



## PNRR Observer

La valorizzazione culturale tramite forme speciali di PPP: il bando Borghi Storici del PNRR

### I **Il Bando Borghi Storici del PNRR: le linee direttrici dell'intervento**

Lo scorso 18 marzo 2022, il Ministero della Cultura ("MiC") ha presentato il Piano Nazionale Borghi previsto nell'ambito dell'Investimento 2.1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"), finalizzato al sostegno dell'attrattività dei borghi storici e alla promozione di progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del patrimonio storico, artistico e culturale, integrando obiettivi di tutela con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento.

L'intervento si articola in due distinte linee di azione:

- linea A - la prima, alla quale sono destinati 420 milioni di euro, sosterrà progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, tramite la realizzazione di un numero limitato di interventi di carattere esemplare, uno per ciascuna Regione o Provincia.  
Ogni Regione o Provincia Autonoma ha esaminato le candidature proposte dalle varie realtà territoriali e ha individuato il progetto pilota a cui indirizzare l'investimento di 20 milioni di euro, per un totale di 21 interventi, uno per Regione o provincia autonoma, su tutto il territorio nazionale;
- linea B - la seconda linea d'azione mira, invece, alla realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale di almeno 229 borghi storici, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto allo spopolamento, attraverso lo stanziamento

# CHIOMENTI

di 380 milioni di euro (da ripartirsi con la proporzione 60-40 tra Centro Nord e Mezzogiorno), funzionali al finanziamento dei singoli progetti locali di recupero. Per questa linea d'azione, i Comuni sono stati invitati con avviso del MiC (l'"Avviso") a presentare, entro il 15 marzo 2022, le candidature per il finanziamento dei progetti di rigenerazione culturale.

I progetti presentati, che sono 1791, verranno valutati entro il 30 maggio 2022 da una Commissione del MiC composta da un rappresentante delle Regioni, un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante delle associazioni partecipanti al Comitato di coordinamento borghi.

L'Avviso attribuisce un ruolo centrale al Partenariato Pubblico Privato (PPP), che viene indicato esplicitamente come il modello da adottare per il recupero di beni culturali. Nella descrizione delle finalità e dell'ambito dell'intervento, l'Avviso, all'articolo 1, afferma, infatti, che tra gli specifici approcci e principi adottati vi è *"una forte collaborazione pubblico-privato, in linea con la Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società e con il Quadro d'azione europeo per il patrimonio culturale, che invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: economia, diversità culturale, società e ambiente"*.

In questa ottica di *favor* verso lo strumento del PPP, l'Avviso stabilisce non solo che i Comuni proponenti possano svolgere il ruolo di soggetto attuatore degli interventi previsti dal progetto locale di rigenerazione anche attraverso soggetti privati, selezionati attraverso accordi di cooperazione in partenariato speciale pubblico-privato (articolo 4, comma 11), ma che saranno ritenute meritevoli di un maggior punteggio le candidature accompagnate da formule di partenariato in grado di esprimere efficaci forme di coordinamento e collaborazione tra soggetti pubblici e privati, livelli istituzionali, soggetti del terzo settore e altri attori rilevanti per la realizzazione del progetto (articolo 4, comma 13).

In particolare, saranno positivamente apprezzate forme flessibili e innovative di gestione in ambito culturale attraverso il ricorso a partenariati pubblico-privato, già perfezionati al momento della presentazione della candidatura o da perfezionarsi nei termini previsti dal singolo progetto nel rispetto delle pertinenti disposizioni di legge, anche in coerenza con quanto disposto dal **Codice dei Contratti Pubblici** (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), dal **Codice del Terzo Settore** (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) e dal **Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio** (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

## II **Forme di cooperazione per la gestione dei beni culturali**

I richiamati testi normativi costituiscono, allo stato attuale, la fonte giuridica delle forme di cooperazione tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati per la tutela e valorizzazione dei beni culturali.

La disposizione che per prima ha aperto ad una forma di esternalizzazione nella gestione e valorizzazione dei beni culturali è l'articolo 115 del Codice dei Beni Culturali e del

# CHIOMENTI

Paesaggio, prevedendo due forme di gestione: - la gestione diretta e la gestione indiretta, ossia mediante l'affidamento ai privati, fissando i criteri che lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali dovranno seguire nella scelta tra l'una e l'altra tipologia di gestione.

Maggiormente interessata da interventi correttivi è stata senza dubbio la gestione indiretta, che, ai sensi dell'attuale formulazione dell'articolo 115, comma 3 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, è attuata tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui appartengono i beni o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, del suddetto Codice, qualora siano conferitari dei beni, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. In buona sostanza, la disposizione riconosce la possibilità che la concessione abbia a oggetto più interventi e più azioni, caratterizzati da una redditività economica maggiore di quella assicurata dalla gestione dei soli beni culturali.

Il Codice del Terzo Settore, invece, all'articolo 71, comma 3, prevede una forma di collaborazione che riguarda gli immobili di proprietà degli enti pubblici, senza previsione di canone e richiedenti restauro, che possono essere dati in concessione per un periodo sino a 50 anni agli enti del terzo settore che perseguano attività di interesse generale a rilevanza culturale a un canone agevolato, con onere di riqualificazione e conversione degli stessi tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione, nel rispetto delle previsioni Codice dei Beni culturali e del Paesaggio.

Per questa tipologia di collaborazione, il legislatore ha previsto che l'individuazione del concessionario avvenga mediante le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del Codice dei Contratti Pubblici, che disciplina proprio la forma di partenariato speciale. Tale disposizione consente, come noto, di ricorrere a forme speciali di PPP (simile al partenariato contrattuale) volte al restauro, al recupero, alla manutenzione programmata, alla gestione, nonché alla pubblica fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del *partner* privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1, che riguarda i contratti di sponsorizzazione specifici per il settore culturale<sup>1</sup>.

In ragione della sua ampia formulazione e della conseguente assenza di chiarezza circa il contenuto dell'istituto, la previsione è stata oggetto di una Circolare del MiC (allora

---

<sup>1</sup> Il comma 1 dell'articolo 151 richiama a sua volta l'articolo 19 del Codice dei Contratti Pubblici, il quale prevede una procedura estremamente semplificata per l'affidamento dei contratti di sponsorizzazione. Tale affidamento, infatti, "è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sui sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento tra gli operatori che abbiano manifestato interesse (...)". Parimenti, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio disciplina all'art. 120 le modalità di sponsorizzazione dei beni culturali.

MIBACT) nel 2016<sup>2</sup>, che rilevando come tale disposizione rispondesse all'esigenza di assicurare elasticità e adattabilità delle peculiari esperienze emerse nella pratica, ne ha confermato la natura di *"norma aperta che potrà man mano riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche che potranno essere avviate e sperimentate"*.

Alla luce di quanto esposto, l'iniziativa del MiC di rigenerazione dei Borghi Storici costituirà un prima effettiva attuazione dell'istituto del partenariato pubblico-privato, forma di cooperazione che non ha ancora trovato adeguata diffusione nell'ambito del settore pubblico e che potrebbe, invece, rivelarsi fondamentale per la valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

I precedenti PNRR Observer sono disponibili sul sito Chiomenti nella sezione [pubblicazioni](#)

## Contatti

### **Carola Antonini**

Partner - Chiomenti  
Head of Energy & Infrastructure  
T. +39 02 7215 7675  
carola.antonini@chiomenti.net

### **Filippo Brunetti**

Partner - Chiomenti  
Head of Public Law  
T. +39 02 7215 7625  
filippo.brunetti@chiomenti.net

### **Marco Cerritelli**

Partner - Chiomenti  
Energy & Infrastructure  
T. +39 06 46622 318  
marco.cerritelli@chiomenti.net

### **Angela Saltarelli**

Associate - Chiomenti  
Intellectual Property  
T. +39 06 46622 221  
Angela.saltarelli@chiomenti.net

---

<sup>2</sup> Circolare MIBACT 9 giugno 2016 "Sponsorizzazione di beni culturali - articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50", reperibile su [www.ministerobeniculturali.it](http://www.ministerobeniculturali.it)