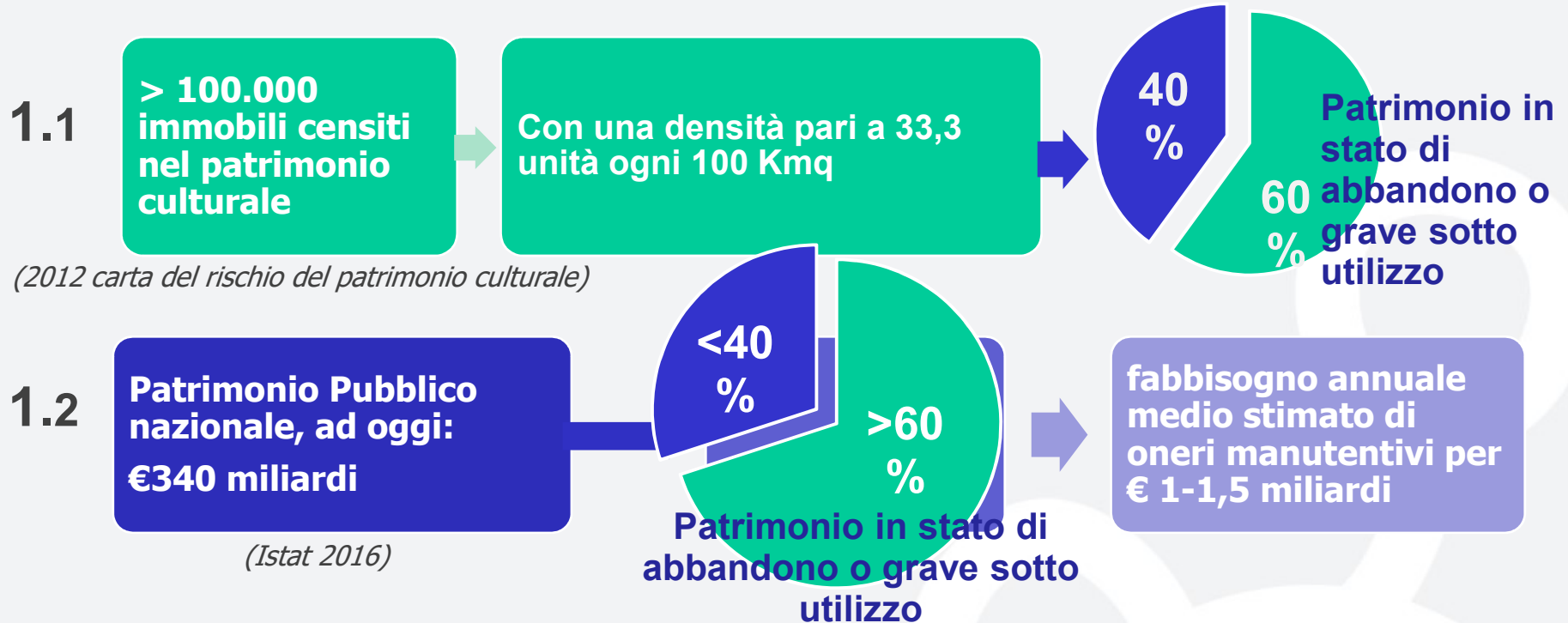

**IMPRESA CULTURALE
E NUOVO CODICE DEGLI APPALTI**
(3° comma art. 151 del D.Lgs. n.50/2016)
Franco Milella
Fondazione Fitzcarraldo

Casa Bossi «*Cantiere di bellezza*» Novara 17 luglio 2018

DUE Questioni Cardine Nazionali

1. Distorsione interpretativa, anche normativa, nel concetto di **valorizzazione del Patrimonio culturale**, materiale ed immateriale, e del **Patrimonio Pubblico** tout-court;
2. Bassa propensione dell'azione pubblica e difficoltà esplicite a favorire la promozione di **partnership pubblico-private (PPP)**;

DUE Questioni Cardine nazionali – Lo scenario



2 PPP attivati negli ultimi 10 anni (dati EPEC 2017):

- ITALIA: 22
 - 357 Regno Unito
 - 151 francesi
 - 95 della Germania
 - 72 spagnoli
 - 32 olandesi
- Vs.

Il valore del mercato del Patrimonio Pubblico disponibile

- Il 2007, anno precrisi, è stato «l'anno d'oro» degli scambi di valori immobiliari in Italia: 11 Miliardi di Euro, mai più raggiunto prima e dopo;
- Di questo valore complessivo meno di un tredicesimo è relativo al dato della alienazione di immobili pubblici (circa 830 milioni di euro);
- «solo il 2,5% del patrimonio pubblico è appetibile dal mercato» (*MEF 2015*)

Perchè questo scenario di difficoltà?

Difficoltà nella VALORIZZAZIONE del PATRIMONIO CULTURALE

- 1.1.1 Scarsa attenzione alla valorizzazione del **patrimonio culturale** → **intesa più come estensione della tutela e della fruizione** (*vedi art. 6 del Codice dei BB.CC. E del paesaggio*)
- 1.1.2 impianto normativo non adeguato, di tipo prescrittivo e ispirato al controllo preventivo
- 1.1.3 **Eccesso di burocrazia**

Perchè questo scenario di difficoltà?

Difficoltà nella VALORIZZAZIONE del PATRIMONIO PUBBLICO DISPONIBILE

1.2.1 Definizione di valore del Patrimonio nella sua mera accezione patrimoniale

→ dal 1993 in poi, vedi il «principio di fruttuosità» del patrimonio pubblico di cui all' art. 9 della L.n.537, per il patrimonio dello Stato, e art. 32 della L.n. 724 del 1994 per quello degli Enti Locali

1.1.2

impianto normativo non adeguato,
di tipo prescrittivo e ispirato al controllo preventivo
e alla massimizzazione della redditività dei beni

Perchè questo scenario di difficoltà?

Difficoltà nella generazione di PPP

1.1



1.2

impianto normativo non adeguato,
di tipo prescrittivo e ispirato al controllo preventivo
**anche su contenuti per definizione incerti ed oggetto di
sperimentazione nel tempo come i contenuti culturali**

Orgoglio e Pregiudizio: i Corollari di uno scenario difficile

Nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico culturale o per finalità culturali si manifestano i seguenti pregiudizi:

Decontestualizzazione:

tutela, conservazione, fruizione o dismissione, senza contesto. I beni sono monadi e le loro vicende sono isolate dalla Comunità di riferimento e dal contesto urbano o territoriale in cui si collocano;

Falsificazione del concetto di sostenibilità gestionale:

Adempimento invece che questione di merito;

Controllo preventivo contro logiche fiduciarie

Es. Appalti di servizi nei beni contro partenariati aperti e generativi di innovazione.

Necessità di un capovolgimento di senso

Il valore di un bene pubblico non è il suo valore economico o la sua conoscibilità ma la **restituzione di un valore d'uso** contemporaneo alla comunità del contesto a cui appartiene

I 4 Pilastri della valorizzazione culturale dei beni patrimoniali pubblici

1

Centralità dei beni in rapporto alla società locale

opportunità specifiche per la società ed il contesto nel rispetto delle condizioni storiche, urbanistiche, strutturali, costruttive e tipologiche delle fabbriche edilizie

2

Sostenibilità

- a) culturale come garanzia della centralità dei beni nel lungo periodo per la società locale
- b) sociale, come mantenimento di una funzione sociale identitaria
- c) economica, come contributo diretto o indiretto allo sviluppo locale

I 4 Pilastri della valorizzazione culturale dei beni patrimoniali pubblici

3

Capacità di generare impatti efficaci e positivi

sul bene stesso e sulla società locale

4

Capacità di generare e consolidare **nuove reti di relazioni** nel contesto locale e verso l'esterno, cioè forme inedite di collaborazione, attenzione e cura del bene, crescita dell'esperienza della Comunità, opportunità di attrazione e produzione di fenomeni culturali, sociali ed economici positivi

Un quadro normativo inefficace per la valorizzazione del patrimonio

In relazione ai necessari processi di valorizzazione del patrimonio pubblico appare evidente la incoerenza del quadro normativo disponibile degli ultimi 25 anni, orientato ai cd. «servizi aggiuntivi» (art. 115 e sgg. del Codice dei Beni Culturali), nel patrimonio culturale, e al rendimento economico dei beni, nel caso del patrimonio pubblico disponibile.

Un quadro normativo inefficace per la valorizzazione del patrimonio

“*Sembra che il disegno della legge “Ronchey” del 1993, recepito senza modificazioni d’ordine sostanziale dal codice del 2004, abbia esaurito la sua spinta propulsiva e non sia più in grado di dar luogo a sperimentazioni, innovazioni e miglioramenti idonei a mettere a punto un sistema di valorizzazione delle attività e dei servizi culturali*”

(Corte dei Conti 2005)

Un quadro normativo inefficace per la valorizzazione del patrimonio

“*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 per 50 anni o locare, a seconda della natura patrimoniale del bene, a privati a titolo oneroso, con gare di evidenza pubblica, beni immobili di proprietà pubblica per la loro riqualificazione e riconversione con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso per lo svolgimento di attività economiche*”

(progetto EPAS – Agenzia del Demanio)

In Italia, dal 2001, sono state realizzate solo poche concessioni di valorizzazione. Nessuna di queste ha finalità culturali.

Nuove norme per nuove finalità

“*Il fallimento delle politiche pubbliche per la valorizzazione del patrimonio culturale, e più in generale del patrimonio pubblico, negli ultimi 25 anni, rende necessaria l’apertura di nuove piste operative e differenti strumenti normativi orientati ad affrontare la dimensione strategica nazionale della questione. E, finalmente, orientati a valorizzare il patrimonio con obiettivi e finalità di innovazione culturale e sociale*”

(Artlab Lecce, 2015 –
primo tavolo nazionale sul riuso del patrimonio pubblico)

Il nuovo codice degli Appalti e l'art.151

La necessità di dotarsi di un quadro normativo evoluto, flessibile e dedicato alla valorizzazione intesa come restituzione del valore d'uso culturale e sociale dei beni pubblici, trova sperimentazioni, parziali e limitate, in azioni di policy pubblica promosse da Agenzia del Demanio e MiBACT con relative forzature nel quadro normativo disponibile. Ma trova una prima declinazione, potenzialmente di carattere generale e in grado di promuovere modifiche strutturali ai modelli di valorizzazione del patrimonio culturale, nel terzo comma dell'art. 151 del D.Lgs.n.50/2016 (Nuovo codice degli appalti e dei contratti pubblici).

Il nuovo codice degli Appalti e l'art.151

Art. 151, comma tre, del D,Lgs. n.50/2016

«Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il **Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo** può 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 immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1».

Il nuovo codice degli Appalti e l'art.151

le procedure semplificate, analoghe ed ulteriori, fanno riferimento al comma 1 dell'art. 151 che disciplina, semplificando ulteriormente, i cd. «contratti di sponsorizzazione». In sintesi la lettera dell'art. 151 introduce la possibilità di attivare qualsiasi tipologia di attività finalizzata a promuovere direttamente ed indirettamente il patrimonio culturale *attraverso procedure dirette negoziali conseguenti alla pubblicazione, per minimo 30 giorni, della ricerca di partners e/o delle offerte dei relativi partners potenziali.*

Due questioni interpretative sull'art.151

Nonostante l'assenza di attenzione e dibattito pubblico sull'art.151, sorgono evidenti due questioni interpretative:

1

Solo il Mibact può attivare i «partenariati speciali» o, con la collaborazione dei servizi territoriali del Mibact, anche gli Enti locali possono avviare procedure del terzo comma dell'art.151 sui propri beni culturali?

2

In tal caso, è possibile intervenire in logiche di partenariato speciale anche su beni pubblici non afferenti al patrimonio culturale ma destinato a finalità culturali?

Due questioni interpretative sull'art.151

sui punti in questione, a seguito di una richiesta inoltrata dal Comune di Bari, il Mibact il 26 aprile 2017 dà il nulla osta perché il Comune di Bari avvii l'attivazione di «partenariato speciale» ex art. 151 per la valorizzazione integrata del proprio patrimonio culturale e di quello di altri 14 comuni, costituendo un precedente che consentirà l'attivazione di questi partenariati agli enti locali.

Sul secondo punto sarebbe opportuno che l'ANCI proponga un suo ordine del giorno in cui si richieda la possibilità di attivare quanto previsto dal terzo comma dell'art. 151 in direzione del riuso a finalità culturali o sociali di beni pubblici del patrimonio disponibile in condizioni di abbandono o grave sottoutilizzazione da almeno 5 anni.

la ratio e i vantaggi dei «partenariati speciali» ex art. 151

La ratio della norma può essere identificata nel superamento di quei fattori di rigidità, i corollari dello «scenario difficile» in cui si colloca la valorizzazione del patrimonio pubblico a finalità culturale in Italia.

I vantaggi sono molteplici:

- 1) **Procedure semplificate con contenuti aperti;**
- 2) **Alta capacità di innovazione e sperimentazione.** Nella maggioranza dei casi è molto difficile per gli enti proprietari di beni identificare a priori un'attività caratteristica di valorizzazione per farne oggetto di un appalto di servizi. La centralità ritorna sul Bene e sulla finalità di valorizzazione e non sui servizi di gestione ad essa strumentali;

la ratio e i vantaggi dei «partenariati speciali» ex art. 151

3) **flessibilità operativa e modello di governance aperto.**

Salta la consuetudine del rapporto tra le parti tra ente proprietario e concessionario o fornitore di servizi. La Partnership concorre nei rispettivi ruoli al processo di valorizzazione ricercato e si dota di un Tavolo Tecnico congiunto, eventualmente esteso al MiBACT in relazione a temi specifici che ricadono nella sua competenza specifica;

4) **Beni culturali per finalità di innovazione culturale e sociale.**

Finalmente i beni sono sottratti a logiche di valore prevalentemente patrimoniale e diventa più semplice finalizzare la valorizzazione per generare attività culturali piuttosto che «centri benessere» e resort di lusso.

Le sperimentazioni in corso

Fondazione Fitzcarraldo è «partner speciale» in un partenariato triennale rinnovabile :

- del Comune di Bari ed altri 14 comuni della Città Metropolitana;
- del Comune di Manfredonia e di altri 19 comuni del Gargano;
- del Comune di Altamura e di altri 6 comuni dell'Alta Murgia,

per la definizione di strategie, processi operativi e assistenza tecnica, linee guida per affidamenti di servizi e concessioni, supervisione di cantiere e di gruppi di progettazione nella valorizzazione integrata del patrimonio culturale territoriale.

***LE PRINCIPALI DIFFERENZE DEI PSPP ax. Art 151
RISPETTO AGLI ISTITUTI NORMATIVI PRECEDENTI
INERENTI LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO
PUBBLICO E/O CULTURALE***

**OGGETTI di
CONFRONTO**

**ORDINAMENTO
PRECEDENTE**

PSPP

1/3

FINALITÀ

Alienazione, concessione, gestione o affidamento di servizi

Restituzione del valore d'uso culturale ai beni pubblici alla comunità del contesto in cui i beni patrimoniali si collocano

OBIETTIVI SPECIFICI

Massimizzare la redditività del patrimonio; o Realizzazione degli investimenti di recupero del bene a carico di privati in cambio del diritto esclusivo di sfruttamento economico; o appalto di servizi pre - configurati;

In relazione ai contenuti: a monte, sostenere l'azione pubblica con expertise adeguate (linee guida, accompagnamento, supervisione degli affidamenti di servizi a terzi) a valle definire le modalità più opportune e riproducibili di valorizzazione e gestione nel tempo

MODALITÀ OPERATIVA

Per fasi, rigide

Per fasi, flessibili

DURATA

Medio-lunga solo per le concessioni di valorizzazione; breve in tutti gli altri casi

In relazione al contenuto. Nei casi gestionali di beni, medio-lunga per consentire, nel tempo, gli investimenti necessari

OGGETTI di
CONFRONTOORDINAMENTO
PRECEDENTE

PSPP

MODALITÀ DI
COPERTURA
FINANZIARIA

Solo pubblico; solo privato;
talvolta miste ma su oggetti
predefiniti e ripartiti

Mista; senza oneri correnti per i
soggetti pubblici; possibilità di
fund-raising da terzi

ACCESSIBILITÀ e
FRUIZIONE

Solo in relazione ai contenuti
contrattuali e ai servizi erogati

Recupero della fruizione
pubblica per le parti non in
concessione; possibilità di
integrare il partenariato con
altri soggetti

INTERESSE PUBBLICO
e GENERALE

Riposto esclusivamente nella
responsabilità dei soggetti
pubblici; il focus è costituito
dai servizi di gestione o dal
recupero con fruizione differita
del Bene

Riposto nella responsabilità del
partenariato, ciascuno per il suo
ruolo; Il focus ritorna sul Bene,
per il suo valore per la
Comunità

ISTITUTI CONSESSORI
SE PREVISTI

La concessione, che regola
l'uso del Bene, disciplina il
rapporto tra le parti

La concessione è strumentale
al perseguimento delle finalità
del PSPP, regolato da Accordo
di partenariato

MODELLI DI
GOVERNANCE
PREVALENTE

Controllo del soggetto pubblico
sulla buona esecuzione dei
contenuti contrattuali

Aperto, flessibile, declinazione
delle responsabilità dei partners
Tavolo tecnico/Cabina di regia
che ne regola il funzionamento

**OGGETTI di
CONFRONTO**

SOSTENIBILITÀ

PROCEDURE

**TIPOLOGIE DI
PARTENARIATO
"GESTIONALE"**

**QUALIFICAZIONE
DELL'INTERESSE
PRIVATO NELLA
"GESTIONE"**

**ORDINAMENTO
PRECEDENTE**

Piano di gestione
(adempimento) presentato
ex/ante con piano economico
preventivato o predeterminato
o progetto di servizi

Complesse e medio lunghe

(vedi art. 180 e sgg. del D.Lgs.
50/2016) "a titolo oneroso"

Massimizzazione della
redditività dell'operazione (es.
investimento di recupero
Versus gestione delle attività
caratteristiche, servizi affidati)

PSPP

3/3

Sociale, economica, culturale,
relazionale; pianificazione
economico-finanziaria su base
annuale più pronta ad affrontare
criticità e scostamenti.

Semplificate e rapide (vedi art.
19 del D.Lgs 50/2016)

**Aperto, non tipicamente a
titolo oneroso**

**Consolidare le proprie attività
culturali e sociali ma farsi
carico dell'interesse generale al
riuso del bene per la Comunità
e anche di terze parti**

TAVOLO TECNICO / CABINA DI REGIA

Il fulcro del partenariato è rappresentato dall'istituzione di un

- Un referente unico designato da ciascuno dei partner

- + i competenti servizi territoriali del MiBACT (qualora designino un proprio referente) nonché, di volta in volta, esperti e collaboratori delle parti in relazione ai temi all'OdG



Da chi



Cos'è

Organismo di confronto e collaborazione tra le parti, per la gestione operativa dei contenuti del partenariato stesso

Per cosa



Quando

almeno 1 volta ogni 3 mesi
(sui temi più rilevanti del partenariato o ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità)

1 Pianificazione e programmazione delle attività di valorizzazione (*→ il controllo del loro corretto svolgimento*)

2 Valutazione degli obiettivi tralasciati e degli impatti prodotti (*+ la reportistica relativa*)

+

Pianificazione delle attività di verifica dello stato dei beni individuati, di partenza e in avanzamento del processo (sia ai fini della definizione di piani di manutenzione ordinaria e anche straordinaria ove occorrente, e propedeuticamente alla progettazione definitiva degli interventi di recupero e valorizzazione necessari ai fini della attuazione del partenariato).

Una possibile declaratoria dei temi caratteristici oggetto del Tavolo Tecnico del PSPP potrebbe così essere indicata:

- 1. Ad ogni inizio d'anno verifica e pianifica** in merito al **programma generale delle attività annuali**, in relazione agli ambiti tematici selezionati, coerentemente con le risorse tecniche ed economico- finanziarie disponibili;
- 2. Verifica ed approva le programmazioni degli interventi di valorizzazione (materiali ed immateriali)** in relazione ai singoli beni che ne costituiscono oggetto fermo restando le competenze operative delle parti in ordine alla approvazione ed esecuzione dei progetti relativi;
- 3. condivisione delle proposte di programmazione almeno semestrale** delle attività del partenariato;
- 4. valutazione e definizione delle più efficienti condizioni operative e gestionali ai fini dell'avanzamento delle attività;**
- 5. monitoraggio delle attività e valutazione dei report semestrali** del semestre precedente;

Una declaratoria dei temi caratteristici oggetto del Tavolo Tecnico del PSPP potrebbe così essere indicata:

- 6. Valutazione delle eventuali esigenze di programmazione di nuove attività o di attività complementari conseguenti ad imprevisti o nuove opportunità;**
- 7. Valutazione degli scostamenti della programmazione, individuazione delle criticità e delle soluzioni per rimuoverle;**
- 8. Verifica e valutazione delle risorse finanziarie disponibili e/o attivabili e delle programmazioni relative di cui costituiscono dotazione;**
- 9. Più in generale, valutazione dei risultati diretti ed indiretti che scaturiscono dalla collaborazione e delle opportunità generate nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale;**
- 10. qualsivoglia altro tema specifico che rilevi sotto il profilo della verifica di opportunità e della valutazione del partenariato, utile a garantire i più proficui risultati ed il conseguimento degli obiettivi prefissati o di ulteriori obiettivi emergenti.**

Indice Tipo di un Accordo di PSPP ex art. 151

PREMESSE

sezione
1

Condizioni Generali

Art.1) **Validità delle premesse e documenti di riferimento;**

Art.2) **Oggetto e finalità del partenariato** (in cui si elencano i beni o le porzioni di beni che saranno oggetto, nel corso di validità del partenariato del processo di valorizzazione);

Art.3) **Consegna dei beni e modalità concessorie di attività e servizi** (definizione delle condizioni delle concessioni strumentali al perseguimento degli obiettivi e delle finalità del partenariato);

Art.4) **durata del partenariato;**

Obblighi e condizioni dei partner

sezione
2

Art. 5) **Impegni del *partner privato***

5.1) principali obbligazioni e attività del partner privato;

5.2) ulteriori impegni del partner privato (eventuale)

Art. 6) **Responsabilità del *partner privato***

Art. 7) **Impegni del partner pubblico**

7.1) principali obblighi del partner pubblico in relazione al partenariato;

7.2) ulteriori impegni del partner pubblico (eventuale);

Indice Tipo di un Accordo di PSPP ex art. 151

Gestione del partenariato e tavolo tecnico

sezione
3

Art. 8) **disciplina del Tavolo Tecnico**

Art. .9) **Piano Economico Finanziario Annuale**

Art. 10) **Monitoraggio e controllo**

Art. 11) **Facoltà di registrazione in caso d'uso e relative spese - esenzione cauzione**

Art. 12) **Efficacia**

Art. 13) **Comunicazioni**

art. 14) **Trattamento dei dati**

Controversie, disposizioni di rinvio, clausole risolutive e recesso

sezione
4

Art. 16) **Disposizioni di rinvio**

Art.17) **Cause di revocabilità da parte del Soggetto Pubblico**

Art. 18) **Condizioni di esercizio del recesso del Partner Privato**

Le sperimentazioni in corso

Teatro Tascabile di Bergamo ed il **Comune di Bergamo** hanno perfezionato in questi giorni un partenariato speciale ex art. 151 di lunga durata (20 anni rinnovabile) per la valorizzazione dell'ex Convento del Carmine, uno dei beni più prestigiosi di Bergamo Alta, in stato di abbandono, per costituirne nel tempo, con azioni programmate e parziali di recupero, sino all'intero compendio, un centro integrato di produzione, consumo ed innovazione culturale;

Le sperimentazioni in corso

L'Associazione «**Officine Culturali**», che già gestisce i servizi di valorizzazione dell'Ex Convento dei benedettini di Catania, bene Unesco, promuove con l'università di Catania un partenariato ex art. 151 per la gestione dell'intero Patrimonio architettonico e museale dell'Università di Catania.

Grazie per la cortese attenzione.
Arrivederci.

A cura di **Franco Milella**, Fondazione Fitzcarraldo
contatti: fondazione@fitzcarraldo.it

CASA BOSSI *Cantiere di Bellezza* – Novara 17 luglio 2018