiamo¹⁸:

Contratti di servizio

Contratti di servizio, spesso conclusi in progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale, in cui le autorità pubbliche coinvolgono il settore privato in servizi specifici come la manutenzione delle attrezzature, la ricerca e la conservazione, la rivitalizzazione del patrimonio culturale, ecc. In tali contratti, il settore privato fornisce servizi che il settore pubblico non è in grado di offrire in tempi brevi.

¹⁷ <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.

¹⁸ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

Contratti relativi a opere architettoniche e di costruzione

Gli appalti relativi a opere architettoniche e di costruzione sono la modalità più comune di coinvolgimento del settore privato, dove si realizzano lavori di restauro e/o riparazione e/o costruzione che comportano la progettazione architettonica e la costruzione in materia di beni culturali. Il settore privato si assume pienamente i rischi di costruzione associati, mentre il settore pubblico è obbligato a finanziare tale struttura e ad assumersi pienamente i rischi associati alla manutenzione della stessa.

Contratti di leasing

I contratti di leasing sono l'unica forma di finanziamento per la costruzione o la rivitalizzazione di un sito del patrimonio culturale in cui la proprietà è temporaneamente trasferita a un partner privato. Tutti i rischi di progetto relativi alla costruzione e al funzionamento di tali transazioni sono esclusivamente a carico del settore pubblico. Pertanto, una tale forma di cooperazione non può essere chiamata PPP, in quanto non vi è sinergia tra i settori privato e pubblico nel trasferimento e nella gestione dei rischi associati alla costruzione e alla manutenzione della struttura.

Oltre ai contratti sopra descritti, esistono altre importanti forme di contratto che non hanno le caratteristiche dei PPP¹⁹:

Contratti di gestione

I contratti di gestione non presentano i seguenti elementi: le caratteristiche a lungo termine dei PPP, il significativo investimento di capitale privato, l'elevato livello di responsabilità per la performance a lungo termine derivante dagli investimenti in risorse infrastrutturali. Tuttavia, in genere includono indicatori di prestazione e requisiti simili ai PPP. Gli incentivi al rendimento sono creati principalmente attraverso sistemi di pagamento e sanzioni. Essendo basati sulle prestazioni, il loro ruolo si esplica laddove il settore privato non è disposto a investire o dove l'ente pubblico non è disposto a prendere un impegno a lungo termine.

Le concessioni sono contratti

Le concessioni sono contratti in base ai quali un ente pubblico delega la gestione di un servizio pubblico a una società privata in cambio di un compenso specifico.

¹⁹ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/4-what-ppp-is-not-other-types-of-private-involvement>.

Ad esempio, in una concessione nel settore idrico, la remunerazione dell'operatore è un prezzo fisso per metro cubo di acqua venduta, sebbene tale importo possa essere adattato negli anni in base all'inflazione e alla performance dell'operatore. Inoltre, le concessioni non prevedono alcun investimento infrastrutturale da parte dell'operatore privato: sono una soluzione ottimale quando l'investimento è poco appetibile o quando l'ente pubblico è in grado di investire e non desidera trasferire troppa responsabilità di gestione a un soggetto privato.

Design-build

I contratti design-build o “chiavi in mano” presentano caratteristiche simili al precedente, basate sull'output; tuttavia, a causa della loro natura a più breve termine e non includendo la manutenzione o il funzionamento, non creano gli stessi incentivi di rendimento a lungo termine dei PPP. Per infrastrutture complesse, questi requisiti contrattuali in un contratto di progettazione-costruzione potrebbero non portare a una progettazione ottimale, consentendo agli appaltatori di smussare, con conseguenti costi aggiuntivi operativi e di manutenzione. I contratti design-build sono contratti a breve termine, senza responsabilità a lungo termine assegnate alla parte privata. Sono comunemente usati per progetti semplici o per progetti in cui ci si aspetta credibilmente che le prestazioni si mantengano allo stesso livello nel tempo con una corretta manutenzione, e quindi il compromesso non è rilevante.

Privatizzazioni

Privatizzazioni, si tratta di contratti in cui il governo trasferisce in modo permanente beni pubblici (e la responsabilità di fornire un servizio) al settore privato. L'attore pubblico si libera quindi da ogni responsabilità e titolarità e i rischi sono totalmente a carico del proprietario privato²⁰.

Una delle forme esistenti di collaborazione pubblico-privato è una cooperazione a breve termine basata su un accordo di collaborazione (cioè contratto di sponsorizzazione). I compiti e le responsabilità in questa tipologia di contratti sono spesso limitati a determinati aspetti di tutte le attività/progetti culturali. La collaborazione pubblico-privato può assumere varie forme come sponsorizzazione, donazione o patrocinio. Ciò significa che il partner privato contribuisce alle attività culturali finanziandole. I vantaggi della sponsorizzazione includono i seguenti aspetti²¹:

²⁰ <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps>.

²¹ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

- Permette di coinvolgere il/i gruppo/i target e fare rete in situazioni non commerciali.
- L'immagine della persona o del gruppo può essere utilizzata per scopi aziendali o trasferita all'immagine dello sponsor (sul prodotto, sul marchio e sull'azienda).
- In molti casi, la sponsorizzazione fornisce una qualità di contatto superiore rispetto ai classici mezzi di comunicazione (pubblicità) o consente di avvicinare gruppi target che altrimenti non potrebbero essere raggiunti.

Il finanziamento privato è storicamente presente nel settore della cultura (come il sistema di patrocinio), ma solo di recente è stata prestata maggiore attenzione a questa forma di supporto economico. Negli ultimi anni, l'attenzione si è spostata su varie iniziative pubblico-private tra cui incentivi fiscali (come vari sgravi fiscali, legislazione sulle percentuali, trasferimento di opere d'arte in sostituzione del pagamento delle tasse, tasse accantonate, buoni), fondi integrativi e il coinvolgimento di società private nella gestione di istituzioni culturali ²².

Oltre all'aspetto finanziario della collaborazione pubblico-privato, essa comprende anche varie forme di attività congiunte relative a programmi come la gestione di attività culturali e artistiche e il relativo lavoro tecnico, attività di marketing e attività secondarie complementari come librerie, ristoranti, bar e vari altri servizi che attirano una varietà di persone. I compiti all'interno di queste attività possono essere separati e quindi assegnati ai diversi partner: enti pubblici, aziende private o istituzioni della società civile.

Il programma e la gestione generale del sito del patrimonio culturale sono essenziali. Esistono diversi potenziali gestori di siti (programma e/o direzione generale): pubblico, privato a scopo di lucro e privato senza scopo di lucro. Ogni tipologia di soggetto individuato ha caratteristiche differenti come si vede dalla Tabella 1.

²² Jelinčić, D. A. et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2017, p. 74-89.

Tabella 1: Caratteristiche dei soggetti gestori

Pubblico	Rigidità della gestione
	Vincoli di bilancio crescenti
	Mancanza di adeguate competenze
Privato a scopo di lucro	Logiche di gestione manageriale
	Discreta flessibilità
	Necessità di rendite adeguate
	Alti costi fissi per le risorse umane
	Scarsa attenzione all'interesse del pubblico
Privato senza scopo di lucro	Alta flessibilità
	Presenza di adeguate competenze
	Moderati costi fissi di gestione

Source: Calabrò, F., Della Spina, L., The Public-Private Partnership for the Enhancement of Unused Public Buildings: An Experimental Model of Economic Feasibility Project, 2019.

Gli enti pubblici sono spesso molto rigidi a causa dei vincoli procedurali imposti dalla normativa vigente. Gli enti privati a scopo di lucro sono normalmente caratterizzati da una maggiore efficienza operativa, a cui però deve corrispondere un adeguato ritorno sull'investimento, con il rischio di mettere in ombra gli interessi della collettività, che dovrebbero essere preminenti nel caso della gestione dei servizi di interesse pubblico; inoltre, questi soggetti hanno una struttura dei costi caratterizzata da elevate spese fisse per le risorse umane. Le organizzazioni senza scopo di lucro nascono da determinati valori condivisi da un gruppo di membri. Solitamente questi soggetti svolgono attività di volontariato senza rilevanza economica, ma hanno anche la possibilità di gestire attività economiche legate ai loro obiettivi. In termini organizzativi, sono

caratterizzati da un livello intermedio di efficienza tra enti pubblici e privati a scopo di lucro²³.

Nel progetto Forget Heritage (FH) è stato testato il coinvolgimento di organizzazioni private senza scopo di lucro nella gestione di edifici del patrimonio culturale di proprietà pubblica (*adaptive reuse* - riutilizzo adattivo). L'approccio si è basato sull'analisi di buone pratiche di collaborazione pubblico-privato nell'area dell'Europa centrale.

Si prega di visionare il seguente documento Forget Heritage: [D.T1.1.3 Analisi degli elementi trasferibili dei BP.](#)

I gestori privati di progetti pilota sono stati selezionati sulla base dell'idea di progetto, di una bozza di business plan e di un elenco di previsione delle spese. Il progetto FH ha finanziato il programma (1 anno), la ristrutturazione degli edifici (solo le parti maggiormente necessarie) e l'acquisto delle attrezzature essenziali. Tutti gli altri costi sono stati coperti dall'ente locale e dai gestori dei siti pilota. I responsabili politici locali avevano l'obbligo di garantire il sostegno finanziario al progetto pilota per almeno 5 anni dopo la fine del progetto (2024). Secondo il Rapporto di valutazione transnazionale delle azioni pilota (D.T3.3.2) le sfide più significative sono state attribuite alla proprietà pubblica degli edifici e alle relative complesse procedure amministrative. La cooperazione pubblico-privato (si trattava di un approccio di collaborazione pubblico-privato) richiesta per l'implementazione dei progetti pilota è stata una vera sfida. Nonostante i creativi (ovvero chi avrebbe fatto uso dei locali), compresi i gestori dei siti pilota, e la pubblica amministrazione provengano da due culture molto diverse, una buona e regolare comunicazione è stata la chiave del successo. Una sfida ancora più grande a volte è rappresentata dalla necessaria cooperazione tra diversi dipartimenti all'interno dell'ente locale. L'esecuzione di progetti così complessi presenta una curva di apprendimento continua per tutte le persone coinvolte. I principali fattori di successo delle collaborazioni pubblico-privato sono i seguenti:

- Scegliere il responsabile del progetto pilota in base alla sua competenza (deve essere garantito un team professionale, flessibile e creativo con un'ottima rete di soggetti interessati/vari gruppi target).
- Una buona comunicazione è la chiave.
- Da parte del partner pubblico, è necessaria una squadra interdipartimentale.

²³ Calabrò, F., Della Spina, L. The Public-Private Partnership for the Enhancement of Unused Public Buildings: An Experimental Model of Economic Feasibility Project. Sustainability, 2019, vol. 11, issue 20, p. 1-25.

- È molto utile se i gestori del progetto pilota hanno esperienze di collaborazione con la pubblica amministrazione e conoscenza della legislazione e delle politiche e strategie pubbliche.
- Ogni luogo, ogni città, ogni progetto ha condizioni di ambiente differenti. Ciò che funziona in una città non funzionerà necessariamente in un'altra città. Non c'è un approccio "unico per tutti". Il supporto dei responsabili politici è fondamentale per lo sviluppo di progetti di collaborazione pubblico-privato in futuro. Senza un approccio strategico verso i progetti di collaborazione pubblico-privato, il successo di progetti più grandi è molto discutibile.

Nella gestione culturale è difficile ottenere finanziamenti sufficienti e poiché è necessario accettare dei compromessi, si verificano approcci misti. I progetti nel settore culturale sono spesso finanziati da molte fonti come budget pubblici locali, incassi derivati dalla vendita di biglietti o altri servizi secondari, donazioni da singoli individui o aziende e anche finanziamenti europei ²⁴.

ESEMPIO PRATICO

Esempio di un progetto di collaborazione pubblico - civica nella rivitalizzazione del patrimonio: Layerjeva hiša (casa di Layer), Slovenia

Anche se questo caso non è un esempio di vera cooperazione pubblico-privato ma piuttosto pubblico-civico, merita di essere menzionato perché può essere d'ispirazione. La Layer House²⁵ è stata costruita nel XVIII secolo e ristrutturata all'inizio del XIX secolo. Successivamente è stata utilizzata come abitazione residenziale. L'edificio a tre piani era la casa di Leopold Layer (1752-1828), uno dei più importanti pittori del



Photo 1. Layer's house

²⁴ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

²⁵ <http://www.layer.si/si/layerjeva-hisa/layerjeva-hisa>

tardo barocco sloveno e la pittura era una tradizione di famiglia, per questo la Layer House è sempre stata legata all'arte e per questo è anche chiamata "La casa degli artisti". Il complesso della casa Layer comprende oggi anche la torre di difesa di Škrlovec, che faceva parte delle mura medievali della città. La casa ha servito a lungo i suoi scopi residenziali. Tuttavia, negli anni '90, il Comune di Kranj ha deciso di ristrutturare la casa per migliorare le sue cattive condizioni. La ristrutturazione è iniziata nel 2009 ed è stata completata nel 2010. Gli obiettivi della ristrutturazione erano i seguenti:

- **Culturale:** acquisire un nuovo spazio per le infrastrutture culturali pubbliche; creare un distretto culturale nel centro storico della città.
- **Ambientale:** partecipare positivamente all'uso delle risorse naturali e, per quanto possibile, entro i limiti del vecchio edificio, partecipare all'uso efficiente dell'energia.
- **Economico / Sociale:** collegare diverse attività culturali, stimolare l'attività culturale e creativa e l'imprenditorialità, rivitalizzare il centro storico della città; aumentare il numero di visitatori della città, creare nuova occupazione, migliorare l'offerta per il turismo culturale nella città e nella regione, aumentare la qualità della vita a Kranj.

La Layer House fa parte del processo di sviluppo del distretto culturale di Kranj e rappresenta un tentativo di rivitalizzare il centro storico della città. Dopo la ristrutturazione, il comune ha scelto per la prima volta l'ONG Puhart per gestire la Layer House. Tuttavia, né il comune né la ONG disponevano di risorse finanziarie sufficienti per gestire la casa; quindi, Zavod Carnica (anch'essa un'ONG) ha assunto la gestione nel 2011. The Layer House consiste nel primo progetto olistico di una casa d'arte in Slovenia. Nei diversi locali della Casa si possono trovare un grazioso bar con libreria, un angolo souvenir, un museo dedicato all'inventore della fotografia su vetro, Janez Puhar (nato nella stessa via), laboratori e stanze per attività artistiche, la galleria Layer House e lo studio Mahlerca, nonché uno spazio espositivo all'aperto nel giardino, denominato Forma Viva. L'attico mansardato ospita appartamenti per artisti residenti e turisti. I locali della casa e del giardino possono essere affittati per riunioni, compleanni, feste e matrimoni. La torre di Škrlovec ospita un'intima sala da concerto e una galleria pentagonale. The Layer House ospita ad oggi un'ampia e colorata gamma di mostre e progetti artistici, serate dedicate alla musica e al teatro, iniziative culturali e turistiche, laboratori e corsi. La casa ospita anche festival ed eventi durante tutto l'anno, ad esempio il festival creativo Pa Pir, il festival cinematografico indipendente FilmMixer, l'intervento urbano Sobotna Specialka, il festival di belle arti e musica di Pleska, ecc.

La forma di PPC utilizzata è la collaborazione pubblico-privato. Il Comune di Kranj è il proprietario dell'edificio e finanzia anche parzialmente il programma.

Il Comune ha anche il controllo sull'uso della proprietà e monitora il lavoro della Layerjeva hiša. Ciò garantisce che il funzionamento complessivo della Casa sia controllato congiuntamente da entrambi i finanziatori, mentre il controllo sulla programmazione è nelle mani di coloro che utilizzano le sue risorse. Zavod Carnica è una ONG che opera nel campo della cultura e del turismo. Gestisce la Layer House dal punto di vista operativo e anche il programma culturale che si svolge al suo interno. Attualmente, Zavod Carnica guadagna fino al 75% dei fondi necessari per attuare il programma, e la quota è in crescita negli ultimi anni, passando dal 50% nel 2016 al 75% nel 2018.

4. Uso dell'approccio del partenariato pubblico-privato nella rivitalizzazione del patrimonio culturale

I funzionari del settore pubblico affrontano la sfida di preservare e proteggere i beni del patrimonio culturale per un lungo periodo ma con risorse finanziarie limitate. Mentre l'uso delle forme tradizionali di finanziamento dipende in larga misura dalla disponibilità delle capacità di bilancio delle autorità pubbliche, l'attuazione del modello di partenariato pubblico-privato (PPP), che include il settore privato, può essere una soluzione.

In generale, c'è un basso livello di comprensione del termine partenariato pubblico-privato. Esistono numerose definizioni e nessuna è ampiamente accettata, nonostante la sostanziale conoscenza raccolta sull'argomento, le normative nazionali esistenti e le linee guida internazionali²⁶. Non c'è consenso su come definire il partenariato pubblico-privato (PPP). Non esiste nemmeno un regolamento armonizzato dell'Unione Europea sul PPP. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) definisce il partenariato pubblico-privato come "accordi contrattuali a lungo termine tra il governo e un partner privato in base al quale quest'ultimo fornisce e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale, condividendo i rischi associati"²⁷. Il PPP può essere progettato per raggiungere una vasta gamma di obiettivi in vari settori, come i trasporti, l'edilizia sociale e l'assistenza sanitaria, e può essere strutturato secondo approcci diversi. La maggior parte dei PPP è stata implementata nel settore dei trasporti, che nel 2016 ha rappresentato un terzo dell'investimento

²⁶ Jelinčić, D. A. et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2017, p. 74-89.

²⁷ OECD (2012). *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*.

dell'intero anno, prima di sanità e istruzione²⁸. Alcuni settori sono per loro natura maggiormente adatti al coinvolgimento del settore privato rispetto ad altri (ad esempio, energia rispetto a istruzione)²⁹. I seguenti elementi di solito caratterizzano i PPP³⁰:

- La durata relativamente lunga del rapporto, che implica la cooperazione tra il partner pubblico e il partner privato su diversi aspetti di un progetto prestabilito.
- Il metodo di finanziamento del progetto, in parte proveniente dal settore privato, a volte sottoscrivendo accordi complessi tra i vari attori. Tuttavia, ai fondi privati si possono aggiungere fondi pubblici, in alcuni casi piuttosto consistenti.
- L'importante ruolo del partner privato, che partecipa alle diverse fasi del progetto (progettazione, completamento, implementazione, finanziamento). Il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, la qualità dei servizi forniti e la politica dei prezzi, e si assume la responsabilità di monitorare il rispetto di questi obiettivi.
- La ripartizione dei rischi tra il partner pubblico e il partner privato, a cui sono trasferiti i rischi generalmente in capo al settore pubblico. Tuttavia, un PPP non significa necessariamente che il partner privato si assuma tutti i rischi, o anche la maggior parte dei rischi legati al progetto. La precisa distribuzione del rischio è determinata caso per caso, in base alla capacità delle parti interessate di valutare, controllare e far fronte a tale rischio.

Nonostante i diversi quadri giuridici negli Stati membri dell'UE, due forme fondamentali di PPP possono essere riconosciute nell'area UE³¹:

Partenariato pubblico-privato contrattuale

È il modello più comune per l'implementazione di progetti PPP. I diritti e gli obblighi reciproci tra le parti contraenti si basano su un modello di concessione o su un modello basato sulla disponibilità. Il contratto prescrive tutti gli elementi essenziali del rapporto d'affari, come la durata, il metodo di erogazione del

²⁸ European Court of Auditors, "Public Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits," September 2018.

²⁹ <https://blogs.worldbank.org/ppps/when-and-when-not-use-ppps>.

³⁰ Kavaš, D. (2012). Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana. Ljubljana: Institute for Economic Research.

³¹ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

servizio, gli standard delle apparecchiature o dell'infrastruttura e il servizio, nonché il meccanismo di pagamento delle tariffe. Con questa forma di accordo tra partner pubblici e privati, essi mantengono la propria identità e le proprie responsabilità. Spesso, il settore privato si assume le responsabilità e i rischi associati alla costruzione e all'accessibilità e/o alla domanda, mentre il settore pubblico spesso non partecipa a questi obblighi e rischi, ma svolge una funzione di regolamentazione o di vigilanza nella fornitura di servizi pubblici.

Lo statuto del partenariato pubblico-privato (PPP istituzionalizzato)

Implica la costituzione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato. L'entità comune ha quindi la responsabilità di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a beneficio del pubblico³². Si basa su un rapporto pubblico-privato in cui tutti i diritti, doveri e rischi sono condivisi equamente tra i partner. Questo modello è utilizzato laddove il settore pubblico è direttamente coinvolto nella fornitura di servizi pubblici e si assume anche tutti gli obblighi e i rischi associati alla costruzione e alla manutenzione della disponibilità delle infrastrutture.

La motivazione per l'utilizzo di modelli di PPP si basa sul presupposto che le aziende private siano più efficienti degli enti pubblici. Lo scopo ultimo della cooperazione tra il settore pubblico e quello privato è il valore aggiunto: un prodotto qualitativamente migliore allo stesso costo o la stessa qualità a costo inferiore. In alcuni casi, anche una maggior responsabilità e la promozione dell'innovazione sono menzionate tra gli obiettivi strategici³³. I PPP sono descritti sulla base di tre parametri generali³⁴:

1. la tipologia di bene di cui il partenariato è oggetto:
 - a. Molti PPP coinvolgono nuovi beni, e per questo spesso sono definiti progetti *greenfield*.
 - b. I PPP possono anche essere utilizzati per trasferire la responsabilità con lo scopo di aggiornare e gestire beni esistenti a una società privata o a progetti *brownfield*.

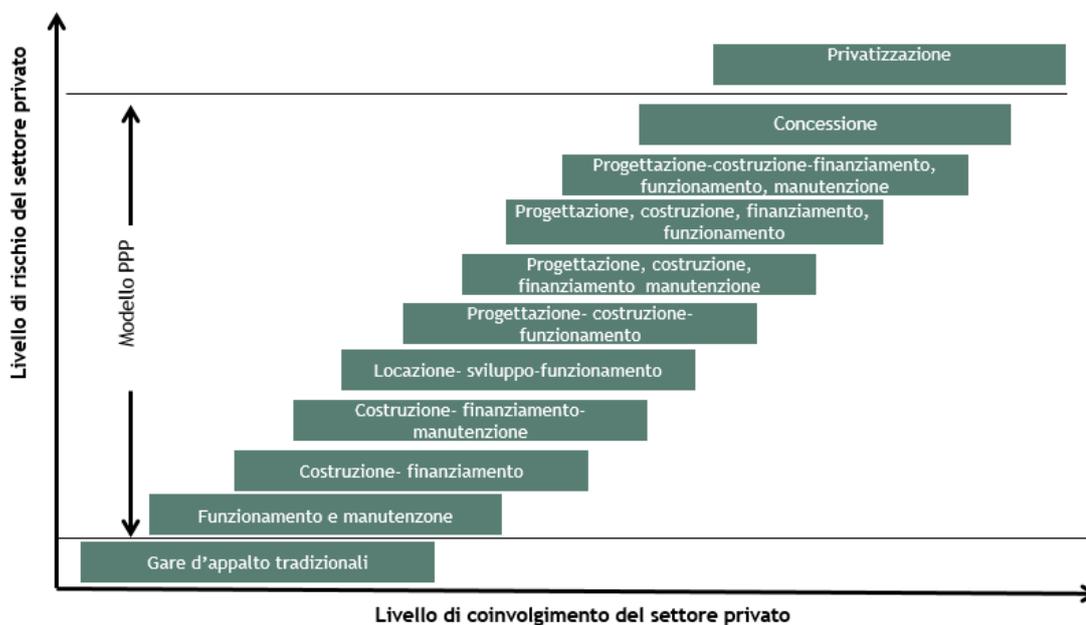
³² <http://regulationbodyofknowledge.org/faq/private-public-partnerships-contracts-and-risks/what-are-the-different-types-of-ppp-arrangements/>.

³³ Kavaš, D. (2012). Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana. Ljubljana: Institute for Economic Research.

³⁴ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>.

2. Di quali funzioni è responsabile la parte privata. Le funzioni tipiche includono:
 - a. **Design:** (chiamato anche lavoro di ingegneria) coinvolge lo sviluppo del progetto dal concept iniziale e dai requisiti di output alle specifiche di progettazione richieste per la costruzione.
 - b. **Costruire o Riabilitare:** quando i PPP sono utilizzati per nuovi *asset* infrastrutturali, di solito richiedono che la parte privata costruisca *l'asset* e installi tutte le attrezzature. Quando i PPP riguardano beni esistenti, la parte privata può essere responsabile della riabilitazione o dell'estensione del bene.
 - c. **Finanziamento:** quando un PPP include la costruzione o la riabilitazione dell'*asset*, al privato è tipicamente richiesto di finanziare in tutto o in parte la spesa in conto capitale necessaria, come descritto ulteriormente in "Come sono finanziati i PPP".
 - d. **Mantenimento:** i PPP assegnano al privato la responsabilità di mantenere un *asset* infrastrutturale secondo uno standard specifico per tutta la durata del contratto. Questa è una caratteristica fondamentale dei contratti PPP.
 - e. **Operare:** le responsabilità operative della parte privata nei confronti di un PPP possono variare notevolmente, secondo la natura della risorsa sottostante e del servizio associato.
3. Come la parte privata è pagata in base alle sue prestazioni. La parte privata può essere retribuita da:
 - a. la riscossione delle entrate provenienti dagli utenti che fanno uso del servizio (l'utente paga i PPP),
 - b. l'ente locale (che paga i PPP),
 - c. una combinazione dei due.

Figura 2: Scala dei partenariati pubblico-privato



Fonte: PPP in Cultural Heritage Projects: Linee guida per la pianificazione e preparazione di progetti di beni culturali secondo il modello del partenariato pubblico-privato. RESTAURA.

I partenariati pubblico-privato possono essere classificati in base all'entità del coinvolgimento del settore pubblico e privato e al grado di allocazione del rischio. Nella tabella in alto è presentato uno spettro di modelli di partenariato pubblico-privato.

Uno dei principali vantaggi dell'implementazione di progetti nell'ambito di accordi di PPP è la capacità di allocare i rischi alla parte che meglio può mitigarli (Tabella 2).

Tabella 2: Tipiche allocazioni del rischio primario in un accordo di PPP

Rischio	Descrizione del Rischio	(Tipica) Allocazione Primaria
Disponibilità dei terreni	Il terreno necessario per il progetto non è disponibile o non è stato acquistato; oppure c'è incertezza sui costi e sui tempi necessari per il suo acquisto.	Pubblica
Legale e Regolamentare	I termini e le condizioni del contratto di PPP relativi alla capacità dell'operatore privato di riscuotere i ricavi e di ottenere ragionevoli aumenti tariffari in conformità con la formula di aumento dei prezzi del contratto non sono rispettati; Oppure sono state approvate nuove leggi o regolamenti che aumentano i costi o riducono le entrate dell'appaltatore del PPP senza un equo compenso.	Pubblica
Design	Il design delle strutture non è in grado di soddisfare le esigenze del progetto.	Pubblica
Approvvigionamento e Costruzione	Budget, tempi e prestazioni non sono conformi al contratto.	Pubblica
Trasferimento (fine del contratto)	Le condizioni dei beni messi in campo dal progetto al termine del contratto (quando vengono ritrasferiti all'ente pubblico) non è conforme agli standard di manutenzione e performance del contratto di PPP.	Pubblica
Politico/ Sovrano	L'ente pubblico statalizza il progetto.	Pubblica
Tasso di cambio	La valuta locale si deprezza di valore rispetto alle valute forti in cui sono stipulati i prestiti e gli investimenti azionari del progetto.	Pubblica

Fonte: Nathan Associates. Partenariato Pubblico Privato: Un'introduzione di base per i non specialisti: Guida agli argomenti, 2017.

Se rimane un rischio troppo grande in capo al settore pubblico, il beneficio dell'accordo PPP diminuisce; se un rischio troppo grande ricade invece sul settore privato, o se il costo di gestione di determinati rischi è troppo alto, il progetto può ottenere risultati migliori tramite appalti tradizionali. Non esiste una formula predeterminata per l'allocazione del rischio e i progetti devono essere valutati caso per caso.

Sebbene non esista una forma universale di un modello di PPP a livello dell'UE, ogni Stato membro disciplina questo settore in conformità alla propria legislazione.

Si prega di visionare i seguenti documenti Restaura:

- [*“Relazione nazionale sul quadro giuridico sul partenariato pubblico-privato \(PPP\): SLOVENIA”.*](#)
- [*“Rapporto nazionale sul quadro giuridico sul partenariato pubblico-privato \(PPP\): POLONIA”.*](#)
- [*“Rapporto nazionale sul quadro giuridico sul partenariato pubblico-privato \(PPP\): CROAZIA”.*](#)
- [*“Rapporto nazionale sul quadro giuridico sul partenariato pubblico-privato \(PPP\): SLOVACCHIA”.*](#)

I PPP sono forme specifiche di collaborazione e, anche se hanno un grande potenziale per rapporto qualità-prezzo e innovazione, non sono una soluzione miracolosa e la loro applicabilità deve essere valutata caso per caso. È necessario garantire un equilibrio tra gli obiettivi e le esigenze dei partner del PPP. Gli enti pubblici, che non hanno obiettivi puramente commerciali, si concentrano sull'adempimento dell'obbligo di fornire servizi pubbliche, che spesso non sono economicamente redditizi. D'altra parte, il conseguimento del profitto è un interesse cruciale per i partner privati. Stabilire e gestire un PPP di successo tra questi due settori è un'impresa impegnativa e spesso dovrà affrontare alcune sfide legali³⁵. I progetti di PPP sono spesso più costosi dei progetti finanziati e gestiti dal pubblico. Ciò è semplicemente dovuto al maggior costo del capitale del settore privato, agli elevati costi di transazione e ai profitti privati, perché le società private che si impegnano in progetti di PPP si aspettano un ritorno sull'investimento dopo il completamento del progetto³⁶. Quindi, è importante guardare oltre i semplici costi di finanziamento

³⁵ Andrecka, M. (2015). Legal Framework for the Procurement of Public-Private Partnerships - an Australian Perspective in the European Union Context. In *Scandinavian Studies in Law: Comparative Law* (pp. 385-409). Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 61.

³⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Public-private_partnership.

per capire perché i PPP spesso forniscono un maggior rapporto qualità/prezzo. E un altro modo di pensare al valore è quello di focalizzarsi su quali sono i risultati desiderati del progetto³⁷.

Non è possibile essere assolutamente certi su quando il PPP rappresenti la soluzione più appropriata per l'erogazione dei servizi pubblici dal punto di vista del settore pubblico. La migliore pratica suggerisce che questo dovrebbe essere determinato caso per caso. Ma è possibile identificare una serie di fattori che rendono un PPP più o meno idoneo al proprio contesto³⁸:

- Il costo della transazione è uno dei fattori, data la relativa complessità e il tempo necessario per la realizzazione di un PPP. Nel Regno Unito, ad esempio, dove il tempo medio per la sottoscrizione di un contratto di PPP supera i due anni (dati del 2007), i PPP non devono essere generalmente utilizzati per progetti con un valore totale inferiore a 20 milioni di sterline (circa 30 milioni di euro). Molti governi definiscono una dimensione minima dei progetti implementati nel quadro del PPP. Progetti di PPP troppo piccoli potrebbero non avere senso a causa dei costi di transazione relativamente elevati, sebbene vi siano prove di alcuni casi in cui piccoli PPP hanno avuto comunque successo. A Singapore, i PPP sono implementati solo per progetti con un valore di capitale stimato di oltre 50 milioni di dollari³⁹. I costi di valutazione, esecuzione e monitoraggio dei progetti infrastrutturali sono sempre elevati, quindi il rapporto tra tali costi e i rendimenti che si possono ottenere è semplicemente poco attraente per i finanziatori. Con l'aumentare delle dimensioni del progetto, i costi di transazione del progetto, in percentuale del costo totale del capitale, diminuiscono. Poiché i costi di transazione non aumentano proporzionalmente al valore del capitale del progetto, i costi di transazione per i progetti più piccoli sono generalmente superiori a quelli dei progetti più grandi⁴⁰.
- I PPP autonomi o parzialmente autonomi, dove ci sono entrate provenienti direttamente dalle tariffe pagate dagli utenti, sono candidati ovvi, anche se gli enti pubblici devono assicurarsi che, nel caso di progetti nel settore culturale e sportivo, i business plan siano solidi, per evitare il rischio che l'ente debba involontariamente assumere direttamente la fornitura del servizio. Non è quindi un caso che i PPP in molti paesi siano stati avviati nel settore

³⁷ <https://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-umd-articles/2255-designing-public-private-partnerships-that-work>.

³⁸ Burnett, M. Public-private partnerships (PPP): a decision maker's guide. European Institute of Public Administration, 2007.

³⁹ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/23-ppp-program-scope>.

⁴⁰ Wouter, T., De Moor, L. (2017). Constraints related to developing small-scale PPPs and how to reduce them. *International Journal of Managing Projects in Business* 10(1), p. 109-120.

dei trasporti. Per il PPP del servizio pubblico, gli indicatori più rilevanti includono la relativa facilità e la precisione nella determinazione delle specifiche dei requisiti del servizio, nonché la facilità di misurazione delle prestazioni e dei servizi per i quali la tecnologia è ben consolidata e nota.

- Un altro requisito chiave è la misura in cui è probabile che le esigenze del servizio cambino materialmente nel corso della durata di un lungo contratto di PPP.
- Anche la sostenibilità del trasferimento del rischio è importante nel determinare l'idoneità di un servizio per il PPP, perché la valutazione dei rischi trasferiti in un PPP dall'ente pubblico al partner del settore privato è un elemento chiave nella valutazione dell'idoneità del modello PPP.

L'implementazione di progetti di PPP di successo richiede una notevole capacità amministrativa che può essere garantita solo attraverso quadri istituzionali e legali adeguati e da una lunga esperienza nell'attuazione di progetti di questo tipo⁴¹. I PPP sono accordi che richiedono un contributo significativo sia da parte del settore pubblico che da quello privato. Sebbene il settore privato possa costruire e possedere un bene infrastrutturale, il settore pubblico ha ancora un ruolo importante da svolgere durante tutto il processo di un progetto di PPP, in particolare nelle fasi di preparazione del progetto. Di seguito sono descritte le varie responsabilità comunemente assunte dai settori pubblico e privato durante un accordo di PPP⁴².

Ruolo del settore pubblico

- Stabilire gli obiettivi del progetto.
- Responsabilità verso i cittadini.
- Identificazione, valutazione e priorità del progetto.
- Preparazione del progetto (inclusi gli studi di fattibilità, le analisi del rapporto qualità-prezzo e la revisione delle proposte indesiderate).
- Perseguire un approccio orientato al mercato (consultare le parti interessate durante tutte le fasi del ciclo di PPP).

⁴¹ European Court of Auditors, "Public Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits," September 2018.

⁴² Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide. EPS PEAKS, 2017.

- Appalto e selezione dei progetti (compresa l'assunzione di consulenti, la stesura del contratto, la selezione dell'offerente vincitore, la garanzia di ottenere finanziamenti e assicurazioni adeguati).
- Monitoraggio del progetto (monitoraggio della conformità contrattuale).

Ruolo del settore privato:

- Garantire la capacità finanziaria e tecnica in tutte le fasi del progetto (preparazione del progetto, selezione, monitoraggio).
- Competere in modo equo nel processo di offerta e offrire all'ente pubblico un ottimo rapporto qualità-prezzo
- Garantire che i servizi forniti rispettino il contratto e rimangano in linea con la qualità attesa dagli utenti.
- Condividere le competenze e il know-how con il settore pubblico per costruire una più ampia capacità istituzionale.
- In alcuni ruoli, il settore privato può anche fungere da consulente per le transazioni e consigliare il settore pubblico su come presentare un'offerta e strutturare un progetto.

L'uso dell'approccio di PPP non può in alcun modo essere visto come una soluzione per tutti i progetti, è solo una forma di appalto, adatta a progetti caratterizzati dalla giusta allocazione del rischio, dalla scala ottimale e dal profilo operativo adeguato. Il PPP non è immune dai ritardi della pianificazione e legali e non è una forma speciale di infrastruttura, denaro gratuito o una panacea⁴³. Il PPP presenta molti vantaggi e svantaggi.

⁴³ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%2056%20-%20Annette%20CONNOLLY%20-%20Ireland.pdf>.

Tabella 3: Vantaggi e svantaggi del partenariato pubblico-privato

VANTAGGI PPP	SVANTAGGI PPP
Garantire i necessari investimenti nel settore pubblico e una gestione più efficace delle risorse pubbliche;	L'infrastruttura o i servizi forniti potrebbero essere più costosi rispetto all'approccio tradizionale degli appalti pubblici;
Garantire una migliore qualità e una fornitura tempestiva di servizi pubblici;	Gli obblighi di pagamento del settore pubblico del progetto di PPP posticipati nei periodi successivi alla sottoscrizione del contratto possono riflettere negativamente sui futuri indicatori di bilancio del settore pubblico;
Nella maggior parte dei casi i progetti di investimento sono attuati nei termini dovuti e non impongono spese extra impreviste da parte del settore pubblico;	La procedura di appalto di servizi di PPP è più lunga e più costosa rispetto agli appalti pubblici tradizionali;
A un soggetto privato è concessa l'opportunità di ottenere una remunerazione a lungo termine;	Gli accordi di progetto di PPP sono a lungo termine, complicati e relativamente poco flessibili a causa dell'impossibilità di prevedere e valutare tutti gli eventi particolari che potrebbero influenzare l'attività futura.
La competenza e l'esperienza del settore privato sono utilizzate nell'attuazione dei progetti di PPP;	
Un'appropriata allocazione dei rischi dei progetti di PPP consente di ridurre le spese di gestione del rischio;	
In molti casi, le attività progettate in base agli accordi di PPP potrebbero essere classificate fuori dal bilancio del settore pubblico (trattamento statistico dei PPP).	

Fonte: Ministero delle Finanze della Repubblica di Lituania.

Si prega di visionare il seguente documento Restaura: ["Manuale sul partenariato pubblico-privato \(PPP\) nei progetti di rivitalizzazione del patrimonio edificato"](#).

Gli accordi di PPP sono più complessi degli appalti pubblici convenzionali. Richiedono una dettagliata preparazione e pianificazione del progetto, una corretta gestione della fase di approvvigionamento per incoraggiare la concorrenza tra gli offerenti. Richiedono inoltre un'attenta progettazione del contratto per definire gli standard di servizio, allocare i rischi e raggiungere un equilibrio accettabile tra rischi commerciali e rendimenti. Uno degli elementi

più importanti di qualsiasi PPP è la chiara ripartizione delle responsabilità e della rendicontazione tra tutte le parti coinvolte. In altre parole, qualsiasi accordo di PPP deve stabilire chiaramente l'assegnazione di diritti, obblighi e responsabilità tra i settori pubblico e privato. Queste caratteristiche richiedono competenze nel settore pubblico che solitamente non sono richieste negli appalti convenzionali.

Tabella 4: Differenze tra PPP e appalti pubblici tradizionali

	NELL'AMBITO DI UN PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	NELL'AMBITO DEGLI APPALTI PUBBLICI TRADIZIONALI
Costi di sviluppo del progetto	I costi di sviluppo del progetto nell'ambito di un PPP sono generalmente più elevati rispetto agli appalti pubblici tradizionali perché i PPP richiedono un'analisi dettagliata sotto forma di valutazione del rapporto qualità-prezzo / costi-benefici, prefattibilità e studi di fattibilità. Questi studi richiedono analisi svolte da consulenti esterni e questi costi sono sostenuti dal settore pubblico.	I costi di sviluppo del progetto nell'ambito degli appalti pubblici tradizionali sono in genere molto inferiori rispetto a un PPP.
Costi di costruzione	La parte privata è responsabile dei costi di costruzione e, quindi, è incentivata a realizzare il progetto nei tempi previsti e nel rispetto del budget. Qualsiasi spesa eccessiva nella costruzione ha un effetto diretto sui profitti del settore privato. Tuttavia, i PPP richiedono un controllo normativo più rigoroso per garantire che la parte privata soddisfi tutti gli elementi contrattuali e fornisca il rapporto qualità-prezzo atteso.	Il settore pubblico paga i costi di costruzione, che richiedono una grande quantità di capitale durante le fasi iniziali del progetto. Inoltre, gli appaltatori sono soggetti alle leggi sugli appalti pubblici che sono spesso rigide; limitano l'innovazione e possono prolungare il processo.
Costi di finanziamento	Il finanziamento (il costo degli interessi) da parte del settore privato è più costoso del finanziamento di un progetto con denaro proveniente del settore pubblico.	Il finanziamento (il costo degli interessi) è più economico di quanto sarebbe con il settore privato.
Tempo di progettazione	La fase di pianificazione (inclusa l'identificazione del progetto e la preparazione dello stesso) richiede	Una rapida inversione di rotta può essere una priorità per alcuni progetti e quindi gli appalti pubblici tradizionali

solitamente circa 9-12 mesi. Durante questa fase, il governo condurrà varie analisi come il rapporto qualità-prezzo e l'analisi di fattibilità.

possono essere attraenti, tuttavia, senza un'analisi di fattibilità dettagliata è probabile che il progetto possa soffrire in futuro a causa dei bassi livelli di traffico o di costi di costruzione più elevati.

Periodo di appalto

L'appalto e la selezione delle offerte per i PPP sono molto più lunghi degli appalti pubblici tradizionali, in genere della durata di 6-12 mesi, a causa del processo di offerta competitivo richiesto. Il processo di offerta di solito coinvolge sia una fase di EOI (Expression of Interest) che una fase di proposta, che implicano entrambi un sondaggio di mercato aggiuntivo, consultazioni con le parti interessate e il coordinamento di più parti.

Con gli appalti pubblici tipici, il periodo tra la gara e la selezione delle offerte è solitamente molto più breve rispetto a un accordo di PPP.

Contratto di progetto

Nei PPP, alcune o tutte le fasi del contratto di progetto possono essere assegnate a un solo offerente. Consentendo a un appaltatore il controllo sull'intero ciclo di vita di un progetto, assicura una maggiore innovazione nella pianificazione nonché minori costi di costruzione e operativi poiché le prestazioni di ciascun subappaltatore influenzeranno i profitti complessivi per l'appaltatore. Inoltre, ci sono chiari vantaggi nell'avere continuità e coerenza tra le diverse fasi del processo di PPP, nonché un "project manager" responsabile di portare avanti il progetto.

Ogni fase del progetto può essere appaltata a diversi offerenti, rimuovendo così gli incentivi dell'appaltatore a gestire e coordinare in modo efficiente eventuali subappaltatori per finire in tempo e nel rispetto del budget. Tuttavia, avere consulenti separati responsabili della fase di preparazione e della fase di appalto del processo PPP può portare il vantaggio di una fattibilità indipendente e imparziale e di una valutazione del progetto.

Rischi contenuti

La parte che si trova nella posizione migliore per gestire un rischio si assumerà il rischio. Ciò consente una quota uguale di rischio e ricompensa tra il settore pubblico e quello privato.

Il settore pubblico si assume tutti i rischi, anche i rischi relativi alla costruzione e alla pianificazione del progetto.

Fonte: Nathan Associates. Partenariato Pubblico Privato: Un'introduzione di base per i non specialisti: Guida agli argomenti, 2017.

I progetti di PPP sono sviluppati e implementati in linea con il ciclo del progetto. Si tratta della serie di passaggi che viene seguita da un tipico progetto di PPP dal momento in cui l'ambito dello stesso viene inizialmente definito, fino al suo completamento e alla consegna dei relativi servizi. Il ciclo del progetto è diviso in quattro fasi, di cui ognuna divisa in due stadi (Tabella 5).

Tabella 5: Ciclo del progetto di PPP

FASI	STAGES	STEPS
1. Identificazione del progetto	1.1 Selezione e definizione del progetto	Identificazione
		Specifiche di output
	1.2 Valutazione dell'opzione PPP	Accessibilità
		Allocazione dei rischi
		Trattamento Eurostat
		Bancabilità
2. Preparazione dettagliata	2.1 Organizzazione	Team di progetto
		Team di consulenza
		Piano e calendario
	2.2 Prima di lanciare la gara	Ulteriori studi
		Progettazione dettagliata del PPP
		Metodo di appalto
3. Appalto	3.1 Procedura di offerta	Criteri di valutazione delle offerte
		Stesura del contratto di PPP
		Avviso e prequalifica
		Bando di gara
		Interazione con gli offerenti

		Aggiudicazione
		Contratto finale di PPP
	3.2 Contratto di PPP e chiusura finanziaria	Accordi di finanziamento
		Chiusura finanziaria
4. Implementazione del progetto	4.1 Gestione dei contratti	Responsabilità di gestione
		Monitoraggio degli output del servizio
		Modifiche al contratto di PPP
		Soluzione di eventuali dispute
		Risoluzione del contratto di PPP
	4.2 Valutazione a posteriori	Quadro istituzionale
		Quadro analitico

Fonte: The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects, 2011.

Il ciclo del progetto PPP può essere complesso e richiedere molto tempo, impiegando da uno a tre anni per arrivare alla firma del contratto prima che un progetto venga avviato⁴⁴. Non si assiste mai a un rapido avanzamento quando si tratta di PPP. Essi possono apportare grandi benefici, ma questo risultato richiede tempo, impegno e investimenti.

A causa delle limitate risorse finanziarie, l'attuazione del modello di partenariato pubblico-privato (PPP), che include il settore privato, può essere una buona soluzione per la rivitalizzazione del patrimonio culturale. In Europa, l'ente pubblico è visto come il principale custode del patrimonio della nazione, ma con una pressione crescente nel soddisfare altre richieste pubbliche e con risorse insufficienti (denaro e capacità di gestione). La maggior parte degli enti pubblici ha affrontato sfide significative per conservare e gestire il patrimonio

⁴⁴ Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide. EPS PEAKS, 2017.

culturale⁴⁵, quindi, soprattutto nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Australia, l'uso dei PPP si è lentamente esteso alla conservazione e alla gestione di una serie di luoghi del patrimonio, compresi siti archeologici, edifici, paesaggi, aree urbane, collezioni e aree naturali di importanza patrimoniale⁴⁶. Nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Australia per molti (ma non tutti) i PPP avviati per la conservazione del patrimonio, il partner pubblico è un ente locale. I partenariati pubblico-privato (PPP) nella protezione del patrimonio non sono diffusi nella maggior parte dei paesi dell'UE. Sono usati in paesi (per esempio in Italia), dove il Comando dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale riconosce le donazioni ("erogazioni liberali, mecenatismo culturale"), basate sull'esenzione o sulla riduzione fiscale, e le sponsorizzazioni, come forme di promozione della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale. Lo sforzo dello sponsor è ricompensato attraverso l'associazione positiva tra il progetto e il proprio nome, la propria immagine o il marchio dello sponsor stesso. La maggior parte dei finanziamenti messi in atto per la protezione del patrimonio proviene dai bilanci statali nazionali. Non ci sono praticamente esempi di organizzazioni private, eccetto i proprietari di immobili sottoposti a tutela e a vincolo, responsabili di mantenere i siti del patrimonio culturale in buone condizioni, soprattutto nei paesi dell'Europa orientale⁴⁷.

La maggior parte dei PPP del patrimonio, in particolare quelli sviluppati all'interno delle economie più avanzate, sono edifici cosiddetti "*elefanti bianchi*", ovvero cattedrali nel deserto. Questi edifici sono difficili da riutilizzare, quindi il settore privato, da solo, raramente ne prende in carico la gestione. I PPP del patrimonio di solito comportano la ricerca di nuovi usi creativi per una struttura esistente, noti come "riutilizzo adattivo", trasformando strutture a lungo sottoutilizzate in musei, centri comunitari o convertendole per uso commerciale. In alcuni casi, i PPP del patrimonio trasformano edifici storici precedentemente in disuso o abbandonati in hotel, come si è visto con i Paradores spagnoli, o "hotel-castello", che hanno trasformato i siti del patrimonio in strutture ricettive di lusso. In molti PPP del patrimonio, anche le organizzazioni non governative svolgono un ruolo di primo piano nel successo del progetto. Spesso indicato come il "terzo settore", i residenti locali possono anche essere rappresentati in questo gruppo, che serve a dare voce agli interessi sociali all'interno della comunità⁴⁸.

⁴⁵ Macdonald, S. 'Leveraging Heritage: Public-Private, and Third Sector, Partnerships for the Conservation of the Historic Urban Environment', ICOMOS 17th General Assembly, Paris, France, 2011.

⁴⁶ Macdonald, S. and Cheong, C., 'The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas', Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2014.

⁴⁷ Veldpaus, L.; Fava, F; Brodowicz, D. (2019). Mapping of current heritage re-use policies and regulations in Europe: Complex policy overview of adaptive heritage re-use. OpenHeritage.

⁴⁸ <https://pppknowledgelab.org/sectors/heritage-sites>.

L'uso di PPP nei settori culturali è relativamente recente e piuttosto limitato. Un ostacolo fondamentale è rappresentato dalla scarsa redditività dei beni culturali che rientrano nella categoria dei cosiddetti “investimenti freddi”, incapaci di generare flussi di cassa adeguati senza un intervento pubblico. Quest'ultimo è essenziale per la redditività del PPP: l'attività economica finanziata deve essere economicamente e finanziariamente sostenibile per assicurare profitti in grado di consentire la copertura dei costi, il rimborso del debito e, nel contempo, la proficua gestione dell'attività, secondo le regole dell'imprenditoria privata⁴⁹.

Affinché i partenariati pubblico-privato siano efficaci, devono esserci ruoli chiaramente definiti per ciascuno dei partner ⁵⁰.

- Partner pubblico: in molte parti del mondo l'edificio storico è già di proprietà dell'amministrazione pubblica. In altre circostanze può essere richiesto un ruolo al partner pubblico, quale quello di acquisire la proprietà dall'attuale proprietario. La questione delle infrastrutture (in)adeguate è essenziale. Spesso, insieme al miglioramento delle infrastrutture, il partner pubblico designerà il quartiere intorno al PPP come un'area di riqualificazione mirata, per incoraggiare altri investimenti privati e pubblici intorno alla proprietà. Infine, i partner pubblici nei PPP possono aver bisogno di ripensare le loro politiche pubbliche complessive e adattarle per aumentare ulteriormente le probabilità di successo. Questo potrebbe significare rivedere e cambiare politiche come le ordinanze sull'uso del territorio, la zonizzazione, i requisiti di parcheggio, i permessi per i venditori, ecc.
- Partner privato: il partner del settore privato dovrebbe quasi sempre portare capitale finanziario, sviluppo immobiliare ed esperienza nella costruzione. A seconda delle specifiche della transazione, il ruolo del partner privato potrebbe comportare la proprietà a lungo termine o il possesso a lungo termine dell'edificio con o senza l'occupazione da parte del partner privato. A meno che la transazione non serva solo a restaurare l'edificio storico per l'occupazione a lungo termine del settore pubblico, la gestione della proprietà per la durata dell'accordo sarebbe responsabilità del partner privato, così come la commercializzazione dello spazio all'interno dell'edificio. Vale la pena considerare che il settore privato in un PPP può essere rappresentato

⁴⁹ Allegro, I., Lupu, A. Models of Public Private Partnership and financial tools for the cultural heritage valorisation. *Urbanistica Informazioni*. Special Issue 2018, p. 1-5.

⁵⁰ Rypkema, D., Cheong, C. Cultural heritage and public-private partnership. 2016. In Rypkema, D. and H. Mikić. *Cultural Heritage and Creative Industries: guidelines for sustainable heritage management*, p. 25-35.

da organizzazioni senza scopo di lucro (ad esempio le associazioni), che reinvestono le loro entrate per la realizzazione degli obiettivi statutari e non solo per dividere gli utili tra gli azionisti⁵¹.

- Terze parti (ad esempio ONG): possono avere il ruolo di identificare edifici storici in situazioni critiche che potrebbero essere appropriati per la riqualificazione attraverso un partenariato pubblico-privato, sostenere la pressione pubblica e politica sul governo affinché agisca e raccogliere sostegno pubblico e politico per il progetto in corso. Durante la rivitalizzazione, organizzazioni di terze parti forniscono una supervisione continua per garantire una riabilitazione di qualità e fungere da volto pubblico per il progetto; possono anche assistere il partner pubblico nella commercializzazione del progetto a potenziali partner privati.

Gli elementi di base che determinano il successo dei progetti PPP sono l'idoneità dei progetti ad una corretta valutazione e la selezione della forma migliore di PPP caso per caso. Prima di impegnarsi in un PPP, l'amministrazione pubblica deve valutare e, sulla base di calcoli economici, giustificare il beneficio, l'efficienza e i possibili trattamenti della forma di PPP prevista⁵². Esiste una notevole quantità di letteratura sui PPP in generale, ma la letteratura sul loro utilizzo per la conservazione del patrimonio culturale è limitata⁵³. Il concetto di base del PPP nei progetti di conservazione del patrimonio culturale si basa sulla cosiddetta *Decision to rent or buy* (Decisione di affittare o acquistare), ben nota nel settore della finanza aziendale. Il settore pubblico entrerà in una relazione contrattuale a lungo termine con un'entità del settore privato in cui questo partner privato esegue tutto o parte dell'impegno al posto del partner pubblico. In tale rapporto, il settore pubblico mantiene solo un ruolo di supervisione e/o regolamentazione, prescrivendo le condizioni che il settore privato deve soddisfare senza essere coinvolto nel progettare, costruire, finanziare e preservare il patrimonio culturale. Nel caso di un contratto attuato in questo modo, il settore privato riceve vantaggi dagli utenti finali e/o dal settore pubblico⁵⁴.

⁵¹ https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/04/rch_thinkpapers_07.pdf.

⁵² <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/public-and-private-partnership-ppp/ppp-advantages-and-disadvantages>.

⁵³ Macdonald, S. and Cheong, C., 'The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas', Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2014.

⁵⁴ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

Qui di seguito vengono elaborati i criteri per l'implementazione di successo del modello di PPP nei progetti sul patrimonio culturale ⁵⁵:

- Identificare il bisogno pubblico da soddisfare attraverso progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale;
- Analizzare le possibilità di contributo economico da parte del settore pubblico;
- Creare un team per implementare il progetto;
- Preparare in modo esaustivo e completo la stesura del progetto;
- Attuare un test di mercato - cosiddetto “della porta aperta”.

Si prega di visionare il seguente documento Restaura: [“PPP in progetti di beni culturali: Linee guida per la pianificazione e la preparazione di progetti di beni culturali secondo il modello di partenariato pubblico-privato”](#).

⁵⁵ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

ESEMPIO PRATICO

Esempio di un progetto di partenariato pubblico-privato nella rivitalizzazione del patrimonio: il caso del palazzo della contea di Varaždin, Croazia

La ristrutturazione del palazzo della contea di Varaždin è il primo e unico esempio di investimento di partenariato pubblico-privato nella rivitalizzazione del patrimonio culturale in Croazia. Il palazzo è sulla lista dei beni culturali protetti della Repubblica di Croazia dal 1974 (Registro dei beni culturali della Repubblica di Croazia / Z897). Fu costruito in stile rococò nel 1768 dal capomastro Jacobus Erber per le condizioni e le esigenze della città di Varaždin e distrutto dall'incendio del 1776. Nel corso degli anni diminuì gradualmente di importanza e ciò lo portò ad essere trascurato, utilizzato e arredato in modo inadeguato.



Foto 1. Vista della facciata principale del palazzo della contea di Varaždin (condizioni attuali)

Fonte: Varaždin Tourist Bord, <http://www.tourismvarazdin.hr/en/thehistoriccore/>

La ristrutturazione del palazzo è iniziata negli anni '90. È stato un processo lento a causa della mancanza di fondi. La maggior parte dei lavori di ristrutturazione è avvenuta nel 2006, quando è stato assicurato un finanziamento sufficiente attraverso un partenariato pubblico/privato. Ciò ha permesso di rinnovare il palazzo in un arco temporale relativamente breve.

Informazioni principali:

- Partner pubblico: Contea di Varaždin.
- Investitore privato: MeteorPrivatno Partnerstvo d.o.o.

- Durata prevista del contratto: 20 anni.
 - Oggetto del contratto: l'investitore privato finanzia la costruzione e la manutenzione del Palazzo di proprietà della Contea per un periodo di 20 anni, mentre la Contea paga un canone mensile di affitto al partner privato a copertura dei costi di finanziamento dell'investimento e manutenzione del Palazzo.
 - Il valore del capitale stimato: 1.197.000 EUR (IVA esclusa).
 - A seguito dell'entrata in vigore della legge sul partenariato pubblico-privato (OG 129/08) nel 2008, il progetto del palazzo della contea di Varaždin è stato presentato e registrato nel registro nazionale dei contratti di PPP gestito dall'Agenzia per gli investimenti e la competitività (AIK).
 - Un grande progetto di restauro e conservazione ha riportato il palazzo alla sua condizione originale e ospita ancora una volta il quartier generale della contea di Varaždin, lo scopo originale per il quale era stato costruito.
-

5. Come e quando testare l'adeguatezza degli approcci pubblico-privato per la rivitalizzazione degli edifici del patrimonio culturale

I beni del patrimonio culturale sono disponibili in molte forme e dimensioni diverse e il modo in cui sono stati utilizzati in progetti di rigenerazione / rivitalizzazione varia enormemente, da iniziative su vasta area a progetti a singolo asset. Nel processo di rivitalizzazione degli edifici del patrimonio culturale è fondamentale trovare un uso economico sostenibile dell'edificio tenendo conto dell'equilibrio tra sviluppo e conservazione. Comporta già di per sé un costo evitare di integrare con successo i beni del patrimonio negli schemi di rigenerazione dell'area e semplicemente metterli da parte perché "troppo difficili". Un bene del patrimonio che non riceve sufficiente cura e manutenzione può rapidamente cadere in rovina. Questo può abbassare la qualità ambientale complessiva dell'area e contrastare gli effetti positivi di iniziative di rigenerazione più ampie che vi hanno luogo⁵⁶. I progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale non dovrebbero fermarsi al restauro. Per rivitalizzare gli edifici del patrimonio culturale o anche per rigenerare un'intera area urbana, è altrettanto importante sviluppare il contenuto e valorizzare il sito. I progetti possono variare significativamente in termini di obiettivi, portata e scala. I progetti più piccoli potrebbero coinvolgere risorse finanziarie modeste e durare solo pochi mesi, mentre un grande progetto potrebbe costare alcuni milioni di euro e durare per molti anni. I progetti potrebbero richiedere:

- Nuovi investimenti (generalmente grandi progetti) e/o
- (piccola) ristrutturazione e acquisto di nuove attrezzature e/o
- nuovo programma/gestione generale (nuovo contenuto).

A causa delle limitate risorse finanziarie (vincoli di bilancio) e delle potenziali carenze del settore pubblico (mancanza di competenze, rigidità gestionale e dei contenuti), l'uso di approcci di cooperazione pubblico-privato può essere una buona soluzione per la rivitalizzazione degli edifici del patrimonio culturale. La verifica dell'adeguatezza degli approcci di cooperazione pubblico-privato per la rivitalizzazione degli edifici del patrimonio culturale è una parte del sistema di identificazione e selezione del progetto basato sul *project cycle*. Un adeguato

⁵⁶ Heritage Works: The use of historic buildings in regeneration: A toolkit for best practice in heritage regeneration. British Property Federation, the Royal Institution of Chartered Surveyors, Historic England, 2017

sistema di identificazione e selezione dei progetti è essenziale per evitare che progetti inappropriati e inefficienti ottengano il sostegno pubblico, acquisendo sostegno politico e uno slancio che li rendono difficili da fermare nelle fasi successive e più avanzate del ciclo del progetto.

Nel prossimo capitolo sono presentate le fasi del ciclo del progetto, basate sulla metodologia dei progetti pilota e sulle attività relative al processo PPC.

Ad un certo punto del processo di identificazione degli investimenti pubblici prioritari o delle opzioni di riforma del settore, i progetti possono essere valutati rispetto al loro potenziale di implementazione di un PPP. L'obiettivo di questo screening è identificare, sulla base delle informazioni disponibili, se il progetto può acquisire un valore più alto se implementato come PPP. Nella pratica, diversi enti eseguono questo screening PPP in fasi diverse ⁵⁷. Lo stesso vale per l'approccio di collaborazione pubblico-privato, ma poiché l'approccio PPColl è meno complesso, la decisione su quando e come utilizzarlo può essere assunta durante tutte le fasi del ciclo del progetto.

FASE 1: AVVIO DEL PROGETTO

1.1 Formare un buon team

Coinvolgere esperti competenti e formati sul tema. Se non si dispone di conoscenze ed esperienza adeguate, è necessario rivolgersi ad esperti esterni.

1.2 Costruire un approccio cooperativo fin dall'inizio

Avviare consultazioni informali con le parti interessate, compresi il settore privato e il terzo settore.

1.3 Sviluppare il concept di progetto ed effettuare una valutazione a priori

Tra i vari aspetti da considerare, bisogna anche valutare:

- Destinazione d'uso futura e sviluppo del concept di progetto: il contenuto (che è la chiave per valutare il potenziale modello PPC);
- Esigenze legate alla destinazione d'uso desiderata: interventi migliorativi del sito richiesti, aspetto finanziario.

⁵⁷ Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3. World Bank, 2017.

1.4 Studio di fattibilità

Nell'ambito dello studio di fattibilità dovrebbe essere svolta un'analisi della possibilità di cooperazione pubblico-privato (PPC), o almeno una prima valutazione di massima. L'analisi delle potenziali forme di PPC, tra cui il partenariato pubblico-privato (PPP) come una delle possibilità per implementare un progetto di rivitalizzazione, deve essere valutata e confrontata con almeno uno degli altri modelli di implementazione. I principi chiave per giustificare la decisione sull'opzione PPP selezionata sono i seguenti (valutazione iniziale):

- Accessibilità.
- Allocazione dei rischi.
- Trattamento contabile.
- Bancabilità.

La decisione finale su come continuare con il progetto dipende in larga misura dalle caratteristiche del progetto stesso: contenuto, dimensioni (in termini finanziari), tecnologia, prevedibilità, flusso di cassa.

CARATTERISTICHE DEL PROGETTO	POTENZIALE APPROCCIO
Nuovi investimenti (grande progetto) e (piccolo) rinnovamento e acquisto di nuove attrezzature e nuova gestione, compresi nuovi contenuti.	Potenziale PPP (investimento + gestione) o PPC (gestione) o investimento pubblico tradizionale.
Nuovi investimenti (piccoli progetti) e (piccolo) rinnovamento e acquisto di nuove attrezzature e nuova gestione, compresi nuovi contenuti.	PPC (gestione) o investimento pubblico tradizionale.
Piccoli lavori di ristrutturazione e acquisto di nuove attrezzature e nuova gestione, compresi nuovi contenuti.	PPC (gestione) o investimento pubblico tradizionale.
Nuova gestione, inclusi nuovi contenuti.	PPC (gestione) o investimento pubblico tradizionale.

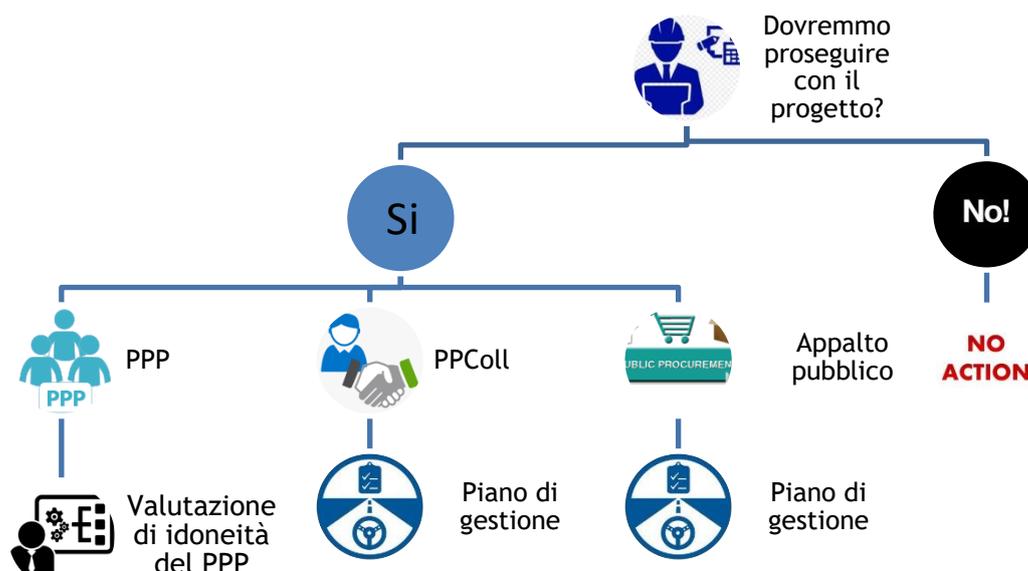
Esistono diverse azioni che si rendono possibili con diversi gradi di PPC:

- progettazione, realizzazione/ristrutturazione e direzione lavori (spazi che necessitano di essere ristrutturati e che saranno poi adibiti a convegni, produzione creativa e culturale, esposizione, area ristorante, uffici, alloggi...);
- gestione generale: esempi e concetti di gestione pubblico-privato del sito;
- gestione del programma:
- gestione delle attività: modalità innovative per mettere in contatto partner pubblici e privati sulla gestione del programma e sul lavoro tecnico (es. Collaborazione con aziende private nell'illuminazione, nel suono, ecc.);
- marketing (es. Collaborazione con aziende private per promuovere attività, cercare partner privati e identificare e coinvolgere i media in un PPP, ecc.);
- gestione delle attività secondarie: l'interesse è quello di includere attività compatibili che si inseriscano nel progetto globale non solo in senso finanziario ma anche in termini di contenuto: negozi, librerie, progetto di *rent a desk*, ristoranti, bar, altri servizi che attraggono una varietà di persone.

Dopo il completamento dello studio di fattibilità, dovrebbe essere presa la decisione seguente:

- Dobbiamo continuare con il progetto: Sì o No?
- Se la risposta è No, non devono essere intraprese ulteriori azioni.
- Se la risposta è Sì: esiste un'opzione per coinvolgere partner privati e quale forma di cooperazione pubblico-privato è la più appropriata? Partenariato pubblico-privato o collaborazione pubblico-privato.
- Se la risposta è No, dovrebbe essere utilizzato l'approccio tradizionale dell'investimento pubblico.

Figura 3: Potenziali decisioni prese dopo il completamento dello studio di fattibilità



Se il partenariato pubblico-privato è un'opzione, l'idoneità del progetto come PPP dovrebbe essere valutata nella fase successiva (valutazione dell'idoneità del PPP e valutazione qualitativa iniziale del *Value for Money* (VfM)) dal titolo: Valutazione dell'idoneità di un progetto per l'appalto attraverso un PPP esaminando le caratteristiche del progetto e le condizioni di contesto.

Visionare: Strumento per la fase preparatoria di un progetto implementato attraverso il PPP, EPEC. <https://www.eib.org/epec/whatwedo/index>

FASE 2: AVVIO DEL PROGETTO

2.1 Preparare il piano di gestione

Il piano di gestione è un documento strategico e di attuazione per i siti del patrimonio culturale. La struttura di base del piano di gestione del progetto, che qui usiamo come termine generico per il documento strategico e di attuazione elaborato per i siti del patrimonio culturale, consiste in 5 momenti chiave:

- Perché? I vostri obiettivi, la visione/scopo dell'operatore del sito rispetto all'edificio del patrimonio culturale. Si riferisce a decisioni strategiche a lungo termine.
- Con chi? I vostri stakeholder. Si riferisce ai quattro gruppi fondamentali di stakeholder per le organizzazioni culturali senza scopo di lucro: comunità, università, affari, amministrazione pubblica.
- Cosa? I vostri servizi/prodotti. Si riferisce ai servizi e ai prodotti che l'organizzazione fornisce, come sono forniti, quali attività chiave sono necessarie e quali sono i loro costi.
- Come? Il vostro modello di entrate. Questo si riferisce alle fonti che l'organizzazione usa per catturare valore e attrarre risorse. Si divide in reddito guadagnato (legato alla missione e non legato alla missione) e reddito contribuito (contributi monetari e non monetari).
- Quando? Piano di implementazione del progetto.

A seconda delle specifiche del progetto, alcune delle sezioni sopra menzionate dovrebbero ricevere maggiore/minore attenzione.

FASE 3: REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

3.1 Selezione del gestore pilota

Nel caso in cui in futuro verrà individuato un gestore del progetto pilota proveniente dal settore privato ed esterno all'ente pubblico (collaborazione pubblico-privato), si dovrebbe individuare in questa fase. La gara per la sua selezione potrebbe essere basata su un piano di gestione e altre informazioni relative al sito del patrimonio culturale (finanziamento del programma, ristrutturazione pianificata dell'edificio, acquisto pianificato dell'attrezzatura...). Gli offerenti dovrebbero fornire una bozza di *business plan* basata sulle informazioni fornite dall'ente locale e un elenco previsionale delle spese.

Nel caso del partenariato pubblico-privato dovrebbero essere seguite queste fasi:

1. Preparazione del progetto (Gestione e pianificazione del processo; Sviluppo del progetto PPP).
2. Appalto del progetto (procedura di gara; contratto di PPP e dettagli finanziari).

Si prega di visionare i seguenti documenti Restaura:

[1. "PPP in progetti per i beni culturali: Linee guida per la pianificazione e la preparazione di progetti per i beni culturali secondo il modello del partenariato pubblico-privato".](#)

[2. "Guida per gli enti locali sul PPP nelle strategie di rivitalizzazione del patrimonio"](#)

3.2 Gestione del programma

Gestione dell'edificio del patrimonio culturale in linea con:

1. Piano di gestione
2. Contratto: in caso di partenariato pubblico-privato o collaborazione pubblico-privato: gestione delle modifiche contrattuali (se necessario), risoluzione controversie.

3.3 Monitoraggio e valutazione costanti

Per poter valutare lo stato di avanzamento del progetto, è necessario stabilire in anticipo il metodo di valutazione della gestione, che deve essere costante nel tempo (semestrale o annuale). Il monitoraggio fornisce alle parti interessate dati e informazioni rilevanti sui progressi o sui ritardi relativi alle attività del progetto pianificate, agli output, ai prodotti finali. Consente all'ente locale di monitorare e gestire la consegna del progetto e gli output dei servizi.

I dati, raccolti nel processo di monitoraggio, forniscono input per la valutazione (interna) intermedia e finale.

6. Lezioni apprese

Alcune lezioni apprese sull'appropriatezza dell'approccio di cooperazione pubblico-privato (PPC) nella rivitalizzazione del patrimonio culturale sono le seguenti:

- La spesa del bilancio pubblico per il settore culturale è in costante diminuzione e i modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) sono spesso visti come possibilità di ottenere mezzi finanziari aggiuntivi.
- Non c'è consenso su come definire il partenariato pubblico-privato (PPP). Non esiste una definizione universalmente accettata di PPP, in quanto non è un approccio "taglia unica" e molti paesi adattano il modello PPP alle loro esigenze specifiche. Non esiste nemmeno un regolamento armonizzato dell'Unione Europea sul PPP. Secondo la definizione utilizzata nei progetti ACT4PPP, SECOND CHANCE e Forget Heritage, il PPP è una forma del più ampio concetto di cooperazione tra settore pubblico e settore privato. I tipi di cooperazione pubblico-privato variano in relazione alla durata degli obblighi, alla complessità dei compiti inclusi, al livello di trasferimento del rischio e all'integrazione di una catena del valore. Le opzioni sono: collaborazione pubblico-privato, partenariato pubblico-privato (PPP), joint venture pubblico-privato. Negli ultimi anni sono nate nuove forme di collaborazione come la Cooperazione Pubblico-Privato-Civica o la Cooperazione Pubblico-Privato-Persone.
- Le donazioni e le sponsorizzazioni dipendono fortemente dagli aspetti commerciali (cioè dalle possibilità di marketing) del progetto. Pertanto, i progetti dovrebbero concentrarsi sull'identificazione di tali aspetti e commercializzarli ai potenziali donatori.
- Una visione e una missione chiare, così come la possibilità di allineare gli interessi dei vari stakeholder nella rispettiva attività culturale, sono di particolare importanza nella ricerca di partner, perché molte attività culturali competono tra loro per l'attenzione delle aziende e dei donatori privati.
- Oltre all'aspetto finanziario, la collaborazione pubblico-privato comprende anche varie forme di attività congiunte legate al programma, come la gestione delle attività culturali e artistiche e il relativo lavoro tecnico, le attività di marketing e le attività secondarie complementari come librerie, ristoranti, bar e vari altri servizi che attirano una varietà di persone. I compiti all'interno di queste attività possono essere separati e quindi assegnati a diversi partner: enti pubblici, aziende private o istituzioni della società civile.

- Vale la pena considerare che il settore privato in un PPC può essere rappresentato da organizzazioni senza scopo di lucro (ad esempio, associazioni), che reinvestono il loro reddito per la realizzazione dei loro obiettivi statutari e non solo per dividere i profitti tra gli azionisti.
- Ogni progetto è molto specifico a causa delle diverse caratteristiche del progetto stesso e del quadro normativo e legale dei rispettivi paesi. Ecco perché ogni partnership deve essere attentamente sviluppata e personalizzata per ogni singolo caso.
- I PPP sono stati utilizzati in una vasta gamma di settori per produrre e fornire diversi tipi di beni e servizi. In tutti i casi, un progetto di PPP costituisce o contribuisce alla fornitura di beni o servizi pubblici; e interessa di norma beni e servizi di lunga durata.
- Gli accordi di PPP sono più complessi degli appalti pubblici convenzionali. Richiedono una preparazione e una pianificazione dettagliata del progetto, nonché una gestione adeguata della fase di appalto per incentivare la concorrenza tra gli offerenti. Richiedono anche un'attenta progettazione del contratto per fissare gli standard di servizio, allocare i rischi e raggiungere un equilibrio accettabile tra i rischi commerciali e i ritorni.
- Il PPP non è una soluzione miracolosa e la sua applicabilità deve essere valutata caso per caso. Bisogna garantire un equilibrio tra gli obiettivi e le esigenze dei partner pubblici e privati, perché gli enti pubblici non hanno obiettivi puramente commerciali e i partner privati sono interessati principalmente al profitto. Ci sono diversi prerequisiti che devono essere presenti, per assicurare che un PPP funzioni.
- Alcuni settori sono più naturalmente adatti al coinvolgimento privato rispetto ad altri (per esempio, l'energia rispetto all'istruzione pubblica).
- Il ciclo del progetto PPP può essere complesso e richiedere molto tempo, impiegando da uno a tre anni per arrivare alla firma del contratto, prima di iniziare la costruzione e le operazioni. Non c'è un rapido raggiungimento dei risultati quando si tratta di PPP. Essi possono portare grandi benefici, ma richiedono tempo, sforzi e investimenti.
- Gli ostacoli tipici dei piccoli PPP sono i costi di transazione relativamente alti. I costi di valutazione, esecuzione e monitoraggio dei progetti infrastrutturali sono sempre alti, quindi il rapporto tra tali costi e i potenziali ritorni non è molto attraente per i finanziatori. All'aumentare delle dimensioni del progetto, i costi di transazione, come percentuale del costo totale del capitale del progetto, diminuiscono. Poiché i costi di transazione non aumentano proporzionalmente al valore del capitale del

progetto, i costi di transazione per i progetti più piccoli sono solitamente più alti di quelli per i progetti più grandi.

- L'implementazione di progetti PPP di successo richiede una notevole capacità amministrativa che può essere garantita solo attraverso un adeguato quadro istituzionale e legale (a livello nazionale e regionale) e una lunga esperienza nell'implementazione di progetti PPP. I progetti PPP dovrebbero essere gestiti in modo efficace al fine di fornire un adeguato rapporto qualità-prezzo. Pertanto, un numero molto limitato di progetti di rivitalizzazione del patrimonio culturale utilizza l'approccio PPP, soprattutto nell'Europa centrale. Si tratta di un approccio impegnativo, di lunga durata e potenzialmente più costoso rispetto ai tradizionali progetti finanziati pubblicamente. I PPP non sono necessariamente una cura magica per i problemi di risorse scarse, di cattiva gestione del patrimonio culturale e la soluzione unica alla sfida affrontata.
- La selezione di un'opzione PPC, specialmente PPP, dovrebbe essere basata su solide analisi comparative, altrimenti i prodotti e i risultati ottenuti non saranno in linea con le previsioni. È importante guardare oltre i semplici costi di finanziamento per capire perché il PPP spesso fornisce più valore al denaro. Un altro modo di pensare al valore è pensare a quali sono i risultati desiderati del progetto.
- È stato dimostrato che esiste una serie di diversi modelli di partenariato, contratto, finanziamento e business che possono essere usati per strutturare un progetto di sviluppo urbano/di patrimonio. Ogni progetto può essere strutturato in modo diverso, al fine di realizzare al meglio e in modo più efficiente gli obiettivi del progetto. Inoltre, i progetti possono essere appaltati in modo diverso a causa della legislazione europea. Inoltre, la legislazione e la regolamentazione specifiche del paese, così come l'assetto istituzionale, avranno un effetto sulla decisione circa il modello di partenariato più adatto per lo sviluppo (urbano).
- Non ci sono quasi mai esempi di enti privati, a parte i proprietari di immobili classificati, che siano responsabili di mantenere i siti del patrimonio culturale in buone condizioni tecniche, soprattutto nei paesi dell'Europa orientale.