

LA COMPLESSITA' NORMATIVA NELLA VALORIZZAZIONE DI IMMOBILI PUBBLICI

Beatrice Maria Bellè¹

SOMMARIO

Il tema riguardante le normative messe in atto per la valorizzazione degli immobili pubblici presenta alcune questioni molto complesse, che contribuiscono a rendere la materia oggetto di discussioni e continue sperimentazioni. In primo luogo, è importante sottolineare il fatto che i beni pubblici, talvolta, vengono intesi come *beni comuni*, e ciò rende difficile la selezione e la denominazione dell'oggetto *bene immobile pubblico*; in secondo luogo, la continua produzione di leggi in materia di valorizzazione degli ultimi venticinque anni ha costruito un quadro normativo spesso incerto ed ambiguo per quanto riguarda processi e strumenti da utilizzare in caso di valorizzazione. Parallelo a questa problematica istituzionale, se ne affianca una più culturale che evidenzia come la concezione stessa di *valorizzazione*, spesso, venga intesa in maniera differente in base al soggetto interessato al processo: essa, infatti, assume il duplice significato di “*incremento del valore economico*” e di “*processo attraverso il quale restituire importanza e significato ad un oggetto*”.

¹ Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133, Milano (beatrice.belle@mail.polimi.it)

2. Estratto della relazione

Che cosa rende gli immobili pubblici un argomento che merita di essere trattato e discusso, soprattutto quando ad essi viene accostata la parola “valorizzazione”? Quali sono gli strumenti e le tendenze che riguardano questa particolare tipologia di processi?

Le motivazioni che possono giustificare la scelta di quest’ambito di ricerca sono diverse e rispondono a criteri differenti: il primo si riferisce ad un campo di azione e ad un contesto normativo nel quale l’inadeguatezza di strumenti e disposizioni in materia di valorizzazione ha portato ad una continua ricerca e formulazione di nuove soluzioni; la seconda riguarda il dibattito culturale e razionale che sta alla base della valorizzazione stessa, contribuendo così allo sviluppo di ambiguità ed incertezze dal punto di vista della distinzione tra immobile “superfluo” e/o “necessario”². Entrambe le situazioni contribuiscono alla creazione di un progressivo interessamento e ad un sempre più acceso dibattito sul tema della valorizzazione di beni immobili pubblici.

Che cosa intendiamo con il termine valorizzazione? Il significato di questa espressione, può essere inteso in due maniere: nel primo caso, il termine fa riferimento all’operazione di “messa in valore”, nel secondo caso, invece, intende il processo come “esaltazione delle qualità di una persona o di cose, precedentemente trascurate”³: entrambi i concetti sembrano essere conformi con ciò che in termini giuridici e legislativi viene intesa come “valorizzazione dei beni immobili pubblici”: riutilizzo di spazi che ad oggi sono dismessi, sottoutilizzati o poco mantenuti, dando la possibilità ad essi di offrire servizi ed usi differenti, contribuendo inoltre allo sviluppo locale e territoriale.

L’argomento, di per sé, è già molto difficile e spinoso da trattare per via del contesto generale ed istituzionale nel quale emerge: la crisi economica, come prima causa di dismissione del patrimonio immobiliare statale⁴, la mancanza di investimenti e risorse finanziarie da parte di enti territoriali per sostenere la manutenzione di immobili dei quali non usufruisce⁵ e, come ultimo, la saturazione del mercato immobiliare che rende difficile una qualsiasi “messa a mercato” degli immobili stessi (un po’ perché ritenuti troppo dispendiosi e difficilmente vendibili, un po’ perché causa intrinseca legata al ciclo dell’immobile stesso). Tutte queste cause hanno portato lo Stato e gli enti territoriali a domandarsi quale possa essere il futuro e l’utilizzo di questi immobili, e hanno altresì descritto e prodotto regole che potessero normare questo scopo.

Focalizzando l’attenzione sulle leggi che si sono susseguite nell’arco degli ultimi venticinque anni, è possibile notare come la produzione di norme in materia di valorizzazione sia stata molto attiva, ma allo stesso tempo poco efficace. Sovrapposizioni, contraddizioni e incongruenze sono aspetti distintivi e complessi delle disposizioni che trattano la valorizzazione e gli immobili pubblici. Lo stesso accade per gli strumenti urbanistici, che dovrebbero intraprendere il percorso della valorizzazione, i quali spesso non sono chiari, si sovrappongono e non definiscono una precisa linea attuativa da seguire. Tutto ciò, oltre ad ostacolare la possibilità di avere delle linee generali univoche, rende faticosi interventi da parte di enti territoriali e di *private developers*: i primi faticano a districarsi nella lunga lista di leggi e di strumenti che possono essere utilizzati per “valorizzare”, i secondi, non vedendo un quadro istituzionale chiaro e trasparente, trovano difficoltà notevoli nell’investire in progetti di tale importanza, ritenendo questo impiego di denaro un potenziale rischio.

A causa di queste circostanze, sul piano pratico gli interventi finora attuati ed i progetti volti al termine sono molto rari e spesso sono il frutto di negoziazioni “*top-down*” che, oltre ad intervenire in maniera

² Si fa particolare riferimento a tutti quegli immobili appartenenti al patrimonio “disponibile” degli enti territoriali che spesso non sono utilizzati al 100% e che gravano sulle tasse di bilancio degli enti.

³ Treccani, “valorizzazione” (<http://www.treccani.it/vocabolario/valorizzazione/>)

⁴ Con la dismissione e la successiva vendita si pensava di poter sanare parte del debito pubblico italiano: l’utilizzo di alienazioni, cartolarizzazioni di beni immobili pubblici al settore privato, dei primi anni ’90, aveva come fine ultimo la riduzione del passivo pubblico.

⁵ Gran parte del patrimonio disponibile, infatti, appartiene ad enti locali e territoriali i quali hanno obblighi ed oneri in campo di valorizzazione e dismissione.

invasiva sul territorio, inducono il pubblico, ma soprattutto la località, a sottostare ad accordi ed interessi privati⁶.

In un contesto in cui la sfera “tecnico – politica” sembra essere tutt’altro che univoca, poco chiara ed incoerente, la sfera “culturale” pare essere meno influenzata da questa situazione e più compatta su due diversi fronti in particolare (nonostante possibili sfaccettature differenti): autori accademici ed istituzionali, infatti, si sono occupati del tema della valorizzazione di immobili pubblici con logiche e risultati diametralmente opposti. I due “*trends*” preponderanti sono, da una parte, la valorizzazione come un processo di riutilizzo di un bene e la sua conservazione e salvaguardia; dall’altra parte, vi sono soggetti che riconoscono nella vendita di questi compendi una soluzione efficace per la messa a mercato degli immobili, in un’ottica di sviluppo territoriale (come propone Agenzia del Demanio grazie al progetto “Valore Paese-Dimore”), occultando la motivazione legata alla diminuzione del debito pubblico statale (Cottarelli, 2015).

Nonostante queste due correnti, per dodici anni, abbiano dominato la discussione relativa alla metodologia di valorizzazione, recentemente ad esse si è aggiunta una terza opzione, che sembra essere una risoluzione parziale a questa netta distinzione: la concessione di valorizzazione, infatti, offre la possibilità ad un privato di avere un immobile pubblico in comodato d’uso per un periodo limitato di tempo (variabile dai cinque ai novantanove anni). Grazie a questo strumento, quindi, il privato avrebbe la possibilità di sviluppare interessi privati e pubblici su un immobile che manterrebbe la proprietà pubblica.

Questa prima serie di motivazioni legate all’importanza dei beni immobili pubblici è strettamente connessa al contesto italiano degli ultimi anni, con contraddizioni, problemi e volontà di stare al passo con i tempi.

Dall’altra parte però, non esistono soltanto problemi istituzionali effettivi che rendono gli immobili pubblici un argomento molto interessante da analizzare, ma ci sono alcune motivazioni che, data l’esperienza e gli studi effettuati, vengono ritenute altrettanto stimolanti e curiose.

Un aspetto importante da sottolineare è il fatto che questi beni immobili, sia per la loro localizzazione, sia per il loro interesse storico ed artistico, sono sicuramente un’opportunità che potrebbe e deve essere colta: “[...] *Pensare di recuperare o di migliorare un complesso in quanto tale significa perpetuare un errore fondamentale: bisognerebbe invece far sì che questo complesso, quanto corpo estraneo, venisse reintegrato nel tessuto urbano e che in tale operazione anche il tessuto circostante venisse rafforzato.*” (Jacobs, 2009, p.368). Dal punto di vista del territorio, essi possono essere una possibilità di sviluppo locale e territoriale, data l’offerta di servizi e funzioni che potrebbero ospitare; secondariamente, poiché localizzate in contesti urbani, essi darebbero la possibilità a spazi sottoutilizzati o dismessi di poter essere “riciclati” in modo tale da riempire qualitativamente i “vuoti” delle città⁷. Ciò che emerge è quanto l’argomento coinvolga materie molto eterogenee fra loro come politiche, leggi e progetti.

Perché ci si occupa di questa tematica? Cosa ha spinto la ricerca in questa direzione? Proprio per le questioni di cui si è discusso, e soprattutto per il percorso di studi affrontato negli ultimi cinque anni in Pianificazione Territoriale e successivamente in Urban Planning and Policy Design, il tema della valorizzazione e del riuso degli spazi, si presenta come un argomento molto stimolante, che offre possibilità di ricerca e sperimentazione. In particolare, il dibattito contemporaneo sulle questioni urbane sembra toccare diverse materie che si collegano ad essa: la propensione verso un consumo di suolo “zero” e la promozione di progetti di *urban in-filling* e di *urban recycling*, la partecipazione voluta dai movimenti ed associazioni e proclamata dai politici come elemento fondamentale di consenso per le decisioni urbanistiche, la volontà di semplificazione normativa e di innovazione pratica, la predisposizione verso uno sviluppo più sostenibile da un punto di vista ambientale ed urbano.

Per questi argomenti, e soprattutto per la personale convinzione che la valorizzazione possa essere un’opportunità sia per le località, le quali potrebbero riappropriarsi di uno spazio altrimenti sottoutilizzato o abbandonato, sia per la sostenibilità dei luoghi, che potrebbe influenzare e sensibilizzare comunità ed

⁶ Per maggiori informazioni si veda il documento di tesi: Bellè B. M., “La valorizzazione dei beni immobili pubblici. Il caso di Peschiera del Garda.”, febbraio 2014.

⁷ Esempi di questo genere se ne possono trovare in tutte le città italiane alle quali vi fosse la presenza, per esempio, del Genio Militare: tanti luoghi adesso dismessi ed in disuso, molte volte si trovano in zone centrali delle città e coesistono pur rimanendo distinte e separate.

amministrazioni, la materia di studio e di ricerca sarà incentrata sulla valorizzazione e sul successivo riuso dei beni immobili pubblici. In Italia, questo tema spesso viene trattato con poca attenzione e superficialità e, per questo motivo, sembra necessario volgere lo sguardo ad approcci ed attori che se ne occupano, per capire quali siano i limiti e le criticità e di come sia possibile risolverli e configurare nuovi orientamenti e spunti di ricerca.

Il lavoro di tesi vuole evidenziare l'argomento della valorizzazione dei beni immobili pubblici non solo da un punto di vista oggettivo e critico, ma soprattutto vuole focalizzare l'attenzione sui punti di vista professionale ed accademico, mettendo in luce gli aspetti più distintivi che un processo di tale importanza può presentare nei confronti dei luoghi e delle comunità, attraverso la produzione di valore condiviso (Porter, Kramer, 2011).

L'obiettivo di questo lavoro è quello di mostrare strumenti, metodologie e dinamiche che stanno prendendo piede in Italia, facendo particolare riferimento alla città di Bergamo. Oltre al caso specifico, uno sguardo sarà posto anche al contesto europeo ed internazionale per confrontare come diversi Paesi si occupano del tema: la questione degli immobili pubblici presenta tendenze differenti anche in base al tipo di governo presente negli stati e la volontà di gestione e valorizzazione degli stessi (Agenzia del Demanio, 2013).

Il lavoro è stato diviso in tre parti principali, ognuna con l'obiettivo di presentare l'argomento da diversi punti di vista: oggettivo – normativo, pratico, critico.

Una prima parte si occuperà di presentare la questione della valorizzazione dal punto di vista normativo ed amministrativo, ponendo l'attenzione sulle criticità legate ad una legislazione troppo vincolante ed ambigua: ciò pone delle difficoltà inevitabili sia dal punto di vista pratico che *a priori*.

Una seconda parte, dopo aver analizzato la struttura normativa ed aver definito gli strumenti e le loro possibili applicazioni, l'attenzione si sposterà verso un caso specifico, attraverso il quale è possibile analizzare diversi fattori: in primo luogo, è importante capire quale sia il portafoglio immobiliare pubblico di una città di medie dimensioni come Bergamo, per capire che tipo di utilizzo venga predisposto per questa particolare tipologia di immobili; secondariamente, è possibile esaminare come una municipalità sia in grado di districarsi all'interno di un quadro normativo vago e di come la valorizzazione degli immobili pubblici presenti orientamenti differenti.

Nelle conclusioni, infine, la tesi si propone di tirare le fila del discorso sulla valorizzazione, mettendo in luce l'aspetto più importate della tematica, ossia la complessità e la difficoltà con la quale il problema viene affrontato e risolto, facendo sempre riferimento al caso di Bergamo. Si discuterà delle tendenze culturali in materia e degli strumenti utilizzati, per capire se l'esclusione di uno o dell'altro sia la tematica cruciale o se, invece, le convinzioni culturali possono trovare spazio nella stessa politica di sviluppo, senza per forza essere contrastanti.

3. Bibliografia

- (A cura di) Gaeta L. , Savoldi P. (2013), *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, DASTU, Politecnico di Milano, Milano.
- (A cura di) Somaini E. (2015) , *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, IBL Libri, Torino.
- Agenzia del Demanio (2013), *Progetto EPAS. Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*”.
- B. M. Bellè (2014), *La valorizzazione dei beni immobili pubblici. Il caso di Peschiera del Garda.*, Politecnico di Milano.
- Bray M. (2013), “I beni culturali come beni comuni”, *L’indice*, n. 10.
- Cammelli M. (2013), “La coda che agita il cane”, *L’indice*, n. 10.
- Cavazzoni F. , “Beni Culturali” in (a cura di) Somaini E. , *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, IBL Libri, Torino, pp. 233 – 248.
- Chiodelli F. , Moroni S. (2015), “La corruzione nelle scelte urbanistiche”, *QTC – Q Code Town*.
<http://www.qcodemag.it/qct/conflitti/la-corruzione-nelle-scelte-urbanistiche/>
- Detheridge A. (2013), “I monumenti: se li conosci li salvi”, *L’indice*, n. 10.
- Hardin G. (1968), “The tragedy of the commons”, in *Science*, vol. 162, 3859, pp. 1243 -1248.
- Holcombe R. (2014), “Pianificazione e mano invisibile: alleate o avversarie?” in (a cura di) Moroni S., *La città rende liberi. Riformare le istituzioni locali*, IBL Libri, Torino, pp. 45 – 66.
- Jacobs J. (2009), *Vita e morte delle grandi città. Un saggio sulle metropoli americane*, Einaudi Editore S.p.a., Torino.
- Mattei U. (2012), “Pubblico e privato svelati. Il contributo del Teatro Valle alla teoria dei beni giuridici.” in Giardini F. , Mattei U. , Spregelburd R. , *Teatro Valle Occupato*. <http://temi.repubblica.it/micromega-online/pubblico-e-privato-svelati-il-contributo-del-teatro-valle-alla-teoria-dei-beni-giuridici/>
- Mazza L. (2011), “Dimensione urbana e strumenti di governo del territorio”, in Arcidiacono A. , Pogliani L. , *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, etal./Edizioni, Milano.
- Moroni S. (2015 a), “Fondamenti: principi e paletti”, in Ponti M. , Moroni S. , Ramella F. , *L’arbitrio del principe. Sperperi e abusi nel settore dei trasporti: che fare?*, IBL Libri, Torino.
- Moroni S. (eds.) (2012), *La città rende liberi. Riformare le istituzioni locali*, IBL Libri, Torino.
- Moroni S.(2015 b), “Suolo”, in (a cura di) Somaini E. , *I beni comuni oltre i luoghi comuni*”, IBL Libri, Torino.
- Pacchi C. , Pirovano C. (2013), “La partecipazione nell’ambito dei percorsi di riuso urbanistico e territoriale”, in WWF, *Riutilizziamo l’Italia. Dal censimento del dismesso scaturisce un patrimonio di idee per il futuro del Belpaese. Report 2013*, WWF Italia, pp. 239 – 251.
- Ponzini D. (2008), “La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale”, *Urbanistica* n. 136, pp. 87 – 94.
- Ponzini D. (2013), “Valorizzazione di immobili pubblici di interesse culturale in Italia: temi critici”, in *Urbanistica. Per una diversa crescita*. (Conferenza SIU. Atelier 3. “Tutela, gestione e valorizzazione dei beni immobili pubblici”), *Planum*, n. 27, vol. II, pp. 77 – 80.
- Ponzini D. (2015), “Valorizzazione degli immobili pubblici e sviluppo territoriale: nuovi progetti in vista?”, in *il Giornale delle Fondazioni*. <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/valorizzazione-degli-immobili-pubblici-e-sviluppo-territoriale-nuovi-progetti-vista>
- Ponzini D., Vani M. (2012), “Immobili militari e trasformazioni urbane”, in *Territorio* n. 62, pp. 13-18.
- Porter M. E. , Kramer M. R. (2011), *Creating shared values*, Harvard Business Review, London.
- Rodotà S. (2013), *Il terribile diritto*, Il Mulino, Bologna.