

I Partenariati Speciali Pubblico-Privati ex art. 151 del D.Lgs.n.50/2016.

Dalle prime sperimentazioni orientamenti operativi per il futuro

di Franco Milella

Errori da non ripetere

Molto si è detto, e da più parti, sulla necessità di abilitare processi di restituzione di valore di Beni Pubblici in abbandono attraverso un lavoro, paziente e sartoriale, pure denso di incertezze e interrogativi, di ripresa in cura dei Beni da parte della Comunità nel cui territorio i beni si collocano.

In questa direzione il Valore (storico-artistico, economico) non deve essere solo potenzialmente *conoscibile* ma *ri-conoscibile* ed *agibile* da parte di chi, nella comunità, manifesta intenzione di prendersene cura.

Prendersi cura apre però una prospettiva differente da quella consolidata nell'approccio delle Politiche pubbliche, e dei derivati strumenti e processi regolativi che le sostengono, fortemente orientati alla ripetibilità della conoscenza per le generazioni future (nel caso di patrimonio culturale in senso stretto) o al valore di mercato economico-patrimoniale dei Beni (i beni pubblici disponibili). In entrambi casi approcci insufficienti e distorsivi che non tengono conto dell'intensità dei fenomeni di abbandono.

In questi approcci si nascondono errori perpetrati da decenni, connaturati nei processi di mancata costruzione della conoscenza dei fenomeni, distintivi nei territori ma diffusi da Nord a Sud, dell'abbandono dei beni pubblici e degli stessi Beni culturali, a cui viene sostituita la scala puntale della valutazione sul singolo bene spogliato del contesto e delle comunità di riferimento.

Non si tratta dunque di sbagli, subitanei ed emergenti, ma di punti di vista di partenza che hanno accecato anche i più timidi tentativi di cambio di rotta. Ad essi sono in gran parte ascrivibili i densi fenomeni di abbandono o grave sottoutilizzo di quasi il 60 % dei beni culturali e dei beni pubblici disponibili; una vera e propria emergenza nazionale.

Il "*recupero strutturale ed il restauro prima di ogni cosa*", ad esempio, non solo ha generato l'impossibilità a procedere verso soluzioni flessibili ed ibride di gestione di beni del patrimonio culturale italiano in disuso, all'altezza di chi potrebbe "farsene carico", ma ha disperso oltre 7 miliardi di euro negli ultimi 15 anni per beni culturali la cui gran parte è rimasta chiusa alla pubblica fruizione negli anni successivi al recupero e che, in parte almeno, sarebbero potuti essere orientati ad interventi di manutenzione programmata del patrimonio già fruibile o in direzione di processi di valorizzazione garantiti non da una destinazione d'uso "letterale" ed agibile in un futuro remoto, ma dalla presenza concreta di soggetti che li promuovono, abitano i beni pubblici, se ne

fanno carico e attivano gestione e generazione di servizi nei beni e, da questi, verso le comunità di riferimento.

La declinazione dei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico come attivazione di “*servizi aggiuntivi*” già esplicita un errato concetto che rimanda ad un principio di autoconsistenza del valore dei beni culturali in cui si attivino. Ma non ogni bene culturale è il Colosseo, dove il solo sbigliettamento è insieme processo aziendale complesso e denso e fonte di redditività gestionale. Nella grande parte dei beni costituenti il cd. “patrimonio culturale diffuso”, sbigliettamento, bookshop, visite guidate e piccolo ristoro sono attività assolutamente inadeguate alla restituzione di valore anche quando questi servizi siano associati in gare di appalto alla gestione di servizi analoghi in “grandi attrattori”.

Anche questa ossificazione dei contenuti tipici della valorizzazione ha rarefatto la promozione di attività e finalità culturali, in senso ampio, più vicine ai necessari approcci di rigenerazione urbana e territoriale in grado di promuovere sviluppo fuori dai confini fisici dei beni culturali, nella direzione della restituzione di valore sociale e competitivo per le comunità a cui appartengono.

Prendersi cura e farsi carico. Introduce un concetto diverso di valore in cui la mobilitazione di soggetti introduce e prelude la consapevolezza di agire non solo per interesse proprio, ma in una logica di interesse generale delle comunità di cui si fa parte.

Invece la regolazione dei processi di valorizzazione dei beni pubblici è da sempre orientata alla distinzione tra interesse pubblico, agito e rappresentato dai soggetti pubblici proprietari dei Beni, ed interessi privati, declinati esclusivamente nell’accezione del “*diritto esclusivo allo sfruttamento economico dei beni*”. E’ il caso delle Concessioni di Valorizzazione ¹, unico strumento regolativo comune di intervento destinato sia al patrimonio pubblico disponibile che al patrimonio culturale. Introducendo la normativa si disse che gran parte del patrimonio culturale in abbandono o in condizione di grave sottoutilizzo avrebbe avuto opportunità di recupero e valorizzazione. Così, ovviamente non è stato. Dal 2001 ad oggi le concessioni di valorizzazione perfezionate sono pochissime e nessuna di queste ha finalità culturali, realizzandosi solo grandi alberghi, ristoranti stellati, centri benessere o sportivi. Se il diritto di sfruttamento economico esclusivo costituisce il principio guida di operazioni di recupero appare evidente che prima di investire risorse un soggetto privato ne valuti la convenienza. I vincoli all’azione, i costi di recupero e restauro di beni ampiamente compromessi dissuadono coloro che potenzialmente possono cimentarsi in operazioni così complesse a meno che non sia evidente la “rendita di posizione” già richiamata. L’unico effetto che le poche concessioni di valorizzazione attive hanno conseguito è una sostanziale privatizzazione dei beni per 50 anni, durata delle concessioni seguenti agli investimenti di recupero funzionale compiuti dal concessionario, che non solo sottrae la “ri-conoscibilità” dei Beni alle proprie comunità ma persino la “conoscibilità” visto che la pubblica fruizione è riservata ai clienti delle attività caratteristiche che si avviano,

¹ La concessione di valorizzazione, disciplinata dall’art. 3-bis D.L. n. 351/2001, convertito con modificazioni in L. n. 410/2001, è uno strumento di partenariato pubblico-privato che consente di dare in concessione o locare, a seconda della natura patrimoniale del bene, a privati a titolo oneroso, con gare di evidenza pubblica, beni immobili di proprietà dello Stato per la loro riqualificazione e riconversione con l’introduzione di nuove destinazioni d’uso per lo svolgimento di attività economiche

I beni pubblici che costituiscono il Patrimonio dovrebbero avere un altro destino. L'attivazione comunitaria ne costituisce, insieme, garanzia di restituzione di valore e durabilità nel tempo del suo riconoscimento, unica condizione che estenda la comprensione "orgogliosa" del valore di un bene alla maggior parte dei componenti della Comunità e dei visitatori e la sottrae allo sguardo esclusivo dell'esperto che lo riconosce e lo sa interpretare in ogni caso.

Occorre dunque procedere verso logiche partenariali di tipo nuovo, in cui non sia la distinzione tra interesse pubblico ed interesse privato a costituirne il prodromo, che trovi il suo tratto identitario nell'*Interesse Generale* che un'azione collaborativa tra soggetti pubblici e privati, ciascuno per il proprio ruolo, può generare in termini di restituzione di valore d'uso dei Beni in abbandono, anche in coerenza con il dettato costituzionale e, nello specifico, del suo articolo 9.

Le prime sperimentazioni dei partenariati speciali pubblico-privati dell'articolo 151, terzo comma, hanno assunto questo orientamento e, per quanto già si vede, i risultati acquisiti già superano di gran lunga le aspettative più rosee, risolvendo contraddizioni e l'inefficacia della normativa precedente.

Dalle prime sperimentazioni un *tool kit* per il futuro

Di seguito, in forma sintetica di matrice, alcune indicazioni su "approcci ordinarie da non ripetere e approcci partenariali da favorire" in relazione alle procedure da adottare nei processi di riuso di beni pubblici per perseguire la restituzione di un valore d'uso contemporaneo alle comunità dei contesti, urbani o territoriali, in cui tali beni si collocano.

Approcci e modalità regolative per innescare processi di riuso e valorizzazione del patrimonio				
	Approcci ordinari	problemi	Approcci da favorire	perché
procedure	1) alienazione,	1) domanda limitata di mercato; onerosità amministrativa; possibilità del recupero del Bene ma totale privatizzazione;	Procedure "negoziali" di tipo partenariale seguenti a	1) abbattimento oneri amministrativi;
	2) concessione in gestione; concessione di opere e gestione;	2) inefficace distinzione tra interesse pubblico ed interesse privato; scarsa flessibilità operativa; onerosità amministrativa; possibilità del recupero del Bene ma effetti di privatizzazione per tempi medio lunghi	1) manifestazioni d'interesse aperte per la ricerca di partner;	2) logica partenariale di interesse generale e co-progettazione pubblico-privata;
	3) affidamento di servizi	3) difficoltà predditive sui contenuti del servizio e sull'oggetto dell'appalto; scarsa flessibilità operativa; onerosità amministrativa; limiti di durata breve della gestione con rischi di interruzione dei servizi o di proroghe, ai limiti di legittimità, sino a nuova gara; nessuna centralità del Bene riposta invece nel servizio; possibilità limitate di recupero del Bene	2) analisi di proposte di partenariato conseguite anche in assenza di procedure specifiche avviate come previsto dall'art.151 del D.Lgs. n.50/2016	3) forte propensione alla sperimentazione e alla correzione di rotta nei contenuti delle attività di gestione;
				4) ampia possibilità di attivare finalità d'uso di rilevanza sociale o culturale per la comunità;
				6) estensione della durata (in media 40 anni) con migliore propensione agli investimenti così consentita anche a soggetti "not for profit" e più incisiva capacità di fund-raising da terzi
				5) possibilità di recupero integrale di Beni in abbandono in tempi medio-lunghi e per lotti funzionali

Elementi distintivi tra procedure ordinarie e partenariali		
Elementi distintivi	Per le Procedure ordinarie	Per le Procedure partenariali ex art.151
Modalità operative	Per fasi, rigide	Per fasi, flessibili
Progettazione	A carico del soggetto pubblico (tranne che nel caso delle concessioni di valorizzazione) almeno sino al livello definitivo	Co-progettazione pubblico-privata
Durata	Medio-lunga per le concessioni, Medio-breve per gli appalti di servizi	Medio-lunga
Copertura finanziaria degli investimenti e della gestione	Solo Pubblico per gli appalti di servizi; potenzialmente mista nelle concessioni	Di norma mista ma senza oneri preventivati e non negoziati a carico dei bilanci pubblici; più incisive possibilità di fund-raising da terzi
Accessibilità e fruizione	Limitata dai contenuti contrattuali e in relazione alle attività caratteristiche e servizi erogati	Orientabile alla pubblica fruizione in relazione ai contenuti partenariali; possibilità di integrare il partenariato con soggetti ulteriori nell'arco della sua durata
Interesse pubblico	Riposto esclusivamente nella responsabilità dei soggetti pubblici; il suo focus è nella massimizzazione della redditività economica (alienazione) o nella rilevanza dei servizi affidati (concessione di gestione o servizi in appalto)	Riposto nella responsabilità complessiva del partenariato, ciascun partner per il proprio ruolo; il focus ritorna sul Bene per il suo valore per la Comunità
Qualificazione dell'interesse privato	Massimizzazione della redditività dell'operazione	Consolidare attività caratteristiche, spesso sociali e/o culturali, facendosi carico del riuso del bene per la Comunità e anche di terze parti
Istituti concessori	Solo per le concessioni; la concessione che regola le condizioni d'uso del Bene disciplina il rapporto tra le parti	La concessione è solo un atto strumentale al perseguimento delle finalità del partenariato che è regolato dall'Accordo di partenariato
Cambi di destinazione d'uso	Facilitati solo nel caso di Concessioni di Valorizzazione	Facilitati
Modelli di governance prevalenti	Controllo del soggetto pubblico sulla buona esecuzione dei contenuti contrattuali	Aperto, flessibile, declinazione delle responsabilità dei partners nell'accordo; istituzione del tavolo tecnico/cabina di regia dei partners; coprogettazione
Sostenibilità	Piano di gestione ex ante con piano economico-finanziario allestito dal concedente/stazione appaltante e su cui il concessionario/appaltatore offre il suo esecutivo	Piani di gestione per lotti e programmazione su base annuale/triennale più pronta ad affrontare criticità e scostamenti
Complessità procedurale	Medio alta; contenuti tipicamente tecnico-amministrativi	Bassa ma ad alta intensità processuale nello sviluppo dei contenuti operativi