

**Public Real Estate's in Italy:
from Decommissioning to Valorization.
Legislative Evolution and Future Perspectives**

IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO IN ITALIA: DALLA DISMISSIONE ALLA VALORIZZAZIONE. EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E PROSPETTIVE FUTURE

Sebastiano Carbonara, Marco Faustoferri, Davide Stefano

Dda - Dipartimento di Architettura, Università "G. d'Annunzio", Viale Pindaro 42, 65126 - Pescara, Italia

sebastiano.carbonara@unich.it; marcofaustoferri@gmail.com; davide.stefano@unich.it

Abstract

The management of the public real estate has represented a relevant issue for the legislator since the unification of Italy. It has been for several years the core of political debates having a direct impact on national economy. This paper intends to collect the legislative proceedings and political guidelines adopted regarding the decommissioning and valorization of public real estate assets revealing the prevailing characters that guided legislative interventions. Over time, a significant regulatory layering has taken place overloading the bureaucratic procedures leading to a slowdown in the valorization processes. The paper suggests the adoption of unified and structured protocols capable of rapidly implementing the most suitable valorization strategies.

KEY WORDS: *Public Real Estate, Valorization, Regulatory Framework, Italy.*

1. Introduzione

Il concetto di patrimonio nella Pubblica Amministrazione italiana non ha una definizione univoca: possono coesistere infatti differenti interpretazioni, a seconda della fonte del diritto a cui ci si riferisce. Ad esempio, nella Carta Costituzionale la parola "patrimonio" è rilevabile agli artt. 9 e 119: nel primo si definiscono i principi di tutela che la Repubblica assicura al patrimonio storico e artistico della Nazione, mentre nel secondo se ne indica l'attribuzione agli Enti Locali secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Dunque, una definizione generale di "patrimonio pubblico" non è espressamente presente e può essere al più rintracciata nelle differenti declinazioni del concetto di "proprietà" che, per gli immobili pubblici, si limita a porre in

evidenza un regime differente rispetto a quello degli immobili privati. A tal proposito, l'art. 42 costituzionale recita: "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati: tale disposizione, più che descrivere il titolo di appartenenza dei beni pubblici, attesta la legittimità costituzionale di un regime speciale per gli stessi" [1].

Pertanto, nel dettato costituzionale, i beni pubblici risultano differenziati solo per le finalità di soddisfacimento di bisogni della collettività e quindi assoggettati ad una differente normativa rispetto a quella applicata per i beni privati. Secondo la definizione canonica disciplinata dal Codice Civile, i beni appartenenti allo Stato vengono distinti in Beni Demaniali e Beni Patrimoniali: i primi sono per loro natura *inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti*

stabiliti dalle leggi che li riguardano, mentre i secondi sono liberamente alienabili se facenti parte del patrimonio disponibile, in caso contrario, vale a dire se facenti parte del patrimonio indisponibile, non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

La distinzione in due grandi categorie suggerisce quindi l'idea di una sorta di gerarchia fra i beni dello Stato: quella che riunisce i beni demaniali ritenuti più importanti, in ragione del loro utilizzo da parte della collettività e della loro strumentalità all'offerta dei servizi pubblici essenziali, e quella che comprende i beni patrimoniali, meno essenziali rispetto ai primi, ma comunque tali da richiedere un regime derogatorio rispetto alla disciplina civilistica dei beni. Sul finire degli anni '80, primi anni '90, si è andato animando il dibattito politico e l'attenzione per gli immobili pubblici appartenenti alla seconda categoria, non utilizzati o sottoutilizzati, che ha aperto a scenari anche molto diversi - alienazioni, valorizzazioni e concessioni - finalizzati alla creazione di valore.

Prima di allora, nell'Italia repubblicana, il patrimonio immobiliare pubblico è stato considerato, in buona parte, solo come elemento di passività per la Pubblica Amministrazione in ragione delle spese di gestione e manutenzione degli immobili. A tal riguardo si è espressa anche la Corte dei Conti, evidenziando come per gli immobili pubblici non si possa parlare di "detenzione a costo zero", bensì di "detenzione onerosa" da inserire nelle voci di bilancio [2]. Tutta la legislazione vigente in passato attribuiva alla gestione del patrimonio statale una connotazione di carattere pubblicistico e sociale, più che economico e produttivo, perseguendo la gestione il primario obiettivo del soddisfacimento degli interessi pubblici [3]. La crisi economica mondiale, che ha investito anche l'Italia a partire dal 2007, ed i successivi e conseguenti tagli ai trasferimenti da parte dello Stato Centrale agli Enti Locali iniziati con la L. 42/2009, ha posto la necessità di considerare la dimensione finanziaria del patrimonio immobiliare e di attivare processi di valorizzazione e/o di alienazione.

In altri termini, ha cominciato ad affermarsi nella gestione delle Amministrazioni Pubbliche una connotazione di tipo aziendalistico, con una maggiore attenzione all'uso razionale del proprio patrimonio immobiliare, voce di bilancio passiva quando non efficacemente utilizzato per il proseguimento delle finalità istituzionali.

Sin dal suo avvio, tale passaggio culturale - ancora oggi sostanzialmente incompiuto - avrebbe richiesto un organico sistema normativo, ed il consolidarsi di competenze tecniche e di capacità politiche in grado di orientare le scelte. Rispetto al primo punto valga quanto già scritto: "lo studioso che oggi volesse ricostruire la normativa vigente in tema di immobili pubblici, dovrebbe sapersi destreggiare tra norme abrogate ed altre ancora in vigore ma in parte tra loro incompatibili, e faticherebbe non

poco a pervenire ad un risultato univoco. Mettendo ordine in un puzzle fatto da decine di provvedimenti legislativi, si può arrivare alla conclusione che è possibile tutto ... e il suo contrario!" [4]. Il possente sedimento normativo accumulatosi negli ultimi trent'anni, non aiuta certamente nell'analisi del problema e nella ricerca delle soluzioni, trattandosi non già di un corpus strutturato, ma piuttosto di un insieme di approcci contingenti, di volta in volta proposti per far fronte alle improrogabili esigenze di bilancio, o per rimediare ai precedenti fallimenti delle politiche di valorizzazione messe in atto.

Rispetto, invece, alle competenze tecniche ed alle capacità politiche il tema pone due differenti prospettive di analisi. Per un verso si pone una questione di formazione tecnica e di cultura politica, entrambe necessarie per cogliere ed utilizzare concretamente tutte le opportunità che possono scaturire dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. La storia recente registra dibattiti, trattazioni sulla materia ed evidenze nei programmi elettorali, ma poco o nulla sul piano delle esperienze operative degne di essere considerate efficaci e replicabili.

Per altro verso, non possono essere sottaciute le oggettive difficoltà riscontrabili nei piccoli comuni italiani che pagano lo scotto di insufficienti strutture amministrative e soggiacciono al deficit conseguente di capacità gestionali e organizzative. Tanto più che, negli ultimi dieci anni, le dotazioni tecniche e le unità di personale a disposizione delle Amministrazioni pubbliche sono state in Italia progressivamente ridotte: i continui tagli alla spesa e il blocco del turnover non hanno permesso agli Enti di aggiornarsi e di poter disporre di nuovo personale (anche meglio formato), né di dotarsi di strumenti innovativi per una migliore gestione del patrimonio (per esempio, sistemi di Property e Facility management o dei più complessi sistemi BIM).

Se al numero di abitanti si può ragionevolmente associare la presenza di un adeguato apparato burocratico e competenze tecniche, non si può allora omettere di considerare che dei 7914 Comuni italiani poco più del 15% supera 10.000 abitanti ed oltre il 43% è sotto i 2.000. Nei capoluoghi di provincia e comunque nei comuni più grandi sono potenzialmente più favorevoli le condizioni di partenza per sviluppare processi decisionali di questa natura, ma non così nei centri minori. Sarebbe invece utile disporre di un modello generale che consentisse una formalizzazione tecnica del processo, fermo restando la competenza politica per gli aspetti decisionali.

Le esperienze pregresse riportano approcci specifici e non sono riscontrabili esperienze di carattere generale; piuttosto si ritrovano sperimentazioni e casi legati a singoli immobili o a specifiche tipologie edilizie come le caserme [5-7], gli immobili con valore storico e culturale [8-11] o gli scali ferroviari [12, 13].

La ricostruzione del quadro normativo in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico può risultare

utile a rendere maggiormente intellegibile una materia oggettivamente complessa e per certi versi disarticolata, che si è venuta determinando attraverso la giustapposizione di provvedimenti non inquadrabili in un corpus organico. L'analisi non vuole solo ricostruire, secondo un rigido schema cronologico, le tappe che hanno portato all'attuale impianto normativo, ma cerca di analizzare e decifrare i risultati generati, non sempre incoraggianti, alla luce degli "sforzi" normativi prodotti negli ultimi trent'anni.

Ciò che ne scaturisce è una rappresentazione poco coerente. Molti dettami normativi sono stati introdotti per esigenze di finanza pubblica (cercando di ottenere grandi risultati in tempi brevi) ma, quando i risultati non sono arrivati, il Legislatore (entrante), ha elaborato repentinamente nuove norme, nella speranza di produrre gli esiti auspicati. Tale *modus operandi* ha prodotto una "ragnatela di leggi, norme, regolamenti che avvolge l'Italia e che ostacola il buon funzionamento dell'economia italiana" [14].

Inoltre, l'evoluzione legislativa non ha quasi mai abrogato quella preesistente: "le nuove norme, liste, modifiche sono state aggiunte ai dispositivi in vigore senza sostituirli interamente" [6] contribuendo ad un caos normativo che non ha fatto altro che generare l'effetto opposto a quello perseguito, ovvero quello di appesantire ulteriormente la macchina burocratica, generando rallentamenti nell'attuazione delle procedure.

Gli esiti dell'analisi svolta consentono di distinguere cinque fasi caratterizzate da un insieme di provvedimenti normativi che concentrano l'attenzione su aspetti e priorità differenti: la prima fase è quella che focalizza l'attenzione sulla sola vendita dei cespiti immobiliari pubblici; la seconda introduce il concetto più ampio della valorizzazione; la terza risulta maggiormente incentrata sulla conoscenza delle caratteristiche degli immobili; la quarta sviluppa il tema del federalismo demaniale; la quinta è rivolta alla semplificazione degli aspetti procedurali.

2. Dalle norme di alienazione alla prima riforma organica in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Sin dalla sua formazione lo Stato italiano non ha emanato leggi indirizzate all'attività di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma più semplicemente norme orientate alla sua alienazione. Tra i primi riferimenti normativi, si possono annoverare la Legge 21 agosto 1862, n. 793; la Convenzione tra il Ministro delle finanze ed i Promotori di una società anonima per la vendita dei beni demaniali (1864) e la Legge 24 dicembre 1908, n. 783 e il suo regolamento attuativo R.D. 17 giugno 1909, n. 454. Anche in seguito, con l'affermarsi dell'indirizzo politico-legislativo della seconda metà del '900, ispirato alla

gestione produttiva, è stata sempre e soltanto considerata la convenienza alla vendita, anche come stimolo alla crescita di nuove attività.

Solo sul finire degli anni Novanta, con la Legge 23 dicembre 1998, n. 448, si è venuto a delineare un nuovo orientamento politico che ha introdotto una doppia strategia fondata non più sulla sola dismissione ma anche sulla sua valorizzazione. Quest'ultimo elemento, benché espresso in modo chiaro nella legge, ha trovato concreta attuazione solo diversi anni più tardi.

Negli stessi anni è stata istituita l'*Agenzia del Demanio* che ha contribuito in maniera attiva e diretta alla gestione degli immobili pubblici attraverso la promozione di operazioni di valorizzazione previste dalla legge ed una più proficua gestione dei cespiti cercando di aumentarne la redditività. L'Agenzia, infatti, ha provveduto (e provvede tutt'ora) a svolgere tutte quelle funzioni atte alla corretta utilizzazione degli immobili dello Stato (anche attraverso dismissioni e sdemanializzazioni), assicurandone la conoscenza di tutte le caratteristiche fisiche e giuridiche, nonché la promozione di interventi finalizzati alla loro valorizzazione. Già nel 2001, a seguito del D.P.R. 189/2001, l'Agenzia del Demanio ha avviato la sua attività organizzando le procedure di alienazione dei beni mobili; ma è soprattutto con la Legge 136/2001 che si è consolidato il suo ruolo centrale di catalizzatore di tutti i processi di sviluppo, valorizzazione e di utilizzo dei beni immobili detenuti dallo Stato.

Dopo una serie di norme "spot" succedutesi nel tempo, solo nel corso della XIV Legislatura si è concretizzato il primo tentativo di riforma organica della materia, attraverso il Decreto Legislativo 351/2001 (cd. Decreto Tremonti). La norma, che ruotava intorno al principio della dismissione in blocco unico del patrimonio immobiliare mediante il conferimento a società a responsabilità limitata appositamente costituite o a fondi immobiliari, affrontava una questione problematica da sempre riscontrata, vale a dire la scarsità delle informazioni e la completa conoscenza dei cespiti immobiliari.

Pertanto, è stato da subito affrontato il tema del censimento dei beni dello Stato affidando all'Agenzia del Demanio tale attività, a cui si è aggiunta quella successiva della suddivisione per tipologie: beni demaniali, quelli facenti parte del patrimonio indisponibile e quelli afferenti al patrimonio disponibile. L'elemento di chiara innovazione introdotto è stato l'impulso alla promozione e alla costituzione di società a responsabilità limitata necessarie per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato dando il via alla fase della cartolarizzazione, inquadrata con accenti anche ironici, nella "finanza creativa" [15-17]. La cartolarizzazione immobiliare avviata in quegli anni ha riguardato la dismissione di ingenti patrimoni di proprietà degli Enti Previdenziali attraverso la costituzione di società con l'obiettivo di comprimere la

spesa pubblica e ridurre il deficit. A distanza di anni, però, l'intera manovra ha portato a risultati non di certo incoraggianti: seppur garantendo un immediato riscontro positivo per le casse dello Stato nel breve periodo, non si è rilevata di fatto una scelta strategica sotto l'aspetto finanziario in ragione del minor prezzo differito generato dalle stesse operazioni.

La differenza che si sarebbe dovuta generare dalla vendita degli immobili da parte della Special Purpose Vehicle (ovvero della società deputata all'attuazione delle operazioni di cartolarizzazione) e che avrebbe generato risorse per l'Ente, di fatto non si è concretizzata. Inoltre, si è rilevata una scelta strategica deficitaria anche (e soprattutto) sotto l'aspetto sociale: infatti qualche anno più tardi, nel 2006, la Corte dei Conti ne ha evidenziato gli insuccessi, sottolineando come il nodo centrale di tutta l'operazione di cartolarizzazione fosse rappresentato dalla sola leva finanziaria, puntando quasi esclusivamente alla riduzione del debito e non producendo le convenienze di natura sociale a beneficio della collettività.

3. La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico come driver di sviluppo territoriale

Nella seconda metà degli anni Duemila, con la Legge Finanziaria 2007, si è dato inizio a quella che ad oggi sembra essere una delle migliori strategie messe in atto in Italia in tema di patrimonio immobiliare pubblico: la "Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione".

Con il nuovo disposto normativo, i beni dello Stato sono stati inquadrati non più come beni da monetizzare, bensì come driver capaci di attivare nuove economie locali incentrate sullo sviluppo del territorio. I buoni risultati raggiunti negli ultimi anni dall'Agenzia del Demanio con il progetto "Valore Paese" ne attestano l'utilità: le tre linee di indirizzo, "Dimore", "Fari" e "Cammini e Percorsi", benché incentrate su tipologie di immobili molto diverse fra loro, evidenziano come le iniziative di recupero del patrimonio edilizio legato ad attività culturali, turistiche ed enogastronomiche abbiano consentito la creazione di nuove realtà imprenditoriali che, con effetto volano, hanno saputo rivitalizzare ambiti territoriali e rigenerare economie locali in declino.

Un ulteriore elemento innovativo introdotto dalla stessa norma è stata l'introduzione del "processo di valorizzazione unico" (PUV) in base al quale, sotto la regia dell'Agenzia del Demanio, si è delineata per la prima volta una cooperazione fra una pluralità di Enti per la condivisione di finalità, seppur diverse, riconducibili ad un unico progetto di sviluppo territoriale capace di dare impulso allo sviluppo locale attraverso la promozione di attività con chiare caratteristiche di tipo sociale.

La necessità di "attivare significativi processi di sviluppo

locale attraverso il recupero e il riuso di beni immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana" ha suggerito la costituzione del piano di valorizzazioni dei beni pubblici.

Nel Piano sarebbero stati determinati gli "obiettivi di azione, le categorie tematiche, sociali, economiche e territoriali di interesse, i criteri, i tempi e le modalità di attuazione dei programmi unitari di intervento, nonché ogni altro elemento significativo per la formazione dei suddetti programmi".

Il nuovo approccio, che si è delineato sul finire del 2007, è parso ridimensionare l'obiettivo finanziario legato alla mera alienazione, convergendo sempre più su politiche a favore dello sviluppo locale consentite dalla riqualificazione del patrimonio in disuso.

4. La necessità della conoscenza

Un provvedimento di portata rilevante è stato sicuramente il Decreto Legge 112/2008 che ha introdotto un elemento di novità rispetto al passato: il censimento dell'intero patrimonio immobiliare degli Enti Locali finalizzato alla redazione dei piani di alienazione e valorizzazione. Dopo l'attività di ricognizione del patrimonio immobiliare afferente agli enti pubblici non territoriali avviata dall'Agenzia del Demanio nel 2001, con la nuova norma è stata sostanzialmente esteso tale obbligo anche agli enti Locali. È stato quindi richiesto di redigere l'elenco di tutti gli immobili "non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione" dando vita a quello che generalmente viene indicato come "Piano delle alienazioni e valorizzazioni". L'elemento centrale della norma è stato, oltre ovviamente al censimento, la suddivisione degli immobili secondo la caratteristica di strumentalità: nel piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, infatti, possono confluire solo quei beni ritenuti "non strumentali" ovvero, in analogia a quanto stabilito nel DPR 917/1986, gli immobili non necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente. Pertanto, è venuta delineandosi una caratteristica che non è insita nel bene, ma viene individuata sulla base di specifiche esigenze dell'Ente (e quindi legata a scelte politiche) che ne riconosce, secondo l'attuale o futuro utilizzo, un'utilità per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

Un secondo aspetto, previsto dalla norma, è stata la dichiarazione "automatica" della proprietà per tutti i beni inseriti nel Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni.

Può capitare infatti che per alcuni immobili pubblici non siano reperibili i documenti che ne attestino la titolarità (atti di acquisto, donazioni o passaggi di proprietà in generale); tale situazione, quindi, avrebbe potuto generare problemi a successive trascrizioni con possibile pregiudizio

zio dell'interesse di futuri acquirenti.

Pertanto, l'effetto dichiarativo della proprietà introdotto dalla norma ha permesso di affermare che ogni bene inserito nel Piano è di proprietà dell'Ente, ed è disponibile alla alienazione o alla valorizzazione.

Un ultimo elemento è stata la dichiarazione di "variante allo strumento urbanistico"; gli immobili oggetto di specifiche attività di valorizzazione, avrebbero avuto la capacità di generare automaticamente una variante allo strumento urbanistico. L'elemento è stato introdotto sicuramente per accelerare i processi di valorizzazione, ma poiché in chiaro contrasto con l'art. 118 della Costituzione, venne dichiarato incostituzionale con Sentenza della Corte Costituzionale n. 340 del 16 dicembre 2009.

5. Il federalismo demaniale: una nuova opportunità per i territori

Qualche anno più tardi, nel solco del Federalismo fiscale, è stato avviato un importante processo di assegnazione dei beni statali agli Enti Locali. Con il Decreto Legislativo 85/2010, cd decreto sul "Federalismo demaniale", sono stati attribuiti, a titolo non oneroso, beni facenti capo allo Stato Centrale a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, a condizione che ne garantissero la massima valorizzazione funzionale.

Un aspetto innovativo proposto dalla norma è stata la partecipazione della collettività alla definizione del processo di valorizzazione; nelle more della Riforma Costituzionale e dell'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, le comunità locali sono state sollecitate a partecipare ai processi di valorizzazione messi in atto dall'Ente in analogia con quello che già accade (o dovrebbe accadere) nella partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale stabiliti nella Convenzione di Aarhus. I beni così trasferiti sono entrati a far parte del patrimonio disponibile degli Enti Locali e pertanto, in attuazione del DL 112/2008, possono essere alienati; tuttavia, tale operazione, soggetta ad autorizzazione da parte dell'Agenzia del Demanio, può essere effettuata solo a valle dei processi di valorizzazione e adozione delle necessarie varianti urbanistiche.

Parallelamente è stato dato impulso anche al cd "Federalismo demaniale culturale", per il trasferimento agli Enti Locali, sempre a titolo gratuito, di beni dello Stato con valenza culturale. Seppur apparentemente simili, vi sono delle evidenti differenze fra le due procedure: "il progetto riguardante un bene culturale deve [...] garantire un sufficiente livello di protezione dello stesso ma anche promuoverne la sua integrazione nei piani e programmi finalizzati alla sua valorizzazione e allo sviluppo del sistema economico, sociale e culturale locale" [18].

Pertanto, l'attività di conferimento di un bene con valenza culturale è caratterizzata da due diversi fattori: il primo è

che i beni sono soggetti a "specifici accordi di valorizzazione" visto l'alto valore culturale. Il secondo è rappresentato dalla impossibilità di confluire direttamente nel patrimonio disponibile dell'Ente (rimanendo assoggettati alla disciplina di tutela e salvaguardia prevista dal D.lgs. 42/2004). Tuttavia, i "possibili scenari alternativi di riutilizzo, valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale è generalmente un processo decisionale complesso, data la natura multidimensionale delle decisioni e l'ampia gamma di valori che rappresentano" [19]; per questo, al fine di tutelare tali beni, nel febbraio del 2009 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa fra il Ministero delle Attività Culturali e l'Agenzia del Demanio per la definizione delle procedure operative finalizzate al trasferimento dei beni immobili appartenenti al patrimonio culturale dello Stato agli Enti territoriali; a maggio dello stesso anno, è stata emanata una circolare (la numero 18 del 2011) del Ministero per i beni e le attività culturali con la quale è stato definito l'iter procedurale e le linee guida per l'elaborazione del programma di valorizzazione che gli Enti territoriali devono presentare in allegato alla domanda di trasferimento.

Il trasferimento di tali beni ha rappresentato per gli Enti Locali il raggiungimento di un duplice obiettivo: potenziale fattore per il turismo, ma anche opportunità di ribadire con forza l'identità dei territori che li contengono [20] e pertanto capaci di attirare, almeno in teoria, ingenti risorse finanziarie e riattivare nuove economie.

6. La crisi finanziaria e la necessità di fare cassa: l'era delle "semplificazioni"

La crescente necessità di riduzione del debito pubblico a fronte della non più sostenibile situazione finanziaria che si è andata determinando in Italia nel 2011, ha suggerito al Legislatore l'adozione di manovre orientate alla massimizzazione delle entrate attraverso un'accelerazione delle procedure di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Con il Decreto Sviluppo si è intervenuti cercando di dare "massima attuazione al Federalismo Demaniale" dando sostanzialmente la possibilità allo Stato di procedere direttamente all'attribuzione degli immobili agli enti territoriali qualora fossero stati già stipulati accordi o intese.

Successivamente, è stata avviata una svolta importante protesa al mercato finanziario: sono state gettate le basi per la creazione di una società di gestione del risparmio (SGR) facente capo al Ministero dell'Economia e della Finanza "per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento immobiliari chiusi, promossi o partecipati da regioni, province, comuni anche in forma consorziata o associata [...] al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile".

Ai fondi promossi dagli enti territoriali sarebbero potuti

confluire beni immobili appartenenti alle amministrazioni coinvolte, ma solo sulla base di progetti di utilizzo o valorizzazione approvati dagli stessi Enti.

Inoltre, al fine di velocizzare l'attività di valorizzazione degli immobili, la norma ha previsto che la "destinazione funzionale", nonché le procedure di regolarizzazione edilizia ed urbanistica, potessero essere conseguite mediante accordi di programma. Quindi, nell'ottica di riduzione della spesa, si è così aperta la possibilità di far confluire nei fondi istituiti dalla SGR del Ministero dell'Economia e delle Finanze (la futura INVIMIT SGR) sia immobili ad uso ufficio di proprietà degli enti territoriali al fine di una loro riqualificazione, sia quelli in locazione alla pubblica amministrazione per la riduzione delle locazioni passive.

All'apice della crisi italiana del 2011, l'esecutivo dell'epoca ha dato impulso ad una stagione di riforme e tagli che hanno investito tutti i settori della Pubblica Amministrazione compreso, ovviamente, quello immobiliare.

Con il *Decreto Salva Italia*, è stato affrontato nuovamente il tema del patrimonio immobiliare pubblico, accentuando la volontà di alienarlo. Nella norma, infatti, è scomparsa la parola "valorizzazione" a beneficio di una più diretta ed eloquente "dismissione": "La valorizzazione è marginale rispetto all'obiettivo prioritario, le dismissioni" [21].

Nelle intenzioni, avrebbe dovuto essere un piano "energico" di alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma nei fatti, la norma ha ricondotto ai vecchi principi già enunciati in passato.

Tuttavia, è stato introdotto un aspetto innovativo con l'introduzione dei "programmi unitari di valorizzazione del territorio" (PUVaT). Con questo strumento, il Legislatore ha ritenuto utile avviare un unico percorso di concertazione con tutti gli Enti proprietari degli immobili, ma anche con gli Enti che si sarebbero dovuti esprimere in merito ai progetti di valorizzazione, al fine di accelerarne i processi. Purtroppo, benché la norma prevedesse tempi certi e rapidi per la conclusione delle procedure, nei fatti i tempi sono risultati ben più lunghi.

Ad oggi sono ancora pochi i PUVaT in atto o in fase di attuazione (come riportato nella relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259 - Roma, 13 gennaio 2017); la causa è sicuramente da ricercarsi sia nella congiuntura economica, ma anche nella complessità dell'intervento che vede una pluralità di Enti coinvolti, un patrimonio spesso eterogeneo, una burocrazia lenta e un'attività di sovrapposizione di competenze fra gli Enti che generano ritardi (è il caso della concorrenza/competenza fra i diversi Enti dello Stato - [22]) - ma anche la concreta difficoltà di far convergere i molteplici e differenti obiettivi (del tutto legittimi) dei vari enti coinvolti.

Nel corso della XVII legislatura del Governo "di larghe intese" [23], è stato varato il *Decreto del Fare*, con il chiaro intento di dare impulso alla ripresa economica; sono state

adottate misure volte allo snellimento delle attività burocratiche, all'incentivazione del comparto edile (con la presentazione del piano "sblocca cantieri") ed il programma per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, nonché l'attivazione di misure di sviluppo territoriale come il progetto "6000 campanili", con l'intento di rilanciare il settore delle costruzioni e nelle piccole realtà locali [24].

La materia della semplificazione ha coinvolto anche il patrimonio immobiliare pubblico; è stata concessa la possibilità di richiedere, direttamente dall'Ente Locale, il trasferimento degli immobili dello Stato attraverso una richiesta all'Agenzia del Demanio.

Tuttavia, al fine di assicurarne la corretta valorizzazione, è stato imposto che vi fosse da subito, da parte dell'Ente richiedente, illustrate e dichiarate le finalità e le condizioni di utilizzo a cui sottoporre il bene trasferito, oltre che la presentazione di un piano finanziario. Solo dopo gli adempimenti prescritti si sarebbe potuta valutare, da parte dell'Agenzia del Demanio, la proposta ed il successivo trasferimento del bene.

L'immediata dichiarazione circa la finalità di utilizzo ed il piano finanziario trovano spiegazione nel fatto che molti Enti territoriali versavano (e molti versano tutt'ora) in deficit di bilancio. Pertanto, il Legislatore ha voluto scongiurare il pericolo, abbastanza concreto, di vedere i beni trasferiti trasformarsi in una sorta di "compenso indiretto" all'Ente richiedente che lo avrebbe immediatamente utilizzato, attraverso la dismissione, per ripianare o migliorare il proprio bilancio e non per incentivare forme di sviluppo programmate sui territori.

Per i beni dello Stato di grande pregio e valore storico artistico (art. 5 comma 5 del DL. 85/2010) invece, non ci furono modifiche, continuandosi ad applicare, per il loro trasferimento, quanto già previsto dalla norma, ovvero la subordinazione all'attuazione di specifici Programmi di Valorizzazione da parte degli Enti Territoriali, ma approvati dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali.

Nel febbraio del 2014, il nuovo governo ha proseguito con le iniziative proposte dal precedente esecutivo, accentuando le attività di semplificazioni. Gli Enti pubblici furono esonerati dal produrre i documenti relativi alla dichiarazione di conformità catastale previsti dalla L. 52/1985 e dall'attestato di prestazione energetica (A.P.E.) da inserire negli atti di trasferimento degli immobili. Questi elementi sottolineano ancora una volta come lo Stato riconosca le proprie lacune nella corretta gestione del proprio patrimonio immobiliare e, non riuscendo ad avviare un vero e proprio piano nazionale di due-diligence immobiliare capace di rimediare alle proprie negligenze, si pone, *legibus solutus*, al di sopra delle norme a cui invece sono assoggettati tutti i cittadini e le imprese che operano nel settore.

Nonostante le numerose semplificazioni messe in atto, il rilancio delle attività di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non ha generato grandi ri-

sultati. Il calo degli investimenti registrati fino al 2013 ha suggerito l'adozione di ulteriori impulsi e nuove forme di valorizzazione. "La crisi, per certi versi, ha fatto bene alla volontà di recuperare vecchi beni che stavano andando in degrado" [25]. Per questo, con l'art. 24 del DL. 133/2014, sono state introdotte delle "misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio" in attuazione dei principi di "sussidiarietà orizzontale" definiti nella riforma costituzionale del 2001. Si sono aperte nuove forme partecipative da parte della collettività e delle associazioni che sono diventate (e lo sono ancora oggi) un nuovo traino alle attività di valorizzazione.

In una siffatta situazione economica, il Legislatore ha immaginato possibile (come in effetti lo è stato) coinvolgere fattivamente le collettività locali che si riappropriano di spazi pubblici con nuove forme di *civic engagement* "attraverso l'impegno attivo dentro una comunità, come forma di cittadinanza responsabile" [26] e la promozione di attività di sviluppo di tipo bottom-up [27] dando il via a quella che può essere definita una vera e propria trasformazione del "capitale morto" (dead capital) finalizzata alla produzione di nuovo valore [28].

7. Conclusioni

Il complesso quadro normativo, che si è venuto a sedimentare nel corso degli ultimi trent'anni in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, suggerisce la necessità di un riordino della materia, dati gli esiti sin qui prodotti non sempre confortanti.

Il concetto di valorizzazione è stato ed è ancora oggi prevalentemente interpretato come alienazione dei cespiti immobiliari sottoutilizzati o non utilizzati, poiché prevale l'esigenza di ripianare il deficit della finanza pubblica, anche a livello degli Enti locali. In altri termini, anche quando il concetto di valorizzazione è stato esteso ad un più efficiente utilizzo degli immobili a fini pubblici è sembrato sempre prevalere l'orientamento di vendere "ad ogni costo".

Tale scelta non è, evidentemente, sempre preferibile; la mera alienazione finalizzata alla immediata monetizzazione condotta nella cartolarizzazione dei primi anni Duemila, ad esempio, non si è dimostrata efficace dal punto di vista finanziario, per il minor "prezzo differito" generato da tali operazioni.

Quando, invece, gli immobili pubblici oggetto di interesse sono stati riqualificati e rifunzionalizzati in risposta ad esigenze collettive, considerando l'utilità sociale delle trasformazioni, i risultati sono stati maggiormente apprezzabili, anche dal punto di vista finanziario: razionalizzarne l'uso e recuperarne la produttività comporta indubbi risparmi per la pubblica amministrazione. Ci si riferisce, ad esempio, alle esperienze legate all'attuazione delle politiche di

concessione messe in atto dall'Agenzia del Demanio per i cespiti facenti capo allo Stato Centrale, piuttosto che alle attività di valorizzazione "bottom-up" [29] in applicazione dei principi di "sussidiarietà orizzontale", che hanno prodotto discreti risultati, dimostrando di essere un'alternativa, spesso più utile, alle politiche di alienazione.

In questa materia le azioni non possono rappresentare singole risposte a situazioni contingenti al di fuori di un quadro generale, ma scaturire da un programma di interventi che consideri l'intero patrimonio disponibile.

In ogni caso, appare necessario impostare in maniera maggiormente strutturata i processi che conducono alle scelte di valorizzazione, elaborare percorsi concettuali inquadrabili all'interno di protocolli operativi e modelli di valutazione che consentano di selezionare le opzioni più interessanti per le comunità a cui le Amministrazioni pubbliche ed i decisori politici si rivolgono.

Ciò vale in generale per tutte le Amministrazioni locali, ma a maggior ragione per quelle realtà comunali non comprese fra le città capoluogo o le aree metropolitane, che non dispongono di un adeguato apparato tecnico-amministrativo in grado di governare le complesse procedure che sono alla base di questi processi.

Alcuni punti possono essere posti alla base del processo: una conoscenza puntuale delle caratteristiche di ciascun cespite immobiliare in merito sia all'utilizzo attuale, che alle potenzialità di trasformazione futura, la verifica delle esigenze logistiche della pubblica amministrazione e le aspettative e le esigenze prospettate dalle comunità locali che gravitano intorno a tali beni.

L'auspicio è dunque quello di una riforma organica, meglio se attraverso la stesura di un testo unico, lo stanziamento di risorse per le attività di censimento e l'utilizzo di protocolli operativi di indirizzo, che mettano nelle condizioni, in particolar modo gli Enti Locali minori, di poter individuare forme più consapevoli di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Bibliografia

- [1] Tresca F.: Consiglio Nazionale del Notariato. 2018
- [2] Corte dei Conti, Ufficio di controllo sulla gestione dei Ministeri economico finanziari "Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni", 2006. 1
- [3] Vaciago G., Parlato S.: *La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della legge n. 410, 23 novembre 2001*. In: Quaderni Ricerche per l'economia e la finanza, n. 8, pp. 3 - 27, 2001
- [4] Vaciago G.: *Gli immobili pubblici...ovvero, purché restino immobili*. In: Mercato Concorrenza Regole, n. 9.1, pp. 93 - 108, 2007
- [5] Stanghellini S.: *Valore dei beni e beni di valore: un contributo sulla valutazione dei beni immobili militari*. In: Aestimium, n. 43, pp. 45 - 53, 2003
- [6] Artioli F.: *Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dall'austerità e della crisi*. In: La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy, n. 1, pp. 89 - 113, 2016
- [7] Gastaldi F., Camerin F.: *Processi di dismissione degli immobili militari. Temi e problemi aperti per la rigenerazione urbana in Italia*. In: Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science, n. 1, pp. 103 - 120, 2017

- [8] Leon P.: *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico*. In: *Economia della Cultura*, Rivista trimestrale dell'Associazione per l'Economia della Cultura, pp. 341 - 352, AA.VV, Ed. Il Mulino, Roma, 2017
- [9] De Medici S.: *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*. Franco Angeli. Milano, 2010
- [10] Della Torre S.: *Una strategia di valorizzazione dei beni e della attività culturali*. In: Barbetta G.P., Cammelli M., Della Torre S., Eds: *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, Vol. Bologna, 2013
- [11] Gianì F.: *The ecclesiastical property assets: an analysis for its valorization for social purposes*. In: Porcari V.D.: *XIV Congresso internazionale di riabilitazione del patrimonio. La conservazione del patrimonio artistico, architettonico, archeologico e paesaggistico*, Ed. Luciano Editore. Napoli, 2018
- [12] Oppido S.: *La valorizzazione diffusa: il riuso del patrimonio ferroviario dismesso*. In: BDC. *Bollettino Del Centro Calza Bini*, n. 14, pp. 221 - 235, 2014
- [13] Adisson F.: *Clichy-Batignolles: l'autunno del regime pianificatore di Parigi*. In: *Le grandi trasformazioni urbane. Una ricerca e un dibattito per gli scali milanesi*, Fondazione OAMi. Milano, 2018
- [14] Cottarelli C.: *I sette peccati capitali dell'economia italiana*. Feltrinelli. Milano, 2018
- [15] Pennacchi L.: *L'eguaglianza e le tasse - Fisco, mercato, governo e libertà*. Donzelli Editore. Roma, 2004
- [16] Toscano F.: *Capolinea, viaggio ironico e amaro nell'Italia della seconda Repubblica*. Pellegrini Editore. Cosenza, 2012
- [17] De Caria R.: *L'eterno vizio della finanza creativa*. Maggiori informazioni su: <https://www.centroeinaudi.it/agenda-liberale/articoli/3724-l'eterno-vizio-della-finanza-creativa.html>.
- [18] Sdino L., Rosasco P., Novi F., Porcile G.L.: *La valutazione delle azioni di valorizzazione dei beni culturali: il caso studio della copertura del Colosseo*. In: *Valori e Valutazioni. Teorie ed esperienze*, n. 20. 2018
- [19] Della Spina L.: *Historical Cultural Heritage: Decision Making Process and Reuse Scenarios for the Enhancement of Historic Buildings*. In: Calabrò F., Della Spina L., Bevilacqua C., Eds.: *New Metropolitan Perspectives*. ISHT 2018. *Smart Innovation, Systems and Technologies*, vol. 101, pp. 442 - 453. Springer, Cham, 2019
- [20] Della Spina L., Calabrò F.: *Decision Support Model for Conservation, Reuse and Valorization of the Historic Cultural Heritage*. In: *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2018. Lecture Notes in Computer Science 2018*, n. 10962, pp. 3 - 17, 2018
- [21] Terranova F.: *Dossier su valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico*. In: *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*, vol. 3, n. 16, 2012
- [22] Puglisi R.: *La gestione delle spese negli enti pubblici*. Intervento nel Convegno: *Rapporto tra Stato ed Enti: chi paga?*. Pescara, 2018
- [23] Cavino M., Conte L.: *Il diritto pubblico e la sua economia*, vol. 20. Maggioli Editore, 2014
- [24] Prizzon F., Rebaudengo M.: *Quale futuro per la valutazione degli investimenti pubblici? Click day vs. selezione*. In: *LaborEst*, n. 10, pp. 47 - 52, 015
- [25] Reggi R.: *Intervista a: Beni del Demanio: una grande opportunità per le associazioni*, 14 gennaio 2016
- [26] Ubbiali M.: *Il service learning: un'analisi sistematica della letteratura*. In: Mortari L., Ed.: *Service Learning. Per un apprendimento responsabile*, pp. 71 - 215, 2017
- [27] Della Spina L.: *Scenarios for a Sustainable Valorisation of Cultural Landscape as Driver of Local Development*. In: Calabrò F., Della Spina L., Bevilacqua C., Eds.: *New Metropolitan Perspectives*. ISHT 2018. *Smart Innovation, Systems and Technologies*, vol. 100, pp. 113 - 122. Springer, Cham, 2019
- [28] De Soto H.: *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Bantam Press: London, 2000
- [29] Micelli E., Mangialardo A.: *Riuso urbano e immobili pubblici: la valorizzazione del patrimonio bottom up*. Territorio, 2016

