



ORIGINALE

CITTA' DI CIVITELLA DEL TRONTO
Provincia di Teramo

Deliberazione della Giunta Comunale

Seduta del 30-04-21 Numero 32

Oggetto: GESTIONE SERVIZI TURISTICI E CULTURALI DELLA FORTEZZA. PROVVEDIMENTI.

L'anno duemilaventuno, il giorno trenta del mese di aprile alle ore 13:30, convocata nei modi di legge, si è riunita la Giunta Comunale nelle persone dei sottoelencati signori:

Nominativo	Carica	Pres. / Ass.
DI PIETRO CRISTINA	Sindaco	Presente in videoconferenza
DE DOMINICIS RICCARDO	Assessore	Presente in videoconferenza
D'ALESSIO BARBARA	Assessore	Presente in videoconferenza
DI LORENZO GENNARINO	Assessore	Presente in videoconferenza
MARCELLINI GABRIELE	Assessore	Presente in videoconferenza

presenti n. 5 assenti n. 0

Partecipa, con funzioni esecutive, referenti e di assistenza e ne cura la verbalizzazione (art. 97, c.4 a, del T.U. n.267/2000) il Segretario Dott. Giampaolo Paolucci.

Riconosciuto legale il numero degli intervenuti, il Sig. DI PIETRO CRISTINA, nella sua qualità di Sindaco, assume la presidenza e dichiara aperta la seduta.

PREMESSO CHE:

- il Comune è proprietario dell'immobile denominato "Fortezza Spagnola", uno dei siti monumentali più importanti in Abruzzo per storia e presenze turistiche, che costituisce attrattiva culturale e volano economico per tutto il territorio civitellese;
- per il Comune di Civitella del Tronto la Fortezza deve divenire un autentico volano per lo sviluppo economico di tutto il territorio attraverso una sua effettiva valorizzazione delle sue attrattive culturali;
- la difficile situazione socio-economica civitellese, dovuta all'inarrestabile dato nazionale di arretramento di tutte le aree interne, al drammatico post sisma, agli accadimenti nefasti vari succedutisi dal 2016 in poi e da ultimo all'emergenza sanitaria conseguente al Covid-19, costringono ad effettuare scelte opportune e ben ponderate per la gestione della Fortezza per le considerazioni esposte nei paragrafi precedenti;

CONSIDERATO CHE:

- i servizi di gestione del detto complesso monumentale e dell'annesso Museo della Armi e delle Mappe Antiche, previa procedura di gara, sono stati affidati alla R.T.I. Pulchra/Integra con contratto Rep. 459 del 30 agosto 2013 per la durata di quattro anni, eventualmente prorogabili di due;
- con delibera n. 96 del 28.07.2017 la Giunta, per i motivi ivi esplicitati e nelle more di una compiuta valutazione delle caratteristiche essenziali dei servizi da ricomprendere nella gestione, ha demandato al Responsabile del Servizio la valutazione della sussistenza dei presupposti di legge per la concessione della proroga;
- con Delibera di G.C. 45 del 16 aprile 2019, alla luce della nota del 25 marzo 2019, assunta al protocollo dell'Ente al n. 2737, con la quale si formulava un accesso agli atti (FOIA) come da D.Lgs. 97/2016 e una manifestazione di interesse volta a valutare la possibilità di presentare proposte di iniziativa privata attraverso i più opportuni strumenti di Partenariato Pubblico Privato (PPP), si procedeva a dare indirizzo agli uffici di valutare fattivamente la possibilità di percorrere questa strada per la nuova gestione della Fortezza e nel contempo di dare una proroga nei limiti contrattuali (31 agosto 2019) all'attuale soggetto gestore per non interrompere la fruizione del monumento nel periodo più importante dell'anno;
- con delibera G.C. n. 117 del 29.08.2019 si è stabilito di ritenere meritevole di valutazione, dal punto di vista dell'apprezzamento delle finalità di interesse pubblico, la sopracitata (nelle premesse) proposta formulata dalla R.T.I. e da declinarsi in un progetto di dettaglio che possa costituire input all'avvio di uno dei procedimenti previsti dal Codice dei Contratti Pubblici dagli articoli sopra indicati e conseguentemente prorogare il contratto in essere alla R.T.I. Pulchra/Integra;
- con determina del Responsabile del Servizio n. 116 del 03.03.2020, si è provveduto a prorogare alla R.T.I. Pulchra/Integra, nelle more delle valutazioni dell'Amministrazione, in considerazione della complessità della procedura di partenariato ed al fine di salvaguardare la continuità nella erogazione dei servizi turistici della Fortezza Spagnola di Civitella del Tronto, il contratto in essere fino al 31 agosto 2020 e comunque fino alla

individuazione del nuovo soggetto gestore, ai medesimi patti e condizioni contrattuali vigenti;

- con Delibera di G.C. n. 51 del 26 agosto 2020 il progetto di partenariato pubblico – privato, presentato dal R.T.I. Picchio Consorzio di Cooperative Sociali, Integra Società cooperativa e Pulchra Società Cooperativa Culturale non ha riscontrato il favore dell'Amministrazione in relazione sia alla durata, sia agli investimenti ivi proposti;
- con lo stesso atto si rendeva atto della necessità di una proroga tecnica dell'affidamento in essere fino al 31 dicembre onde evitare la chiusura del monumento in un momento così delicato per la vita sociale ed economica di Civitella del Tronto;
- con Determinazione RG n. 404 del 28 agosto 2020 si formalizzava la decisione assunta dalla Giunta con l'atto testé citato di prorogare al 31 dicembre 2020 l'affidamento della gestione dei servizi turistici della Fortezza di Civitella al R.T.I. Pulchra/Integra di Ascoli Piceno agli stessi patti e condizioni vigenti e nel contempo si rimetteva all'ufficio preposto – non appena identificato da una nuova attribuzione organizzativa – l'indizione di una nuova procedura di gara;

STANTE:

- la drammatica situazione mondiale scaturita dalla terribile pandemia da contagio epidemiologico da agente virale SARS-CoV- 2 che ha mietuto milioni di vittime e che – come effetto collaterale – ha generato una crisi economica mai riscontrata dal dopoguerra ad oggi;

CONSIDERATO CHE:

- la diffusione massiccia della malattia ha determinato la proclamazione dello Stato di Emergenza Nazionale il 31 gennaio 2020 e prorogato ininterrottamente fino al 31 luglio 2021 come da art. 11 D.L. 52 del 22 aprile 2021;
- a seguito di tale situazione si sono messe in campo da Governo e Parlamento Nazionale una serie di misure di contenimento del contagio epidemiologico con severe limitazioni all'accesso nei luoghi di fruizione pubblica fra i quali l'interdizione degli ingressi in Musei e Beni Culturali in genere;
- fra queste misure di contenimento sono ricomprese quelle che hanno obbligato la chiusura totale al pubblico della Fortezza di Civitella dal 9 marzo al 29 maggio 2020 e dal 5 novembre 2020 ad oggi, per un totale di ben 9 (nove) mesi dallo scoppio della pandemia;

VISTE le disposizioni dell'art. 165, comma 6, del Codice dei contratti pubblici che prevedono che *“il verificarsi di fatti non riconducibili al Concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio finanziario relative al contratto”*;

CONSIDERATO quanto previsto dal diritto civile, con particolare riferimento al caso di eventi straordinari sopraggiunti alla conclusione del contratto. Infatti, secondo gli ordinatori canonici ermeneutici mutuati dal diritto civile, l'evento straordinario deve essere imprevedibile al momento della conclusione del contratto e non dovuto a colpa dalla parte che lo invoca, deve essere oggettivo, cioè deve impedire oggettivamente la normale prosecuzione del progetto secondo il piano fissato, senza che vi rientrino le vicende soggettive del debitore, l'evento deve essere imprevedibile con tutta l'ordinaria diligenza intesa qui non come quella del buon padre di famiglia ma come quella professionale e più qualificata di cui all'art. 1176 comma 2 codice civile;

DATO ATTO CHE:

- l'emergenza pandemica in atto ed i conseguenti provvedimenti emanati dalle autorità competenti, preordinati per il contenimento del virus SARS-CoV-2, si configurano come evento imprevedibile in relazione alla natura del negozio ed alle condizioni del mercato che non dipendono da dolo e/o colpa di alcuna delle parti contrattuali, da cui ne deriva la piena legittimazione della rinegoziazione;
- la riduzione di incassi comporta una grave incidenza sull'equilibrio economico della gestione e la necessità di un intervento "riequilibratore" mediante la revisione delle condizioni pattuite, posto che la situazione di squilibrio è palesemente riconducibile a fatti esterni e sicuramente non riconducibili al Concessionario, così come previsto dall'art. 165 comma 6 del D.Lgs. 50/2016;

RICHIAMATA la Relazione tematica n. 56 dell'8 luglio 2020 della Corte di Cassazione che, tra l'altro, precisa: *"Proprio la portata sistematica della buona fede oggettiva nella fase esecutiva del contratto ex art. 1375 c.c. assume assoluta centralità, postulando la rinegoziazione come cammino necessario di adattamento del contratto alle circostanze ed esigenze sopravvenute. La correttezza è suscettibile di assolvere, nel contesto dilaniato dalla pandemia, la funzione di salvaguardare il rapporto economico sottostante al contratto nel rispetto della pianificazione. Il contemperamento tra istanze creditorie e debitorie relative alle prestazioni temporaneamente impossibili o eccessivamente onerose va intrapreso attraverso il ricorso alla rinegoziazione. Impellenza, questa, che non si pone soltanto con riferimento a prestazioni concretamente interdette dalle misure di contenimento, ma anche con riguardo a quelle che si inseriscono nell'ambito di scambi contrassegnati da stagnazioni e rallentamenti gestionali o da aumenti smisurati dei costi di produzione o approvvigionamento di materie e servizi. Il venir meno dei flussi di cassa è un contagio diffuso, rispetto al quale la terapia non è la cesura del vincolo negoziale, ma la sospensione post erogazione, riduzione delle obbligazioni che vi sono annesse. La risposta all'esigenza manutentiva del contratto e di rinegoziazione necessaria del suo contenuto va ritrovata nell'attuale diritto dei contratti riletto al lume del principio di solidarietà e rivitalizzato in un'ottica costituzionalmente orientata attraverso la clausola di buona fede, che di quel principio è portato codicistico. La clausola generale di buona fede diviene, in questa prospettiva, garanzia di un comportamento corretto nella fase di attuazione delle previsioni contrattuali. In virtù della valutazione*

economico-giuridica del criterio della bona-fides e degli obblighi di cooperazione fra le parti nella fase esecutiva del contratto, l'adeguamento del contenuto di quest'ultimo connesse all'obbligo di rinegoziare non contraddice l'autonomia privata, in quanto adempie alla funzione di portare a compimento il risultato negoziale prefigurato ab initio dalle parti, allineando il regolamento pattizio a circostanze che sono mutate... La rinegoziazione, a fronte di sopravvenienze che alterano il rapporto di scambio, diventa, pertanto, un passaggio obbligato, che serve a conservare il piano dei conti e ricavi originariamente pattuito, con la conseguenza che chi si sottrae all'obbligo di ripristinarlo commette una grave violazione del regolamento contrattuale”;

DATO ATTO che, innegabilmente, le chiusure della Fortezza con la mancanza consequenziale dei relativi incassi non sono riconducibili ad inadempienze del concessionario ma ad obblighi di legge;

CONSIDERATO, altresì, che a causa delle conseguenze sulla vita reale scaturite dalla pandemia da Covid-19 e, conseguentemente, su tutte le attività economiche, in particolare quelle legate al turismo e alla cultura, si è registrato un crollo delle presenze della Fortezza con una diminuzione del 44% degli ingressi comparando i dati del medesimo periodo dell'anno (solo nel periodo gennaio – luglio) fra il 2019 e il 2020, con un tracollo delle entrate per il gestore, dati che si sono ulteriormente aggravati con la chiusura invernale e primaverile 2021;

CONSIDERATO che a fronte delle riduzioni di gettito e di fatturato la società concessionaria ha dovuto sostenere costi per mantenimento dei servizi essenziali anche durante il periodo del lock down, spese fisse generali di gestione (agenzie, consulenti, affitti, veicoli, assicurazioni, polizze contrattuali, utenze, abbonamenti, software, hardware, start-up, ecc....), maggiori spese gestionali per adeguamento alle norme sanitarie;

CONSIDERATO che sussistono gli estremi della “eccessiva onerosità sopravvenuta” della prestazione, da un lato un intervenuto squilibrio non previsto al momento della conclusione del contratto, dall'altro la riconducibilità dell'eccessiva onerosità sopravvenuta ad eventi straordinari ed imprevedibili che non rientrano nell'ambito della normale sfera contrattuale (Corte Appello, Roma Sez. II 29/05/2020 n. 2565). La situazione di crisi determinata dal Covid-19 e dai conseguenti provvedimenti emanati dai competenti organi, direttamente incidenti sulla libertà individuale, contengono i caratteri oggettivi della straordinarietà e, per i contratti antecedenti all'insorgenza della crisi, anche della soggettiva imprevedibilità;

CONSIDERATO altresì

che dal mese di settembre 2020, questo Comune non è stato in grado di procedere ad un nuovo affidamento della gestione della Fortezza per i seguenti motivi:

- la gravissima carenza di personale che affligge l'Ente da molto tempo e che costringe i pochi dipendenti ad affrontare una mole di adempimenti per lo più improcastinabili, tra i quali non solo quelli ordinari ma anche quelli conseguenti ai drammatici eventi del sisma 2017 (ad es. le pratiche per la

ricostruzione dei fabbricati danneggiati, le pratiche per l'erogazione del CAS, ecc.) nonché della conseguente frana di Ponzano (ad es. il complesso piano attuativo per la delocalizzazione e rilocalizzazione dell'abitato);

- lo stato di emergenza nazionale proclamato dal Governo Nazionale in data 31 gennaio 2020 per il contenimento della diffusione del contagio epidemiologico da Covid-19 ha determinato l'emanazione di una serie di provvedimenti limitativi sullo svolgimento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, fra i quali il D.L. 17 marzo 2020 n. 18 che all'articolo 87 comma 1 lettera a) recitava "*Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 è limitata la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza...*";
- il contagio da SARS-CoV-2 ha duramente colpito anche il personale interno dell'Ente con una serie di dipendenti risultati positivi nei mesi di novembre e dicembre che hanno dimezzato le capacità operative dell'Ente;

CONSIDERATO anche

- sono stati ottenuti importanti finanziamenti sulle misure nazionali previste dai Fondi di Coesione Territoriale che si sono concretizzati con il Masterplan Abruzzo – Patto per il Sud – proprio per interventi di messa in sicurezza di tutta la Fortezza, interventi per i quali si è approvato – nel giugno 2017 – il relativo studio di fattibilità tecnica ed economica dell'opera che cuba un importo complessivo di €. 4.000.000 di cui €. 2.850.000 per lavori ed €. 1.150.000 per somme in amministrazione;
- questo fondamentale intervento di "salvezza" del Forte ha subito uno stop a causa di un ricorso al TAR Abruzzo, proposto dagli ordini degli Architetti e degli Ingegneri della Provincia di Teramo, che non ha consentito l'apertura delle offerte per la progettazione;
- che è stata indetta gara d'appalto per la realizzazione di questi consistenti interventi la cui apertura delle buste è prevista per la metà del mese di maggio con la conseguenza che entro l'estate i lavori potranno effettivamente iniziare;
- che è necessario, per poter procedere ad un nuovo affidamento della gestione turistica della Fortezza, valutare i crono programmi dei lavori e gli spazi espositivi a disposizione, cosa che potrà avvenire solo in contraddittorio con la Ditta aggiudicataria dell'intervento;

RITENUTO CHE:

- lo spiraglio dato dalle Leggi nazionali sul contenimento della diffusione del coronavirus consentiranno la riapertura al pubblico della Fortezza dal 1 maggio 2021 e che occorra assolutamente garantire l'accessibilità al monumento ai turisti da subito, non potendoci permettere un blocco che sarebbe esiziale per il futuro sociale ed economico della collettività civitellese;

DATO ATTO CHE:

- l'attuale gestore dei servizi turistici e culturali del Forte ha dato la propria disponibilità, con PEC agli atti dell'Ente a proseguire, agli stessi patti e condizioni stabiliti nel contratto di appalto sopra indicato, nella gestione del complesso monumentale e dell'annesso Museo della Armi e delle Mappe Antiche fino alla prevedibile conclusione del procedimento di aggiudicazione delle procedure da avviarsi ai sensi degli artt. 180 e ss. del Codice dei Contratti Pubblici o eventualmente con il normale bando in caso di esito negativo del primo;

VISTI

- Il D.Lgs. n. 267/2000 "Testo unico degli Enti Locali" e la legge 7 agosto 1990 n. 241;
- il Regolamento Comunale sull'ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi;
- lo Statuto Comunale
- I pareri resi dai Responsabili dei Servizi.

DELIBERA

le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, anche ai fini della motivazione, ai sensi dell'art.3, comma 1, della Legge 241/1990 ss.mm.ii.;

1. **Di prorogare** fino al 31 dicembre 2021, per le ragioni sopra riportate, il contratto in essere alla R.T.I. Pulchra/Integra fino alla individuazione del nuovo soggetto gestore, demandando al Responsabile del Servizio competente la formalizzazione della stessa proroga, tenuto conto della modalità di gestione e di selezione prescelta;
2. **Di demandare** al Responsabile del Servizio competente l'avvio di uno dei procedimenti ad evidenza pubblica previsti dal Codice dei Contratti Pubblici per addvenire ad un nuovo affidamento del servizio;
3. **Di dichiarare** il presente atto immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4 del D.Lgs. 267/2000.

Del che si è redatto il presente verbale, approvato e sottoscritto:

Il Segretario

Dott. Giampaolo Paolucci

Il Sindaco

DI PIETRO CRISTINA