SINTESI DEL LAVORO DI TESI

Con il presente lavoro di tesi ho inteso affrontare il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, che ha comportato la formulazione di un’analisi che andasse oltre i limiti dei tecnicismi giuridici in cui viene spesso racchiusa la questione della proprietà pubblica, e che legano inscindibilmente il concetto di proprietà alla cosa, quindi, conseguentemente, al titolo giuridico – demanio, patrimonio indisponibile o disponibile – che alla stessa deve attribuirsi. Si è imposta, al contrario, la necessità di una visione “a tutto tondo” della tematica, che non mantenga più il focus esclusivamente sulla qualificazione giuridica, ma sia puntata alla verifica della strumentalità del bene e su quanto tale strumentalità sia, effettivamente, concretizzata. Se è vero che da questo angolo visuale si è giunti a mutamenti nel contesto normativo di riferimento e, prima ancora, alle modalità di approccio allo studio dei beni pubblici, allora è stato indispensabile porsi in questa ottica sia per coglierne le motivazioni che le, eventuali, criticità.
Ciò viene imposto da diversi fattori, di cui molti afferenti la sfera politico-amministrativa. Si pensi al dato dell’aderenza del nostro ordinamento all’Unione Europea, i cui Trattati, di natura sovraordinata alle Costituzioni nazionali, impongono il rispetto di specifici vincoli sui bilanci pubblici che, automaticamente, si riversano, anche, sulle scelte che la pubblica amministrazione applica sui beni di cui dispone. Fondamentale però è il fattore che riguarda la crescente consapevolezza del peso e della rilevanza sociale che riveste una gestione del patrimonio pubblico, orientata a vantaggio non del singolo privato, bensì dell’intera collettività. È questo un dato che permette di comprendere come la regolazione degli usi della proprietà pubblica non può essere bloccata in momenti di stasi, ma, al contrario, dovrebbe essere dominata da un costante dinamismo che consenta il recepimento degli interessi collettivi, la cui soddisfazione è spesso strettamente connessa con l’utilizzo e la fruizione di un bene pubblico. Si affacciano, difatti, sempre nuovi interessi collettivi che presuppongono un utilizzo, una gestione, una tutela, uno sfruttamento dei beni in maniera rinnovata rispetto alle figure tradizionali, e spesso obsolete, disegnate dal codice civile. In altre parole, si instaurano nuove esigenze, non economiche o di organizzazione amministrativa, ma che concernono aspetti del vivere quotidiano e che compongono il *welfare* statale, cui lo Stato può far fronte anche mediante le politiche di gestione dei beni pubblici. Da questo ampio punto di vista, potrebbe includersi anche il discorso relativo alle politiche di riqualificazione urbana, di cui una componente essenziale è da ritrovare proprio nell’amministrazione dei patrimoni pubblici. La città, quale luogo primario di crescita e sviluppo sociale, è il contesto in cui si avvertono maggiormente i benefici di interventi che producano una corretta gestione degli immobili, o la riqualificazione di aree degradate, così come la tutela dei beni culturali.
Di fronte a questi fattori di cambiamento, uno sembra essere il nucleo centrale su cui fanno perno gli interventi del Legislatore: la valorizzazione degli immobili pubblici. Sennonché del concetto di valorizzazione non può esprimersi in un significato unico. È stato evidenziato come nello stesso termine possano trovare sede due momenti: l’individuazione di *cosa* valorizzare e di *come* valorizzare, rispettivamente coincidenti con l’identificazione dei beni – quindi degli interessi pubblici da potenziare – e delle attività concrete con cui la valorizzazione può realizzarsi. Da un lato un tipo di valorizzazione/finalità, dall’altro una valorizzazione/attività.

L’indagine che è svolta ha avuto ad oggetto le possibili declinazioni che tale concetto di valorizzazione ha assunto in relazione agli interventi normativi succedutisi negli anni, al fine di scorgere possibili mutamenti nel tipo di approccio alla questione, a seconda dei contesti economici o delle esigenze di volta in volta emerse. Partendo dall’assunto che la centralità codicistica, intesa come disciplina di riferimento per i beni pubblici, ha ormai ceduto il passo ad esigenze di utilizzo economico dei medesimi beni, instaurando contestualmente la necessità di una rivisitazione concettuale di proprietà pubblica, si sono analizzate le tappe di un percorso (almeno in linea teorica) volto a far aumentare il valore dei beni pubblici, assumendo questo come parametro intenzionale ravvisabile genericamente in tutti gli atti normativi o programmatori avutisi in materia. In questo senso – e sulla scia dei due elementi costituenti il concetto di valorizzazione - l’analisi è stata suddivisa nella descrizione di quelle che sono state le opzioni e, in maniera conseguente, gli strumenti di valorizzazione. All’interno della fittissima produzione normativa che ha disciplinato la materia, e che sicuramente ha rappresentato un fattore di criticità e rallentamento, è stato possibile scorgere un primo momento normativo che ha conferito un preciso tono alle intenzioni di valorizzazione: dismettere per fare cassa. Valorizzazione, in questo contesto, è intesa come la possibilità dello Stato, in primis, e degli Enti territoriali, poi, di rimediare a buchi di bilancio mediante il ricavo derivante dalla vendita di immobili. Il rispetto di criteri economico-finanziari da un lato, e la pronta liquidità ottenibile mediante la cessione di patrimoni immobiliari dall’altro, si pongono in giusto rapporto per consentire un sospiro di sollievo dalle incombenze economiche. Tale finalità è palesata, nei primi interventi degli anni ’90, nelle forme di un “invito” o una autorizzazione a vendere; successivamente, a seguito della lentezza di tali procedure di dismissione, gli strumenti si sono modellati principalmente su un anticipo di liquidità nelle casse dello Stato, mediante la creazione di prodotti finanziari come quello della cartolarizzazione. Coni medesimi obiettivi, ha fatto seguito l’introduzione di strumenti come i fondi immobiliari pubblici, la cui predisposizione ad agevolare le procedure di dismissione di immobili è stata avvertita, anche in realtà comunali come quella di Milano, come fattore di stimolo alla vendita. Ne segue che accanto ad una sempre maggiore centralità riconosciuta alle norme di alienazione dei beni pubblici, si pone la complessità degli strumenti finanziari cui fare ricorso.

Dalla seconda metà del decennio scorso in poi si instaura un secondo momento normativo, che individua un’altra accezione del termine valorizzazione, con riferimento agli immobili pubblici. In questo ambito il baricentro di interesse sembra spostarsi, dalla produzione di effetti positivi sui bilanci delle amministrazioni (seppur non completamente scomparso), all’incremento di valore da attribuire al bene, inteso come potenziamento sotto diversi punti di vista: sociale, architettonico, territoriale.
I segni di questa inversione di tendenza sono visibili in alcuni strumenti, tra i quali, in primis, i piani unitari di valorizzazione. Questi sono frutto di una modifica che ha investito, in primis, lo stesso *modus operandi* della pubblica amministrazione, e che ha condotto alla creazione di una nuova gestione governativa più manageriale, detta New Public Management. Quest’ultima, in sintesi, richiede una cooperazione e un coordinamento fra più protagonisti, sia pubblici che privati, per conferire maggiore elasticità e flessibilità nella erogazione delle prestazioni. Da qui la nascita di strumenti che realizzino una cooperazione fra più livelli istituzionali – Statale, Regionale e Locale – tesa a rivalutare intere aree urbane, non più singoli immobili, ovvero i Piani Unitari di Valorizzazione del Territorio. Lo scopo enunciato dal Legislatore è quello di porre in essere “*significativi processi di sviluppo locale attraverso il recupero e il riuso di beni immobili pubblici*”. Tale scopo si concilia, quindi, con il fine di armonizzare la valorizzazione con il contesto territoriale in cui gli immobili insistono. Un esempio di un tale nuova concezione è offerto dal Comune di Torino che ha realizzato una forma di partenariato, in questo caso “pubblico-pubblico” con l’Agenzia del Demanio, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare presente nel territorio comunale, in coerenza con i principi di sviluppo territoriale e socio-economici. In questo modo per uno specifico portafoglio immobiliare, e tramite lo strumento dei fondi immobiliari, si è individuata una nuova destinazione e rifunzionalizzazione come Social Housing/Campus Universitario.

Medesime finalità di sviluppo economico e sociale sono poi poste a giustificazione dell’inserimento della cd. concessione di valorizzazione. Se è vero, da un lato, che la concessione o la locazione implicano la corresponsione di un canone, dall’altro, lo strumento ha ad oggetto interventi specificamente destinati alla “*riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l’introduzione di nuove destinazioni d’uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini*”.

All’interno del lavoro di tesi si è dato inoltre conto di un’ulteriore caso di quelle che vengono definite dall’Agenzia del Demanio “*best practices*”, riguardante un Comune calabrese e relativo al diverso fenomeno della valorizzazione culturale, come disciplinato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nello specifico si è trattato di una vera e propria *mise en valeur* di un palazzo storico*,* ormai inutilizzato da anni,ovvero della creazione di una tutela dell’immobile che garantisse lo sfruttamento e il godimento del valore insito nel bene, e non del suo valore di scambio. Attraverso gli interventi di valorizzazione si è concretizzata la possibilità di rendere il palazzo fonte di stimolo al turismo, non solo nelle stagioni estive, nonché quella di realizzare al suo interno un “Centro di Eccellenza”, a vantaggio della comunità locale. Anche questo esempio è significativo sotto l’aspetto della convergenza di esigenze territoriali, culturali e turistiche, alla base del progetto di valorizzazione immobiliare.

L’idea che si è voluta perseguire, e in parte si è dimostrata, con il presente lavoro di tesi, è stata quella della necessità di abbandonare l’obiettivo di dismettere gli immobili pubblici per ragioni puramente economiche e di risanamento dei conti pubblici; al contrario, è essenziale l’idea per cui la valorizzazione debba essere intesa come volano dello sviluppo territoriale, che vada a vantaggio diretto dei cittadini e a soddisfazione dei loro interessi pubblici. Nell’ampio scenario della gestione del patrimonio pubblico, la valorizzazione deve costituire il derivato di una ponderata razionalizzazione su ciò che possiede la pubblica amministrazione. Nel fare ciò è impossibile prescindere dal coordinamento di tre momenti fondamentali. In primo luogo, non può immaginarsi alcuna strategia – di dismissione o valorizzazione che sia – senza procedere, primariamente, alla conoscenza del patrimonio immobiliare stesso. In varie occasioni, soprattutto con riferimento agli insuccessi delle operazioni di cartolarizzazione dei patrimoni immobiliari, è stata sottolineata proprio questa lacuna conoscitiva, derivante dal mancato aggiornamento degli attivi patrimoniali pubblici. La rilevazione e il censimento degli immobili si pongono, perciò, in posizione prioritaria rispetto ad una gestione complessiva del patrimonio immobiliare. In secondo luogo si colloca la gestione, intesa come corretta amministrazione dei beni pubblici improntata ai principi di cui all’art. 1 legge 7 Agosto 1990, n. 241, che governano l’azione amministrativa, ovvero economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. I beni, le dotazioni e le strumentazioni di cui dispone la pubblica amministrazione – per quanto sovente vetuste ed obsolete – rappresentano comunque un patrimonio di ingenti dimensioni, che trova la sua ragion d’essere nell’asservimento di finalità pubbliche. Questo passaggio si collega con il terzo momento, eventuale e coincidente con la alienazione di immobili, nel senso di dismissione di ciò che è inutile o scarsamente utile per il perseguimento di interessi pubblici, al fine di ripianare il debito pubblico.