



# Verso un possibile Partenariato Speciale Pubblico Privato del Comune di Napoli / Progetto PQS Community Hub - Incubatore di cittadinanza attiva

## Alcuni elementi normativi

Il Partenariato «Speciale» Pubblico-Privato (PSPP) è una forma innovativa di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati finalizzata alla fruizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale.

È stato introdotto con l'art. 151, c.3, del Dlgs. n.50/2016.

Si definisce “speciale” in quanto diverso dalle forme «ordinarie» di partenariato, più consolidate, e a cui è dedicata una diversa parte dello stesso Codice (Parte IV, Titolo I, artt. 180 e sgg.).

Le principali differenze, non solo dai PPP «ordinari» ma anche dalle altre forme di collaborazione pubblico-privata (concessioni ex art. 170 e sgg del CCP o tipologie di appalto ) possono così essere riassunte:

Il PSPP :

- Non è un contratto tipico ma un Accordo di collaborazione tra un soggetto pubblico che detiene la disponibilità di un Bene ed un altro soggetto, pubblico o privato, che assume la responsabilità di cura del suo processo di valorizzazione in cui i soggetti concorrono alla pari, ciascuno per il proprio ruolo, con finalità di Interesse Generale;
- È quindi un accordo di collaborazione che supera la separatezza tra soggetto pubblico, quale unico responsabile dell'interesse pubblico, ed interesse privato, letto normalmente come percettore di un vantaggio (nel caso specifico, come esercizio di un diritto esclusivo di sfruttamento economico di un bene pubblico) ed incarna perfettamente il principio della cd. «Amministrazione condivisa»; rientra tra gli atti discrezionali della PA e ha come unico riferimento i principi sanciti dall'art.30 del CCP;
- Definisce il suo oggetto contrattuale non in via predeterminata alla stipula del contratto/Accordo di PSPP ma nel corso della collaborazione (cd. contratto in formazione progressiva).
- È ordinariamente non a «titolo oneroso» per i soggetti pubblici che detengono la disponibilità del Bene, diversamente che nelle forme ordinarie di collaborazione pubblico-privato (prezzo contro prestazione, o concessione del Bene contro prestazione).



## **Perché attivare un Partenariato Speciale Pubblico Privato**

Le esperienze fino a qui condotte dimostrano che attraverso il PSPP è possibile superare i fattori di rigidità preesistenti, favorendo la valorizzazione del patrimonio pubblico culturale grazie a:

- procedure semplificate di attivazione;
- natura fiduciaria della collaborazione e orientamento a finalità di interesse generale;
- assenza di contenuti contrattuali rigidi e flessibilità operativa basta sulla co-progettazione tra le parti;
- autonomia operativa e responsabilità esclusiva del Partner privato referente del processo di valorizzazione;
- assenza ordinaria di onerosità economica a carico dell'Amministrazione pubblica;
- lunga durata della collaborazione;
- governance snella, efficace ed efficiente della collaborazione.

## **Come si attiva un Partenariato Speciale Pubblico Privato**

Il PSPP si attiva con procedure semplificate, analoghe a quelle delle sponsorizzazioni (art. 19, D.Lgs. n.50/2016). Sono previste due modalità: discendente e ascendente

### PSPP discendente

Pubblicazione di un avviso pubblico di ricerca di un partner da parte dell'Ente Territoriale per la valorizzazione a finalità culturale di un Bene nella propria disponibilità patrimoniale

### PSPP ascendente

attraverso una proposta di valorizzazione avanzata da uno o più operatori culturali all'Ente.

La gran parte dei casi di PSPP, attivati o in corso di perfezionamento, è stata avviata con modalità ascendente.

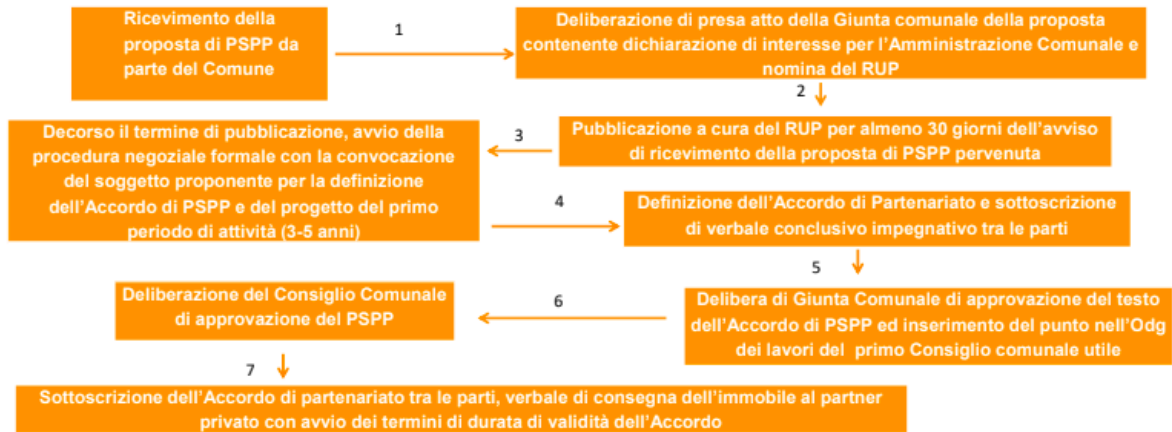
Di seguito gli schemi di flusso delle modalità ascendente e discendente



ASCOLTO ATTIVO



## MODALITÀ ASCENDENTE DI ATTIVAZIONE DI PSPP (Es. Ricevimento di una proposta da parte di un Comune)



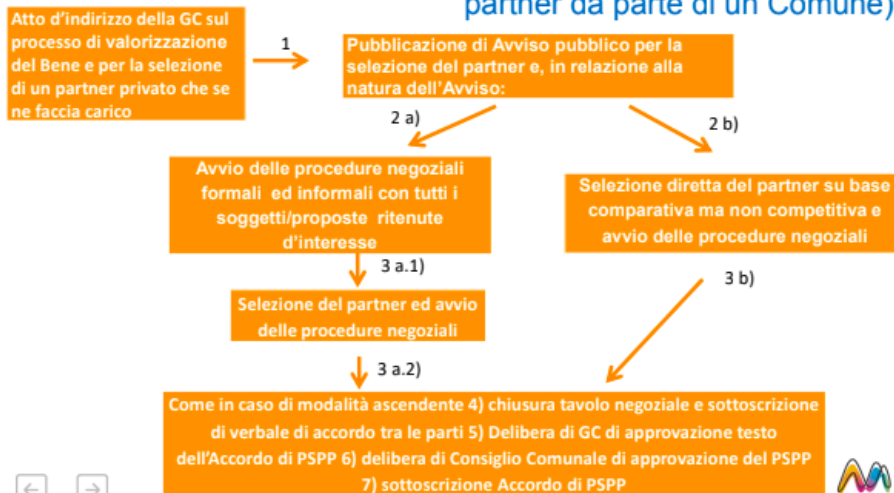
10



11



## Modalità discendente di attivazione di PSPP (Es. Avviso pubblico di selezione di un partner da parte di un Comune)



Le informazioni riportate in queste prime pagine sono tratte dalla documentazione sul Partenariato Speciale Pubblico Privato prodotta dalla Fondazione Fitzcarraldo.



## **Il PSPP come possibile strumento di governance per il progetto PQS Community Hub - Incubatore di cittadinanza attiva**

L'elaborazione di una road map per arrivare all'adozione di un Partenariato Speciale Pubblico Privato per il progetto PQS - Community Hub deve tenere conto di alcuni fattori di contesto.

In particolare, ci si riferisce a:

- il numero e la varietà degli attori istituzionali coinvolti nel progetto e attivi all'interno dell'area (Demanio, Comune di Napoli, Municipalità 2, Università Suor Orsola Benincasa, Polizia Municipale);
- l'agibilità degli spazi (parco ed edifici);
- la disomogeneità tra i soggetti aderenti alla rete nata attraverso i percorsi partecipativi condotti.

Come abbiamo già riportato, le esperienze di PSPP in corso sono nate da proposte dal basso (PSPP ascendente). Queste si caratterizzano per due aspetti essenziali:

- una precedente, spesso lunga, fase di concreta collaborazione, all'interno dello spazio, o di parte di esso, tra i diversi soggetti coinvolti, nella realizzazione di programmi culturali, sociali e ricreativi. La creazione di un PSPP si configura come una naturale evoluzione che risponde al bisogno di individuare formule di governance più flessibili ed efficaci;
- la presenza di un soggetto, all'interno della compagine degli attori del territorio, capace di raccogliere intorno a sé l'insieme delle realtà impegnate nella rigenerazione sociale del luogo.

Nel valutare quale tipologia di PSPP adottare, è importante tenere presente questi elementi.

Ad oggi, infatti, nel Parco dei Quartieri spagnoli nessuna delle due condizioni indicate si è concretamente realizzata.

- (1) Non è ancora stato possibile avviare quella che possiamo chiamare la fase di test, se non in forme molto estemporanee, molto limitate nel tempo, condotte più che altro da soggetti singoli.
- (2) Allo stesso modo, sebbene esistano all'interno della rete soggetti potenzialmente adeguati - con competenze ed esperienza nella co-progettazione e co-programmazione (non solo in termini esclusivamente di contenuti, ma anche di processo gestionale, operativo, amministrativo) - che potrebbero presentare una proposta di PSPP, questa volontà ad oggi non ha avuto modo di esprimersi chiaramente e la rete, in quanto tale, non è sufficientemente coesa.



La varietà dei soggetti della rete è un fattore di ricchezza, ma nello stesso tempo, in questa fase di passaggio, impone alcune cautele e la definizione di una posizione molto chiara dell'amministrazione in merito agli obiettivi e alla posizione che intende assumere.

A ciò si aggiungono le incertezze in merito all'accessibilità degli spazi, sia del parco che degli edifici.

Per queste ragioni, l'amministrazione comunale di Napoli potrebbe, dunque, prendere in considerazione entrambe le opzioni (ascendente e discendente).

Inoltre, stante la quantità di soggetti istituzionali presenti fisicamente nel luogo di progetto, ma non direttamente coinvolti nel progetto Community hub, potrebbero essere presi in considerazione due strumenti distinti:

1. Protocollo di intesa - quale forma di accordo con gli altri soggetti pubblici che afferiscono al parco (Demanio, Università, Municipalità 2, Polizia Municipale, Amministrazione comunale nei suoi diversi servizi e uffici).
2. PSPP - quale strumento di governance con gli attori del territorio coinvolti nel progetto di rigenerazione dell'area.

### **Verso il PSPP: considerazioni generali e primi possibili step**

In questo paragrafo si evidenziano alcuni elementi che, come società di facilitazione incaricata del percorso partecipativo Community Hub, riteniamo necessario portare all'attenzione dell'amministrazione.

Questi elementi non comprendono l'iter istituzionale che è definito dalla normativa (si riporta allo schema ripreso in introduzione).

#### **PSPP ascendente**

Il PSPP ascendente permette di valorizzare il percorso fatto e si colloca in continuità con l'approccio adottato finora dall'amministrazione comunale, dando coerenza all'intero processo.

Ciò nonostante, a partire dalle considerazioni fatte, qualora l'amministrazione volesse favorire la creazione di un PSPP ascendente, si ritiene necessario accompagnare l'emersione di proposte da parte di soggetti strutturati capaci di aggregare la rete di attori del territorio attivatisi nel tempo.

Questo accompagnamento può essere svolto direttamente dall'amministrazione o da un soggetto terzo. Tra le azioni di accompagnamento possibili si sottolinea l'importanza di momenti d'informazione e dibattito rivolti alla cittadinanza (incontri pubblici e tavole rotonde), momenti di formazione veri e propri, rivolti a soggetti impegnati nella rigenerazione urbana e ai rappresentanti dell'amministrazione pubblica (funzionari dei diversi servizi, dal patrimonio al welfare, all'ambiente, ecc.).



ASCOLTO ATTIVO

Si riporta l'attenzione sul fattore tempo. L'elaborazione di una proposta di PSPP, una volta individuato il soggetto potenzialmente interessato, richiede un tempo di elaborazione importante; a questo si aggiunge il tempo necessario per la redazione dell'accordo, attraverso il Tavolo di negoziazione, e per l'approvazione nelle forme previste dalla legge. Si tratta di un arco temporale che va, indicativamente, da 1 a 3 anni e che richiede di essere governato.

### **Possibili step di avvicinamento al PSPP**

- (1) Incontro dedicato alle associazioni aderenti al percorso partecipativo per illustrare il percorso futuro.
- (2) Organizzazione di un corso di formazione sul pspp rivolto a funzionari, dipendenti pubblici e agli attori del territorio (terzo settore, gruppi informali) coinvolti in processi di rigenerazione urbana e in particolare nel percorso per il parco dei quartieri spagnoli.
- (3) Avviare una fase di test per la realizzazione di progetti culturali, sociali e aggregativi, con accordi ad hoc, attraverso strumenti amministrativi ordinari, con i singoli soggetti, per consolidare la capacità di collaborazione e mettere a punto progressivamente modalità di governance adeguate.
- (4) La fase di test ha durata variabile e copre l'arco temporale che porta alla firma del PSPP (secondo l'esperienza del Comune di Novara, complessivamente 2, 3 anni)
- (5) Istituire un coordinamento delle iniziative in capo all'amministrazione comunale o a un soggetto individuato dall'amministrazione comunale.
- (6) Attraverso incontri riservati con i singoli soggetti, verificare interesse, disponibilità e capacità di alcuni degli attori che hanno partecipato al percorso partecipativo di formulare una proposta per un partenariato speciale, attivando un processo di empowerment.
- (7) Presentazione di una proposta di PSPP da parte di un soggetto del territorio.
- (8) Presa d'atto dell'amministrazione e pubblicazione della manifestazione di interesse aperta tutti.
- (9) Valutazione di eventuali altre proposte alternative o integrative.
- (10) Istituzione del Tavolo di negoziazione con il soggetto proponente - o i soggetti proponenti, qualora siano arrivate altre proposte di interesse - per la redazione del PSPP.
- (11) Il Tavolo di negoziazione dovrà lavorare in particolar modo nell'individuazione di modalità di collaborazione con la rete di partner strategici (cioè altre associazioni) del Partner Speciale del PSPP e con gli altri soggetti del territorio coinvolti in maniera informale e non strutturata.

Segue iter come da normativa: si rimanda per questo al paragrafo precedente.

### **PSPP discendente**

- (1) Atto di indirizzo della giunta comunale che riguarda il processo di valorizzazione del bene e specifica la necessità di procedere alla selezione di un partner.
- (2) Pubblicazione dell'avviso pubblico.



ASCOLTO ATTIVO

(3) Nell'avviso pubblico, è possibile fare riferimento al percorso di progettazione partecipata condotto e alla necessità di coinvolgere le realtà che si sono attivate nel tempo.

(4) A seconda del tipo di Avviso, si procederà con:

- Procedure negoziali formali e informali con tutti i soggetti che hanno presentato delle proposte ritenute interessanti e poi alla selezione del partner.
- Selezione diretta del partner.

Successivamente, il processo evolve come nel caso del PSPP ascendente.

### **Ulteriori considerazioni**

Nel caso della Caserma Passalacqua, entrambi i soggetti (Comune di Novara e Nova) hanno sottolineato l'importanza della presenza fisica all'interno dello spazio di operatori del Comune, assessorato al welfare.

In tal senso, si suggerisce di valutare se e come integrare in maniera più sostanziale nel processo l'assessorato alle politiche sociali. Questo elemento implica anche di ripensare il ruolo della palazzina H, integrandola nel progetto di rigenerazione dell'area.

Si ritiene che una riflessione su questo elemento sia necessaria anche per evitare la compresenza all'interno dello stesso spazio di soggetti che mantengano con l'amministrazione comunale rapporti formalmente diversi, pur agendo in ambiti del tutto affini e all'interno dello stesso spazio.

Al momento del lancio della manifestazione di interesse (PSPP discendente) o all'avvio del Tavolo di negoziazione (PSPP ascendente), l'amministrazione comunale indicherà in maniera certa le aree alle quali il PSPP si applica.