



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

### IL CAPO DIPARTIMENTO

#### LINEE GUIDA IN MATERIA DI PARTENARIATO SPECIALE PUBBLICO PRIVATO PER GLI ISTITUTI E I LUOGHI DELLA CULTURA

**Visto** il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, recante «Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

**Visto** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59», e, in particolare, gli articoli 5, 52, 53 e 54;

**Visto** il D.M. 21 febbraio 2018, n. 113 “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i Musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale”;

**Visto** la legge 7 agosto 1990, n. 241 recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;

**Visto** il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;

**Visto** il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice del beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»;

**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modificazioni, recante «Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163»;

**Visto** la nota circolare n. 17461 del 9 giugno 2016 dell'Ufficio Legislativo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo reca indirizzi applicativi in tema di sponsorizzazione dei beni culturali e di partenariato speciale pubblico privato nel campo dei beni culturali;

**Visto** la Circolare n. 45/2019 della Direzione Generale Musei;

**Visto** il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137, recante «Disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione», e, in particolare, l'articolo 10;

**Visto** il decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, ed in particolare gli artt. 134, 8 e 13;

**Visto** il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 marzo 2024, n. 57 recante il Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance ed in particolare l'art. 6:

- comma 1 il quale prevede che il Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale esercita, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, le competenze del Ministero in materia di valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale statale, di fruizione del patrimonio culturale, anche da parte delle persone diversamente abili; di adeguamento del sistema museale nazionale agli standard internazionali; di promozione della conoscenza del patrimonio culturale; di promozione dello



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

sviluppo della cultura; di cura delle collezioni dei musei e luoghi della cultura statali; di coordinamento del sistema museale nazionale;

- comma 5 il quale prevede che al Dipartimento sono inoltre demandate le iniziative volte a favorire la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alle attività di valorizzazione del patrimonio culturale.

- comma 6 il quale prevede che al Dipartimento è demandata la formulazione, in raccordo con gli uffici di diretta collaborazione, di criteri omogenei e priorità relative alla valorizzazione del patrimonio culturale.

- comma 9 il quale prevede che il Dipartimento esercita, inoltre, le competenze in materia di ottimizzazione della gestione del patrimonio culturale e degli Istituti e dei luoghi della cultura statali di cui all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e adotta iniziative per favorire l'incremento della redditività e della capacità di automantenimento finanziario dei citati Istituti e dei luoghi della cultura statali; raccoglie, elabora e diffonde i dati sul patrimonio culturale e sugli Istituti e luoghi della cultura; definisce schemi e modelli giuridici, criteri economici e linee guida operative per la valorizzazione economica del patrimonio culturale, anche in raccordo con le realtà territoriali; elabora, d'intesa con i dipartimenti competenti, parametri modelli di bandi di gara e convenzioni-tipo per l'affidamento dei servizi per il pubblico; cura i diritti patrimoniali immateriali qualitativi e quantitativi, procedure e modelli informatici diretti a valutare la gestione degli Istituti e dei luoghi della cultura statali, in termini di economicità, efficienza ed efficacia, nonché di qualità dei servizi di fruizione e di valorizzazione erogati; esercita, d'intesa con il Dipartimento per l'amministrazione generale, la vigilanza sull'Istituto per il credito sportivo e culturale S.p.A., limitatamente agli interventi in materia di beni e attività culturali. Promuove e favorisce la partecipazione del Ministero ad associazioni, fondazioni, consorzi o società per l'ottimizzazione della gestione del patrimonio culturale e predisponde modelli di bandi di gara e convenzioni-tipo per l'affidamento dei servizi per il pubblico; cura i diritti patrimoniali immateriali.

**Visto** la Legge 1 ottobre 2020, n. 133 recante la Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa (Convenzione di Faro) sul valore del patrimonio culturale per la società, siglata a Faro il 27 ottobre 2005;

**Visto** il decreto della Direzione Generale Musei del 7 Luglio 2021, rep. DG-MU|07/07/2021|DECRETO 650 con il quale è stato costituito un Tavolo Tecnico per l'elaborazione di un documento di indirizzo concernente le "Forme speciali di partenariato pubblico-privato";

**Visto** il decreto ministeriale 5 settembre 2024, n. 270, recante "Articolazione degli uffici dirigenziali e degli istituti dotati di autonomia speciale di livello non generale del Ministero della cultura";

**Visto** l'atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2025 e per il triennio 2025-2027 del Ministero della Cultura in cui si attribuisce la priorità di rafforzare il coinvolgimento dei soggetti privati nei processi di gestione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale attraverso forme innovative di collaborazione pubblico-privato ed in particolare attraverso il ricorso al partenariato speciale pubblico-privato (art. 134 d. Lgs. 36/2023);



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

**Rilevata** la necessità di approvare, in attuazione del richiamato art. 6, comma 9, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 marzo 2024, n. 57, le linee guida operative per la valorizzazione economica del patrimonio culturale ed in particolare delle disposizioni contenute nell'art. 134 comma 1 e 2 del decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023, anche in funzione di coordinamento rispetto a fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati di cui al Codice del beni culturali e del paesaggio (Decreto Legislativo 22 Gennaio 2004, n. 42);

**Sentita** la Direzione Generale Musei;

**Acquisito** il parere dell'Ufficio Legislativo con prot. del Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale N.1970 del 7 Maggio 2025.

**EMANA**

### **LE LINEE GUIDA IN MATERIA DI PARTENARIATO SPECIALE PUBBLICO PRIVATO PER GLI ISTITUTI E I LUOGHI DELLA CULTURA**

Le linee guida sono redatte ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 marzo 2024, n. 57 recante il Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance che attribuisce al Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale (DIVA) le competenze del Ministero in materia di valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale statale, di fruizione del patrimonio culturale, anche da parte delle persone diversamente abili; di adeguamento del sistema museale nazionale agli standard internazionali; di promozione della conoscenza del patrimonio culturale; di promozione dello sviluppo della cultura; di cura delle collezioni dei musei e luoghi della cultura statali; di coordinamento del sistema museale nazionale.



# Ministero della cultura

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

<b>Premessa .....</b>	<b>4</b>
<b>1. LE FONTI NORMATIVE.....</b>	<b>6</b>
1.1 La normativa di riferimento del Partenariato Speciale-	
1.2 Altre fonti normative	
1.3 Sussidiarietà orizzontale	
<b>2. L'INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL PARTENARIATO SPECIALE.....</b>	<b>14</b>
2.1 Il Partenariato speciale come contratto gratuito e il principio dell'autonomia contrattuale	
<b>3. ESAME COMPARATIVO TRA CONCESSIONE DEI SERVIZI CULTURALI E PARTENARIATO SPECIALE.....</b>	<b>17</b>
<b>4. LE CARATTERISTICHE DEL PARTENARIATO SPECIALE.....</b>	<b>19</b>
<b>5. LE ATTIVITA' E I BENI OGGETTO DI PARTENARIATO SPECIALE.....</b>	<b>20</b>
5.1 Le attività di valorizzazione culturale	
5.2 La gestione dei beni culturali	
5.3 I beni culturali	
<b>6. IL PARTENARIATO SPECIALE: IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.....</b>	<b>25</b>
6.1 La procedura	
6.2 L'accordo di partenariato	
6.3 RUP, uffici e organi competenti per i beni di appartenenza statale	
6.4 Organismo di collaborazione	
6.5 Tutela e manutenzione	
6.6 Collaborazione con altri soggetti pubblici e privati	
6.7 Determinazione del canone e delle royalty	
6.8 Trasparenza (Anac e contratti gratuiti)	
6.9 Il ruolo delle Imprese Culturali e la cessione del Marchio	
<b>7. IL PARTENARIATO SPECIALE CON IL TERZO SETTORE.....</b>	<b>40</b>

## Allegato 1. Schema di Avviso

### Glossario

Decreto legislativo del 31 marzo 2023 n. 36  
Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42  
Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117

Codice o Codice dei contratti pubblici  
Codice dei beni culturali  
Codice del Terzo settore



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

### **Premessa**

Il partenariato speciale pubblico-privato in campo culturale è stato introdotto nel d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 adottato in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE ed è stato gradualmente sperimentato in diversi Istituti e luoghi della cultura con alcune significative applicazioni.

Nella dialettica tra pubblico e privato in campo culturale, si sono affermati, negli ultimi anni, alcuni principi ispirati a un nuovo processo di collaborazione tra gli Istituti della cultura e i soggetti privati che hanno innovato profondamente non solo la prassi ma anche il quadro giuridico di riferimento nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale pubblico.

Ai tradizionali istituti, che hanno consentito il coinvolgimento di privati nella gestione del patrimonio culturale o l'affidamento dei servizi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico ad imprese private, si sono affiancati strumenti nuovi dedicati a definire un livello più intenso di cooperazione tra Pubblica Amministrazione, operatori economici privati ed enti non lucrativi.

In particolare, il partenariato speciale pubblico-privato consente di superare le rigidità di alcuni strumenti che regolano il rapporto tra l'Amministrazione Pubblica e i soggetti privati, garantendo il coinvolgimento di quest'ultimi sin dalla fase "ascendente" di programmazione strategica al fine di contribuire - insieme ai soggetti pubblici - alla definizione dei modelli di gestione e di sviluppo del patrimonio culturale. In questa prospettiva viene opportunamente valorizzata una fase di co-progettazione in cui i soggetti privati concorrono insieme ai soggetti pubblici a definire **un piano di valorizzazione dei beni culturali** oggetto di partenariato e a individuare le azioni esecutive necessarie per attuarlo. Questo consente di attenuare la separazione tra la definizione delle strategie di valorizzazione e la fase di gestione e applicazione degli indirizzi strategici, garantendo il coinvolgimento dei privati per costruire politiche pubbliche condivise in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale.

Con l'adozione delle presenti Linee Guida si forniscono indirizzi applicativi utili per facilitare il ricorso al Partenariato Speciale Pubblico Privato (d'ora in avanti Partenariato Speciale) disciplinato dall'art. 134 comma 2 del d. lgs. n. 36/2023 e dall'art. 89, comma 17, del d. lgs. n. 117/2017.

L'istituto è stato oggetto di precedenti interventi del Ministero della Cultura: la Nota Circolare del 9 giugno 2016 dell'ufficio legislativo del MIBACT e il documento di indirizzo concernente le "Forme speciale di partenariato pubblico-privato" elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

istituito nel 2022 presso la Direzione generale Musei, finalizzato all'elaborazione di un documento di indirizzo concernente le "Forme speciale di partenariato pubblico-privato".

Nella stesura del presente testo si è tenuto conto delle sperimentazioni avvenute e delle innovazioni normative introdotte dal D. Lgs 36/2023.

Alle Linee Guida è allegato uno schema di Avviso Pubblico che costituisce un punto di riferimento nella definizione ed elaborazione delle procedure, fermo restando che ogni istituto dovrà adeguare gli atti alle specifiche esigenze locali, tenuto conto della varietà per tipologia e contesto delle realtà presenti sul territorio nazionale.

Le presenti Linee Guida non esauriscono pertanto tutte le ipotesi di applicazione del partenariato speciale e a fronte di eventuali innovazioni, normative e/o interpretative e di prassi, se ne terrà debitamente conto ai fini del suo aggiornamento.

### **1. LE FONTI NORMATIVE**

#### **1.1 La normativa di riferimento del Partenariato Speciale.**

##### **Art. 134 d. lgs.-36/2023 - Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato**

1. Per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo.

2. Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 8.

3. Resta fermo quanto previsto ai sensi dell'articolo 106, comma 2-bis, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

##### **Art. 8 d. lgs. 36/2023 - Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito**



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

1. Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

#### **Art. 13 d. lgs. 36/2023 - Ambito di applicazione**

1. Le disposizioni del codice si applicano ai contratti di appalto e di concessione.
2. Le disposizioni del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai **contratti a titolo gratuito**, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto.
5. L'affidamento dei contratti di cui al **comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico**, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.

#### **Articolo 1 d. lgs. 36/2023 - Principio del risultato.**

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei **principi di legalità, trasparenza e concorrenza**.
2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità.
3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.
4. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per:
  - a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;
  - b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

#### **Allegato I.1 d. lgs. 36/2023**

#### **Articolo 2. Definizioni dei contratti.**

- g) «contratti a titolo gratuito», i contratti in cui l'obbligo di prestazione o i sacrifici economici direttamente previsti nel contratto gravano solo su una o alcune delle parti contraenti;

#### **Art. 2 d. lgs. 36/2023 - Principio della fiducia**



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.
2. Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e **l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici**, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.
3. Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.
4. Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.

#### **Art. 3 d. lgs. 36/2023 - Principio dell'accesso al mercato**

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei **principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.**

#### **1.2 Altre fonti normative e la Circolare 2016**

La disciplina del partenariato speciale è stata adottata in attuazione della legge delega gennaio 2016, n. 11, recante “Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 [.....]”, in cui è stato previsto il riordino e la semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, tenendo conto della particolare natura di quei beni e delle peculiarità delle tipologie degli interventi, prevedendo altresì modalità innovative per le procedure di appalto relative a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi, nel rispetto delle disposizioni di tutela previste dal



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

codice del beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti.

Diversi e ripetuti sono stati i tentativi compiuti dal legislatore per introdurre norme “speciali” finalizzate a individuare modalità innovative, e diverse dalle procedure ordinarie, in materia di contratti relativi a beni culturali.

L’art. 12 del decreto legge 8 agosto 2013, n. 91 recante “Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo” esortava il Ministero ad individuare “forme di coinvolgimento dei privati nella valorizzazione e gestione dei beni culturali”, così come in tema di concessioni d’uso dei beni culturali il legislatore è intervenuto con gli artt. 303, 304 e 305 della Legge 30 Dicembre 2004 n. 311 e con le “concessioni di valorizzazione” di cui all’articolo 3-bis del d. l. 25 Settembre 2001, n. 351 (convertito in legge 23 Novembre 2001, n. 410).

Ed è proprio in attuazione delle disposizioni sopra richiamate, e in particolare della Legge 30 Dicembre 2004 n. 311, che il Ministero, al fine di potenziare il servizio di apertura alla pubblica fruizione e di valorizzazione di immobili culturali non adeguatamente valorizzati ricorrendo a nuove forme di cooperazione pubblico-privato, ha emanato il d. m. 6 Ottobre 2005 per la concessione in suo a privati privi di fine di lucro di immobili del demanio culturale.

È però nel Codice dei contratti pubblici del 2016 (D. Lgs 50/2016) che viene introdotta una norma diretta a individuare una forma speciale di cooperazione pubblico-privato ben distinta dalle procedure ordinarie contemplate dallo stesso Codice e diretta a disciplinare una fattispecie nuova di coinvolgimento dei privati. L’innovazione profonda rappresentata dal partenariato speciale è il **richiamo esplicito alla partecipazione dei privati a tutte le dimensioni del patrimonio culturale**: recupero, restauro, manutenzione, ricerca, fruizione, gestione e valorizzazione.

Con la nota del 9 giugno 2016 dell’ufficio legislativo viene proposta una lettura che conferma il carattere “aperto” della norma destinata a “riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell’esperienza e delle buone pratiche che potranno essere avviate e sperimentate nella concreta operatività degli uffici”.

L’Ufficio Legislativo sancisce che si tratta di una tipologia di partenariato del tutto speciale e molto diversa da quella comune disciplinata negli artt. 180 e seguenti del Codice dei contratti pubblici e “ancorché di tipo contrattuale e non istituzionale (nel senso che non dà luogo alla costituzione di un apposito soggetto fondazionale o associativo di cui al Libro I del Codice civile, ma resta a livello di



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

**rapporto convenzionale di durata**), il partenariato in questione può assumere una maggiore strutturazione quasi-organizzativa nello svolgimento del rapporto, sotto il profilo della previsione di appositi **comitati o tavoli tecnici** (o cabine di regia o steering committee) a composizione mista o paritetica con il partner privato cui è demandato il monitoraggio o l'indirizzamento della fase esecutiva. L'istituto può trovare spazio anche in relazione agli accordi di valorizzazione dei beni culturali pubblici previsti dall'articolo 112 del codice di settore, volti a definire le politiche strategiche di sviluppo culturale (eventualmente rimettendone l'attuazione a soggetti, appositamente costituiti, aventi funzione di cabina di regia) oppure diretti a regolare, anche con la partecipazione dei privati interessati, servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione di beni culturali".

Come meglio chiarito al punto 2.1, il Codice dei contratti pubblici vigente (D. Lgs 36/2023) intensifica il carattere speciale dell'istituto collocandolo tra i **contratti a titolo gratuito**.

### **Il Codice dei beni culturali e del paesaggio - d. lgs n.42/2014**

Il Codice dei beni culturali fissa i principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale e promuove a più riprese la partecipazione dei privati "singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale" (art. 6 del d. lgs n.42/2014).

In particolare nell'art. 111 viene previsto che alle attività di valorizzazione intese come costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati ai quali viene riconosciuta nello svolgimento di tali attività il perseguimento di **finalità di solidarietà sociale**. Concetto questo ribadito sia nel D. Lgs. 460/97, recante la disciplina delle Onlus, in cui all'attività di promozione della cultura e dell'arte veniva riconosciuta una immanente finalità di solidarietà sociale sia nel D. Lgs. 117/2017 in cui l'attività di valorizzazione del patrimonio culturale viene considerata attività di interesse generale.

Anche le disposizioni contenute nei commi 5 e 9 dell'art. 112 del Codice dei beni culturali sono dirette a disciplinare i casi in cui soggetti, pubblici e privati, pongono in essere o collaborano all'esercizio di attività volte alla valorizzazione culturale.

Sebbene l'art. 115 del Codice dei beni culturali sembra restringere la gestione indiretta, attuata mediante il coinvolgimento dei privati, alle sole forme concessorie o riconducibili agli appalti dei servizi, è nella struttura del Codice che si trae una complessiva tendenza favorevole al coinvolgimento dei privati nella fase di fruizione e valorizzazione dei beni culturali.



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

### **La Convenzione di Faro (comunità patrimoniale) – COE (STCE n°199-2005)**

La Convenzione di Faro, recepita in Italia nel 2020 (L. 133/2020), ha riconosciuto “che ogni persona ha il diritto, nel rispetto dei diritti e delle libertà altrui, ad interessarsi al patrimonio culturale di propria scelta, in quanto parte del diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, diritto custodito nella Dichiarazione universale delle Nazioni Unite dei diritti dell'uomo (1948) e garantito dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966)”. Tale riconoscimento ha come corollario l’incoraggiamento alla partecipazione delle comunità nella gestione e nella cura del patrimonio culturale.

La Convenzione di Faro integra e consolida i precedenti strumenti del Consiglio d’Europa per la protezione delle opere architettoniche e archeologiche degli Stati membri. Sottolinea gli aspetti importanti del patrimonio in relazione ai diritti umani e alla democrazia e promuove una più ampia comprensione del patrimonio e delle sue relazioni con le comunità e la società. Lo fa riconoscendo che oggetti e luoghi sono importanti in virtù di ciò che le persone attribuiscono loro, dei valori che rappresentano e del modo in cui questi possono essere compresi e trasmessi ad altre persone. Affinché ciò accada, è di fondamentale importanza il coinvolgimento volontario di organizzazioni o enti non governativi per fornire opportunità di partecipazione ai giovani, attraverso l’educazione e la ricerca (articoli 11, 12, 13 della Convenzione).

La Convenzione di Faro enfatizza importanti aspetti del patrimonio culturale in relazione ai diritti umani e alla democrazia. Promuove una più ampia comprensione del patrimonio e delle sue relazioni con le comunità e la società e incoraggia i cittadini a riconoscere l’importanza di oggetti e siti del patrimonio culturale attraverso i significati e i valori che questi elementi rappresentano. Essa offre una prospettiva per coinvolgere persone e comunità nei processi decisionali e di gestione relativi al contesto del patrimonio culturale in cui operano e si evolvono le diverse parti interessate, e promuove un approccio integrato, unendo iniziative legate all’identità culturale, al paesaggio naturale e agli ecosistemi biologici.

Nella visione della Convenzione, la partecipazione dei cittadini rivitalizza la società, rafforza la democrazia e promuove la coesistenza per una migliore qualità della vita.

È utile richiamare i principi contenuti nella parte III, art. 11 in cui le organizzazioni pubbliche vengono sollecitate:

- a) a promuovere un approccio integrato e bene informato da parte delle istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli;



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

- b) a sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile;
- c) a sviluppare metodi innovativi affinché le autorità pubbliche cooperino con altri attori;
- d) a rispettare e incoraggiare iniziative volontarie che integrino i ruoli delle autorità pubbliche;
- e) ad incoraggiare organizzazioni non governative interessate alla conservazione del patrimonio ad agire nell'interesse pubblico.

**Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2025 e per il triennio 2025-2027 (DM 12 del 21/01/2025)**

**Priorità III: Valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale, nonché promozione dello sviluppo della cultura.**

Rafforzare il coinvolgimento dei soggetti privati nei processi di gestione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale attraverso forme innovative di collaborazione pubblico-privato ed in particolare **attraverso il ricorso al partenariato speciale pubblico-privato (art. 134 d.Lgs. 36/2023)**.

### **1.3 Sussidiarietà orizzontale**

La sussidiarietà orizzontale costituisce una importante innovazione istituzionale nella regolazione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed organismi privati.

Il principio, introdotto nella Carta costituzionale nel 2001 (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ha attraversato un lungo e complesso iter di attuazione.

L'esigenza, avvertita nelle moderne democrazie, di vitalizzare l'azione pubblica attraverso una partecipazione diretta delle comunità e dei soggetti che la rappresentano è un tema profondamente contemporaneo che interroga non solo il ruolo dello stato e delle amministrazioni pubbliche ma incrocia il tema della partecipazione come asse principale per conservare e sostenere la coesione sociale.

L'attuazione della sussidiarietà orizzontale ha trovato, sul piano normativo, diversi ambiti di applicazione. È però con la riforma del Terzo settore che il legislatore individua alcuni strumenti specifici per disciplinare l'azione sussidiaria.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Il Titolo VII del Codice del Terzo settore (D. Lgs 117/2017) è dedicato interamente ai rapporti tra enti del terzo settore (d'ora in poi ETS) ed enti pubblici e prevede che in attuazione dei principi di sussidiarietà le pubbliche amministrazioni (d'ora in poi anche P.A.), nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nelle attività di interesse generale, assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento.

L'art. 56 del Codice del Terzo settore è invece dedicato alle Convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

Il Codice del Terzo settore prevede anche altri strumenti di cooperazione pubblico-privato: in particolare le previsioni contenute negli articoli 70 e 71 riferite alla concessione degli immobili agli enti del terzo settore compresi gli immobili culturali, e all'art. 89 comma 17, che disciplina il partenariato speciale pubblico-privato in ambito culturale.

Nella sentenza della Corte Costituzionale del 26 giugno 2020, n. 131 le organizzazioni del terzo settore sono state individuate come soggetti abilitati, per legge e in coerenza col disposto costituzionale, a svolgere un'attività di interesse generale non in contrapposizione ma in armonia con l'azione del sistema pubblico: “È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria **procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria**, strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale (...).

Il Decreto del Ministero del Lavoro n. 72/2021, contenente le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, descrive la cornice anche procedimentale della collaborazione pubblico-privata e chiarisce che “il CTS muove dalla considerazione che le finalità perseguite dagli ETS siano fra loro omogenee (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) e distinte da quella lucrativa e che le loro attività siano convergenti con quelle svolte dalla P.A. (attività di interesse generale): ne discende, quindi, la non automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambio sinallagmatico, e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS. In tal modo, l'amministrazione pubblica sarà posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS”.



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Siamo di fronte a un **principio** secondo il quale **l'azione del sistema pubblico** per lo svolgimento di attività di interesse generale è **ben più ampio del perimetro della Pubblica Amministrazione** in senso stretto, e dunque tali azioni ben possono essere perseguite anche attraverso la partecipazione dei privati.

In questo contesto in cui viene promosso il **coinvolgimento attivo** dei privati, **il partenariato speciale, in quanto finalizzato alla valorizzazione dei beni culturali, attività a cui viene riconosciuta oggettivamente una finalità di solidarietà sociale**, rappresenta a tutti gli effetti una applicazione degli strumenti sussidiari attraverso i quali i privati possono concorrere efficacemente allo svolgimento di attività di interesse generale mediante forme di partenariato pubblico-privato.

## **2. L'INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL PARTENARIATO SPECIALE**

### **2.1 Il Partenariato speciale come contratto gratuito e il principio dell'autonomia contrattuale**

La disposizione è contenuta nel Titolo III rubricato "I contratti nel settore dei beni culturali".

Con la disciplina contenuta nell'art. 134 del D. Lgs 36/2023 (d'ora in poi anche Codice) si è consolidato non solo il carattere speciale dell'istituto ma in particolare la sua estraneità alle norme del partenariato pubblico-privato disciplinato dagli artt. 174 e ss. del Codice lasciando all'autonomia contrattuale il compito di tipizzare la disciplina.

L'art. 134 comma 2 individua una forma speciale di partenariato pubblico-privato in ambito culturale e prevede procedure semplificate per l'individuazione di partner privati da parte della Amministrazioni pubbliche per le attività di recupero, restauro, manutenzione programmata, gestione, apertura alla pubblica fruizione e per la valorizzazione di beni culturali. Tali procedure possono essere analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall' articolo 8.

La norma va letta nel contesto più ampio delle altre disposizioni contenute nel Codice stesso, nonché di quelle che regolano la disciplina del procedimento amministrativo.

Il primo comma dell'art. 134 prevede che per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, **l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti**, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del Codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Allo stesso tempo il comma 3 della disciplina in esame richiama quanto previsto dall'art. 106, comma 2-bis, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ai sensi del quale, per i beni diversi da quelli in consegna al Ministero, la concessione in uso è subordinata all'autorizzazione del Ministero, rilasciata a condizione che il conferimento garantisca la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo. Con l'autorizzazione possono essere dettate prescrizioni per la migliore conservazione del bene.

La relazione illustrativa, nel commentare l'articolo 134, specifica la collocazione dei partenariati speciali nell'ambito del genus dei contratti gratuiti: “La disposizione, corrispondente all'attuale art. 151, si occupa della collaborazione tra pubblico e privato nello svolgimento di attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, di regola svolte nelle forme della sponsorizzazione e del partenariato. Il riferimento alla “valorizzazione” dei beni culturali, oltre che alla loro tutela, contenuto nel comma 1, risponde ad una sollecitazione in tal senso della dottrina. Nella formulazione proposta, queste forme di collaborazione vengono ricondotte dal comma 1, tramite rinvio alla disciplina comune, all'ampia categoria dei contratti gratuiti recepita nel Codice (v. art. 8, comma 1)”.

La definizione di tali contratti, mutuata dalla disciplina civilistica e dalla prassi giurisprudenziale, è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. g) dell'Allegato I.1 al Codice: sono contratti a titolo gratuito quelli per i quali “l'obbligo di prestazione o i sacrifici economici direttamente previsti nel contratto gravano solo su una o alcune delle parti contraenti”.

Allo stesso tempo l'articolo 13 comma 2 prevede che le disposizioni del Codice **non si applicano** ai contratti esclusi, ai contratti attivi e **ai contratti a titolo gratuito**, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto.

Dall'esame congiunto delle disposizioni si ricava espressamente che i contratti gratuiti propriamente intesi e le forme speciali di partenariato, comprese le sponsorizzazioni, **non rientrano nel perimetro della disciplina dei contratti pubblici** fermo restando l'applicazione dei principi generali di cui agli articoli 1,2 e 3 del Codice per i contratti gratuiti in grado di produrre utilità economiche, anche in forma indiretta, al partner privato.

Nella relazione illustrativa si afferma, la distinzione, “ben nota alla letteratura civilistica, tra onerosità, gratuità economicamente interessata e liberalità, rilevante ai fini delle diverse conseguenze che ne derivano in punto di applicazione della procedura di gara”.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Per le donazioni non si prevedono obblighi di gara mentre i “contratti gratuiti economicamente interessati soggiacciono ai c.d. principi generali e non all’intera disciplina del Codice”.

I contratti gratuiti sono dunque contratti atipici che per l’amministrazione sono **finanziariamente non onerosi - cioè non comportano un’uscita finanziaria** – fermo restando la possibilità di generare un interesse economico attivo per gli operatori privati per la cui selezione è dunque necessario rispettare i principi generali del Codice.

La non onerosità è qui da intendersi come assenza di sinallagmaticità: le eventuali risorse impiegate dall’Amministrazione nelle attività di valorizzazione e di tutela dei beni culturali non possono configurarsi, nell’ambito del partenariato speciale, né come trasferimento al partner privato né come corrispettivo a qualsiasi titolo dell’attività svolta dall’operatore privato. Questo non esclude che l’Amministrazione possa, nel perseguimento delle sue finalità pubbliche, disporre di risorse per qualificare i processi di valorizzazione, fruizione e tutela dei beni ad essa afferenti, concedendo innanzitutto l’uso dei beni oggetto di valorizzazione e assumendo alla propria competenza, in particolar modo, gli interventi di restauro, tutela e manutenzione programmata. Si tratta dunque di configurare, nell’ambito della prospettiva delineata dalla Corte Costituzionale (sentenza 131/2020), una forma particolare di aggregazione di risorse pubbliche e private, senza che questo possa in alcun modo delineare non solo una corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata ma anche un qualunque trasferimento di risorse finanziarie che vanificherebbe il carattere gratuito del contratto.

Il principio di autonomia contrattuale, di cui al comma 1 dell’art. 8, riconosce alla pubblica amministrazione una generale capacità negoziale, salvo i divieti previsti dalla legge nonché la possibilità di ricevere “per donazione beni e prestazioni rispondenti all’interesse pubblico *senza obbligo di gara*”.

Nella relazione illustrativa al Codice viene evidenziato “che si sancisce il principio di autonomia contrattuale, recependo una costante giurisprudenza (cfr. Cass. Sez. Un. 12 maggio 2008, n. 11656), che riconosce alla pubblica amministrazione una generale capacità negoziale, salvo i divieti previsti dalla legge. È ormai pacifico, infatti, che il principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi non si estende ai contratti, per i quali vige l’opposto principio di atipicità (art. 1322 c.c.)”.

Si tratta di un principio espresso nell’art. 1, comma 1 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, per il quale la pubblica amministrazione dispone di autonomia contrattuale ed è dunque legittimata all’uso della veste privatistica, valorizzando con ciò la capacità negoziale della pubblica amministrazione.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Siamo di fronte ad “una norma aperta” in grado di accogliere le molteplici e complesse attività di valorizzazione dei beni culturali attuate con il concorso finanziario o operativo di soggetti privati.

La possibilità di elaborare forme speciali di partenariato consente agli enti di perseguire gli interessi pubblici connessi ai beni culturali con una significativa autonomia, mediante schemi contrattuali non tipizzati che permettono di gestire le notevoli e complesse dimensioni del patrimonio culturale in modo flessibile adeguando gli interventi alle specificità del patrimonio e delle singole istituzioni che lo amministrano.

In particolare si delinea la prospettiva di valorizzare il patrimonio non fruito o in disuso attraverso modalità inedite e in grado di mobilitare in varie forme le risorse private per accrescere il livello di conservazione e valorizzazione dei beni culturali. Le Amministrazioni pubbliche conservano e tendenzialmente accrescono la loro capacità di vigilanza e di orientamento sui processi di conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni culturali e, ai privati, è concessa la possibilità di contribuire in termini gestionali attraverso forme flessibili di collaborazione orientate in ogni caso ad ampliare il livello di fruizione pubblica del patrimonio culturale.

### **3. ESAME COMPARATIVO TRA CONCESSIONE DEI SERVIZI CULTURALI E PARTENARIATO SPECIALE**

Per meglio comprendere la natura dell'istituto è utile effettuare una analisi comparativa tra partenariato speciale e concessione dei servizi.

L'istituto concessorio risente fortemente dell'influsso esercitato dal diritto comunitario in materia ed è disciplinato nell'ordinamento italiano come un contratto a titolo oneroso in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi riconoscendo a titolo di corrispettivo il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi stessi.

L'istituto della concessione ha avuto applicazione nell'ambito dei beni culturali a partire dall'introduzione dei servizi aggiuntivi ad opera del decreto-legge 14 novembre 1992, n. 433, conv. in legge 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey). Si è trattato di un istituto sottoposto a diverse revisioni e per quanto riguarda la concessione dei servizi aggiuntivi, disciplinato dall'art. 117 del Codice dei beni culturali, il contenuto è riferito all'esecuzione di prestazioni onerose fornite da un



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

concessionario all'interno di un luogo di cultura e aggiuntive rispetto all'offerta culturale istituzionalmente garantita.

I servizi richiamati dall'art. 117 Codice dei beni culturali sono i seguenti:

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

L'istituto concessorio pur configurandosi come forma di cooperazione tra pubblico e privato presenta caratteristiche che lo rendono divergente dall'istituto del partenariato speciale.

La concessione realizza una forma di esternalizzazione dei servizi per il pubblico, i quali possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria e il cui ambito applicativo ricade strettamente nelle attività sopra elencate e in cui il contributo del privato è confinato alla mera gestione dei servizi, rimanendo il capo al soggetto pubblico la definizione e l'attuazione delle attività di valorizzazione culturale.

Si tratta di una forma di collaborazione pubblico-privato che esclude dunque una cooperazione che travalichi l'erogazione dei singoli servizi e che per essere attuata deve essere in grado di adeguate dimensioni gestionali e di un numero di visitatori sufficiente per remunerare l'operatore privato.

Il ricorso allo strumento concessorio, come modello prevalente di rapporto pubblico-privato nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale, ha impedito di attivare forme di collaborazione destinate a valorizzare e a rendere fruibili beni culturali sotto-utilizzati o addirittura in disuso che afferiscono a Istituti estranei alle grandi direttrici turistiche, anche in virtù di una modesta o inesistente sostenibilità economica, e allo stesso tempo ha, in molte circostanze, rallentato lo sviluppo delle attività di valorizzazione culturale anche negli Istituti autonomi e di maggiori dimensioni. Fenomeno questo generato anche dalla sovrapposizione di servizi standardizzabili, ed esclusi dal perimetro dei servizi culturali come la biglietteria, e destinati ad essere gestiti e



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

aggiudicati attraverso il ricorso alle procedure ordinarie contenute nel Codice dei contratti pubblici, con le attività di valorizzazione culturale. Questa sovrapposizione ha finito per impoverire in taluni casi proprio le attività di valorizzazione.

La standardizzazione dei servizi preclude la possibilità di rispondere adeguatamente alle esigenze specifiche delle singole realtà, in particolare quelle che insistono su contesti meno attrattivi.

Il partenariato speciale è invece “un processo di sviluppo condiviso”, una relazione duratura la cui **dimensione progettuale** riguardante uno o più beni del patrimonio culturale della Nazione è senz’altro predominante, ancorché coniugata con lo scopo di creare una sostenibilità sia socio-culturale che economica. In quest’ottica, l’iniziativa del partenariato con privati ed enti del terzo settore riveste una particolare importanza perché si pone l’obiettivo di dare concreta attuazione al principio generale (di rango costituzionale) della sussidiarietà, in un campo, quello del patrimonio culturale, la cui specificità, anche di tipo giuridica, pone problemi gestionali trasversali e multidisciplinari, a cui spesso si aggiungono criticità strutturali connesse alla mancanza di risorse.

Il partenariato speciale realizza una relazione collaborativa: esso non riguarda la mera esecuzione di attività in cui i privati si limitano a fornire specifici servizi a fronte di un corrispettivo ma prevede che i partner privati affianchino i decisori pubblici condividendo con essi scopi, strategie, attività; in secondo luogo prevede che ciò avvenga per le finalità più varie, compreso la valorizzazione di interi luoghi, particolarmente quelli sottoutilizzati o inibiti alla fruizione.

Nella concessione acquista un ruolo centrale la definizione dei servizi messi a gara mentre nel partenariato speciale la centralità è attribuita al **progetto di rifunzionalizzazione o di valorizzazione** di un bene attuata mediante una strategia innovativa in grado di definire un piano di attività flessibili e adattabili nel tempo in cui la Pubblica Amministrazione conserva il controllo degli obiettivi, delle attività di valorizzazione, dei tempi di attuazione in un clima di collaborazione con il soggetto privato.

La finalità generale, dunque, alla base dei partenariati speciali, è l’individuazione di azioni condivise orientate alla valorizzazione dei beni culturali e attuata attraverso il coinvolgimento diretto dei privati.

#### **4. LE CARATTERISTICHE DEL PARTENARIATO SPECIALE**

Le principali caratteristiche del Partenariato Speciale sono le seguenti:



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

- a) Procedure semplificate;
- b) Forma di gestione che consente di cogliere la grande eterogeneità che caratterizza gli Istituti e i luoghi della cultura e di corrispondere alle specifiche esigenze di ogni Istituto;
- c) Possibilità di adeguare e innovare l'attuazione del progetto sulla base degli esiti che derivano dalla prassi;
- d) Possibilità di estendere la valorizzazione economica degli Istituti e sperimentare forme innovative di merchandising e di cooperazione economica con il mondo delle Imprese culturali;
- e) Coinvolgimento dei privati, a prescindere dalla loro dimensione o forma giuridica, nella gestione non solo delle attività di valorizzazione ma nella gestione di interi beni affidando ad essi, non l'erogazione di un singolo servizio, ma la gestione del bene stesso;
- f) Promozione della connessione tra istituzioni pubbliche (enti locali, scuole, università, articolazioni del Ministero etc.) e soggetti privati per orientare in modo sinergico la loro azione nei processi di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.
- g) Carattere gratuito del contratto e assenza di onerosità finanziaria per la Pubblica Amministrazione

## **5. LE ATTIVITA' E I BENI OGGETTO DI PARTENARIATO SPECIALE**

### **5.1 Le attività di valorizzazione culturale**

La formulazione dell'art. 134, comma 2, del d. Lgs 36/2023 risulta più estesa di quella contenuta nel precedente Codice dei contratti pubblici (D. Lgs 50/2016). Le attività di recupero, restauro, manutenzione programmata, gestione, apertura alla pubblica fruizione e valorizzazione, per le quali è possibile attivare forme di partenariato speciale pubblico-privato, riguardano i beni culturali nella loro interezza e dunque sia quelli **immobili che quelli mobili**.

Per meglio descrivere più specificamente le attività è utile richiamare l'art. 6 del Codice dei beni culturali il quale individua al comma 1 le attività di valorizzazione come quelle dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

La sentenza della Corte Costituzionale 9/2004, nel delineare le funzioni e i compiti di valorizzazione, fa riferimento al comma 3 dell'art. 152 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, successivamente abrogato dal Codice dei beni culturali, che qui appare utile richiamare per il suo carattere descrittivo. In particolare la valorizzazione comprendeva le attività concernenti: «a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo».

Si tratta di attività che possiamo integralmente considerare nell'ampio perimetro delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale alla cui realizzazione possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati.

Esse coincidono in buona parte con le attività di accoglienza per il pubblico e di assistenza culturale elencati nel comma 2 dell'art. 117 del Codice dei beni culturali orientate ad aumentare la conoscenza e la fruizione del patrimonio culturale che costituiscono un punto di riferimento per individuare il contenuto della cooperazione con organismi pubblici e privati attuabile mediante il ricorso al partenariato speciale.

E' altrettanto evidente che le attività di valorizzazione potranno essere declinate alla luce dell'evoluzione che lo stesso concetto di valorizzazione ha assunto negli ultimi anni.

Le politiche pubbliche di gestione dei beni culturali non possono oggi prescindere dalla necessità di coinvolgere nei processi di valorizzazione gli attori pubblici e privati attivi nell'ambito dell'arte contemporanea, dell'editoria, dello spettacolo dal vivo, del design, dell'innovazione tecnologica, dell'artigianato artistico e in generale dell'intero settore culturale e creativo. Così come non è possibile ignorare i processi di innovazione sociale scaturiti dall'esigenza di includere, in una prospettiva nuova, inclusiva, moderna le comunità e i grandi temi che le attraversano come la



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

povertà educativa, la globalizzazione, il cambiamento climatico, le discriminazioni, la parità di genere, l'accessibilità, il digital divide, la sostenibilità ambientale.

Il limite che lo svolgimento di tali attività incontra è rintracciabile nell'integrazione con le attività di fruizione del bene culturale e dunque al pieno godimento dei beni da parte della collettività.

Se dunque le attività che concorrono alla valorizzazione e alla fruizione dei beni culturali rientrano pienamente nel campo applicativo del partenariato speciale si deve altresì **escludere che l'istituto in commento possa trovare applicazione in relazione ad attività estranee alla valorizzazione di beni culturali** come i servizi di vigilanza, bigliettazione, pulizia e gli altri servizi strumentali che restano assoggettati alle procedure ordinarie previste dal Codice dei contratti pubblici.

A suffragio di quanto sopra asserito si fa presente che la norma rientra nel Titolo III della parte VII del Capo I del D. lgs 36/2023 rubricato "I contratti nel settore dei beni culturali".

È attribuito un carattere speciale al partenariato pubblico-privato di cui all'art. 134 del D. lgs 36/2023 proprio in virtù del campo specifico di applicazione della norma. Quello che rileva ai fini applicativi sono dunque le attività, esplicitamente richiamate nel dettato normativo, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione **di beni culturali senza possibilità di estenderle ad altre e diverse fattispecie.**

E' inoltre possibile affermare che nell'ambito applicativo del partenariato speciale pubblico privato rientrano anche le attività di conservazione, restauro, recupero, manutenzione programmata, ricerca scientifica e chiaramente di gestione nella misura in cui esse siano orientate alla fruizione e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

La finalità della norma è infatti riconducibile in forma esplicita alla promozione, fruizione e valorizzazione dei beni culturali.

**Le attività che non si configurano come attività di valorizzazione culturale o che non concorrono direttamente alla qualificazione dei servizi per il pubblico, ma costituiscono attività propedeutiche alla gestione dei luoghi della cultura, come ad esempio i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria prima richiamati, dovranno seguire le procedure di appalto o concessione disciplinati dal Codice dei contratti pubblici.**

Trattandosi di un contratto gratuito per la pubblica amministrazione, e in quanto tale escluso dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici (cfr. art. 13 D Lgs 36/2023), e sottoposto a un



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

particolare regime di semplificazione delle procedure amministrative, si ritiene che la sua applicazione non possa essere oggetto di interpretazioni estensive.

### **5.2 La gestione dei beni culturali**

L'applicazione del partenariato speciale non si limita solo alle attività di valorizzazione sopra descritte ma esso può trovare attuazione, in particolare per i beni in disuso o sottoutilizzati, ai casi in cui il bene necessita, per renderlo fruibile, di un progetto gestionale e culturale nel suo complesso. Nell'ambito del Codice manca ogni riferimento alla gestione dei beni culturali, che compare solo nella locuzione "forme di gestione", cui è intitolato l'art. 115 del Codice. La gestione viene dunque intesa come gestione delle attività di valorizzazione ad iniziativa pubblica senza che ci sia un esplicito richiamo alla gestione dei beni culturali unitariamente considerati in cooperazione con i soggetti privati.

E' evidente che il legislatore, nella formulazione della norma dedicata al partenariato speciale, abbia voluto includere tutte le dimensioni che caratterizzano il patrimonio culturale al fine di superare alcune rigidità che in passato hanno limitato la partecipazione dei privati. A riprova di ciò, alle attività tradizionali di conservazione, recupero, valorizzazione e fruizione il legislatore ha incluso anche il concetto di gestione dei beni culturali, che può essere inteso, secondo la definizione contenuta in un precedente testo legislativo (art. 148, lett. d) del d.lgs. 112/1998), come **ogni attività diretta**, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione.

L'affidamento della gestione dei beni culturali nella loro interezza per finalità di valorizzazione ai soggetti privati è stata disciplinata da diverse disposizioni normative.

Il riferimento è alle concessioni degli immobili culturali per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro di cui agli artt. 303, 304 e 305 della Legge 30 Dicembre 2004 n. 311 e del d. m. 6 Ottobre 2005 e al più recente art. 71 comma 3 del D. Lgs 2017.

Gli articoli 303, 304 e 305 della Legge 30 Dicembre 2004 n. 311 prevedono che i beni culturali immobili dello Stato, delle regioni e degli enti locali, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a soggetti privati con pagamento di un canone fissato dai competenti organi. Il concessionario si



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

impegna a realizzare a proprie spese gli interventi di restauro e conservazione indicati dal predetto ufficio. La norma prevede infine che dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per il restauro entro il limite massimo del canone stesso. Il concessionario è obbligato a rendere fruibile il bene da parte del pubblico con le modalità e i tempi stabiliti nell'atto di concessione o in apposita convenzione unita all'atto stesso. L'individuazione del concessionario avviene mediante procedimento ad evidenza pubblica.

Norma di analogo tenore è quella contenuta nel Codice del Terzo Settore (art. 71). Anche in questo caso la concessione d'uso è finalizzata alla realizzazione di un **progetto di gestione del bene** che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione.

Le concessioni d'uso degli immobili culturali extra-codicistiche di cui alla Legge 30 Dicembre 2004 n. 311 e le concessioni richiamate nel Codice del Terzo settore hanno in comune con il partenariato speciale la circostanza che ad essere oggetto di valorizzazione sia il **bene nella sua interezza** a differenza della ratio ispiratrice della valorizzazione codicistica che configura la valorizzazione come processo di supporto esterno degli operatori privati alla gestione pubblica del bene.

Nel partenariato speciale, a differenza degli strumenti concessori sopra citati, il bene culturale affidato in gestione resta pienamente nel perimetro dell'azione pubblica mentre al privato vengono affidati compiti operativi di gestione in un quadro condiviso di fruizione e valorizzazione del bene.

Nell'ambito del partenariato speciale si realizza pertanto, tra parte pubblica e privata, un'azione sinergica, una comunione di scopo, che consente di co-progettare e parametrare non solo i servizi ma le scelte strategiche e gestorie inerenti la valorizzazione del bene culturale sia nella fase di implementazione del progetto che nella fase di esecuzione.

Il progetto di valorizzazione che il privato è chiamato a realizzare, assumendo la gestione del bene culturale, comprende tutte le attività organizzative necessarie per garantire la fruizione del bene compresi tutti i servizi di accoglienza e di fruizione i quali potranno essere erogati mediante l'apposizione di una apposita tariffazione necessaria per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione (si veda a tal proposito l'Avviso Pubblico del Parco archeologico dei Campi Flegrei per la gestione di Piscina Mirabilis [https://pafleg.authorityonline.eu/index.php?option=com\\_content&view=category&id=93&Itemid=260](https://pafleg.authorityonline.eu/index.php?option=com_content&view=category&id=93&Itemid=260)).



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

### **5.3 I Beni culturali**

Per completare l'analisi del perimetro applicativo del partenariato speciale è necessario precisare la nozione di beni culturali alla cui valorizzazione la norma è destinata.

La protezione giuridica dei beni culturali riconosciuta dall'ordinamento è imperniata sul valore culturale del bene che include l'oggetto materiale nella sua estrinsecazione fisica e la funzione culturale e sociale del bene. La norma intende favorire la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali includendo tutte le **azioni, le parti e le strutture che sono funzionali al perseguimento degli obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale**. A titolo esemplificativo sono inclusi tutti i beni, i terreni, gli spazi, le collezioni afferenti ai luoghi della cultura (art. 101 del Codice dei beni culturali).

Il bene culturale è dunque oggetto di protezione giuridica nella sua unitarietà e risulta inscindibile dalle varie componenti fisiche che lo racchiudono.

In questa prospettiva il partenariato speciale pubblico-privato è diretto a garantire alla collettività il godimento ampio ed effettivo dei beni e le attività in esso previste dovranno essere finalizzate alla **fruizione collettiva dei beni culturali**.

Nell'ambito del partenariato speciale sono infine incluse tutte le attività di valorizzazione delle collezioni e dei beni culturali mobili a prescindere dal contenitore che li ospitano.

## **6. IL PARTENARIATO SPECIALE: IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

### **6.1 La procedura**

Il partenariato speciale, nella nuova formulazione offerta dal Codice dei contratti pubblici, rappresenta una delle possibili forme che possono assumere i contratti gratuiti nell'ambito delle attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali.

Ai fini del procedimento amministrativo la norma va esaminata in raccordo con le previsioni di cui all'articolo 13 comma 2 del D. Lgs. 36/2023, il quale stabilisce che le disposizioni del Codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto e al comma 5 dello stesso articolo in cui si stabilisce che l'affidamento dei contratti, di cui al comma 2, che offrono opportunità di



## Ministero della cultura

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del Codice.

I principi che si rendono dunque applicabili al procedimento in esame sono il principio del risultato, il principio della fiducia e il principio di accesso al mercato.

In particolare quest'ultimo impone il rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Nella sostanza il Codice delinea nell'ambito dei contratti gratuiti una diversa graduazione a cui corrisponde sul piano applicativo anche un diverso livello di trasparenza amministrativa: i contratti, caratterizzati da *animus donandi* o che abbiano comunque carattere di gratuità e in cui l'erogazione è sorretta da spirito di liberalità e non sia accompagnata da alcun obbligo posto a carico del soggetto destinatario dell'erogazione, non sono sottoposti ad alcuna procedura pubblica. I contratti gratuiti, economicamente interessati, che generano un interesse economico attivo per il partner privato, esplicito o latente, sono assoggettati ai principi di trasparenza e imparzialità orientati al rispetto della *par condicio competitorum* tra i contraenti.

In sintesi, i partenariati speciali pubblico-privato, che attribuiscono utilità economiche, anche indirette, al partner privato, dovranno seguire un procedimento amministrativo, articolato nelle seguenti fasi:

- predisposizione del progetto di valorizzazione;
- avvio al procedimento;
- nomina di un Responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990;
- redazione del documento progettuale o allegato prestazionale;
- pubblicazione dell'Avviso;
- svolgimento dell'attività istruttoria;
- conclusione del procedimento;
- coprogettazione esecutiva;
- stipula dell'accordo di partenariato speciale.

L'Amministrazione è chiamata ad analizzare, in un quadro di sostenibilità e tenendo dunque conto delle risorse organizzative e finanziarie a disposizione, il modello di gestione idoneo agli obiettivi strategici di valorizzazione. In particolare, il ricorso al partenariato speciale deve essere preceduto da una fase di analisi in cui emergono i bisogni dell'Amministrazione e l'eventuale necessità di perseguirli attraverso una forma di cooperazione con i privati in cui si attribuisce rilevanza non alla



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

mera esecuzione di un servizio ma alla condivisione e attuazione di un progetto di valorizzazione del bene. A tal fine è necessario effettuare una ricognizione che tiene conto del contesto, degli obiettivi di valorizzazione, del flussi dei visitatori, delle attrazioni turistiche, dei collegamenti e della mobilità, della sostenibilità economica dell'iniziativa, della possibilità di attivare sinergie con altri attrattori culturali, della numerosità degli operatori potenzialmente disponibili ad attivare forme di cooperazione orientate alla valorizzazione dei beni culturali, delle risorse economiche attivabili da altri soggetti pubblici e privati. Nell'ambito di questa fase, inoltre, va effettuata una valutazione delle compatibilità d'uso con le necessità di tutela, e definiti, per quanto possibile, livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione, in conformità a quanto stabilito nel DM 113/2018.

Tale fase istruttoria può derivare dall'attuazione del piano strategico predisposto dall'Istituto o potrà essere formalizzata in un progetto di valorizzazione finalizzato ad individuare le modalità di gestione dei beni culturali in consegna e deve, in ogni caso, essere esplicitata nelle determinazioni assunte per l'avvio del procedimento.

Dopo questa fase istruttoria, l'Istituto deve perimetrare le attività di valorizzazione che saranno oggetto del procedimento di partenariato speciale e che confluiranno nel **documento progettuale** da allegare all'Avviso pubblico.

Nel documento progettuale dovranno essere definiti i contenuti del futuro rapporto contrattuale tra il partner e l'Amministrazione.

Esso illustra in dettaglio:

- a) le finalità del progetto di valorizzazione;
- b) tutti gli elementi necessari per una compiuta definizione tecnica ed economica dell'oggetto del partenariato speciale, con una dettagliata descrizione degli interventi di valorizzazione (giornate e orari minimi di apertura alla pubblica fruizione; disposizioni d'uso e d'accesso del bene; capienza massima; modalità di visita al sito etc.);
- c) i contenuti principali della proposta partenariale che l'operatore privato è chiamato a formulare con la descrizione e l'inquadramento storico-culturale del luogo;
- d) la descrizione degli spazi messi a disposizione dell'Amministrazione anche con l'ausilio di elaborati grafici;
- e) le modalità di esecuzione delle attività.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Le attività oggetto di partenariato speciale possono riguardare anche attività quali la ricerca scientifica applicata alla tutela o alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Il progetto di valorizzazione e l'elaborazione del documento progettuale potranno essere condotti da un "coordinatore" (che può essere il RUP o l'organo competente), che progetta e conduce, anche attraverso il contributo di esperti, le analisi e cura il documento.

In caso di carenza nell'organico di figure professionali con competenze specifiche, l'Amministrazione potrà procedere con appositi incarichi a supporto dell'intera procedura o di parte di essa.

L'amministrazione, cui il bene è affidato, ricorre ad un procedimento di evidenza pubblica mediante pubblicazione di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di partner privati (ma anche organismi pubblici, se opportuno) per specifici interventi, diretti a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali.

La pubblicazione dell'avviso è disposta, con determina a contrarre.

La determina, esplicherà i presupposti normativi e le ragioni del ricorso alla forma speciale di partenariato, ovvero i motivi in forza dei quali si è propeso per tale soluzione organizzativa, in luogo della gestione diretta o di altre forme di affidamento a terzi in ossequio all'obbligo generale di motivazione dei provvedimenti amministrativi.

L'avviso:

- a) definisce l'oggetto e gli obiettivi da perseguire;
- b) descrive la procedura e le modalità di individuazione del partner;
- c) indica la durata del partenariato, proporzionata agli obiettivi dell'amministrazione proponente, al tipo di attività e ad eventuali investimenti del partner privato, e le principali indicazioni organizzative in ordine alle modalità decisionali del partenariato, con l'intento di procedere alla progettazione delle attività insieme ai partner;
- d) indica i luoghi oggetto dell'intervento e gli obblighi assicurativi in capo al partner;
- e) reca i requisiti minimi di ammissibilità dei proponenti, e quelli utili ad attestare una adeguata esperienza, organizzazione e solidità in merito agli impegni e alle obbligazioni da assumere, in modo sufficientemente preciso da permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito della soluzione richiesta e decidere se partecipare alla procedura;
- f) descrive i contenuti minimi dell'accordo di partenariato;



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

- g) descrive gli obiettivi e le modalità di funzionamento dell'organismo di collaborazione;
- h) descrive i criteri di valutazione per l'individuazione del partner;
- i) indica i termini ultimi per la ricezione delle proposte;
- l) contiene la denominazione e l'indirizzo dell'organo responsabile delle procedure di ricorso;
- m) contiene altre eventuali informazioni.

In aggiunta, l'avviso può riportare, per quanto già possibile e disponibile:

- a) le specifiche tecniche per le attività di tutela, gestione, valorizzazione, le prescrizioni e gli standard per la fruizione, la programmazione delle necessità di conservazione dell'immobile, che comprenda la manutenzione ordinaria;
- b) la individuazione di lotti funzionali e prestazionali, soprattutto per interventi di tutela e manutenzione, con sintetiche indicazioni preliminari in ordine alla descrizione dell'intervento da realizzare, alla disciplina urbanistica, a dati metrici, ad eventuali requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori, a prescrizioni di progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture, alla direzione dei lavori e alle operazioni di accettazione o collaudo.

La suddivisione in lotti può essere funzionale anche al reperimento delle risorse finanziarie, che sia il partner privato che il partner pubblico sono in grado di ottenere nel corso dell'attuazione del partenariato, anche mediante il ricorso a bandi pubblici, sponsorizzazioni, donazioni, Artbonus, crowdfunding culturale, 5xmille, sostegni con corrispettivi erogati da soggetti pubblici o privati;

- c) i livelli della progettazione da sviluppare e i relativi tempi di svolgimento, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento;
- d) lo stato dei luoghi con le relative indicazioni di tipo urbanistico, catastale, la sussistenza di vincoli e dichiarazioni di interesse pubblico di ogni tipo, gli elaborati grafici e descrittivi disponibili, indicando quelli da redigere;
- e) le relazioni tecniche già disponibili e quelle ritenute necessarie e da acquisire;
- f) altri requisiti di progetto eventualmente disposti dalla legislazione tecnica vigente;
- g) eventuali prescrizioni nel caso siano previsti lavori, anche in relazione alla pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica vigente ove pertinenti, nonché eventuali codici di pratica progettuale, procedure tecniche integrative o specifici standard tecnici che l'amministrazione debba o intenda porre a base della progettazione dell'intervento, anche in considerazione di eventuali regole e norme tecniche vigenti;



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

h) l'eventuale previsione del radicamento di tutti i proponenti sul territorio, anche avvalendosi, se opportuno, di altri soggetti con cui presentarsi in raggruppamento;

All'Avviso dovrà essere allegato un modello di domanda di partecipazione e delle annesse dichiarazioni.

Qualsiasi operatore economico, che possieda i requisiti disposti, può formulare una domanda di partecipazione allegando la **proposta partenariale** in risposta all'avviso entro un termine stabilito.

Data la natura dell'operazione, per presentare la proposta partenariale non è necessaria alcuna garanzia provvisoria, come definita dall'art. 117 del D.lgs. 36/2023.

La proposta partenariale, con riferimento alle attività oggetto del partenariato, deve contenere, al minimo, gli elementi e i contenuti richiesti nel documento progettuale, per consentire di analizzare le soluzioni progettuali proposte sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, e sotto il profilo tecnico ed economico.

La proposta reca in particolare:

1. la relazione illustrativa con inquadramento generale e descrizione dei luoghi;
2. l'esplicitazione degli obiettivi condivisi;
3. le indicazioni di massima delle caratteristiche degli interventi, articolati in servizi, forniture e lavori, e classificati per finalità di:
  - apertura al pubblico, con analisi della domanda e dell'offerta attuali ed attese;
  - valorizzazione, con analitica descrizione e cronoprogramma delle attività proposte, ed esplicita indicazione dell'impatto positivo ed innovativo sul territorio in termini di:
    - a) miglioramento della fruizione del bene pubblico interessato dall'intervento;
    - b) contributo allo sviluppo sociale ed economico delle comunità di riferimento, con particolare riguardo alle giovani generazioni;
    - c) attivazione di processi inclusivi e aperti alle comunità di riferimento, e aumento della fruibilità e della funzione sociale dello spazio;
    - d) capacità di contribuire in maniera innovativa ai bisogni del territorio e di innescare nuove relazioni e collaborazioni sociali;
    - e) conservazione, manutenzione, restauro, con proposta di disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici;
4. la descrizione di massima degli allestimenti degli spazi;



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

5. il quadro economico di progetto nel quale dovranno essere rappresentati i risultati economici attesi per gli anni di attività, la sostenibilità economico-finanziaria del progetto (a tal fine può essere allegato anche un modello di piano economico finanziario da compilare a cura dei proponenti per rendere più agevole la comparabilità delle diverse proposte);
6. il cronoprogramma delle attività;
7. la modalità di monitoraggio, aggiornamento e verifica continua;
8. il piano di comunicazione.

Per individuare il partner, l'amministrazione sottopone direttamente alla **valutazione di apposita commissione**, la verifica dell'adeguatezza delle proposte e l'identificazione, sulla base dei criteri di valutazione previsti nell'avviso, della proposta progettuale migliore con il cui proponente, singolo o raggruppato, si può procedere alla stipula dell'accordo di partenariato; qualora la proposta sia solo una, essa può essere "liberamente negoziata" dal RUP, che può proporre la stipula dell'accordo di partenariato nel rispetto dei contenuti essenziali dell'avviso e dei termini essenziali del rapporto.

L'avvio della procedura e l'eventuale presentazione di proposte di partenariato speciale non determina un obbligo di accoglimento in capo all'Istituto il quale è sempre chiamato ad effettuare la valutazione circa la congruità delle proposte rispetto agli interessi pubblici perseguiti.

La valutazione delle proposte presentate è in ogni caso effettuata secondo le indicazioni recate dall'avviso, e potrà essere rivolta a misurare e apprezzare, nel rispetto delle caratteristiche e dei vincoli, la qualità delle proposte, e riguardare i principali elementi della collaborazione partenariale, quali, a titolo di esempio:

- Qualità e coerenza progettuale;
- Chiarezza nella definizione degli obiettivi, dei relativi output e delle modalità di monitoraggio;
- Capacità del progetto di avere un impatto positivo sul territorio, di migliorare il bene pubblico interessato dall'intervento, di contribuire allo sviluppo sociale, economico ed occupazionale delle comunità di riferimento;
- Capacità del progetto di attivare le giovani generazioni, di favorire processi inclusivi e aperti alle comunità di riferimento e di aumentare la fruibilità, l'accessibilità nella sua accezione più ampia (fisica, cognitiva e sensoriale) e la funzione sociale dello spazio;
- Valore innovativo del progetto, in riferimento ai bisogni del territorio, alle relazioni e alle collaborazioni sociali;



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

- Capacità del progetto di migliorare la sostenibilità territoriale ed ambientale e di ridurre i rischi da pericoli naturali ed antropici;
- Congruità e sostenibilità del piano economico-finanziario;
- Congruità tra le attività ed il piano dei costi;
- Corretta articolazione del piano dei costi e coerenza con gli obiettivi e attività proposte;
- Capacità del progetto di essere sostenibile nel tempo, di avere prospettive di continuità e sviluppo futuro e di essere replicabile;
- Capacità di effettuare investimenti o di partecipare al progetto con risorse aggiuntive.

Trovando applicazione i principi del procedimento di cui alla legge n. 241/1990, l'iniziativa può essere anche di parte e, dunque, attivata da uno o più soggetti privati.

In questo caso i privati non possono limitarsi ad una mera richiesta, rivolta all'Amministrazione competente, affinché attivi un procedimento di partenariato speciale, ma la proposta deve avere un contenuto tale da consentire almeno la valutazione della sua fattibilità.

Come già specificato nella Nota Circolare del 2016 la proposta di partenariato speciale non determina un obbligo di accoglimento e quindi di pubblicazione dell'avviso sul sito del Ministero.

Il responsabile del procedimento dell'amministrazione cui il bene è affidato valuta la consistenza e l'interesse della proposta, svolgendo l'istruttoria nel modo più completo possibile; all'esito, qualora ritenga che la proposta possa essere vagliata, può invitare il proponente ad apportarvi le modifiche necessarie, senza le quali non può esservi approvazione, ed in tal caso sottopone il progetto all'organo competente, il quale non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria se non indicandone la motivazione (art. 6, co. 1, lett. e), L. 241/1990).

Qualora l'organo competente ritenga che la proposta non possa essere accolta, comunica i motivi ostativi all'accoglimento al proponente il quale, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, ha il diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti, del cui eventuale mancato accoglimento è dato conto nella motivazione dell'eventuale atto conclusivo di diniego (art. 10-bis, co. 1, L. 241/1990).

Prima di respingere una proposta, l'amministrazione deve valutarne i contenuti progettuali; se tuttavia la proposta è inammissibile o palesemente carente o inattendibile, la procedura può concludersi con un atto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento all'elemento di fatto o al punto di diritto ritenuto risolutivo (art. 2, co. 1, L. 241/1990).



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Qualora invece venga valutato positivamente, l'organo competente dispone la pubblicazione della comunicazione dell'avvenuto ricevimento della proposta, esclusivamente sul sito internet dell'Istituto, con apposito avviso.

Ad esito della valutazione l'Amministrazione avvia la "co-progettazione" con il partner individuato. In tale fase è possibile procedere all'elaborazione di un progetto esecutivo condiviso con il partner, anche con l'ausilio di un apposito gruppo di lavoro tecnico di supporto.

Questa fase non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto ma esclusivamente modalità attuative, e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner.

### **6.2 L'accordo di partenariato**

Il principio di autonomia contrattuale espressamente richiamato dal legislatore consente di definire accordi sulla base delle specifiche esigenze dell'Istituto con rilevanti elementi di discrezionalità, fermo restando il rispetto dei contenuti determinati nell'Avviso pubblico e nei documenti della procedura, attuata ai sensi della L. n. 241/1990.

L'accordo di partenariato reca i seguenti contenuti minimi:

- a) le finalità dell'accordo di partenariato;
- b) l'attività oggetto dell'accordo di partenariato, con ripartizione tra i partner delle rispettive obbligazioni, ivi compresa l'assicurazione per rischi da responsabilità civile per la copertura degli eventuali danni a persone o cose che si potessero verificare nell'espletamento delle prestazioni;
- c) la tipologia dei rapporti di lavoro;
- d) i luoghi delle prestazioni;
- e) la durata dell'accordo partenariale;
- f) la disciplina organizzativa del partenariato, in particolare quella relativa all'Organismo di collaborazione
- g) gli obblighi e modalità di gestione;
- h) le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza;
- i) le condizioni di risoluzione dell'accordo;
- j) la disciplina dell'uso dei marchi e segni distintivi;



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

k) le clausole con le quali le parti convengono esplicitamente che le opere, ivi compresi prodotti digitali, da chiunque realizzate in attuazione dell'accordo, restano acquisite a titolo originario al patrimonio dell'ente.

Si rammenta che, anche se non esplicitamente disposto, ai sensi di legge “per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato” (art. 11, co. 4, L. n. 241/1990).

### **6.3 RUP, uffici e organi competenti per i beni di appartenenza statale**

Ai fini del corretto svolgimento delle operazioni di promozione, costituzione e conduzione del partenariato speciale è necessario identificare i soggetti responsabili della procedura.

Negli uffici del Ministero dotati di autonomia speciale, il responsabile unico del procedimento (RUP), è individuato dal Direttore, secondo il proprio ordinamento; in questo caso le decisioni e gli atti provvedimenti e negoziali di promozione e costituzione del partenariato, ivi compresa la determina a contrarre, la determina alla stipula e la sottoscrizione dell'accordo di partenariato, spettano, su proposta del RUP, all'organo competente, il Direttore, che provvede alla sottoscrizione dell'accordo di partenariato previa deliberazione del consiglio di amministrazione, dandone notizia al Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Gli uffici dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale non generale danno notizia anche alla Direzione Generale Musei.

### **6.4 Organismo di collaborazione**

I connotati distintivi del partenariato speciale prevedono sul piano operativo una organizzazione peculiare, che può essere incentrata su un organismo di confronto, di collaborazione, che realizza una deliberazione condivisa tra i partner, per definire indirizzi, approvare e aggiornare programmi, piani e progetti, assumere decisioni strategiche, appianare eventuali divergenze.

Nell'Organismo di collaborazione viene effettuata la valutazione e la definizione delle più efficienti condizioni operative e gestionali ai fini dell'avanzamento delle attività e delle eventuali esigenze di programmazione di nuove o complementari attività, o conseguenti ad imprevisti.

All'Organismo compete la valutazione di tutte le modifiche che si rendono necessarie al progetto esecutivo per adeguare costantemente nel modo più efficace le attività agli obiettivi del



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

partenariato; è, inoltre, la sede in cui vengono discusse le criticità applicative dell'accordo e gli strumenti necessari per rimuovere gli ostacoli che si presentano nella fase di attuazione dell'accordo.

L'accordo di partenariato definisce la composizione dell'Organismo di collaborazione, le modalità per la sua convocazione, per il suo funzionamento, e per l'assunzione delle deliberazioni; pare evidente che ad esso debba poter partecipare il funzionario con le competenze di Direttore del bene o luogo culturale implicato, ed è ragionevole che possa presiederne i lavori; vi parteciperà, poi, una persona o più persone designate da ciascun partner, e, a seconda dei contenuti dell'accordo, potranno farne parte, in forma stabile o invitati di volta in volta, altri funzionari in ragione della specificità delle competenze interessate, nonché esperti e collaboratori designati delle parti, concordemente o disgiuntamente.

Ad esso spetta di deliberare in ordine:

- a) alla programmazione annuale relativamente agli aspetti prioritari delle attività, alla progettazione di ogni livello, alla pianificazione di dettaglio delle attività oggetto del partenariato, e ai loro aggiornamenti;
- b) alla organizzazione delle attività;
- c) alla verifica del corretto svolgimento delle attività medesime, alle revisioni e agli interventi correttivi;
- d) alla valutazione degli obiettivi traguardati e degli impatti prodotti;
- e) alla valutazione di ampliamento soggettivo della compagine partenariale nel caso emergessero esigenze, durante lo svolgimento del partenariato, di ricorrere a competenze o risorse (anche di tipo finanziario) utili allo sviluppo delle attività;
- f) alla estensione di attività non programmate nella fase iniziale, compresa la valorizzazione di altri siti assegnati all'Istituto;
- g) a tutte le attività utili, come definite dall'accordo di partenariato.

L'Organismo di collaborazione può avere motivo di ricercare adeguate forme di partecipazione e coinvolgimento di ulteriori agenti pubblici e privati, in particolare quelli del territorio, interessati e in grado di fornire collaborazione al progetto di valorizzazione e agli obiettivi strategici del Partenariato Speciale. L'accordo può perciò prevedere la consultazione e il confronto con sedi ed organismi di partecipazione e consultazione, già attivi sul territorio o appositamente costituiti.



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

### **6.5 Tutela e manutenzione**

Le decisioni riguardanti la protezione, la conservazione, il restauro, la manutenzione programmata, gli interventi straordinari ed urgenti, sono riservate agli organi competenti, e qualora sia stato concordato, ed i partner ne posseggano requisiti e capacità, il partenariato può agire in attuazione degli interventi necessari, per la programmazione esecutiva dei quali può esprimersi l'organismo di collaborazione.

La manutenzione programmata, in particolare, può essere oggetto di specifica attività sperimentale, in collaborazione con idonei soggetti di ricerca ed esperti.

### **6.6 Collaborazione con altri soggetti pubblici e privati**

Le università e i centri di ricerca possono avere ruoli importanti in diverse fasi del partenariato; il Codice dei beni culturali, inoltre, già prevede la collaborazione in ordine alle attività di conservazione, catalogazione, livelli di qualità della valorizzazione, promozione di attività di studio e ricerca, ecc., inoltre le università, a loro volta, hanno assunto negli ultimi decenni compiti di "terza missione" per il trasferimento di conoscenze e tecniche sul territorio.

Per garantire sostenibilità economica al progetto si può procedere in accordo con le **fondazioni** di origine bancaria, ai sensi dell'art. 121 del d. lgs. 42/2004 o fondazione filantropiche o altri enti pubblici interessati a sostenere, attraverso contributi erogati ai partner privati, i processi di valorizzazione culturale, territoriale e sociale.

Le fondazioni di origine bancaria, in particolare, possono essere coinvolte mediante le convenzioni previste dall'art. 121 Codice dei beni culturali, per concorrere al sostegno economico finanziario dell'operazione con proprie risorse.

### **6.7 Determinazione del canone e delle royalties**

Per i locali concessi al partner privato, strumentali per l'esecuzione delle attività, l'Amministrazione potrà determinare l'eventuale canone d'uso.

L'Amministrazione, inoltre, dovrà definire il livello delle royalty applicate sui proventi realizzati dall'operatore privato.

Il partner trattiene l'intero incasso derivante dalla vendita dei servizi per il pubblico (accompagnamento nel sito, accoglienza del pubblico, proventi da manifestazioni ed eventi culturali, visite guidate, servizi educativi, strumenti di supporto alla visita, proventi da



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

somministrazione, proventi da bookshop, merchandising, mostre immersive etc ), versando all'Amministrazione una royalty espressa come percentuale sul monte incassi (al netto di IVA), derivanti dalla vendita dei servizi/prodotti.

L'Amministrazione, nella determinazione di tali importi, dovrà tener conto della sostenibilità economica dell'iniziativa e della natura gratuita del contratto che si sostanzia nell'assenza di trasferimenti di risorse finanziarie all'operatore privato: la **sostenibilità dell'iniziativa deriva pertanto esclusivamente dagli introiti realizzati nello svolgimento delle attività di valorizzazione.**

Laddove l'Istituto concede la gestione di un bene culturale al partner privato, questo potrà incamerare gli introiti derivanti dalle attività di accoglienza, accompagnamento, servizi educativi e in generale tutti i proventi inerenti alle attività di valorizzazione retrocedendo all'Amministrazione le royalty previste nei documenti della procedura pubblica.

Per la determinazione del canone dei locali impiegati per l'esecuzione specifica di attività economiche, si ritiene che si possa tenere conto della metodologia elaborata dall'OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate) il quale ha previsto un sistema di indagine del mercato immobiliare orientato alla definizione di un intervallo di quotazioni in cui più probabilmente ricade il valor medio delle unità immobiliari riconducibili a una tipologia edilizia in una determinata zona omogenea comunale.

Esprimere i valori di mercato attraverso un intervallo di quotazioni è motivato, da un lato dall'esigenza di tener conto dell'elevata eterogeneità del patrimonio edilizio e del relativo mercato, presente anche per una stessa tipologia edilizia all'interno di una zona omogenea, dall'altro dalla necessità di assicurare la sufficiente rappresentatività dei valori.

Al valore così determinato devono essere applicati dei coefficienti di ragguaglio che tengono conto, a titolo esemplificativo, dei seguenti elementi:

- le finalità delle attività realizzate;
- la quadratura degli spazi;
- il livello di pregio dell'Istituto e degli spazi messi a disposizione;
- lo stato di conservazione dell'immobile;
- i requisiti di centralità dell'immobile rispetto alle strutture urbane;
- il livello dei servizi di trasporto urbani ed extraurbani e dei collegamenti viari;
- la presenza di attrezzature, commerciali, terziarie, ecc.;



## Ministero della cultura

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

- gli investimenti richiesti al partner privato;
- il flusso dei visitatori;
- i costi di manutenzione a carico del partner privato;
- l'utilizzo esclusivo/non esclusivo delle aree;

I criteri seguiti nella determinazione del canone dovranno essere descritti nella determinazione assunta dall'organo competente.

### 6.8 Trasparenza (Anac e contratti gratuiti)

Nel Comunicato del Presidente Anac del 5 giugno 2024 recante Indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alla disciplina dell'affidamento dei contratti a titolo gratuito viene sottolineato che: “L'esclusione dei contratti a titolo gratuito dalla disciplina del Codice dei contratti riconosce senza dubbio la centralità della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti ad agire anche in autonomia negoziale e l'importanza della razionalizzazione delle procedure di gara. Deve restare comunque alta la soglia di attenzione circa i requisiti che deve possedere l'operatore economico che si trova a contrarre, seppure senza oneri per la stazioni appaltante, con la pubblica amministrazione e che dovranno essere dalla stessa debitamente verificati”.

L'Anac ritiene, in armonia con quanto evidenziato ampiamente nelle presenti Linee Guida, che i contratti esclusi, i contratti attivi e i “contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno, anche indiretto”, pur essendo espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti siano, comunque, affidati in applicazione dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, rispettivamente declinati dagli artt. 1, 2 e 3 del Codice dei contratti.

L'*intentio legis* di semplificare gli affidamenti, razionalizzare le risorse e liberalizzare le procedure non può dirsi incondizionata, dovendo trovare, comunque, applicazione i principi generali, anche di matrice europea, che regolano l'operato delle stazioni appaltanti nel settore dell'evidenza pubblica e dell'utilizzo di risorse pubbliche.

Dovranno pertanto applicarsi i principi di **legalità, trasparenza, e concorrenza**, desumibili dagli artt. 1, 2 e 3 del Codice, espressamente richiamati dal comma 5 dell'art. 13, nonché dall'obbligo generale di **motivazione dei provvedimenti amministrativi** di cui all'art. 3 della legge generale sul procedimento amministrativo (l. 241/1990).



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Le amministrazioni dovranno pertanto accertare **la sussistenza dei requisiti a contrattare in capo all'affidatario**, della par condicio degli offerenti, dell'adeguatezza della prestazione resa e dell'insussistenza di potenziali **conflitti di interesse** con l'operatore economico.

Resta pertanto in essere il divieto assoluto di contrattare con operatori economici, anche nel caso di affidamento di contratti a titolo gratuito, secondo le disposizioni di cui agli artt. **94 e 95 del Codice**. Alle stesse considerazioni si giunge in riferimento ai soggetti portatori di potenziali conflitti di interesse. Viene inoltre ribadita dall'Anac la necessità da parte dell'Amministrazione di tenere in debita considerazione **la competenza, l'affidabilità e l'adeguatezza dell'operatore economico** in relazione alla prestazione da eseguire, in favore dell'amministrazione, **a titolo gratuito**.

Occorre, pertanto, esplicitare le ragioni dell'affidamento negli atti propedeutici allo stesso (quali ad esempio le decisioni di contrarre), verificando ex ante la complessiva validità della prestazione offerta, anche se a titolo gratuito, nonché l'assenza di conflitti di interesse, anche al fine di evidenziare in termini generali l'interesse pubblico sotteso alla prestazione resa e l'effettivo **vantaggio conseguito dalla stazione appaltante per effetto della stessa**.

Ai fini della trasparenza, per i contratti gratuiti non trovano piena applicazione le regole della trasparenza di cui al combinato disposto degli artt. 37 d.lgs. 33/2013 e 28 d.lgs. 36/2023. Al fine di rendere conoscibile l'operato e le attività realizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici negli specifici ambiti a cui i contratti gratuiti si riferiscono (cfr. il Comunicato del Presidente del 24 maggio 2024) ANAC raccomanda, in linea con quanto previsto nel presente documento, di garantire **la trasparenza** mediante la pubblicazione in "Amministrazione trasparente" sottosezione "Bandi di gara e contratti", secondo un criterio di compatibilità dei seguenti dati: struttura proponente; oggetto dell'accordo/affidamento; affidatario/assegnatario; importo ed estremi della decisione di dare avvio alla procedura o atto di analogo tenore (oppure, anziché i soli estremi del provvedimento, il documento integrale).

### **6.9 Il ruolo delle Imprese Culturali e la cessione del Marchio**

La Legge 27 dicembre 2023, n. 206 (cosiddetta Made in Italy) ha istituito all'art. 25 **la qualifica delle Imprese Culturali e Creative**. Si tratta di **sogetti privati che indipendentemente dalla forma giuridica, svolgono in via esclusiva o prevalente una o più delle seguenti attività: ideazione, creazione, produzione, sviluppo, diffusione, promozione, conservazione, ricerca, valorizzazione e gestione di beni, attività e prodotti culturali o attività economiche di supporto, ausiliarie o**



## *Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

*comunque strettamente funzionali all'ideazione, creazione, produzione, sviluppo, diffusione, promozione, conservazione, ricerca, valorizzazione o gestione di beni, attività e prodotti culturali.*

Con il Decreto 402 del 28 Ottobre 2024 il **Ministero della Cultura** ha disciplinato le **modalità e le condizioni** per il riconoscimento della qualifica di **Impresa culturale e creativa**.

Si tratta di un provvedimento destinato a perimetrare i soggetti operanti in campo culturale e che testimonia l'intento del legislatore di identificare e sostenere il ruolo dei soggetti privati anche attraverso l'adozione di un Piano nazionale strategico per la promozione e lo sviluppo delle imprese culturali e creative che avrà l'obiettivo di favorire lo sviluppo del settore e individuare strategie di coordinamento tra le amministrazioni pubbliche competenti nell'ambito culturale.

In questa prospettiva il partenariato speciale può rappresentare un efficace strumento per rafforzare il livello di **cooperazione pubblico-privato con i soggetti operanti in ambito culturale**. Analoga misura tesa a rafforzare la relazione tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati è la previsione contenuta nell'art. 22 della Legge 27 dicembre 2023, n. 206 la quale, con l'obiettivo di valorizzare e tutelare il patrimonio culturale del Paese, **concede agli Istituti e i luoghi della cultura la possibilità di registrare**, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del Codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, **il marchio** che li caratterizza e di concedere l'uso del proprio marchio a terzi a titolo oneroso anche al fine di rafforzare la capacità di autofinanziamento degli Istituti pubblici.

La norma apre dunque la possibilità di rafforzare le politiche di merchandising degli Istituti attraverso forme di collaborazione attuate mediante il partenariato speciale e tese a qualificare la connessione tra le istituzioni museali e le imprese creative.

### **7. IL PARTENARIATO SPECIALE CON IL TERZO SETTORE**

Con il d.lgs. 117/2017, recante il Codice del Terzo settore (di seguito anche "CTS"), si è proceduto ad un riordino organico e sistematico delle disposizioni vigenti in materia di enti non lucrativi che perseguono finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale, con l'obiettivo di fornire una cornice giuridica omogenea per sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono a perseguire il bene comune.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Il Codice del Terzo settore introduce nell'ordinamento giuridico la nuova figura soggettiva di ente del Terzo settore (ETS) ed individua gli elementi che devono essere posseduti dagli enti non lucrativi per accedere alla qualifica di Ente di Terzo Settore:

- a) essere una organizzazione, eventualmente con caratteri tali da assumere la qualifica di "Associazione di promozione sociale", o di "Organizzazione di volontariato", "ente filantropico", "rete associativa", "società di mutuo soccorso" o "Fondazione";
- b) non essere tra le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti;
- c) essere orientati al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale e allo svolgimento in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale (elencate nell'articolo 5 del Codice del Terzo settore), in forma non solo gratuita, volontaria o erogativa, ma anche mutualistica o imprenditoriale;
- d) non perseguire un fine lucrativo;
- e) risultare iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).

Fanno inoltre parte degli Enti del Terzo settore anche le imprese sociali (d. lgs. n. 112/2017) e le cooperative sociali (L. n. 381/1991).

Come specificato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020 si tratta di un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (artt. da 90 a 97).

Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal Codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.

Nel Decreto Legislativo 36/2003 sono disciplinati, all'articolo 6, nell'ambito dei Principi regolatori della materia della contrattualistica pubblica, i rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli enti di Terzo settore alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale.



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

L'articolo 6 del nuovo Codice è rubricato "Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del terzo settore" ed è così formulato:

"In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati, sempre che gli enti del Terzo settore contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente Codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117".

Nella relazione illustrativa al Codice viene riferito l'intento di recepire la sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale, che ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali, l'uno fondato sulla concorrenza, l'altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale.

Nella relazione si chiarisce che l'introduzione dell'articolo 6 corrisponde alla necessità di definire le forme di coordinamento tra i due codici, quello dei contratti pubblici e quello del Terzo settore.

Tra gli strumenti di cooperazione pubblico privato che il CTS ha previsto nell'ambito culturale, sembra opportuno fornire indirizzi applicativi in merito al partenariato pubblico-privato previsto dall'art. 89 comma 17 del Decreto Legislativo 117/2017.

Infatti il Codice del Terzo settore individua per i processi di valorizzazione del patrimonio culturale una forma specifica di Partenariato Speciale dedicata esclusivamente agli Enti di Terzo Settore.

La norma è indicata nell'art. 89 comma 17 del d. lgs. n. 117/2017:

"In attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k) o z), individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica".

La procedura amministrativa indicata nell'art. 89 comma 17 del CTS per l'individuazione del partner privato è quella contenuta nell'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (che si intende sostituito dall'art. 134 comma 2 del D. Lgs 36/2023) a cui si è fatto riferimento ampiamente nei paragrafi precedenti dedicati al Partenariato Speciale Pubblico Privato, e che, come



## *Ministero della cultura*

### DIPARTIMENTO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

visto, consente di attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali; il Codice del Terzo settore, invece, indica come oggetto del partenariato le attività di valorizzazione di beni culturali, e lo limita agli ETS.

A tal proposito giova ricordare la distinzione contenuta nella sentenza della Corte Costituzionale n. 9 del 13 Gennaio 2004 tra tutela e valorizzazione in cui si afferma: Tuttavia le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale.

La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione e alle modalità in cui essa si attua.

La determina a contrarre l'istituto può pertanto, motivandone le ragioni, ricorrere al partenariato di cui all'art. 89, co. 17, del d. lgs. n. 117/2017 con avviso rivolto ai soli Enti del Terzo Settore costituiti ai sensi del d. lgs. n. 117/2017 che esercitano le seguenti attività:

- tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni;
- organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale [di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 117/2017].
- organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;
- riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

IL CAPO DIPARTIMENTO - DIVA  
Dott.ssa Alfonsina Russo