



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DESIGN  
TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA  
TERRITORIO E AMBIENTE - DATA

SCUOLA DI DOTTORATO IN  
INGEGNERIA CIVILE E ARCHITETTURA

**DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANA**

XXIII CICLO

**Beni immobili pubblici e territorio  
tra regolazione, valorizzazione e concorrenza.  
Il *property management* nella pianificazione urbanistico-territoriale**

***Rossana Corrado***

*TUTOR:* PROF. ARCH. FRANCESCO KARRER

*CO-TUTOR:* PROF. AVV. VALERIA MAZZARELLI





**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DESIGN  
TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA  
TERRITORIO E AMBIENTE - DATA

SCUOLA DI DOTTORATO IN  
INGEGNERIA CIVILE E ARCHITETTURA

**DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANA**

XXIII CICLO

**Beni immobili pubblici e territorio  
tra regolazione, valorizzazione e concorrenza.  
Il *property management* nella pianificazione urbanistico-territoriale**

***Rossana Corrado***

*TUTOR:* PROF. ARCH. FRANCESCO KARRER  
*CO-TUTOR:* PROF. AVV. VALERIA MAZZARELLI

Collegio dei Docenti:

*Giovanna Bianchi (coordinatore), Paolo De Pascali, Paola Falini, Antonella Galassi, Pietro Garau,  
Francesco Karrer, Valeria Mazzarelli, Bruno Monardo, Massimo Olivieri, Manuela Ricci, Saverio  
Santangelo, Paolo Scattoni, Michele Talia, Pietro Valentino, Sergio Zevi*

*“Considero valore quello che domani non varrà più niente  
e quello che oggi vale ancora poco”*

Erri De Luca, *Opera sull'acqua e altre poesie*, 2002

# INDICE

## PREMESSA

## INTRODUZIONE

### PARTE PRIMA

#### **BENI IMMOBILI PUBBLICI E TERRITORIO: POLITICHE, PRINCIPI E NORME**

##### Capitolo Primo

#### **Politiche. “Pubblicismo” e neo-liberalismo**

1. Premessa
2. Dal “pubblicismo” al neo-liberalismo
3. Dal *Government* al *New Public Management*
4. La città neo-liberale
5. Verso la *New Public Governance*
6. *New Public Governance* e governo del territorio
7. Approccio al governo dei beni pubblici
8. I beni pubblici tra forma e sostanza
9. *The tragedy of Commons*
10. Il *post-crisi* finanziaria globale: verso un “neo-pubblicismo”?
11. Conclusioni

##### Capitolo Secondo

#### **Principi. Pubblico interesse e libera concorrenza**

1. Premessa
2. I nuovi interessi pubblici emergenti: il principio di libera concorrenza
3. Interesse “del (soggetto) Pubblico” vs pubblico interesse
4. Interesse pubblico vs interesse privato
5. Il problema dell’asimmetria informativa e il rischio di *insider trading*
6. Opportunità di una autorità esterna con funzione di garante
7. Conclusioni

Capitolo Terzo  
**Norme. Finanza e territorio**

1. Premessa
2. Il processo di dismissione e alienazione
  - 2.1 La fine delle partecipazioni statali: il via alla dismissione e alienazione del patrimonio statale
  - 2.2 Dismissione e alienazione del patrimonio degli Enti Locali
  - 2.3 I programmi di cessione del patrimonio degli enti pubblici previdenziali
  - 2.4 Le manovre di “finanza creativa”: dai fondi comuni di investimento alle cartolarizzazioni immobiliari
3. Dall’alienazione alla valorizzazione
  - 3.1. I nuovi strumenti di valorizzazione introdotti dalla Legge Finanziaria 2007
  - 3.2. La strategia di valorizzazione prevista dalla Legge Finanziaria 2008
  - 3.3. La Manovra d’estate 2008
  - 3.4. L’illegittimità costituzionale della variante “automatica” di valorizzazione
4. L’avvio del nuovo Federalismo Demaniale
  - 4.1 Il federalismo fiscale e la sua attuazione
  - 4.2 Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85
5. Conclusioni

PARTE SECONDA

**VALORIZZARE IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO:  
OPZIONI, STRUMENTI E PRATICHE**

Capitolo Primo  
**Opzioni. Dismissione e valorizzazione**

1. Premessa
2. Le opzioni di “valorizzazione”: dismissione e/o valorizzazione?
3. La dismissione
  - 3.1 L’alienazione diretta
  - 3.2 L’alienazione indiretta
    - 3.2.1 *Fondo immobiliare a distribuzione*
    - 3.2.2 *Cartolarizzazione immobiliare*
    - 3.2.3 *Leasing immobiliare*
    - 3.2.4 *Sale and lease back*
    - 3.2.5 *Spin-off immobiliare*
    - 3.2.6 *Società di Trasformazione Urbana (STU)*
4. La valorizzazione
  - 4.1 La valorizzazione diretta o “semi-diretta”
    - 4.1.1 Global service
  - 4.2 La valorizzazione indiretta
    - 4.2.1 *Concessione o Project Finance*
    - 4.2.2 *Concessione di valorizzazione*

- 4.2.3 Società immobiliare
- 4.2.4 *Società di investimento immobiliare quotata (SIIQ)*
- 4.2.5 *Fondo immobiliare ad apporto*
- 4.2.6 *Trust*
- 5. Conclusioni

Capitolo Secondo  
**Strumenti. Programmi e piani**

- 1. Premessa
- 2. Il Programma Unitario di Valorizzazione (Puv)
  - 2.1 Il Protocollo di Intesa
  - 2.2 Il Tavolo tecnico operativo
  - 2.3 Lo Studio di fattibilità
  - 2.4 L'intesa istituzionale
- 3. Il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari
- 4. Le "forme di valorizzazione alternative"
- 5. Conclusioni

Capitolo Terzo  
**Pratiche. Applicazioni e sperimentazioni**

- 1. Premessa
- 2. Il Puv del Comune di Bologna
- 3. Il Puv della Regione Liguria
- 4. Il Progetto di valorizzazione della Regione Siciliana
- 5. Conclusioni

PARTE TERZA

**IL *PROPERTY MANAGEMENT* E LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA:  
UN'IPOTESI DI INTEGRAZIONE**

Capitolo Primo  
***Property management. Privato e pubblico***

- 1. Premessa
- 2. La gestione immobiliare privata: il *Corporate Real Estate Management* e i suoi ambiti settoriali
- 3. *Property Management* e governo del territorio

4. Un possibile strumento di *Property Management* pubblico: il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari
5. Conclusioni

## Capitolo Secondo

### **Processo integrato di valorizzazione immobiliare e urbanistica. Procedimento, soggetti e varianti**

1. Premessa
2. Il processo integrato di valorizzazione: dalla domanda sociale alle destinazioni funzionali
3. Il procedimento tecnico-amministrativo: soggetti e competenze
4. Le nuove destinazioni funzionali: scelta di valorizzazione e “variabile urbanistica”
5. Conclusioni

## **CONCLUSIONI**

## **BIBLIOGRAFIA**

## PREMESSA

In Italia, le Pubbliche Amministrazioni sono proprietarie di ingenti patrimoni immobiliari, tuttavia non ancora adeguatamente stimati ed ancor meno valorizzati.

Secondo i pochi dati “non ufficiali” emersi di recente, il patrimonio immobiliare pubblico italiano sarebbe complessivamente valutato ad un prezzo di mercato di circa 400 miliardi di euro.

Il 20% di tale valore (80 miliardi di euro) sarebbe detenuto dallo Stato mentre il restante 80% (350 miliardi di euro) sarebbe distribuito tra i diversi Enti territoriali.

I soli Comuni risulterebbero proprietari di un patrimonio immobiliare - esclusi terreni e beni storici - di oltre 180 milioni di metri quadrati, per un valore di mercato approssimativo di 227 miliardi di euro: il più grande *stock* immobiliare pubblico, seguito da quello dello Stato. A Province e Regioni apparterrebbero rispettivamente 29 ed 11 miliardi di euro in beni immobiliari.

L'ammontare dei patrimoni di Comuni, Province, Città metropolitane - se e quando vedranno finalmente la luce - e Regioni è inoltre destinato a crescere ulteriormente con l'attuazione del cosiddetto Federalismo Demaniale.

Attualmente, il patrimonio immobiliare dei Comuni è composto per circa il 60% da beni con destinazione a servizi (uffici pubblici, scuole, *etc.*), mentre la restante quota comprende alloggi, uffici in affitto a terzi, negozi ma anche centri commerciali.

Mentre si ha un quadro approssimativo dello *stock* edilizio, ancora meno si sa del patrimonio di aree libere possedute dai Comuni. Si tratterebbe comunque, nel complesso, di una dimensione spesso molto consistente ed in grado - se immessa sul mercato - di ridurre il giogo fondiario che tiene alti i valori immobiliari nel nostro Paese.

In generale, l'uso “strategico” di aree e immobili dismessi potrebbe consentire ai Comuni di giocare un ruolo attivo e determinante sul “mercato”, non solo immobiliare.

Purtroppo, la posizione della maggior parte delle Amministrazioni, nei confronti del proprio patrimonio immobiliare, oscilla tra un generale disinteresse e taluni casi di cabotaggio clientelare. Un atteggiamento di sostanziale inerzia che si traduce inevitabilmente in un mancato sviluppo e pertanto in un danno importante soprattutto per la collettività, di cui peraltro vi è anche scarsa consapevolezza a livello dell'opinione pubblica.

Solo negli ultimi anni, le Amministrazioni, impegnate a fare i conti con la spesa pubblica, aggravata dai pesanti tagli ai finanziamenti, indotte a fare ricorso a manovre

più o meno “creative” di risanamento, hanno cominciato a mostrare interesse nei confronti dell’ingente risorsa immobiliare in loro possesso, prendendo coscienza delle notevoli potenzialità economiche connesse al suo utilizzo.

Talune grandi città – come, ad esempio, Milano, Torino e Venezia - hanno realizzato un censimento dettagliato delle proprietà finalizzato ad una gestione più razionale dei propri beni immobiliari.

In generale, quale diretta conseguenza dell’attività di ricognizione, si è scelto di dare avvio ad operazioni di alienazione di parte del patrimonio pubblico - soprattutto beni con destinazione ad alloggio - fino ad un ritmo di circa un miliardo di euro l’anno di entrate.

La scelta della vendita - attuata non più attraverso trattativa semi-privata ma con la modalità dell’asta pubblica - non dovrebbe tuttavia rappresentare l’unica via da seguire, soprattutto in un’ottica più costruttiva di sviluppo applicata ai diversi territori.

Quali dunque le possibili soluzioni alternative di *valorizzazione* del patrimonio immobiliare pubblico in grado di attivare politiche di sviluppo territoriale ed urbanistico?

La presente ricerca ha provato a dare risposta a tale quesito, affrontando il tema della valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici in una prospettiva nuova, strategica, di medio-lungo termine, e non come il risultato di scelte in un certo senso “obbligate”, dettate da esigenze di breve periodo, quale è la dismissione e conseguente alienazione dei beni pubblici appositamente finalizzata alla riduzione dei livelli di indebitamento.

In una condizione di perdurante crisi economico-finanziaria, la competitività dei territori dipende strettamente dalla razionalizzazione, ottimizzazione e soprattutto valorizzazione delle risorse già presenti sui territori stessi.

I beni immobili pubblici rappresentano una di tali risorse, finora non adeguatamente considerata o considerata solo alla stregua di mera risorsa finanziaria.

## INTRODUZIONE

Il tema della valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, nel nostro Paese, inizia ad essere dibattuto, in ambito politico-amministrativo, solo a partire dai primi anni Novanta.

Dopo un lungo periodo in cui tali patrimoni erano stati “non considerati” o addirittura considerati quale mera passività all’interno delle voci di bilancio delle Pubbliche Amministrazioni, nel 1992 se ne comincia ad intravedere la sola potenzialità *finanziaria* derivante dalla dismissione ed alienazione.

In tale contesto, l’opinione pubblica, di fronte ad ipotesi di “valorizzazione”, assume posizioni diverse e spesso controverse, per almeno tre ordini di ragioni:

1. il ritardo con cui la scienza dell’amministrazione, ferma ai principi ottocenteschi di regolazione della materia dei cosiddetti “beni pubblici”, affronta tale problematica;
2. la motivazione con cui è proposto, da parte della classe politica, il tema stesso della valorizzazione, a fronte della pressante esigenza di “far cassa”;
3. le modalità con cui sono introdotti, sia nei contenuti sia nelle forme di comunicazione, i singoli progetti.

E’ indubbio che in tutta la vicenda, lunga ormai quasi vent’anni, una certa approssimazione nell’affrontare la questione della valorizzazione dei beni pubblici possa ritenersi una costante. Né da parte dello Stato né da parte degli altri soggetti pubblici si comprende ancora che, per realizzare virtuosamente gli obiettivi della valorizzazione di demani e patrimoni, occorre attuare una politica sistematica, ben strutturata e di lungo periodo. Valorizzare comporta talvolta investire preventivamente o comunque predisporre le condizioni culturali, sociali, economiche ed amministrative per la “creazione di un valore”.

Peraltro, l’obiettivo del far cassa - perseguito anche con le forme della cosiddetta “finanza creativa” - non sempre è stato concretamente raggiunto ma, fatto ancor più grave è che, privilegiando tale fine, si è sprecata l’opportunità di mettere in atto più compiute politiche di governo sia di settore che generali, di città e di territorio.

Il recente avvio del processo di Federalismo Demaniale pone le Pubbliche Amministrazioni di fronte all’ormai ineludibile problema della valorizzazione dei propri patrimoni.

In tale quadro problematico si colloca la riflessione di chi scrive.

Obiettivo preliminare della ricerca - i cui risultati sono riportati nella presente tesi - è stato quello di provare a “illuminare” la problematica connessa al tema della valorizzazione di demani e patrimoni, cercando di metterne in luce gli aspetti meno conosciuti e considerati, partendo dal porre in relazione il tema dei beni immobili pubblici con quello del territorio per arrivare a sostenere la tesi consequenziale della stretta relazione che dovrebbe - a giudizio di chi scrive - sussistere tra politiche pubbliche di valorizzazione immobiliare e pianificazione urbanistico-territoriale

L'assunto fondamentale è che le scelte relative alla valorizzazione dei beni immobili pubblici sono contese tra regolazione dei diritti di proprietà e di edificazione e libera concorrenza sul mercato immobiliare e che gli effetti di tali scelte si esplicano non solo sul campo finanziario ma possono risultare determinanti per lo sviluppo di una città o di un territorio. Da ciò discende che le decisioni in materia di *property management* pubblico non possono essere separate dalla pianificazione urbanistico-territoriale, ma devono necessariamente integrarsi ad essa.

Il filo rosso che percorre l'intero lavoro di ricerca è un'attenzione costante all'evoluzione dell'approccio culturale al tema stesso della valorizzazione immobiliare pubblica, finora affrontato quasi esclusivamente sul piano delle discipline giuridiche ed economico-finanziarie e solo limitatamente nell'ambito della disciplina del “governo del territorio”, con particolare e specifico riguardo alla sola materia dei “beni culturali”.

La tesi è articolata in **tre parti**.

La **prima parte** riporta i risultati di una attenta ed approfondita indagine sugli aspetti problematici del rapporto beni immobili pubblici/territorio, mediante l'analisi di politiche, principi e norme. Facendo leva su una funzione maieutica svolta dal passato nei confronti del presente, secondo un processo non tanto di mera ricostruzione quanto più di “svelamento”, i risultati dello studio sono restituiti a seguito di una rilettura tematica attraverso categorie interpretative, criticamente individuate per ciascuno dei tre ambiti di indagine: per le politiche, “pubblicismo”/neo-liberalismo; per i principi, libera concorrenza/pubblico interesse; per le norme, finanza/territorio.

La tesi mostra come, in un contesto di perdurante crisi finanziaria globale, si profili la possibilità di un ritorno a politiche *pubblicistiche*, tuttavia in forme necessariamente rinnovate, contraddistinte da una maggiore apertura al mercato. Si individua il nodo critico del tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nell'equilibrio tra la tutela del principio fondamentale del pubblico interesse e la garanzia del

principio di libera concorrenza, presupposto fondamentale di un sistema ad economia di mercato. Infine, si mette in luce come il governo dei beni immobili pubblici, finora quasi essenzialmente strumento di finanza pubblica, incida invece fortemente sulla materia del “governo del territorio”.

Nella **seconda parte** della tesi è svolta un’analisi delle diverse “modalità di declinazione” della valorizzazione immobiliare e delle corrispondenti soluzioni alternative di attuazione. Tale analisi è finalizzata a dimostrare come la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico implichi una scelta strategica ed attuativa tra due opzioni: dismissione e/o valorizzazione, ovviamente non solo in senso finanziario. Segue una ricognizione degli strumenti di valorizzazione immobiliare, capaci di coniugare finanza e territorio, finora normati ed applicati (Programma unitario di valorizzazione, Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari ed ulteriori “forme di valorizzazione alternative”) ed una analisi e valutazione delle *best practice* (Puv Bologna, Puv Liguria e Progetto di valorizzazione della Regione Siciliana), rispettivamente funzionali alla scelta della tipologia di strumento potenzialmente più adatta alla definizione di un processo integrato di valorizzazione immobiliare e urbanistica ed alla individuazione degli elementi più significativi, ed eventualmente “esportabili”, riscontrati in ciascuna delle esperienze prese in esame.

Infine, la **terza parte** sperimenta la costruzione di un “modello tecnico-amministrativo” di integrazione tra politiche di valorizzazione immobiliare e politiche urbanistiche, attraverso l’applicazione della logica del *property management* - opportunisticamente mutuata dal settore privato della gestione immobiliare - alla pianificazione urbanistica.

La scelta della città quale campo di sperimentazione del modello è supportata da due motivazioni fondamentali:

- 1) in virtù del Federalismo Demaniale, i Comuni sono i maggiori destinatari dell’attribuzione di una serie di beni provenienti dallo Stato, di cui sono chiamati a «garantirne la massima valorizzazione funzionale» (D.Lgs. 85/2010, art. 1);
- 2) la città può rappresentare il “laboratorio ideale” per l’attuazione di politiche “altre” - ambiente, cultura, *social housing*, *welfare*, attività produttive, infrastrutture, *etc.* - attraverso il mezzo della valorizzazione immobiliare pubblica.

Il modello sperimentale delinea, passo dopo passo, lo svolgimento di un complesso processo di valorizzazione che prevede al suo interno la definizione di un apposito strumento di valorizzazione immobiliare che - per scelta puramente

congiunturale e contingente - è fatto coincidere con un dispositivo giuridico già vigente nel nostro ordinamento: il Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari, così come introdotto dalla cosiddetta “Manovra d’estate 2008”.

Nell’ambito del processo di valorizzazione ipotizzato, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari perde la sua attuale connotazione essenzialmente finanziaria di allegato al bilancio annuale di previsione della P.A., per configurarsi quale strumento strategico di una nuova virtuosa forma di *property management* integrata alla pianificazione urbanistica. Infine, la costruzione teorica del modello si sostanzia nella definizione delle fasi del procedimento tecnico-amministrativo che portano alla formazione del piano e nell’individuazione dei soggetti coinvolti con l’attribuzione delle relative competenze. Si mette in evidenza come la fase decisoria in merito alle variazioni di destinazione funzionale degli immobili dismessi rappresenti l’elemento nodale dell’intero processo, in cui valorizzazione immobiliare e pianificazione urbanistica concorrono all’identificazione del cosiddetto *Highest and Best Use* del bene all’interno del quadro di sviluppo generale previsto per la città.

Nelle **Conclusioni** si intende sottolineare come regolazione, valorizzazione e concorrenza rappresentino tre aspetti problematici e determinanti del governo dei beni immobili pubblici e come il *property management*, quale modalità di gestione manageriale del complesso di strategie e attività di natura tecnico-amministrativa che ineriscono ai processi di valorizzazione immobiliare, nel caso del patrimonio pubblico, non possa essere separato dalla pianificazione urbanistico-territoriale senza arrecare un significativo danno allo sviluppo futuro della città e del territorio.

PARTE PRIMA

**BENI IMMOBILI PUBBLICI E TERRITORIO:  
POLITICHE, PRINCIPI E NORME**

## CAPITOLO PRIMO

### POLITICHE. “PUBBLICISMO” E NEO-LIBERALISMO

#### 1. Premessa

Nel corso degli ultimi vent'anni si sono andati progressivamente affermando nuovi modelli di governo pubblico. La nuova fase politica è collegata al cosiddetto “ciclo *neolib*”, avviato in Europa e negli Stati Uniti rispettivamente dai governi Thatcher e Reagan.

L'inversione di tendenza è avvenuta principalmente in conseguenza di un debito pubblico troppo alto, di una Europa “forte” investita della *mission* dell'integrazione economica, non compatibile con la sussistenza, in cui alcuni Stati membri, di sistemi economici protetti, di un movimento internazionale che, seppur con declinazioni diverse<sup>1</sup>, vedeva nel liberismo l'unico strumento in grado di far conseguire progressi economici significativi.

In generale, da allora, si può plausibilmente parlare di un'egemonia della sfera economica.

Si cominciano ad affermare, anche nella sfera pubblica, nuove categorie-guida: il mercato, l'impresa, i diritti di proprietà.

Ne derivano formule quali il cosiddetto *New Public Management*, vale a dire l'aziendalizzazione delle istituzioni, il primato dei criteri di economicità, di efficienza e di efficacia, in generale la transizione a programmazioni e regolazioni che potremmo definire “di scopo”.

Sarebbe tuttavia riduttivo far risalire tale “mutazione genetica” della Pubblica Amministrazione al solo impulso liberal-liberista. In realtà anche altri fattori, di natura più complessa, appaiono determinanti all'avvio di questa nuovo corso della politica pubblica.

In primo luogo, il fenomeno montante della globalizzazione, con la sua potente asimmetria tra Stato “regolatore/interventista” e forze di mercato.

In secondo luogo, l'unificazione europea con il suo *streamlining* delle politiche nazionali rispetto a criteri costituzionali e operativi condivisi, tale da superare o almeno condizionare le specificità o gli stili di *policy* delle singole Nazioni. Dalle istituzioni

---

<sup>1</sup> Il Thatcherismo inglese e il Reganismo americano, nati in paesi con storie economiche non assimilabili, presentavano tuttavia punti di riferimento comuni.

europee derivano importanti principi-base quali la sussidiarietà e la sostenibilità, l'impulso al decentramento, e diverse versioni di programmazione strategica, che nei casi più virtuosi promuovono l'emergere e la valorizzazione di una componente deliberativa consensuale nei processi di *policy making*, sintetizzabile nel concetto di *governance*.

Non va infine trascurato un ulteriore fattore, di più difficile decifrazione, i cui effetti saranno rilevabili a lungo termine. Si fa riferimento alla cosiddetta "crisi dello Stato", espressione utilizzata per indicare quella complessa sindrome che lega sempre più una certa fragilità dei regimi democratici alla perdita di credibilità dello Stato amministrativo, al crescente spostamento della domanda sociale da beni pubblici a beni privati ed insieme e per contro all'evidente necessità di accrescere qualità e quantità dei beni pubblici per far fronte a fabbisogni strutturali e di prospettiva.

In Italia tutto questo si è attuato più lentamente che in altri paesi e in maniera meno completa. Dopo una fase di progressivo sviluppo delle politiche pubbliche, durata sino agli anni Settanta, si è assistito ad un processo di graduale decrescita dell'intervento dello Stato, a partire dalla metà degli anni Ottanta sino ad oggi. Le privatizzazioni e le liberalizzazioni degli anni Novanta hanno visto la nascita di una schiera di soggetti "ibridi", metà privati e metà pubblici, che agiscono secondo le regole del mercato e, al contempo, utilizzano procedimenti di natura pubblicistica.

L'istituzione delle cosiddette Autorità indipendenti ha introdotto, nel nostro ordinamento, il concetto di "regolazione dei mercati", legittimando la necessità di previsione di soggetti terzi, non inseriti nel circuito della responsabilità politica, con funzione di garanti dell'imparzialità delle regole da applicare ai diversi mercati.

Il passaggio da uno Stato che gestisce direttamente o indirettamente le imprese ad uno Stato che si limita a porre le regole dei mercati dove operano soggetti privati ha costituito il tratto caratterizzante degli ultimi venti anni della storia economica italiana.

Mentre, in Italia, questo processo avanzava seppur con andamento non lineare, dall'altra parte dell'oceano, una politica di indebitamento particolarmente aggressiva, in una condizione di marcata deregolamentazione dei mercati, ha creato i presupposti per la grande crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008.

La crisi ha immediatamente cambiato le regole del gioco nei rapporti tra Stato ed economia. Ha iniziato, quasi in sordina, la liberista Inghilterra, nazionalizzando una piccola banca specializzata nei mutui ed a rischio di fallimento; hanno proseguito gli Stati Uniti, prima facendo fallire la grande banca di affari Lehman Brothers e poi

salvando, con iniezioni di capitale pubblico, le altre banche, più o meno grandi, che rischiavano il fallimento; anche gli Stati europei hanno seguito il medesimo percorso.

La grave crisi economico-finanziaria ha pertanto riportato sulla scena l'intervento dello Stato, riaprendo l'antico dibattito sul rapporto tra Stato ed economia, sull'opportunità dello Stato interventista o dello Stato leggero, sulle forme giuridiche dell'intervento dello Stato nei fatti economici. Tutte tematiche oggetto di trattazione da parte degli studiosi della cosiddetta "analisi economica del diritto", declinazione italiana dell'anglosassone "*law and economics*".

## 2. Dal "pubblicismo" al neo-liberalismo

Il Novecento può essere ricordato come "il secolo dello Stato", vale a dire un periodo storico contraddistinto da una generale modello di governo che possiamo definire di stampo prevalentemente "pubblicistico".

L'impostazione "autoritativa", che si fonda sulla piena legittimazione dell'intervento pubblico ad utilizzare il proprio potere *super-partes* nei modi previsti dalla legge, e che pertanto va distinta da quella "autoritaria" che ammette l'intervento di un soggetto anche in violazione dei principi liberali propri di uno stato democratico, entra in crisi sul finire del secolo scorso.

Infatti, rispetto alla tendenza politica che ha caratterizzato la scena di governo fino agli anni Settanta, gli ultimi venti anni, a cavallo tra i due secoli, vedono l'azione del pubblico ispirarsi a politiche di governo di tipo sempre più spiccatamente privatistico.

Il concetto di "governo democratico dell'economia"<sup>2</sup>, secondo cui la politica economica è il risultato di una programmazione di medio e lungo periodo da attuarsi attraverso una serie di istituti e strumenti di natura pubblicistica (la cosiddetta "impresa pubblica", il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - CIPE, la Cassa per il Mezzogiorno, *etc.*), oggi non costituisce più l'attualità: la politica economica si affida ormai alle dinamiche del "libero mercato".

Pertanto al relativamente recente declino dell'impostazione autoritativa è corrisposta la progressiva affermazione di un modello di governo basato sul sistema ad economia di mercato, dal quale discende di conseguenza la residualità, nel campo

---

<sup>2</sup> Per un richiamo a tale concetto applicato al tema dei beni pubblici, si veda U. MATTEI - E. REVIGLIO - S. RODOTA' (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2010.

della pubblica amministrazione, degli strumenti pubblicistici rispetto a quelli mutuati al diritto privato.

L'orientamento in questione, indicato con il termine "neo-liberalismo"<sup>3</sup>, deriva dalla commistione di due distinte componenti ideologiche.

La prima, in via di prepotente affermazione a livello mondiale, è quella che potremmo definire *neo-liberalista* e che, partendo da idee del primo liberalesimo, arriva a negare l'esistenza di un interesse generale che non sia riconducibile solo alla sommatoria degli interessi individuali. Tale posizione presuppone una riduzione degli interessi pubblici - cioè di tutti quegli interessi a protezione necessaria - e pertanto legittima l'affermazione del diritto privato proprio con un restringimento del campo degli interessi da proteggere.

La seconda, che potrebbe invece essere definita *liberale*, è nettamente anti-autoritaria e manifesta inoltre una certa insofferenza rispetto all'uso di strumenti autoritativi che non abbiano una motivazione oggettiva e provata.

La nuova concezione liberal-liberista, postulando un sistema basato sull'economia di mercato, poggia la sua struttura ideologica su due pilastri fondamentali: la "libera concorrenza" ed il "pubblico interesse".

Un sistema che possa coerentemente definirsi "neo-liberale" implica inoltre l'applicazione del principio, di derivazione anglosassone, noto con la denominazione "*rule of law*", che nella lingua italiana potrebbe essere reso con l'espressione "supremazia del diritto".

Tale concetto fa riferimento all'imparzialità più rigorosa delle norme nei confronti dei destinatari ed alla certezza complessiva dell'intero ordinamento giuridico: poche regole generali ed astratte che stabiliscono essenzialmente ciò che non si debba fare, affinché non siano lesi i diritti di alcuno. Il resto è lasciato alla libera iniziativa dei

---

<sup>3</sup> In generale, il termine "neoliberalismo" nasce da una descrizione di approccio marxista alla politica e all'economia internazionali. In tal caso, il concetto è utilizzato con un'accezione "non neutra", implicando in sé già critiche agli elementi ad esso associati: la crescente spinta alla globalizzazione, le politiche di credito della banca mondiale, i principi formali del liberismo classico (per lo più la vulgata di Adam Smith), il protezionismo degli interessi nazionali (in primo luogo, americani) oltreconfine. Nell'introduzione alla raccolta di testi di Avram Noam Chomsky intitolata "*Profit over People*", Robert W. McChesney riassume come segue: «Il neoliberalismo è il paradigma politico economico che definisce il nostro tempo. Esso si riferisce a politiche e processi nei quali una manciata di interessi privati controlla quanto più possibile della vita sociale al fine di massimizzare i relativi personali profitti. Inizialmente associato ai nomi di Reagan e della Thatcher negli ultimi due decenni il neo-liberalismo è stata la tendenza politico-economica adottata in grande misura dai partiti politici di centro, sinistra e destra. Questi partiti, e le politiche che essi patrocinano, rappresentano gli interessi immediati di investitori estremamente ricchi e di meno di mille grandi aziende (*corporations*)» (A. N. CHOMSKY - R. W. MCCHESENEY, *Profit over people: neoliberalism and global order*, Seven Stories Press, New York, 1999, p. 7).

cittadini e alla spontanea e benefica azione del mercato, di un mercato “puro” in quanto governato dal principio democratico della libera concorrenza<sup>4</sup>.

Ma è possibile dirigere tanta fiducia nei confronti dell’azione “provvidenziale” del mercato e confidare nella supremazia del diritto?

In linea teorica, in una condizione di libera concorrenza e di ordinamento giuridico stabile nel tempo, i cittadini hanno tutti le stesse opportunità e sono trattati in modo eguale, riducendo al minimo la discrezionalità dei pubblici poteri. In un simile ipotetico scenario, dobbiamo riconoscere che l’azione spontanea del mercato tenderebbe a garantire vantaggi equamente diffusi senza tuttavia rappresentare la risoluzione a qualsiasi imprevisto problema di ordine economico che potrebbe insorgere in una società come quella contemporanea.

### **3. Dal *Government* al *New Public Management***

L'Italia, nel corso del secondo dopoguerra, subisce un processo di sviluppo fortemente asimmetrico, con ampi divari di crescita economica tra il nord ed il sud del paese.

Negli anni Settanta, contestualmente al già avviato processo di industrializzazione degli anni Cinquanta e Sessanta, il governo italiano decide di affrontare il problema dell’asimmetria nord-sud mediante il lancio di un ambizioso progetto di equilibrato sviluppo territoriale che assume il nome di “Progetto 80”.

---

<sup>4</sup> Ronald H. Coase pubblicò nel 1960 un articolo dal titolo “*The Problem of Social Cost*” - che nel 1991 gli valse il Premio Nobel per l’economia - in cui tentava di dimostrare come attraverso il mercato si possa raggiungere un determinato livello di efficienza, intesa come somma netta del benessere sociale superiore rispetto a quella che si può ottenere con l’intervento dello Stato o di altre regolamentazioni. Più precisamente, l’enunciato di Coase afferma che se i costi di negoziazione e transazione sono nulli, la contrattazione tra agenti economici porterà a soluzioni efficienti da un punto di vista sociale (dette “Pareto-efficienti”) anche in presenza di esternalità ed a prescindere da chi detenga inizialmente i diritti legali. Applicando tale teoria alla questione relativa ai diritti di proprietà, si potrebbe dire che in assenza di costi di transazione, tutti i modi in cui un governo può allocare inizialmente tali diritti sono ugualmente efficienti, poiché le parti interessate contratteranno privatamente per correggere ogni esternalità. Come corollario, l’enunciato implica che in presenza di costi di transazione un governo può minimizzare le inefficienze allocando inizialmente le proprietà alla parte a cui assegna maggiore utilità. Si noti che, rispetto al tema della proprietà, il riferimento è possibile solo nel caso della proprietà privata, composta cioè di beni appropriabili: tale teorema non è perciò applicabile alla proprietà pubblica. Dal punto di vista etico e politico, il teorema fa molto discutere poiché sostiene che l'intervento dello Stato per trovare una soluzione efficiente da un punto di vista sociale alle esternalità (come ad esempio l'inquinamento) sarà sempre fallimentare e che il mercato lasciato libero sia da solo in grado di risolvere questi problemi semplicemente contrattando l'esternalità come un bene qualsiasi secondo la legge della domanda e dell'offerta, purché i diritti di proprietà siano ben definiti e quindi sia possibile creare un equilibrato mercato delle esternalità.

Tale iniziativa - ben nota agli "addetti ai lavori" - riesce ad apportare qualche miglioramento nelle zone in cui è prevista una linea d'azione di rilancio economico ma non a raggiungere gli obiettivi prefissati.

La ragione del sostanziale fallimento di Progetto 80 sta nei metodi con cui è affrontata l'agenda di governo: l'intervento è operato in un'ottica che potremmo definire di "marxismo ortodosso", secondo un criterio rigorosamente *centralizzato*, senza prevedere alcun tipo di coinvolgimento dei soggetti politici ed economici presenti nelle aree oggetto del programma di sviluppo. E' così venuta a mancare quella "densità istituzionale" che avrebbe permesso un più coeso accordo tra le parti.

Il Progetto 80 fa riferimento ad un tipo di programmazione, ormai noto con la denominazione "vecchia programmazione", basato sul un modello di governo descrivibile con il termine "*government*", modalità classica di governo, attribuita ad una entità statale o comunque legittimata a governare da parte dello stato.

In un sistema fondato sull'economia di mercato e pertanto sul principio di libera concorrenza, il soggetto pubblico partecipa delle dinamiche di mercato quanto quello privato. Pertanto alle azioni di governo del tipo-*government* si dovranno necessariamente sostituire "protocolli" nuovi, finora caratteristici della gestione privata.

Il *New Public Management (NPM)* potrebbe essere definito come un nuovo "stile di governo", cioè di gestione di settori pubblici complessi e non direttamente limitabili alle dinamiche di mercato in quanto i portatori di interesse - i cosiddetti *stakeholders* - coinvolti sono di natura plurima e comprendono istituzioni, associazioni *no-profit*, cittadini privati, imprese e altri enti pubblici in rete<sup>5</sup>.

Il *NPM* è pertanto definibile come uno stile di gestione del settore pubblico che, sull'esempio delle pubbliche amministrazioni anglosassoni, vuole integrare il diritto amministrativo e le pratiche gestionali tradizionali di un ente pubblico con una metodologia più orientata al risultato (l'interesse pubblico), mutuata dal settore privato e mirata ad un maggior coinvolgimento di quest'ultimo nella gestione della cosa pubblica per consentire una maggiore elasticità ed economicità nelle prestazioni richieste, per riorganizzare le burocrazie e i relativi bilanci in modo più efficiente e per dare agli Enti stessi un ruolo che prediliga le funzioni di coordinamento e controllo, alleggerendo le funzioni di diretta erogazione di servizi alla cittadinanza che se

---

<sup>5</sup> Dato questo convergere di interessi disomogenei per natura e finalità in un equilibrio dinamico, molti studiosi preferiscono parlare di "*Collaborative Public Management*". Si veda R. AGRANOFF - M. MCGUIRE, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (American Governance and Public Policy)*, Georgetown University Press, New York, 2004.

compiute tramite gli *iter* previsti dal diritto amministrativo sono spesso più costose a parità di efficienza.

Come nasce il *New Public Management*?

La crisi finanziaria che ha colpito gli stati capitalistici a partire dagli anni Ottanta e soprattutto negli anni Novanta, ha indotto l'autorità pubblica a cercare di svolgere funzione essenzialmente "di coordinamento", tentando di coniugare le risorse pubbliche con quelle private.

L'idea del coordinamento o - per usare un'espressione anglosassone di notevole efficacia figurativa - di *steering* ha portato ad una ridefinizione dei ruoli dei soggetti pubblici: all'autorità politica compete di operare ad un livello strategico, svincolandosi dalla gestione operativa che deve essere svolta dalla macchina amministrativa.

L'intera sfera politico-amministrativa si apre all'esterno e favorisce la concertazione tra pubblico e privato, abbandonando la visione *adversarial* dei rapporti tra azione pubblica e *business* privato.

È in tale contesto che si è diffusa la teoria del *NPM*, che mette in discussione l'esistenza di una cultura e di forme di gestione specifiche della Pubblica Amministrazione, sostenendo la necessità di applicare ad essa - opportunamente adattati - i principi e le tecniche del *management* privato.

Presupposto fondamentale, la liberalizzazione dei mercati dei servizi e conseguente riduzione del peso economico del cosiddetto "*welfare state*": la P.A. non è più produttore diretto di servizi ma attua politiche di decentramento, mantenendo a sé la funzione di coordinamento.

La struttura stessa della Pubblica Amministrazione mira ad essere organizzata secondo un modello più snello ("*lean production*"), che non riservi tutte le energie alle procedure di legittimazione degli atti amministrativi, basato sul *PPBS-Planning Programming Budgeting System*<sup>6</sup>, strumento di bilancio per la pianificazione e la programmazione, utilizzato per fissare le responsabilità, gli obiettivi, i tempi le modalità, i programmi, e i progetti che sono al centro dell'attività amministrativa.

---

<sup>6</sup> Metodo di origine statunitense che consente di gestire le risorse pubbliche in modo più efficiente in quanto supera i "limiti" del bilancio tradizionale. Introdotto nella legislazione italiana dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, *Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*, si differenzia dal bilancio tradizionale in quanto ha una proiezione pluriennale (Bilancio pluriennale); ciò consente di indirizzare, in maniera più appropriata, l'azione pubblica alla programmazione nazionale.

Efficienza-efficacia-economicità sono le componenti del trinomio noto come “Regola delle 3 E”, posta ora a base di qualsiasi azione amministrativa ed in stretta relazione con la previsione dei risultati da essa prodotti.

Pertanto, altro aspetto fondamentale, connesso al concetto anglosassone di *accountability*<sup>7</sup>, è l'ingresso nelle logiche del controllo democratico dei cittadini, attraverso l'applicazione di modelli di *customer satisfaction*: il cosiddetto "bilancio sociale" ed i conti dell'ente semplificati e comunicati alla cittadinanza, ne sono un esempio.

Quanto previsto comporta l'utilizzo di rigorose metodologie per la misurazione delle *performance*: operazione che richiede l'indicazione dello *standard* quantitativo e qualitativo da raggiungere per ciascun servizio, come previsto, ad esempio, dal “Metodo Toyota”<sup>8</sup>.

Occorre misurare i benefici attesi dai cittadini ed è proprio nella misurazione dei risultati che consiste l'elemento discriminante tra il vecchio e il nuovo modello, che si realizza solo in presenza di un sistema aperto alle dinamiche della società civile<sup>9</sup>.

Attraverso il cosiddetto “Modello delle 5 R”, Jones e Thompson illustrano i principi-base del *NPM*, offrendo spunti operativi per la sua implementazione a livello strategico<sup>10</sup>. Le “5 R” stanno per: *Ristrutturare*, ossia eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto; *Riprogettare*, ossia riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali; *Reinventare*, ovvero sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi; *Riallineare*, ossia armonizzare

---

<sup>7</sup> Il dizionario traduce il termine inglese “*accountability*” con “responsabilità”. Nella cooperazione allo sviluppo, il termine è utilizzato ogni qualvolta si ha a che fare con l’“*accountable*”, in altre parole, il responsabile, colui che dirige un progetto, un programma o una misura d'intervento. E dunque, tale *accountable* può essere un governo o un ministero, così come la Banca mondiale, un *manager* o il singolo responsabile di un progetto. *Accountability* è, in fondo, l'esatto contrario di arbitrio, essa presuppone trasparenza, garanzie, assunzione di responsabilità e rendiconto sulle attività svolte, nonché l'impegno a dichiararsi. Da ciò consegue, per tutti coloro che partecipano al progetto, la trasparenza, la condivisione e la capacità di fornire prestazioni.

<sup>8</sup> Il “Toyota Production System (TPS)”, detto anche - in alcune pubblicazioni accademiche - “Toyotismo”, è un metodo di organizzazione della produzione derivato da una filosofia diversa e, per alcuni aspetti, alternativa alla produzione di massa, ovvero alla produzione in serie e spesso su larga scala basata sulla catena di montaggio promossa da Henry Ford. Il nome deriva dal fatto che essa è stata concepita negli anni 1940-1950 presso la casa di produzione giapponese Toyota, partendo dall'idea di “fare di più con meno”, cioè di utilizzare le (poche) risorse disponibili nel modo più produttivo possibile con l'obiettivo di incrementare drasticamente la produttività della fabbrica.

<sup>9</sup> Il modello del *NPM* permette alla società civile di essere più presente nelle istituzioni, a differenza del più tradizionale modello cosiddetto “weberiano”, che tende ad essere essenzialmente garantista nei confronti della società.

<sup>10</sup> L.L. JONES - F. THOMPSON, *L'implementazione strategica del New Public Management*, in “Azienda Pubblica”, n. 6, 1997, pp. 567-586.

struttura organizzativa e strategia; ed infine, *Ripensare*, accelerando i processi di analisi e *feedback*.

I suddetti principi, e le azioni e gli strumenti ad essi corrispondenti, sono di seguito schematizzati:

	PRINCIPI	AZIONI	STRUMENTI
1	Ristrutturare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificare le principali competenze della P.A.</li> <li>• Eliminare dalla P.A. tutto ciò che non aggiunge valore ai suoi servizi ed in particolare che inibisce le <i>performance</i></li> <li>• Esternalizzare tutto ciò che non rappresenta una competenza fondamentale della P.A.</li> </ul>	Analisi della catena del valore, contabilità per attività
2	Riprogettare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricominciare piuttosto che correggere i processi esistenti con soluzioni-tampone</li> <li>• Informatizzare tutte le attività</li> <li>• Costruire i processi partendo dalla base della P.A. piuttosto che dal vertice</li> <li>• Basare la struttura dell'ente sui processi piuttosto che sulle funzioni o posizioni</li> <li>• Concentrarsi sul miglioramento della qualità dei servizi, sulla riduzione dei tempi e dei costi</li> </ul>	Tecnologia avanzata, <i>project management</i> , <i>benchmarking</i>
3	Reinventare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppare un processo di pianificazione</li> <li>• Individuare una strategia servizio/mercato</li> </ul>	Pianificazione strategica, ricerche di mercato, reti ed alleanze
4	Riallineare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allineare le strutture amministrative e i centri di responsabilità dell'ente alla sua nuova strategia</li> <li>• Allineare la struttura di controllo/premio della P.A. a quella amministrativa e dei centri di responsabilità</li> <li>• Dare importanza ai centri operativi</li> </ul>	Organizzazione basata sulla <i>performance</i> e sulla valutazione degli <i>outcome</i>
5	Ripensare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accelerare il ciclo osservazione-orientamento-decisione-azione</li> <li>• Valutare le <i>performance</i> del servizio e fornire informazioni di ritorno sulla strategia seguita</li> <li>• Costruire un'organizzazione che apprende e si adatta</li> </ul>	Decentramento, controlli flessibili, capitale circolante, analisi rapide e modelli di apprendimento

#### 4. La città neo-liberale

“*Can the Business Management save the cities?*” ci si chiedeva sul finire degli anni Settanta, in un articolo apparso sul *The Free Press*, riguardo all’esperienza di alcuni *manager* messi a disposizione dalle maggiori società di consulenza per ristrutturare la dissestata città di New York.

Nelle città si cominciano a seguire modelli manageriali supportati da una ideologia politica ispirata alla corrente del neo-liberalismo: «La nuova dottrina, nata negli anni ottanta nell’ambiente neo-conservatore dei paesi anglosassoni ma messa in pratica negli anni novanta dalle amministrazioni democratiche e *new-labour*, intende affermare una cultura pubblica orientata all’efficienza aziendale. L’amministrazione pubblica dovrà ricomporre il proprio assetto soprattutto sulla base del proprio *know-how*, più che sulla base delle proprie competenze istituzionali. L’amministrazione pubblica si scopre però inadatta, spesso incapace di sviluppare saperi tecnici adeguati; si rivolge pertanto al settore privato e avvia iniziative per trasferire nel settore pubblico il *know-how* gestionale che si è accumulato nelle imprese private. Si tratta allora di:

- 1) privatizzare, esternalizzare e liberalizzare la produzione di beni e servizi pubblici;
- 2) orientare i bilanci pubblici ai risultati;
- 3) destrutturare le funzioni e i servizi pubblici mediante la creazione di quasi-mercati;
- 4) industrializzare i servizi pubblici e orientarli al cliente, che sostituisce il cittadino»<sup>11</sup>.

Le “città-azienda”, in competizione sul mercato globale in quanto a ricezione di flussi di investimenti, di informazioni, di turismo, *etc.*, cambiano il loro volto urbanistico e cercano una “vocazione” strategica individuabile nei processi attrattivi del “*city marketing*”.

Tuttavia, già a partire dagli anni Settanta, è possibile scorgere le prime virtuose innovazioni, connesse all’introduzione del concetto di *governance*, nelle teorie sullo sviluppo urbano elaborate, in ambito statunitense, dai sociologi Logan e Molotch<sup>12</sup>. Si fa riferimento al famoso modello della “*city as a growth machine*”: le direttrici di

---

<sup>11</sup> P. PERULLI, *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori, Milano, 2007, pp. 106-107

<sup>12</sup> J. LOGAN - H.L. MOLOTCH, *Urban fortunes: the political economy of place*, Berkeley University Press, Berkeley (California), 1987.

crescita della città sono analizzate dal punto di vista delle imprese, vale a dire dal punto di vista degli imprenditori privati, ritenuti capaci di indirizzare in maniera più congrua le politiche di organizzazione dello sviluppo del territorio.

Oggi quella che può essere definita come la “nuova programmazione”<sup>13</sup> ridefinisce e amplia i ruoli dei singoli soggetti coinvolti nella *policy-making*, con il risultato di politiche più mirate ed efficienti.

In questi ultimi anni i nuovi processi di *governance* hanno avuto un impatto molto forte sulle città, dove gli effetti della burocratizzazione, dell’esclusione e della disuguaglianza, legati ai processi economici globali, hanno comportato una profonda trasformazione delle identità locali e dei sistemi urbani, accompagnata da una diversa concezione dello sviluppo urbano e dello spazio pubblico.

In Italia, taluni cambiamenti istituzionali che potrebbero essere ritenuti sintomatici dell’avvio di un meccanismo di *governance* sono - di fatto - già in atto da qualche tempo. In realtà si potrebbe dire che - come generalmente accade nel nostro Paese - più o meno caute sperimentazioni operative abbiano preceduto una “legittimazione normativa”. Tuttavia, nel campo delle pratiche amministrative, i risultati di tali esperimenti di *governance* non appaiono ancora all’altezza del contesto internazionale<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Di contro alla “vecchia”, fatta coincidere con l’esperienza di Progetto 80.

<sup>14</sup> La Banca Mondiale, nel 2010, ha reso noti i dati aggiornati, relativi nell’arco temporale 1996-2009, dei cosiddetti *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, speciali indicatori di qualità della *governance* pubblica applicata nei diversi paesi. L’indagine ha interessato 213 realtà di governo, valutate in base a sei distinte dimensioni:

1. “*voice and accountability*”;
2. “*political stability and absence of violence/terrorism*”;
3. “*government effectiveness*”;
4. “*regulatory quality*”;
5. “*rule of law*”;
6. “*control of corruption*”.

*Voice and accountability* indica la misura in cui i cittadini di un paese sono in grado di partecipare nella scelta del loro governo, così come la loro libertà di espressione, libertà di associazione, e il livelli di libertà dei *mass-media* e la loro forza relativa di resistere alle pressioni del potere politico.

*Political stability and absence of violence/terrorism* misura la percezione sulla probabilità che il governo sia destabilizzato o rovesciato da mezzi incostituzionali o violenti; in questa voce vengono ricompresi anche i tassi di violenza interna e il terrorismo.

*Government effectiveness* misura la qualità dei servizi pubblici, la qualità della pubblica amministrazione ed il grado della sua indipendenza dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e attuazione delle politiche, e la credibilità dell’impegno del governo nel realizzare tali politiche.

*Regulatory quality* misura la capacità del governo di formulare ed attuare politiche sane e regolamentari che permettano di promuovere lo sviluppo del settore privato.

La *Rule of law* o stato di diritto, indica il grado di accettazione e fiducia dei cittadini delle norme giuridiche in un determinato paese ed in particolare la qualità del rispetto delle regole contrattuali e della

## 5. Verso la *New Public Governance*

Come è comunemente noto, il concetto di *governance* ha avuto la sua genesi e maturazione nell'alveo della cultura anglosassone, trovando successivamente applicazione nelle politiche pubbliche ed economiche di numerosi stati a regime di economia di mercato.

Il termine *governance* è l'evoluzione "estrema" del già richiamato concetto di *government*, che indica un tipo di azione intrapresa dallo stato centrale con poca possibilità di mediazione delle scelte gestionali politico-economiche da parte di terzi.

*Government* è infatti la modalità classica di governo, attribuita ad una entità statale o comunque legittimata a governare da parte dello stato; *governance* è invece l'attività di governo di un territorio che deriva dal concorso delle iniziative e delle attività messe in campo da tutte le componenti sociali ed economiche che caratterizzano quel territorio.

Potremmo dire che *government* e *governance* oggi "convivono", e sicuramente il *government* svolge un ruolo fondamentale nella *governance*. Infatti, nessun tipo di *governance* sarebbe attuabile in assenza di un adeguato *government*.

Tuttavia, le politiche di *governance* nascono dalla constatazione dei limiti che uno stato incontra quando il potere pubblico è nelle mani di un unico soggetto. La *governance* intende pertanto superare l'ottica centralistica del *government*, facendo attivamente partecipare alle scelte pubbliche una pluralità di soggetti.

Con lo schema riportato alla pagina seguente si intende porre in evidenza il passaggio di prospettiva politico-amministrativa da *government* a *governance*:

---

proprietà intellettuale e della capacità del sistema di fare rispettare le regole, l'efficacia della polizia e dei tribunali, così come il tasso di criminalità e violenza.

*Control of corruption* indica la percezione su come il potere pubblico venga utilizzato per ottenere guadagni e vantaggi personali, tenendo conto sia della piccola corruzione quotidiana che della grande corruzione istituzionale, così come le risorse dello stato deviate a vantaggio delle *élite* e interessi privati. L'Italia, nel confronto con i principali *partners* europei (Regno Unito, Germania, Francia e Spagna), si classifica, in tutti e sei i casi, tra le ultime posizioni. Si veda D. KAUFMANN - A. KRAAY - M. MASTRUZZI M., *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*, The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, Policy Research Working Paper no. 5430, September 2010.

	<b>Government</b>	<b>Governance</b>
<b>Soggetti-attori</b>	Pubblici	Pubblici/Privati
<b>Rapporto tra i soggetti-attori</b>	Gerarchico (prevalenza del “pubblico interesse”)	Coordinato (concorrenza tra interessi diversi)
<b>Modalità di azione</b>	Procedimento amministrativo (principio di legalità)	Negoziazione pubblico-privato (principio di consensualità)
<b>Prodotto finale dell’azione</b>	Provvedimento amministrativo (discrezionalità amministrativa)	Accordi/contratti (autonomia privata)

L’applicazione dei principi della “aziendalizzazione” alla Pubblica Amministrazione, avvenuta a seguito dell’affermazione del modello del *New Public Management*, ha favorito lo sviluppo di alcuni dei tratti distintivi della “*governance*”: l’attenzione alla partecipazione degli *stakeholders*; il coordinamento dei diversi interessi in gioco; l’applicazione sistematica dei principi di efficacia, efficienza, economicità, coerenza e trasparenza dell’intervento pubblico.

Il *New Public Management*, pertanto, come insieme di principi di azione per raggiungere la *public governance*: dalla tradizione più ortodossa del *New Public Management* al nuovo paradigma emergente della *New Public Governance (NPG)*.

Di seguito un confronto schematico tra i due modelli, finalizzato a metterne in risalto gli elementi distintivi:

	<b>New Public Management (NPM)</b>	<b>New Public Governance (NPG)</b>
<b>Obiettivi</b>	<i>Management</i> – Efficienza <i>interna</i>	<i>Policy-making</i> – Efficienza <i>esterna</i>
<b>Strumenti</b>	Utilizzo di modalità gestionali di tipo aziendale nelle P.A.	Costituzione di sistemi e reti di soggetti economici e sociali
<b>Natura delle relazioni interne alla P.A.</b>	Separazione livello politico/amministrativo	Contemperamento degli interessi politici/amministrativi
<b>Natura delle relazioni esterne alla P.A.</b>	Competizione pubblico/pubblico e pubblico/privato	Cooperazione pubblico/privato

Pertanto, con l'affermazione dell'ideologia neo-liberale, si è fatto ricorso al concetto di *governance* per descrivere l'emergere di innovative pratiche di governo, orizzontali e "a rete", che favoriscono la nascita di nuovi soggetti con facoltà decisionale autonoma accanto ai tradizionali organismi legittimati democraticamente, fondati sul principio di sovranità esclusiva di stampo verticale che prende corpo nella rappresentanza politica dei cittadini. «In generale, con *governance* si indicano le diverse forme di accordi e coordinamento che si innescano fra i soggetti pubblici e privati, caratterizzati, entrambi, da obiettivi e interessi specifici, talvolta in contrapposizione, all'interno di un sistema territoriale per definire e portare a termine politiche di sviluppo di vario genere»<sup>15</sup>. Ciò significa che i soggetti privati si fanno carico di decisioni a interesse pubblico, collettivo, con interventi in collaborazione con enti pubblici e/o in sostituzione di essi.

I processi di concertazione coinvolgono diversi attori sociali locali, ma tra questi un ruolo principale è svolto dalle imprese private e dai soggetti istituzionali. Infatti, nonostante tale ideologia presenti un campo d'azione cui hanno accesso tutti i soggetti sociali al fine di apportare un generale miglioramento delle condizioni di vita della cittadinanza, di fatto si innesca un potente meccanismo di esclusione sociale, dovuto all'irrompere delle logiche di mercato all'insegna della libera concorrenza, in quelli che finora erano settori sganciati dalla logica del profitto. Dinanzi a tale sistema i soggetti fragili sono costretti ad accorparsi ai soggetti forti, capaci di regimi concorrenziali ad alto *standard*, ovvero, *in primis*, le imprese private e, in seconda battuta, le istituzioni pubbliche che da qualche anno, ma con molta fatica, hanno avviato processi di adeguamento ai criteri di efficienza globali.

I meccanismi di *governance* rappresentano essenzialmente l'applicazione pratica, per quanto "concertata" o "partecipata", del nuovo modo di rapportarsi tra imprese private ed enti amministrativi pubblici: «La politica liberale contemporanea è caratterizzata dall'emergere di dispositivi di esercizio di razionalità governamentale differenti che premono per il depotenziamento dei poteri statali e degli istituti rappresentativi a favore della disseminazione dei fuochi decisionali e della costruzione di reti diffuse dei poteri. Le teorie di *governance* sono il prodotto di una razionalizzazione politica ed economica che a fronte della condizione di difficoltà delle

---

<sup>15</sup> L. DEBERNARDI - E. ROSSO, *Governance e sistemi urbani*, Carocci, Roma, 2007, p. 9.

democrazie liberali, si dota di tecniche e di dispositivi di stabilizzazione e di conservazione politica centrati sul mercato»<sup>16</sup>.

La novità peculiare della *governance* nel rapporto stato-mercato sta, dunque, non solo nel carattere dislocato rispetto ai luoghi decisionali statuali classici o nel rapporto orizzontale dei nodi partecipativi, ma anche nel ruolo preminente che le imprese private occupano, di fatto, in tali indirizzi politici, nei territori.

La prospettiva di forme di governo basate su processi decisionali di carattere non autoritativo, all'interno dei quali assumono ruoli attivi una pluralità di soggetti (anche non istituzionali) che partecipano non solo alle azioni di interesse collettivo – fatto non nuovo – ma anche alle decisioni che precedono tali azioni, sembra, in questi ultimi anni, essere la soluzione di governo più accreditata.

## **6. *New Public Governance* e governo del territorio**

Quella della *New Public Governance* applicata al governo del territorio potrebbe rappresentare una prospettiva nella quale le forme decisionali ed organizzative si configurano come più flessibili e più adatte soprattutto a condividere strategie e a produrre intese ed accordi tra i soggetti pubblici e privati coinvolti nelle scelte relative al territorio.

In termini generali, affinché un processo di *governance* esprima tutte le proprie potenzialità e possa rivelarsi efficacemente complementare ai processi di pianificazione territoriale ed urbanistica - negli aspetti decisionali ma anche in quelli operativi - occorrerebbe innovare le attuali “forma-piano” e “forma-processo”, riducendone l'alto grado di rigidità ed introducendo elementi di dinamicità ed interattività tra la parti interessate.

Pertanto a tale nuova impostazione di governo corrisponderebbe una processualità della pianificazione di tipo prevalentemente “orizzontale”, fondata cioè sul principio di sussidiarietà e soprattutto sulla responsabilità delle istituzioni, su metodi e procedure di cooperazione fra enti, di co-pianificazione, di concertazione e di partecipazione attiva dei soggetti privati.

---

<sup>16</sup> A. ARIENZO, *Governo, governamentalità, governance. Riflessioni sul neo-liberalismo contemporaneo*, in A. Vinale (a cura di), “Biopolitica e democrazia”, Mimesis, Milano, 2007, pp. 261-262.

La pratica di reali dinamiche di *governance* nel campo del governo del territorio produrrebbe l'effetto di introdurre sistematicamente nei processi di pianificazione territoriale ed urbanistica alcuni "elementi qualificanti" quali:

- la *partecipazione*, finalizzata alla responsabilizzazione giuridica dei soggetti pubblici (portatori di interessi pubblici o concorrenti alla realizzazione di interessi pubblici) coinvolti nel processo decisionale;

- la *comunicazione*, finalizzata alla formazione e all'orientamento del consenso, rispetto al complesso delle problematiche affrontate;

- la *valutazione*, finalizzata a sostenere (con dati, scenari ed elaborazioni) i decisori nell'esercizio delle proprie funzioni.

Tuttavia è ancora rilevabile un certo grado di "vischiosità" nel passaggio verso una nuova natura processuale della pianificazione fondata sui principi di sussidiarietà, responsabilità, cooperazione, co-pianificazione, concertazione e partecipazione.

Tale resistenza è probabilmente da attribuire all'opinione - tanto diffusa quanto "non corretta" - secondo cui alla tendenza verso lo sviluppo di processi e profili di *governance* corrisponderebbe un indebolimento delle istituzioni locali e delle loro funzioni di governo-amministrazione e di pianificazione più istituzionali e tradizionali: in una parola, di *government*.

Al contrario, la *governance* è efficace solo se c'è un *government* che funziona, sebbene entrambe necessitino ancora di criteri e procedure da codificare.

## **7. Approccio al governo dei beni pubblici**

Nel nostro *corpus* normativo, la disciplina relativa ai beni pubblici è presente al Libro III del Codice Civile rubricato "Della proprietà". Un ulteriore riferimento alla "proprietà pubblica" si ritrova nella nostra Costituzione, che stabilisce - al 1° comma dell'art. 42 - che la "proprietà è pubblica o privata". La stessa norma specifica che "i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati". L'elencazione dei soggetti è contenuta anche nel successivo art. 43, nel quale si prevede la possibilità di riserva originaria o di trasferimento di imprese che gestiscono servizi pubblici essenziali, o fonti di energia o situazioni di monopolio e che hanno carattere di preminente interesse generale. La riserva o il trasferimento sono previsti a favore dello Stato, di enti pubblici o di comunità di lavoratori o di utenti. I "beni pubblici" possono pertanto essere di proprietà di un qualunque soggetto pubblico. La loro disciplina varia a

seconda delle qualificazioni che ne da l'ordinamento giuridico. Se l'ordinamento giuridico non ne da alcuna qualificazione specifica, la loro disciplina è quella comune ai beni di proprietà dei privati.

Per lungo tempo, lo Stato fu considerato come l'essenza del "pubblico" facendosi quindi coincidere - senza residui - il concetto di "pubblico" con quello di "statale".

Quando, sul finire dell' Ottocento, con l'affermarsi dello Stato pluralista, nacquero i primi enti pubblici, pur non negandosi anche ad essi la personalità giuridica, li si definì come volti a realizzare esclusivamente fini dello Stato, come articolazione dello stesso. Solo successivamente fu formulata la teoria del "doppio fine": gli enti pubblici perseguono contemporaneamente un fine dello Stato e un fine proprio, che può essere - ed è - diverso dal fine di altri enti pubblici. Iniziò così la teoria giuridica della articolazione della sfera pubblica.

In realtà, individualismo liberista e statalismo, teorie atomistiche e centralistiche, si reggevano bene insieme perché rispondevano alla concezione di una sfera pubblica limitata e autoritaria che ben si adattava alle esigenze della prima borghesia industriale e commerciale.

L'espansione della sfera pubblica connessa allo sviluppo dei diritti sociali, degli "interessi a protezione necessaria", rese inevitabile anche ai giuristi più liberisti la constatazione della articolazione del "pubblico" che, pur riportato per i profili essenziali a unità nell'ente territoriale, non può essere ridotto a pura manifestazione dello stesso. Il riferimento esclusivo al soggetto "Stato" dell'insieme delle manifestazioni che fanno parte della sfera pubblica si è ormai rivelato, anche dal punto di vista giuridico, una "pura finzione".

In Europa, negli ultimi decenni, la rilevanza del profilo "soggettivo" si è notevolmente attenuata, tanto che molti ritengono che abbia perso ogni rilievo, dovendosi le categorie giuridiche fondare non più sulla natura giuridica (pubblica o privata) dei soggetti ma sulla funzione alla quale essi assolvono.

Ciò vale in generale per la qualificazione giuridica dei soggetti ma anche per quella relativa ai beni.

Contribuiscono alla affermazione di questo orientamento una pluralità di fattori:

a) la tendenza dell'ordinamento europeo a introdurre qualificazioni "sostanziali", anziché formali;

b) l'uso crescente del diritto privato anziché degli strumenti autoritativi da parte delle pubbliche amministrazioni;

c) la creazione di figure tratte dal diritto civile, come le società per azioni per la gestione di pubblici servizi, sia per disporre di strumenti più snelli, sia per consentirne l'eventuale trasferimento ai privati;

d) la crescente utilizzazione di privati per attività volte a soddisfare fini sociali, in base al principio di sussidiarietà.

L'orientamento poggia quindi su solide basi, e determina quella che viene definita come "oggettivizzazione del diritto amministrativo", che implica una attenzione ai profili sostanziali degli interessi da tutelare, anziché una separazione a priori, di specialità, dei soggetti pubblici rispetto a quelli privati.

In effetti, se diventasse del tutto irrilevante la qualificazione giuridica pubblica o privata di un soggetto, non la si potrebbe porre a base di una distinzione in ordine ai beni dei quali dispone.

Il valore descrittivo del concetto di "bene pubblico" si restringe quindi se lo si riferisce non a tutti i beni oggetto di un diritto di proprietà da parte di un soggetto pubblico ma a quelli che sommano il carattere pubblico del soggetto titolare con la specialità, rispetto al diritto comune, della disciplina che li riguarda.

Anche in questa più stretta accezione, la tipologia dei beni pubblici si presenta assai articolata.

La disciplina varia a seconda del carattere del "vincolo-privilegio" che concerne singoli tipi di beni. Vincoli e privilegi vanno normalmente di pari passo, perché ad esempio, l'appartenenza necessaria a un soggetto si traduce da un lato nel divieto di alienarlo, il che sottrae al titolare una delle facoltà più rilevanti, la disponibilità del bene, e dall'altro nella impossibilità di situazioni giuridiche attive sul bene da parte di altri soggetti, che ne comporta ad esempio l'impignorabilità e la non usucapibilità.

L'analisi positiva mostra che è comune a quasi tutti gli ordinamenti europei l'esistenza di beni fuori commercio e di altri che possono essere immessi nel commercio solo a seguito di determinate procedure, legislative o amministrative, oppure solo in misura parziale, conservando, ad esempio, un vincolo di destinazione.

## **8. I beni pubblici tra forma e sostanza**

Da un approfondito studio della letteratura più autorevole consacrata negli anni alla materia dei beni pubblici emerge il carattere di notevole importanza

tradizionalmente assunto dalla nozione di “demanialità”<sup>17</sup>. La matrice della moderna dottrina del demanio nasce da una distinzione nell’ambito dei beni (soggettivamente) pubblici, tendente ad individuare alcune categorie di beni da tenersi fuori dall’applicazione del diritto comune perché strettamente destinati ad una funzione di pubblico interesse.

La dottrina ha da tempo dimostrato che l’impianto contenuto nel Codice civile del 1942, presenta più ombre che luci. Uno dei padri del nostro ordinamento giuridico, Massimo Severo Giannini, ha più volte definito la disciplina codicistica dei beni pubblici come *meramente formale*, a partire dalla distinzione fra demanio e patrimonio.

Il Codice civile suddivide infatti i beni pubblici in due categorie fondamentali: beni demaniali e beni patrimoniali.

Tale suddivisione ha da sempre destato non poche perplessità, sia per l’impossibilità di comprendere appieno perché alcune specie di beni fossero sottoposte ad un regime più rigido e severo - quale quello del demanio - ed altre fossero invece soggette a un regime più flessibile e lieve - quello appunto del patrimonio indisponibile - atto a preservare la destinazione pubblica dei beni senza, però, impedirne formalmente l’alienazione o, quantomeno, la commercializzazione secondo le regole del diritto privato.

I primi, spesso individuati con legge, sono sottratti al commercio, salvo che non vengano sottoposti a procedure cosiddette di “sdemanializzazione”, che operano di fatto una rimozione della fonte che determina il vincolo. La categoria si presenta, in realtà, eterogenea perché comprende beni specificatamente individuati dalla legge come il lido del mare, ed altri beni che sono individuati anche per la loro destinazione, come “le opere destinate alla difesa nazionale”; questi beni sono quindi individuati anche in relazione all’uso che se ne fa e si avvicinano quindi alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili.

Il profilo della destinazione a funzione pubblica o a pubblico servizio, definita con atto amministrativo, caratterizza, appunto i beni patrimoniali indisponibili e li sottrae alla libera circolazione e ad ogni altro tipo di diritto di terzi che possa pregiudicare la destinazione alla funzione o al servizio. Una volta che questa venga meno cessa anche l’indisponibilità del bene.

---

<sup>17</sup> Si vedano: A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, Enciclopedia del Diritto, vol. V, Milano, 1959, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963, S. CASSESE, *I beni pubblici*. Circolazione e tutela, Giuffrè Editore, Milano, 1969.

Si riporta alla pagina seguente una sintesi schematica delle linee essenziali della disciplina codicistica in materia di beni pubblici.

<p style="text-align: center;"><b>DEMANIO</b> Beni posseduti da <i>un ente pubblico territoriale</i> a titolo di <b>proprietà pubblica</b> artt. 822-824 C.C.</p>				<p style="text-align: center;"><b>PATRIMONIO</b> Beni posseduti da <i>un qualsiasi ente pubblico</i> a titolo di <b>proprietà privata</b> art. 826 C.C.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>NECESSARIO</b> (proprietà statale)</p>			<p style="text-align: center;"><b>ACCIDENTALE O EVENTUALE</b> (proprietà statale e non)</p>	<p style="text-align: center;"><b>NATURALE E ARTIFICIALE</b> (proprietà statale)</p>	<p style="text-align: center;"><b>INDISPONIBILE</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>DISPONIBILE</b></p>
<p><b><u>MARITTIMO</u></b> (lido del mare, spiaggia, porti, etc.)</p>	<p><b><u>IDRICO</u></b> (fiumi, laghi, torrenti, etc.)</p>	<p><b><u>MILITARE</u></b> (fortezze, piazzeforti, porti e aeroporti militari, etc.)</p>	<p>(demanio stradale, ferroviario, aeronautico, acquedotti, beni d'interesse storico, artistico ed archeologico, etc.)</p>	<p><b><u>DEMANIO NATURALE:</u></b> (demanio necessario sottratto quello militare)</p> <p><b><u>DEMANIO ARTIFICIALE:</u></b> (demanio militare sommato quello accidentale)</p>	<p>(beni d'interesse storico, archeologico, artistico, aree espropriate dai comuni per edilizia economica e popolare, beni naturalistici ed ambientali, etc.)</p>	<p>(categoria residuale)</p>
<b>INALIENABILITA'</b>				<b>INALIENABILITA'</b>		<b>ALIENABILITA'</b>
<b>PROCEDIMENTO DI "SDEMANIALIZZAZIONE" E DI PASSAGGIO DA PATRIMONIO INDISPONIBILE A DISPONIBILE</b>						

In tempi relativamente recenti l'esigenza di un superamento della categorizzazione dei beni di stampo meramente formale - come codificata nel 1942 - e di un aggiornamento della disciplina generale relativa all'istituto della proprietà pubblica si fa sempre più sentire.

In particolare, nel 2003, alla luce dei primi processi di valorizzazione e privatizzazione di alcuni gruppi di cespiti pubblici, emerge la necessità di poter contare su un quadro giuridico più al passo con i tempi ed in grado di definire criteri generali e direttive sulla gestione e sulla eventuale dismissione di beni in eccesso delle funzioni pubbliche, e soprattutto sulla possibilità che tali dismissioni (ed eventuali operazioni di vendita e riaffitto dei beni) fossero realizzate nell'interesse generale della collettività, facendo salvo un orizzonte di medio-lungo periodo.

Inoltre, si palesa la necessità di azioni concrete per una migliore gestione di particolari tipologie di utilità pubbliche che scaturiscono da beni disciplinati ad oggi in modo frastagliato e poco organico. È il caso delle concessioni del demanio dello Stato, degli Enti territoriali e delle concessioni sullo spettro delle frequenze; ed anche di una serie di beni finanziari (crediti pubblici, partecipazioni) ed immateriali (marchi, brevetti, opere dell'ingegno, informazioni pubbliche, e altri diritti) su cui sembra necessario agire attraverso una riforma generale del regime proprietario di riferimento.

L'avvio di un processo di riforma generale della disciplina dei beni pubblici si rende necessario pertanto per due ordini di ragioni: da una parte, l'esigenza in sé di modernizzare la materia, notoriamente "nata vecchia" e non più capace di tutelare diverse classi di beni pubblici, e, dall'altra, la necessità di mettere in atto nuovi tipi di gestione del patrimonio pubblico, ispirati ai nuovi criteri dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Una necessità, quest'ultima, che si è sviluppata anche a causa delle difficoltà e degli squilibri in cui si trovano gran parte dei bilanci pubblici europei, e che richiede, da una parte, un contesto normativo che favorisca una migliore gestione dei beni che rimangono nella proprietà pubblica, e dall'altra, la garanzia che il governo non ceda alla tentazione di vendere beni del patrimonio pubblico, per ragioni diverse da quelle strutturali o strategiche, legate alla necessaria riqualificazione della dotazione patrimoniale dei beni pubblici del Paese, ma per finanziare spese correnti, perdendo di vista i criteri di tutela dell'interesse generale ed *inter-generazionale*. Infine, una serie importante di beni del patrimonio pubblico necessitano di un più adeguato livello di protezione: si pensi a risorse naturali, come l'acqua, infrastrutture di importanza nazionale come le grandi reti,

autostrade, porti, aeroporti, le concessioni, i beni ambientali e paesaggistici ed il patrimonio storico-culturale.

Pertanto, nel corso della passata legislatura, presso il Ministero della Giustizia, viene istituita una Commissione speciale<sup>18</sup>, presieduta da Stefano Rodotà, che riceve l'incarico dell'elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge-delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino «simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni»<sup>19</sup>.

I lavori della Commissione di riforma per i beni pubblici si svolgono nell'arco temporale tra giugno 2007 e febbraio 2008. La Commissione Rodotà, composta da gius-privatisti, gius-pubblicisti ed economisti - non senza contrasti, di natura anche ideologica, e pur con alcune soluzioni compromissorie -, giunge all'elaborazione di un testo innovativo che sembra tenere conto in modo equilibrato delle attuali esigenze finanziarie pubbliche e, al contempo, degli irrinunciabili precetti e principi costituzionali che dovrebbero sempre guidare qualsiasi riforma della disciplina della proprietà pubblica.

Dal punto di vista dei fondamenti, la riforma si propone di operare un'*inversione concettuale*<sup>20</sup> rispetto alle tradizioni giuridiche del passato. Invece del percorso classico che va "dai regimi ai beni", l'indirizzo della Commissione procede in senso inverso, ovvero "dai beni ai regimi". L'analisi della rilevanza economica e sociale dei beni individua i beni medesimi come oggetti, materiali o immateriali, che esprimono diversi "fasci di utilità".

Di qui la scelta della Commissione di classificare i beni in base alle utilità prodotte, tenendo in alta considerazione i principi e le norme costituzionali - sopravvenuti temporalmente al Codice Civile - e collegando le utilità dei beni alla tutela dei diritti della persona e di interessi pubblici essenziali.

Preliminarmente, si propone di innovare la stessa definizione di "bene", riportata all'art. 810 C.C., qualificando come beni, tanto pubblici quanto privati, le cose non soltanto materiali ma anche quelle "immateriali", le cui utilità possono essere oggetto di diritti - si pensi ai beni finanziari o allo spettro delle frequenze.

---

<sup>18</sup> La Commissione è istituita con Decreto del Ministro della Giustizia del 21 giugno 2007.

<sup>19</sup> Testo estratto dall'art. 1 del decreto costitutivo della Commissione.

<sup>20</sup> Si veda U. MATTEI - E. REVIGLIO - S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007

Di seguito si dispone lo smantellamento delle categorie formalistiche del demanio e del patrimonio, prevedendo nuove categorie di beni pubblici fondate sulla *natura sostanziale* e sulla funzione reale dei beni stessi, in cui far confluire i beni già ascrivibili alle due categorie precedenti. Si tratta pertanto di una classificazione basata sulle esigenze sostanziali e concrete che i beni stessi sono idonei a soddisfare.

Si prevede, anzitutto, una categoria innovativa corrispondente ai cosiddetti “beni comuni”, che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a soggetti pubblici ma anche a soggetti privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l’aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali. Sono beni che soffrono di una situazione altamente critica, per problemi di scarsità e di depauperamento e per assoluta insufficienza delle garanzie giuridiche. La Commissione li definisce come cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità. Per tali ragioni, si ritiene di prevedere una disciplina particolarmente garantistica di tali beni, idonea a nobilitarli, a rafforzarne la tutela, a garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, da parte di tutti i consociati, compatibilmente con l’esigenza prioritaria della loro preservazione a vantaggio delle generazioni future. Ove la proprietà di questi beni sia pubblica, si stabilisce che gli stessi siano collocati fuori commercio, salvi i casi in cui la legge consenta la possibilità di darli in concessione, per una durata comunque limitata. Si stabilisce poi alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni abbia accesso chiunque e si è prevista altresì una legittimazione dello Stato all’azione risarcitoria per i danni arrecati ai medesimi beni.

Per quel che riguarda propriamente i beni “pubblici”, appartenenti a soggetti pubblici, si propone di distinguere tali beni, a seconda delle esigenze diverse che le loro utilità sono idonee a soddisfare, in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi.

I “beni ad appartenenza pubblica necessaria” sono definiti come beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Si tratta di interessi quali, ad esempio, la

sicurezza, l'ordine pubblico, la libera circolazione. Si pensi, tra l'altro, alle opere destinate alla difesa, alla rete viaria stradale, autostradale e ferroviaria nazionale, ai porti e agli aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale, allo spettro delle frequenze, *etc.* In ragione della rilevanza degli interessi pubblici connessi a tali beni, per essi si prevede una disciplina rafforzata rispetto a quella oggi stabilita per i beni demaniali: restano ferme la non privatizzabilità, inusucapibilità, inalienabilità, autotutela amministrativa, alle quali si aggiungono garanzie esplicite.

L'altra categoria di beni pubblici nella quale si prevede la riallocazione dei beni in precedenza appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile è quella dei "beni pubblici sociali" che soddisfano esigenze della persona particolarmente rilevanti nella società dei servizi, cioè le esigenze corrispondenti ai diritti civili e sociali. Ne fanno parte, tra l'altro, le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, gli edifici pubblici adibiti a istituti di istruzione, le reti locali di pubblico servizio. Se ne configura una disciplina basata su un vincolo di destinazione "qualificato". Pertanto tali beni sono alienabili anche a soggetti privati e sono usucapibili ferma restando la loro destinazione pubblica e la loro tutela pubblicistica. Il vincolo di destinazione può cessare solo se gli enti pubblici competenti, a certe condizioni, rimuovono il medesimo con un provvedimento espresso, a condizione che venga comunque assicurato il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. Ciò che conta, dunque, per questi beni, è che gli stessi siano oggettivamente funzionali al soddisfacimento di determinati bisogni della collettività, a prescindere dalla loro appartenenza. La tutela amministrativa di tali beni è affidata allo Stato e ad enti pubblici anche non territoriali.

La terza categoria, dei "beni pubblici fruttiferi" - in sostituzione dell'attuale categoria dei beni patrimoniali disponibili - è una categoria residuale rispetto alle altre due che tenta di rispondere ai problemi a più riprese emersi in questi ultimi tempi, che sottolineano la necessità di utilizzare in modo più efficiente il patrimonio pubblico, con benefici per l'erario. Spesso i beni pubblici, oltre a non essere pienamente valorizzati sul piano economico, non vengono neppure percepiti come potenziali fonti di ricchezza da parte delle amministrazioni pubbliche interessate. I beni pubblici fruttiferi sono sostanzialmente beni privati in appartenenza pubblica, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato, che non presentano vincoli di destinazione d'uso. Si prevedono però limiti all'alienazione, al fine di evitare politiche troppo aperte alle dismissioni e di privilegiare comunque la loro amministrazione efficiente da parte di

soggetti pubblici. Si individuano, infine, criteri generali di economicità ed efficienza per garantire al meglio la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici. Per l'uso di beni pubblici si prevede, tra l'altro, il pagamento di un corrispettivo rigorosamente proporzionale ai vantaggi che può trarne l'utilizzatore; si stabiliscono meccanismi di gara fra più offerenti e strumenti di tutela in ordine all'impatto sociale e ambientale dell'utilizzazione dei beni e in ordine alla loro manutenzione e sviluppo.

Concludendo, nella proposta di riforma della disciplina in materia di beni pubblici, elaborata dalla Commissione Rodotà, si possono ravvisare tre fondamentali caratteristiche di innovazione culturale-normativa.

In primo luogo, essa contiene una disciplina di riferimento per i beni pubblici idonea a recuperare una dimensione ordinante e razionalizzatrice di una realtà normativa quanto mai farragginosa, presentando i tratti di una riforma strutturale e non contingente.

In secondo luogo, il disegno offre una classificazione dei beni legata alla loro natura economico-sociale, che appare sufficientemente agevole da cogliere, a differenza di quella tradizionale fra demanio e patrimonio indisponibile, che - come si è fatto notare - presenta invece natura meramente formalistica.

Infine, la proposta di riforma riconduce la parte del Codice civile che riguarda i beni pubblici - ed in generale la proprietà pubblica - ai principi fondamentali della nostra Carta Costituzionale, collegando le utilità dei beni alla soddisfazione dei diritti della persona e al perseguimento di interessi pubblici essenziali.

Nonostante quanto di innegabilmente positivo si è appena fatto rilevare, lo schema legislativo proposto dalla Commissione Rodotà è tuttavia decaduto per fine legislatura; per i beni pubblici restano pertanto in vigore le norme contenute nel Codice Civile del 1942.

## **9. *The tragedy of Commons***

Secondo la teoria economica, ad ogni bene corrisponde un valore dal quale discende un prezzo che ne sancisce la possibilità di accesso ed uso. L'attribuzione di tale valore, e di conseguenza del relativo prezzo, determina diversità e pertanto diseguaglianza.

Le prime teorie sui "beni pubblici" risalgono almeno al 1739, quando David Hume postulò il suo discorso sulla fornitura dei "beni comuni".

Da lì seguirono i lavori di molti altri economisti classici, tra cui David Ricardo, Thomas Malthus e perfino Adam Smith, i quali già allora sostennero l'impossibilità per le nazioni di raggiungere un livello di ricchezza socialmente ottimale, se all'operato del libero mercato, la famosa "mano invisibile"<sup>21</sup>, non fosse corrisposta la fornitura da parte dello Stato di quei beni socialmente indispensabili che a causa o del loro scarso potenziale economico, o dei loro costi troppo elevati, avrebbero finito con l'essere sotto-forniti da parte del mercato.

Adam Smith identificò in quei beni la difesa nazionale, la giustizia, l'ordine pubblico, gli ospedali e le scuole.

Fu però solo nel 1954 che la teoria dei beni pubblici raggiunse una maturità analitica. Ciò avvenne con l'opera di Paul Samuelson, "*The Pure Theory of Public Expenditure*"<sup>22</sup>, nella quale il concetto di bene pubblico "puro" fu concepito come espressione del massimo grado di "pubblicità" di un bene ed il rispetto di due condizioni necessarie per garantirne il consumo:

1. *non esclusione*, intesa come l'impossibilità tecnica, politica o economica di escludere un individuo dal consumo del bene (per esempio, l'impossibilità di escludere un individuo dal consumo dell'illuminazione stradale, della sicurezza nazionale o dalla vista di un monumento);

2. *non rivalità*, intesa come il consumo di un bene da parte di un individuo senza che questi ne limiti il consumo da parte di altri.

Uno dei capisaldi della corrente ideologica del liberalismo consiste nella netta separazione tra beni pubblici e beni privati.

L'esempio tipico è quello relativo alla "conoscenza": un soggetto non viene privato della sua conoscenza del teorema di Pitagora se la condivide con altri.

Ciò è decisamente in contrasto con le caratteristiche di esclusione e rivalità tipiche dei beni privati: in tal caso, l'esempio "da manuale" è quello del "bicchiere di latte" - bene sia rivale che esclusivo -, in quanto il consumo da parte di un individuo ne impedirà il consumo ad altri.

Se opposti però, beni pubblici puri e beni privati, non costituiscono che gli antipodi di una vasta gamma di beni il cui consumo è dipendente da una combinazione più o meno marcata delle due caratteristiche, e per questo definiti "misti".

---

<sup>21</sup> A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The University of Chicago Press, Chicago, 1976 (originariamente pubblicato nel 1776).

<sup>22</sup> P.A. SAMUELSON, *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, 1954, pp. 387-389.

Pensando ai “commons”, quali acqua, aria, energia, ma anche territorio e paesaggio, viene naturale associare il concetto di “bene comune” a quello di “diritto umano” e di conseguenza considerare la garanzia di accessibilità ed utilizzo di tale categoria di beni un diritto fondamentale e inalienabile.

Se ci riferiamo alla teoria economica e prendiamo in considerazione il rapporto tra bene e fruitori del bene, basandolo sull’incrocio tra la variabile dell’escludibilità - possibilità di escludere qualcuno dalla fruizione del bene - e la variabile della sottraibilità - l’eventualità che il consumo individuale del bene ne riduca la disponibilità per altri -, il risultato è che i beni comuni sono per definizione non escludibili e non sottraibili.

Da sempre il problema connaturato ai beni comuni è quello della fissazione di opportune regole che permettano lo sfruttamento tendenzialmente universale della risorsa prevenendone l’esaurimento.

Come scrisse il biologo Garrett Hardin, nel noto saggio “*The tragedy of the commons*”<sup>23</sup>, pubblicato nel 1968, il problema della preservazione dei beni comuni è nel loro libero accesso.

Anche se l’analisi dei beni comuni non nasce con Garrett Hardin, l’articolo del ‘68 costituisce tuttavia il punto di partenza del dibattito contemporaneo sull’argomento.

Hardin - biologo di formazione, specialista del problema dell’incremento demografico mondiale - descrive in esso un modello che costituisce una “metafora” della pressione data dalla crescita incontrollata della popolazione umana sulle risorse terrestri, presentandolo quale “tragedia della libertà in una proprietà comune”.

La posizione di Hardin è, in sintesi, basata sulla tesi che gli utilizzatori di una risorsa comune sono intrappolati in un “dilemma” tra interesse individuale e utilità collettiva.

A ben vedere, si tratta proprio di una formulazione del classico “dilemma del prigioniero”. Due detenuti sono rinchiusi in celle separate. Non possono comunicare tra loro. Sanno che se collaborano con la giustizia verrà loro dimezzata la pena, ma se lo fanno dovranno inevitabilmente accusare l’altro e questi verrà condannato ad una pena più dura. Si può dimostrare che egoisticamente entrambi tenderanno a confessare, condannandosi a vicenda. La soluzione più vantaggiosa del dilemma, al contrario, sarebbe quella di non collaborare con la giustizia, ma di essere solidali con il proprio complice.

---

<sup>23</sup> G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in Science, vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.

Pertanto, relativamente ai *Commons*, approfittare del bene, alla fine, danneggia anche chi lo fa; mentre il comportamento più equo e solidale è quello che assicura forse profitti immediati minori, ma prolunga la disponibilità del bene stesso.

Ecco quindi la “tragedia”: un bene comune, in quanto tale, deperisce a causa del suo sfruttamento. La tragedia è insita - dice Hardin - nella natura del bene comune.

L'unico modo per riuscire a superare tale dilemma - sempre secondo quanto affermato dal biologo americano - è l'intervento di un'autorità esterna, di norma, lo Stato.

Alla provocazione di Hardin si è risposto con la formazione di due contrapposte scuole di pensiero. La prima scuola è quella che potremmo definire “socialdemocratica classica”. Essa sostiene, in accordo sostanziale con le teorie di Hardin, che il bene comune va semplicemente statalizzato. Non è forse lo Stato - almeno in un regime democratico - il più autentico rappresentante degli interessi generali? La seconda, che chiameremo “liberista”, sostiene che la soluzione della tragedia va ricercata nel mercato. Privatizzare i beni comuni, si sostiene, costituisce un freno all'eccesso di sfruttamento. Del resto “privato” non è forse il participio passato di “privare”?

Nel corso degli anni Ottanta, l'idea che esista un'unica via nella risoluzione dei problemi posti dai beni comuni - sia essa l'ipotesi statalista di Hardin o la suddivisione e la privatizzazione della risorsa, idea di matrice essenzialmente economica - è stata messa in discussione dall'economista statunitense Elinor Ostrom<sup>24</sup>, con la pubblicazione della nota opera dal titolo “*Governing the Commons*”<sup>25</sup>.

La Ostrom rileva che, tanto la gestione autoritaria-centralizzata dei beni comuni quanto la sua privatizzazione, benché utilizzabili in determinate situazioni, non costituiscono la soluzione né sono prive esse stesse di problemi rilevanti.

Partendo dallo studio di casi empirici, nei quali viene mostrato come gli individui reali non siano irrimediabilmente condannati a rimanere imprigionati nei problemi di azione collettiva legati allo sfruttamento in comune di una risorsa, è posta in discussione soprattutto l'idea che esistano dei modelli applicabili universalmente. Al contrario, in molti casi - storici e contemporanei - le singole comunità appaiono essere riuscite a evitare i conflitti improduttivi e a raggiungere accordi su una utilizzazione

---

<sup>24</sup> Elinor Ostrom - insieme a Oliver Williamson -, il 12 ottobre 2009, è stata insignita del Premio Nobel per l'economia in merito alle sue analisi in materia di *governance* e di beni comuni.

<sup>25</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, traduzione italiana: “Governare i beni collettivi”, Marsilio Editore, Venezia, 2006.

sostenibile nel tempo delle beni comuni tramite l'elaborazione endogena di istituzioni deputate alla loro gestione.

Pertanto, rispetto alle soluzioni "statalista" e "liberista", l'esperienza della democrazia partecipativa, fornisce un modello alternativo: quello che prevede, accanto alle istituzioni pubbliche, comitati di cittadini e associazioni che partecipino sia alla formulazione delle regole di principio sia alla definizione delle scelte concrete riguardanti la gestione del bene<sup>26</sup>.

La soluzione che nasce dall'esperienza della democrazia partecipativa rappresenta un virtuoso *mix* di socialdemocrazia e auto-governo, la nuova "terza via"<sup>27</sup> tra lo "statale" ed il "privato" che disegna un'innovativa idea di "pubblico".

## 10. Il *post*-crisi finanziaria globale: verso un "neo-pubblicismo"?

Nell'autunno del 2008, il dilagare e globalizzarsi di una gravissima crisi finanziaria, che era in incubazione ormai da tempo e che ha avuto in America - nelle linee di politica del credito adottate dalle istituzioni bancarie e assicurative, in primo luogo, ma anche nella politica economica dell'amministrazione Bush - la sua principale origine, sembra aver messo in ginocchio, sul piano ideologico, il modello privatistico che traeva origine dalla dottrina liberale e le cui proiezioni in campo economico erano rappresentate da un sistema fondato sul principio della "libera concorrenza".

La crisi finanziaria - ancora in atto - sancisce pertanto la sconfitta del liberalismo e dell'economia di mercato?

Secondo quanto affermato da colui che, nel 2005, le riviste *Foreign Policy* e *Prospect Magazine*, hanno indicato come l'intellettuale più influente del pianeta, Noam Chomsky<sup>28</sup>, la risposta alla suddetta domanda è "sì".

---

<sup>26</sup> Non si tratta di una novità *tout court*. Qualcosa di simile avveniva sin da Medioevo, soprattutto nei paesi anglosassoni, dove il concetto di "beni comuni" ("*commons*", per l'appunto) ha valenza giuridica. Ma anche in Italia esiste la tradizione, dei cosiddetti "usi civici": terreni agricoli e pastorali che appartengono a comunità, gestiti da comitati di cittadini interessati al loro utilizzo, spesso in collegamento con l'istituzione del luogo.

<sup>27</sup> Il concetto di "terza via" nasce, più di un decennio fa, nel laboratorio politico inglese, teorizzato da Anthony Giddens, professore di sociologia all'Università di Cambridge e direttore della prestigiosa London School of Economics, nonché principale consigliere di Tony Blair e promotore delle teorie che hanno supportato lo sviluppo del partito laburista inglese. Giddens ha affermato per primo la necessità per i governi di centro-sinistra di passare da uno "Stato assistenziale a uno Stato dell'investimento sociale" e pertanto è considerato il padre indiscusso della "terza via", alternativa sia al comunismo sia al liberismo sfrenato, ed il suo pensiero ha portato a un *revival* della socialdemocrazia. Si veda A. GIDDENS, *The third way. The renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998 (trad. it., "La terza via", Il Saggiatore, Milano, 1999).

«La crisi finanziaria attuale rappresenta anche la crisi di un modello culturale che ha come principale dottrina il fondamentalismo del libero mercato», ha espressamente dichiarato Chomsky, in un'intervista rilasciata all'indomani dell'accaduto.

Altre illustri opinioni concordanti con quella di Chomsky sono quella di Alan Greenspan, ex Presidente della Federal Reserve americana, che ha pubblicamente dichiarato di aver commesso un grave errore nel confidare nel libero mercato, e quella di Joseph Stiglitz, Premio Nobel per l'Economia, che ha paragonato la caduta del sistema finanziario a quella del Muro di Berlino.

Il ripensamento critico innescato dalla crisi finanziaria sta pertanto coinvolgendo la nozione stessa di economia di mercato.

Ci si chiede: in questa vicenda chi ha fallito, lo Stato o il mercato?

Un risultato ormai consolidato del pensiero economico è che il mercato o è "regolato" o non lo è. Se lo Stato pratica una politica di *laissez faire*, il libero mercato concorrenziale finisce con l'essere condizionato dalla naturale tendenza monopolistica dei soggetti che vi operano: si tratta di un meccanismo fisiologico.

Il mercato concorrenziale è in teoria un regime ottimo dal punto di vista dei "compratori", cioè della collettività, perché mantiene i prezzi al livello più basso possibile, ma al contempo è quello pessimo dal punto di vista dei "venditori", che rappresentano una minoranza, tuttavia "determinante" della società.

Occorrono regole essenziali e chiare, soggetti di controllo attenti ed il più possibile estranei agli interessi dei "venditori". Questa, la più nobile eredità del pensiero liberale, contrario a far discendere dai grandi principi di libertà una "religione liberistica" nelle cose economiche.

Quasi ottanta anni fa, Luigi Einaudi scriveva: «Dalla frequenza dei casi in cui gli economisti, per ragioni contingenti, inclinano a raccomandare soluzioni liberistiche dei singoli problemi concreti, è sorto un terzo significato, che io direi religioso, della massima liberistica. Liberisti sarebbero in questa accezione coloro i quali accolgono la massima del lasciar fare e del lasciar passare quasi fosse un principio universale (...) Tutta la storia posteriore della dottrina sta a dimostrare che la scienza economica,

---

<sup>28</sup> Nato a Philadelphia il 7 dicembre 1928, Avram Noam Chomsky è uno scienziato, filosofo e teorico della comunicazione. Professore emerito di linguistica al Massachusetts Institute of Technology (MIT) di Boston, Chomsky è riconosciuto come il fondatore della grammatica generativo-trasformazionale, indicata sovente come il più rilevante contributo alla linguistica teorica del XX secolo.

come dianzi si chiarì, non ha nulla a che fare con la concezione religiosa del liberismo»<sup>29</sup>.

La “religione liberistica” che vede nell’intervento pubblico sempre e comunque un’indebita compressione della libertà d’impresa si configura come una forma diabolica di statalismo: lo Stato, alleandosi con interessi privati, toglie al mercato concorrenziale le sue basi fondative, che sono appunto le regole e i controlli che ne consentono il funzionamento.

Pertanto, la crisi attuale - nata nel mondo finanziario, politico e culturale americano - è il prodotto del fallimento dello Stato.

Lo Stato ha fallito non per eccesso di azione, ma per inazione, per aver trascurato di vedere e contrastare una sequenza di evidenti fallimenti del mercato: la poca chiarezza degli strumenti finanziari “strutturati”, i conflitti d’interesse che hanno spesso reso inefficace e anzi controproducente il ruolo delle agenzie di *rating*, *etc.*

Le liberalizzazioni degli anni Novanta miravano non all’eliminazione delle regole - se non di quelle “inutili” - ma alla virtuosa costruzione di regole migliori per il mercato. Tuttavia l’eccesso di concentrazione sul tema della costruzione delle regole ha avuto come effetto quello di porre in secondo piano il ruolo del soggetto-Stato come “programmatore”.

La crisi finanziaria sembra, a detta di (quasi) tutti, aver insegnato che l’intervento pubblico in economia è indispensabile. Si tratta, naturalmente, di vedere in quale misura lo Stato debba o possa intervenire. Ma sul fatto che un intervento sia necessario, l’accordo, anche tra gli economisti, appare essere pressoché generale.

Inoltre, l’esistenza di diritti “non economici” impone una copertura di tutela che può essere garantita solo attraverso l’intervento pubblico.

Si pone pertanto, con maggiore evidenza, il problema del nuovo ruolo del soggetto pubblico e delle possibili relazioni di questo con i diversi soggetti ormai presenti sulla scena di governo.

Il campo del governo del territorio e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico rappresenta un caso paradigmatico della necessità di recuperare il ruolo non soltanto dello Stato ma anche e soprattutto degli altri Enti territoriali all’interno di un rinnovato assetto istituzionale ispirato al principio costituzionale della sussidiarietà.

---

<sup>29</sup> L. EINAUDI, *Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello del liberalismo*, 1931, in B. Croce - L. Einaudi, *“Liberismo e liberalismo”*, Ricciardi, Milano-Napoli, 1988.

## 11. Conclusioni

Non v'è dubbio che una grande crisi finanziaria ed economica tende a minare i pilastri concettuali di un sistema, pur solidi che essi siano, fino a mettere in discussione - attraverso la legittimazione derivante dal conseguente stato di emergenza - i presupposti di un modello di sviluppo e le regole giuridiche a sostegno di quel modello.

Occorre tuttavia avere consapevolezza che la "crisi" in sé rappresenta un evento potenzialmente connaturato ad ogni sistema, che impone il ricorso a regole straordinarie finalizzate a ristabilire una condizione di equilibrio, e per questo è ad un tempo derogatorio e transitorio rispetto al quadro di riferimento ordinario. In ogni ambito giuridico esiste lo "stato di crisi" che prevede regole speciali rispetto al diritto positivo, predisposte appositamente per ripristinare la situazione ordinaria. In questa ottica, l'intervento dello Stato nelle crisi finanziarie rappresenta lo strumento eccezionale per consentire il ritorno alle condizioni ordinarie *ante*-crisi.

Pertanto la crisi di oggi non dovrebbe essere considerata la crisi di un modello, economia di mercato, a fronte di un altro migliore, "Stato-imprenditore". La crisi di oggi è la crisi di un tipo di mercato e delle sue degenerazioni. Se una lezione può essere tratta da questo evento non è quella del fallimento del mercato in sé né quella del fallimento di tutti i sistemi di regolazione ma la mancanza di una regolamentazione integrata.

Recuperare un'equilibrata concezione liberale di mercato ben regolato e controllato non deve far commettere un errore di segno opposto. Dalla difficilissima situazione in cui versa l'economia planetaria deve scaturire un sistema finanziario diverso, tuttavia non mutuato da forme arcaiche. Tornare indietro agli antichi protezionismi e allo "Stato che produce" sarebbe un gravissimo errore.

Gli anni che verranno, dal punto di vista dei rapporti tra potere pubblico ed economia, dovrebbero essere molto diversi rispetto a quelli che hanno preceduto lo scoppio della crisi.

Il grande sforzo dovrà essere indirizzato nella creazione di modelli di crescita "sostenibile", non svincolati dall'economia reale, regolata in base al criterio della libera concorrenza ma anche del pubblico interesse.

La definizione di buone regole e la loro efficace applicazione dovrebbero riuscire a rendere virtuoso l'esercizio della libertà nell'agire economico, insostituibile motore di benessere.

Riflessioni, queste, estendibili dal governo dell'economia al governo del territorio e dei beni pubblici.

In particolare, se si focalizza l'attenzione sul campo dei cosiddetti "beni comuni" si fa marcatamente evidente la problematica relativa, da una parte, all'esigenza di un approccio di governo meno "rigido", e dall'altra, alla impossibilità di applicare ad essi *tout court* le regole del mercato.

Per la tutela di una categoria di beni non escludibili e non sottraibili come i beni comuni è richiesta una funzione di governo particolarmente garantista, propria sola dell'azione statale.

La regolamentazione dell'accesso e dell'uso di tali beni, la disciplina relativa sia alla loro tutela che alla loro gestione, implica tuttavia un esercizio di governo più complesso ed articolato che non può limitarsi alla esclusiva competenza centrale e che chiama in causa non solo gli altri soggetti pubblici ma anche - e soprattutto in condizioni di crisi finanziaria - i soggetti privati.

Appare opportuno prendere in considerazione non solo un modello di decentramento con devoluzione di funzioni e compiti ma anche moduli innovativi basati sul principio della sussidiarietà orizzontale, ferma restando tuttavia l'importanza di una normativa statale che contrasti la spinta verso regionalismi e localismi diversi e pertanto volta ad impedire la formazione di regimi differenziati.

E' evidente invece come sovente le scelte di governo siano mosse dal "principio del peso e del contrappeso" dei poteri, nel tentativo di bilanciare una eccessiva tendenza al decentramento o alla "privatizzazione" con un rinnovato processo di accentramento.

Una importante riflessione sul tema generale del governo dei beni pubblici ed in particolare dei beni comuni, cui si intendeva, per la prima volta, conferire un reale riconoscimento giuridico, attualmente assente all'interno dell'ordinamento italiano, era stata condotta, qualche anno fa, dalla Commissione Rodotà. La proposta di riforma elaborata, tradotta in un impianto normativo complessivamente apprezzabile, sarebbe stata certamente perfettibile se non fosse che in Italia i lavori delle commissioni speciali che, per questioni temporali, non concludono il loro *iter* in Parlamento, decadono comunque a fine legislatura<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Nei paesi anglosassoni il lavoro della cosiddetta "*Law Commission*", incaricata di predisporre le riforme legislative, risulta di fatto indipendente dalle sorti del governo politico.

Nel nostro Paese, la disciplina relativa ai beni pubblici continua ad essere quella del Codice Civile, precedente alla nascita della Repubblica Italiana.

## CAPITOLO SECONDO

### PRINCIPI. PUBBLICO INTERESSE E LIBERA CONCORRENZA

#### 1. Premessa

Comunemente, l'espressione "pubblico interesse" è usata per indicare un particolare tipo di movente delle azioni umane, in contrapposizione a quello che si suole denominare "interesse privato".

Spesso il suo significato tende a confondersi con quello di altre espressioni simili, che, in taluni casi, operano come suoi sinonimi, in altri, stanno ad indicare ipotesi sotto vari aspetti più ampie o più circoscritte, ma pur sempre dotate almeno di una base comune.

Dall'interesse pubblico vero e proprio dobbiamo distinguere infatti l'"interesse collettivo" e i cosiddetti "interessi diffusi".

L'interesse collettivo è l'interesse che fa capo ad un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica, come ad esempio associazioni private riconosciute, associazioni di fatto, ordini professionali, ma autonomamente individuabile.

E' caratterizzato dall'essere:

- *differenziato*, in quanto fa capo ad un soggetto individuato, ossia ad una organizzazione di tipo associativo che si distingue tanto dalla collettività quanto dai singoli che ne fanno parte;
- *qualificato*, nel senso che esso è previsto e preso in considerazione, sia pure indirettamente, dal diritto oggettivo.

Gli "interessi diffusi" sono invece interessi adespoti, ossia che non fanno capo ad una pluralità determinata di individui ma che sono comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente. Di interessi diffusi parla esplicitamente la legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi*, il cui art. 9, in particolare, dispone che «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento».

Gli "interessi pubblici" come tali sono invece quelli che hanno come punto di riferimento soggettivo la stessa comunità generale o anche comunità minori che di quella siano derivazioni o anche entità che, comunque, siano dall'ordinamento riconosciute come figure soggettive pubbliche.

Dottrina autorevole e maggioritaria già da tempo ha osservato che non esiste una nozione *unitaria* di pubblico interesse, e che pertanto occorre distinguere tra:

- *interessi pubblici astratti e generali*, che qualificano teleologicamente l'agire amministrativo, nel senso che il potere amministrativo è vincolato immutabilmente nel fine dalla norma, è funzionalizzato al perseguimento dell'interesse della comunità per il quale è stato attribuito (ad esempio, legge n. 349 del 1986, che attribuisce istituzionalmente al Ministero dell'Ambiente la cura dell'ambiente), ed è valorizzato dall'utilizzo di alcuni strumenti (ad esempio, le conferenze di servizi, atti di concerto che coordinano gli interessi pubblici di una pluralità di amministrazioni, *etc.*);

- *interessi pubblici concreti e specifici*, che per loro natura sono mutevoli, sfuggenti, in continua trasformazione perché legati ai fini selezionati dalle singole amministrazioni e modellati sulle esigenze variabili della collettività (ad esempio, nel potere di pianificazione territoriale, l'autorità urbanistica deve valutare discrezionalmente se privilegiare - rispetto ad una data zona del piano - l'interesse pubblico "economico-produttivo" che richiederebbe la realizzazione di uno stabilimento, o l'interesse pubblico "abitativo" che richiederebbe la realizzazione di un insediamento residenziale).

Accanto agli interessi pubblici generali, dunque, possono configurarsi interessi pubblici specifici, ascrivibili a singole amministrazioni e dunque parziali, che possono sovrapporsi o contrapporsi ai primi: fintanto che questi restano interessi particolari, sono gerarchicamente subordinati ai primi e quindi non possono prevalere su di essi, tanto più che nell'attuale ordinamento risultano addirittura recessivi.

Nel passato - fino all'avvio, a partire dagli anni Novanta, del processo di riforma dell'ordinamento istituzionale ed amministrativo del nostro Paese - era piuttosto agevole definire l'interesse pubblico come il fine che ogni Pubblica Amministrazione deve perseguire ed attuare, secondo il principio della massimizzazione dell'interesse "primario", a fronte di tutti gli altri interessi cosiddetti "secondari", per loro stessa definizione, comprimibili e sacrificabili.

Solo una norma di legge poteva qualificare come “pubblico” un interesse ed attribuirne la cura alla comunità nazionale e alle comunità territoriali minori (Province, Comuni, *etc.*), espressione dei principi di autonomia e decentramento.

La qualificazione di un determinato interesse come pubblico avveniva in astratto da parte dell’ordinamento attraverso due piani:

1. il piano organizzativo, per cui la norma individuava un centro organizzativo pubblico (ad esempio, un Ministero) che veniva preposto alla cura di un dato settore;
2. il piano dell’attribuzione delle competenze, secondo cui la legge conferiva al centro organizzativo la competenza ed i relativi poteri per provvedere in una data materia.

Ne derivava che l'organizzazione della Pubblica Amministrazione - strutturata ancora sul modello ministeriale di derivazione ottocentesca -, disponendo di proprie risorse e dotata di autonomia in tutti i settori, rispondeva in maniera abbastanza coerente ed efficiente al raggiungimento del “fine pubblico”.

## **2. I nuovi interessi pubblici emergenti: il principio di libera concorrenza**

A partire dagli anni Novanta, i forti cambiamenti apportati con le riforme dell’ordinamento istituzionale ed amministrativo, culminate nella modifica, nel 2001, del testo costituzionale, hanno progressivamente indotto una sorta di “mutazione genetica” della Pubblica Amministrazione: da complesso autoritativo e burocratico, che stilizzava la società di tipo industriale in cui l’assetto gerarchico-piramidale costituiva la regola, a “rappresentante” della comunità pluriclasse, intesa come società di carattere *post*-industriale o dei servizi, caratterizzata dalla orizzontalità dei rapporti in senso partecipativo e democratico e come sommatoria di tutti gli interessi individuali di cui essa cura la promozione e lo sviluppo.

Di conseguenza, anche la nozione tradizionale di interesse pubblico è divenuta anacronistica, nettamente insufficiente a rappresentare le tensioni sociali in atto.

Inoltre, l'irrompere sempre più pervasivo del diritto comunitario e la cosiddetta globalizzazione dell'economia hanno determinato non pochi mutamenti dei fini pubblici: la moderna dottrina, al posto della vecchia dicotomia tra “interessi legittimi individuali” e “interessi pubblici generali” ha pertanto proposto quella tra “diritti di terza generazione” ed “interessi pubblici emergenti”.

I cosiddetti "diritti di terza generazione" sono identificati nelle nuove posizioni soggettive che conformano l'attività della P.A. a tutti i livelli e in tutti i settori: questi hanno natura di "interessi collettivi", e sono posti in funzione di limitazione dei poteri della P.A., come, ad esempio, il diritto all'ambiente, il diritto di accesso, la *privacy* e tutti gli altri "diritti sociali" previsti dalla Carta sociale europea, firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996 dai Paesi dell'Unione Europea e ratificata dall'Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30, *Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996*.

L'individuazione dei nuovi interessi pubblici è strettamente correlata alla nuova impostazione comunitaria derivante dal Trattato di Maastricht, noto anche come Trattato sull'Unione Europea (TUE) - firmato il 7 febbraio 1992 - e dal Trattato di Amsterdam - firmato il 2 ottobre 1997 e ratificato con legge 16 giugno 1998, n. 209, *Ratifica ed esecuzione del trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee ed alcuni atti connessi, con allegato e protocolli, fatto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997* - nonché con la tematica della deregolamentazione che consegue al processo di integrazione europea.

La nuova concezione dello "Stato-comunità", che si sostituisce a quella di "Stato-persona" postula che i veri soggetti di diritto sono le "comunità", cioè i cittadini - sia come singoli sia nelle formazioni sociali - cui spetta la sovranità ai sensi dell'art. 1 della Costituzione, e che la nozione tradizionale di interessi pubblici è divenuta inattuale, tenuto conto che il vero soggetto giuridico non è l'ente pubblico ma la comunità.

Pertanto, i cosiddetti "interessi pubblici emergenti" - di fondamento comunitario - vanno a soppiantare alcuni stagionati pubblici interessi di carattere parziale, cioè quelli specifici perseguiti dalla singola Amministrazione.

I nuovi interessi generali primari, primo tra tutti la tutela della libera concorrenza, ma anche i principi di trasparenza, di economicità, di efficacia e di efficienza della P.A., sono strettamente correlati alla nuova tendenza comunitaria del mercato, la cui cura può essere affidata ad un soggetto pubblico, ma anche, discrezionalmente, ad un soggetto privato<sup>31</sup>.

La "cura degli interessi pubblici" corrispondeva, tradizionalmente, ad un'attività di natura rigorosamente *pubblicistica* posta in essere prevalentemente dalla Pubblica Amministrazione. Oggi la P.A., per adeguarsi alla nuova impostazione, sarà costretta

---

<sup>31</sup> Si pensi alla cosiddetta "esternalizzazione" della gestione dei pubblici servizi.

a "cambiare volto", strutturandosi sul modello dell'economia di mercato e riducendo al minimo il ricorso all'attività autoritativa in favore dell'utilizzo di strumenti di diritto comune<sup>32</sup>.

A conferma di tale orientamento, una pronuncia del massimo giudice amministrativo, secondo cui è configurabile un'attività amministrativa non solo quando l'Amministrazione eserciti pubbliche funzioni e pubblici poteri, ma anche quando essa persegua il proprio interesse pubblico concreto, vale a dire le proprie finalità istituzionali, «mediante un'attività sottoposta - in tutto o in parte - alla disciplina prevista per i rapporti tra i soggetti privati»<sup>33</sup>.

L'interesse pubblico - che costituisce, comunque, il movente principale di ogni azione della Pubblica Amministrazione - risulta tuttavia condizionato, sia pure in termini "legali" e "ragionevoli", dagli interessi privati, che nulla esclude possano addirittura avere la prevalenza o orientare l'attività amministrativa in maniera diversa da quella preventivata e originariamente non prevedibile.

### **3. Interesse "del (soggetto) Pubblico" vs pubblico interesse**

Ci si chiede, preliminarmente: l'interesse del "Pubblico" - vale a dire delle Pubbliche Amministrazioni in quanto "soggetti" - può non coincidere con il pubblico interesse?

Ragioniamo per induzione.

Nel "caso particolare" della valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, la Pubblica Amministrazione opera generalmente scelte che attengono all'assenza di rapporto strutturale - ma sovente anche solo alla sua temporanea occasionalità - tra mezzi e fini dell'ente stesso.

E' difficile pensare che si possa prescindere da un'accurata ponderazione delle conseguenze dello smobilizzo e della liquidazione del capitale immobiliare dell'Ente, ancorché questo sia attualmente senza una destinazione pubblica.

Le ipotesi di (nuova) destinazione urbanistica dei beni immobili da dismettere e/o valorizzare dovrebbero inoltre essere opportunamente motivate. Qui opera, in via pregiudiziale, il noto principio generale che richiede che qualsiasi variante "puntuale" alla strumentazione urbanistica vigente debba essere soggetta a congrua motivazione.

---

<sup>32</sup> Il termine "comune" definisce quel ramo del diritto vigente in condizioni di uguaglianza, il diritto "di tutti".

<sup>33</sup> Consiglio di Stato, Adun. Plen., sent. 22 aprile 1999, n. 4.

Di conseguenza, appare logico affermare, in coerenza con l'assoluta peculiarità di tale tipologia di variante, che presenta finalità non solo urbanistiche ma anche patrimoniali, che sussiste la necessità di un particolare onere istruttorio e motivazionale circa i possibili effetti indotti sul territorio. E' di tutta evidenza che, in tali casi, soprattutto in relazione all'ampiezza del patrimonio da valorizzare e del relativo mercato di riferimento, una variazione nell'assetto del piano urbanistico vigente potrebbe essere causa di squilibri anche significativi sulle dinamiche future di sviluppo di un territorio. Sono infatti in gioco interessi di varia natura e certamente anche interessi tra loro contrapposti. La rilevazione di tali interessi e la loro puntuale valutazione comparativa con il pubblico interesse appare particolarmente necessaria, perché quest'ultimo è bensì fondamentalmente "pubblico" ma, in tal caso, anche di natura *economica* e quindi, sotto tale aspetto, omogeneo a quello opposto dei privati.

Pertanto, nel caso della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ogni Amministrazione sarebbe chiamata ad attuare opportune e sistematiche valutazioni che dovrebbero essere il prodotto di una sorta di "esame di coscienza dell'Ente", in cui la pura e semplice "massimizzazione del profitto" derivabile dalla valorizzazione non dovrebbe affatto essere considerata motivazione sufficiente.

Passando dal particolare al generale, ci sembra di poter affermare che non è sempre detto che l'interesse "del (soggetto) Pubblico" coincida con il pubblico interesse.

#### **4. Interesse pubblico vs interesse privato**

Restando nel "caso particolare" della valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, non è irragionevole osservare che nell'ambito di tali operazioni, non di rado, esista l'eventualità che si profilino problematiche di natura concorrenziale, in particolar modo allorquando il (soggetto) Pubblico, che opera la valorizzazione del proprio patrimonio, svolge contemporaneamente una triplice funzione: "regolatrice", attraverso l'atto della pianificazione, "amministrativa", nel momento del rilascio di titoli abilitativi, ed "economica", in qualità di soggetto operante sul libero mercato.

Una banale "metafora sportiva" esemplifica l'osservazione concettuale appena esposta: operando da regolatore/amministratore, il soggetto pubblico detiene il ruolo di "arbitro", mentre riveste il ruolo di "giocatore in campo", al pari degli altri partecipanti al gioco, quando agisce da programmatore economico.

Per riuscire, innanzitutto, a far sì che l'interesse "del Pubblico" coincida con il pubblico interesse è necessario che lo stesso soggetto pubblico rispetti, nell'agire da programmatore, le regole e le scelte adottate in virtù del suo ruolo di regolatore/amministratore e ancor prima che l'assunzione di tali regole e scelte non risulti a priori condizionata da logiche speculative non rispettose del principio di libera concorrenza.

In secondo luogo, è necessario che il processo di definizione del pubblico interesse, nel corso del connesso procedimento amministrativo, risulti progressiva, aperta e per nulla scontata, chiamando a partecipare - attraverso la presentazione di osservazioni, memorie e documenti - *chiunque* sia portatore di un interesse, non soltanto differenziato e qualificato.

Il principio di partecipazione non solo deve consentire ad ogni cittadino di contribuire attivamente alla individuazione, in concreto, del pubblico interesse, ma soprattutto deve garantire, attraverso la compenetrazione tra la sfera pubblica e quella privata, un vero pluralismo ed una piena democraticità.

La configurazione del pubblico interesse diviene pertanto sempre più chiara ma al contempo più complessa in seguito all'analisi dei suoi aspetti più concreti - quale fine di provvedimenti tipici - e, soprattutto, in seguito alla sua collocazione nell'ambito del procedimento, così come oggi inteso in virtù dei principi contenuti nella cosiddetta legge sulla trasparenza<sup>34</sup>.

## **5. Il problema dell'asimmetria informativa ed il rischio di *insider trading***

L'applicazione dei principi di partecipazione e di trasparenza dovrebbe riuscire a mitigare il problema "fisiologico" dello squilibrio di posizione tra pubblico e privato.

Si intende far qui riferimento a quella particolare condizione - che può senza dubbio essere definita "privilegiata" - del soggetto pubblico rispetto a quello privato relativamente al possesso - sia in termini quantitativi che qualitativi - di informazioni utili per una più vantaggiosa gestione del processo di valorizzazione.

---

<sup>34</sup> «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario» (art. 1, legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme sul procedimento amministrativo*). Si fa notare che tra i principi dell'ordinamento comunitario spicca proprio il principio di libera concorrenza.

Con l'espressione "asimmetria informativa" si intende proprio indicare quella particolare condizione in cui un'informazione non risulta essere condivisa integralmente tra tutti i soggetti che partecipano al processo economico: una parte degli agenti interessati è in possesso di maggiori informazioni rispetto al resto dei partecipanti e può pertanto trarre un vantaggio da tale configurazione.

Si tratta di un concetto studiato in economia, dove si suppone la presenza di asimmetrie informative per spiegare i differenti comportamenti dei diversi soggetti economici.

Nell'ambito di un processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, la presenza di asimmetria informativa tra soggetto pubblico e soggetti privati potrebbe arrivare a viziare la legittimità delle azioni amministrative tanto da configurare quella particolare condizione soggettiva che, mutuando un'espressione propria del lessico societario, potremmo definire "*insider trading*". Con tale locuzione anglosassone si intende far riferimento alla compravendita di titoli (valori mobiliari: azioni, obbligazioni, derivati) di una determinata società da parte di soggetti che, per la loro posizione all'interno della stessa o per la loro attività professionale, sono venuti in possesso di informazioni riservate non di pubblico dominio, indicate come "informazioni privilegiate". Simili informazioni, per la loro natura, permettono ai soggetti che ne fanno utilizzo di posizionarsi su un piano di vantaggio rispetto ad altri investitori del medesimo mercato<sup>35</sup>.

L'*insider trading*, in senso stretto, è considerato reato.

L'Unione Europea ha disciplinato la materia tramite la Direttiva 2003/6/CE del 28 gennaio 2003 relativa all'abuso di informazioni privilegiate ed alla manipolazione del mercato, direttiva accolta nella legislazione italiana con le modifiche apportate al Testo unico sulla finanza (TUF). In Italia l'abuso di informazioni privilegiate<sup>36</sup> è, infatti,

---

<sup>35</sup> In campo societario, due diversi tipi di negoziazioni possono essere ricompresi nella dizione di *insider trading*:

1. la negoziazione di titoli di un'azienda (per esempio, azioni o opzioni) basata su informazioni materiali non di pubblico dominio da parte di soggetti sia interni (*insiders*) che esterni all'azienda in oggetto: questa pratica è illegale in molte giurisdizioni, ad esempio in quella statunitense è denominata abuso di informazioni privilegiate (*market abuse*);
2. la negoziazione di titoli di una determinata azienda da parte di soggetti interni (*insiders*) alla stessa ma non basata su informazioni privilegiate: tale pratica, indicata anche come "*insider dealing*", è considerata legale ma è soggetta, in molte legislazioni, a vincoli informativi sulle negoziazioni effettuate mediante la tempestiva comunicazione agli organi preposti al controllo delle transazioni sul mercato borsistico quali, per esempio, la Securities and Exchange Commission negli Stati Uniti e la CONSOB in Italia.

<sup>36</sup> «... Si intende un'informazione di carattere preciso, che non è stata resa pubblica, concernente, direttamente o indirettamente, uno o più emittenti strumenti finanziari od uno o più strumenti finanziari,

attualmente disciplinato dal decreto legislativo del 24 febbraio 1998 n. 58 che ha recepito, tramite la Legge Comunitaria del 2004, le indicazioni contenute nella norma europea.

Ai sensi del disposto di cui all'art. 184 del TUF, compie il reato di abuso di informazioni privilegiate:

«...chiunque, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della sua qualità di membro di organi di amministrazione, direzione o controllo dell'emittente, della partecipazione al capitale dell'emittente, ovvero dell'esercizio di un'attività lavorativa, di una professione o di una funzione, anche pubblica, o di un ufficio:

a) acquista, vende o compie altre operazioni, direttamente od indirettamente, per conto proprio o per conto di terzi, su strumenti finanziari utilizzando le informazioni medesime;

b) comunica tali informazioni ad altri, al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio;

c) raccomanda od induce altri, sulla base di esse, al compimento di taluna delle operazioni indicate nella lettera a)».

## **6. Opportunità di una autorità esterna con funzione di garante**

La costituzionalizzazione, nell'art. 117, comma 2, del riferimento alla «tutela della concorrenza», ha apparentemente colmato una lacuna, nel contempo aprendo un grave - e tuttora - irrisolto conflitto. La lacuna colmata è quella della mancanza nel testo originario della Costituzione di qualsiasi riferimento al principio della concorrenza. Anzi, il combinato disposto degli artt. 41 e 43 legittimava una interpretazione della Costituzione come orientata ad affrontare il tema della carenza di concorrenza con altri strumenti, a disposizione del solo soggetto-Stato<sup>37</sup>. Ben si può ritenere infatti che, dopo l'ingresso dell'Italia nella Comunità Europea, le letture stataliste dell'art. 41 non fossero più possibili, essendosi ormai definitivamente imposto quel filone interpretativo che collegava alla libertà dell'iniziativa economica, prevista dal comma 1, anche la necessaria tutela della concorrenza, quale corollario di un piena ed effettiva libertà economica.

---

che, se resa pubblica, potrebbe influire in modo sensibile sui prezzi di tali strumenti finanziari» (TUF, art. 181, comma 1).

<sup>37</sup> Si pensi alle nazionalizzazioni e statalizzazioni evocate dall'art. 43 quale strumento per rispondere a situazioni di monopolio.

In compenso, o per contrappeso, la previsione della tutela della concorrenza tra le materie di competenza statale, nel vuoto e nella genericità di altre previsioni competenziali, ha generato un forte contrasto tra Stato e Regioni che né le prassi né la giurisprudenza della Corte costituzionale sono riuscite a risolvere, tanto che proprio questo appare oggi come uno dei più gravi temi di conflitto politico-istituzionale tra le amministrazioni decentrate e le Autorità centrali.

Se, sul piano legislativo, la tutela della concorrenza è materia di competenza esclusiva dello Stato, sul piano amministrativo, in nome del principio di sussidiarietà, è possibile ipotizzare l'istituzione di soggetti locali con funzione di garante nell'ambito di operazioni finalizzate alla valorizzazione del patrimonio immobiliare delle amministrazioni territoriali?

E' possibile ipotizzare che, in un prossimo futuro, siano le Autorità di controllo sulla concorrenza ad essere chiamate a produrre specifiche valutazioni correlate al "pubblico interesse" a garanzia del regime di libera concorrenza tra operatori del mercato immobiliare?

E' evidente che le Autorità antitrust tendono, quasi per definizione, a collocarsi su orizzonti spaziali più ampi possibili, giacché, nel mondo globalizzato, imprese e consumatori superano ormai senza difficoltà ogni limite spaziale, travolgendo confini statali e continentali, non potendo certo essere attratte dai confini regionali<sup>38</sup>.

Improbabili apparirebbero pertanto eventuali tentativi di costituzione di Autorità antitrust di livello regionale, anche solo decentrando (sul modello AGCOM/Corecom), le funzioni di tutela della concorrenza. L'ipotesi dell'istituzione di piccole Autorità regionali per la concorrenza, oltre che per ragioni di violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 41, 97, 117, commi 1 e 2<sup>39</sup>, sembra non risultare praticabile anche per ragioni pratiche quali la eccessiva dispendiosità e la mancanza di una reale effettività dell'operazione stessa.

Purtuttavia, una impostazione limitata ad attribuire all'Antitrust funzioni sanzionatorie di amministrazioni territoriali non rispettose della tutela della concorrenza non coglierebbero nel segno. Non coglierebbe nel segno sotto un profilo sostanziale, giacché il livello locale è oggi spesso l'unico nel quale trovano

---

<sup>38</sup>L'impossibilità - per le Regioni - di porre limiti alla circolazione di beni, servizi e persone era già sancita dall'art. 120 Cost.

<sup>39</sup> Si veda B. CARAVITA, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. Barucci - C. Rabitti Bedogni (a cura di), "20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato", G. Giappichelli, Torino, 2010.

cittadinanza interessi, apparentemente contraddittori con quello - specie se astrattamente considerato - della tutela della concorrenza, ma comunque dotati di rango costituzionale (oltre che di effettiva pregnanza politica): tali interessi potranno essere comparati e bilanciati con quello della tutela della concorrenza, ma non drasticamente obliterati e negletti. In particolare, il livello regionale, in Italia come in altri paesi, è proprio quello in cui il diritto alla salute come l'interesse ad una congrua pianificazione territoriale dovrebbero trovare una loro dimensione sostanziale.

In questo quadro, occorre, allora, creare un raccordo fiduciario tra amministrazioni territoriali e Antitrust, organizzando nei fatti una funzione consulenziale dell'Autorità nei confronti di tali soggetti, con il potenziamento, mediante opportuni meccanismi cooperativi, delle funzioni ex art. 23 della legge 241 del 1990<sup>40</sup>.

Infatti, un possibile ruolo dell'AGCM, a legislazione e invariata, potrebbe consistere nell'emissione di pareri liberamente richiesti dalle Amministrazioni "più illuminate".

Per prevedere un compito dell'Autorità più ampio e strutturato occorrerebbe intervenire preventivamente sull'attuale ordinamento giuridico.

Se il tema degli assetti multilivello è cruciale per la tutela della concorrenza, si potrebbe ipotizzare di riformare la materia con l'introduzione di moduli di coinvolgimento delle amministrazioni territoriali nel sistema antitrust nazionale?

Ad esempio, il ragionamento potrebbe toccare la composizione dell'Autorità, recuperando l'idea che l'autonomia degli organi è data - anche - dalla pluralità delle provenienze dei designati: si potrebbe pensare all'eventualità di differenziare le fonti di designazione dei componenti dell'Autorità, prevedendone uno di indicazione regionale<sup>41</sup>.

## 7. Conclusioni

Elemento portante del diritto amministrativo ma figura, troppo spesso, astratta, incomprensibile ed evanescente, la nozione di "pubblico interesse" è oggi divenuta sempre più chiara quale fine concreto di provvedimenti tipici e, soprattutto, in seguito

---

<sup>40</sup>«Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24».

<sup>41</sup> Per esempio, prestato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni o, in una prospettiva federalistica, dal Senato ovvero dalla Commissione bicamerale integrata ex art. 11, legge cost. n. 3 del 2001.

alla sua collocazione nell'ambito del procedimento, così come viene oggi inteso, alla luce dei principi contenuti nella legge sulla trasparenza.

Tuttavia, di volta in volta, assumono importanza determinante le modalità stesse attraverso cui si procede alla valutazione del pubblico interesse. Operazione che dovrebbe essere attuata in un'ottica virtuosamente *procedimentale*, consistente nel confronto continuo e diretto del pubblico interesse con gli interessi degli individui e dei gruppi - interessi collettivi e diffusi - che incidono sulla sua stessa individuazione e definizione.

Solo un criterio di individuazione e definizione rigorosamente procedimentale potrebbe garantire il costante e coerente rispetto dei principi del pubblico interesse e della libera concorrenza, reinterpretati sotto una diversa e nuova luce: non più entità astratte, incomprensibili, evanescenti e stabilite a priori, ma elementi reali e concreti di costruzione graduale di un progetto di *coesione sociale*, quale obiettivo fondamentale di un'Amministrazione sensibile, attenta e rispettosa dei diritti dei cittadini.

Tuttavia, non si può non far rilevare l'eventualità che il principio di libera concorrenza, uno dei tradizionali "cavalli di battaglia" dell'Unione Europea, attraverso il quale, nell'ultimo periodo storico, la cultura del mercato e delle sue regole sono penetrati anche nell'ordinamento italiano, per effetto della crisi economico-finanziaria ancora in atto, potrebbe andare incontro ad una fisiologica riconfigurazione e reinterpretazione, fisiologicamente mutata rispetto alla sua concezione tradizionale.

E' probabile che, di conseguenza, le Autorità di controllo sulla concorrenza, in una fase in cui la tutela del mercato non avrà più il medesimo carattere di priorità, si trovino costrette a rivedere la propria funzione. E' inoltre possibile che proprio le stesse siano chiamate ad introdurre valutazioni in merito alla determinazione del pubblico interesse, che sino ad oggi non solo non erano tenute a svolgere ma che non dovevano affatto svolgere, per non delegittimare la ragion d'essere della loro indipendenza.

Il campo della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico potrebbe essere fortemente interessato da tali cambiamenti, che probabilmente, per essere governati, richiederebbero interventi di riforma dell'ordinamento giuridico attualmente vigente.

A legislazione invariata, sul piano amministrativo, sarebbe comunque auspicabile la messa in atto di opportune "misure di garanzia", come di seguito riportate.

Da una parte, la promozione di una netta separazione tra l'esercizio delle funzioni di regolazione/autorizzazione e l'esercizio delle funzioni di valorizzazione, dall'altra,

l'implementazione delle modalità di interlocuzione tra Pubblica Amministrazione ed imprenditori privati.

Operazioni, queste, che dovrebbero necessariamente tradursi in una nuova articolazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici.

Sarebbe ipotizzabile affrontare il problema dei diversi ruoli dell'intervento pubblico - soprattutto a livello comunale - attraverso la separazione dei soggetti e la distinzione delle funzioni, attuate ricorrendo alla costituzione di apposite "agenzie locali".

Sarebbe inoltre auspicabile un rafforzamento del principio di trasparenza nelle procedure di pianificazione, con la previsione - soprattutto all'interno dei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici - di audizioni particolari con i soggetti privati che operano nel campo della valorizzazione immobiliare, finalizzate in particolare alla mitigazione delle asimmetrie informative.

Tuttavia non è possibile sottrarsi ad una valutazione preliminare relativa alla "fattibilità amministrativa" - e pertanto all'entità dei costi finanziari - che una simile riorganizzazione potrebbe comportare per i già disastri bilanci delle pubbliche amministrazioni.

## CAPITOLO TERZO

### NORME. FINANZA E TERRITORIO

#### 1. Premessa

In Italia, per un lungo periodo storico, i patrimoni immobiliari pubblici rimangono per così dire “sulla carta”, non considerati o addirittura considerati alla stregua di mere passività all’interno delle voci di bilancio delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel corso del tempo si assiste ad un processo di cambiamento culturale che porta alla definizione di un approccio politico “più attivo” nei confronti dell’oggetto in questione, in stretta relazione, dapprima, con il tema della “finanza” e, solo più di recente, con quello del “territorio”.

L’evoluzione del quadro normativo in materia è caratterizzata, sostanzialmente, da due elementi: la progressiva perdita del carattere di “intoccabilità” da sempre connaturata alla nozione di “bene pubblico” ed il graduale passaggio dal concetto di alienazione a quello di “valorizzazione”, con una crescente attenzione alla semplificazione delle procedure.

Risale al 1863 la prima, grande e circoscritta operazione di dismissione immobiliare pubblica. Quintino Sella, da ministro delle finanze, per risanare il debito pubblico dovuto a spese belliche, si fa promotore di un processo finalizzato a “disammortizzare”<sup>42</sup> le proprietà immobiliari dello Stato non indispensabili all’attività istituzionale. La soluzione concepita da Sella è quella di costituire quella che, oggi, chiameremmo una “società veicolo”: la “Società Anonima” per la vendita dei beni del Regno d’Italia, con maggioranza del capitale nelle mani di una società privata, la “Società Generale di Credito Mobiliare”. L’operazione si conclude positivamente con un afflusso nelle casse dello Stato di ben 900 milioni di lire, corrispondente al 15% della spesa pubblica.

Devono trascorrere quasi centotrenta anni di storia perché il tema dei patrimoni immobiliari pubblici torni ad essere al centro del dibattito politico-amministrativo.

Da allora ad oggi è possibile ripercorrere il percorso evolutivo nel trattamento dei beni del patrimonio immobiliare pubblico, nel nostro Paese, attraverso tre passaggi fondamentali:

---

<sup>42</sup> Questo, il termine utilizzato nei documenti ufficiali, prodotti da Governo.

1. il processo di dismissione e alienazione;
2. dall'alienazione alla "valorizzazione";
3. l'avvio del nuovo Federalismo Demaniale.

A partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, di fronte alla crescita esponenziale del debito pubblico, il Governo italiano decide di replicare l'esperienza di Quintino Sella, mettendo in vendita parte del patrimonio immobiliare statale con l'obiettivo dichiarato di "far cassa".

Il fenomeno della cosiddetta "depubblicizzazione"<sup>43</sup> degli immobili statali prende avvio con l'emanazione dei documenti di programmazione economica<sup>44</sup> connessi alle manovre finanziarie del primo biennio degli anni Novanta: nel 1992 si comincia pertanto a sfruttare la potenzialità *finanziaria* derivante dalla dismissione e alienazione di tale patrimonio.

Le note ed ormai endemiche difficoltà finanziarie delle Pubbliche Amministrazioni spingono, infatti, il Legislatore a cercare soluzioni alternative rispetto ai meccanismi classici della spesa pubblica, da un verso tentando di promuovere in modo sempre più marcato il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche, dall'altro, cambiando approccio rispetto alla considerazione dei beni facenti parte del patrimonio immobiliare pubblico e cominciando a pensare ad essi - dapprima soltanto a quelli "inutili" e poi, gradualmente, anche a quelli ancora idonei a soddisfare talune esigenze pubbliche - non più o, quanto meno, non solo in termini di oneri e costi necessari al loro mantenimento, ma anche e soprattutto in termini di potenziale risorsa finanziaria.

---

<sup>43</sup> Si veda M. ARSI, *I beni pubblici*, in S. Cassese (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo", Giuffrè Editore, Milano, 2003.

<sup>44</sup> Il DPef per il periodo 1988-1992 stabilisce che una parte del patrimonio immobiliare pubblico, ovvero di proprietà dello Stato, dei Comuni o di altri Enti Pubblici, per il quale si possa attestare il sottoutilizzo o la perdita di funzionalità, deve essere oggetto di alienazione tramite vendita diretta o conferimento a fondi immobiliari o società immobiliari, cui potranno partecipare anche gli stessi proprietari, stimando un'entrata di 15.000 miliardi, finalizzata a coprire investimenti di opere pubbliche o comunque per non gravare sul bilancio pubblico. Il DPef 1991-1993, correlato alla Legge finanziaria per il 1990 (L. 407/89), prosegue su questa linea. Esso evidenzia la necessità di introdurre nuove forme di gestione del patrimonio immobiliare dello Stato non più in uso, sottoutilizzato o che potrebbe essere meglio utilizzato «allo scopo di ricondurne la gestione a criteri di efficienza ed economicità». Inoltre, secondo il documento in questione la vendita, per avere un effettivo ritorno economico, deve essere effettuata a prezzi di mercato. Tali disposizioni si inseriscono nel quadro delle previsioni della suddetta Legge finanziaria e delle ulteriori leggi ad essa correlate, che stimano entrate derivanti dalla vendita di una serie di immobili non più funzionali al pubblico interesse e da una più proficua gestione degli stessi pari a circa 1.500 miliardi di lire. Le norme per l'attuazione pratica di tali previsioni era contenute nel disegno di legge "Disposizioni per la gestione produttiva dei beni immobili dello Stato", che non otterrà mai l'approvazione definitiva del Parlamento.

Il Governo italiano inizia allora a guardare ai patrimoni pubblici sotto un duplice profilo. Da un lato, l'aspetto pressante dei costi finanziari spinge verso un'operazione di razionalizzazione dell'utilizzo di taluni beni, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica; dall'altro, con l'avvio del programma di privatizzazione degli Enti economici, si comincia a considerare la prospettiva della dismissione e alienazione - muovendo in tal modo i primi passi verso il superamento della concezione meramente *conservativa* del patrimonio immobiliare pubblico - quale possibile mezzo di risanamento dei bilanci pubblici.

Si apre pertanto la stagione della "privatizzazione degli enti pubblici" (D.L. 386/1991 c.c.m. in L. 35/1992), che segna una svolta culturale relativamente alla tradizionale concezione di "intoccabilità" del patrimonio pubblico, attraverso la previsione della possibilità di sottoporre taluni beni di proprietà dello Stato - e successivamente anche degli altri enti territoriali (L. 127/1997) - a procedure di dismissione e alienazione, previo conferimento di detti beni a società con capitale misto.

Rispetto all'operazione del ministro Sella, la forma è cambiata ma non la sostanza.

Al verbo "disammortizzare" si sostituiscono i termini "dismissione" e "alienazione" e la società-veicolo ora prende il nome di "Immobiliare Italia".

In realtà, il modello della "Società Anonima", costituita all'epoca di Quintino Sella, prevedeva, quale socio di riferimento, un soggetto finanziario privato, la Società Generale di Credito Mobiliare. La "Immobiliare Italia" si costituisce, nel 1993, da parte di sette soci pubblici, vista la necessità di approfondire l'adesione dei privati. I sette soci pubblici sono, in gran parte, banche. L'Iri partecipa ad Immobiliare Italia tramite la finanziaria costituita da Credit, Comit e Credito fondiario; gli altri soci sono l'Eni (tramite la Snam), l'Imi, la Bnl, il Crediop, l'Iccri e la Banca di Roma.

Il problema è che, rispetto ai tempi di Quintino Sella le procedure si sono fatte, per così dire, più complesse. Nelle more dei necessari approfondimenti, dei pareri, delle valutazioni che si susseguono negli anni successivi alla costituzione, intervengono le privatizzazioni dei soci e l'affidamento dell'incarico ad Immobiliare Italia si rileva sempre più difficile, tanto che la convenzione con il Ministero delle Finanze non verrà mai stipulata e le operazioni di alienazione non saranno mai attuate.

Seguono ulteriori manovre dirette, questa volta, ad una vera e propria valorizzazione finanziaria del patrimonio pubblico, attraverso la previsione di strumenti e meccanismi definiti di finanza "creativa": fondi comuni di investimento immobiliare

chiusi (L. 662/1996) e, soprattutto, cartolarizzazioni immobiliari (D.L. 351/2001 c.c.m. in L. 410/2001 e L. 289/2002).

In una seconda fase, che ha inizio dopo la prima metà degli anni Duemila, comincia a prendere piede un diverso orientamento politico basato su una nuova concezione di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, non più solo secondo un'accezione finanziaria ma accompagnata da inediti intenti di promozione territoriale.

La "variabile-territorio" inizia formalmente ad essere associata al tema della valorizzazione dei beni immobili pubblici attraverso l'introduzione normativa di strumenti come la "Concessione di Valorizzazione" ma soprattutto come i "Programmi Unitari di Valorizzazione" (L. 296/2006). Di questi ultimi, successivamente, si prevederà l'inserimento in un più complesso sistema strategico di valorizzazione territoriale che prevederà l'individuazione di "Ambiti di interesse nazionale" e la predisposizione del cosiddetto "Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali" (L. 244/2007). Completa il quadro dei nuovi provvedimenti, il "Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari", documento da inserire all'interno della programmazione ordinaria di ciascun ente, che si avvale originariamente di un procedimento amministrativo semplificato con valenza di variante urbanistica (D.L. 112/2008 c.c.m. in L. 133/2008). Quest'ultima disposizione derogatoria sarà successivamente giudicata illegittima dalla Corte costituzionale.

Il passaggio normativo più recente, corrispondente all'avvio del cosiddetto "Federalismo Demaniale", a seguito dell'emanazione della legge-delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) e del conseguente primo decreto di attuazione (D.Lgs. 85/2010), potrebbe aprire una nuova fase di orientamento dei processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, nel nostro Paese: una fase non più caratterizzata dal protagonismo dello Stato ma da un nuovo ruolo degli Enti territoriali, che potranno facoltativamente godere del trasferimento di beni finora di proprietà statale, di cui dovranno tuttavia garantirne la "massima valorizzazione funzionale".

I vantaggi per le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto locali, potrebbero essere più che significativi ma solo nel caso in cui esse stesse si dimostrassero in grado di condurre a successo virtuosi interventi di valorizzazione del territorio, piuttosto che limitarsi a replicare le esperienze di alienazione degli inizi degli anni Novanta o di disammortizzazione dei tempi di Quintino Sella.

## **2. Il processo di dismissione e alienazione**

### ***2.1 La fine delle partecipazioni statali: il via alla dismissione e alienazione del patrimonio statale***

Il D.L. 5 dicembre 1991 n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992 n. 35, che reca *Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica*, da avvio al programma di privatizzazione degli enti pubblici, collegando il processo di smantellamento del sistema delle partecipazioni statali all'alienazione dei beni patrimoniali dello Stato.

L'art. 2 della suddetta legge di conversione dispone una ricognizione dell'entità del patrimonio di proprietà dello Stato: operazione preliminare all'identificazione ed alla quantificazione del complesso patrimoniale, finalizzata ad una valutazione della funzionalità pubblica di ciascun bene immobile.

A tale scopo, il Ministero delle Finanze è autorizzato ad affidare a consorzi di banche, società o altri operatori economici il compito di redigere un elenco di tutti i beni presenti sul territorio nazionale suscettibili di gestione economica, di procedere ad una loro classificazione, di raccogliere la documentazione catastale ed ipotecaria relativa a ciascun bene, ed, infine, di determinarne il valore economico a prezzi di mercato.

La norma dispone inoltre le modalità per l'alienazione e la gestione di tali beni, ovvero il conferimento a società a capitale misto, successivamente regolamentate con delibera CIPE 31 marzo 1992, che individua nell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) il soggetto promotore della costituzione delle stesse, prevedendo che la quota maggioritaria sia sottoscritta e versata da enti pubblici economici e da soggetti controllati direttamente o indirettamente, nonché da società a partecipazione statale diretta o indiretta. L'Istituto inoltre è autorizzato ad anticipare in acconto sui proventi derivanti dalle previste alienazioni e gestioni un importo non inferiore al 50% fino ad un massimo di 3.000 miliardi di lire. In tale procedura, la partecipazione privata è assicurata dalla prevista presenza di soggetti giuridici - anche in forma consortile - che presentino requisiti di adeguata affidabilità finanziaria, tecnica e commerciale, garantiti dalla consistenza del capitale sociale, delle linee di credito fruibili e del volume di affari. Anche i soggetti affidatari devono anticipare allo Stato, in acconto sui proventi derivanti dalle alienazioni e dalle gestioni, un importo non inferiore al 50%.

E' prevista la nomina di un Comitato di Ministri che sovrintenda all'attuazione dei programmi di gestione e di vendita e che, per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, si avvalga dell'ausilio di un apposito comitato tecnico.

La valutazione e l'approvazione dei programmi di alienazione, gestione e valorizzazione devono avvenire in sede di conferenza indetta dal Ministro delle Finanze cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni statali e degli altri enti pubblici tenuti ad adottare atti d'intesa.

I proventi delle alienazioni devono essere versati al bilancio dello Stato, mentre i proventi della gestione dei beni non alienati devono essere destinati alla valorizzazione degli stessi per la successiva alienazione.

In base alle suddette disposizioni, nel gennaio 1993, viene costituita la società "Immobiliare Italia", società a capitale misto cui sono demandati i compiti di gestione, valorizzazione ed alienazione dei beni immobili dello Stato. Il Comitato dei Ministri<sup>45</sup> che sovrintende alle operazioni di alienazione dei beni patrimoniali dello Stato autorizza il Ministro delle Finanze a stipulare con Immobiliare Italia la convenzione per il conferimento di incarico delle operazioni di alienazione, gestione e valorizzazione dei beni patrimoniali dello Stato.

La convenzione con la società a capitale misto non sarà mai sottoscritta. Né il Comitato né Immobiliare Italia saranno mai effettivamente operativi.

Uno degli ostacoli fondamentali all'attuazione delle previsioni della legge del '92 riguarda l'entità dei tassi di interesse, che risultano superiori rispetto al normale costo dell'indebitamento dello Stato<sup>46</sup>. Tuttavia il sostanziale esito negativo dell'operazione è determinato dalla mancata intesa in sede di conferenza per la stipula della convenzione, senza la quale il programma di alienazione e gestione non può essere avviato. Infine, il passare del tempo vede la promulgazione di nuove disposizioni in materia - come la nascita dei fondi immobiliari - ed il mutare delle condizioni degli azionisti.

Il fallimento dell'intera operazione si formalizza solo qualche anno più tardi, nel marzo del 1996, nonostante dubbi sull'impianto generale delle previsioni della legge 35/92 erano già stati sollevati fin dalla sua emanazione.

Nel corso dei successivi quattro anni sono emanate una serie di disposizioni che vanno nella stessa direzione della legge 35/92 e che con essa hanno anche in

---

<sup>45</sup> Successivamente soppresso dall'art. 11 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 373.

<sup>46</sup> A tale problema si porrà soluzione solo un anno dopo, con la legge 216/94, che conferirà al Ministero del Tesoro il compito di stabilire i tassi di interesse e di adeguarli a quelli di mercato.

comune la mancata attuazione, ma che tuttavia testimoniano un processo di cambiamento politico-culturale ormai in atto.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537, concernente “Interventi correttivi di finanza pubblica”, all’art. 9 stabilisce che, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e di concerto con il Ministro delle Finanze e quello del Tesoro, debbano essere emanate norme - sotto forma di decreti presidenziali - di regolazione delle procedure di alienazione dei beni pubblici non destinati ad usi collettivi o di interesse culturale e ambientale, con priorità per terreni e fabbricati di uso abusivo o inutilizzati, e con riferimento anche ai beni appartenenti alla Difesa.

I decreti attuativi non saranno mai adottati ma la legge n. 537/93 rappresenta una svolta fondamentale nella concezione della natura giuridica del bene pubblico: essa sancisce, infatti, l’alienabilità dei beni pubblici, con riferimento ai beni *ex art. 822 e ss. C.C.*, purché non venga pregiudicato il principio fondamentale della tutela degli interessi collettivi.

Si osserva come, da quel momento in poi, all’interno delle successive manovre finanziarie di bilancio, è possibile puntualmente rinvenire specifiche prescrizioni normative tendenti alla razionalizzazione del patrimonio pubblico, che via via andranno stratificandosi e costituendo un *corpus* normativo disorganico e spesso anche discordante nel suo complesso.

In particolare, la legge 23 dicembre 1994 n. 724, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, all’art. 32 dispone un censimento dei beni pubblici, finalizzato, oltre che alla conoscenza dell’entità del patrimonio pubblico, anche alla valutazione dell’effettiva necessità di ciascun bene per il perseguimento dei pubblici interessi. La legge dispone, infatti, che tutti gli enti pubblici diano comunicazione al Ministero delle Finanze dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato in utilizzo, della relativa destinazione e dell’eventuale perdurare delle condizioni di necessità di utilizzo a fini di pubblico interesse. In caso di mancata comunicazione è prevista la perdita della condizione di utilità e, di conseguenza, la classificazione dei beni in questione nella categoria del patrimonio disponibile, per effetto degli artt. 828 e 829 del Codice Civile. Tuttavia, anche tale norma non troverà completa attuazione e il tentativo di ricognizione organica del patrimonio statale, seppur dichiaratamente finalizzato al risanamento del debito pubblico mediante dismissione e alienazione dei beni non più necessari, si risolverà un ulteriore fallimento.

## **2.2 Dismissione e alienazione del patrimonio degli Enti Locali**

Nell'ambito del processo di dismissione e alienazione dei beni immobiliari pubblici, un primo coinvolgimento degli Enti Locali è attuato con l'emanazione della legge 31 dicembre 1993 n. 579, che rappresenta un'ulteriore evoluzione rispetto al tradizionale principio di inalienabilità dei beni demaniali: la legge autorizza, infatti, il Ministero delle Finanze a trasferire beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato ad Enti Locali territoriali. Presupposto della cessione è la non utilizzazione di tali beni per il soddisfacimento di interessi pubblici.

Il trasferimento avviene sulla base di un progetto previamente presentato dall'ente interessato che abbia come finalità la realizzazione di un'opera o lo svolgimento di un'attività di competenza dello stesso, con esplicita indicazione del cambio di destinazione d'uso. A seguito della cessione, i beni trasferiti entrano a far parte del demanio o del patrimonio indisponibile dell'ente cessionario.

La possibilità di alienare i beni di proprietà è conferita agli Enti Locali solo successivamente, con la legge n. 127 del 1997, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, nell'ambito delle previsioni di avvio del cosiddetto processo di federalismo amministrativo.

L'art. 12 della *Bassanini-bis* conferisce, infatti, a Comuni e Province la possibilità di alienare i beni appartenenti al proprio patrimonio, nel rispetto delle norme giuridico-contabili, individuando le concorrenti proposte di acquisto attraverso adeguate forme di pubblicità e trasparenza.

Successivamente anche a Comuni, Province e Regioni è riconosciuta la possibilità di ricorrere all'alienazione dei propri beni in caso di esigenze di bilancio: l'art. 255 del D.Lgs. 267/00, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, sancisce, infatti, la possibilità, per gli Enti territoriali in condizioni di dissesto economico, di alienare i propri beni immobili ricorrendo a società di intermediazione immobiliare, anche appositamente costituite.

## **2.3 I programmi di cessione del patrimonio degli enti pubblici previdenziali**

Relativamente alle modalità di dismissione e alienazione del patrimonio immobiliare di proprietà degli enti previdenziali vengono introdotte specifiche previsioni normative che anticiperanno previsioni più generali relative all'intero patrimonio pubblico.

Un primo provvedimento normativo è rappresentato dal D.Lgs. 16 febbraio 1996 n. 104, *Norme in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e di investimenti degli stessi in campo immobiliare*, in attuazione dell'art. 3 della legge 335/95, secondo cui il Governo, entro cinque anni, è tenuto ad assicurare la cessione dei beni non adibiti ad usi strumentali ed individuare le più idonee forme di cessione e di gestione.

Il decreto di attuazione, all'art. 2, prevede una sequenza di attività per adempire a tale compito. In primo luogo è necessario che l'Amministrazione, sulla base di «criteri e parametri omogenei» fissati dal Ministero del Lavoro, operi una ricognizione del proprio patrimonio immobiliare con il fine di reperire tutti i dati necessari per la costruzione di «programmi di cessione dei patrimoni immobiliari», elaborati dalla stessa Amministrazione, valutando, assieme agli Enti Locali coinvolti, i possibili effetti delle cessioni sui mercati immobiliari. Tali programmi, in un secondo tempo denominati “Programmi Ordinari di Cessione (POC)” - per distinguerli da quelli “straordinari” introdotti successivamente - sono attuati a seguito dell'approvazione da parte del Ministero del Lavoro.

Nel caso di immobili parzialmente alienati o per i quali è possibile riscontrare un'elevata propensione all'acquisto da parte degli assegnatari, le modalità di alienazione previste sono diverse:

- affidamento a società specializzate (es. società di capitali, cooperative, associazioni temporanee d'impresa o consorzi con oggetto sociale la gestione degli immobili per conto di terzi), previa gara pubblica;
- vendita diretta ai conduttori;
- conferimento a fondi comuni di investimento;
- conferimento a società immobiliari, individuate mediante gara pubblica.

Nel 1997, con l'art. 7 della legge n. 140, vengono istituiti i cosiddetti “Programmi Straordinari di Cessione (PSC)”, finalizzati all'avvio immediato dei procedimenti di dismissione. La legge prevede inoltre che l'individuazione degli immobili da inserire nei PSC sia corredata da una stima del valore dei beni in questione, da effettuarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, sulla base di criteri stabiliti dal Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero del Tesoro e gli Enti Previdenziali stessi, in riferimento ai valori di mercato. La legge stabilisce inoltre che i beni compresi nel Programma debbano essere venduti, ad una cifra non inferiore al valore di mercato e sulla base alla migliore offerta, in via prioritaria, al soggetto disposto ad acquisire

l'intero compendio o, in mancanza, a soggetti diversi che abbiano presentato l'offerta di acquisto.

La sperimentazione effettuata relativamente alla gestione degli immobili di proprietà degli enti previdenziali apre la strada all'introduzione di nuovi e "più creativi" strumenti di valorizzazione finanziaria del patrimonio pubblico.

#### **2.4 Le manovre di "finanza creativa": dai fondi comuni di investimento alle cartolarizzazioni immobiliari**

Una svolta fondamentale nel processo di privatizzazione degli immobili di proprietà dello Stato si ha con l'emanazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*.

Preso atto del fallimento della precedente esperienza, avviata dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, le previsioni normative riportate all'art. 3, dal comma 86 al comma 119, dispongono l'abrogazione della disciplina riportata sia all'art. 2 della legge 35/92 che all'art. 32 della legge 724/94, prevedendo due modalità diverse di alienazione immobiliare: affidamento a fondi comuni di investimento immobiliare chiusi e vendita diretta.

La prima procedura di alienazione è riservata ai beni di maggiore rilevanza economica. Il Ministero del Tesoro è autorizzato a sottoscrivere quote di fondi immobiliari pubblici, istituiti ai sensi dell'art. 14-*bis* della legge 25 gennaio 1994, n. 86<sup>47</sup>, mediante apporto di beni immobili e di diritti reali dello Stato aventi valore significativo, ovvero almeno due miliardi di lire (art. 3, comma 87), nonché mediante apporti in denaro. Entro la fine dell'anno successivo all'emanazione della legge, infatti, il Ministero delle Finanze avrebbe dovuto redigere, per conto del Ministero del Tesoro e sulla base della comunicazione - da parte di ciascuna amministrazione pubblica - di informazioni relative agli immobili di proprietà in uso e non più funzionali, un elenco di beni suscettibili di valorizzazione economica. Tale elenco avrebbe dovuto inoltre contenere la descrizione dei beni con i dati necessari alla loro individuazione e

---

<sup>47</sup> L'art. 14 bis della legge 25.01.1994, n. 86 istituisce, infatti, lo strumento del fondo immobiliare con apporto di beni pubblici, le cui quote "possono essere sottoscritte, entro un anno dalla sua costituzione, con apporto di beni immobili o diritti reali su immobili, qualora l'apporto sia costituito per oltre il 51% da beni e diritti apportati esclusivamente dallo Stato, da Enti previdenziali pubblici, da Regioni, da enti locali e loro consorzi, nonché da società interamente possedute, anche indirettamente dagli stessi soggetti". Il fondo è costituito da una normale società di gestione risparmio (SGR), mentre il conferente deve essere costituito, per almeno il 51% del valore del fondo, da uno o più soggetti pubblici; il restante 49% può essere di derivazione pubblica o privata. Una volta effettuati gli apporti, le quote del fondo possono essere collocate presso gli investitori.

classificazione, compresi la natura, la consistenza, la destinazione urbanistica, il titolo di provenienza con relativa certificazione catastale ed una sintetica relazione sull'attuale condizione di diritto e di fatto. I beni che, a seguito di questa analisi ricognitiva e conoscitiva, si sarebbero dimostrati suscettibili di valorizzazione e proficua gestione economica sarebbero stati oggetto di conferimento a fondi immobiliari appositamente istituiti. Il Ministero del Tesoro ha poi il compito di promuovere la costituzione di una o più società a capitale misto per la gestione di tali fondi. E' prevista la facoltà, per il Ministero, di assumere partecipazioni nel capitale della società; la restante quota di capitale può essere sottoscritta da banche, da società di intermediazione immobiliare, da società immobiliari quotate in borsa e da imprese assicurative.

In tal modo il fondo immobiliare, pur avendo una fondamentale base pubblica, si avvale anche di risorse finanziarie provenienti dalla dimensione economica privata.

Un'importante novità è introdotta dal comma 2 dell'art. 14-*bis*, che vieta ai soggetti pubblici conferenti il controllo maggioritario delle società di gestione: disposizione che mira a scongiurare eventuali situazioni di conflitto di interesse. Si fa notare, tuttavia, che nello stesso articolo è però contenuta un'ulteriore disposizione che prevede una speciale riserva in capo al Ministero del Tesoro, disposizione che appare nettamente contrastante con il principio sopra enunciato.

Infine la legge prevede, in caso di inerzia locale, il potere sostitutivo dello Stato, a mezzo di intervento diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri: anche questa disposizione appare in contrasto con l'idea originale della condivisione degli obiettivi da parte dei soggetti interessati.

La seconda procedura di alienazione, normata dalla legge 662/96, riguarda gli immobili che presentano un valore catastale inferiore a 2 miliardi di lire, per i quali si prevede la possibilità di alienazione diretta, ovvero mediante asta pubblica, o nel caso di asta deserta, mediante trattativa privata, comunque prevista per i beni di valore inferiore a 300 milioni di lire. Il prezzo di vendita degli immobili in questione è determinato sulla base di documentate indagini di mercato eseguite a livello locale, tenuto conto dei valori rilevati dall'Osservatorio del mercato dei valori immobiliari, istituito presso il Dipartimento del Territorio.

L'applicazione della norma in esame ottiene risultati assai modesti rispetto alle previsioni originarie: l'entità dei beni suscettibili di valorizzazione sarà di ridotte

dimensioni, soprattutto a causa dell'incompleta elaborazione ricognitiva ed estimativa del patrimonio immobiliare.

Dopo l'insuccesso delle previsioni di cui alla legge 662/96, nuove disposizioni sono emanate con la legge n. 448 del 23 dicembre 1998, collegata alla Finanziaria 1999. La legge in questione, oltre che sulla disciplina relativa alle procedure per la dismissione immobiliare, si concentra sul complesso tema della valorizzazione - ancora concepita esclusivamente nella sua accezione finanziaria - dei beni immobili di proprietà dello Stato.

Il testo riformato della legge<sup>48</sup> prevede due nuove procedure generali relative all'alienazione e alla gestione del patrimonio immobiliare statale e tre ulteriori procedure, finalizzate alla valorizzazione ed utilizzazione del patrimonio immobiliare, che coinvolgono i Comuni e gli altri Enti Locali che fanno uso del bene o nel cui territorio è il bene localizzato.

La prima procedura di alienazione introdotta riguarda i beni immobili non più destinati ad usi governativi o i diritti reali su di essi, anche se posti secondo norma nella disponibilità di soggetti diversi dallo Stato. Secondo tale procedura il Ministero delle Finanze, di concerto con il Ministero del Tesoro e, nel caso di beni vincolati, con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, ha la facoltà di vendere o conferire i suddetti immobili o diritti su di essi a società per azioni, anche appositamente costituite, con capitale pubblico o privato. Inoltre, il Comune nel cui territorio ricada l'immobile può partecipare al capitale della società.

Le società avranno come oggetto sociale il perseguimento dello sfruttamento economicamente più vantaggioso. Esse potranno scegliere se alienare il bene, o curarne la valorizzazione, in quest'ultimo caso saranno tenute a versare allo Stato un compenso annuo a titolo di corrispettivo per la loro utilizzazione.

Una seconda procedura di alienazione prevede che gli immobili pubblici possano essere affidati in concessione a privati o ad altre pubbliche amministrazioni o possano essere oggetto di apposito contratto stipulato con i suddetti soggetti, che dovranno impegnarsi a realizzare il relativo progetto per la ricostruzione o la ristrutturazione degli immobili, con la corresponsione, per il tempo di impiego, all'ente proprietario o allo Stato nel caso ne sia il proprietario, di un prezzo fissato tenendo conto

---

<sup>48</sup> La particolare complessità del tema spinge, infatti, il Legislatore ad intervenire più volte con modifiche al testo di legge originario, con i successivi provvedimenti normativi: leggi n. 448/99, 388/00 e 136/01.

dell'impegno finanziario derivante dall'esecuzione del progetto e del valore di mercato del bene.

La modifica del 2001 introduce nel testo normativo, quale nuovo soggetto competente per la dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'Agenzia del Demanio<sup>49</sup>.

Relativamente alla valorizzazione dei beni immobili, la legge introduce tre nuove procedure che prevedono il coinvolgimento attivo degli Enti Locali.

La prima procedura stabilisce che le amministrazioni dello Stato, i Comuni e gli altri soggetti pubblici o privati abbiano la possibilità di proporre all'Agenzia del Demanio specifici progetti di sviluppo, di valorizzazione o utilizzazione di determinati beni o complessi di beni immobiliari di proprietà dello Stato. A tale scopo viene ammessa anche la possibilità di costituire apposite società; i comuni nel cui territorio si localizzano i beni possono partecipare al capitale della società nella misura del 51% nel caso in cui presentino essi stessi un progetto.

La seconda procedura riguarda invece i beni non adibiti ad uso governativo, per i quali non siano stati presentati progetti di sviluppo o valorizzazione ma che siano ricompresi in piani di sviluppo, valorizzazione o utilizzazione presentati da Comune, Provincia o Regione interessati. I suddetti piani devono ricevere l'approvazione della Conferenza di Servizi, appositamente istruita da un Commissario straordinario di Governo e convocata dal Presidente del Consiglio, che ha valore di variante ai piani di settore vigenti ed effetto di "sdemanializzazione" sui beni in essi ricadenti. I beni immobili vengono trasferiti agli Enti Locali che predispongono i piani sulla base di una convenzione, che stabilisce le condizioni e le modalità di trasferimento e le quote di partecipazione dello Stato alla fruizione dei proventi derivanti dall'opera successiva di valorizzazione o dismissione dei beni.

Infine, il terzo procedimento, introdotto con l'ultima modifica al testo di legge, apporta una modifica a carattere residuale: esso prevede che i beni immobili per i quali non possano essere applicate le prime due procedure possono essere gestiti dai soggetti interessati ricorrendo alla concessione o locazione, anche a titolo gratuito secondo le modalità che dovranno essere predisposte da un apposito regolamento di

---

<sup>49</sup>Si ricorda che, qualche anno prima, con l'emanazione del D.Lgs. 300/99 si è operata una riorganizzazione dell'assetto dei Ministeri a seguito della quale il Ministero delle Finanze ha assunto il coordinamento delle quattro neo-istituite agenzie delle Entrate, delle Dogane, del Territorio e del Demanio. Quest'ultima è l'agenzia preposta all'amministrazione dei beni immobili dello Stato, di cui è tenuta garantire la massima redditività.

delegificazione, redatto ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88. Viene inoltre introdotta una nuova categoria di possibili destinatari della concessione o locazione dei beni in questione all'interno della quale si annoverano cooperative sociali, associazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale che perseguono rilevanti finalità umanitarie e culturali.

Da ultimo la legge dispone anche che possano essere trasferiti, a titolo gratuito, alle Università, i beni immobili appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato già concessi in uso alle stesse, ed agli enti ecclesiastici, i beni già adibiti a luogo di culto e le relative pertinenze.

Con il decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni, in legge 23 novembre 2001, n. 410, recante *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento*, il Ministro dell'Economia e delle Finanze Tremonti decide di affrontare le due principali problematiche che hanno ostacolato la buona riuscita degli strumenti finanziari finora predisposti: da un lato, la mancanza di un quadro ricognitivo completo e organico del patrimonio immobiliare pubblico e, dall'altro, l'assenza di un efficiente modello di gestione dello stesso.

Per superare questi due ostacoli, la legge 410/01 dispone l'effettuazione di una rigorosa operazione di ricognizione patrimoniale ed il ricorso alla tecnica della "cartolarizzazione"<sup>50</sup> e del conferimento degli immobili in uno o più fondi comuni di investimento immobiliare chiusi.

La legge prevede pertanto, quale stadio propedeutico all'intera operazione, un accurato censimento, effettuato da parte dell'Agenzia del Demanio, di tutti i cespiti immobiliari di proprietà delle diverse Pubbliche Amministrazioni.

L'operazione in questione presenta un alto livello di difficoltà a causa delle condizioni di dispersione e di articolazione delle caratteristiche fisiche e giuridiche della proprietà pubblica.

In passato si era più volte cercato di procedere alla ricognizione generale dello stato patrimoniale del settore pubblico, solo raramente con risultati degni di nota<sup>51</sup>.

In ogni modo, la legge demanda ad appositi decreti dirigenziali dell'Agenzia del Demanio il compito di individuare i singoli beni immobili dello Stato, operando una

---

<sup>50</sup> L'anglosassone "securitization".

<sup>51</sup> Si vedano i lavori dell'apposita Commissione, istituita nel 1985 e presieduta dal Prof. Sabino Cassese, in CASSESE S., *Relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.1/1988, pp. 171-251.

distinzione tra beni demaniali e beni appartenenti al patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato. Inoltre sempre attraverso decreti dell’Agenzia devono essere individuati i beni degli enti pubblici non territoriali, i beni non strumentali precedentemente attribuiti a società a totale partecipazione pubblica di proprietà dello Stato sulla base di elenchi predisposti dagli stessi soggetti, ed infine i beni ubicati all’estero.

L’ultimo comma dell’art. 1 della legge n. 410 lascia inoltre la possibilità di applicare tale disciplina anche al patrimonio di proprietà di Comuni, Province e Regioni ed altri enti locali, nel caso in cui essi ne facciano richiesta.

Una volta conosciuta l’entità generale del patrimonio pubblico, la legge prevede di intervenire con nuovi strumenti per la dismissione degli immobili non più in uso o non più funzionali.

Come già accennato, viene disposta l’introduzione di uno strumento innovativo quale quello della cosiddetta “cartolarizzazione”. Si tratta di un istituto disciplinato dalla legge n. 430/99, una tecnica finanziaria di derivazione anglosassone, nata per consentire alle imprese di procedere alla mobilitazione dei propri crediti o di altre attività di bilancio mediante il ricorso al mercato dei capitali.

L’art. 2 della legge 410/01 applica questa tecnica al campo del patrimonio immobiliare pubblico, conferendo al Ministero dell’Economia il compito di promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di una o più società a responsabilità limitata, denominate “società-veicolo”, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Alle società-veicolo viene ceduto un *portfolio* di beni per il cui acquisto utilizzerebbero finanziamenti ottenuti attraverso l’emissione di titoli, come prestiti bancari o obbligazioni. La garanzia del finanziamento deve essere costituita dal flusso di cassa generato dalla vendita delle proprietà immobiliari. Le operazioni possono avere ad oggetto tre categorie di immobili pubblici: gli immobili dello Stato, gli immobili in precedenza attribuiti a società controllate integralmente dallo Stato e gli immobili degli enti previdenziali pubblici<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> La legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”, all’art. 84, dispone che anche le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali siano autorizzati a costituire o a promuovere la costituzione di una o più società a responsabilità limitata aventi ad oggetto esclusivo l’attuazione di operazioni di cartolarizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari.

I sottoscrittori dei titoli o i finanziatori devono poi pagare talune somme corrispondenti al prezzo di libro (prezzo iniziale) degli immobili messi in vendita. Man mano che vengono effettuate le vendite degli immobili, si restituiscono a questi le cifre anticipate con l'aggiunta degli interessi e delle commissioni, mentre nelle casse dello Stato confluisce l'eventuale differenza tra il prezzo di libro e quello al quale l'immobile viene effettivamente venduto (prezzo differito), valore indicativo della riuscita o meno dell'operazione.

L'operazione di cartolarizzazione inoltre deve rispettare il cosiddetto principio della "segregazione", ovvero gli immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei finanziatori costituiscono patrimonio separato da quello della società-veicolo, a tutela dei soggetti concedenti i finanziamenti, che ricevono in garanzia gli immobili stessi.

La disciplina dei meccanismi di alienazione e di rivendita dei beni immobili da parte delle società-veicolo è poi rimandata a due successivi decreti del Ministero dell'Economia.

Per gestire la cartolarizzazione viene costituita la SCIP S.r.l. (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici), società di diritto lussemburghese con capitale sociale di 10 mila euro, detenuto in parti uguali da due fondazioni olandesi "gemelle"<sup>53</sup>.

Vengono emanati i decreti ministeriali 30 novembre 2001 e 18 dicembre 2001, che attivano la prima operazione di cartolarizzazione.

Come stabilito dalla legge n. 410, il decreto ministeriale di attuazione della Scip riporta le percentuali stabilite dal Ministero per la determinazione dei prezzi iniziali e dei prezzi differiti e le specifiche modalità di attuazione dell'operazione di cartolarizzazione.

La prima operazione, denominata SCIP 1 riguarda esclusivamente i beni di proprietà degli enti previdenziali già inseriti nei programmi di dismissione precedenti<sup>54</sup> (POC-Programma Ordinario di Cessione, varato nel 1999; PSC-Programma Straordinario di Cessione, varato nel 1997) rimasti invenduti. In SCIP 1 gli enti previdenziali cedono 27.512 immobili (27.250 residenziali e 262 commerciali), con un valore stimato di 5.100 milioni di euro e un prezzo di offerta rideterminato in 3.830 milioni per effetto degli sconti previsti dalla legge (30% agli inquilini, più un'ulteriore sconto fino al 15% nel caso in cui questi avessero acquistato l'intero edificio). A fronte di questo portafoglio immobiliare, nel dicembre 2001 vengono emessi titoli per 2.300

---

<sup>53</sup> Si tratta della "Stichting Thesaurum" e della "Stichting Palatium", costituite ad Amsterdam il 5 novembre 2001 e amministrate da un *trust fund* olandese, la "TMF Management BV".

<sup>54</sup> Enpals, Inail, Inpai, Inpdap, Inps, Ipost e Ipsema.

milioni il cui rimborso viene completato a dicembre 2003. L'operazione beneficia del lavoro propedeutico alle vendite già svolto in precedenza, e perciò le vendite procedono rapidamente e senza particolari ostacoli. I risultati complessivi sono positivi: al 30 giugno 2008 il saldo di cassa di SCIP 1, al netto delle spese sostenute dalla società, risulta pari a 1.362 milioni di euro.

Successivamente, con il decreto ministeriale 21 novembre del 2002, parte SCIP 2, definita dal ministro Tremonti "la più grande cartolarizzazione immobiliare fatta da uno Stato europeo". Con questa operazione sette enti previdenziali e lo Stato cedono alla SCIP S.r.l. 62.880 unità immobiliari (53.241 residenziali e 9.639 commerciali), con un valore di mercato pari a 10.000 milioni e un prezzo di offerta di 7.797 milioni. A fronte di tale portafoglio, acquistato su base segregata dal portafoglio di SCIP 1, la società ha emesso un totale di 6.637 milioni di titoli, suddivisi in cinque emissioni di cui tre corrispondenti a 5.243 milioni con rating di tripla A e due rispettivamente pari a 845 con rating di doppia A e 536 con *rating* di singola. A La scadenza legale, cioè la data ultima per il rimborso dei titoli nelle previsioni più "pessimistiche" delle agenzie di *rating*, che assegnano il *rating* alla corrispondente probabilità di integrale rimborso entro tale data, è fissata per le varie *tranche* tra aprile 2006 e ottobre 2008, mentre la scadenza attesa è fissata tra aprile 2004 e ottobre 2006. Ad aprile 2005 la SCIP S.r.l., per far fronte alle difficoltà di rimborso dei titoli in scadenza ed evitare declassamenti di *rating*, è autorizzata a ristrutturare il proprio debito mediante l'emissione di tre nuove serie di titoli per un ammontare pari a 4.370 milioni (l'emissione finale si è conclusa con tre nuove serie di titoli per un totale di 4.600 milioni).

A dicembre 2008, delle 62.880 unità immobiliari iniziali, ne risultano invendute 13.574, pari ad un prezzo aggregato di offerta di 2.356 milioni di euro. Complessivamente, la società ha incassato 3.595 milioni da vendite e 296 da affitti (in totale: 3.891 milioni), molto meno di quanto previsto (le vendite sono state inferiori del 33,5% rispetto al *Business Plan*). Nel solo quarto trimestre 2008, le vendite hanno prodotto incassi per 152 milioni di euro, il 55,3% in meno di quanto previsto dal *Business Plan*. Il valore del portafoglio residuo è con tutta probabilità sovrastimato rispetto a quanto realisticamente realizzabile dalla vendita delle unità residue.

Tra le ragioni dell'inceppamento dei flussi di vendita di SCIP 2, vanno annoverati l'aumento dei prezzi di mercato, lo scontro sociale e politico che si è aperto sulle cartolarizzazioni, il moltiplicarsi dei contenziosi (con particolare riferimento ai ricorsi relativi agli immobili cosiddetti "di pregio"), la confusione legislativa, gli intoppi

burocratici. Particolarmente elevati risultano i costi dell'operazione che, dal 2002 al 2007, sembrerebbero risultare pari a 1.359 milioni di euro, di cui 780 milioni di interessi passivi su titoli emessi (aggravati dall'allungamento dei tempi di rimborso dei titoli), 115 milioni di interessi passivi sul prestito ponte, 348 milioni di interessi su contratto *swap*.

Con l'articolo 43-*bis* del decreto-legge 207/2008 (cosiddetto "milleproroghe"), lo Stato pone in liquidazione i patrimoni separati relativi a SCIP 1 e SCIP 2, trasferendo la proprietà degli immobili di SCIP ai soggetti originariamente proprietari degli stessi. Il trasferimento degli immobili di SCIP 2 è effettuato per un corrispettivo pari al valore degli immobili stessi determinato ai sensi delle norme relative, e tale corrispettivo è versato alla SCIP, al netto delle passività per la SCIP medesima derivanti da tale operazione. Gli enti possono procedere alla vendita diretta degli immobili, in modo da massimizzare gli incassi in relazione alla situazione del mercato immobiliare.

Si chiude così l'esperienza fallimentare delle cartolarizzazioni in Italia.

Si fa notare che la legge n. 410/01, all'art. 4, prevede già, quale strumento alternativo alla cartolarizzazione, il possibile conferimento di beni immobili in uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, le cui quote sono collocate presso il pubblico o presso investitori istituzionali ed i cui proventi pervengono poi allo Stato o comunque agli enti cedenti. La legge disciplina l'istituto del fondo, sancendone anche un nuovo regime fiscale, che ne prevede la sottrazione alle imposte dirette Irpeg e Irpef, all'Irap ed alle ritenute ed imposte sostitutive; l'unica forma di prelievo prevista consiste in un'imposta sostitutiva commisurata al valore del patrimonio netto del fondo, in ciascun periodo di imposta, con un'aliquota dell'1%.

La legge autorizza inoltre il Ministero dell'Economia e delle Finanze a promuovere la costituzione dei fondi cui conferire beni immobili adibiti ad uso diverso da quello residenziale appartenenti allo Stato, all'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e agli enti pubblici territoriali. Tali immobili dovranno essere specificatamente individuati per mezzo di decreti ministeriali.

L'istituto del fondo immobiliare, già introdotto dalla legge n. 662/96, incontrerà maggiori successi e sarà oggetto di applicazioni sperimentali con finalità diverse.

### **3. Dall'alienazione alla valorizzazione**

#### **3.1 I nuovi strumenti di valorizzazione introdotti dalla Legge Finanziaria 2007**

La legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)* disciplina, nell'ambito delle procedure di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, due nuovi strumenti finalizzati alla promozione dello sviluppo locale: la concessione di valorizzazione di lungo periodo ed i Programmi unitari di valorizzazione (Puv).

All'art. 1, comma 259, la Finanziaria 2007 introduce la cosiddetta "concessione di valorizzazione di lungo periodo", vale a dire con validità fino a 50 anni.

Tale istituto consente ai privati interventi di recupero e restauro sugli immobili di proprietà dello Stato avuti in concessione o in locazione, così da adeguarli ad attività di sviluppo economico o attività di servizio per i cittadini, nel rispetto delle disposizioni contenute nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004).

Sempre nell'ottica della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, il comma 262 dell'art. 1 fa riferimento agli immobili individuati dall'Agenzia del Demanio, con propri decreti dirigenziali, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. In tali casi è prevista una procedura di cartolarizzazione, tramite trasferimento di proprietà dei beni immobili a società-veicolo appositamente costituite che provvedono alla dismissione degli stessi.

In particolare, la suddetta norma introduce i commi 15-*bis* e 15-*ter* all'art. 3 del D.L. 351/2001.

Il nuovo comma 15-*bis* prevede che l'Agenzia del Demanio possa individuare, d'intesa con gli Enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili pubblici per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale: tali beni saranno pertanto compresi all'interno di un Programma unitario di valorizzazione (Puv).

Inoltre, il nuovo comma 15-*bis* individua le risorse per il finanziamento degli studi di fattibilità necessari per la realizzazione dei Puv. Nella predisposizione di detti programmi deve essere valutata, in ordine prioritario, la possibilità di valorizzare gli immobili pubblici, mediante concessione d'uso o locazione, nonché attraverso

l'allocazione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno alle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità.

Al successivo comma 15-*ter* si prevede che, nell'ambito dei processi di razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici e al fine di adeguare l'assetto infrastrutturale delle Forze Armate alle esigenze derivanti dall'adozione dello strumento professionale, il Ministero della Difesa possa individuare beni immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso al medesimo dicastero per finalità istituzionali, suscettibili di permuta con gli enti territoriali. Le attività e le procedure di permuta sono effettuate dall'Agenzia del Demanio d'intesa con il Ministero della Difesa.

### **3.2 La strategia di valorizzazione prevista dalla Legge Finanziaria 2008**

Un passo ulteriore sulla strada della nuova concezione di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è attuato con la legge 21 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, che integra quanto già disposto dalla precedente Legge Finanziaria per l'anno 2007.

La Finanziaria 2008, all'art. 1, commi 313-319, introduce una vera e propria strategia di valorizzazione, articolata in tre fasi successive.

In primo luogo, verranno individuati gli ambiti di interesse nazionale comprendenti gli *asset* da valorizzare (fase 1); in base a tale elenco verrà predisposto il "Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali" (fase 2); infine, saranno redatti i Programmi unitari di valorizzazione, già introdotti dalla Finanziaria 2007 (fase 3).

La prima fase prevede l'individuazione degli ambiti di interesse nazionale che comprendono gli immobili da sottoporre a valorizzazione.

Alla definizione degli ambiti di interesse nazionale parteciperà il Ministero dell'Economia, per il tramite dell'Agenzia del Demanio, di concerto con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali, d'intesa con gli Enti territoriali interessati.

L'individuazione di questi ambiti sarà funzionale allo sviluppo dei Programmi unitari di valorizzazione.

La seconda fase consiste nella predisposizione del Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali, un documento programmatico proposto dal Ministero dell'Economia di concerto con il Ministero dei

Beni e delle Attività culturali ed è approvato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali.

Il Piano contiene:

- l'elenco degli ambiti di interesse nazionale;
- gli obiettivi d'azione;
- le categorie tematiche, sociali, economiche e territoriali di interesse;
- i criteri, i tempi e le modalità di attuazione dei Puv.

Le spese relative agli studi di fattibilità ed alla realizzazione dei progetti di supporto al Piano di Valorizzazione sono finanziate con le risorse attribuite all'Agenzia del Demanio fino ad un importo massimo di 10 milioni di euro per l'anno 2008.

Infine, la terza fase che vede - sulla base del Piano di valorizzazione - Regioni ed Enti locali interessati farsi promotori, d'intesa con il Ministero dell'Economia e quello dei Beni e delle Attività culturali, della formazione dei Programmi unitari di valorizzazione.

I Puv, introdotti dalla Finanziaria 2007, sono strumenti di programmazione negoziata di livello nazionale tra lo Stato e gli Enti territoriali, finalizzati ad una gestione unitaria, da parte dell'Agenzia del Demanio in *partnership* con gli Enti locali, degli interventi riferiti ad una molteplicità di immobili pubblici che ricadono nello stesso Comune o Regione.

Un primo stadio della definizione dei Puv prevede l'individuazione, da parte della Regione e degli Enti locali interessati, di:

- interventi da compiere,
- modalità di attuazione,
- categorie di destinazioni d'uso compatibili,
- entità di plusvalore da realizzare, appannaggio degli Enti locali.

Un secondo stadio prevede, invece, la definizione dei contenuti e dei limiti di attuazione del Programma unitario valorizzazione.

I responsabili di questo procedimento sono le Amministrazioni centrali e territoriali interessate nonché su tutti i soggetti competenti. La norma prevede che si possa anche far ricorso all'istituto della Conferenza dei servizi.

Una volta redatto, il Puv è sottoposto all'approvazione del Presidente della Regione o della Provincia interessata che lo approva, d'intesa con il Ministero dell'Economia, con proprio decreto. I Consigli comunali devono ratificare il Programma entro novanta giorni dall'emanazione del decreto, pena la sua decadenza.

Una volta approvato, lo strumento in questione produce i medesimi effetti di un Accordo di programma *ex art. 34 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*<sup>55</sup> e comporta dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere pubbliche comprese al suo interno.

Nel suo complesso, la strategia di valorizzazione prevista dalla Finanziaria 2008 è finalizzata all'attivazione di 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.

### **3.3 La Manovra d'estate 2008**

Un passaggio normativo fondamentale in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è rappresentato dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

L'art. 58, comma 1, della cosiddetta "Manovra d'estate" stabilisce che «per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione».

Preliminarmente ci si chiede se la prescrizione dettata dall'art. 58 della L. 133/2008 è obbligatoria per tutti gli Enti cui la norma si rivolge?

Sebbene il primo comma dell'art. 58 stabilisca che il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari vada allegato al bilancio di previsione dell'Ente, la cui approvazione è fissata entro il termine disposto dagli artt. 162 e ss. del D.Lgs. 267/2000, vale a dire per il 31 dicembre di ciascun anno<sup>56</sup>, la disciplina in esame non

---

<sup>55</sup> Vale a dire gli effetti della Intesa di cui all'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del Comune interessato.

<sup>56</sup> Analogamente al Piano Triennale delle Opere Pubbliche, si presume che anche il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari possa avere valenza triennale; in tal caso, dovrà opportunamente essere sottoposto ad aggiornamento annuale.

contiene disposizioni né che sanciscano l'obbligatorietà dell'approvazione del Piano né che prevedano particolari conseguenze a carico dell'Ente locale in caso di mancata ottemperanza.

Sostanzialmente, la norma in questione ha la finalità di incentivare gli Enti territoriali - Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali - all'avvio di una effettiva ricognizione del proprio patrimonio immobiliare, disponendone:

- il riordino;
- la gestione;
- la valorizzazione.

Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali sono pertanto chiamati a definire - qualora non l'avessero già fatto - quali immobili non detengano più carattere strumentale, in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni amministrative.

Per la prima volta, l'attenzione del Legislatore è specificatamente rivolta alle esigenze di valorizzazione dei beni immobili ritenuti «non strumentali»: la non-strumentalità dell'immobile costituisce, infatti, presupposto necessario ai fini dell'applicazione della suddetta norma.

Prescindendo dal dato puramente formale, si ritiene che il concetto di non-strumentalità di un immobile, cui si riferisce la norma, sia da rapportarsi alla funzione da esso effettivamente svolta; è ben possibile, infatti, che un immobile astrattamente strumentale - o che lo sia stato in passato - sia adibito, di fatto, a funzioni non strumentali, ovvero sia inutilizzato.

Peraltro, l'indagine sul requisito della non-strumentalità potrebbe essere ampliata anche ad aspetti più strettamente dimensionali di un immobile, laddove questi si rivelino esorbitanti rispetto a quanto richiesto dalla funzione effettivamente svolta all'interno dello stesso.

In ogni caso, per "valorizzazione" di un bene non strumentale è da intendersi un aumento del valore sia finanziario sia funzionale del bene. Pertanto, per tale categoria di beni, si prevede la possibilità non soltanto della dismissione ma anche della dismissione e successiva valorizzazione, anche eventualmente finalizzata all'alienazione degli stessi ad un più elevato valore di mercato.

In termini di competenze, la norma prevede che spetti all'«organo di Governo» l'individuazione dei beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e, dunque, la redazione dell'elenco degli immobili da inserire nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari. Nonostante il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.

267, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, all'art. 36, per quanto attiene a Comuni e Province, utilizzi indifferentemente l'espressione «organo di Governo» con riferimento sia alla Giunta sia al Consiglio, la disposizione contenuta all'art. 58 oggetto va interpretata come segue: essendo l'elenco in questione connesso al documento di bilancio, se ne deduce che l'organo competente è lo stesso responsabile della predisposizione di quest'ultimo. Pertanto, a norma dell'art. 174 del TUEL, tale organo è l'«organo esecutivo», vale a dire la Giunta.

Presumibilmente, alla predisposizione stessa dell'elenco dei beni non strumentali corrisponde la redazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, sulla base e - la norma specifica - «nei limiti» della documentazione già a disposizione degli archivi e degli uffici dell'Ente.

L'inserimento di un immobile nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, ai sensi del comma 2 dell'art. 58, ne determina la conseguente classificazione quale bene appartenente al patrimonio disponibile - preordinandolo così anche alla dismissione ed eventualmente all'alienazione - e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica: entrambe le disposizioni testimoniano della volontà del Legislatore di prevedere una procedura amministrativa estremamente «semplificata».

Un'ordinaria procedura di dismissione richiederebbe almeno due distinte fasi amministrative, che qui sono invece accorpate: l'inserimento del bene nel patrimonio disponibile, attraverso un procedimento di «sdemanializzazione» o di passaggio da patrimonio indisponibile a disponibile, ed il successivo procedimento di variante urbanistica.

La norma prevede inoltre, per quella che può essere definita «variante di valorizzazione», il ricorso ad una procedura di approvazione «automatica»: «...la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente».

Tale previsione è oggetto di una importante pronuncia della Corte costituzionale, la cui lettura critica si ritiene possa avere un peso determinante sulla futura evoluzione del tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in relazione alla materia del “governo del territorio”.

### **3.4 L'illegittimità costituzionale della variante “automatica” di valorizzazione**

Già a pochi mesi dal varo della cosiddetta “Manovra d'estate 2008”, le Regioni Piemonte, Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna avanzano ciascuna un giudizio di legittimità costituzionale avanti alla Consulta avverso la norma statale contenuta ai primi due commi dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. La Corte, in considerazione della sostanziale coincidenza dell'oggetto della questione proposta e dei parametri evocati, riunisce i quattro giudizi e decide in merito con la sentenza n. 340, emessa il 16 dicembre 2009.

La procedura semplificata di variante, così come individuata dal “D.L. Sviluppo”, non incontra il consenso dei giudici costituzionali che - accogliendo in parte i rilievi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana - dichiarano l'illegittimità della stessa, affermando che «ancorché nella *ratio* dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio<sup>57</sup>, anch'essa rientrante nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante dello strumento urbanistico generale, attribuita alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione».

Nelle materie di legislazione concorrente, sottolinea la pronuncia 340/2009, «lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi». La norma dichiarata illegittima «introduce

---

<sup>57</sup> Come una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale ha chiarito, nella nozione di “governo del territorio” va ricompreso, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività (Cfr. Corte Cost., sent. 7 ottobre 2003, n. 307).

una disciplina non finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi», trasbordando così i poteri propri dello Stato nelle materie di potestà concorrente.

Salva, invece, la proposizione iniziale del comma 2: «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica». Per la Corte, «mentre la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile è un effetto legale conseguente all'accertamento che si tratta di beni non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente, la destinazione urbanistica va ovviamente determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme vigenti».

La formulazione originaria dell'intero secondo comma prendeva le mosse proprio dalla disposizione secondo cui il Piano delle alienazioni e valorizzazioni «dispone espressamente la destinazione urbanistica» degli immobili in esso compresi. Con la locuzione «destinazione urbanistica», tecnicamente generica, si suole indicare - nel quadro dell'ancora vigente legge 1150/42 - la cosiddetta "destinazione di zona" e le sue sottoarticolazioni. Sul piano letterale, quindi, con il Piano delle alienazioni e valorizzazioni si può modificare lo stesso *zoning* di terreni ed aree di estensione indeterminata come anche la destinazione urbanistica di interi complessi esistenti. E' evidente come ciò non dovrebbe comportare una valutazione di coerenza con gli strumenti urbanistici sovraordinati.

La variante relativa a singoli immobili concerne invece le cosiddette "destinazioni d'uso", la disciplina delle categorie d'intervento, i parametri edilizi, *etc.*: non implicando modifiche alla zonizzazione, non richiederebbe eventuali verifiche di conformità.

La Consulta, che non ritiene legittima la variante automatica previo semplice inserimento degli immobili nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni, lascia comunque impregiudicata la possibilità che, sempre in sede di inserimento dei beni nel piano, possano essere introdotte modifiche di destinazione non contrastanti con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie vigenti (es. mutamenti di destinazioni d'uso all'interno della medesima categoria funzionale).

In sostanza, quel «dispone espressamente la destinazione urbanistica» non consisterebbe in una mera ricognizione "fotografica" e "storica" della destinazione d'uso dell'immobile (es. struttura carceraria, caserma, *etc.*, variamente classificate nella pianificazione urbanistica di riferimento) ma consentirebbe di indicare, già in sede di formazione del piano, l'uso che, compatibilmente con le prescrizioni

urbanistiche ed edilizie vigenti, l'immobile potrebbe assumere anche in vista di una sua valorizzazione.

In origine, si trattava dell'aspetto-cardine dell'intera manovra, stante la rilevanza procedurale della semplificazione introdotta e l'incidenza che la stessa finiva per avere sui tempi di maturazione dei Piani di alienazione e valorizzazione immobiliare.

Dal 31 dicembre 2009<sup>58</sup> la deliberazione che dispone la destinazione urbanistica dell'immobile inserito nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni è sottoposta alle procedure previste dalle norme regionali vigenti in materia di governo del territorio ed, in particolare, a quelle relative all'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici comunali.

Un dato che sul piano meramente procedimentale aggrava - non solo in termini temporali - la pratica amministrativa, ma che tuttavia, sul piano "disciplinare", mette in luce per la prima volta importanti aspetti della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico che attengono strettamente al governo del territorio.

#### **4. L'avvio del nuovo Federalismo Demaniale**

##### ***4.1 Il federalismo fiscale e la sua attuazione***

La terza ed attuale fase del processo di evoluzione normativo-culturale ha inizio con l'emanazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, per l'adozione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, di uno o più decreti legislativi finalizzati ad assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.*

Infatti, con l'emanazione della suddetta legge-delega, si dà avvio concreto ad una parte fondamentale del processo di federalismo - che ormai dagli anni Settanta sta gradatamente mutando l'assetto istituzionale ed amministrativo del nostro Paese -, che è quella relativa al sistema fiscale.

---

<sup>58</sup> Giorno successivo alla data del deposito (30 dicembre 2009), corrispondente alla data di entrata in vigore della sentenza, come normato dall'art. 136, Cost.

L'art. 19 della legge 42/09 dà indicazioni circa il tema del patrimonio afferente a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

L'attribuzione di un patrimonio a Regioni ed Enti locali trova il suo fondamento nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione. Esso prevede l'attribuzione di un patrimonio a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane e non soltanto, quindi, alle Regioni, come nel testo previgente. Si fa notare inoltre che, rispetto alla formulazione originaria dell'art. 119, la riforma del 2001 utilizza la nozione di "patrimonio" in luogo di quella di "demanio"<sup>59</sup>.

In attuazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., l'art. 19 della legge 42/09 delega il Governo ad emettere decreti legislativi che stabiliscano i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, «nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.»

Per quanto riguarda la procedura di adozione dei decreti legislativi di attuazione, l'art. 2 della legge-delega stabilisce che essi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con gli altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti), entro ventiquattro mesi dalla data di

---

<sup>59</sup> A tal riguardo è da osservare che il testo non si conforma alla tradizionale distinzione, operata dal Codice Civile, fra beni del "demanio" e beni del "patrimonio" statale. Tuttavia tale distinzione – che secondo la dottrina sarebbe superata dall'evoluzione legislativa – non emerge dalla norma di delega. Potrebbe tuttavia sorgere il dubbio se i beni del demanio statale che venissero attribuiti a Regioni ed Enti locali lo sarebbero a titolo di demanio o di patrimonio.

entrata in vigore della legge n. 42<sup>60</sup>, richiedendo peraltro che almeno uno dei decreti legislativi attuativi sia adottato entro dodici mesi dalla stessa data.

I decreti vanno adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli schemi di provvedimento alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari ed alla apposita Commissione bicamerale istituita dall'art. 3 della legge n. 42 (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

All'art. 24 si prevede che, con specifico decreto legislativo, sia disciplinato un ordinamento transitorio, anche finanziario, speciale per la città di Roma. Tale decreto dovrà stabilire i principi generali per l'attribuzione a Roma, in virtù del suo fondamentale ruolo di capitale della Repubblica, di un proprio ed opportuno patrimonio, «nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera d).»

Il Federalismo cosiddetto “policentrico” è basato sul principio costituzionale di sussidiarietà, declinato in senso verticale. Pertanto, il patrimonio pubblico non è più concepito come patrimonio dello Stato: esso diviene ora l'insieme dei beni posseduti dai vari livelli di governo. Allo Stato devono restare solo i beni di rilevanza nazionale e simbolica.

Si fa notare l'importante passaggio culturale da una logica che ruota intorno alla titolarità del bene ad una logica che pone al centro la valorizzazione a beneficio della collettività. L'obiettivo è quello di attribuire - o forse sarebbe più opportuno dire “restituire” - i beni ai territori cui di fatto “appartengono”.

Pertanto, con l'avvio del federalismo fiscale, Comuni, Province, Città metropolitane - se e quando vedranno finalmente la luce - e Regioni, diventano titolari di un'eredità immobiliare estremamente importante, le cui immense potenzialità potranno essere tradotte in “mere positività” all'interno del capitolo patrimoniale del bilancio di ciascun

---

<sup>60</sup> Si ricorda che la legge 42/2009 è vigente dal 21 maggio 2009.

ente istituzionale oppure essere sfruttate quali presupposti per l'innescio di nuove e virtuose dinamiche di sviluppo<sup>61</sup>.

#### **4.2 Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85**

Nel rispetto dei termini della delega legislativa di cui sopra, il 28 maggio 2010 viene emanato il primo dei decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale: si tratta del provvedimento che introduce il cosiddetto "Federalismo demaniale".

Il testo legislativo, uscito dall'esame della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali con parere favorevole, recepisce una serie di indicazioni emerse proprio dal confronto con le Enti locali ed, in particolare, con ANCI e UPI.

All'art. 1 del D.Lgs. 85/10, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, si definisce l'oggetto del provvedimento: «nel rispetto della Costituzione, con le disposizioni del presente decreto legislativo e con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.»

Lo stesso articolo dispone che gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni siano tenuti ad assicurarne la massima «valorizzazione funzionale»<sup>62</sup>.

Pertanto, la *valorizzazione funzionale* diviene il criterio generale che presiede l'attribuzione dei beni. Ma cosa si intende per "valorizzazione funzionale"?

Lo stesso decreto stabilisce - al successivo art. 2 - che gli enti territoriali dispongano di ciascun bene «nell'interesse della collettività» in modo che la valorizzazione vada «a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività». A tal scopo, relativamente allo svolgimento del processo di valorizzazione, sono previsti obblighi informativi e forme partecipative a favore e da parte della collettività.

A norma sempre del medesimo articolo, lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso<sup>63</sup> a Comuni,

---

<sup>61</sup> Si veda A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, 12, pp. 1233-1238.

<sup>62</sup> Si mette in evidenza che l'articolo 19 della legge-delega n. 42, stabilendo i principi e criteri direttivi in materia di federalismo demaniale, non prevede espressamente un obbligo di "valorizzazione" dei beni del patrimonio attribuiti. L'espressione «valorizzazione funzionale» non sembra avere precedenti nella legislazione italiana. Al riguardo si ricorda che l'art. 24, comma 3, della stessa legge-delega prevede invece l'attribuzione al solo comune di Roma di competenze in ordine al concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali.

<sup>63</sup> La previsione di un'attribuzione a titolo non oneroso attua il corrispondente criterio di delega stabilito nell'articolo 19, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

Province, Città metropolitane e Regioni, sulla base dei criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale.

Nel caso di Enti locali in stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è prevista l'applicazione di una sorta di "misura di salvaguardia": tali enti, fino a quando saranno dichiarati in stato di dissesto, non avranno la possibilità di alienare i beni ad essi attribuiti, che potranno invece essere utilizzati per finalità di carattere istituzionale.

In applicazione del principio di sussidiarietà, qualora un bene non sia attribuito ad un ente territoriale di un determinato livello di governo, lo Stato può comunque procedere, sulla base delle richieste avanzate, all'attribuzione del bene medesimo ad un ente territoriale di un diverso livello di governo.

I beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in quote indivise. I singoli beni possono dunque essere attribuiti a più enti corrispondenti a diversi livelli di governo o a più enti del medesimo livello di governo o ancora in maniera mista, ad esempio a più enti del medesimo livello di governo e ad un ente di un diverso livello di governo. Devono in questi casi essere indicate le quote dei singoli enti, ma senza divisione del bene. A tale riguardo, si rileva come l'attribuzione di un medesimo bene tra più enti territoriali possa determinare criticità in ordine alla gestione del bene, anche in relazione alle scelte, evidentemente da concertare tra diversi enti, inerenti alla sua concreta valorizzazione.

I criteri con cui procedere all'attribuzione sono elencati di seguito.

a) *Sussidiarietà, adeguatezza e territorialità.* In applicazione di tali criteri, i beni sono attribuiti, considerando il loro rapporto con il territorio su cui insistono, ai Comuni, salvo che le peculiari caratteristiche del singolo bene o del gruppo di beni o esigenze di trattamento unitario ne richiedano l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni, quali livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione;

b) *Semplificazione,* prevedendosi che in applicazione di tale criterio i beni possano essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale prevede, da parte di Regioni ed enti locali, la possibilità di predisporre un Piano delle alienazioni e valorizzazioni

immobiliari, con riguardo agli immobili ritenuti non più strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali degli enti stessi. A tal fine, per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa ad un'apposita Conferenza di servizi, che opera ai sensi degli articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter* e 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica. La determinazione finale della Conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale e ne fissa i limiti e i vincoli;

c) *Capacità finanziaria*, dovendo tale criterio essere inteso come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene;

d) *Correlazione con competenze e funzioni*, intesa come connessione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene;

e) *Valorizzazione ambientale*, prevedendosi che in applicazione di tale criterio la valorizzazione del bene sia realizzata tenendo presente le caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e salvaguardare, nel contempo, i valori ambientali. Tale criterio appare conforme ai principi per la tutela e valorizzazione del paesaggio indicati nella parte terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e, in particolare, nell'art. 131 come modificato dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63 a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 367 del 2007<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Si ricorda che la Parte terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, cd. "Codice Urbani", reca la disciplina dei "beni paesaggistici". Nello specifico, l'art. 131, relativo alle disposizioni generali, prevede che la tutela del paesaggio sia volta a riconoscere, salvaguardare e recuperare i valori culturali che esso esprime e che lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali - nonché tutti i soggetti che nell'esercizio di pubbliche funzioni intervengono sul territorio nazionale - siano tenuti, qualora intervengano sul paesaggio stesso, ad assicurare la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari. Viene, quindi, specificato che la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura e i soggetti sopraindicati sono tenuti ad informare la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità. Tali principi hanno così recepito le indicazioni della Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 367 del 2007. La Corte ha chiarito che «sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla

L'art. 3 stabilisce che, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo:

a) siano trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo ed i beni del demanio idrico;

b) siano trasferiti alle Province, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, e le miniere, che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.

L'art. 3 delinea la disciplina relativa al procedimento di individuazione e attribuzione dei beni oggetto del trasferimento dallo Stato agli enti territoriali.

I beni sono individuati e attribuiti ad uno o più enti appartenenti ad uno o più livelli di governo territoriale mediante l'inserimento in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. I decreti dovranno essere adottati entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata. I D.P.C.M. in questione devono essere adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per gli affari generali e con gli altri Ministri competenti per materia. Gli elenchi di beni – singoli o in gruppo - vengono corredati da adeguati elementi informativi<sup>65</sup> e sono suscettibili di produrre effetti solo a partire dalla data di pubblicazione dei sopra indicati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nella Gazzetta Ufficiale.

Sulla base dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui sopra, le Regioni e gli enti locali che intendano acquisire i beni contenuti negli elenchi sono chiamati a presentare, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati decreti, un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio. Le specifiche finalità e modalità di utilizzazione

---

competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

<sup>65</sup> Stato giuridico, consistenza, valore economico, entrate corrispondenti e relativi costi di gestione.

del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo sono contenute in una relazione allegata alla domanda, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente.

Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale.

E' previsto che qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione, il Governo eserciti il potere sostitutivo<sup>66</sup> ai fini di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato, patrimonio "speciale" in cui confluiscono, in base ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, i beni per i quali non è stata presentata domanda alcuna di trasferimento. Tale patrimonio è affidato all'Agenzia del Demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione, che provvede alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa. Decorsi trentasei mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato, i beni per i quali non si è proceduto alla stipula degli accordi di programma ovvero dei protocolli d'intesa rientrano nella piena disponibilità dello Stato.

L'art. 4 stabilisce che, a seguito del D.P.C.M. di trasferimento, i beni demaniali e patrimoniali dello Stato - salvo talune eccezioni - entrino a far parte, con pertinenze ed accessori, del *patrimonio disponibile* degli enti pubblici territoriali; questi ultimi si faranno carico, a seguito del trasferimento, degli eventuali oneri e pesi di cui è gravato il bene.

Il regime giuridico dei beni trasferiti appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale rimane quello dettato per i beni demaniali dal Codice Civile, dal Codice della Navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza.

Tali beni pertanto rimangono, anche dopo il trasferimento, ai sensi dell'art. 823 C.C., inalienabili (con la conseguenza che qualsiasi atto di disposizione è nullo), non

---

<sup>66</sup> Ex art. 8, legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, più nota come "Legge La Loggia".

usucapibili, insuscettibili di espropriazione forzata; i medesimi beni non possono formare oggetto di diritti in favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Lo Stato, inoltre, si riserva la possibilità di ampliare ulteriormente la lista dei beni trasferiti da considerare come “demaniali” o facenti parte del patrimonio indisponibile. Tuttavia, proprio in ragione del vincolato regime giuridico, il D.P.C.M. di assegnazione deve specificamente motivare l’inclusione di alcuno dei beni trasferiti - diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico, e aeroportuale - tra quelli del demanio o del patrimonio indisponibile.

Per i beni trasferiti che restano assoggettati al regime dei beni demaniali, l’eventuale passaggio al patrimonio - cosiddetta “sdemanzializzazione” - è dichiarato dall’amministrazione dello Stato ai sensi dell’art. 829, primo comma, del Codice Civile<sup>67</sup>.

L’effetto del trasferimento dei beni si produce dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del D.P.C.M. di attribuzione.

La norma specifica, infine, che il trasferimento dei beni ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed Ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

I beni trasferiti in attuazione del presente decreto, che entrano a far parte del patrimonio disponibile di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso procedure di adozione di varianti urbanistiche, e a seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell’Agenzia del Demanio o dell’Agenzia del Territorio, secondo le rispettive competenze.

L’art. 5 individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili a richiesta di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I beni trasferibili sono i seguenti:

a) beni del demanio marittimo, e relative pertinenze, indicati dall’art. 822 C.C. e 28 del Codice della Navigazione (tale ultima disposizione in particolare fa riferimento ai seguenti beni: il lido, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell’anno comunicano liberamente col mare; i canali utilizzabili ad uso pubblico

---

<sup>67</sup> Si fa presente che su tali beni non possono essere costituiti diritti di superficie.

marittimo). Sono esclusi i beni direttamente in uso alle amministrazioni statali (quali, ad esempio, i litorali appartenenti al Ministero della Difesa);

b) beni del demanio idrico di interesse regionale e provinciale (es.: i fiumi e i laghi), e relative pertinenze, nonché opere idrauliche e di bonifica di competenza statale (art. 822 C.C.), terreni abbandonati dalle acque correnti, dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni appartenenti al demanio pubblico (art. 942 C.C.); isole e unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi o torrenti (art. 945 C.C.); alvei abbandonati di fiumi e torrenti (art. 946 C.C.); terreni comunque abbandonati derivanti da mutamenti del letto dei fiumi (art. 947 C.C.), definiti oltre che dal Codice Civile anche dalle leggi speciali di settore. Sono esclusi: i fiumi di ambito sovra regionale e i laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;

c) aeroporti di interesse regionale o locale facenti parte del demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, come definiti dall'art. 698 del Codice della Navigazione;

d) miniere, e relative pertinenze, ubicate sulla terraferma;

e) altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Il decreto reca di seguito disposizioni concernenti l'esclusione di taluni beni dalle procedure di trasferimento. In particolare, individua le tipologie e le caratteristiche dei beni non trasferibili e stabilisce la procedura per l'individuazione, da parte delle amministrazioni statali e degli altri enti interessati, e per la pubblicazione dell'elenco dei predetti beni da parte dell'Agenzia del Demanio.

Si individuano pertanto i beni che non possono essere oggetti di trasferimento, fatto salvo quanto previsto per i beni in uso al Ministero della difesa.

Si tratta, in particolare, di:

- immobili utilizzati per finalità istituzionali dalle Amministrazioni dello Stato, ivi comprese quelle ad ordinamento autonomo, dagli Enti pubblici destinatari di immobili statali in uso governativo e dalle Agenzie di cui al D.Lgs. n. 300 del 1999<sup>68</sup> e s.m.i.;
- porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore;

---

<sup>68</sup> Si ricorda che ai sensi del terzo comma dell'art. 826 del Codice Civile gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

- beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente;
- reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche;
- strade ferrate in uso;
- parchi nazionali e riserve naturali statali.

Le amministrazioni statali e gli altri enti sono chiamati a predisporre l'elenco dei beni relativamente ai quali si richiede l'esclusione dalle procedure di trasferimento, fornendone adeguata motivazione. Tale elenco deve essere trasmesso da ciascuno dei soggetti interessati, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, all'Agenzia del Demanio. Entro il predetto termine anche l'Agenzia del Demanio compilerà l'elenco dei beni esclusi. Entro i successivi quarantacinque giorni, previo parere della Conferenza Unificata, da esprimersi entro il termine di trenta giorni, l'Agenzia dovrà provvedere alla predisposizione dell'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento. Tale elenco, corredato delle motivazioni pervenute dalle singole amministrazioni o enti, sarà reso pubblico a fini notiziali.

Si prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto, con D.P.C.M., su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, siano individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni che li richiedono, in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui all'art. 14-*bis* del D.L. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e di cui all'art. 2, comma 628, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) e di cui alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente.

In sede di prima applicazione del presente decreto legislativo, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i., lo Stato provvede, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi

dell'art. 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione.

All'art. 7 il decreto stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore dello stesso, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ogni due anni su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, su richiesta di Regioni ed enti locali, possano essere attribuiti ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per nuovi trasferimenti. Gli enti territoriali interessati possono individuare e richiedere<sup>69</sup> beni che non risultano inseriti in precedenti decreti né provvedimenti dell'Agenzia del Demanio.

A norma dell'art. 8, gli enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche mediante convocazione di apposite Conferenze di servizi, coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente.

Infine, l'art. 9 dispone l'esenzione da ogni diritto e da ogni tributo dovuto sugli atti, contratti,

formalità e ogni altro adempimento necessario per l'attuazione del provvedimento in esame. La norma esclude dunque da ogni forma impositiva tutte le operazioni di trasferimento dei beni e le operazioni correlate effettuate in attuazione della disciplina in commento.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinati i criteri e i tempi per la riduzione delle risorse spettanti alle regioni e agli enti locali in misura corrispondente alla riduzione delle entrate erariali conseguente al processo di trasferimento dei beni statali. I decreti sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per gli affari regionali.

---

<sup>69</sup> Si fa notare che alle richieste presentate dagli Enti dovrà essere allegata una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale.

La disposizione in esame ha l'obiettivo di compensare - attraverso una riduzione delle risorse a favore degli enti territoriali - le minori entrate statali derivanti dalla cessione dei beni a tali enti<sup>70</sup>.

Relativamente allo stato attuale di attuazione del D.Lgs. 85/2010, nell'ambito delle attività propedeutiche all'attuazione del Federalismo Demaniale, si fa presente che l'Agenzia del Demanio, per quanto riguarda gli immobili di natura patrimoniale ritenuti suscettibili di trasferimento a Regioni ed Enti Locali ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del D.Lgs. 85/2010, ha già provveduto alla redazione dell'elenco dei beni appartenenti alla tipologia prevista dall'art. 5, comma 1, lettera e): "altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento". Tale attività costituisce un momento prodromico all'adozione di uno o più D.P.C.M., previsti dall'art. 3, comma 3, del D.Lgs. 85/2010, contenenti gli elenchi ufficiali dei beni trasferibili.

L'Agenzia ha inoltre predisposto un elenco di immobili appartenenti al patrimonio statale in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali per i quali le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli Enti pubblici destinatari di beni dello Stato in uso governativo e le Agenzie di cui al D.Lgs. 300/1999 e s.m.i. hanno richiesto, entro il termine di 90 giorni previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 85/2010, l'esclusione dal trasferimento a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni.

Non sono al momento ricompresi in detto elenco gli immobili che, nonostante risultino assegnati in uso per finalità istituzionali, non hanno ancora formato oggetto di comunicazione da parte delle Amministrazioni interessate. Resta fermo che, ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del D.Lgs. 85/2010, tale prima ricognizione può ancora essere suscettibile di modifiche ed integrazioni.

L'elenco complessivo dei beni è attualmente all'esame della Conferenza Unificata e, solo a seguito del rilascio da parte di quest'ultima del parere prescritto dal comma 3 dall'art. 5 del richiamato Decreto Legislativo, si darà avvio concreto al processo di attuazione del Federalismo demaniale.

---

<sup>70</sup> In base alla relazione tecnica, il gettito erariale potenzialmente interessato da riduzioni, in conseguenza del trasferimento dei beni, è quantificato in complessivi 189 milioni di euro, per la gran parte relativi ai canoni demaniali, stimati intorno ai 140 milioni (ulteriori 40 milioni sono relativi ai redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e altro).

La determinazione degli importi di cui dovranno essere effettivamente ridotte le risorse spettanti a regioni ed enti locali dipenderà, tuttavia, dai beni oggetto di trasferimento, quali saranno individuati nei D.P.C.M. In ogni caso, la disposizione di cui all'art. 7 del decreto garantisce la neutralità finanziaria dell'operazione di trasferimento dei beni, attraverso la rideterminazione delle risorse spettanti agli enti territoriali beneficiari.

## 5. Conclusioni

Dall'*excursus* storico sull'evoluzione del quadro normativo si deduce che i principali ostacoli al processo di valorizzazione del patrimonio pubblico in Italia sono stati di due ordini fondamentali e distinti: uno, di stampo essenzialmente culturale, riferibile alla tradizionale concezione di "intoccabilità" insita nella nozione di "bene pubblico"; l'altro, di profilo meramente amministrativo, connesso all'approccio gestionale e alla complessità delle procedure previste dalle disposizioni normative per lo più contenute in provvedimenti relativi alla materia finanziaria.

A partire dagli anni Novanta si è acquisita l'opportunistica consapevolezza che la proprietà pubblica, oltre a soddisfare i bisogni delle persone e le esigenze dell'organizzazione amministrativa, avrebbe potuto non solo essere gestita economicamente, ma soprattutto "valorizzata".

Si fa rilevare come le ragioni che hanno innescato tale inversione ideologica non siano riferibili ad una riflessione rinnovata sul tema dei patrimoni immobiliari pubblici, bensì indotte ad un'esigenza concreta e stringente quale quella del risanamento delle casse prima dello Stato e poi degli altri Enti territoriali.

In questo clima, si sono dunque moltiplicate, in modo frammentario, previsioni normative che, in deroga alle disposizioni del Codice Civile, hanno introdotto ipotesi di alienazione o commercializzazione di beni pubblici, persino appartenenti alla categoria del demanio. La proliferazione di dette previsioni derogatorie ha ridotto la sfera di applicazione delle norme codicistiche, che hanno perso centralità nella disciplina dei beni pubblici.

In alcuni casi, il Legislatore, nella foga di introdurre disposizioni di privatizzazione, ha finito per permettere la dismissione di beni ritenuti inalienabili persino dai più accesi sostenitori delle privatizzazioni stesse o ha previsto talune ipotesi di valorizzazione economica di beni senza la contestuale introduzione di adeguate garanzie per il mantenimento della loro destinazione pubblica, prevista all'interno di un disegno più globale di territorio.

E' invece opportuno che l'aspetto finanziario della valorizzazione immobiliare vada di pari passo all'aspetto di governo del territorio, quale occasione per ripensare al futuro delle città, dal punto di vista sia socio-economico sia urbanistico.

La finanza può rappresentare infatti un virtuoso strumento per la crescita urbana se correlata allo studio delle dinamiche reali del territorio.

La sentenza costituzionale n. 340/2009, pone l'accento proprio su tale rapporto: finanza-territorio.

Nell'intento di evitare taluni "errori" del passato, rappresentati dall'emanazione di norme che, di fatto, avevano condotto ad imponenti quanto fallimentari operazioni di dismissione di beni appartenenti al patrimonio pubblico, trascurandone totalmente gli effetti sul territorio, il Legislatore decide di affrontare concretamente il problema della destinazione d'uso degli immobili oggetto di alienazione e/o valorizzazione.

In passato, i beni erano addirittura alienati senza l'indicazione della nuova destinazione d'uso, perciò restava sostanzialmente in capo agli acquirenti il rischio sia connesso all'indeterminatezza dei tempi necessari per il cambio di destinazione, sia quello ancor più grave dell'incertezza relativa all'ottenimento di una destinazione conforme a quella desiderata. Ciò scoraggiava la propensione all'acquisto e, in ogni caso, deprimeva notevolmente il valore dei beni sul mercato.

In un'ottica "bassaniniana" di semplificazione amministrativa - portata, in tal caso, alle estreme conseguenze -, il Legislatore prevede, quale effetto diretto dell'atto di inserimento di un determinato bene immobile nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari - introdotto dall'art. 58 del D.L. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - il passaggio automatico del suddetto bene da una classificazione demanio/patrimonio indisponibile ad un patrimonio disponibile.

Per realizzare compiutamente il "fine economico", si prevede inoltre che il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari indichi espressamente anche la destinazione urbanistica, il più importante coefficiente di trasformazione dei valori immobiliari.

In breve, il piano opera l'introduzione di una "variante (automatica) di valorizzazione", senza prendere in considerazione alcun eventuale criterio o parametro intrinsecamente pertinente all'urbanistica.

La Corte Costituzionale giudica illegittima la procedura automatica di variante, rilevando che le scelte in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, nei fatti, più che sul campo della finanza, incidono prevalentemente sulla sfera del "governo del territorio". Un passaggio degno di nota se si considera che, sin dai primi anni Novanta, il Legislatore statale si è occupato del tema della valorizzazione immobiliare pubblica solo ed esclusivamente in ambito finanziario.

Si può pertanto ottimisticamente ipotizzare il delinearsi di un nuovo approccio ideologico nei confronti del trattamento dei beni immobili pubblici nel nostro Paese.

Un approccio che, oggi più che in passato, può trovare un esteso campo di applicazione, offerto dalle previsioni normative contenute nel decreto legislativo di attuazione del cosiddetto Federalismo Demaniale, entrato in vigore il 26 giugno 2010.

Nel suo complesso, l'operazione di attribuzione di beni immobili statali agli Enti territoriali, così come prevista dal decreto, risulta caratterizzata da due elementi fondamentali: l'applicazione del principio di sussidiarietà e lo stretto legame tra trasferimento e valorizzazione.

Diversi sono i presidi inseriti nel dispositivo allo scopo di evitare che il trasferimento dei beni si traduca in una rinnovata e surrettizia forma di privatizzazione o svendita: obbligo di allegare alla domanda di trasferimento del bene una relazione contenente un "programma di valorizzazione", intervento sostitutivo dello Stato in caso di violazione del suddetto programma, divieto di alienazione dei beni trasferiti nel caso di Enti in stato di dissesto finanziario, possibilità di alienazione degli immobili oggetto di trasferimento solo previa valorizzazione attraverso procedure di variante urbanistica e a seguito di attestazione di congruità rilasciata dall'Agenzia del Demanio o dall'Agenzia del Territorio.

Il trasferimento dei beni dallo Stato a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni consiste in un meccanismo facoltativo - ed, in alcun modo, impositivo - che legittima le diverse Amministrazioni ad inoltrare richiesta di attribuzione di un determinato bene insistente sul proprio territorio, a patto che ne garantiscano la «massima valorizzazione funzionale».

Nonostante, la "ritirata dello Stato" e la crisi della finanza pubblica abbiano determinato una visione puramente utilitaristica delle politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare, l'obiettivo fondamentale del Legislatore delegato sembra essere quello di riuscire ad avviare finalmente un processo di federalismo "della valorizzazione", e non di federalismo "dell'alienazione".

PARTE SECONDA

**VALORIZZARE IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO:  
OPZIONI, STRUMENTI E PRATICHE**

### OPZIONI. DISMISSIONE E VALORIZZAZIONE

#### 1. Premessa

In un contesto ancora dominato dallo stato di crisi economico-finanziaria globale, le Pubbliche Amministrazioni si trovano oggi a dover ridefinire la propria *mission* secondo una nuova ottica di sviluppo economico e sociale del proprio territorio: per esse diviene importante creare le condizioni di crescita per migliorare la qualità e il valore del territorio, destinare le risorse tecnico-finanziarie alla produzione di beni e servizi differenti rispetto a quelli erogati in passato, riconvertire le proprie strutture produttive, e quindi gli investimenti, non più compatibili con le finalità perseguite.

Questa evoluzione trova tuttavia significativi ostacoli, da un lato, nella riduzione generalizzata delle risorse finanziarie (diminuzione dei trasferimenti coerente con la crescente autonomia e difficoltà di individuare nuove fonti fiscali o tariffarie, dovuta prevalentemente alla condizione di crisi), dall'altro lato nelle rigidità derivanti da un quadro istituzionale ancora fortemente legato ad un modello centralistico (Patto di stabilità interno, eliminazione dell'ICI sulla prima casa).

Per le ragioni di cui sopra, la valorizzazione dei beni immobili pubblici assume oggi una posizione prioritaria e centrale all'interno dell'agenda delle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto locali.

Il patrimonio immobiliare, nella gestione amministrativa pubblica, ha sinora avuto un ruolo secondario, in quanto considerato più come passività che come "potenzialità". Tale atteggiamento è provato anche dalle resistenze manifestate dagli enti pubblici nella quantificazione stessa del proprio patrimonio immobiliare: non è raro che molte amministrazioni non dispongano di un inventario completo ed aggiornato degli immobili di proprietà, da cui deriva l'impossibilità di mettere in atto adeguate politiche di valorizzazione.

Dalla fine degli Anni Ottanta il tema si è confrontato con il mutato scenario organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni, ispirato al cosiddetto "modello aziendale", quale paradigma di riferimento per il funzionamento degli enti pubblici. Si trattava di un approccio amministrativo nuovo, che trovava il suo fondamento nella teoria secondo cui l'equilibrio economico generale del sistema può essere ottenuto

solo attraverso il raggiungimento di condizioni di equilibrio delle singole unità che lo compongono, a differenza del modello economico classico di analisi del settore pubblico, secondo cui dall'equilibrio raggiunto a livello unitario discendono vincoli per il funzionamento delle singole unità.

Questo fenomeno ha avuto conseguenze dirette sul piano gestionale:

- scarsa consapevolezza dell'importanza economica e sociale della gestione del patrimonio;
- mancanza di una visione unitaria nella gestione del patrimonio;
- mancanza di modelli cognitivi di riferimento, sui quali strutturare una visione strategica;
- scarsa attenzione al patrimonio nella rilevazione finanziaria, concentrata sul ruolo autorizzativo del bilancio preventivo e sul rispetto dei vincoli.

Nel corso degli anni Novanta, relativamente al tema della gestione dei patrimoni pubblici, l'opportunità della "finanza creativa" ha suggerito un approccio diverso, essenzialmente mirato allo sfruttamento della potenzialità finanziaria dei beni immobiliari, introducendo una fantasiosa serie di strumenti per la trasformazione della passività in fonte di reddito.

Tuttavia, ancora oggi le politiche pubbliche relative al patrimonio immobiliare variano generalmente dall'applicazione di forme di gestione limitate alla mera conservazione dei beni fino a più attive forme di "valorizzazione", finalizzate essenzialmente alla trasformazione degli immobili in "moneta".

Con il perdurare della crisi economica e finanziaria, le operazioni di "valorizzazione" del patrimonio immobiliare, cominciano ad assumere, per le Pubbliche Amministrazioni, rilevanza fondamentale, specialmente in riferimento alle seguenti motivazioni:

- permuta del patrimonio, ossia sua trasformazione in condizioni giudicate più utili per il soddisfacimento dei bisogni;
- utilizzo dei proventi della cessione del patrimonio per la realizzazione di nuovi investimenti infrastrutturali;
- riduzione, attraverso i proventi della vendita del patrimonio, dei livelli di indebitamento pubblico;
- copertura di disavanzi, dovuti a livelli della spesa corrente superiori alla ricchezza prodotta.

Il dibattito culturale più recente e gli ultimi provvedimenti normativi in materia sembra delineare una diversa concezione di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, proponendo di interpretare quest'ultimo come un complesso "attivo" di beni in grado di innescare nuovi processi di sviluppo e di investimento sul territorio.

Lo scenario che si apre dinanzi alle Pubbliche Amministrazioni è quello di una vasta e variegata gamma di alternative.

Dalla scelta strategica tra le due opzioni fondamentali, dismissione e/o valorizzazione, fino alla scelta operativa del corrispondente strumento di attuazione, tra i numerosi e diversi resi attualmente disponibili dal nostro ordinamento giuridico.

## **2. Le opzioni di "valorizzazione": dismissione e/o valorizzazione?**

Date le premesse generali appena esposte si può dire che oggi, soprattutto dopo l'avvio del processo di Federalismo Demaniale, le Amministrazioni Pubbliche siano chiamate a compiere un'importante scelta relativa al proprio patrimonio immobiliare. Una scelta che implica l'adozione di opportune politiche e strategie di valorizzazione. Una scelta che può declinarsi secondo modalità e soluzioni diverse ma che si divide, essenzialmente, tra due opzioni fondamentali: dismissione e/o valorizzazione.

Il patrimonio immobiliare di un Ente territoriale, per le sue caratteristiche prevalenti di "strumentalità" rispetto alle attività istituzionali, esige un continuo presidio sia in funzione all'evoluzione di tali attività sia in funzione alle necessità di finanziamento anche in considerazione delle normative relative al federalismo fiscale ed al Patto di Stabilità.

Gli Enti pubblici si stanno pertanto orientando verso l'impostazione di strategie di valorizzazione ed ottimizzazione economica del patrimonio immobiliare nel medio periodo e verso la valutazione di possibilità di interventi a breve scadenza che abbiano un impatto sul bilancio dell'esercizio in corso. In questo modo essi possono ottenere dei consistenti vantaggi di tipo economico e finanziario quali l'autofinanziamento degli investimenti con i proventi derivanti dalla dismissione e la riduzione dei costi di manutenzione e gestione.

L'articolazione di tali strategie non può peraltro prescindere dal riconoscimento delle eterogeneità e diversità intrinseche dei patrimoni immobiliari e deve quindi prevedere una combinazione di azioni quali ad esempio, l'alienazione dei beni non più strumentali, la valorizzazione degli immobili prima di una eventuale loro dismissione, la

definizione di un piano di dismissione coerente ad un piano di reinvestimenti e l'ottimizzazione della redditività dei beni "da reddito".

Nel più ampio processo di dismissione e/o valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico si inquadrano, a seconda delle caratteristiche degli *asset* e delle esigenze dell'Ente proprietario, gli strumenti di seguito illustrati, distinti - appunto - per obiettivo fondamentale: dismissione o valorizzazione.

### **3. La dismissione**

La dismissione - considerata comunque una "forma atipica" di valorizzazione - può essere attuata come alienazione *sic et simpliciter* oppure all'interno di ben più complesse procedure (appalto congiunto alla dismissione, *project financing*, *etc.*)

La normativa che concerne in via generale la dismissione di beni pubblici può essere come di seguito sintetizzata:

1. per quanto concerne i beni di proprietà dello Stato, l'art. 2, comma 3, della legge 24 dicembre 1908, n. 783 e successive modificazioni, recante *Unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato* prevede la vendita dei beni pubblici mediante pubblici incanti sulla base del valore di stima;

2. per quanto concerne i beni pubblici di proprietà degli Enti locali, l'art. 12 del D.Lgs. 127/1997 prevede la possibilità di procedere ad alienazioni in deroga alla citata L. 783/1908, fermo restando il rispetto di criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'Ente interessato.

In merito alla deroga relativa alla L. 783/1908 occorre tenere in considerazione due aspetti. In primo luogo, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'ampiezza della deroga in questione trovi giustificazione proprio nell'esigenza di procedere con la massima celerità alla definizione dei provvedimenti concernenti l'alienazione dei beni, onde consentire il risanamento dei bilanci degli Enti locali<sup>71</sup>. In secondo luogo, la cessione di beni pubblici a valori inferiori a quelli di mercato può determinare l'insorgere di una responsabilità erariale.

Accanto alla normativa generale, vi sono inoltre previsioni "speciali" concernenti alcune ipotesi e modalità di dismissione, quali, ad esempio:

---

<sup>71</sup> Cons. di Stato, Sez. V, sent. 13 luglio 2006, n. 4418.

- l'art. 255 del TUEL per i Comuni in dissesto prevede che ai fini dell'alienazione dei beni immobili possono essere affidati incarichi a società di intermediazione immobiliare, anche appositamente costituite;

- il D.L. 351/01 (c.c.m. dalla legge 410/01) prevede la dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici mediante "cartolarizzazione" con la costituzione di apposite società. Sono dettate norme peculiari per la dismissione degli immobili residenziali;

- la Legge finanziaria 2003 (L. 289/2002), art. 84, riprende la disciplina della cartolarizzazione di cui al 351/01, applicandola agli Enti locali.

Vi sono inoltre previsioni "speciali" concernenti alcune ipotesi e modalità di dismissione all'interno di procedure "complesse", quali ad esempio:

- l'art. 53, comma 6, del Codice dei Contratti Pubblici prevede la possibilità di pagare il prezzo dell'appalto mediante il trasferimento della proprietà di beni appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice. Possono essere oggetto di trasferimento anche i beni elencati nei piani di dismissione, purché il bando non sia stato ancora pubblicato o abbia dato esito negativo;

- l'art. 143, comma 5, del Codice dei Contratti Pubblici prevede la possibilità di pagare l'eventuale prezzo della concessione mediante la cessione in proprietà di beni appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice. Si applica anche in questo caso il comma 6 dell'art. 53;

- l'art. 4 del D.L. 351/01 prevede che i beni immobili a uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali possano essere trasferiti o conferiti a fondi comuni di investimento;

- il comma 8 dell'art. 58 del D.L. 112/2008 convertito con modificazioni in L. 133/2008 prevede che anche gli Enti locali possano conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli art. 4 e seguenti del D.L. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

La dismissione può concretizzarsi in forme di alienazione diretta (vendita con procedura ad evidenza pubblica o mediante trattativa privata) o indiretta (attraverso moduli finanziari intermedi, quali Fondi immobiliari a distribuzione, Cartolarizzazioni immobiliari, *Leasing* immobiliare, *Sale and lease back*, *Spin-off* immobiliari, Società di

Trasformazione Urbana - STU), oppure ancora rappresentare una fase propedeutica alla “valorizzazione” vera e propria del bene.

### **3.1 L'alienazione diretta**

L'alienazione “diretta” di beni immobili pubblici può avvenire attraverso procedura ad evidenza pubblica oppure a mezzo di trattativa privata.

La Legge finanziaria 2010, legge n. 191 del 2009, art. 1, comma 223, ha autorizzato l'Agenzia del Demanio ad effettuare procedure di alienazione di determinate categorie di immobili statali mediante trattativa privata, nei casi in cui il valore unitario o complessivo del bene non sia superiore ad euro 400.000,00, ovvero mediante asta pubblica o invito pubblico ad offrire, nei casi in cui il valore unitario o complessivo del bene risulti superiore ad euro 400.000,00.

La legge n. 127 del 1997, in materia di snellimento delle procedure amministrative, ha stabilito, all'art. 12, che i comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile.

### **3.2 L'alienazione indiretta**

L'alienazione “indiretta” del patrimonio immobiliare pubblico consiste in una procedura di vendita che passa attraverso operazioni finanziarie intermedie. Tali operazioni sono attuate per mezzo di specifici strumenti, non tutti afferenti al campo della finanza immobiliare. Tali strumenti compongono attualmente una gamma piuttosto varia ed ampia.

Segue una panoramica della strumentazione finora più utilizzata.

#### **3.2.1 Fondo immobiliare a distribuzione**

Il fondo immobiliare a distribuzione (dei proventi) è uno strumento finanziario che gestisce un patrimonio immobiliare in via indiretta attraverso l'assunzione di partecipazioni in società immobiliari, cosiddette Società di Gestione Risparmio (SGR). Per essere definito tale, un fondo deve investire in immobili almeno i due terzi del valore complessivo del fondo. I fondi immobiliari di diritto italiano sono solitamente “chiusi”, cioè prevedono il diritto al rimborso delle quote ai partecipanti solo a scadenze predeterminate proprio per la scarsa liquidità dell'oggetto di investimento.

Pertanto, devono opportunamente assumere la forma chiusa, tra gli altri, i fondi che investono esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

Con il decreto-legge n. 351 del 2001 e il decreto ministeriale n. 47 del 2003 è stata introdotta la possibilità di emissioni successive di quote e di rimborsi anticipati per aumentare la liquidabilità di questo strumento finanziario.

La classificazione “a distribuzione” deriva dalla politica di distribuzione dei dividendi: la caratteristica di tale fondo è che le plusvalenze eventualmente realizzate grazie alle cessioni immobiliari o derivanti dalla redditività del fondo vengono, totalmente o parzialmente, distribuite ai sottoscrittori con cadenza periodica.

### 3.2.2 Cartolarizzazione immobiliare

La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria intesa a consentire la conversione di attività non agevolmente negoziabili, quali gli immobili di proprietà pubblica, in strumenti finanziari più facilmente collocabili sui mercati.

L'operazione finanziaria consiste nella cessione di immobili ad una società esterna - generalmente una società a responsabilità limitata (S.r.l.) - che provvede ad una gestione professionale dei beni o ad una loro conversione in titoli obbligazionari.

In una operazione di cartolarizzazione il proprietario di un portafoglio di immobili, detto “cedente” (o *originator*), ne trasferisce la proprietà a un soggetto esterno, generalmente ad una società cosiddetta “veicolo” appositamente costituita (*Special Purpose Vehicle* o *SPV*). Il patrimonio acquisito, separato da quello della società-veicolo e da quello di altre operazioni, garantisce i portatori dei titoli, i soggetti concedenti i finanziamenti e ogni altro creditore.

La società-veicolo, per finanziare l'acquisto del patrimonio immobiliare, emette sul mercato obbligazioni, denominate *Asset backed securities (ABS)*. Tali obbligazioni, garantite dal valore del patrimonio immobiliare ricevuto e dal flusso di incassi attesi derivanti dalla vendita degli immobili cartolarizzati, sono collocate, tramite una o più banche di investimento, presso investitori finali. Per le obbligazioni la classe di rischio è ufficializzata da un *rating* formulato da un'agenzia internazionale.



Per ridurre il costo degli interessi corrisposti dalle *ABS*, la *SPV* può intervenire sul livello di rischio dell'emissione attraverso tecniche di supporto del merito di credito (*credit enhancement*) che possono essere interne: emissione *multi-tranches* segmentazione delle emissioni di *ABS* in varie categorie con diversi livelli di *seniority*, in modo tale che i titoli più *senior* abbiano priorità nel rimborso e ottengano quindi un *rating* superiore, riducendo il costo finanziario complessivo dell'operazione; strutturazione dell'operazione in modo tale che il valore globale del portafoglio di attività cartolarizzate sia superiore all'ammontare complessivo degli *ABS* emessi (*over-collateralization*), creando quindi una riserva in grado di assorbire eventuali riduzioni di valore o ritardi del flusso di distribuzione dei risultati della valorizzazione; o esterne: costituzione di una garanzia assicurativa a favore della *SPV* contro il rischio di mancato pagamento dei risultati attesi dal processo di valorizzazione; prestazione di lettere di credito o di altre garanzie bancarie rilasciate da terzi per far fronte a eventuali ritardi o a momentanee crisi di liquidità della *SPV* che emette gli *ABS*.

Si segnala che l'emissione *multi-tranches* e l'*over-collateralization* comportano una significativa riduzione delle risorse che possono essere rese disponibili per il Comune dall'operazione. La costituzione di una garanzia assicurativa comporta, invece, un costo rilevante e proporzionale al livello di rischio del portafoglio di attività cedute. La prestazione di garanzie da parte di terzi (nel caso in esame anche da parte del Comune) comporta un costo indiretto significativo, anche se di più difficile quantificazione.

La società-veicolo versa l'importo raccolto attraverso tali operazioni, a titolo di "prezzo iniziale", agli enti che hanno ceduto gli immobili.

La stessa effettua la vendita degli immobili, che continuano ad essere gestiti dagli enti *ex* proprietari. I flussi derivanti dalla gestione e dalla vendita degli immobili sono utilizzati per il rimborso dei titoli e per il pagamento degli interessi, oltre che per gli oneri accessori, commissioni e altri costi.

A conclusione dell'operazione, la società-veicolo versa al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'eventuale e residua differenza di prezzo, il cosiddetto "prezzo differito" di vendita, che determina il successo o il fallimento dell'operazione.

### 3.2.3 *Leasing immobiliare*

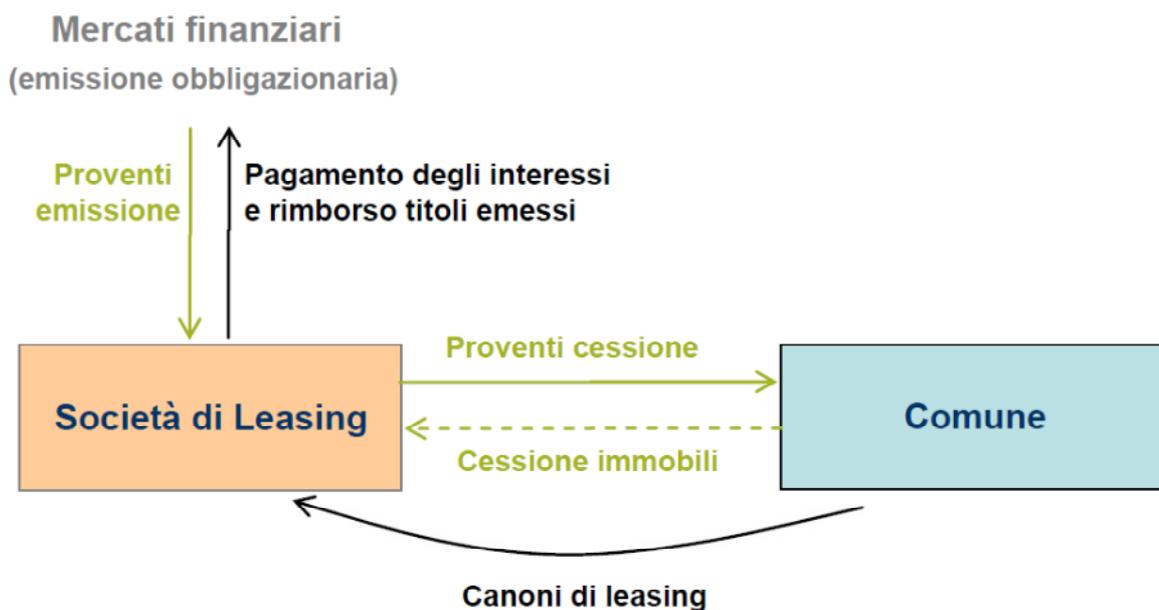
Il *leasing* immobiliare è un contratto di *leasing* finanziario che ha per oggetto un bene immobile, di cui il locatario ottiene la disponibilità contro il pagamento di un canone tipicamente con la facoltà di riscattare la proprietà alla scadenza del contratto (a un prezzo prestabilito). Nel *leasing* immobiliare è particolarmente accentuato il carattere finanziario dell'operazione, in quanto il locatore finanzia interamente il costo dell'immobile, mentre il locatario è obbligato a pagare i canoni e a sostenere tutte le spese relative all'immobile (manutenzione ordinaria e straordinaria, assicurazione, imposte e tasse) per l'intero periodo del contratto di *leasing*. La durata minima del contratto è di circa 8 anni e sono possibili scadenze più lunghe.

Dal 2007, i committenti tenuti all'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici possono utilizzare lo strumento della locazione finanziaria nella realizzazione, acquisizione e completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità<sup>72</sup>. Si può dire che tale previsione promuova l'utilizzo del *leasing* finanziario da parte soprattutto degli Enti locali. Il Comune può, infatti, ricorrere ad un'operazione di *leasing* immobiliare per immobili strumentali dei quali intende mantenere l'utilizzo, cedendoli a una società di *leasing* che, a sua volta, li darebbe in locazione al Comune stesso, a fronte della corresponsione di un canone. La società di *leasing* finanzierebbe l'acquisto emettendo obbligazioni, dove - come nel caso dell'operazione di cartolarizzazione - il rendimento dei titoli emessi<sup>73</sup> è funzione del *rating* ottenuto dal flusso dei canoni futuri e pertanto del livello di rischiosità percepito dal mercato.

---

<sup>72</sup> Previsione contenuta all'art. 1, commi 907-914 della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007).

<sup>73</sup> Tasso di interesse pagato sull'operazione di cartolarizzazione.



### 3.2.4 Sale and lease back

Il *sale and lease-back*, o semplicemente *lease-back*, è una particolare forma di finanziamento che consiste in un contratto di vendita di un bene stipulato tra il soggetto che lo possiede e l'istituzione finanziaria (impresa di *leasing*) che contestualmente lo assegna in locazione finanziaria (o *leasing* finanziario) al cedente; il cedente pertanto si trasforma da proprietario del bene ad utilizzatore. Come in tutti i contratti di *leasing*, anche nel contratto di *lease-back* l'utilizzatore ha la possibilità di riscattare il bene al termine del contratto di locazione, cosiddetto "diritto d'opzione d'acquisto".

Il *lease-back* consente all'alienante di liberare capitali altrimenti immobilizzati, ottenendo liquidità pur conservandone l'utilizzo contro la corresponsione all'istituto erogante il *leasing* dei canoni mensili.

Il *sale and lease back* immobiliare è lo strumento di locazione finanziaria che, più di ogni altro, ha attraversato in modo controverso la storia del *leasing* italiano. Nei primi anni Ottanta si erano messe in piedi una serie di operazioni particolarmente "creative" - rispetto all'originario modello anglosassone - che avevano dato seguito a perdite economiche, contenziosi e provvedimenti esecutivi. Infatti, l'istituto del *sale and lease back* immobiliare, giunto in Italia, nel giro di qualche anno, era finito sotto l'esame dei giudici, che ne avevano rilevato l'incompatibilità con il divieto di patto commissorio, con conseguenti dichiarazioni di nullità del contratto, e del Servizio

Centrale degli Ispettori Tributarî (Se.C.I.T.), che aveva giudicato lo strumento stesso quale l'equivalente di un mutuo garantito dal trasferimento temporaneo del bene con relativa ripresa fiscale e, pertanto, era arrivato a bandirne l'utilizzo.

In anni piú recenti, il *lease back*, pur essendo una forma contrattuale "atipica", viene rivalutato dalla stessa giurisprudenza con alcune sentenze favorevoli che, in determinati casi, si oppongono alle vecchie tesi delle autorità fiscali. Un passo decisivo è rappresentato da una sentenza della Corte di Cassazione presso cui, nel maggio del 1998, viene rigettata l'impostazione degli ispettori tributarî e affermata la piena legittimità del *lease back*. Il Se.C.I.T. stesso riconoscerà il nuovo e autorevole orientamento, invitando gli uffici delle imposte a desistere sulle controversie legate alle deducibilità dei canoni, alla detraibilità dell'Iva sul prezzo d'acquisto del bene oggetto del contratto e sull'assoggettabilità all' Iva dello stesso.

### 3.2.5 Spin-off immobiliare

Lo *spin-off*<sup>74</sup> immobiliare è una tipologia complessa di operazioni che permette ad un'amministrazione proprietaria di un determinato portafoglio immobiliare di "scorporare" e liquidare parte di esso, vedendolo ad un'altra entità giuridica - una società - di proprietà della stessa amministrazione. I titoli di questa nuova società verranno distribuiti agli azionisti della società originaria.

Il vantaggio dello *spin-off* immobiliare è sostanzialmente quello di restituire liquidità ad un ente pubblico che non gode di un vantaggio reale nel mantenimento della proprietà di un determinato bene immobilizzato all'interno del proprio portafoglio immobiliare e che, pertanto, preferisce usufruire della liquidità derivante dall'alienazione di tale bene per effettuare nuovi investimenti.

Per gli immobili strumentali - di cui si può mantenere la disponibilità - la concentrazione di cespiti immobiliari in soggetti giuridici separati può essere il presupposto per una migliore gestione degli adempimenti amministrativi e dei servizi accessori (ad esempio, le manutenzioni).

La separazione societaria consente di controllare in modo piú diretto ed immediato la gestione degli immobili e di misurare i risultati del capitale investito, obiettivi, questi, in teoria perseguibili anche con una opportuna riorganizzazione interna delle risorse, ma in realtà piú facilmente raggiungibili attraverso un veicolo avente conti propri, nonché un autonomo organo amministrativo.

---

<sup>74</sup> Locuzione anglosassone usata per indicare un'operazione di "scorporazione di beni".

Sono utilmente scorporabili immobili non strumentali, i quali per dimensioni, ubicazione, vincoli urbanistici o di altra natura, necessitano di interventi di ristrutturazione e/o riconversione prima di essere venduti o diversamente utilizzati. Ma l'operazione può essere opportuna anche nei casi in cui gli immobili siano dati in affitto e ci si proponga di migliorare la redditività della gestione.

In tale prospettiva, la creazione di un soggetto giuridico distinto può consentire di perfezionare accordi di natura societaria con operatori privati specializzati nelle diverse aree di attività in cui si articola la valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Per rendere conveniente un'operazione di "scorporo" occorre comunque che l'entità complessiva degli immobili da trasferire raggiunga una soglia tale da giustificare l'impiego di soluzioni più sofisticate e complesse rispetto ad una semplice vendita di cespiti, eventualmente accompagnata da contratti di locazione per il caso in cui si intenda mantenere la disponibilità dell'immobile.

Dal punto di vista giuridico, al di là del carattere sostanzialmente innovativo dell'operazione, lo *spin-off* si realizza facendo ricorso agli strumenti della normativa di diritto comune, relativi alla costituzione di società ed al conferimento di beni. Ma quali regole presidono alla eventuale scelta di soci privati nella società partecipata dall'Ente locale? Esso dovrà attivare una procedura di gara attraverso la quale individuare il *partner* privato, di maggioranza o di minoranza, che acquisisca le quote della società. E' pacifico, infatti, alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale che la scelta del socio privato di una società a partecipazione pubblica debba seguire una procedura ad evidenza pubblica.

### 3.2.6 Società di Trasformazione Urbana (STU)

Le Società di Trasformazione Urbana<sup>75</sup> - comunemente indicate con l'acronimo STU -, la cui costituzione è prevista dall'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, sono organismi societari, destinati ad assumere la veste di Società per azioni (S.p.a.), secondo una precisa configurazione dettata dalla medesima normativa di riferimento, che possono operare in termini di massima efficienza su aree o su complessi di immobiliari per i quali il Comune ritenga opportuna

---

<sup>75</sup> Istituto introdotto, per la prima volta, dall'art. 17 della cosiddetta Legge "Bassanini-*bis*", n. 127 del 1997.

una gestione coordinata delle iniziative in ordine alla loro valorizzazione o alla complessiva riqualificazione.

Della società possono essere chiamati a far parte soggetti pubblici (se interessati dagli interventi) e privati, nell'ambito di un quadro di capitale opportunamente suddiviso: con i primi devono essere definiti specifici accordi preliminari, mentre i secondi devono essere selezionati con procedure ad evidenza pubblica.

L'Amministrazione non può peraltro semplicemente aderire alla proposta di una Società privata per la costituzione di una Società di Trasformazione Urbana, individuando la proponente quale socio privato della stessa STU, ma deve provvedere alla scelta del socio privato con gara, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 120 del TUEL e dai principi dell'ordinamento statale e comunitario.

Il "peso" della norma è sottolineato da un'importante sentenza del giudice amministrativo<sup>76</sup>, che confuta la tesi a suo tempo espressa dalla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 622/2000, affermando che l'associazione alla STU dei proprietari di aree strategiche interessate dall'intervento, selezionati a trattativa privata, non può prefigurarsi come presupposto per derogare al principio generale.

Riguardo agli elementi che possano essere poi ricondotti al quadro generale di attività della STU, la suddetta sentenza evidenzia come la qualificazione della particolare società sia desumibile dall'oggetto sociale; in ogni caso essa si configurerà come una società mista.

Di particolare interesse risultano anche le indicazioni giurisprudenziali che suggeriscono come la qualità di socio promotore ed egemone di una STU non presupponga una particolare vocazione specialistica, ma solo una qualche forma di interesse alle attività che saranno svolte in concreto dalla istituenda STU. Pertanto, può ritenersi legittimata a partecipare come socio di una STU una società avente ad oggetto sociale attività solo latamente riconducibili al nuovo soggetto, se interessata al complesso di interventi come "fruitore" dell'area o degli immobili, quindi su un piano sostanzialmente paritario rispetto a società che operano nel settore immobiliare e delle costruzioni.

La costituzione delle Società di Trasformazione Urbana può enuclearsi come opportunità significativa per l'attuazione di operazione di recupero e riqualificazione urbana.

Il processo comporta, fondamentalmente, le seguenti fasi:

---

<sup>76</sup> TAR Umbria, sent. 17 dicembre 2003, n. 987.

- a) definizione delle aree/immobili oggetto dell'intervento;
- b) individuazione di ulteriori soggetti pubblici coinvolgibili (Provincia, Città metropolitana, Regione, *etc.*), da formalizzare con appositi accordi;
- c) individuazione dei partner privati mediante gara ad evidenza pubblica;
- d) ripartizione delle quote di capitale tra le parti pubbliche ed i soci privati;
- e) definizione del programma di sviluppo;
- f) stesura degli atti societari e della convenzione volta a disciplinare i rapporti tra l'Amministrazione e la Società;
- g) acquisizione delle aree/immobili da parte della STU, anche a titolo concessorio;
- h) trasformazione e/o riqualificazione delle aree/immobili;
- i) immissione sul mercato delle aree/immobili.

Con il D.L. 269/03, convertito in legge 326/03, art. 30, il Legislatore è intervenuto a disciplinare una fattispecie di "valorizzazione" degli immobili di proprietà dello Stato attraverso operazioni di carattere societario. Il provvedimento normativo ha previsto la costituzione di specifiche Società di Trasformazione Urbana aventi la finalità della «valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato».

Tale norma ha previsto la possibilità che l'Agenzia del Demanio, con l'eventuale partecipazione di comuni, province e regioni, costituisca Società di Trasformazione Urbana, diverse da quelle dell'art. 120 del TUEL, cui sono conferiti ovvero attribuiti in concessione singoli beni immobili o compendi immobiliari di proprietà dello Stato. Gli azionisti privati devono, anche in tal caso, essere individuati tramite procedure ad evidenza pubblica.

#### **4. La valorizzazione**

L'art. 3-bis del D.L. 351/2001, introdotto dal D.L. 112/2008, prevede la possibilità di valorizzare i beni immobili mediante locazione o concessione a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a 50 anni, ai fini della 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.

La suddetta norma è richiamata dal comma 6 dell'art. 58 della legge 133/2008, di conversione del D.L. 112/2008, che ne estende l'applicabilità anche agli Enti locali.

L'art. 143 D.Lgs. 163/2006, Codice dei Contratti Pubblici, prevede che, in caso di concessione di lavori pubblici, l'eventuale prezzo possa anche essere costituito dal riconoscimento di diritti di godimento in favore del privato su beni di proprietà dell'Amministrazione concedente o su beni che non assolvano più a funzioni pubbliche. Può trattarsi non solo di beni inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici, di cui all'art. 128, comma 4 dello stesso Codice, ma anche dei beni inseriti in piani di dismissione, purché i bandi relativi non siano stati ancora pubblicati o siano andati deserti.

Con la valorizzazione vera e propria, il bene viene valorizzato ma non dismesso.

Come per le operazioni di dismissione, anche le operazioni di valorizzazione possono essere a sé stante oppure inserite in un quadro di intervento più ampio.

Esistono pertanto diverse tipologie di valorizzazione, alternative rispetto alle ipotesi di dismissione, che presuppongono il permanere dei titoli di proprietà dei beni immobiliari in capo alle rispettive Pubbliche Amministrazioni.

Tipologie diverse di valorizzazione che possono essere attuate attraverso forme di gestione diretta ovvero, più comunemente, "semi-diretta" (*Global service*) o indiretta (attraverso moduli finanziari intermedi, quali Concessioni o *Project Finance*, Concessioni di valorizzazione, Società immobiliari, Società di Investimento Immobiliare Quotate - SIIQ, Fondi immobiliare ad apporto, *Trust*).

#### **4.1 La valorizzazione diretta o "semi-diretta"**

Valorizzare comporta, nella maggior parte dei casi, investire preventivamente. L'investimento a cui si fa riferimento non riguarda soltanto capitali ma anche disponibilità di risorse specialistiche per lo svolgimento di specifiche attività connesse alla gestione del progetto di valorizzazione.

Attualmente, le Pubbliche Amministrazioni versano in uno stato di crisi non solo finanziario che, nella maggior parte dei casi, non consente loro di sostenere il "prezzo" della valorizzazione. Ecco perché, il più delle volte, le PP.AA. si trovano costrette a scegliere forme di valorizzazione per così dire "semi-diretta", facendo ricorso alla cosiddetta "esternalizzazione".

L'esternalizzazione o *outsourcing*<sup>77</sup> consente alle amministrazioni pubbliche di svolgere specifiche fasi del processo di valorizzazione immobiliare mediante il ricorso a soggetti esterni specializzati, continuando a mantenere però la proprietà e l'utilizzo dei beni.

In taluni casi, la P.A. che esternalizza (*outsourcee*) dipende totalmente dal sub-fornitore (*outsourcer*) per l'approvvigionamento, perché non è, o non è più, in grado di svolgere da sé l'attività oggetto di contrattazione.

In altri casi, l'*outsourcing* si riferisce a situazioni in cui una Pubblica Amministrazione instaura una relazione bilaterale con un soggetto terzo per lo svolgimento di attività che richiedono *asset* specifici, e dunque infungibili.

In entrambi i casi comunque, l'*outsourcing* implica una qualche forma di stabilità del rapporto di "collaborazione" tra la P.A. ed il terzista.

Talvolta una Pubblica Amministrazione può anche decidere di ricorrere al mercato per l'approvvigionamento di beni e/o servizi "intermedi". Il crescente ricorso al mercato per lo svolgimento di servizi collaterali alla pratica amministrativa è visto, nel quadro del processo di "aziendalizzazione" che ha coinvolto le Pubbliche Amministrazioni, come l'elemento più caratterizzante della strategia amministrativa messa in atto negli ultimi venti anni.

#### 4.1.1 *Global service*

Una delle principali forme contrattuali finalizzate alla pratica dell'*outsourcing* è senza dubbio rappresentata dal *global service*, gestione manageriale di tutte le attività necessarie per la programmazione, l'esecuzione e il monitoraggio di interventi di varia natura su beni immobili.

Trattandosi di un contratto molto particolare e complesso si rende necessario effettuare qualche considerazione.

La definizione di *global service* si trova nella norma UNI 10685 del 1998 che fornisce i criteri per la stesura di un «contratto di manutenzione basato sui risultati (*global service*)» definito come «contratto riferito ad una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione con piena responsabilità sui risultati da parte dell'assuntore».

Dalla definizione si può certamente comprendere che mediante tale contratto le parti hanno notevoli vantaggi: da una parte, il committente affida ad un imprenditore,

---

<sup>77</sup> Termine anglosassone traducibile letteralmente con la locuzione "approvvigionamento esterno".

per un certo periodo di tempo ben definito, la manutenzione di un bene al fine di mantenerlo nello stato di conservazione concordato, ottenerne la disponibilità a produrre o svolgere il servizio richiesto nonché ricevere proposte di migliorie per ridurre il costo del servizio e migliorare le caratteristiche tecniche del bene; dall'altra, l'imprenditore è responsabile delle scelte di progetto, di pianificazione, di direzione e di esecuzione delle attività manutentive ed è tenuto a fornire al committente tutta la documentazione necessaria per consentire a quest'ultimo di continuare ad avere la conoscenza storica e tecnico-economica del bene nonché di verificare se l'imprenditore ha operato nel rispetto del contratto e quindi del capitolato.

Visto che nel contratto di *global service* una buona parte delle prestazioni è rappresentata da attività di manutenzione è opportuno ricordare che la norma UNI 9910 definisce la manutenzione come la «combinazione di tutte le azioni tecniche ed amministrative incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare una entità in uno stato in cui possa eseguire la funzione richiesta»<sup>78</sup>. Da ciò si desume che non si tratta della realizzazione di un'opera ma di una serie di attività di varia natura quali: redigere un'anagrafe dei beni, monitoraggio, progettazione, programmazione, analisi di dati, esecuzione di interventi, servizi e forniture, *etc.*

Ma la manutenzione rappresenta solo una parte delle attività oggetto di un contratto di *global service* e forse neppure la più importante in quanto assumono grande rilievo altri elementi quali: la conoscenza anagrafica degli oggetti su cui si opera, il rapporto col cittadino-utente, una corretta gestione delle informazioni ed il monitoraggio per evitare pericoli alla pubblica incolumità.

La Pubblica Amministrazione impiega sempre maggiormente tale forma gestionale in quanto appare particolarmente rispondente alle esigenze connesse ad una efficiente *management* del patrimonio immobiliare, con il vantaggio di consentire un risparmio di risorse sia umane che economiche.

---

<sup>78</sup> E' tuttavia necessario distinguere tra manutenzione *ordinaria* (finalizzata a mantenere l'efficienza originaria del bene mediante interventi di modesta entità quali riparazioni, sostituzioni di finiture, mantenimento in funzione dei diversi impianti elettrici, idraulici, *etc.*) e manutenzione *straordinaria* (relativa agli interventi di entità più rilevante necessari per rinnovare e sostituire componenti anche strutturali degli edifici e degli impianti). Nell'ambito della manutenzione ordinaria si distinguono la manutenzione *riparativa* non programmabile (rivolta alla sistemazione di anomalie impreviste che emergono nel ciclo economico del bene ed alla conservazione delle condizioni presenti all'inizio del contratto; al suo interno si possono far rientrare le prestazioni di pronto intervento per fronteggiare situazioni di emergenza e garantire la continuità del servizio), la manutenzione *programmata o preventiva* (rivolta alla conservazione ed al prolungamento della vita e funzionamento del bene sulla base di una serie di interventi finalizzati alla prevenzione dell'insorgere di anomalie) e la manutenzione *su richiesta* (comprendente interventi non previsti contrattualmente ma richiesti dal committente durante lo svolgimento del contratto).

Normalmente, infatti, le amministrazioni che hanno già adottato tale forma gestionale nel contratto, accanto all'attività manutentiva, hanno previsto la prestazione di ulteriori servizi funzionali alla realizzazione di un sistema integrato di gestione tecnica del patrimonio immobiliare.

Con questo tipo di contratto si perseguono due obiettivi fondamentali. Da un lato, l'efficienza del servizio di manutenzione ed il risparmio nei costi a vantaggio dell'intera collettività; la rapidità e la migliore qualità degli interventi, nonché le economie di scala ed i risparmi di spesa che possono essere conseguiti nel medio/lungo periodo grazie ad una efficiente gestione imprenditoriale dei servizi coinvolti ed alla marcata responsabilizzazione dell'imprenditore che assume il contratto in ordine al raggiungimento dei risultati programmati. Dall'altro, i veri benefici conseguibili da una gestione in *global service* del patrimonio risiedono in una gestione decisamente volta al soddisfacimento del cittadino-utente piuttosto che alla mera esecuzione dei lavori ed in una efficace programmazione delle manutenzioni: si passa dal rincorrere le emergenze alla programmazione degli interventi, con chiari vantaggi in termini di maggiore certezza nella previsione di spesa e di rapidità delle risposte alle esigenze manutentive.

Sotto diversi punti di vista la gestione in *global service* rappresenta un esempio di partenariato tra pubblico e privato ove ognuna delle due parti pone in essere le attività in cui riesce al meglio: la Pubblica Amministrazione-committente svolge le funzioni di impulso, supervisione e controllo della qualità del servizio mentre l'imprenditore-esecutore svolge le funzioni di progettazione, programmazione, organizzazione ed esecuzione degli interventi.

## **4.2 La valorizzazione indiretta**

La valorizzazione indiretta del patrimonio immobiliare pubblico si realizza attraverso forme di gestione affidate a soggetti terzi, in virtù di sofisticati strumenti di finanza immobiliare, alcuni dei quali mutuati dalla scena internazionale, come nel caso della francese *Société d'économie mixte* o dell'anglosassone *Trust*.

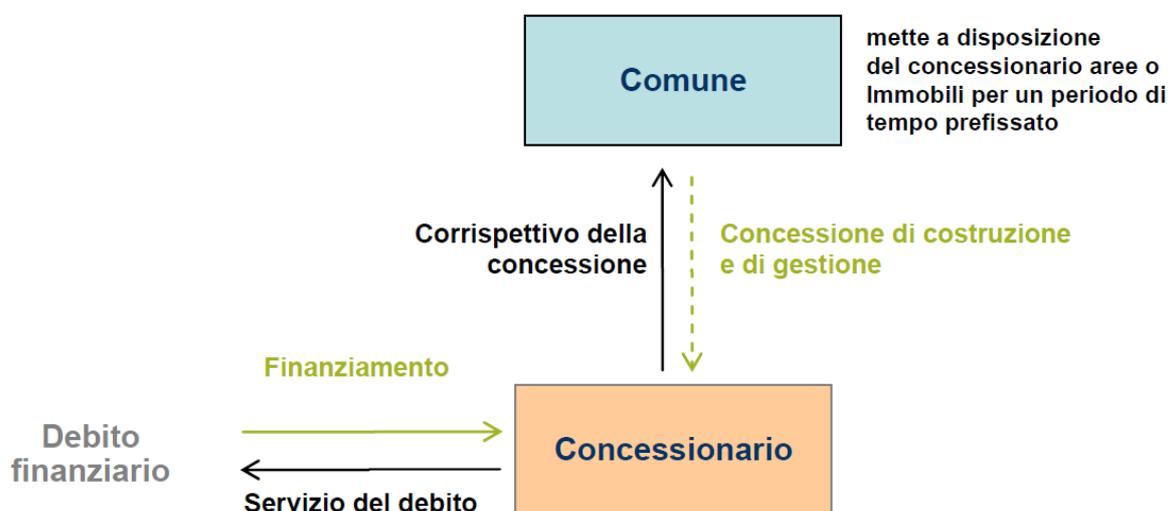
### **4.2.1 Concessione o Project Finance**

Agli strumenti riconducibili essenzialmente alle norme recate dal decreto-legge n. 351/01, si deve altresì aggiungere lo strumento delle concessioni a canone ordinario o

a canone agevolato previsto del "Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato"<sup>79</sup>.

Nell'ambito del processo di valorizzazione del proprio portafoglio immobiliare, un'amministrazione locale potrebbe decidere di utilizzare la tecnica del *project finance*<sup>80</sup> per promuovere la realizzazione - su terreni di proprietà - di nuovi immobili da dare in locazione.

Lo schema della concessione o del *project finance* pone al centro del modello il concessionario che provvede alla realizzazione degli immobili e alla loro conduzione in regime di concessione. Il Comune, concedente, provvede all'individuazione delle aree, alla loro acquisizione e al completamento dell'*iter* urbanistico necessario. Le aree vengono quindi affidate al concessionario individuato mediante gara, in concessione d'uso o in diritto di superficie. Il concessionario finanzia la realizzazione delle opere con un *mix* di mezzi propri e di debito finanziario, e provvede alla loro gestione incassandone i canoni di locazione per la durata della concessione. Al termine di questo periodo le aree e gli immobili tornano nella piena disponibilità del Comune.



#### 4.2.2 Concessione di valorizzazione

La Legge Finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006) ha introdotto, con il comma 259 dell'art. 1, un nuovo articolo 3-*bis* nel D.L. n. 351 del 2001, prevedendo la possibilità di concedere o locare a terzi i beni immobili individuati ai sensi dell'art. 1 del D.L. 351/01.

<sup>79</sup> D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296.

<sup>80</sup> La cui disciplina è contenuta all'art. 153 del D.Lgs. n. 63/2006, così come modificato dal D.Lgs n. 152/2008, noto come "terzo decreto correttivo" del Codice dei Contratti Pubblici.

In particolare, l'art. 1, comma 261, della citata legge, integrando il regolamento di cui al D.P.R. n. 296/2005, che detta i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato - e in particolare il Capo III, concernente le Concessioni e locazioni a titolo gratuito e a canone agevolato - amplia la durata del rapporto concessorio o locatizio Stato/Ente territoriale da 19 a 50 anni, ponendo tuttavia la condizione che le Regioni e gli Enti locali si impegnino ad eseguire consistenti e particolarmente onerose opere di ripristino, restauro o ristrutturazione degli immobili in corso di assegnazione.

Pertanto, la concessione e la locazione sono assentite, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni e risultano finalizzate alla riqualificazione e riconversione dei beni attraverso interventi di recupero, restauro e ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o di servizio dei cittadini, nel rispetto delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La disposizione di cui al comma 4 dell'art. 3-*bis* prevede che le concessioni e le locazioni siano assegnate con procedura ad evidenza pubblica, per un periodo tale da garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e comunque non eccedente i cinquanta anni.

Si ricorda inoltre che il comma 6 dell'art. 58 del D.L. n. 112 del 2008 ha esteso tali procedure al patrimonio immobiliare di Regioni, comuni ed altri enti locali con riferimento ai beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali che ricadono nel territorio di propria competenza.

L'istituto della cosiddetta "concessione lunga" o "concessione di valorizzazione" è indicato soprattutto per quelle particolari tipologie di immobili che necessitano di un periodo temporale "lungo" perché se ne possa garantire un'efficace valorizzazione.

Mediante tale istituto lo Stato può anche riaffidare agli Enti territoriali, per un adeguato arco temporale, la gestione di immobili già destinati a funzioni locali, contenendo i canoni di concessione o di affitto attualmente pagati dagli enti. In cambio, questi ultimi saranno responsabili degli interventi di manutenzione straordinaria e di investimento, volti alla conservazione ed all'accrescimento dell'attrattività economica degli immobili.

#### 4.2.2 Società immobiliare

Il nostro ordinamento giuridico consente agli Enti locali di costituire apposite società di capitali, a seconda della specifica fattispecie ex D.P.R. 533/96 o D.Lgs. 267/00, cui affidare il compito di detenere, gestire, valorizzare - ed eventualmente dismettere - il proprio patrimonio.

In particolare l'istituzione di tale soggetto prevede il trasferimento di un portafoglio di immobili a una società di nuova costituzione, il cui capitale sociale può essere controllato dal Comune al 100% o aperto ad azionisti privati. In quest'ultimo caso si parla di società "mista" (pubblico-privato). Parte degli immobili può essere apportata in cambio di una partecipazione al capitale della società, parte può essere venduta dal Comune alla società, la quale ricorrerà al capitale di debito per finanziare la maggior parte del prezzo di acquisto del portafoglio immobiliare trasferito. Per far fronte al pagamento degli oneri finanziari relativi al debito raccolto, la società utilizza i proventi tratti dalla gestione del portafoglio di immobili, rappresentati in particolare da canoni di locazione e/o, eventualmente, derivanti da vendite. Particolarmente importante sarà pertanto l'individuazione degli elementi essenziali per il contratto di servizio che regolerà i rapporti tra l'Ente e la costituenda società.

La costituzione di una società mista, partecipata dall'ente, che apporta beni immobili e diritti reali immobiliari, e da privati, che apportano la liquidità ed il *know how* necessari per i progetti di sviluppo, permette, da un lato, di garantire la valorizzazione degli immobili e, dall'altro, di condividere con *partner* privati oneri e rischi per la realizzazione di nuovi investimenti.

Le società immobiliari, nel perseguire l'obiettivo fondamentale della valorizzazione, operano secondo due linee principali di azione:

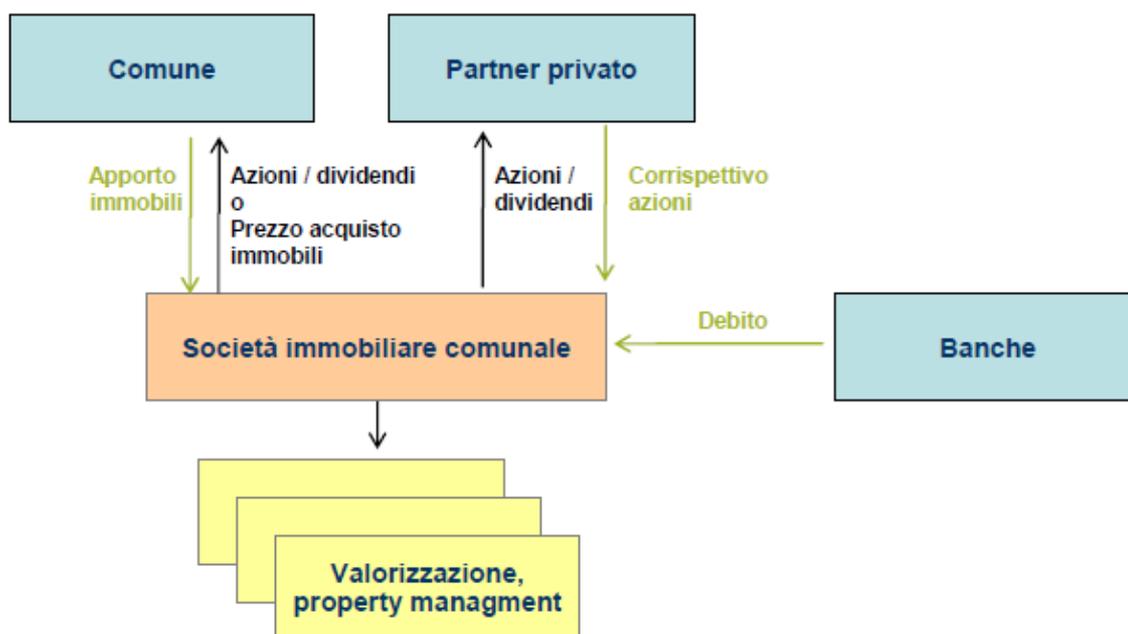
1. la gestione, la valorizzazione e l'eventuale dismissione dei beni disponibili ritenuti non più strumentali per le finalità istituzionali;
2. la valorizzazione degli immobili strumentali, nell'ottica del perseguimento di politiche di ottimizzazione dei costi sia di investimento che di gestione.

La scelta di affidare ad un soggetto specializzato, ancorché interamente controllato dall'Ente Locale, può in definitiva assicurare impatti positivi che si concretizzano:

- a) nell'attribuzione della complessa gestione del patrimonio dell'Amministrazione ad un soggetto che ha come proprio *core business* la valorizzazione del medesimo;
- b) nella razionalizzazione e nel contenimento dei costi di gestione;

- c) in una maggiore flessibilità ed in una maggiore redditività della gestione patrimoniale;
- d) in importanti ricadute fiscali;
- e) nella possibilità di individuare le modalità di finanziamento più opportune in relazione alla tipologia di investimento;
- f) nel progressivo affrancamento dell'amministrazione dall'andamento del mercato che, nel comparto immobiliare, evidenzia una dinamica fortemente crescente e di difficile sostenibilità finanziaria.

Nella prospettiva della valorizzazione di un patrimonio immobiliare pubblico, la costituzione di organismi societari, soprattutto in forma di società miste, è delineata come una delle soluzioni con potenzialità più rilevanti, esperita peraltro da molti Enti, con versioni differenziate.



#### 4.2.4 Società di investimento immobiliare quotata (SIIQ)

La Legge finanziaria 2007 ha introdotto in Italia una nuova categoria di veicoli societari per la realizzazione di investimenti immobiliari: le Società di Investimento Immobiliare Quotate (ovvero SIIQ), uno fra gli strumenti più utilizzati nel settore immobiliare degli USA (nella forma dei REITs *Real Estate Investment Trusts*) e, con varie denominazioni, in diversi Paesi europei.

La principale caratteristica di tali veicoli è rappresentata dalla possibilità di beneficiare di un particolare regime di neutralità/trasparenza fiscale, purché siano rispettati i seguenti requisiti societari: forma giuridica di Società per azioni; residenza nel territorio dello Stato Italiano; attività prevalente di locazione immobiliare; quotazione in mercato regolamentato italiano; distribuzione obbligatoria ai soci di almeno l'85% dell'utile netto derivante dall'attività di locazione immobiliare.

Anche l'azionariato dovrà rispettare specifiche condizioni al fine di godere del regime fiscale agevolato:

- a) nessun socio potrà possedere direttamente o indirettamente più del 51% dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria e più del 51% dei diritti di partecipazione agli utili;
- b) almeno il 35% delle azioni dovrà essere detenuto da soci che non possiedano singolarmente, sia direttamente che indirettamente, più dell'1% dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria e più dell'1% dei diritti di partecipazione agli utili.

Come anticipato, le SIIQ che rispettino tali requisiti non pagheranno l'imposta sulle società (l'Ires) e nemmeno l'Irap. Il prelievo sarà invece applicato sugli utili distribuiti e tassato in capo ai soci, cioè agli investitori. La ritenuta d'imposta non verrà operata in caso di distribuzioni a favore di gestioni patrimoniali, in quanto i frutti finali di questi investimenti saranno tassati a valle con un'aliquota pari al 20%.

L'elemento probabilmente più significativo al fine di garantire alla SIIQ il regime impositivo agevolato è rappresentato dal concetto di prevalenza dell'attività di locazione immobiliare, che si considera sussistere se si verificano entrambe le seguenti condizioni:

1. gli immobili posseduti a titolo di proprietà o di altro diritto reale destinati ad attività di locazione rappresentano almeno l'80% dell'attivo patrimoniale (*Asset Test*);
2. i ricavi provenienti dall'attività di locazione immobiliare rappresentano almeno l'80% dei componenti positivi del conto economico (*Profit Test*).

Alla luce del requisito di prevalenza dell'attività di locazione immobiliare, le SIIQ risultano essere più adatte a portafogli di immobili in locazione che presentino una buona redditività e sufficienti dimensioni da giustificare la quotazione in borsa.

#### 4.2.5 Fondo immobiliare ad apporto

Un fondo comune di investimento è un patrimonio autonomo, suddiviso in quote di pertinenza di una pluralità di partecipanti e gestito in monte; il patrimonio del fondo può essere raccolto mediante una o più emissioni di quote<sup>81</sup>.

L'investimento nei fondi immobiliari, introdotti nel panorama finanziario italiano con l'art. 14-*bis* della legge n. 86 del 1994, oltre che tramite la sottoscrizione delle relative quote (fondi ordinari), si realizza anche mediante conferimento di beni immobili, di diritti reali immobiliari o di partecipazioni in società immobiliari, per una parte o per la totalità del patrimonio complessivo: è in tal caso che si parla di "fondi ad apporto".

L'art. 37 del TUF, comma 1, lettera d-*bis*), prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, con regolamento adottato, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, determina i criteri generali cui devono uniformarsi i fondi comuni di investimento con riguardo alle condizioni e alle modalità con le quali devono essere effettuati gli acquisti o i conferimenti dei beni, sia in fase costitutiva che in fase successiva alla costituzione del fondo, nel caso di fondi che investano esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

Il fondo immobiliare è istituito da una Società di Gestione del Risparmio (SGR) che, attraverso il proprio Regolamento di gestione, ne stabilisce l'ammontare, il periodo di sottoscrizione delle quote, la strategia di investimento, gli obiettivi di rendimento e tutti gli altri aspetti di funzionamento.

Dopo aver ottenuto l'autorizzazione della Banca d'Italia e la sottoscrizione da parte degli investitori, il fondo inizia la propria attività. I proventi derivanti dall'attività di compravendita di immobili e/o dalla loro gestione possono essere, a seconda di quanto previsto dal Regolamento, reinvestiti o distribuiti periodicamente. Al termine della vita del fondo, non superiore a 30 anni, gli immobili devono essere dismessi e il ricavato distribuito agli investitori. La fiscalità del fondo immobiliare è agevolata rispetto a quella di un semplice organismo societario. Il D.L. 269/2003, convertito con legge n. 326/2003, ha introdotto una ritenuta pari al 12,5% sui proventi distribuiti o realizzati in fase di liquidazione, adeguando i fondi immobiliari al regime fiscale del risparmio gestito.

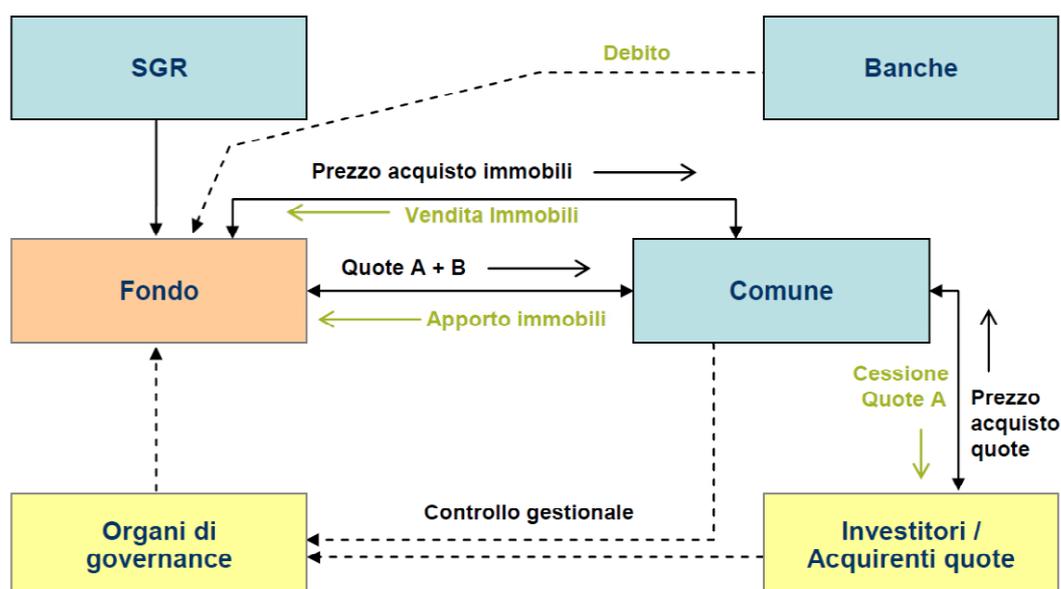
Il fondo può dotarsi dei mezzi necessari per realizzare o acquisire immobili utilizzando i proventi della sottoscrizione iniziale delle quote oltre che con debito finanziario che dovrà rispettare i limiti imposti dalla norma. Il comma 2, lettera b-*bis*)

---

<sup>81</sup> Art. 35 del Testo Unico della Finanza (TUF), di cui al D.Lgs. n. 58 del 1998.

dell'art. 37 del TUF stabilisce che i fondi possano assumere prestiti sino a un valore di almeno il 60% del valore degli immobili, dei diritti reali immobiliari e delle partecipazioni in società immobiliari e del 20% per gli altri beni nonché che possano svolgere operazioni di valorizzazione dei beni medesimi<sup>82</sup>. Sulla base di quanto previsto dal Regolamento di gestione del fondo, la sottoscrizione può avvenire sia per contanti che attraverso l'apporto di immobili.

Alla sottoscrizione del fondo possono partecipare soggetti sia pubblici sia privati; nel caso i sottoscrittori siano pubblici e la loro partecipazione comporti che l'apporto al fondo sia composto per oltre il 51% per cento da beni dello Stato, di enti previdenziali, regioni, enti locali e loro consorzi, nonché di società interamente possedute dagli stessi soggetti, il fondo immobiliare può assumere la natura di fondo immobiliare "ad apporto *pubblico*", di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 86/1994.



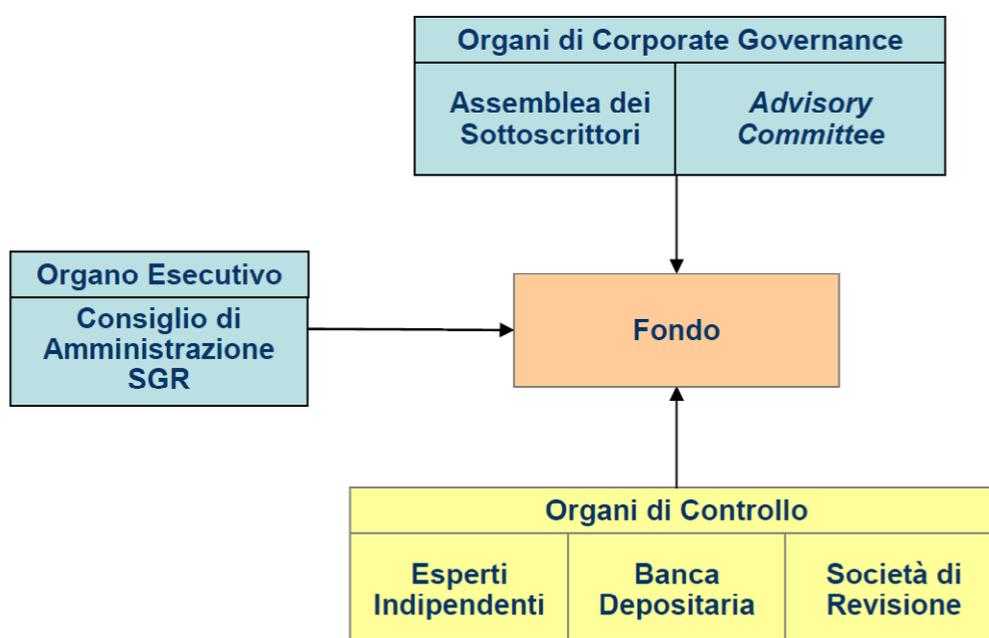
Il Regolamento di gestione del fondo può prevedere che la SGR istituisca alcuni presidi di governo finalizzati a condividere alcuni aspetti della gestione con gli investitori ovvero: un assemblea dei partecipanti, che si esprime per le decisioni di maggiori rilievo come eventuali modifiche del regolamento stesso, la messa in liquidazione del fondo fino all'eventuale sostituzione della società di gestione stessa; dei comitati consultivi, che possono essere chiamati a esprimere pareri su buona parte delle decisioni riguardanti l'operatività del fondo.

<sup>82</sup> Oltre tale soglia il fondo viene definito "speculativo".

L'istituzione di uno o più comitati consultivi (o *Advisory Committee*) consente, nel rispetto delle prerogative della SGR che rimane responsabile della corretta gestione e della massimizzazione del valore patrimoniale del fondo, notevole flessibilità nella definizione dei criteri di *governance*, facilitando l'integrazione delle funzioni svolte dalla SGR ad esempio consentendo di:

- a. vigilare sul corretto perseguimento degli obiettivi di natura pubblica o sociale recepiti all'interno del Regolamento del fondo;
- b. coinvolgere i sottoscrittori nella gestione, uno dei requisiti tipicamente richiesti dagli investitori istituzionali con competenze immobiliari.

Lo schema che segue illustra la struttura di *governance* di un fondo immobiliare.



Il fondo immobiliare “ad apporto pubblico” ha rappresentato, negli ultimi anni, lo strumento di valorizzazione immobiliare più utilizzato delle Pubbliche Amministrazioni<sup>83</sup>.

In considerazione delle previsioni contenute negli ultimi provvedimenti finanziari, è prevedibile che l'utilizzo di tale strumento, soprattutto da parte degli enti locali, subirà un forte incremento. Il fondo immobiliare ad apporto - oltre ad essere un utile veicolo

<sup>83</sup> Si pensi al “Fondo Immobili Pubblici (FIP)” che ha consentito la dismissione da parte dello Stato e di enti pubblici non territoriali di circa 400 immobili strumentali, per un importo complessivo di circa 3 miliardi di euro, e a “Patrimonio Uno” attraverso il quale è stato smobilizzato circa 1 miliardo di euro di immobili a uso non residenziale. Se a questi due fondi si aggiungono il “Fondo Alpha” e il “Fondo Beta”, si raggiunge un controvalore di patrimonio pubblico dismesso attraverso fondi immobiliari pari a circa 4,6 miliardi di euro.

per la dismissione di patrimoni - appare particolarmente indicato per la realizzazione di progetti di sviluppo e valorizzazione del territorio, opere infrastrutturali o anche di sostegno sociale alle esigenze abitative locali. Attualmente, una delle tendenze di maggiore interesse è proprio quella dell'utilizzo di fondi immobiliari ad apporto, sia pubblici che privati, come complemento per le politiche abitative. Numerose amministrazioni locali hanno, infatti, già cominciato a guardare con interesse alla creazione di fondi immobiliari specializzati in interventi di *social housing*, abbinando anche la possibilità di utilizzare il fondo come strumento per gestire progetti di riqualificazione urbana di ambito allargato.

#### 4.2.6 Trust

Il *trust* è un istituto giuridico riconosciuto in Italia con la legge 16 ottobre 1989, n. 364, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985*<sup>84</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 1992<sup>85</sup>.

Attraverso il *trust*, è possibile creare un rapporto fiduciario tra un primo soggetto, denominato "disponente" (o *settlor*), e un secondo soggetto, denominato "gestore" (o *trustee*).

Il *settlor* affida al *trustee* la gestione di alcuni beni, e quest'ultimo dispone dei beni in *trust* secondo quanto scritto nel mandato (la cosiddetta "lettera dei desideri"): i beni in questione potranno pertanto essere venduti, affittati, *etc.* In altri termini, il *trustee* gestisce il patrimonio del rapporto sulla base di quanto contenuto nell'atto dispositivo, che identificherà le finalità della gestione del patrimonio stesso, e i beneficiari dell'attività del *trustee*. Infatti, a "chiudere" il *trust* c'è un ulteriore soggetto: il "beneficiario", ossia colui cui spettano i proventi della gestione dei beni conferiti nel *trust*. Il gestore, pur non essendo di fatto proprietario, può comunque esercitare tutti i diritti del proprietario, a volte sotto la supervisione di uno o più "controllori" (cosiddetti

---

<sup>84</sup> Con l'emanazione della legge n. 364/89, il nostro Paese si qualifica come la seconda nazione europea a ratificare l'accordo de L'Aja, dopo l'Inghilterra.

<sup>85</sup> Con l'entrata in vigore di questa legge sono riconosciuti in Italia i *trust* istituiti all'estero e relativi a soggetti e beni riferibili a Paesi in cui il *trust* sia già stato previsto. Riguardo ai dubbi sulla sua istituibilità in Italia, i *trust* cosiddetti "interni", e cioè relativi a beni e soggetti italiani, si riscontrano a favore della tesi affermativa numerose pronunce giurisprudenziali di merito. Con l'introduzione dell'art. 2645-ter all'interno del Codice Civile si prevede che, mediante atto pubblico, un bene immobile possa essere destinato alla realizzazione di "interessi meritevoli di tutela" per un periodo di tempo massimo di 90 anni o per tutta la vita del beneficiario, se persona fisica.

“guardiani”), incaricati - per l'appunto - di verificare che il gestore esegua il proprio compito nel rispetto del suo mandato.

Una delle tipologie principali di *trust* è proprio quello immobiliare, nel quale il patrimonio sarà costituito essenzialmente da beni immobili.

Per l'affidamento in *trust* di un patrimonio immobiliare, è il *trustee* ad assumersi la sua amministrazione e, sempre nel rispetto del mandato del *trust*, di norma, i proventi di tale gestione potranno essere destinati al beneficiario, o restare nella “massa” patrimoniale costituita dal *trust*.

Una fondamentale garanzia finanziaria implicita nel *trust* immobiliare consiste nell'attuazione di una “segregazione patrimoniale” tra il patrimonio del *settlor* e del *trustee* e quello immesso nel *trust*. In tal modo, i beni conferiti nel *trust*, non essendo più effettivamente patrimonio del disponente, vengono posti al riparo da eventuali pretese avanzate da terzi creditori del *settlor* ma anche del *trustee*, che ne ha la disponibilità effettiva.

Il *trustee* può essere autorizzato a compiere qualsiasi operazione ritenga utile per il raggiungimento dello scopo del *trust*, come la vendita dei beni immobili o la loro concessione in locazione.

Il vantaggio principale derivante dall'accensione di un *trust* immobiliare risiede in una migliore gestione del patrimonio immobiliare, anche in termini di costi finanziari, rispetto a quella effettuabile conferendo gli stessi beni ad una società a responsabilità limitata.

## 5. Conclusioni

La scarsità di risorse pubbliche e la crescita dei fabbisogni da parte della collettività richiedono agli enti la capacità di sviluppare competenze sempre più avanzate per la gestione del patrimonio pubblico.

L'attivazione di politiche e strategie di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico rappresenta, infatti, un'opportunità per la creazione di nuovo valore, in termini sia economico-finanziari (liberando risorse da destinare alla gestione corrente e/o a nuovi investimenti), sia sociali con la tutela di interessi pubblici (in ottica di sviluppo infrastrutturale e locale).

Presupposto per l'attuazione di tali strategie è la conoscenza del valore e del potenziale di valorizzazione e sviluppo del patrimonio, così come delle soluzioni gestionali attivabili, da quelle tradizionali a quelle più innovative.

L'obiettivo finale delle Pubbliche Amministrazioni dovrebbe essere quello di riuscire ad individuare, in modo coerente con i fabbisogni della collettività, le soluzioni strategicamente più opportune, integrando piani di dismissione del patrimonio non più funzionale, strumenti innovativi di valorizzazione ed interventi di gestione finalizzati a massimizzarne l'efficienza e l'economicità.

Dall'analisi svolta emerge che lo strumento dei fondi di investimento immobiliare rappresenta la soluzione più idonea per realizzare gli obiettivi degli Enti locali; gli ulteriori strumenti presi in considerazione presentano delle criticità tali da non consentire un pieno raggiungimento dei risultati posti alla base del progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

La convenienza della cartolarizzazione è ridotta dalla necessità di utilizzare tecniche di *credit enhancement* o garanzie per ridurre il livello di rischio trasferito ai sottoscrittori di titoli *Asset Backed Securities (ABS)*, tali da compromettere la contabilizzazione.

La costituzione di una società immobiliare presenta un trattamento fiscale sfavorevole per il trasferimento degli immobili e sul reddito generato dalla società immobiliare e, inoltre, si caratterizza per un notevole rischio di consolidamento del debito societario sul bilancio dell'amministrazione locale (Patto di Stabilità).

Il *leasing* finanziario è adatto soprattutto per immobili strumentali e presenta un'elevata rigidità nella gestione corrente dell'Ente a causa dell'impegno al pagamento dei canoni di *leasing*.

La tecnica del *project finance* è più adatta alla costruzione di nuovi immobili, che presentino flussi di cassa stabili e prevedibili rispetto all'attività di valorizzazione di immobili esistenti.

A causa del vincolo alla prevalenza dell'attività di locazione, le SIIQ sono più indicate per ampi patrimoni di immobili con buona redditività, non prestandosi quindi come primo passaggio di un processo di valorizzazione riferibile ad un più generico patrimonio immobiliare.

La soluzione della società mista con diversi tipi di azionisti (autorità locali, organizzazioni private, istituti bancari, *etc.*) con caratteristiche diverse e sotto diverse forme legali (società di capitali, associazioni, *etc.*), derivata dalla fortunata tradizione

francese della *Société d'économie mixte (SEM)* e da quella anglosassone della *Urban regeneration company (URC)* e declinata in Italia nella cosiddetta STU, nella pratica, non è riuscita a raggiungere i risultati attesi. A causa della scarsa configurazione della norma di disciplina, l'istituto risulta esposto ad elevati rischi di "distorsione", soprattutto nei casi in cui non si riesce ad instaurare un'efficace rapporto di *governance* in senso sia verticale che orizzontale.

Rispetto alla gamma degli strumenti presi in esame, sembra pertanto di poter affermare che il fondo immobiliare sia quello più in grado di mettere in atto virtuose operazioni di valorizzazione degli attivi immobiliari, aprendo la possibilità di coinvolgere nell'iniziativa *partner* dotati di risorse specialistiche qualificate e investitori privati.

Lo strumento del fondo immobiliare consente inoltre all'Ente locale di reperire le risorse finanziarie previste, mantenendo una partecipazione al plusvalore economico generato nel medio termine dall'attività di valorizzazione condotta dal fondo e partecipando alla *governance* dello strumento al fine di assicurare un'efficace attuazione delle strategie definite dall'Ente.

Gli immobili pubblici possono pertanto essere adeguatamente valorizzati attraverso lo strumento del fondo immobiliare, dalla cui istituzione derivano almeno tre ordini di vantaggi per l'Ente locale. In primo luogo, emerge il valore reale dei beni, in quanto gli immobili pubblici sono conferiti al fondo in base a valutazioni estimative di mercato. Quindi, i compendi immobiliari pubblici sono resi bancabili, in quanto l'apporto nel fondo determina la conversione dei beni immobiliari in quote del fondo stesso, capitalizzato per l'intero valore dei beni immobiliari apportati. Il fondo avrà pertanto un consistente capitale sociale e potrà reperire ulteriori risorse finanziarie utilizzando la leva del patrimonio. Di conseguenza, il terzo fondamentale vantaggio per l'ente locale è dato dalla possibilità di acquisire risorse aggiuntive da destinare ad investimenti infrastrutturali e di sviluppo sul territorio.

I beni conferiti nel fondo immobiliare saranno dunque oggetto di trasformazione e andranno a costituire la leva finanziaria per la realizzazione di opere di sviluppo, l'attivazione di nuovi finanziamenti e il sostegno alle politiche di investimento dell'ente, in una parola, andranno a costituire la nuova "leva urbanistica".

## CAPITOLO SECONDO

### STRUMENTI. PROGRAMMI E PIANI

#### 1. Premessa

Nel corso dell'ultimo ventennio sono state molteplici le iniziative dei governi italiani per "valorizzare" beni ed aree di proprietà pubblici sottoutilizzati e quindi generare attivi per il bilancio pubblico. In molte occasioni le misure adottate hanno incontrato significativi contrasti istituzionali e dell'opinione pubblica, subendo rapide trasformazioni e/o bruschi arresti (si pensi all'esperienza correlata alla costituzione della società Patrimonio S.p.a). Le iniziative che sembrano aver avuto maggior grado di legittimazione e maggiore potenzialità sono quelle che hanno proposto di inglobare la valorizzazione dei beni immobili pubblici all'interno di più ampi processi di sviluppo socio-economico locale, in breve di coniugare *finanza e territorio*.

La prima soluzione in questa direzione si deve alla legge finanziaria per l'anno 2007 che, oltre alla cosiddetta "concessione di valorizzazione" (o di lungo periodo), introduce, nel nostro ordinamento giuridico, i Programmi unitari di valorizzazione, vale a dire programmi "speciali" per la valorizzazione degli immobili di proprietà dello Stato.

La novità di tali strumenti è che, accanto ai soggetti istituzionali come l'Agenzia del Demanio, gli Enti Locali ed ulteriori enti pubblici interessati, sono coinvolti, mediante innovativi moduli di partenariato, anche i soggetti privati, soprattutto nel loro ruolo di investitori di lungo termine, in grado di apportare risorse finanziarie e proporre progetti di sviluppo e trasformazione territoriale condivisi con le istituzioni di diverso livello, attraverso operazioni immobiliari che perseguano fundamentalmente i seguenti obiettivi:

1. razionalizzazione ed ottimizzazione dei patrimoni pubblici presenti in un determinato contesto territoriale, attraverso operazioni di permuta, trasferimento, concessione d'uso, *etc.*;

2. utilizzo proficuo di immobili pubblici, principalmente in concessione d'uso per lo sviluppo di attività economiche, coerenti con le strategie di programmazione economica comunitaria, nazionale e regionale.

Il ciclo dei Programmi unitari di valorizzazione ha assunto forme e prospettive assai articolate e sotto certi aspetti disomogenee. Si è trattato infatti di iniziative

programmatiche riferite ad insiemi di beni e sistemi urbani, sub-regionali e regionali molto diversificati, che hanno mirato ad indurre trasformazioni e impatti differenziati.

Nell'era del "Federalismo Demaniale", con l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio proveniente dal demanio dello Stato, l'esperienza dei Puv può dirsi conclusa, anche alla luce delle nuove competenze affidate all'Agenzia del Demanio dalle ultime leggi di stabilità.

Una ulteriore soluzione che presenta notevoli implicazioni di ordine urbanistico è rappresentata dal Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, introdotto con la cosiddetta "Manovra d'estate 2008". Concepito come uno documento di natura essenzialmente finanziaria, - da allegare annualmente al bilancio di previsione dell'Ente - il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, così come originariamente disposto, prevedeva un'approvazione con effetto di "variante automatica" alla pianificazione urbanistica vigente. La giurisprudenza costituzionale, relativamente alla valenza derogatoria dello strumento, ha prontamente riaffermato il principio di attribuzione delle competenze legislative di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., riportando la questione alla normativa regionale in materia di "governo del territorio". Una pronuncia che, finalmente, mette in luce lo stretto legame tra le due discipline: finanza e territorio. Lo strumento in questione, che Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali sono chiamati a redigere, date le poche indicazioni normative, sembra essere lasciato alla "libera interpretazione" delle Amministrazioni, che finora ne hanno prodotto versioni alquanto diverse tra loro, sia nelle forma che, soprattutto, nei contenuti.

Infine, la strumentazione in tema di valorizzazione immobiliare pubblica si arricchisce di una serie di "soluzioni alternative" che utilizzano dispositivi prettamente finanziari - tra quelli illustrati nel capitolo precedente - coniugati, più o meno, con tematiche di sviluppo del territorio.

## **1. Il Programma unitario di valorizzazione (Puv)**

Con l'introduzione dei Programmi unitari di valorizzazione, disciplinati dal comma 262 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*<sup>86</sup>, il governo italiano

---

<sup>86</sup> La disciplina riguardante i Puv si è evoluta ad opera dei commi da 313 a 319 dell'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.*

ha inteso promuovere una politica di valorizzazione degli immobili pubblici, in particolare di proprietà dello Stato, integrata e sinergica con gli indirizzi di governo del territorio formulati dagli Enti territoriali interessati, con l'obiettivo di superare i tradizionali fattori di criticità propri di un approccio puntuale su singoli beni immobili (assenza di coordinamento e di sinergia con obiettivi e strategie di recupero di più ampio respiro a scala urbana, incertezza delle tempistiche delle procedure urbanistiche da attivare, laboriosità, *etc.*)

La normativa nasce pertanto con la finalità di risolvere, sotto il profilo operativo, talune criticità che possono presentarsi nell'ambito dei procedimenti di valorizzazione "puntuali" relativamente, in particolare, alla concertazione con gli Enti territoriali. Infatti, in virtù di tale previsione normativa, da una parte, è stato possibile attivare il supporto sussidiario dell'Agenzia del Demanio per la predisposizione di studi di fattibilità complessivi per l'insieme di beni immobili pubblici da valorizzare (compresi quelli di proprietà di Enti locali) e, dall'altra, è stata posta al centro dell'attenzione dei processi di valorizzazione dei beni pubblici la potenzialità di interazione delle competenze e dei patrimoni immobiliari delle diverse istituzioni coinvolte.

Il Programma unitario di valorizzazione rappresenta perciò uno strumento avanzato di *governance* tra Stato<sup>87</sup>, Regioni ed Enti locali, diretto ad individuare le modalità di pianificazione, programmazione e attuazione di una serie di interventi che riguardano i beni immobili pubblici, al fine di mettere a fattor comune le diverse proprietà pubbliche.

L'obiettivo principale cui il Puv è preposto è, infatti, quello di attivare un processo di valorizzazione unico su una pluralità di beni pubblici di proprietà dello Stato e degli Enti locali, suscettibili di valorizzazione e razionalizzazione.

---

*112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (legge finanziaria 2008).* La modifica normativa ha riguardato l'ampliamento della scala di intervento dei Puv e l'accelerazione delle modalità di attuazione tramite strumenti di programmazione negoziata tra Stato ed Enti territoriali. Inoltre, l'introduzione di un Piano nazionale di valorizzazione relativo ad una pluralità di beni pubblici (statali, regionali e locali) suscettibili di essere compresi in opportuni Programmi unitari. Secondo le nuove disposizioni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali individuano insiemi omogenei di immobili pubblici - presenti in determinati ambiti territoriali - per i quali possono essere promossi Programmi unitari di valorizzazione da far confluire nel succitato Piano nazionale di valorizzazione, i cui obiettivi, tempi e modalità di attuazione sono concordati in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Province-Comuni. I Puv - che possono avere valore ed effetti equivalenti a quelli di piani, programmi e strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, ai sensi della vigente normativa statale e regionale -, se compresi nel Piano nazionale, sono approvati con Decreto del Presidente della Regione/Provincia interessata e, infine, ratificati dai Consigli Comunali, entro 90 giorni, a pena di decadenza.

<sup>87</sup> Lo Stato partecipa attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio.

Caratteristica prioritaria di tale programma è quello di essere formulato in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale.

Inoltre, trattandosi di strumenti di *governance* territoriale connessi alle strategie di pianificazione generale in essere sul territorio, i Puv non devono solo essere finalizzati alla trasformazione dei manufatti stessi e del territorio nel quale sono inseriti, ma devono anche provare a dare risposta al fabbisogno di servizi pubblici comunali e sovra comunali. In tal senso, essi rappresentano un'ottima opportunità per la localizzazione di nuove funzioni urbane.

È dunque possibile affermare che i Puv sono finalizzati a due obiettivi principali:

1. razionalizzare e valorizzare i patrimoni pubblici presenti in un determinato territorio attraverso operazioni di permuta, trasferimento e concessione d'uso;
2. rendere disponibili immobili dello Stato per lo sviluppo di attività economiche, coerenti con le strategie di programmazione economica comunitaria, regionale e locale.

Un profilo interessante relativo ai Programmi unitari di valorizzazione è quello della flessibilità dell'ambito territoriale di riferimento, che può variare dal singolo comune, ad una o più province fino all'intera regione. In ogni caso, si tratta di quantità immobiliari tali da essere in grado di rinnovare e rigenerare almeno interi settori urbani.

I Puv rappresentano, da questo punto di vista, una modalità innovativa di pianificazione, programmazione e attuazione in forma unitaria di una serie di attività coordinate per un insieme organico di beni, volte a mettere efficacemente in relazione e sinergia i diversi interessi dei soggetti coinvolti (statali e locali) al fine di costruire una ipotesi di sviluppo e trasformazione territoriale condivisa e concretamente attuabile anche sotto i profili della fattibilità economico-finanziaria e giuridico-amministrativa.

Ecco perché gli studi di fattibilità hanno dovuto tener conto dell'unicità del processo di programmazione ed essere finalizzati ad una serie di obiettivi correlati: l'analisi tecnica, giuridica, amministrativa dei beni; l'identificazione di proposte di razionalizzazione, ottimizzazione e delle strategie di valorizzazione per il complesso dei beni pubblici e per i singoli immobili, anche in relazione alla disponibilità dei flussi di finanziamento pubblici e privati; la formulazione di ipotesi di processi, procedure, strumenti tecnico-amministrativi per l'attuazione delle strategie di valorizzazione; la valutazione della sostenibilità economica, finanziaria e sociale delle ipotesi previste; la predisposizione di una strategia di comunicazione, anche con strumenti di "*marketing*" territoriale per l'animazione del mercato, nonché per la divulgazione del metodo, degli

strumenti e dei risultati del processo di valorizzazione unitario; infine, al supporto e all'assistenza tecnica delle istituzioni promotrici dei Puv.

Gli Enti pubblici coinvolti nell'attivazione del Puv sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia del Demanio, le Regioni, le Province, i Comuni ed altri Enti locali interessati. Successivamente, per attuazione del Programma, viene eventualmente ricercata la partecipazione di ulteriori investitori pubblici ma anche privati. Pertanto, si può dire che la fase di elaborazione del Puv si fonda essenzialmente su una *partnership* del tipo "pubblico-pubblico", mentre per la fase attuativa è prevista la possibilità del ricorso a forme diverse di partenariato anche pubblico-privato.

Nello schema che segue è riportata una sintesi delle fasi procedurali propedeutiche alla formazione di un Programma unitario di valorizzazione:

<b>PROGRAMMA UNITARIO DI VALORIZZAZIONE (PUV):</b> FASI PROCEDURALI PROPEDEUTICHE ALLA FORMAZIONE	
1	Firma del <b>Protocollo d'Intesa</b> , per la promozione del Puv, tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Demanio ed Ente/i Territoriale/i
2	Costituzione del <b>Tavolo tecnico operativo</b> per definire obiettivi, azioni e strumenti operativi del Puv
3	Individuazione delle <b>metodologie di attivazione</b> del Puv, in relazione ai diversi ambiti territoriali, obiettivi, finalità pubbliche e potenzialità di valorizzazione del patrimonio immobiliare
4	Elaborazione dello <b>Studio di fattibilità</b> per l'attuazione del Puv
5	Individuazione delle diverse <b>modalità di attuazione e di coinvolgimento dei soggetti privati</b> nell'attuazione delle indicazioni del Puv

Le suddette fasi amministrative sono di seguito analizzate in sequenza ed illustrate nel dettaglio delle operazioni che esse stesse comprendono.

## **2.1 Il Protocollo di Intesa**

Il primo passaggio fondamentale per l'attivazione del Programma unitario di valorizzazione è la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia del Demanio e l'Ente territoriale interessato, con il quale si sancisce l'impegno dei sottoscrittori alla promozione ed attivazione del Puv riguardante un determinato complesso di beni immobili pubblici. Inoltre con il Protocollo viene costituito il Tavolo tecnico operativo, composto da rappresentanti dell'Agenzia del Demanio e dell'ente territoriale coinvolto. Il documento specifica poi i compiti affidati agli esperti componenti del Tavolo tecnico, vale a dire:

- definire obiettivi, azioni e strumenti operativi;
- individuare e selezionare i beni immobili da inserire nel Puv;
- predisporre lo Studio di fattibilità;
- individuare i requisiti del soggetto affidatario della redazione dello Studio di fattibilità;
- verificare e controllare gli esiti dello Studio ed eventualmente apportare le dovute modifiche, sentiti i pareri delle istituzioni firmatarie;
- provvedere al rilascio di un'attestazione di congruità del lavoro svolto nello Studio per il conferimento del corrispettivo al soggetto affidatario.

Il Protocollo inoltre specifica in linea generale quali debbano essere i contenuti dello Studio di fattibilità, i tempi e le modalità di redazione, le modalità di finanziamento, e qualsiasi altra disposizione generale in merito.

Infine può dettare ulteriori indirizzi sulle azioni di competenza delle istituzioni firmatarie, ed indicare eventualmente altri soggetti legittimati ad intervenire nel processo.

## ***2.2 Il Tavolo tecnico operativo***

A seguito del perfezionamento del primo atto, corrispondente alla sottoscrizione del Protocollo di Intesa - che sancisce appunto l'avvio del procedimento di redazione del Puv - inizia il lavoro del Tavolo tecnico operativo. Come già accennato, i compiti affidati a tale struttura e la composizione della stessa sono definiti nello stesso Protocollo di Intesa.

In linea generale, i componenti del Tavolo tecnico è composto da rappresentanti dell'Agenzia del Demanio e dell'Ente firmatario del Protocollo, nonché da ulteriori soggetti in rappresentanza di altri Enti locali eventualmente coinvolti. Il Tavolo è dunque la sede tecnico-amministrativa all'interno della quale si promuove la

concertazione tra Stato ed Enti locali, finalizzata all'individuazione di obiettivi, azioni e strumenti condivisi e coerenti con le previste linee strategiche di sviluppo locale.

Nello specifico, il Tavolo tecnico operativo ha il compito di definire le modalità di attivazione del Puv, segnando gli obiettivi e le finalità che saranno posti a base dell'elaborazione dello Studio di fattibilità. Esso procede innanzitutto ad una ricognizione conoscitiva del patrimonio immobiliare e, di concerto con l'Agenzia del Demanio, individua e seleziona i beni immobili da ricomprendere nel Programma. Successivamente, elabora le linee guida per la valorizzazione dei beni individuati e selezionati, fornendo inoltre una proiezione dei risultati attesi e l'indicazione degli strumenti utilizzabili.

Al Tavolo compete inoltre la predisposizione degli opportuni atti tecnico-amministrativi, primo tra tutti il Capitolato tecnico per l'affidamento dello Studio di fattibilità, di cui dovrà verificarne i successivi adempimenti, apportando, ove necessario, modifiche ed integrazioni, purché condivise da tutte le parti.

Al fine di indirizzare la redazione dello Studio, il Tavolo tecnico, con il supporto delle altre istituzioni interessate ove richiesto dallo stesso, predispone il cosiddetto Quadro Complessivo di Intervento (QCI), che riporta, per ciascun immobile interessato, valutazioni relative alla suscettività d'uso ed alle compatibilità infrastrutturali, paesistiche e ambientali. Si tratta - in buona sostanza - di un'attività di definizione del contesto in cui si inserisce l'intervento, in considerazione delle dinamiche di varia natura presenti sul territorio.

Tali informazioni costituiranno la base per la redazione dello Studio di fattibilità.

### **2.3 Lo Studio di fattibilità**

Concluse le operazioni per la costruzione del QCI, il Tavolo tecnico indice una gara pubblica per l'individuazione dei soggetti affidatari dello Studio e per l'assistenza tecnica alla redazione del Puv.

A tale scopo, ai sensi della normativa vigente<sup>88</sup>, il Tavolo svolge tre attività preliminari, all'aggiudicazione della gara, corrispondenti alla redazione e pubblicazione di:

- Bando di gara;
- Disciplinare di gara;

---

<sup>88</sup> Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.*

- Capitolato tecnico.

Nel Bando di gara sono riportate le principali indicazioni di carattere giuridico relative alla procedura per l'affidamento dell'appalto di servizio riguardante la redazione dello Studio di fattibilità e la relativa assistenza tecnica. Nello specifico esso contiene l'indicazione dell'Amministrazione aggiudicatrice, dell'oggetto dell'appalto ed indicazioni di massima sullo svolgimento della gara e sui criteri di aggiudicazione.

Il Disciplinare di gara dettaglia le informazioni relative all'oggetto dell'appalto, costituito da una prestazione principale consistente nella redazione dello Studio di fattibilità del Puv in questione, e da una prestazione secondaria, consistente nell'implementazione di idonee strategie di comunicazione del Programma stesso. Il Disciplinare contiene inoltre ulteriori informazioni relative agli aspetti economici, procedurali e temporali connesse all'espletamento della gara: ad esempio, l'importo a base d'asta, le condizioni di partecipazione, le modalità ed i termini di presentazione dell'offerta tecnica ed economica e della documentazione ad essa allegata. Nel Disciplinare trovano specificazione le modalità di aggiudicazione della gara, con l'esplicitazione del criterio di assegnazione dei punteggi alle diverse offerte presentate, e le modalità pratiche di svolgimento della gara stessa.

Il Capitolato tecnico riporta le linee-guida essenziali per la redazione dello Studio di fattibilità. In primo luogo, esso ha il compito di specificare l'ambito di applicazione del servizio, attraverso la predisposizione di un'apposita documentazione tecnica a fini ricognitivi relativa a ciascun bene incluso nel Programma. In secondo luogo, è necessario che vengano chiaramente espressi gli obiettivi strategici del Puv, corrispondenti agli orientamenti delle diverse istituzioni che lo promuovono, di cui l'aggiudicatario dovrà tener conto nella definizione stessa dello Studio.

Nel Capitolato sono dettagliatamente descritte le modalità di svolgimento delle diverse attività comprese nel servizio posto a gara pubblica:

- redazione dello Studio di fattibilità, sulla base del quadro delle suscettività d'uso e delle compatibilità, paesaggistiche e ambientali predisposto dal Tavolo tecnico operativo, contenente inoltre le analisi finanziarie e giuridico-amministrative, l'approfondimento delle variabili tecnico-urbanistiche e degli aspetti socio-economici;
- predisposizione di idonee strategie di comunicazione e *marketing* territoriale del Programma unitario di valorizzazione;

- prestazione di servizio di Segreteria al Tavolo tecnico operativo del Puv, per il periodo di redazione dello Studio di fattibilità, e di assistenza tecnica, in fase successiva al perfezionamento dello Studio;

- assistenza tecnica ai promotori del Puv nelle fasi di implementazione ed attuazione dello Studio di fattibilità.

Esso specifica in dettaglio le modalità di redazione ed i contenuti dello Studio di fattibilità, che si sostanzia in:

1. analisi preliminare;
2. quadro generale di intervento;
3. valutazione di sostenibilità delle strategie di valorizzazione.

L'analisi preliminare viene elaborata sulla base QCI, redatto preliminarmente dal Tavolo tecnico, ed è finalizzata ad approfondire l'aspetto conoscitivo generale necessario per la definizione delle opportunità di valorizzazione. In particolare, è prevista un'analisi tecnica, giuridica ed amministrativa relativa alla condizione dei beni allo stato attuale, in riferimento agli strumenti di pianificazione vigenti e pertanto alle destinazioni d'uso previste per gli immobili e alle eventuali possibilità di trasformazione, ai vincoli presenti, allo stato qualitativo delle condizioni ambientali ed infine allo stato di conservazione e di utilizzo degli immobili stessi. L'analisi è estesa inoltre ai contesti urbanistico-territoriali nei quali i beni sono inseriti, con particolare attenzione per le condizioni insediativo-infrastrutturali, socio-economiche e del mercato immobiliare. L'analisi preliminare comprende inoltre una ricognizione dei possibili canali di finanziamento per ciascuna area, non solo provenienti da investitori privati, ma anche da fondi pubblici regionali, nazionali e comunitari. Infine, essa include l'individuazione dei possibili strumenti e processi previsti dalla normativa vigente ed attivabili in direzione della razionalizzazione e ottimizzazione degli immobili. compresi nel Programma.

Sulla base dei risultati dell'analisi preliminare, lo Studio di fattibilità procede alla "segmentazione" del complesso dei beni ricadenti nel Puv. I beni sono distinti in categorie diverse a seconda della forma di gestione per essi prescelta: gestione "ordinaria", come vendita, permuta, concessione o riuso, oppure gestione attraverso strumenti "speciali" di valorizzazione, come la cosiddetta "concessione di valorizzazione", valida per un arco di tempo lungo, corrispondente a 50 anni. Il prodotto di questa seconda fase dello Studio di fattibilità è la produzione del Quadro Generale di Intervento all'interno del quale si stabiliscono le idee-forza perseguite dal

Puv, gli indirizzi progettuali ed attuativi ed una programmazione dettagliata delle operazioni per i beni destinati a procedure ordinarie. Inoltre, il Quadro contiene analisi valutative per ciascun bene in merito ai rischi e alle opportunità che possono essere riscontrati nel processo di valorizzazione, effettuate, ad esempio, secondo la procedura codificata nota come “*SWOT Analysis*”<sup>89</sup>.

La terza fase dello Studio consiste nella formulazione - per ciascuno dei beni individuati - delle strategie ottimali di valorizzazione, ai fini dell’individuazione delle Linee Guida della Valorizzazione (LGV), sulla base delle quali verranno attivati gli strumenti e le procedure di evidenza pubblica necessarie per la finalizzazione delle diverse iniziative. Per ciascuna ipotesi sono inoltre individuate eventuali soluzioni alternative e condotte analisi di sostenibilità tecnico-urbanistica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa, con l’individuazione dell’*iter* procedurale più opportuno.

Accanto alla prestazione fondamentale relativa alla redazione dello Studio di fattibilità secondo le modalità sopra riportate, come anticipato, la gara di appalto di servizio prevede l’assunzione da parte dell’aggiudicatario del compito di individuare idonee strategie di comunicazione relative alla divulgazione del metodo, degli strumenti e dei risultati del Programma unitario di valorizzazione attivato. Inoltre, una volta elaborate le Linee Guida di Valorizzazione, il soggetto affidatario deve essere in grado di formulare un’apposita strategia di comunicazione e promozione delle ipotesi di valorizzazione individuate, per la sua futura immissione sul mercato immobiliare.

Infine, al soggetto aggiudicatario è richiesto di istituire una Segreteria che faccia da supporto al Tavolo tecnico contestualmente alla redazione dello Studio ed, in fase successiva al suo completamento, svolga attività di assistenza tecnica per un periodo temporale prestabilito dal Capitolato stesso.

Lo Studio di fattibilità è posto all’attenzione del Tavolo tecnico operativo, che dovrà valutarne la coerenza con i criteri inizialmente prestabiliti attraverso una apposita verifica di congruità. Se e ove lo ritenga necessario e di concerto con le altre istituzioni firmatarie del Protocollo di Intesa, il Tavolo può eventualmente decidere di apportare o richiedere modifiche e/o integrazioni allo Studio. Al Tavolo tecnico operativo compete l’approvazione finale dello Studio di fattibilità.

---

<sup>89</sup> Strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*) e di debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce/criticità (*Threats*) di un determinato progetto.

## **2.4 L'Intesa istituzionale**

Una volta approvato lo Studio di fattibilità, viene stipulato un accordo *inter-istituzionale* tra i rappresentanti dell'Agenzia del Demanio e dell'Ente territoriale interessato, con il fine di procedere all'attuazione del Programma unitario di valorizzazione. Si tratta di un'Intesa istituzionale ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, la cui sottoscrizione, ha valore di condivisione dei risultati conseguiti dallo Studio di Fattibilità approvati da parte delle istituzioni coinvolte e, soprattutto, di impegno delle istituzioni nelle successive azioni di sviluppo del Puv.

Obiettivo fondamentale dell'Intesa è stabilire i compiti assunti rispettivamente dalle diverse istituzioni firmatarie, in funzione dell'attuazione concreta del Programma unitario di valorizzazione. In particolare, l'Ente locale, in accordo con l'Agenzia, stabilisce le modalità di attuazione del Programma, impegnandosi a recepirlo all'interno della strumentazione urbanistica e territoriale di sua competenza ed individuando lo strumento operativo più idoneo alla sua attuazione. L'Agenzia si impegnerà invece ad attuare le procedure di valorizzazione degli immobili, ricorrendo a strumenti previsti dall'ordinamento giuridico vigente o immettendoli direttamente sul mercato immobiliare.

Gli allegati all'atto dell'Intesa riporteranno gli esiti dello studio di fattibilità e pertanto i dati urbanistici, le destinazioni d'uso ammesse e le possibili modalità di valorizzazione per ciascun immobile. Saranno indicate inoltre le modalità di coinvolgimento dei soggetti privati nel processo di attuazione del Programma. In tal modo, attraverso forme di partenariato pubblico-privato, gli interventi diretti potranno immediatamente essere avviati, mentre gli interventi più complessi saranno regolamentati ed attuati attraverso strumenti di pianificazione operativa ed attuativa.

## **2. Il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**

Il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari è lo strumento introdotto dall'art. 58 della legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

Il comma 1 del suddetto articolo stabilisce che, «per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e

altri Enti locali», ciascun Ente individui, redigendo un apposito elenco, «i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione».

Relativamente a tale strumento, poche e scarse risultano le disposizioni normative.

In quanto documento allegato al bilancio previsionale dell'Ente, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari deve essere approvato contestualmente a quest'ultimo, ovvero entro il 31 dicembre di ciascun anno, come previsto dagli art. 162 e ss. del D.Lgs. 267/2000.

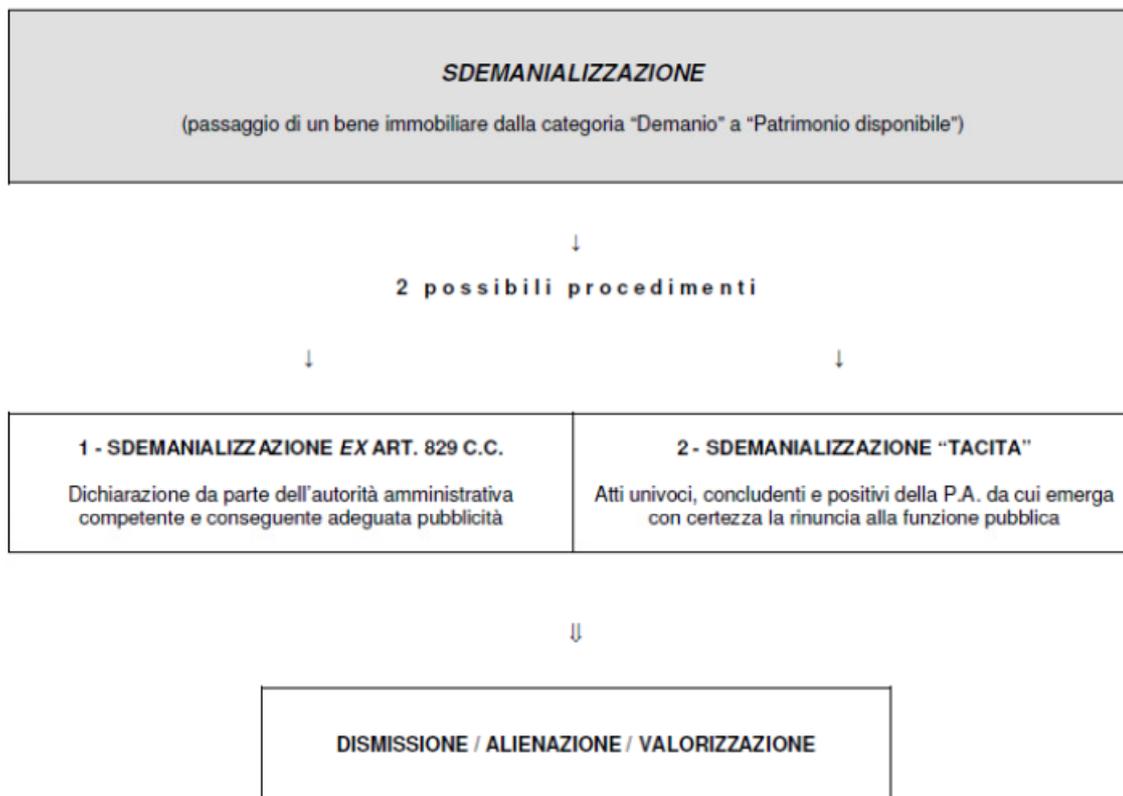
Veniamo subito al procedimento amministrativo.

Nell'ottica della semplificazione ed ottimizzazione della procedure amministrative, il comma 2 dell'art. 58 prescrive che dall'inserimento di un bene immobiliare nel suddetto piano conseguano due importanti effetti giuridici: la classificazione automatica del bene come patrimonio disponibile e l'espressa indicazione della sua destinazione urbanistica.

Si fa notare che, ai fini della dismissione e/o valorizzazione di beni immobili pubblici appartenenti al demanio o patrimonio indisponibile, una procedura ordinaria richiederebbe invece lo svolgimento di due *sub*-procedimenti.

Il primo, preliminare, corrispondente alla cosiddetta "sdemanializzazione" o al passaggio da patrimonio indisponibile a disponibile.

Si riporta, nella pagina seguente, una schematizzazione essenziale rappresentativa del meccanismo amministrativo connesso alla procedura di sdemanializzazione.



Il secondo procedimento amministrativo dovrebbe consistere in una "autonoma" procedura di variante urbanistica, come normata dalla competente legislazione regionale.

Con l'art. 58 della legge 133/08 i due suddetti procedimenti risultano accorpati.

Originariamente la norma prevedeva addirittura il ricorso ad una procedura amministrativa estremamente semplificata, secondo cui all'approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari corrispondeva uno speciale tipo di variante "automatica" allo strumento urbanistico vigente.

Tale procedura semplificata di variante è stato oggetto della cosiddetta "mannaia" della Corte costituzionale che ne ha dichiarato l'illegittimità, affermando che «ancorché nella *ratio* dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio»<sup>90</sup>.

Pertanto, a seguito della pronuncia costituzionale, la deliberazione consiliare che dispone le destinazioni urbanistiche degli immobili inseriti nel Piano delle alienazioni e

<sup>90</sup> Corte cost., sent. 16 dicembre 2009, n. 340.

valorizzazioni è sottoposta alle procedure di approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici comunali, previste dalle vigenti normative regionali in materia di governo del territorio.

E' da ritenersi tuttavia possibile, in sede di inserimento dei beni nel piano, l'introduzione di modifiche di destinazione d'uso non contrastanti con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie vigenti (ad esempio, mutamenti di destinazione all'interno della stessa categoria funzionale). In sostanza, già in sede di formazione del piano, è prevista l'indicazione dell'uso che - compatibilmente con le prescrizioni urbanistico-edilizie - l'immobile potrebbe assumere nella prospettiva della sua valorizzazione.

Lo schema che segue riporta le norme di disciplina del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, contenute nell'art. 58 della legge 6 agosto 2008, n. 133, con l'indicazione delle modifiche apportate dalla citata sentenza costituzionale e da successivi provvedimenti normativi in materia finanziaria<sup>91</sup> e corredato da osservazioni relative alle disposizioni contenute in ciascun comma.

<p><b>LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133,</b>  <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria</i></p> <p><b>Articolo 58</b>  <i>Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali</i></p>		
Comma	NORMA	OSSERVAZIONI
1	<p>Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione, da parte di ciascun ente territoriale, con delibera dell'organo di Governo, cioè la Giunta, attraverso la redazione di un apposito elenco, dei singoli beni immobili non più strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, da sottoporre a valorizzazione ovvero a dismissione;</li> <li>• Redazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, quale documento da allegare al bilancio di previsione, che deve essere approvato, ai sensi degli artt. 162 e ss. del D.Lgs. 267/00 (T.U.E.L.), entro il 31 dicembre di ciascun anno, dall'organo consiliare.</li> </ul>

<sup>91</sup> Legge 30 luglio 2010, n. 122, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, corrispondente alla cosiddetta "Manovra 2010", e legge 15 luglio 2011, n. 111, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, corrispondente alla cosiddetta "Prima manovra correttiva 2011".

2	<p>L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; <i>[la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni. La verifica di conformità e' comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classificazione automatica del bene come appartenente al patrimonio disponibile ed espressa disposizione di destinazione urbanistica.</li> </ul> <p><b>Disposizione dichiarata incostituzionale da Corte cost., sentenza n. 340 del 16 dicembre 2009</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Deliberazione del Consiglio comunale di approvazione con valore di variante allo strumento urbanistico generale, senza obbligo di verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata;</i></li> <li>• <i>Obbligo di verifica di conformità, entro 30 gg. dal ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni agricoli ovvero nei casi di aumenti volumetrici superiori al 10% dei volumi previsti dallo strumento urbanistico vigente.</i></li> </ul>
3	<p>Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'art. 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicazione con conseguente effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, effetti medesimi a quelli previsti dall'art. 2644 del C.C., ovvero gli effetti di una trascrizione, ed effetti sostitutivi dell'iscrizione in catasto.</li> </ul>
4	<p>Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trascrizione, intavolazione e voltura da parte degli uffici competenti.</li> </ul>
5	<p>Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1, è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di ricorso amministrativo entro 60 gg. dalla pubblicazione.</li> </ul>
6	<p>La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estensione della procedura di valorizzazione dei beni dello Stato prevista dall'art. 3-bis del decreto-legge 351/01, convertito in legge 410/01, ai beni immobili compresi negli elenchi;</li> <li>• Procedura prevista all'art. 3-bis, comma 2, del decreto-legge 351/01, mediante la quale il Ministero dell'Economia può convocare una o più conferenze di servizi o promuovere accordi di programma, applicabile solo ai soggetti diversi dai Comuni, per iniziativa dell'Ente proprietario;</li> <li>• Predisposizione dei bandi previsti all'art. 3-bis, comma 5, del decreto-legge 351/01 a carico dell'Ente proprietario.</li> </ul>
7	<p>I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, <i>anche per quanto attiene alla alienazione degli immobili di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità, da parte degli Enti territoriali, di individuazione di forme di valorizzazione alternative, rispettose dei principi del pubblico interesse e della libera concorrenza.</li> </ul> <p><b>Disposizione aggiunta dall'art. 19, comma 16-bis, legge 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Applicazione delle forme di valorizzazione alternative anche ai casi di alienazione di immobili relativi a edilizia residenziale pubblica, la cui disciplina è contenuta nella legge 24 dicembre 1993, n. 560, "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".</i></li> </ul>

8	<p>Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità, da parte degli Enti proprietari, di conferimento dei propri beni immobili, anche ad uso residenziale, a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero di promozione della costituzione degli stessi, secondo quanto previsto dagli artt. 4 e ss. del decreto-legge 351/01, secondo cui si autorizza il Ministro dell'Economia a promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, cui possono essere conferiti beni immobili a uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con uno o più decreti dello stesso Ministro, che disciplinino anche le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della società di gestione, per il loro funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo, nonché i criteri di attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote.</li> </ul>
9	<p>Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'art. 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estensione della disciplina di cui all'art. 3, commi 18 e 19, del decreto-legge 351/01, che dispongono taluni esoneri a favore dello Stato e degli altri enti pubblici, nonché delle società c.d. "veicolo" con le quali essi operano nel campo immobiliare; rispettivamente, il comma 18 esonera dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale ed il comma 19 esonera la società veicolo dal fornire, per la rivendita dei beni immobili ad essa trasferiti, la garanzia per vizi e per evizione e dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale.</li> </ul>
9-bis	<p><i>In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.</i></p>	<p><b>Comma aggiunto dall'art. 33, comma 6, legge 15 luglio 2011, n. 111, Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità, per i beni conferiti a fondi di investimento immobiliare, in caso di destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, di conseguimento di quest'ultima mediante procedimento ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. 267/00 (Accordi di programma) e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale.</li> </ul>

#### 4. Le “forme di valorizzazione alternative”

Le procedure di valorizzazione immobiliare “tipizzate”, di cui dall'art. 3-bis del Decreto-Legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, vale a dire concessione di valorizzazione e concessione di locazione, sono estese, ai sensi del comma 6 dell'art. 58 della legge 133/08, agli immobili inclusi nei Piani delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Inoltre, a Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, a norma del comma 7 del medesimo articolo, è data la facoltà di individuare «forme di valorizzazione alternative», purché «nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi».

Tale previsione normativa, anche in virtù del suo carattere di “genericità”, sembra consentire agli Enti interessati un più che ampio ricorso a procedure di valorizzazione anche “non tipizzate”. Si fa notare la specifica - inedita - del limite della salvaguardia dei principi del pubblico interesse e della libera concorrenza.

La cosiddetta “Manovra finanziaria 2010”, varata con la legge 30 luglio 2010, n. 122, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, all’art. 19, comma 16-bis, estende la possibilità di utilizzo delle forme di valorizzazione alternative di cui sopra anche ai casi di alienazione di immobili facenti parte del patrimonio dell’edilizia residenziale pubblica, la cui disciplina è contenuta nella legge 24 dicembre 1993, n. 560, *Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

Inoltre, Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, come previsto dal comma 8 dell’art. 58, possono conferire i propri beni immobili, anche ad uso residenziale, a fondi comuni di investimento immobiliare, ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli artt. 4 e ss. del citato Decreto-Legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

Ed infine, per i beni conferiti a fondi di investimento immobiliare, in caso di destinazione funzionale prevista dal Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni non conformi alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, è prevista, a norma del comma 9-bis introdotto, all’interno dell’art. 58, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria* (“Prima manovra correttiva 2011”), la possibilità di conseguire la variante urbanistica mediante ricorso al procedimento di cui all’art. 34 del D.Lgs. 267/2000, relativo agli Accordi di programma, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale.

Una sintesi complessiva della procedura di valorizzazione prevista dall’art. 58 della legge 6 agosto 2008, n. 133 è riportata nello schema a pagina seguente.

## PROCEDURA DI VALORIZZAZIONE EX ART. 58 L. 133/ 2008

### Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali

**Redazione dell'elenco dei beni immobili non strumentali** all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione

**Redazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**

- classificazione automatica dei beni come appartenenti al "patrimonio disponibile"
- espressa disposizione di destinazione urbanistica

**Pubblicazione degli elenchi** con effetto dichiarativo della proprietà

Eventuali procedure di **variante allo strumento urbanistico generale** ai sensi della normativa regionale

Eventuale **ricorso amministrativo** entro 60 giorni dalla pubblicazione degli elenchi

Possibilità di estensione ai beni immobili inclusi negli elenchi dell'istituto della concessione di valorizzazione prevista dall'art. 3-bis del D.L. 351/2001, c.c.m. nella L. 410/2001

Possibilità di individuazione, da parte degli enti proprietari, di forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi del pubblico interesse e della libera concorrenza

Possibilità, per gli Enti proprietari, di conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione (ex artt. 4 e ss. D.L. n. 351/2001, c.c.m. nella L. 410/2001)

Per gli Enti proprietari, esonero dal consegnare i documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale; per le società veicolo, esonero dal fornire, per la rivendita dei beni immobili ad esse trasferiti, la garanzia per vizi e per evizione e dal consegnare i documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale

Possibilità, per i beni conferiti a fondi di investimento immobiliare, in caso di destinazione funzionale in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed *in itinere*, di conseguimento di quest'ultima mediante procedimento ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. 267/00 (Accordi di programma) e della normativa regionale

## 5. Conclusioni

Bisogna ammettere che anche quando ha scelto la strada "creativa" della valorizzazione immobiliare, utilizzando il patrimonio pubblico solo per la generazione di un valore finanziario, la politica italiana ha mostrato di non trascurare di confrontarsi con la realtà concreta, prendendo atto che, in generale, le risorse pubbliche non risultano essere sufficienti per un adeguato svolgimento della pratica amministrativa sia dello Stato che degli Enti territoriali.

Inoltre, il mutato assetto istituzionale del nuovo Titolo V della Costituzione, che ha portato ad una sostanziale equiparazione tra gli enti costituenti la Repubblica, ha indotto, anche nel campo della valorizzazione immobiliare, ad un riequilibrio dei ruoli pubblici. È venuto meno, in altre parole, il tradizionale rapporto di sovraordinazione dell'Ente statale, che finiva col tradursi o in un generalizzato disinteresse ed abbandono degli immobili di proprietà dello Stato o, nella migliore delle ipotesi, nell'imposizione al territorio di interventi concernenti la realizzazione di opere pubbliche, più o meno necessarie, in aggiunta a quelle di propria competenza.

Questi, i fattori che hanno spinto il Legislatore alla ricerca di nuove tipologie di strumenti di valorizzazione immobiliare, in grado di coniugare gli aspetti della finanza pubblica con quelli del territorio, facendo ricorso ad innovative forme di partenariato sia verticale che orizzontale.

Il Programma unitario di valorizzazione è lo strumento attivato per rispondere a tale nuova esigenza, attuando operazioni di valorizzazione immobiliare pubblica che vedono l'Agenzia del Demanio fare da tramite tra gli Enti territoriali e, da un lato, le altre Amministrazioni statali competenti al rilascio di pareri, permessi, nulla osta, autorizzazioni (*in primis* il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, relativamente al demanio storico-artistico) e, dall'altro, il mercato degli investitori privati, indispensabile per apportare *know-how* e far fronte, nel contempo, alla cronica insufficienza dei bilanci pubblici (locali e statali).

Ne è derivata un'originale ed innovativa forma di partenariato, che potremmo definire "pubblico-pubblico-privato".

La sfida era riuscire a predisporre le condizioni per una rinnovata *partnership* tra settore pubblico e settore privato che si configurasse come opzione di sviluppo calata non astrattamente dall'alto, ma su un determinato territorio e sui beni e gli attori che di quel territorio sono protagonisti.

L'obiettivo era pertanto riuscire a costruire, di volta in volta, in relazione alle specificità di ciascun progetto di valorizzazione, una *governance* locale, fondata su un sistema di regole certe, condivise e "contrattualizzate", in cui settore pubblico e settore privato conferiscono il meglio delle proprie prerogative: dal lato pubblico, la scelta tra bisogni sociali alternativi, la tutela e la valorizzazione del patrimonio pubblico, l'individuazione di idonei *standard* qualitativi e, dal lato privato, la selezione delle migliori opportunità di *business*, la capacità di fronteggiare al meglio i rischi di mercato, la sperimentazione di soluzioni innovative nella progettazione, costruzione o gestione degli immobili.

Potremmo dire che con i Programmi unitari di valorizzazione si sia dato avvio alla stagione della "co-pianificazione" tra Stato ed Enti territoriali: attraverso l'attivazione di importanti sinergie con il contesto locale e la trattazione unitaria di una pluralità di immobili, si è cercato di costruire scenari di sviluppo e trasformazione - a scala urbana e territoriale - condivisi e concretamente attuabili, anche sotto i profili della fattibilità economico-finanziaria e giuridico-amministrativa.

In tal modo, i Puv, che pure non hanno introdotto alcun nuovo strumento di semplificazione amministrativa rispetto a quelli già esistenti, hanno consentito un efficientamento ed una ottimizzazione delle procedure attuative che, nelle esperienze concretamente realizzate e di successo<sup>92</sup>, hanno portato fino ad un dimezzamento dei tempi medi di conclusione dei processi di valorizzazione, con conseguente possibilità di generare - nel medio periodo - un aumento di valore dei beni rifunzionalizzati stimabile mediamente in oltre il 100% del valore iniziale.

Risultano del tutto evidenti le implicazioni per la finanza pubblica, in vista della immissione sul mercato dei beni mediante alienazione o concessione. Siffatto approccio operativo consente, infatti, di non disperdere il plusvalore conseguente alla valorizzazione urbanistica, conservando nel contempo all'investitore immobiliare opportuni margini di flessibilità.

Lo sforzo compiuto con i Programmi unitari di valorizzazione, anche mettendo in campo risorse professionali e finanziarie significative per l'elaborazione di idonei studi di fattibilità, è stato, infatti, quello di costruire, all'interno di una "coalizione locale di riferimento", le condizioni di auto-sostenibilità economica, alimentando e promuovendo la domanda di valorizzazione effettiva e potenziale, e garantendo un'idonea disciplina dei rapporti istituzionali e negoziali tra i numerosi attori, pubblici e privati, coinvolti, al fine di minimizzare il rischio urbanistico e amministrativo.

Si può dire che ne è risultata una sorta di "federalismo di fatto": una anticipazione di quanto, più recentemente, previsto dal Legislatore delegato del D.Lgs. n. 85 del 28 maggio 2010, che pone al centro del processo di attuazione del Federalismo Demaniale il tema della "valorizzazione funzionale" dei beni statali, quale *condicio sine qua non* per l'attribuzione degli stessi, a titolo non oneroso, agli Enti territoriali.

Si può dire pertanto che i Programmi unitari di valorizzazione rappresentino finora la frontiera più avanzata in materia di valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici.

Altro strumento degno di nota è però il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Prima novità: la valorizzazione immobiliare pubblica diventa pratica "ordinaria". In occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, e pertanto a cadenza annuale, ogni ente è chiamato a redigere un elenco di beni non strumentali - non utilizzati per finalità istituzionali - da sottoporre a dismissione e/o valorizzazione.

---

<sup>92</sup> Si vedano il Puv-Bologna ed il Puv-Liguria, presi in esame nel capitolo che segue.

Il Legislatore non fornisce alcuna indicazione di merito in relazione a tale scelta di natura sostanzialmente “strategica” ma si limita a predisporre una serie di meccanismi di semplificazione e snellimento procedurale. Artifici amministrativi che non sempre si rivelano legittimi: l’approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari quale variante automatica alla strumentazione urbanistica vigente è norma sottoposta a giudizio di costituzionalità. Si afferma, di conseguenza, un principio fondamentale quanto inedito: la valorizzazione immobiliare pubblica inerisce non solo la materia della finanza pubblica ma anche e soprattutto quella del “governo del territorio” e, di questa, ne deve seguire le regole.

Pertanto, la delibera del Consiglio comunale che approva il Piano delle alienazioni e valorizzazioni è da ritenersi un atto preliminare alle procedure di variante alla pianificazione generale, di cui dovrà ripetere integralmente il modulo procedimentale, materia di dettaglio disciplinata dalla legislazione regionale, tuttavia nel rispetto del principio della doppia lettura, della pubblicità partecipativa e soprattutto della puntuale motivazione “urbanistica” e non solo economica.

Innanzitutto, devono essere motivate le scelte relative all’individuazione degli immobili «non strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali» da inserire nel piano. Si tratta di valutazioni che presuppongono una sorta di “esame di coscienza dell’Ente”, basate su motivazioni che non siano riconducibili alla sola pura e semplice “massimizzazione del profitto” derivabile dall’attuazione delle operazioni di valorizzazione.

Inoltre, opportuna motivazione deve essere adottata alle eventuali variazioni di destinazione urbanistica dei beni immobili da dismettere e/o valorizzare, rientrando, questi, nei casi di variante “puntuale” agli strumenti urbanistici generali. Il carattere speciale della variante in questione, che presenta finalità non solo urbanistiche ma anche patrimoniali, implica necessariamente un particolare onere istruttorio e motivazionale in merito ai possibili effetti - non solo urbanistici ma anche economici - indotti sul mercato immobiliare. La variante, infatti, in rapporto al patrimonio interessato, potrebbe determinare squilibri anche significativi all’interno dei diversi mercati di riferimento. Sono, infatti, in gioco interessi di varia natura e certamente anche interessi tra loro contrapposti. La rilevazione ed il confronto di ciascuno di tali interessi con il “pubblico interesse” risulta particolarmente necessaria, configurandosi quest’ultimo sì quale interesse fondamentalmente “pubblico” ma, in tal caso, anche “economico”.

Tornando alla natura finora “ambigua” dello strumento, sarebbe opportuno che le Amministrazioni non si limitassero comunque ad una mera “elencazione” di beni immobiliari suscettibili di valorizzazione, effettuata peraltro sulla base delle sole informazioni già a disposizione. Un’attenta e dettagliata ricognizione delle proprietà immobiliari, da effettuarsi anche mediante il ricorso a stime e studi commissionati all’esterno, può consentire di razionalizzare ed ottimizzare l’uso delle risorse pubbliche, in una prospettiva di pianificazione strategica di medio periodo. Il *focus* dell’ente locale, più che sul concetto di “elenco”, dovrebbe essere, infatti, su quello di “piano”. O meglio, di “piano strategico”, dove la valorizzazione degli immobili possa costituire una leva da utilizzare per il finanziamento delle iniziative di sviluppo.

Le potenzialità di questo strumento sono molteplici: dalla promozione di strategie sinergiche di valorizzazione di una pluralità di immobili pubblici, allo sviluppo di iniziative di trasformazione dei beni, secondo le esigenze degli enti locali e coerentemente con il quadro degli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica ed economica.

In questo senso, la “nuova frontiera” in tema di valorizzazione di immobili pubblici potrebbe essere rappresentata dall’utilizzo di tale strumento in una visione programmatica di rango strategico con finalità di governo del territorio.

Si configura una nuova sfida per le Pubbliche Amministrazioni.

Diventa, infatti, prioritario riuscire ad operare nuove ed opportune scelte di merito: il complesso degli immobili - diversi da quelli destinati ai fini istituzionali - può, attraverso l’integrazione tra una pluralità di strumenti, essere utilizzato come leva economico-finanziaria per supportare importanti politiche di sviluppo urbanistico-territoriale.

La valorizzazione come strumento di governo del territorio e non più il governo del territorio “sacrificato” alla valorizzazione.

## CAPITOLO TERZO

### PRATICHE. APPLICAZIONI E SPERIMENTAZIONI

#### 1. Premessa

Dopo l'analisi degli "strumenti", messi a punto dalla normativa in materia finanziaria, passiamo alle "pratiche", vale a dire alle esperienze attuate ed in corso, riferibili sia alla strumentazione appena presa in esame sia a sperimentazioni "indipendenti" avviate da talune Pubbliche Amministrazioni.

La scelta ha privilegiato soluzioni operative che si sono distinte quali *best practice* e che - anche nel caso in cui siano giunte a conclusione del proprio ciclo di vita -, si ritiene possano fornire una serie di elementi degni di nota già concretamente sperimentati e pertanto potenzialmente replicabili o quantomeno utili ai fini di una programmazione futura.

I casi analizzati riguardano il Programma di valorizzazione del Comune di Bologna e quello della Regione Liguria ed il Progetto di valorizzazione della Regione Siciliana.

Con l'avvio del processo di Federalismo Demaniale e le nuove competenze in capo all'Agenzia del Demanio<sup>93</sup>, l'esperienza dei Programmi unitari di valorizzazione può dirsi praticamente conclusa.

L'Agenzia del Demanio, nel corso dell'anno 2007, dà il via ad un articolato progetto di valorizzazione degli immobili di proprietà dello Stato, denominato "Valore Paese". Obiettivo strategico di tale operazione è l'ottimizzazione e la messa a reddito del patrimonio immobiliare dello Stato per favorire lo sviluppo territoriale e contribuire all'utilizzo produttivo dei beni pubblici. Il progetto Valore Paese coinvolge molti dei beni che, nel biennio 2007-2008, come previsto dalla Legge finanziaria 2007, sono passati, in quattro distinte *tranche*, dal Ministero della Difesa al patrimonio dello Stato, in gestione proprio all'Agenzia del Demanio. Per tali beni, non più utilizzati per fini militari, il cui valore complessivo ammonta a 4 miliardi di euro, la Legge finanziaria 2007 dispone speciali percorsi di valorizzazione, finalizzati alla loro "restituzione" alla

---

<sup>93</sup> L'Agenzia del Demanio, nata nel 1999 come una delle quattro agenzie fiscali volute dal Ministero dell'Economia, dal 2001 è l'istituzione responsabile della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato. Dal 2003 si è trasformata in Ente Pubblico Economico per acquisire una maggiore autonomia gestionale ed operativa. La legge 27 dicembre 2006, n. 296, Legge finanziaria 2007, ha conferito all'Agenzia del Demanio maggiori competenze, prevedendo un più esteso campo di iniziativa in merito all'attivazione di speciali processi di valorizzazione di beni immobili statali. Attualmente, l'Agenzia del Demanio è in prima linea nell'avvio del processo di attuazione del Federalismo Demaniale.

collettività, in una condizione rinnovata con la previsione di nuove funzioni di tipo culturale, sociale e commerciale, in un'ottica generale di riqualificazione del territorio. L'attuazione del progetto Valore Paese si rende possibile grazie alla previsione di due importanti strumenti, forniti dalla stessa Finanziaria 2007 in mano all'Agenzia del Demanio: la concessione di valorizzazione ma soprattutto il Programma unitario di valorizzazione.

I Programmi unitari di valorizzazione rappresentano una nuova modalità di pianificazione e razionalizzazione dei beni pubblici, attuata per mezzo di un insieme di interventi diretti alla valorizzazione di sistemi immobiliari presenti in un determinato contesto territoriale mediante il ricorso ad operazioni di permuta, trasferimento e concessioni d'uso.

La previsione di tale strumento si inserisce in uno spirito di *governance finalizzato* a costruire un dialogo tra Stato ed Enti territoriali per la definizione delle migliori strategie di valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici.

Per far sì che tale intenzione del Legislatore non rimanga "sulla carta", l'Agenzia del Demanio decide di avviare una serie di tavoli tecnici, finalizzati alla valutazione concreta dei fabbisogni delle Amministrazioni comunali interessate e alla conseguente definizione di progetti di valorizzazione specificatamente configurati per ciascuna delle realtà locali.

I Programmi unitari di valorizzazione attivati nel corso dell'anno 2007 sono, in ordine cronologico, i seguenti:

- Regione Liguria;
- Comune di Bologna;
- Comune di Ferrara;
- Regione Lazio.

Si riportano nella pagina seguente, in un quadro di sintesi generale, i dati riguardanti il patrimonio immobiliare complessivamente interessato dai suddetti Programmi unitari di valorizzazione:

<b>PROGRAMMI UNITARI DI VALORIZZAZIONE</b> QUADRO DI SINTESI GENERALE			
<b>PROGRAMMI ATTIVATI</b>			<b>4</b>
<b>ENTI TERRITORIALI COINVOLTI</b>	Regioni	3	<b>47</b>
	Province	11	
	Comuni	33	
<b>SUPERFICIE FONDIARIA INTERESSATA (MQ)</b>	coperta	400.000	<b>8.400.000</b>
	scoperta	8.000.000	
<b>NUMERO COMPLESSIVO DI BENI</b>	beni dimessi dalla Difesa	67	<b>122</b>
	altri beni di proprietà dello Stato	32	
	beni di proprietà degli Enti Territoriali	23	
<b>NUMERO DI BENI DELLO STATO</b>	fortificazioni	29	<b>99</b>
	caserme	42	
	infrastrutture militari	12	
	case di guardia	14	
	terreni/aree	2	

Nello schema sottostante sono invece riportate talune informazioni relative allo stato di attuazione di ciascun programma ad oggi:

<b>PUV</b>	<b>NUMERO BENI</b>	<b>ATTO DI AVVIO</b>	<b>STATO DI ATTUAZIONE</b>
<b>LIGURIA</b>	34	Protocollo di Intesa 4 Maggio 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intesa istituzionale (5 agosto 2009)</li> <li>• Studio di fattibilità</li> <li>• Aste pubbliche</li> <li>• Formazione strumenti urbanistici comunali</li> </ul>
<b>BOLOGNA</b>	19	Protocollo di Intesa 5 Maggio 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intesa istituzionale (31 marzo 2009)</li> <li>• Studio di fattibilità</li> <li>• Accordo integrativo (7 ottobre 2010)</li> <li>• Aste pubbliche</li> <li>• Approvazione POC</li> </ul>
<b>FERRARA</b>	32	Protocollo di Intesa 7 Giugno 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studio di fattibilità</li> <li>• Formazione POC</li> </ul>
<b>LAZIO</b>	22	Protocollo di Intesa 15 Ottobre 2007	/

Nell'ambito dei programmi attivati si è scelto di analizzare i casi relativi al Comune di Bologna e alla Regione Liguria sia per lo stadio avanzato del loro *iter* amministrativo, che permette di avviare un primo bilancio tra obiettivi e risultati, ma anche è soprattutto per le interessanti dinamiche di *multi-level governance* in essi riscontrate, che hanno gettato le prime basi per l'avvio di una integrazione tra politiche di valorizzazione e pianificazione urbanistico-territoriale.

Per quanto riguarda le iniziative sperimentali si è scelto di analizzare il caso relativo al Progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà della Regione Siciliana, che, in un certo senso, può dirsi "precursore" rispetto alla più recente strumentazione di valorizzazione immobiliare pubblica introdotta con la cosiddetta "Manovra d'estate 2008".

## **2. Il Puv del Comune di Bologna**

Bologna è tra le prime città d'Italia ad avviare un percorso di valorizzazione con la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra Comune, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia del Demanio ai sensi dell'art. 1, comma 262, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007). Il Protocollo, finalizzato alla promozione di un Programma unitario di valorizzazione degli immobili pubblici, è sottoscritto il 5 Maggio 2007. Con esso il Comune di Bologna e l'Agenzia del Demanio manifestano i propri obiettivi strategici e assumono i propri impegni in direzione dell'avvio del Programma.

Il Comune di Bologna si impegna a:

- assumere la riconversione e valorizzazione delle aree militari dismesse tra gli obiettivi strategici per la riqualificazione territoriale, urbana e socio-economica degli ambiti in cui i medesimi sono inseriti, in coerenza con le scelte effettuate dal Piano strutturale in corso di formazione ai sensi della Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20, e dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria;
- partecipare attivamente al processo di razionalizzazione, ottimizzazione e valorizzazione dei beni di proprietà dello Stato in una visione organica di sviluppo del tessuto urbano, anche tramite il superamento delle eventuali difficoltà tecnico-amministrative e lo snellimento delle relative procedure;
- verificare le condizioni per la contestuale attivazione di processi di razionalizzazione, ottimizzazione e valorizzazione su beni di proprietà comunale;

L'Agenzia del Demanio, per conto dello Stato, si impegna a:

– razionalizzare, ottimizzare e valorizzare, anche attraverso operazioni di permuta, i beni immobili di proprietà dello Stato siti nel Comune di Bologna, in coerenza con le strategie dell'Amministrazione comunale, utilizzando quanto disposto dalla richiamata legge n. 296/2006;

– partecipare attivamente alla promozione dei processi di razionalizzazione, ottimizzazione e valorizzazione degli immobili pubblici del Comune di Bologna e contribuire all'attuazione delle previsioni del Piano strutturale, nonché associare i beni di proprietà dello Stato alle potenzialità di sviluppo locale, di breve e medio periodo, proposte all'interno dei diversi strumenti di pianificazione e programmazione relativi al territorio di riferimento;

– procedere alla valorizzazione unitaria, correlata e sinergica dei compendi non più necessari alla difesa militare, presenti nel Comune di Bologna, ai fini della loro utilizzazione per interventi di sviluppo economico e sociale.

Con l'Intesa Istituzionale siglata il 31 marzo 2009, 19 strutture militari dismesse, rientranti nella prima e seconda *tranche* del programma di dismissione dei beni già in uso al Ministero della Difesa, divengono patrimonio ad uso della città. Si tratta di beni immobili, perlopiù situati all'interno del tessuto urbano del Comune, con caratteristiche e vocazioni differenti l'uno dall'altro: dalle grandi aree non edificate e coperte da ricca vegetazione a caserme strutturate costituite da diversi edifici di interesse storico-architettonico.

In particolare, gli immobili cui si sta facendo riferimento sono:

a) nell'ambito della prima fase del programma di dimissione<sup>94</sup>:

- Caserma Chiarini
- Caserma G.Mazzoni (Ex Forte di Beldiporto) - aliquota
- Caserma Sani
- Ex Direzione Lavori
- Prati di Caprara est "Area Addestrativa"
- Prati di Caprara est "Orti degli Anziani"
- Area ex Staveco
- Caserma San Mamolo – Chiesa e Convento SS. Annunziata
- Compendio Monte Paderno

---

<sup>94</sup> La prima fase del programma di dismissione corrisponde all'emanazione del Decreto Ministero della Difesa 27 febbraio 2007.

- Ex batteria Dat Alemanni
  - Ex Infermeria Quadrupedi di S. Vittore
  - Ex Polveriera Val D'Aposa;
- b) nell'ambito della seconda fase del programma di dimissione<sup>95</sup>:
- Caserma D'Azelio (aliquota)
  - Caserma Mameli – Locali ex Birreria (aliquota)
  - Postazione CBP San Pancrazio
  - Caserma Masini
  - Ex Polveriera Monte Albano
  - Ex teatro della Caserma Minghetti (aliquota)
  - Compensorio Prati di Caprara ovest.

L'Intesa sottoscritta dal Comune di Bologna e dall'Agenzia del Demanio definisce le modalità per l'attuazione del Programma unitario di valorizzazione relativo ai suddetti immobili, che, nel loro complesso, coprono una superficie di 83 ettari, implicando il recupero e l'edificazione di circa 318.000 mq di superficie lorda edificabile: si tratta perciò dell'operazione di "valorizzazione unitaria" di maggior rilievo su scala nazionale.

Di conseguenza, il Puv è visto da subito come una straordinaria opportunità di trasformazione urbana: aree ed immobili, finora preclusi, si aprono alle esigenze della cittadinanza.

Le indicazioni per la trasformazione degli immobili dismessi sono quelle emerse da uno studio di fattibilità, sviluppato in conformità con le indicazioni contenute nel Piano Strutturale Comunale (PSC)<sup>96</sup>, entrato in vigore il 10 settembre 2008.

Infatti, la sostanziale coincidenza temporale tra l'inizio del processo di dismissione delle aree militari statali e l'avvio dell'*iter* di formazione del Piano Strutturale Comunale fa sì che si decida virtuosamente per un "affiancamento" dei due procedimenti.

Il Puv si inserisce, infatti, all'interno del percorso tracciato dal PSC, del quale recepisce orientamenti ed indicazioni in risposta alle esigenze emerse durante il percorso partecipato con la cittadinanza<sup>97</sup>, che porta alla definizione dello strumento urbanistico. Lo studio di fattibilità del Puv traduce i contenuti del PSC in linee-guida per la valorizzazione immobiliare.

<sup>95</sup> La seconda fase del programma di dismissione corrisponde all'emanazione del Decreto Ministero della Difesa 25 luglio 2007.

<sup>96</sup> Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 133 del 14 luglio 2008.

<sup>97</sup> Soprattutto in relazione all'aumento degli spazi verdi e agli spazi per la socialità.

In generale, le scelte relative alle destinazioni d'uso privilegiano - in accordo con le indicazioni del PSC - un uso residenziale accompagnato da direzionale diffuso, uffici pubblici e commerciale: si tratta, pertanto, di tessuti urbani misti prevalentemente residenziali con un *mix* funzionale compatibile con la residenza.

Parchi, centri culturali e ricreativi, spazi per lo sport e per la socialità, servizi commerciali e direzionali insieme a nuove residenze pubbliche e private: queste sono le principali destinazioni d'uso previste per i beni oggetto dell'Intesa.

Il Puv diviene pertanto un progetto per la città che interpreta i bisogni di chi la abita e la vive e che punta a sviluppare funzioni utili a migliorarne la qualità della vita.

Inoltre, l'attuazione del complesso degli interventi definiti nel Puv, che rappresenta per il Comune di Bologna una delle più rilevanti operazioni di trasformazione e riqualificazione urbana, comporta una serie di ricadute positive dirette sulla città, come la creazione di nuovi posti di lavoro temporanei e a regime<sup>98</sup>.

Complessivamente, dal un punto di vista economico, l'operazione di valorizzazione immobiliare ammonta ad un valore di circa 1.500.000.000 di euro.

A tali risultati sono inoltre da aggiungere le ricadute positive indirette, a regime, sul sistema economico complessivo della città, sui servizi pubblici e privati di potenziamento della mobilità, sull'offerta di ristorazione, sulla commercializzazione immobiliare e su ulteriori attività correlate.

Con l'Intesa Istituzionale il Comune si impegna a recepire all'interno del Piano Operativo Comunale (POC)<sup>99</sup>, vigente dal 3 giugno 2009, le indicazioni tecniche ed economiche emerse dallo studio di fattibilità e a garantire la compatibilità del Puv con il Regolamento Urbanistico Edilizio comunale<sup>100</sup>, entrato in vigore il 20 maggio 2009.

L'agenzia del Demanio, con le nuove destinazioni relative ai beni oggetto del Puv, si impegna a dare il via alle operazioni di razionalizzazione, ottimizzazione e alienazione dei beni, conformemente alle decisioni assunte in sede di Studio di Fattibilità.

Pertanto, grazie alla sinergia tra Stato e Amministrazione Comunale, il programma può concretizzarsi in tempi ravvicinati e certi, scanditi dagli strumenti di programmazione urbanistica: taluni interventi diretti sono già avviati subito dopo

---

<sup>98</sup> E' stato stimato, in linea di massima, un indotto sull'occupazione di circa 12.000 unità di lavoro, ossia di circa 2.500 occupati/anno, considerando una durata dei cantieri pari a 5 anni.

<sup>99</sup> Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 144 del 4 maggio 2009.

<sup>100</sup> Approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 137 del 20 aprile 2009.

l'approvazione del Regolamento Urbanistico Edilizio, mentre gli interventi di maggiore complessità sono regolamentati dal Piano Operativo, e da successivi Piani Attuativi.

Già nel corso dell'anno 2010 prendono avvio i primi lavori.

Il 7 ottobre 2010, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia del Demanio ed il Comune di Bologna sottoscrivono un Accordo Integrativo - del Protocollo d'Intesa del 5 maggio 2007 e all'Intesa Istituzionale del 31 marzo 2009 - , che individua in dettaglio sia i beni da attuare mediante interventi edilizi diretti o Piani Urbanistici Attuativi sia quelli da valorizzare attraverso il Piano Operativo Comunale.

Con l'attuazione del Puv nel suo complesso si dà attuazione anche ad alcuni dei grandi obiettivi strategici stabiliti dalla nuova pianificazione urbanistica comunale: la realizzazione della cittadella pubblica della Staveco, che comporta una nuova relazione tra città e collina; il grande parco urbano dei Prati di Caprara (27 ettari), nuova connessione ecologica tra Reno e centro città; nuove abitazioni sociali; importanti interventi di restauro e recupero di immobili di interesse storico e architettonico; nuove rilevanti dotazioni pubbliche (scuole, centri sociali, *etc.*) nelle parti di città consolidata che garantiranno una qualità abitativa diffusa.

Tuttavia si intende far notare un dato che, a giudizio di chi scrive, appare significativo: le operazioni "urbanisticamente" più complesse sono risolte, nella maggior parte dei casi, mediante scelte che si potrebbero definire "da pubblico a pubblico", vale a dire optando per il mantenimento della natura essenzialmente pubblica delle nuove funzioni insediate.

Due esempi: le aree Prati di Caprara cedute dall'Agenzia per la realizzazione di un nuovo parco urbano e la Caserma S. Mamolo, dove lo studio di fattibilità ha individuato nell'assegnazione del bene - in uso governativo - al Ministero per i Beni e le Attività Culturali la soluzione sia al problema della forte dispersione localizzativa di quest'ultimo nell'ambito del territorio bolognese sia al problema dello spreco di notevoli risorse finanziarie indirizzate al pagamento di alti costi di locazione.

Ovviamente l'opzione "da pubblico a pubblico" ha i suoi vantaggi: primo tra tutti quello di consentire risparmi in virtù del processo di razionalizzazione e ottimizzazione degli usi degli spazi che prevedibilmente genererà anche un ulteriore risparmio sui costi di gestione e manutenzione.

Tuttavia tale scelta rischia di rappresentare un "limite" se si intende cogliere appieno l'occasione per trasformare la città e per innovare le modalità di produzione di un servizio o di generare sviluppo.

Prendiamo in esame un esempio ancora più complesso: le radicali trasformazioni previste nell'area della Caserma Sani, i cui edifici saranno in parte ristrutturati per ospitare nuove funzioni ed in parte invece integrati a nuove costruzioni per abitazioni, piccole attività commerciali ed artigianali, attività ricreative, culturali e sociali. Tali previsioni si scontreranno con la difficoltà pratica di intercettare un privato capace sia di realizzare l'operazione sia di supportare il processo di trasformazione già previsto per la vicina area della Manifattura Tabacchi.

La dimensione urbanistica dell'intervento in tali casi non esaurisce tutti gli aspetti problematici, ma soprattutto rischia di non far cogliere tutte le opportunità.

Il tema delle interdipendenze tra soggetti e strumenti diventa il nodo centrale, a maggior ragione quando si tratta di beni dichiarati di notevole interesse culturale e pertanto sottoposti a tutela. La questione, in tali casi, è ricondotta alla corretta interpretazione della differenza che passa tra il concetto di "tutela" e quello di "valorizzazione".

Proprio il giudice amministrativo dell'Emilia-Romagna<sup>101</sup>, chiamato ad esprimersi in merito ad un caso di valorizzazione di un complesso monumentale, ha ritenuto che, la previsione della destinazione di parte della superficie complessiva del bene ad uso privato con funzione alberghiera, commerciale e terziaria, non rispondesse alla «fondamentale esigenza di una destinazione d'uso coerente con il valore culturale protetto e strumentale al suo pieno godimento da parte della collettività», non assolvendo né a quella funzione di "servizio pubblico" prescritta per i complessi monumentali di appartenenza pubblica, di cui all'art. 101, comma 3, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*, né ad una funzione riconducibile alla tipologia dei "servizi aggiuntivi" ex art. 117 dello stesso Codice.

Ad ogni modo, è di tutta evidenza che il Programma unitario di valorizzazione del Comune di Bologna, si è dimostrato in grado, da un lato, di operare una razionalizzazione dell'uso degli immobili demaniali da parte dello Stato nella città, e dall'altro, di prevedere l'immissione sul mercato della maggior parte degli immobili interessati dal programma stesso, stabilendo quali dovessero essere le cessioni di aree e le dotazioni di servizi da destinare al Comune. Da questo punto di vista deve essere rilevato l'importante contributo che il programma ha fornito alla realizzazione della "città pubblica", sia in termini urbanistici, quale efficace mezzo per la

---

<sup>101</sup> TAR Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, sent. 4 dicembre 2007, n. 618.

realizzazione di nuove e maggiori dotazioni urbanistiche (cessioni di aree per pubblica utilità, verde pubblico, attrezzature pubbliche, reti infrastrutturali, *housing* sociale, *etc.*) sia in termini economico-finanziari, quale efficiente mezzo per la valorizzazione del patrimonio immobiliare non più “strumentale”.

### **3. Il Puv della Regione Liguria**

Con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, e l’Agenzia del Demanio, in data 4 maggio 2007, la Liguria è la prima Regione italiana a dare avvio ad un Programma unitario per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato presente sul proprio territorio ed in fase di dismissione da parte del Ministero della Difesa.

Il Puv riguarda la valorizzazione di 34 *ex* immobili militari, la maggior parte dei quali conferiti all’Agenzia del Demanio mediante i primi due decreti di trasferimento del Ministero della Difesa (D.M. 27 febbraio 2007 e D.M. 25 luglio 2007).

Si tratta di un patrimonio “di settore” ma estremamente variegato: caserme, basi logistiche, poligoni e campi di tiro, depositi e magazzini, infrastrutture per il trasporto, forti e batterie. Gli immobili sono disseminati su tutto il territorio regionale e ricadono sulle quattro Province di Genova, Imperia, La Spezia e Savona. Nel loro complesso, i beni interessano il territorio di ben 19 Comuni ed occupano una superficie fondiaria di circa 1.300.000 mq.

Il Programma unitario di valorizzazione della Regione Liguria rappresenta pertanto l’operazione di valorizzazione più consistente finora effettuata in Italia.

Con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa, come da procedura, è istituito il Tavolo tecnico operativo - composto dai rappresentanti di Agenzia del Demanio e Regione Liguria -, con il compito specifico di seguire le fasi del procedimento di redazione dello Studio di fattibilità.

Nell’agosto 2007 l’Agenzia del Demanio pubblica il bando di gara, il disciplinare ed il capitolato tecnico per la selezione del soggetto aggiudicatario dell’appalto di servizi per la redazione dello Studio di fattibilità, l’assistenza tecnica e la segreteria tecnica a supporto del Tavolo operativo.

Conclusa l’elaborazione dello Studio di fattibilità, in data 5 agosto 2009, Agenzia del Demanio e Regione Liguria firmano l’Intesa Istituzionale, atto attraverso cui le parti condividono gli esiti dello Studio e si impegnano - ciascuna, per le proprie competenze

–, ai fini dell’attuazione del programma, a promuovere la sottoscrizione di accordi con i singoli Comuni, sul cui territorio insistono gli immobili, e a coordinare le attività amministrative necessarie a rendere realizzabili le trasformazioni urbanistiche indicate dal Puv.

L’intesa Istituzionale sancisce pertanto il completamento di un percorso di confronto e concertazione tra tutti i soggetti istituzionali interessati, diretto al recupero ed alla riconversione dei beni militari dismessi, all’interno di un progetto unitario e in coerenza con le esigenze di crescita del territorio.

I beni, nel rispetto del valore storico, ambientale e di memoria dei luoghi, sono coinvolti in un processo complesso e differenziato di trasformazione e riutilizzo nel quale funzioni immobiliari di tipo residenziale, terziario, commerciale, alberghiero e manifatturiero si integrano con funzioni pubbliche e nuovi spazi per la collettività, ad uso culturale, ricreativo, sociale, didattico, espositivo e per la promozione di attività giovanili.

In particolare, gli immobili compresi nel Programma unitario di valorizzazione della Regione Liguria, distinti per le quattro provincie di appartenenza, sono:

1) nell’ambito della provincia di Imperia:

- Caserma Camandone (Comune di Diano Castello)
- Caserma Difensiva-Torre Richelmo (Comune di Pornassio)
- Forte Bellerasco (Comune di Pornassio/Nava)
- Ex caserma Revelli (Comune di Taggia)
- Caserma Tamagni (Comune di Triora)
- Caserma Pellizzari (Comune di Vallecrosia);

2) Nell’ambito della provincia di Savona:

- Caserma Piave-aliquota (Comune di Albenga)
- Caserma Aldo Turinetto di Albenga (Comune di Albenga)
- Poligono TSN (Comune di Albenga)
- Magazzini di artiglieria (Comune di Albenga)
- Sedime deposito munizioni (Comune di Albenga)
- Forte Santo Stefano/Forte San Giacomo (Comune di Bergeggi)
- Ex base NATO denominata “Scatter” (Comune di Calice Ligure)
- Poligono San Giacomo (Comune di Cisano sul Neva)
- Casa Gavotti (Comune di Pontinvrea)

- Baraccamento del Giovo (Comune di Pontinvrea)
  - Forte Tagliata (Comune di Pontinvrea)
  - Forte Scarato (Comune di Pontinvrea/Stella)
  - Ex Forte Bruciato (Comune di Pontinvrea/Stella)
  - Forte Lodrino Inferiore (Comune di Pontinvrea/Sassello)
  - Forte Lodrino Superiore (Comune di Pontinvrea/Sassello);
- 3) nell'ambito della provincia di Genova:
- Caserma Gavoglio-ex proietificio del Lagaccio-aliquota (Comune di Genova)
  - Caserma Pilo (Comune di Genova)
  - ForteCastellaccio (Comune di Genova);
- 4) Nell'ambito della provincia de La Spezia:
- Base Logistica SP/0113/M (Comune di La Spezia)
  - Base Logistica Valdilocchi (Comune di La Spezia)
  - Batteria Valdilocchi (Comune di La Spezia)
  - Ex Forte Pianelloni (Comune di Lerici)
  - Ex Casa Cantoniera (Comune di Portovenere)
  - Ex Forte Pezzino alto (Comune di Portovenere)
  - Ex Batteria Monte Bastia (Comune di Vezzano Ligure)
  - Fabbricati e terreni-ex Batteria Buonviaggio (Comune di Vezzano Ligure).

L'attuazione del Puv della Regione Liguria avviene mediante il trasferimento degli immobili elencati agli Enti locali, che procedono alla loro valorizzazione per mezzo di strumenti urbanistici attuativi, oppure mediante diretta immissione dei beni sul mercato immobiliare.

Il Programma unitario di valorizzazione Liguria rappresenta un esempio avanzato di valorizzazione del patrimonio immobiliare che, coniugando ben tre livelli di pianificazione - statale, regionale e comunale -, si è dimostrato in grado di generare opportunità di sviluppo sia economico che socio-culturale.

#### **4. Il Progetto di valorizzazione della Regione Siciliana**

In tema di valorizzazione immobiliare pubblica, la Regione siciliana si è dimostrata un'Amministrazione per così dire "all'avanguardia".

Con l'emanazione della Legge Regionale 28 dicembre 2004, n. 17, *Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005*, la Regione Siciliana ha, infatti, percorso i tempi, anticipando di ben quattro anni talune tendenze nazionali che hanno trovato concreta espressione nella legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, all'ormai noto art. 58, *Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti locali*.

A norma del primo comma dell'art. 9 della suddetta legge regionale «La Regione promuove, conformemente alla normativa vigente direttamente e/o mediante il ricorso a strumenti di finanza strutturata, la costituzione di un apposito soggetto giuridico di scopo da costituire autonomamente o con *partner* privato, dotato di specifica e dimostrata competenza ed esperienza, scelto con le procedure ad evidenza pubblica, per la valorizzazione, trasformazione e commercializzazione di beni immobili non destinati ad uso assistenziale, di proprietà della stessa, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, delle IPAB e di altri enti vigilati e finanziati».

Si costituisce pertanto la società denominata "Sicilia Patrimonio Immobiliare S.p.A.", società partecipata dall'ente regionale al 75% e dal socio privato per il restante 25%.

Il *partner* privato, individuato in seguito all'aggiudicazione della gara europea indetta dalla Regione Siciliana, è rappresentato da un Raggruppamento Temporaneo di Imprese<sup>102</sup> di cui fa parte la EXITone S.p.A., società del gruppo *STI-Management & Investment Company*, che da tempo opera a livello nazionale sul mercato dell'*asset management* immobiliare.

La Sicilia Patrimonio S.p.A. svolge pertanto la propria attività in favore della Regione Siciliana, delle aziende sanitarie ed ospedaliere regionali, delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e di altri enti ed organismi di diritto pubblico vigilati e finanziati dalla Regione Siciliana, nonché degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP).

---

<sup>102</sup> Il Raggruppamento Temporaneo di Imprese, aggiudicatario della procedura di gara, si costituisce in società consortile denominata "*Partners Sicily Properties S.c.r.l. (PSP)*". La *PSP* unisce le competenze legate all'alta specializzazione e alle esperienze peculiari dei soggetti che la compongono con la missione di fornire alla Regione ed alla Sicilia Patrimonio Immobiliare l'apporto consulenziale e tecnico-operativo adeguato agli adempimenti contrattuali previsti.

Il complesso Progetto di valorizzazione dei beni immobiliari di proprietà della Regione Siciliana, avviato dall'Ente in collaborazione con EXITone<sup>103</sup>, si pone come punto di partenza la definizione di un percorso di conoscenza del patrimonio pubblico.

Tale conoscenza è ottenuta ed approfondita mediante un'intensa attività di censimento informatizzato e l'utilizzo di una metodologia operativa interamente standardizzata (procedure, strumenti, istruzioni operative).

Vengono svolte analisi sulle attività di acquisizione ed interpretazione dei dati immobiliari, condotte con l'ausilio di diversi strumenti informatici e con l'apporto specialistico sia di esperti di *marketing* territoriale, per gli aspetti generali e di integrazione dei singoli assi, sia di esperti settoriali per ciascun asse di valorizzazione e sottostanti componenti finanziari. I metodi utilizzati richiedono il supporto di tecnologie informatiche che permettano di relativizzare il singolo bene e analizzarlo mettendolo in rapporto con una serie di informazioni di carattere differente e tipologia fortemente eterogenea. In particolare, le due tecnologie utilizzate, *Database Informatizzato del Censimento* e *Software GIS (Geographic Information Systems)* rendono possibile il confronto di dati immobiliari relativi al singolo bene con dati territoriali (di natura tecnica, socio-economica, amministrativa, giuridica) relativi al contesto regionale. In tal modo, è possibile raggiungere l'obiettivo ultimo del censimento informatizzato, individuato con la L.R. 17/2004 e consistente nella definizione di un quadro informatizzato puntuale e dettagliato, dal punto di vista quantitativo, dell'inquadramento geografico e, dal punto di vista qualitativo, di tutte le informazioni disponibili, raccolte per accorpate e unificare i beni in categorie e tipologie omogenee, favorendo una classificazione del patrimonio basata sulla natura del bene e sulla sua destinazione d'uso, anche sotto il profilo del contesto economico-territoriale.

L'iniziativa punta alla convergenza con altri strumenti regionali, con particolare riguardo al progetto TE.S.I., una nuova metodologia che consente l'integrazione di tutte le informazioni disponibili sul territorio già acquisite dalle pubbliche amministrazioni regionali, provinciali e comunali, permettendone la condivisione tra soggetti diversi. TE.S.I., che nasce nel 2005 con il progetto SITIR (Sistema Informativo

---

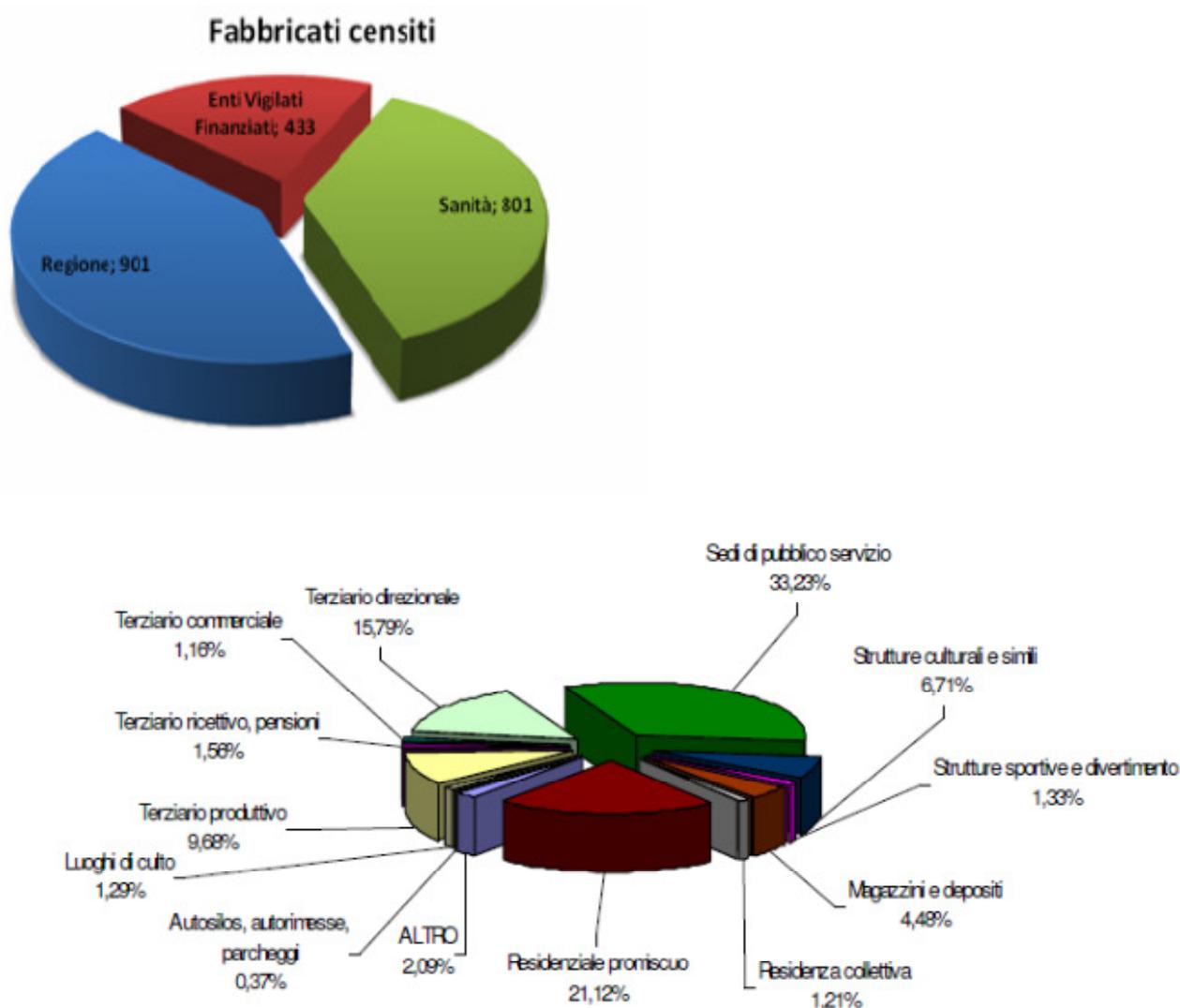
<sup>103</sup> "Premio *Best Practice* Patrimoni 2008", per il settore "Gestione Patrimoni Immobiliari", promosso da Terotec e Forum P.A., conferito nell'ambito della II edizione del Forum Nazionale "Patrimoni Immobiliari Urbani Territoriali Pubblici" del ForumPA 2007, quale riconoscimento per la collaborazione ad un progetto fortemente innovativo, sviluppato in *partnership* con Consip S.p.A., per la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare, urbano e territoriale

Territoriale Integrato Regionale), rappresenta il punto di arrivo di uno sforzo finalizzato alla massima sinergia dei progetti in corso, o in via di definizione, nell'ambito dei Sistemi Informativi Territoriali.

I risultati delle attività di censimento informatizzato dei beni immobili indicati dalla Regione, in termini di beni censiti e relativa documentazione prodotta, si sostanziano in:

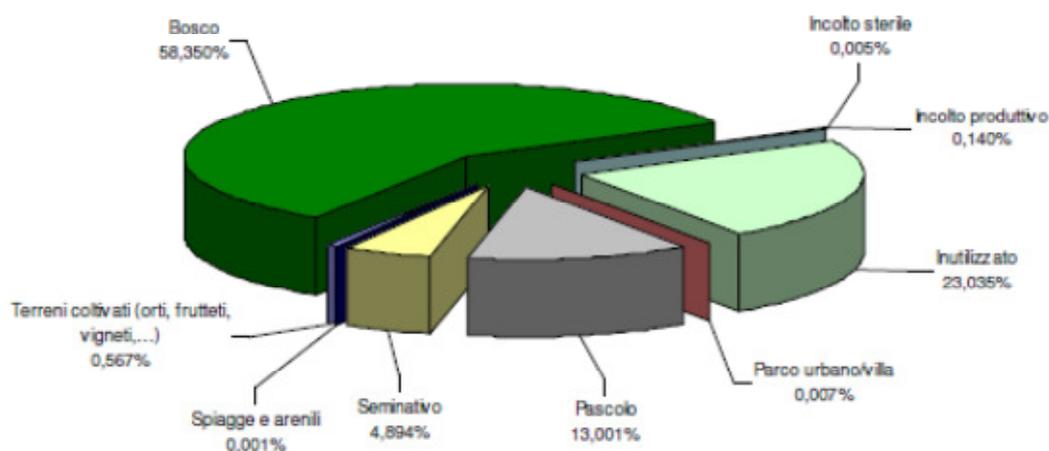
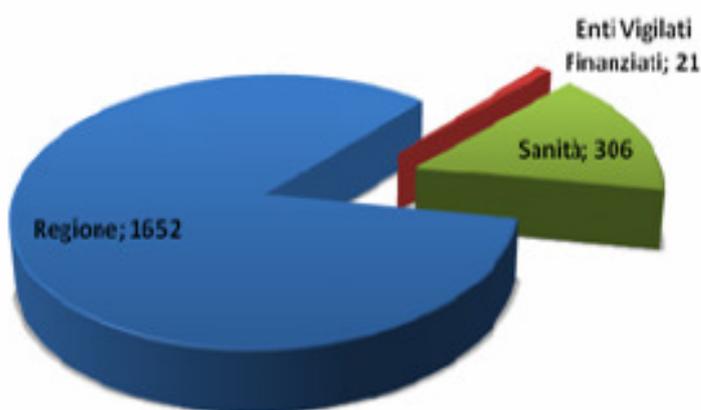
- 2.135 Fabbricati censiti per una superficie di 6,7 milioni di mq;
- Terreni e Boschi censiti per una superficie di 2.837 milioni di mq (283.7 ha).

I due grafici seguenti rappresentano in proporzione i Fabbricati censiti rispettivamente per categoria di ente di appartenenza (Regione, Enti vigilati e finanziati e Sanità) e per destinazione funzionale (terziario, pubblico servizio, cultura, sport e divertimento, stoccaggio, residenziale, parcheggi, culto, *etc.*):



Le seguenti rappresentazioni grafiche suddividono i Terreni e Boschi censiti rispettivamente per categoria di ente di appartenenza (Regione, Enti vigilati e finanziati e Sanità) e per destinazione funzionale (bosco, incolto, inutilizzato, parco urbano, pascolo, seminativo, spiagge e arenili, terreni coltivati):

### Terreni e Boschi censiti



Da un'attenta analisi del contesto di riferimento relativo alla Regione Siciliana, risulta che il carattere di competitività del territorio siciliano è oggi essenzialmente correlato a tre dimensioni fondamentali: i sistemi urbani, i sistemi produttivi locali e le aree rurali.

Poiché la fetta maggioritaria del patrimonio immobiliare della Regione Siciliana è riferibile ai sistemi urbani ed alle aree rurali, è verso tali ambiti che si dirigono le attività di valorizzazione, inquadrare nell'ambito di misure generali, in materia di sviluppo urbano, definite dalla Regione stessa all'interno del Programma Operativo Regionale

FSER 2007-2013 (POR Sicilia) e specifiche, riportate nel medesimo documento programmatico, ad esempio relative al tema “energia”, in considerazione del fatto che l’Ente regionale ha individuato, quale obiettivo prioritario, la valorizzazione dei «beni appartenenti alla categoria terreni e boschi, in un’ottica di ammodernamento del sistema energetico regionale, attraverso la realizzazione di un unico ed importante *cluster* di impianti, distribuiti sul territorio siciliano, di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili».

Ne consegue l’attivazione delle seguenti iniziative di valorizzazione:

- FIPRS (Fondo Immobiliare Pubblico Regione Siciliana), primo fondo immobiliare compartecipato direttamente dall’ente pubblico in qualità di quotista di maggioranza relativa. Tale iniziativa permette alla Regione di influenzare significativamente le politiche di valorizzazione degli immobili e di partecipare direttamente ai risultati economici delle valorizzazioni attuate<sup>104</sup>;

- SERD (Sicilia Energia Rinnovabile Distribuita), progetto che valorizza in chiave energetica i beni inalienabili della Regione Siciliana con la creazione della piattaforma di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili più importante d’Europa<sup>105</sup>;

- FISS, progetto per l’istituzione di un fondo immobiliare destinato allo sviluppo dei beni inutilizzati/sottoutilizzati per la loro riqualificazione ad usi produttivi, turistici, commerciali e conseguente creazione del valore per la Regione e la collettività.

Procedendo nell’illustrazione del Progetto di valorizzazione, dopo la fase relativa all’analisi dei dati resi disponibili dalle attività di censimento, si passa alla suddivisione dei beni in specifici *cluster*.

Sulla base di tale suddivisione viene elaborato il vero e proprio Progetto di valorizzazione, che risulta articolato in cinque distinti piani tematici<sup>106</sup>:

1. Piano di valorizzazione energetica e ambientale:

- Terreni e boschi;
- Aree inquinate;

---

<sup>104</sup> “Premio *Best Practice* Patrimoni 2007”, per il settore “Valorizzazione dei Patrimoni Immobiliari e Urbani”, promosso da Terotec e Forum P.A., conferito nell’ambito della I edizione del Forum Nazionale “Patrimoni Immobiliari Urbani Territoriali Pubblici” del ForumPA 2007.

<sup>105</sup> “Premio Sfide”, co-promosso dal Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Formez, SDA-Bocconi, UPI, Legaautonomie, Andigel e FORUM PA, conferito in occasione del ForumPA 2009.

<sup>106</sup> Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2009-2013, approvato dall’Assemblea Regionale Siciliana il 7 ottobre 2008, ha confermato e riproposto i contenuti dei Piani di valorizzazione di cui sopra.

2. Piano di valorizzazione del patrimonio storico e consolidamento del ruolo della Regione Siciliana quale baricentro culturale dell'area mediterranea;
3. Piano di valorizzazione e ottimizzazione del patrimonio indisponibile:
  - Riorganizzazione degli spazi degli uffici e delle sedi regionali centrali e periferiche;
  - Riassetto e rimodernamento del patrimonio ospedaliero;
  - Gestione dinamica del patrimonio residenziale IACP e *Housing Sociale*;
4. Piano di valorizzazione del patrimonio disponibile: dismissione dei beni non strategici;
5. Piano di valorizzazione del Demanio Marittimo.

I benefici attesi e le attese sociali relative a ciascuno di detti piani sono riportate negli schemi che seguono.

<b>1 - PIANO DI VALORIZZAZIONE ENERGETICA E AMBIENTALE (TERRENI E BOSCHI)</b>	
<b>Benefici Attesi</b>	<b>Attese sociali</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proventi derivanti da locazione o eventuale dismissione di aree industriali</li> <li>• Proventi derivanti da valorizzazione in senso turistico culturale del patrimonio minerario</li> <li>• Proventi da conferimento di beni immobili in strumenti di finanza immobiliare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impatto rilevante per la collettività in termini di eco sostenibilità delle iniziative ed attenzione alle tematiche ambientali</li> </ul>

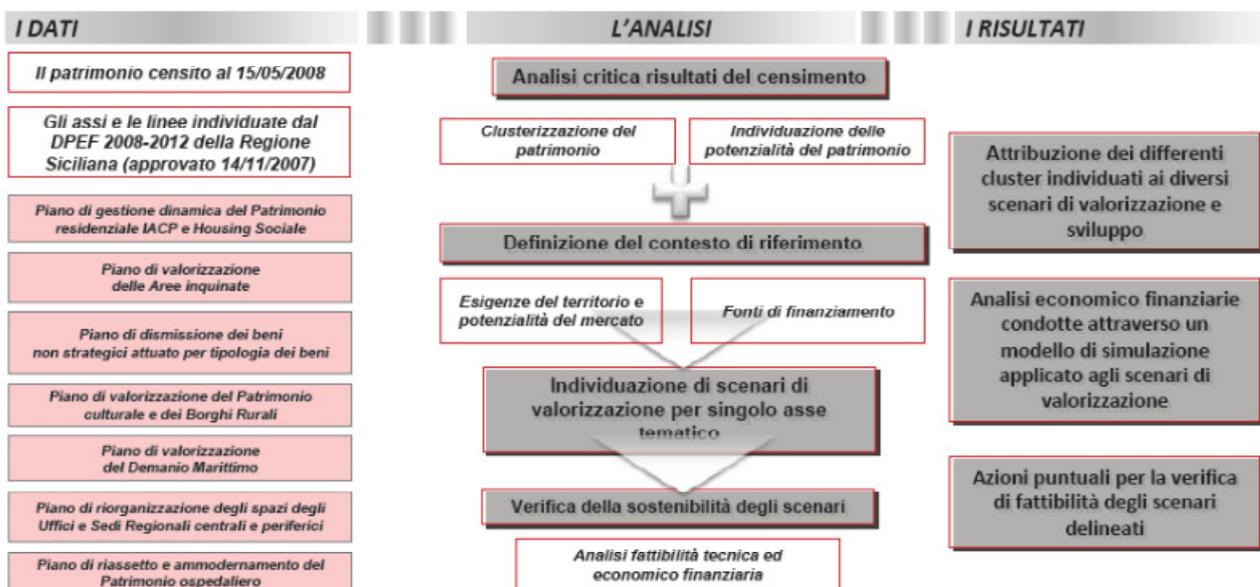
<b>2 - PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO E CONSOLIDAMENTO DEL RUOLO DELLA REGIONE SICILIANA QUALE BARICENTRO CULTURALE DELL'AREA MEDITERRANEA</b>	
<b>Benefici Attesi</b>	<b>Attese sociali</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anagrafe dei beni culturali</li> <li>• Valorizzazione in senso turistico</li> <li>• Valorizzazione dei Borghi Rurali</li> <li>• Ottimizzazione della gestione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recupero piena fruizione ed integrazione nel tessuto sociale dei beni vincolati</li> <li>• Insediamento di nuove attività economiche e miglioramento dell'immagine della Regione</li> </ul>

<b>3 - PIANO DI VALORIZZAZIONE E OTTIMIZZAZIONE DEL PATRIMONIO DISPONIBILE</b>		
	<b>Benefici Attesi</b>	<b>Attese sociali</b>
<b>Riorganizzazione degli spazi degli uffici e delle sedi regionali centrali e periferiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risparmi derivanti dall'uso di spazi liberati</li> <li>• Proventi derivanti da eventuali dismissione o messa a reddito di spazi liberati</li> <li>• Risparmi economici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefici dell'immagine della Regione verso la cittadinanza legato a logiche di risparmio e di efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, crescita del prestigio della Regione a livello provinciale con la creazione di centri unici nei capoluoghi di provincia</li> </ul>
<b>Riassetto e rimodernamento del patrimonio ospedaliero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razionalizzazione degli spazi utilizzati per l'erogazione dell'assistenza sanitaria, funzionale alla predisposizione dei programmi di intervento destinati a migliorare l'offerta sanitaria in ambito regionale, prendendo in considerazione i diversi aspetti caratterizzanti le strutture aduso assistenziale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rimodernamento del sistema stesso, di ottimizzazione dei costi, con conseguente impatto positivo per tutta la collettività</li> </ul>
<b>Gestione dinamica del patrimonio residenziale IACP e Housing Sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proventi derivanti da dismissioni</li> <li>• Proventi derivanti da conferimento di beni immobili in strumenti di finanza immobiliare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventi di riqualificazione urbana</li> <li>• Riduzione del disagio abitativo</li> <li>• Accesso agevolato all'acquisto degli alloggi dagli aventi diritto</li> </ul>

<b>4 - PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO DISPONIBILE: DISMISSIONE DEI BENI NON STRATEGICI</b>	
<b>Benefici Attesi</b>	<b>Attese sociali</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A breve termine (12-18 mesi dall'avvio): introiti derivanti dall'incameramento del prezzo iniziale da cartolarizzazione dalle prime aste e vendite dirette</li> <li>• A medio termine (entro 5 anni dall'avvio): introiti derivanti dall'incameramento del prezzo differito da cartolarizzazione, da proventi del Fondo</li> <li>• A lungo termine (entro 10 anni dall'avvio): introiti derivanti dall'incameramento dei proventi del Fondo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catalizzazione di investimenti per riconversione immobiliare ed urbanistica</li> <li>• Recupero e valorizzazione di aree urbane</li> <li>• Insediamento di nuove attività economiche</li> </ul>

5 - PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL DEMANIO MARITTIMO	
Benefici Attesi	Attese sociali
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regolarizzazione delle concessioni sul patrimonio</li> <li>• Regolarizzazione delle situazioni di abusivismo concessorio e recupero delle indennità</li> <li>• Riutilizzo/dismissione di beni sdemanializzati</li> <li>• Ricadute economiche dirette ed indirette a seguito di interventi complessi sul territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricadute in termini di immagine per l'Amministrazione</li> <li>• Valorizzazione e promozione turistica della fascia costiera</li> <li>• Riqualificazione aree urbane adiacenti a zone marittime (porti) e conseguente incremento della qualità dei servizi</li> </ul>

L'intero processo di valorizzazione è riassunto nello schema che segue.



Il Progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare della Regione Siciliana, che prevede la trasformazione e commercializzazione di beni immobili, non destinati ad uso assistenziale, di proprietà della Regione, delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, delle IPAB e di altri enti vigilati e finanziati, nonché degli IACP, rappresenta un'esperienza concreta di sviluppo ed applicazione della cultura

manageriale su patrimoni pubblici caratterizzati da elevata consistenza e numerosità della tipologia di beni e destinazioni d'uso<sup>107</sup>.

## 5. Conclusioni

L'Indagine sulle "pratiche", sia quelle derivanti dall'applicazione attuativa di quanto previsto dalla normativa di settore sia quelle prodotte dalla sperimentazione amministrativa di soluzioni innovative, ha messo in luce un numero ridotto di casi degni di nota, corrispondenti a poche Amministrazioni Pubbliche "illuminate" presenti sul territorio nazionale.

La scelta delle (buone) pratiche è caduta su due casi di attuazione di un programma di natura essenzialmente pubblica quale il Programma unitario di valorizzazione, relativo a due dimensioni territoriali diverse (comunale e regionale) e su un caso di iniziativa pubblica supportata da *partner* privato, rappresentato da una società immobiliare di scopo.

Sono state trattate le due esperienze relative ai Programmi unitari di valorizzazione di Bologna e Liguria (due dei complessivi quattro Puv attivati: Liguria, Bologna, Ferrara e Lazio), che hanno raggiunto uno stadio di avanzamento tale da permettere un primo bilancio, e quella della Regione Siciliana che, nella sostanza, anticipa l'introduzione normativa del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Relativamente ai Puv Regione Liguria e Comune di Bologna, si fa rilevare l'esistenza di taluni elementi di grande interesse, soprattutto in relazione alle potenzialità di inserimento organico degli strumenti di valorizzazione immobiliare pubblica all'interno della pianificazione territoriale e urbanistica, evitando, in tal modo, il ricorso a varianti "polverizzate".

Tuttavia si fa notare che anche a Bologna, reale esempio di *best practice*, dove la macchina amministrativa - che ha portato alla sottoscrizione di un Accordo Integrativo tra Agenzia e Comune per la completa attuazione del Puv - si è rivelata particolarmente efficace ed efficiente, soprattutto in termini temporali (poco più di quattro anni dall'avvio della concertazione sono pochi non solo rispetto ad una trattazione dei singoli beni oggetto del portafoglio, ma anche rispetto ai tempi medi di

---

<sup>107</sup> Il portafoglio complessivo dei beni immobili coinvolti nel progetto di valorizzazione è di oltre 5.000 tra fabbricati, boschi e terreni.

attuazione di qualunque altro “programma integrato” fino ad oggi sperimentato a livello nazionale e locale), si è optato per una precisa “scelta strategica”: le operazioni più complesse sono state risolte, nella maggior parte dei casi, mediante meccanismi “da pubblico a pubblico”, vale a dire mantenendo una destinazione pubblica degli immobili oggetto di valorizzazione.

Tale scelta rischia di rivelarsi limitativa laddove si intenda perseguire, attraverso nuove modalità di valorizzazione immobiliare pubblica, l'obiettivo dell'attivazione di importanti dinamiche di sviluppo.

I processi di valorizzazione dovrebbero, infatti, permettere di riqualificare e rivitalizzare parti significative di territorio anche attraverso l'immissione dei beni sul mercato, che non deve necessariamente concretizzarsi in alienazione ma che può tradursi nella previsione di particolari funzioni in grado di attirare investitori qualificati.

I Puv Bologna e Liguria rappresentano comunque due esempi avanzati e virtuosi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, la cui attuazione si è resa possibile solo mediante una efficace concertazione tra livelli diversi di governo (nel caso di Bologna, statale e comunale, e nel caso della Liguria, statale, regionale e comunale).

La Regione Siciliana ha invece avviato un percorso di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, attraverso la costituzione di un apposito soggetto giuridico di scopo, la “Sicilia Patrimonio Immobiliare S.p.A.”, con il ricorso a un *partner* privato, dotato di specifica e dimostrata competenza ed esperienza, scelto con procedure ad evidenza pubblica.

Si ritiene significativa la definizione di un percorso di valorizzazione fondato principalmente sulla conoscenza del patrimonio immobiliare, ottenuta ed approfondita mediante un'intensa attività di censimento informatizzato e l'utilizzo di una metodologia operativa interamente standardizzata.

Altra nota di merito riguarda l'iniziativa di istituire il primo fondo immobiliare partecipato direttamente dall'ente pubblico in qualità di quotista di maggioranza relativa: una iniziativa che ha permesso alla Regione di influenzare significativamente le politiche di valorizzazione degli immobili e di partecipare direttamente ai risultati economici delle valorizzazioni attuate.

Alla precedente operazione finanziaria si affianca il virtuoso progetto di valorizzazione energetica dei beni inalienabili con la creazione della piattaforma di impianti di produzione di energia rinnovabile più importante d'Europa.

Nel suo complesso, il progetto di valorizzazione della Regione Siciliana, strutturato per pianificazioni tematiche, rappresenta un esperimento concreto di sviluppo ed applicazione della cultura manageriale applicata ai patrimoni pubblici caratterizzati da elevata consistenza e numerosità della tipologia di beni e destinazioni d'uso.

Se la tendenza più virtuosa è quella della sperimentazione, allora le Pubbliche Amministrazioni saranno chiamate ad impegnarsi in direzione della definizione di nuovi "modelli", partendo da una rinnovata riflessione sui temi connessi con la valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, tra cui spicca quello fondamentale della cooperazione istituzionale.

L'attuale fase va sempre più caratterizzandosi, da un lato, per l'arretramento sulla scena amministrativa dell'Agenzia del Demanio, dall'altro, per il nuovo ruolo assunto dalle istituzioni ministeriali (Ministero della Difesa e Ministero per i Beni e le Attività Culturali), che con la loro azione rischiano di paralizzare le iniziative che potrebbero maturare nei contesti locali.

Su questo fronte è necessario non disperdere il bagaglio di conoscenza e di esperienza maturato dagli operatori pubblici e attivare sin da subito servizi e settori competenti per tentare di colmare le distanze che altrimenti rischiano di aprirsi tra centro e periferia.

Dall'analisi delle pratiche emerge, infatti, chiaramente come solo la capacità di assumere scelte concertate, accompagnata dalla definizione di una chiara strategia pubblica, nonché la significativa preparazione (tecnica, organizzativa e gestionale) degli Enti territoriali promotori abbiano reso possibile il sostanziale successo di operazioni molto complesse ed articolate.

PARTE TERZA

**IL *PROPERTY MANAGEMENT* E LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA:  
UN'IPOTESI DI MODELLO DI INTEGRAZIONE**

### IL *PROPERT* MANAGEMENT. PRIVATO E PUBBLICO

#### 1. Premessa

L'attuale stato della gestione pubblica del patrimonio immobiliare si trova in posizione intermedia tra la vecchia logica di "gestione passiva", ancora predominante nei paesi recentemente interessati da logiche cosiddette di *Welfare State*, e la nuova prospettiva del "valore" già abbracciata da paesi più evoluti (Gran Bretagna, Olanda, Stati Uniti).

Il passaggio da una logica patrimoniale pubblica, fondata sulla proprietà inattiva, a una logica reddituale che si basa sulla possibilità di costante ritorno nel tempo del valore degli immobili ha connotato il dibattito culturale degli ultimi anni.

Nel nostro Paese, in ambito privato, il settore del *Real Estate* ha iniziato a formarsi e strutturarsi a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, in una situazione economico-sociale particolarmente favorevole. Gli aspetti che hanno creato i presupposti per la nascita di questo nuovo settore sono stati diversi.

Innanzitutto, i valori immobiliari relativamente bassi e, comunque, nettamente al di sotto della media dei paesi europei comparabili con l'Italia.

In secondo luogo, gli anni cui si sta facendo riferimento sono stati caratterizzati dall'emergere di problematiche di riqualificazione di ampie porzioni di aree urbane in stato di abbandono: in breve, dall'emergere del problema connesso alle aree dismesse.

Altri elementi determinanti sono stati il basso tasso di inflazione e l'ampia disponibilità finanziaria alla realizzazione di iniziative immobiliari di vario livello: dall'acquisto di immobili alle più complesse operazioni di sviluppo.

Infine, ma non in ultimo, la prospettiva dell'euro e quindi di una stabilità economica e finanziaria che ha reso più attrattivo il nostro Paese per diversi operatori internazionali.

A partire da questo contesto, il mercato del *Real Estate* italiano ha visto il rapido incremento degli operatori in segmenti quali: i Fondi di Investimento, lo sviluppo di nuove iniziative immobiliari ed, in numero molto più limitato, le *Property Company*.

La gran parte degli operatori ha impostato la propria attività secondo un *business model* fondato su parametri e logiche di natura quasi esclusivamente finanziaria che

privilegiavano il *capital gain* - vale a dire il criterio dell'utile derivante dalla vendita del bene ad un prezzo superiore a quello di acquisto - rispetto al termine della redditività.

Un modello imperniato sull'espansione della leva finanziaria - in gergo, sul *trading* -, ovvero sulla capacità di stressare i tempi tra l'acquisto di un *asset* e la successiva vendita e comunque sempre orientato a realizzare una rapida rotazione del portafoglio *under-management*.

Un modello di *business*, questo, che ha trascurato molti aspetti strutturali che caratterizzano da sempre gli operatori ed i mercati più virtuosi: la ricerca della qualità degli immobili declinata secondo precisi parametri tecnologico-prestazionali e una visione della gestione immobiliare in grado di esplorare analiticamente i diversi e molteplici aspetti della redditività: dai costi di gestione ai servizi che possono essere offerti ai locatari in funzione di una loro fidelizzazione.

La crisi che ha investito i mercati finanziari internazionali ha posto fine al modello basato sul credito finanziario e sull'“improvvisazione” gestionale.

Partendo dalla crisi di un modello di *business* e di una concezione organizzativa che appare come un fenomeno ormai acclarato, si è innescato un acceso dibattito di settore in merito all'individuazione delle possibili vie per uscire dalla difficile condizione del mercato immobiliare attuale.

Una delle soluzioni - quella che appare più “virtuosa” - è perseguita attraverso la capacità degli operatori più organizzati di elaborare e strutturare un nuovo *business model* che tenga conto in modo equilibrato delle attività immobiliari essenziali e pertanto in grado di legare l'investimento alle fondamentali attività gestionali che vanno sotto il nome di *Property Management*.

Quanto appena enunciato vale certamente per il settore privato ma potrebbe valere ugualmente per il settore pubblico?

Gestire un patrimonio immobiliare, sia esso privato o pubblico, implica comunque lo svolgimento di un complesso di attività “specifiche”, finora mai teorizzato nel campo della Pubblica Amministrazione.

Lo sviluppo delle capacità gestionali di una qualsiasi organizzazione nell'ambito immobiliare si realizza attraverso un processo che richiede l'adozione di metodiche, servizi e strumentazioni tecnologiche adeguate.

La gestione immobiliare innovativa si determina attraverso una prassi che prevede una successione di attività secondo un ordine preciso.

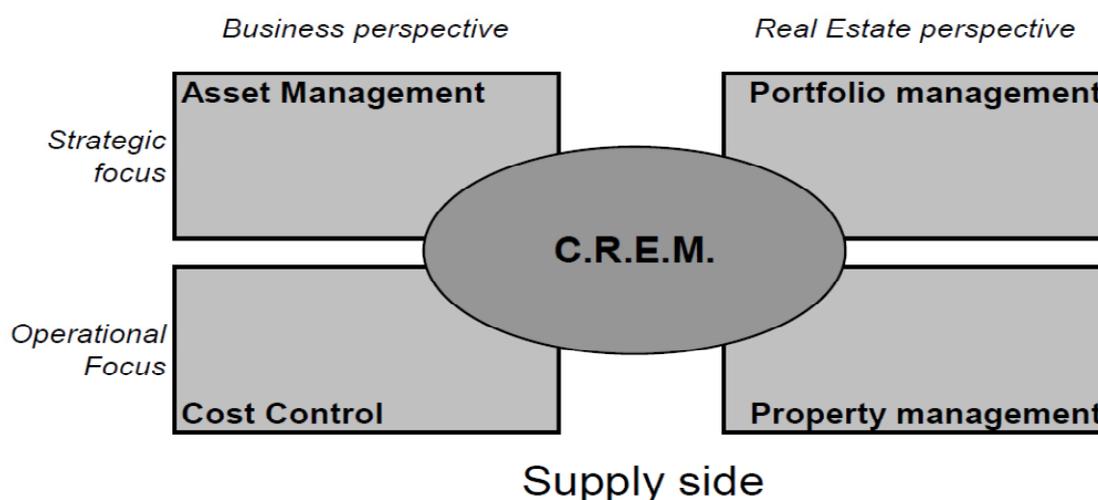
Se l'obiettivo finale - come nel caso delle Pubbliche Amministrazioni -, nel pubblico interesse, non è riconducibile al solo fattore della redditività dell'investimento ma piuttosto dalla portata del "ritorno sociale", diventa allora fondamentale costruire un modello "di *business*" - intendendo, con tale espressione ibrida, l'insieme delle strategie da adottare per il raggiungimento di obiettivi prefissati, attraverso una determinata serie di attività tecnico-amministrative - che sia in grado di integrare le logiche connaturate al tema della valorizzazione immobiliare con le problematiche connesse al governo del territorio.

Dopo aver esaminato le caratteristiche e le condizioni per effettuare una gestione integrata del patrimonio immobiliare pubblico, si procederà pertanto al tentativo di definizione di un modello per l'identificazione delle strategie patrimoniali, anche alla luce dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno, che limitano, di fatto, gli strumenti adottabili dagli Enti locali.

## 2. La gestione immobiliare privata: il *Corporate Real Estate Management* e i suoi ambiti settoriali

Una moderna gestione immobiliare, in campo privato, viene generalmente indicata con la locuzione "*Corporate Real Estate Management (CREM)*".

Il *CREM* - come mostra lo schema di seguito riportato - si declina in quattro fondamentali ambiti di *management: portfolio, asset, property e facility (o cost control) management*.



Le suddette discipline di settore, ampiamente sperimentate oltreoceano e nel mondo anglosassone, sono state progressivamente acquisite dall'esperienza privatistica italiana ma raramente prese in prestito dalla Pubblica Amministrazione.

Veniamo alle definizioni di ciascuno di tali ambiti.

Il *portfolio management* riguarda la definizione di strategie di tipo economico-finanziario e di valutazione opportunità/rendimento, applicate all'intero gruppo di cespiti immobiliari di proprietà considerati contestualmente.

Nell'ambito del *portfolio management* le scelte di operare dismissioni e/o valorizzazioni superano la scala del singolo investimento, per considerare l'intero portafoglio immobiliare.

In particolare, il *portfolio management* è quello nel quale le scelte relative agli immobili, e la valutazione delle opportunità rispetto a strategie definite, costituiscono il valore aggiunto della gestione attiva del patrimonio.

Tale struttura risulta essenzialmente incentrata sulle scelte relative all'individuazione delle strategie di investimento traducibili concretamente in operazioni di minor costo e di miglior gestione del patrimonio esistente.

Per *asset management* si intende il complesso di tutte quelle attività finalizzate allo sviluppo strategico del patrimonio in esame. In altre parole, l'*asset management* cura la programmazione patrimoniale di medio/lungo periodo attraverso l'analisi e la creazione di tutti gli strumenti di ricerca e monitoraggio del patrimonio.

Compete quindi all'organismo di *asset* il compito di verificare il giusto utilizzo delle strutture, analizzare l'eventuale sovra-utilizzo o sotto-utilizzo degli immobili, giudicare l'eventuale redditività percepibile dal cespite o verificare l'andamento dei costi manutentivi.

La struttura di *asset management* interviene nelle procedure di dismissione, trasformazione d'uso e valorizzazione del patrimonio.

Il suo intervento consiste nella verifica del cespite in esame proponendo all'attenzione della struttura una accurata analisi giuridica, storica, catastale, urbanistica e funzionale.

Il settore sviluppa la stima del valore dell'immobile utilizzando in questo contesto le procedure ritenute opportune e meglio adeguate al percorso immobiliare. La stima si sviluppa inoltre in ragione delle dovute osservazioni contestuali mirate ad individuare eventuali straordinarietà dell'immobile e quindi l'eventuale situazione di monopolio o oligopolio bilaterale.

Il settore interviene altresì per verificare l'opportunità di procedere a nuove locazioni verificando la potenziale redditività del bene e suggerendo, caso per caso, la migliore destinazione.

Il terzo ambito settoriale è rappresentato dal *property management*<sup>108</sup>.

L'attività di *property management* sviluppa e gestisce ogni percorso di valorizzazione e utilizzo immobiliare definito dal settore di *asset*. In pratica, il *property management* interviene nella gestione manageriale del complesso di strategie e attività di natura tecnico-amministrativa che ineriscono ai processi di valorizzazione immobiliare.

A tal fine, esso si avvale di conoscenze giuridiche, amministrative, tecniche e funzionali necessarie anche per gestire, rinnovare e/o concludere ogni rapporto locatizio o concessorio.

Il *property management* è inoltre chiamato alla gestione e ottimizzazione di tutte le somministrazioni (utenze) caratterizzanti l'immobile oggetto di intervento.

Compete ancora al settore di *property* la gestione e la liquidazione di tutti i tributi connessi al settore immobiliare. Spetta, infatti, a tale ufficio il compito di verificare l'esatta applicazione di aliquote e categorie di tassazione.

Da ultimo, il settore cura l'inventariazione dei beni e predispone le specifiche di custodia dei medesimi.

Le attività di *asset* e *property management* consentono in primo luogo di individuare con estrema certezza l'insieme dei cespiti *core* e dei cespiti *no core*. Essenzialmente si tratta di individuare con certezza ciò che è direttamente funzionale all'attività dell'ente e ciò che invece può essere semplicemente posto in vendita, o in particolari situazioni, messo a reddito.

Come si evince da quanto sopra descritto le due procedure delineate necessitano di importanti e continue compenetrazioni, risultando tra loro complementari ed inscindibili.

Attualmente, si potrebbe addirittura dire che sia in atto un processo di graduale dissolvenza delle differenze tra attività strategiche tipiche dell'*asset management* e attività gestionali tipiche del *property management*.

Questo fenomeno può forse essere meglio spiegato e interpretato come la compenetrazione-integrazione tra due ambiti di attività - già di per sé complementari

---

<sup>108</sup> Si veda CIARAMELLA A., *Property Management per le imprese*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2010.

ed inscindibili - che oggi si rende necessaria per consentire adeguate risposte al sempre più accentuato dinamismo del mercato.

Questo processo avviene in maniera del tutto simile a quello che, negli anni Ottanta del secolo scorso, ha visto sempre più assottigliarsi nelle organizzazioni a tutti i livelli la distanza tra le funzioni di linea e la funzione *corporate* di governo e indirizzo strategico.

L'insieme delle attività di *asset e property management*, nel mondo anglosassone, assume la definizione di *capital asset management*<sup>109</sup>, ovvero quel processo logico-funzionale atto alla valutazione e al continuo monitoraggio delle condizioni amministrative, giuridiche, fisiche e logiche incidenti su un portafoglio dei beni amministrati.

Le moderne realtà patrimoniali propongono - accanto ai tre fondamentali settori appena esaminati - lo sviluppo di una quarta attività che, nel gergo anglosassone, è indicata con la denominazione *facility management* o, in alternativa, *cost control*.

Il *facility management* rappresenta il complesso di tutte le attività indispensabili per gestire la piena funzionalità di un patrimonio immobiliare e per risolvere insorgenze problematiche impreviste ed imprevedibili.

Rientrano nell'ambito del *facility management*: il controllo, la pianificazione e il coordinamento degli interventi manutentivi, nella gestione degli spazi e degli arredi in funzione delle modificazioni del *lay-out* interno, la definizione dei piani di sicurezza, sia per quanto riguarda la *safety* che la *security*, e la sicurezza sul posto di lavoro, la selezione dei fornitori esterni per l'espletamento di servizi di supporto necessari al processo di gestione immobiliare (*move in*, esecuzione dei lavori manutentivi, servizi di pulizia, *reception*, *etc.*), la gestione di tutte le attività manutentive, ordinarie (a guasto o programmate) e straordinarie e, infine, la gestione delle attività progettuali e di direzione lavori per l'espletamento delle procedure concessorie necessarie per la realizzazione delle attività di manutenzione straordinaria.

Si fa notare che, tradizionalmente, il settore del *facility management* risulta staccato ed indipendente rispetto ai tre settori precedentemente esaminati.

---

<sup>109</sup> Si veda O. TRONCONI, *I servizi per lo sviluppo delle capacità e performance gestionali di un'organizzazione nell'ambito immobiliare: verso il Capital Asset Management*, in AA.VV., "La gestione di edifici e patrimoni immobiliari, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.

### 3. *Property Management* e governo del territorio

Le teorizzazioni relative al *Corporate Real Estate Management*, enunciate all'interno della più avanzata letteratura scientifica nel campo della disciplina immobiliare, hanno trovato concreta applicazione nel settore privato, nell'ambito di esperienze compiute a livello internazionale, in particolare nel contesto anglosassone.

Ci si chiede innanzitutto: è possibile applicare tali teorizzazioni anche al settore patrimoniale pubblico?

Come si è già avuto modo di dire, a partire dagli anni Ottanta, le teorie del *New Public Management* hanno fatto il loro ingresso all'interno del mondo - fino a quel momento, "autoreferenziale" - della Pubblica Amministrazione.

In tempi più recenti, la liberalizzazione dei mercati dei servizi e la conseguente riduzione del peso economico del *welfare state* hanno condotto la P.A. su un piano di azione non molto dissimile da quello di un organismo privato che opera nel settore.

La concezione pubblica della gestione del patrimonio immobiliare è evoluta da una tradizionale impostazione sostanzialmente "passiva", connessa alla vecchia logica del *welfare state*, ad una impostazione più opportunisticamente "attiva", emersa dal dibattito culturale degli ultimi anni<sup>110</sup>, fondata esclusivamente sul criterio reddituale del ritorno costante nel tempo del valore finanziario degli immobili.

Con la riduzione di fondi pubblici e l'imposizione di vincoli all'indebitamento e tetti di spesa, le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero invece riuscire a praticare una forma di gestione più razionale ma nel contempo più evoluta, capace di coniugare le due funzioni fondamentali del patrimonio immobiliare pubblico: quella economica, connessa alla "valorizzazione" finanziaria dei beni - l'unica finora considerata - e quella che potrebbe essere definita "sociale", finalizzata all'attuazione di politiche pubbliche di varia natura. Un duplice obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso un profondo mutamento culturale nell'approccio alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, che deve essere visto non più passivamente come costo né come risorsa meramente finanziaria ma quale potenziale "generatore di valore" ambientale<sup>111</sup>, sociale, culturale ed economico-produttivo.

---

<sup>110</sup> K. MOODY, *From Welfare State to Real Estate. Regime Change in New York City, 1974 to the Present*, The New Press, New York, 2007

<sup>111</sup> Sul modello francese del "*Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*", agenzia pubblica, istituita con la legge 10 luglio 2007, n. 75-602, che acquista, per conto dello Stato, proprietà che ricompongono e reintegrano i demani ed i patrimoni funzionali all'attuazione delle politiche ambientali, anche mediante il ricorso ad investimenti auto-finanziati con i proventi delle alienazioni.

Il rapporto di connessione tra attuazione di politiche di valorizzazione immobiliare ed attuazione di politiche “altre” rappresenta l’elemento fondamentale del processo di valorizzazione che si intende proporre.

Una esemplificazione di tale rapporto è riportata, in forma schematica, nella tabella che segue, nella quale a specifici oggetti immobiliari corrispondono precise politiche di valorizzazione e, di conseguenza, attuazione di politiche “altre”.

<b>OGGETTO</b>	<b>POLITICHE DI VALORIZZAZIONE IMMOBILIARE</b>	<b>ATTUAZIONE DI POLITICHE “ALTRE”</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aree naturali protette</li> <li>- Aree golenali</li> <li>- Terreni e beni fondiari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Istituzione di parchi e riserve naturali</li> <li>- Valorizzazione del paesaggio</li> <li>- Messa in sicurezza del territorio</li> </ul>	<b>TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL’AMBIENTE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fabbricati di pregio</li> <li>- Insediamenti storici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restauro dei beni di notevole interesse culturale</li> <li>- Promozione di iniziative culturali per la valorizzazione dell’edilizia storica</li> </ul>	<b>PROMOZIONE CULTURALE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fabbricati</li> <li>- Terreni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementazione dell’edilizia sociale e scolastica</li> <li>- Costruzione di nuove strutture per servizi sociali</li> </ul>	<b><i>SOCIAL HOUSING E WELFARE</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fabbricati</li> <li>- Terreni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuazione degli edifici e delle aree favorevoli alla localizzazione di attività produttive eco-compatibili</li> <li>- Incentivazione alla produzione di bio-energia e alla nascita di filiere bio-energetiche</li> </ul>	<b>INCENTIVAZIONE DELLE ATTIVITA’ PRODUTTIVE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terreni costieri</li> <li>- Aree golenali</li> <li>- Fabbricati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rilascio di concessioni su aree del demanio costiero</li> <li>- Predisposizione di una rete integrata di servizi</li> <li>- Sviluppo compatibile della ricettività turistica</li> </ul>	<b>PROMOZIONE DELLE ATTIVITA’ TURISTICHE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terreni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allargamento di sedi stradali</li> <li>- Ricucitura di reti</li> <li>- Previsione di nuovi tracciati</li> </ul>	<b>POTENZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE</b>

La sfida per le Pubbliche Amministrazioni è proprio operare per “finalità pubbliche” - il soddisfacimento delle esigenze di volta in volta individuate, in relazione alle peculiarità e ai vincoli del patrimonio immobiliare gestito -, adottando un approccio di tipo manageriale, ispirato a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, che prende in considerazione, nei progetti di valorizzazione, variabili quali la potenzialità economica e finanziaria degli immobili, l'impatto sui mercati di riferimento, l'ottimizzazione dei processi gestionali, la capacità di innovazione, la valutazione del rapporto costi-benefici: in breve, un approccio innovativo ispirato alla metodologia del *property management*.

Sulla base di tale rinnovato approccio è possibile affrontare i processi di valorizzazione immobiliare in termini non "ideologici", individuando per ciascun bene, in ciascun contesto, la più adeguata e concreta strategia di intervento.

Tuttavia, prima di poter avviare un adeguato e concreto processo di valorizzazione, è necessario conoscere la composizione e il valore del patrimonio immobiliare in questione.

Prioritario è, infatti, il tema della “conoscenza”, declinato in termini di:

- a) conoscenza del patrimonio immobiliare da gestire;
- b) conoscenza del contesto pianificatorio e programmatico del territorio di riferimento;
- c) conoscenza degli strumenti tecnico-procedurali a disposizione.

La “conoscenza” del patrimonio immobiliare rappresenta, con tutta evidenza, la pre-condizione per la gestione efficace, efficiente ed economica di un portafoglio, soprattutto se vasto e variegato.

Una volta censito il patrimonio immobiliare, è possibile procedere ad una “segmentazione” mirata dello stesso, distinguendo fundamentalmente tra:

- beni "non manovrabili", per i quali possono essere effettuate esclusivamente azioni di gestione ordinaria (vigilanza, custodia, manutenzione, *etc.*);
- beni "parzialmente manovrabili", comprendenti il patrimonio indisponibile utilizzato per finalità istituzionali dalla Pubblica Amministrazione, eventualmente manovrabile ad esito di opportuni processi di valorizzazione;
- beni "manovrabili", comprendenti prevalentemente parte del patrimonio disponibile (soprattutto, del demanio storico-artistico), su cui possono essere ipotizzati interventi di valorizzazione.

Nell'ambito dei beni manovrabili saranno progressivamente selezionati una serie di compendi immobiliari particolarmente suscettibili di valorizzazione, tenendo conto delle caratteristiche peculiari dei beni (localizzazione, contesto di riferimento, consistenze, stato di conservazione, vincoli, *etc.*), del tipo di valorizzazione perseguito (cambio di destinazione urbanistica, restauro, ristrutturazione, risanamento, bonifica ambientale, *etc.*), dell'investimento complessivo necessario per realizzare l'iniziativa e della sua redditività, della possibilità di coinvolgere capitali ed investitori privati, del numero e della natura degli altri attori istituzionali chiamati a svolgere un ruolo.

Il processo di valorizzazione interferirà pertanto con il processo urbanistico-territoriale, e di questo sarà necessario "conoscere" sia il quadro pianificatorio e sia quello programmatico.

Fino ad oggi i due procedimenti, tranne "rare eccezioni"<sup>112</sup>, hanno generalmente seguito strade separate. Infatti, il raccordo tra le previsioni di valorizzazione immobiliare e la pianificazione urbanistico-territoriale è sempre stato attuato "ex post", mediante l'adozione di varianti ordinarie agli strumenti urbanistici vigenti, ovvero mediante il ricorso a strumenti di semplificazione amministrativa (conferenze di servizi, accordi di programma e di pianificazione, *etc.*), di volta in volta predisposti dalla normativa speciale.

In tale prospettiva risulta assolutamente centrale il tema dell'allineamento dei processi di valorizzazione immobiliare alle direttrici di pianificazione, programmazione e sviluppo del territorio in cui i beni sono ubicati.

Nell'ambito delle condizioni dettate dal Patto di stabilità interno e delle previsioni in attuazione del Federalismo Demaniale di garanzia di «massima valorizzazione funzionale» dei beni attribuiti, gli Enti territoriali sono oggi chiamati a ridurre gli oneri gestionali e ad auto-finanziarsi cercando di incidere il meno possibile sul livello di indebitamento pubblico.

In tale contesto si inseriscono i progetti di valorizzazione del patrimonio immobiliare e di ottimizzazione degli oneri di gestione.

A tal fine si propone di attuare un approccio di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico fortemente innovativo: partire dagli immobili e dal territorio su cui essi insistono per arrivare a "conoscere" gli strumenti - non solo finanziari - da attivare, e non viceversa.

---

<sup>112</sup> Il caso rappresentato dal Comune di Bologna, che riesce con successo ad integrare i due procedimenti, valorizzazione unitaria e pianificazione strutturale, è già stato sufficientemente trattato in precedenza

Questo approccio consente di proporre soluzioni articolate e complementari rispetto agli strumenti di governo della città e del territorio per la realizzazione, - nel minor tempo possibile e con il miglior livello di efficacia, efficienza ed economicità - degli obiettivi fissati dall'Ente.

Quanto illustrato potrebbe essere inserito all'interno di un procedimento amministrativo sistematico finalizzato alla formazione, per esempio, del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, strumento di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni ed altri Enti locali, introdotto con il varo della Manovra d'estate 2008.

Si intende precisare che la scelta di tale Piano, finalizzata alla sperimentazione di un modello integrato di valorizzazione immobiliare pubblica e pianificazione urbanistico-territoriale, è da ritenersi puramente congiunturale e contingente rispetto alla disponibilità di "mezzi" messi a disposizione dall'ordinamento giuridico attualmente vigente nel nostro Paese.

#### **4. Un possibile strumento di *Property Management* pubblico: il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**

Si fa osservare che, rispetto al passato, le più recenti innovazioni del quadro normativo in materia di valorizzazione immobiliare pubblica permettono l'adozione, in misura molto più dinamica e flessibile, di strumenti idonei a perseguire valide strategie di sviluppo.

Il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, così come disciplinato ai sensi dell'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si presenta come uno strumento di razionalizzazione, ottimizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare delle Pubbliche Amministrazioni, che lascia, ai destinatari della norma, "carta bianca" in merito alla "sostanza" stessa dello strumento.

Una breve indagine in merito all'attuazione concreta delle disposizioni contenute nell'articolo di cui sopra fa rilevare un'applicazione dello strumento tanto ampia, causa le condizioni critiche dei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, quanto disomogenea, causa la mancanza di norme di dettaglio che definiscano univocamente i contenuti e le modalità di "costruzione" dello strumento.

Nell'ottica del Legislatore statale, il "Piano" sembrava doversi configurare alla stregua di mero "elenco" di immobili, da allegare annualmente al bilancio previsionale dell'Ente.

Nelle intenzioni originarie dello stesso Legislatore - come si è già avuto modo di far notare -, al Piano delle alienazioni e valorizzazioni, in ordine alla realizzazione compiuta del proprio fine economico (la valorizzazione), competeva l'attribuzione diretta della destinazione urbanistica, che corrisponde al più rilevante coefficiente di trasformazione dei valori immobiliari.

Si era di fronte ad un caso di "contaminazione" tra gestione patrimoniale e funzione pianificatoria: si trattava però di una contaminazione "impari", in cui le scelte pianificatorie risultavano strumentali e serventi rispetto all'interesse patrimoniale.

La norma prevedeva, infatti, il ricorso ad uno speciale tipo di variante automatica, "di valorizzazione", sulla base della sola causa patrimoniale, senza tener conto dell'eventuale "causa urbanistica".

Di conseguenza, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni si qualificava essenzialmente come strumento di gestione finanziaria del patrimonio immobiliare pubblico.

La già più volte richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 340 del 16 dicembre 2009 ravvisava invece nella disciplina di cui all'art. 58, comma 2, relativa all'approvazione dello strumento in variante automatica al piano urbanistico generale, la prevalenza della materia del "governo del territorio" rispetto ai profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica.

Dalla lettura critica della sentenza sembra potersi rilevare il riconoscimento di un principio finora "inedito": le decisioni in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, nei fatti, più che sul campo della finanza pubblica, hanno incidenza prevalente sulla sfera del "governo del territorio".

Pertanto, la delibera consiliare di approvazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni è da ritenersi una variante parziale della pianificazione generale, di cui dovrà ripeterne integralmente il modulo procedimentale, rispettandone il principio fondamentale della puntuale motivazione "urbanistica" oltre che economica.

Tale pronuncia mette in luce un importante ed innovativo aspetto correlato alla valenza giuridica del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, per il quale è ora possibile ipotizzare sviluppi "più sostanziali", con la previsione di una sua

funzionalizzazione rispetto all'obiettivo di integrazione tra politiche di valorizzazione immobiliare e pianificazione urbanistico-territoriale.

In tal senso, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari potrebbe assumere la portata di "documento strategico" - per la definizione delle soluzioni alternative di alienazione e/o valorizzazione degli immobili ma anche per l'individuazione dei corrispondenti strumenti attuativi -, finalizzato alla realizzazione di progetti di sviluppo correlati a politiche diverse di governo del territorio.

Si elencano di seguito sinteticamente gli obiettivi fondamentali cui si ritiene debba tendere il "nuovo" Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari:

- conoscenza, razionalizzazione ed ottimizzazione del patrimonio;
- gestione immobiliare attraverso attività di *asset management* di accompagnamento alle diverse politiche dell'Ente, gestione dei processi di valorizzazione attraverso strategie di *property management* e controllo dei costi amministrativi di gestione mediante azioni di *facility*, coadiuvate da opportuni moduli economico-finanziari;
- valorizzazione finanziaria di supporto a politiche di settore;
- monetizzazione patrimoniale attraverso attività di *sales management* di programmazione delle alienazioni;
- visibilità dell'Ente sul mercato non solo finanziario (*marketing* urbanistico-territoriale).

## 5. Conclusioni

Nella disputa in corso tra i *property manager* sull'individuazione dei criteri di implementazione delle *performance* nell'attività di gestione dei patrimoni immobiliari appare costante il riferimento all'importanza di un approccio di tipo strategico, che accanto agli aspetti tecnici non trascuri di trattare quelli di natura organizzativa e manageriale.

Si è già avuto modo di rilevare la tendenziale convergenza tra settori di *asset* e *property management*, che si registra, in particolare, nel campo della costituzione di un'offerta "integrata" di servizi.

A partire da questo elemento occorre però evidenziare un altro fenomeno non meno importante: la sempre più stretta interrelazione, rispondente alla fetta più evoluta

della domanda - rappresentata dagli investitori istituzionali con maggiore esperienza - tra servizi di *property* e di *facility management*.

Alla base di tale tendenza vi è la richiesta di avvalersi di un unico operatore in grado di coprire tutta l'ampia gamma di servizi professionali che caratterizzano il mercato immobiliare: dalla gestione dei servizi per il funzionamento degli edifici e per le organizzazioni-risorse umane che li utilizzano, alla gestione economica e finanziaria, fino al supporto nella definizione e implementazione delle più opportune strategie immobiliari.

Questa impostazione si fonda su una visione del ciclo immobiliare di tipo circolare, nella quale ogni fase del ciclo stesso richiede un'adeguata impostazione metodologica e una profonda conoscenza del mercato.

La prima fase consiste nella "ricerca delle opportunità" (*scouting*). A questa seguono: la definizione del ventaglio di opportunità (progetto di fattibilità o *business plan*), lo *start up* urbanistico, le strategie di portafoglio e, da ultimo, la dismissione (*agency*) e/o la valorizzazione del bene.

Nell'obiettivo di favorire la più ampia e qualitativa offerta di servizi integrati in grado di rispondere a ogni tipo di domanda, il modello in questione promuove la realizzazione di *partnership* che, nel caso del patrimonio immobiliare pubblico, potrebbero essere sia del tipo pubblico-pubblico sia del tipo pubblico-privato.

Si ritiene che un'offerta basata sulla integrazione dei servizi di *asset, property* e *facility management* - e pertanto su una sorta di *capital asset management* "allargato" - possa rappresentare, nel breve-medio periodo, il modello di *business* più innovativo ed efficace delle politiche di valorizzazione immobiliare pubblica nel nostro Paese.

Ridisegnare il settore del *Real Estate* pubblico, riformulare e riconcettualizzare il *business model* incentrandolo su una integrazione equilibrata delle fondamentali funzioni gestionali di *asset, property* e *facility management* costituisce la sfida principale attraverso cui rilanciare il mercato e soprattutto il ruolo degli operatori del *Real Estate* nello sviluppo del nostro Paese.

Nella prospettiva che abbiamo delineato il ruolo ed il peso delle attività di *property* e *facility management* sembra destinato ad aumentare, ma soprattutto ad integrarsi in forme sempre più significative in una offerta di servizi immobiliari di ampio respiro.

È evidente che una impostazione del genere richiede un approccio culturale innovativo da parte di tutti gli attori del partenariato e in particolare quelli pubblici, in quanto sposta il baricentro dell'attività amministrativa dalla gestione passiva o dalla

mera dismissione del patrimonio pubblico, alla definizione di un progetto di valorizzazione, alla verifica finanziaria dell'intervento programmato, all'analisi delle sue caratteristiche funzionali, gestionali e reddituali, alla introduzione - nell'attività di gestione del portafoglio immobiliare pubblico - di criteri imprenditoriali in grado di sviluppare valore aggiunto e occupazione.

È certamente indispensabile, oggi, una visione manageriale nella gestione immobiliare; quando e come essa diventi particolarmente efficace, dipende evidentemente dai risultati che si vogliono ottenere, e dai costi che si possono sostenere.

Ma già l'analisi costi/benefici è cultura manageriale.

Tempi, risorse, qualità e costi rappresentano gli elementi costitutivi del *property management*, che pertanto si connota come un opportuno, se non indispensabile, strumento strategico-operativo per gestire correttamente il patrimonio immobiliare.

Tuttavia, nell'attuazione di politiche di valorizzazione immobiliare, passando dall'ideologia alla realtà, non è più possibile evitare di confrontarsi con il "territorio" e le sue complesse dinamiche.

Il *property management*, intervenendo nella gestione manageriale del complesso di strategie e attività di natura tecnico-amministrativa che ineriscono ai processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, non può pertanto non coordinarsi con la pianificazione urbanistico-territoriale.

La Pubblica Amministrazione è pertanto chiamata a definire modalità di gestione patrimoniale assolutamente nuove, in grado di cogliere l'enorme portata non soltanto economico-finanziaria che i beni immobili pubblici rappresentano per il nostro Paese.

Gli Enti proprietari, attualmente rappresentati, per due terzi, da Regioni, Province e Comuni che, nella prospettiva del Federalismo Demaniale - ossia del processo già avviato di trasferimento di parte del patrimonio dalla proprietà statale a quella territoriale -, potranno scegliere di incrementare ulteriormente i propri patrimoni, assumeranno sempre più un ruolo determinante nella promozione delle condizioni necessarie all'applicazione ed all'attuazione di processi di valorizzazione immobiliare, innescando circoli "virtuosi" di sviluppo territoriale e locale.

### **PROCESSO INTEGRATO DI VALORIZZAZIONE IMMOBILIARE E URBANISTICA. PROCEDIMENTO, SOGGETTI E VARIANTI**

#### **1. Premessa**

Nel presente capitolo viene illustrato il processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare ipotizzato e messo a punto sulla base del seguente obiettivo fondamentale: sperimentare un modello innovativo di valorizzazione che, integrandosi con la pianificazione urbanistica, sia finalizzato a conseguire non solo obiettivi di natura economica ma anche e soprattutto obiettivi “urbanistici”.

Saranno illustrate ipotesi in merito a logiche e strumenti innovativi attivabili per la valorizzazione del patrimonio pubblico in prospettiva sì economica ma soprattutto “urbanistica”.

Si ritiene che le scelte relative alle possibili strategie dirette alla valorizzazione del patrimonio immobiliare, strumentale e non strumentale, rappresentino la nuova sfida lanciata alle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto locali.

Attraverso i processi di valorizzazione immobiliare è possibile, infatti, sperimentare un approccio al territorio e alla città del tutto nuovo rispetto alle tradizionali pratiche di recupero/riqualificazione/rivitalizzazione.

Tali processi muovono dall’analisi delle potenzialità dell’immobile a livello finanziario, urbanistico, edilizio, passano attraverso l’analisi delle caratteristiche del mercato immobiliare dell’area interessata per individuare la migliore opportunità e si determinano nello studio di fattibilità tecnico ed economico che pone a confronto le diverse alternative strategiche - con particolare attenzione alle soluzioni gestionali -, la cui individuazione non sarebbe possibile senza una preventiva ed adeguata attività di analisi e valutazione dell’intero patrimonio di proprietà dell’Ente.

I rinnovati processi di valorizzazione, che vedono l’ingresso di nuovi attori sulla scena amministrativa, trovano infine il loro coordinamento pianificatorio e programmatico all’interno del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, il cui procedimento tecnico-amministrativo si integra con quello della strumentazione urbanistica.

La fase relativa alle scelte delle funzioni da confermare o da trasformare - nel caso del patrimonio classificato come “non strumentale” - rappresenta la fase più

complessa del processo di valorizzazione immobiliare pubblica: un passaggio fondamentale che non può essere disgiunto dalla pianificazione urbanistica senza determinare effetti negativi sullo sviluppo futuro della città.

## **2. Il processo integrato di valorizzazione: dalla domanda sociale alle destinazioni funzionali**

Il percorso di valorizzazione di seguito proposto rappresenta una delle tante soluzioni possibili per la sistematizzazione di un processo che, attualmente, è lasciato alla “competenza” – non sempre adeguata – delle Pubbliche Amministrazioni.

Attraverso una sequenza strutturata e sistematica di attività tecniche si arriva alla definizione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, la cui redazione annuale è obbligatoriamente richiesta a Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali.

Le diverse fasi che compongono tale processo sono dapprima elencate e successivamente illustrate, passo dopo passo:

- previsione delle esigenze e definizione degli obiettivi di medio-lungo termine;
- analisi e valutazione preliminare del patrimonio immobiliare;
- predisposizione del Programma-spazi preliminare;
- analisi dei mercati immobiliari di riferimento;
- predisposizione dello Studio di pre-fattibilità;
- formulazione delle possibili strategie operative;
- ipotesi di cambi di destinazione d'uso;
- individuazione delle criticità tecnico-economiche e prestazionali;
- scelta della strategia operativa più opportuna;
- predisposizione dello Studio di fattibilità.

Il modello prende avvio con una fase previsionale della domanda sociale, suddivisa per esigenze di diversa natura (servizi, infrastrutture, residenza, cultura, *etc.*), da cui discende la definizione dei corrispondenti obiettivi riferiti ad un arco temporale di medio-lungo termine.

Segue una fase di analisi e valutazione preliminare del patrimonio immobiliare dell'Ente che verrà svolta secondo cinque successivi *step*:

1. raccolta di informazioni;
2. costruzione del *database*;
3. “segmentazione” del patrimonio;

4. “*due diligence*” e analisi prestazionale degli immobili;
5. schedatura degli immobili.

La raccolta di informazioni riguarda quelle informazioni necessarie ad una prima valutazione del patrimonio e all’identificazione delle possibili opzioni di valorizzazione.

Tale raccolta è finalizzata alla costruzione di un *database* sintetico che integri le principali informazioni già disponibili con alcune indicazioni sulle caratteristiche tecniche degli immobili, sullo stato manutentivo (manutenzione ordinaria e straordinaria), sul grado di disponibilità della proprietà (libero, locato, caratteristiche dei contratti di locazione in essere, eventuali vincoli giuridici, *etc.*), sul valore stimato di mercato, *etc.*

Segue una “segmentazione”<sup>113</sup> del patrimonio immobiliare nei due portafogli “strumentale” e “non strumentale”. Per “portafoglio strumentale” si intende la porzione di patrimonio considerata strategica per l’attività dell’Ente; appartengono invece al “portafoglio non strumentale” gli immobili non strategici, vale a dire non strumentali - per l’appunto - all’esercizio delle funzioni istituzionali dell’Ente, suscettibili pertanto di dismissione e/o valorizzazione.

Un ulteriore passo nell’ambito dell’analisi e della valutazione dei beni immobiliari è rappresentato dalla cosiddetta “*due diligence*”<sup>114</sup>, vale a dire, in concreto, dal processo di indagine che si effettua attraverso il confronto dello stato di fatto di un determinato immobile con la documentazione urbanistico-edilizia ed ambientale ad esso relativa e le disposizioni normative vigenti, a seguito del reperimento di tutta la documentazione concernente l’immobile stesso ed il sopralluogo diretto dei tecnici.

In particolare, l’attività di *due diligence* si divide in legale e tecnica.

La *due diligence* legale è diretta ad un generale controllo della conformità o della eventuale difformità di un immobile rispetto alla vigente normativa urbanistica ed ai titoli abilitativi ad esso relativi. In relazione ai documenti necessari ai fini della verifica dello stato di fatto con lo stato documentale dell’immobile, tale verifica è basata sull’analisi dei documenti urbanistici (certificato di destinazione urbanistica, N.T.A. del piano urbanistico generale, N.T.A. del piano attuativo, *etc.*) e dei documenti edilizi (permesso di costruire, concessione in sanatoria, denuncia di inizio attività, certificato di agibilità, *etc.*).

---

<sup>113</sup> Il processo di “segmentazione” è quello attraverso cui un portafoglio immobiliare complesso è suddiviso in gruppi omogenei di beni (*cluster*).

<sup>114</sup> Il termine anglosassone è traducibile in italiano con la locuzione “diligenza dovuta”.

La *due diligence* tecnica, invece, consiste nella verifica della rispondenza di un immobile, sotto il profilo strutturale ed impiantistico, alla normativa tecnica di settore. I documenti rilevanti ai fini della *due diligence* tecnica sono i documenti catastali (visura catastale), i documenti relativi agli impianti (certificazioni ISPELS, dichiarazione di conformità dell'impianto elettrico, libretti ascensori, certificato di prevenzione incendi) e i documenti relativi alla sicurezza ambientale (autorizzazione allo scarico acque, stoccaggio rifiuti, *etc.*). L'analisi e il confronto dei documenti con lo stato di fatto permette di formulare il giudizio di conformità/difformità dell'immobile ai requisiti prescritti dalla normativa vigente, risultando altresì importante il controllo della presenza di passività ambientali legate all'utilizzo sia attuale che passato di materiali pericolosi per l'ambiente e la salute.

Si può pertanto concludere che l'attività di *due diligence* risulta indispensabile sia per una corretta gestione del patrimonio immobiliare che per il suo trasferimento.

Difatti, ai fini di una regolare gestione del patrimonio immobiliare o di un edificio la *due diligence* definisce la proprietà e i vincoli che gravano su di essa e permette una completa conoscenza dell'immobile, determina gli accantonamenti necessari alla manutenzione e agli adeguamenti legislativi addossando correttamente le responsabilità, suggerisce le procedure per riportare l'immobile in condizioni ordinarie, individua azioni atte a garantire possibili risparmi fiscali.

Nell'ambito di un trasferimento del titolo di proprietà la *due diligence* evidenzia eventuali criticità che non permettono la trasferibilità, definisce il valore dell'immobile e ne facilita la compravendita riducendone i tempi ed offrendo pertanto importanti elementi per la valutazione complessiva della convenienza dell'operazione.

A seguito dell'operazione di *due diligence* si procede a schedare gli immobili per tipologia ed obiettivi di valorizzazione.

Si riporta nella pagina seguente, a scopo puramente indicativo, una ipotesi di semplice schedatura di beni per tipologia, obiettivi di "valorizzazione", criticità/opportunità insite nella natura di ciascun bene e opzioni alternative di "valorizzazione" - dismissione o valorizzazione -, in riferimento rispettivamente al portafoglio degli immobili non strumentali ed a quello degli immobili strumentali.

	Tipologia	Obiettivi di valorizzazione	Criticità/ Opportunità	Opzioni di <i>DISMISSIONE</i>		
<b>IMMOBILI NON STRUMENTALI</b>						

	Tipologia	Obiettivi di valorizzazione	Criticità/ Opportunità	Opzioni di <i>VALORIZZAZIONE</i>		
<b>IMMOBILI STRUMENTALI</b>						

Segue la predisposizione del Programma-spazi preliminare, documento previsionale di recepimento delle esigenze verificate della domanda sociale, in termini di superfici occupate ed ulteriori immobili necessari, per ciascun obiettivo strategico.

Si procede con un'analisi delle dinamiche passate ed attuali e delle potenzialità future dei mercati immobiliari di riferimento che conduce alla predisposizione di uno Studio di pre-fattibilità, che comprenda anche l'ipotesi del ricorso a strumenti di finanza strutturata.

Lo schema riportato a pagina seguente illustra, per i due portafogli immobiliari - non strumentale e strumentale - e per opzione strategica<sup>115</sup> - dismissione e

<sup>115</sup> Per i portafogli immobiliari si configurano due possibili opzioni strategiche:

valorizzazione - le modalità procedurali alternative ed i corrispondenti e diversi strumenti operativi adottabili.

OGGETTO	STRATEGIA	MODALITA'	STRUMENTI DI ATTUAZIONE
Portafoglio non strumentale	DISMISSIONE	ALIENAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vendita con procedura ad evidenza pubblica o mediante trattativa privata</li> <li>- Cessione in godimento</li> </ul>
		OPERAZIONI "COMPLESSE"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo immobiliare a distribuzione</li> <li>- Cartolarizzazione immobiliare</li> <li>- <i>Leasing</i> immobiliare</li> <li>- <i>Sale and lease back</i></li> <li>- <i>Spin-off</i> immobiliare</li> <li>- Società di Trasformazione Urbana (STU)</li> <li>- Cessione in contro-prestazione</li> </ul>
Portafoglio Strumentale	VALORIZZAZIONE	FINANZIARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Global service</i></li> <li>- Concessione o <i>Project Finance</i></li> <li>- Concessione di valorizzazione</li> <li>- Società immobiliari</li> <li>- Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ)</li> <li>- Fondo immobiliare ad apporto</li> <li>- <i>Trust</i></li> </ul>
		URBANISTICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma di recupero urbano</li> <li>- Programmi integrati di intervento</li> <li>- Altri strumenti attuativi (es. Consorzi)</li> </ul>
		EDILIZIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmi di recupero edilizio</li> <li>- Programmi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria</li> </ul>

Per ciascun bene sono formulate diverse possibili strategie operative in relazione a diversi obiettivi strategici, cui corrispondono ipotesi alternative di cambi di destinazioni d'uso coerenti con le opzioni delineate.

Si procede poi all'individuazione delle criticità tecnico-economiche e prestazionali delle diverse opzioni.

- 
1. la dismissione, quale forma "atipica" di valorizzazione, che può tradursi in alienazione pura e semplice oppure in operazioni più complesse;
  2. la valorizzazione vera e propria, senza dismissione, nelle sue tre declinazioni: finanziaria, urbanistica ed edilizia.

Relativamente a ciascun bene è effettuato un confronto tra l'analisi dello stato di fatto e quella prestazionale, vale a dire l'analisi dei diversi gradi di attitudine del bene stesso ad essere sottoposto ad opzioni alternative di valorizzazione.

Nello schema sottostante sono indicate le voci fondamentali necessarie per lo svolgimento delle suddette analisi.

<b>ANALISI DELLO STATO DI FATTO</b>	<b>ANALISI PRESTAZIONALE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipologia (terreno, fabbricato, <i>etc.</i>)</li> <li>- Categoria (demanio, patrimonio indisponibile, patrimonio disponibile)</li> <li>- Ubicazione</li> <li>- Grado di consistenza (edilizia/urbanistica)</li> <li>- Grado di qualità (di pregio, comune, <i>etc.</i>)</li> <li>- Condizione giuridica (libero, occupato, locato)</li> <li>- Destinazione urbanistica</li> <li>- Valore economico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Edificabilità/densità abitativa</li> <li>- Accessibilità/localizzazione strategica</li> <li>- Presenza di opere di urbanizzazione (primaria. e secondaria)</li> <li>- Capacità di insediamento</li> <li>- Rappresentatività</li> <li>- Disponibilità</li> <li>- Attitudini funzionali</li> <li>- Appetibilità turistica</li> </ul>

Dalla valutazione comparativa tra i dati emersi dall'analisi dello stato di fatto e i risultati dell'analisi prestazionale conseguirà la scelta della strategia operativa più opportuna da adottare nel caso in esame con l'individuazione della specifica destinazione d'uso capace di ottimizzare il rendimento dell'*asset*.

Si procederà infine alla predisposizione dello Studio di fattibilità, comprendente l'analisi finanziaria a supporto del processo decisionale e la verifica degli effetti della scelta strategica di valorizzazione sul Patto di Stabilità interno e sul bilancio dell'Ente.

Si è già avuto modo di far notare che, con la previsione contenuta all'art. 58 della l. 133/08, il Legislatore ha inteso rivolgere la propria attenzione, in via esclusiva, alle esigenze di valorizzazione dei beni immobili «non strumentali»: il requisito della non strumentalità dell'immobile costituisce, infatti, presupposto necessario ai fini dell'applicazione della norma. Pertanto, confluiranno nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari i soli immobili individuati come appartenenti al portafoglio non strumentale.

Si fa rilevare tuttavia che il patrimonio immobiliare degli Enti territoriali, nella generalità dei casi, presenta caratteristiche prevalenti di “strumentalità” e, per tale ragione, esige un trattamento costante nel tempo sia in funzione dell’evoluzione delle attività istituzionali sia in funzione della necessità di nuovi finanziamenti correlati all’attuazione del processo di federalismo fiscale e demaniale e all’obbligo di mantenimento del Patto di Stabilità. Ne consegue l’ipotesi di previsioni “speciali” - in quanto esterne al Piano - di valorizzazione del patrimonio afferente al portafoglio degli immobili strumentali all’esercizio delle funzioni istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni.

### **3. Il procedimento tecnico-amministrativo: soggetti e competenze**

All’interno del processo di valorizzazione illustrato si colloca il procedimento tecnico-amministrativo di formazione del nuovo modello di Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Tuttavia, perché il suddetto processo si renda attuabile è necessario l’avvio di un graduale adeguamento/sviluppo dell’organizzazione che, all’intero delle Pubbliche Amministrazioni, è preposta alla gestione del patrimonio immobiliare.

L’adeguamento/sviluppo, cui si fa riferimento, ha valenza di varia natura: culturale, tecnica, amministrativo-contabile, tecnologica ed organizzativa.

Infatti, la concreta attuazione del processo di valorizzazione di cui sopra è possibile solo nell’ambito di una struttura amministrativa rinnovata attraverso un vero e proprio *reengineering* organizzativo dell’Ente, che deve essere progettato partendo dalla realtà dell’Ente stesso in rapporto ai suoi obiettivi strategici nell’ambito della gestione del proprio patrimonio sia strumentale che non strumentale.

I servizi di gestione immobiliare - di qualsiasi tipo - devono essere strategicamente organizzati sulla base di precise priorità, le stesse che caratterizzano l’orientamento e l’azione amministrativa dell’Ente.

In coerenza con il modello di valorizzazione delineato, si propone la costituzione di due distinti servizi di settore: l’Ufficio *Asset Management* e l’Ufficio *Property Management*.

Ai due nuovi uffici competerebbe rispettivamente la responsabilità del processo conoscitivo del patrimonio immobiliare tutto e lo svolgimento del complesso di attività

tecniche ed amministrative finalizzate alla definizione delle strategie di valorizzazione per ciascun bene immobiliare.

Nella pagina seguente è riportato uno schema che illustra e dettaglia l'attribuzione delle competenze a ciascun soggetto - afferente ad un'ipotetica Amministrazione comunale - che è chiamato ad intervenire all'interno del processo di valorizzazione, che comprende in sé le fasi del procedimento tecnico-amministrativo di formazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

<b>SOGGETTO</b>	<b>COMPETENZA</b>
<b>Giunta comunale</b>	Previsione delle <b>esigenze</b> e degli <b>obiettivi di medio-lungo termine</b>
<b>Ufficio Asset Management</b>	Analisi e valutazione del patrimonio immobiliare <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raccolta di <b>informazioni</b></li> <li>• Costruzione del <b>database</b></li> <li>• <b>Segmentazione</b> del patrimonio</li> </ul>
<b>Giunta comunale</b>	Redazione <b>dell'elenco dei beni (non strumentali)</b> da inserire nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari
<b>Ufficio Property Management</b>	Analisi e valutazione del patrimonio immobiliare <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Due diligence</b> e <b>analisi prestazionale</b> degli immobili</li> <li>• <b>Schedatura</b> degli immobili</li> </ul> Predisposizione del <b>Programma-spazi preliminare</b>
<b>Ufficio Asset Management</b>	Analisi dei <b>mercati immobiliari di riferimento</b>
<b>Ufficio Property Management</b>	Predisposizione dello <b>Studio di pre-fattibilità</b> Formulazione delle <b>possibili strategie operative</b> Ipotesi di <b>cambi di destinazione d'uso</b> Individuazione delle <b>criticità tecnico-economiche e prestazionali</b> Scelta della <b>strategia operativa più opportuna</b> Predisposizione dello <b>Studio di fattibilità</b>  <b>Redazione del Piano delle alienazioni e valorizzazione immobiliari</b>
<b>Ufficio Tecnico</b>	<b>Predisposizione delle varianti</b> allo strumento urbanistico generale
<b>Consiglio comunale</b>	<b>Approvazione del Piano delle alienazioni e valorizzazione immobiliari e adozione delle varianti</b> allo strumento urbanistico generale

<b>Albo pretorio</b>	<b>Pubblicazione</b>
<b>Cittadinanza</b>	<b>Osservazioni</b>
<b>Consiglio comunale</b>	<b>Controdeduzioni e Trasmissione alla Regione/Provincia</b>
<b>Regione/ Provincia</b>	<b>Approvazione delle varianti</b> allo strumento urbanistico generale

Si ipotizza inoltre, in una fase di transizione verso la riorganizzazione amministrativa del settore - o anche nei casi di inadeguatezza dell'organico -, la possibilità di ricorrere a "risorse esterne" rispetto all'Amministrazione Pubblica.

In tali situazioni, il complesso di attività si articola su diversi livelli di servizio fra loro fortemente interconnessi.

Il primo livello è rappresentato dai "Servizi professionali", da porre in essere in rapporto a esigenze/obiettivi specifici dell'Ente, sulla base di un significativo *know how*.

Rientrano in questo livello di attività, ad esempio:

- l'analisi delle caratteristiche tecniche e funzionali di un edificio/patrimonio in funzione del suo adeguamento alle nuove necessità del mercato e agli sviluppi normativi;
- l'organizzazione di tutta la documentazione amministrativa del patrimonio (titoli di proprietà, documentazione urbanistica e tecnica);
- la progettualità urbanistica, economica e tecnica in rapporto a ipotesi di valorizzazione di un immobile (cambio di destinazione d'uso, interventi di ristrutturazione e riqualificazione, *etc.*) e/o necessità di adeguamenti richiesti dall'organizzazione locataria, oppure imposti da sviluppi normativi;
- la capacità di gestire attività fiduciarie;
- la capacità di programmazione e gestione di attività di manutenzione straordinaria edile e impiantistica e di sistemi informatici di controllo (sicurezza, sistemi di controllo degli impianti, reti telematiche, *etc.*).

Nel secondo livello rientrano i "Servizi di gestione immobiliare", comprendenti:

- la gestione dei contratti di locazione in essere e di tutte le scadenze ad essi connesse;

- il rinnovo e/o la rinegoziazione dei contratti di locazione secondo le modalità preventivamente concordate con la proprietà;

- la gestione della manutenzione ordinaria e straordinaria.

Infine, l'ultimo livello è rappresentato dalle "Servizi di consulenza strategica", il cui scopo è:

- la definizione degli immobili da dismettere;

- l'individuazione degli eventuali immobili da acquistare;

- la definizione di strategie da sviluppare per valorizzare il capitale immobiliare.

#### **4. Le nuove destinazioni funzionali: scelta di valorizzazione e "variabile urbanistica"**

Con un'asserzione alquanto semplicistica, si può affermare che la "valorizzazione" ha come obiettivo fondamentale la trasformazione di un bene finalizzata all'aumento di valore dello stesso.

Nel caso di beni immobili quali terreni o fabbricati, il valore del bene è rappresentato dalla rendita fondiaria.

La "trasformazione" degli immobili - generalmente, non strumentali - a fini della promozione dello sviluppo urbano, dell'aumento del rendimento economico o della realizzazione del beneficio collettivo, attraverso una serie di possibili strategie di "valorizzazione" - vendita, riqualificazione, costruzione (nel caso di terreni o cubature residue), *etc.* - incide fortemente sul valore della rendita fondiaria degli immobili stessi.

Il processo di valorizzazione immobiliare utilizza quale mezzo fondamentale di "cattura del valore" l'attribuzione della destinazione urbanistica, che è notoriamente il più rilevante dei coefficienti di trasformazione dei valori immobiliari.

Il suddetto processo, capace di generare valori economici ma anche "urbanistici", dovrebbe essere basato sull'applicazione del criterio del cosiddetto "*Highest and Best Use*" (*HBU*), vale a dire del "Massimo e Miglior Utilizzo".

Si tratta di un concetto, nato nel campo della valutazione immobiliare, che si basa sul principio fondamentale secondo cui il valore di una proprietà è direttamente connesso al suo utilizzo.

Il Massimo e Miglior Utilizzo è pertanto l'uso - ragionevolmente - più probabile che produce il più alto valore della proprietà. Tale utilizzo può anche non coincidere con

l'uso corrente della proprietà, che potenzialmente potrebbe avere un valore più elevato se utilizzata per scopi differenti da quello attuale.

Per essere considerato come il Massimo e Miglior Utilizzo di una proprietà, qualsiasi uso potenziale deve superare una serie di verifiche. Verifiche che variano in relazione alle caratteristiche del bene e del contesto di riferimento ma, in generale, tale utilizzo deve comunque essere:

- legalmente consentito;
- fisicamente possibile;
- economicamente conveniente;
- massimamente produttivo.

Date le finalità generali delle operazioni di valorizzazione immobiliare pubblica, deve ritenersi che qualora, per un determinato immobile, si profili un cambio di destinazione d'uso, la nuova destinazione da attribuire all'immobile sia quella valutata come "ottimale".

Per uso ottimale del bene - sia esso area, singolo immobile o complesso immobiliare - si intende proprio il Massimo e Miglior Utilizzo del bene, vale a dire la destinazione d'uso in grado di ottimizzare il rendimento dell'*asset*.

Nel concreto, la destinazione d'uso ottimale dipende da diverse variabili quali, ad esempio, la presenza o meno di opere di urbanizzazione - primaria e secondaria -, la densità abitativa, l'appetibilità turistica, *etc*.

La scelta di conferire all'immobile una determinata destinazione urbanistica è conseguenza di una specifica strategia di valorizzazione adottata dall'Ente.

E' possibile, infatti, che un immobile venga inserito nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari con l'indicazione di una nuova, ottimale e "strategica" destinazione d'uso. Quali gli effetti?

La già più volte richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 340 del 16 dicembre 2009 è, a tal riguardo, dirimente.

Si fa notare che la Consulta, ritenendo illegittima la variante automatica previo semplice inserimento degli immobili nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni, lascia tuttavia impregiudicata la possibilità che - sempre in sede di inserimento dei beni nel Piano - possano essere introdotte modifiche di destinazione non contrastanti con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie vigenti (ad esempio, mutamenti di destinazioni d'uso all'interno della medesima categoria funzionale).

Laddove la destinazione disposta non sia invece conforme alla strumentazione urbanistica, l'Amministrazione deve dare avvio al procedimento di variante, come normato dalla legislazione urbanistica regionale.

Pertanto, l'atto di approvazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari è da ritenersi un atto preliminare alla procedura di variante alla pianificazione urbanistica generale, che si svolgerà comunque nel rispetto del principio della doppia lettura (adozione/approvazione consiliare), della pubblicità partecipativa (pubblicazione/osservazioni) e soprattutto della puntuale motivazione "urbanistica" oltre che economica.

A tali variazioni di destinazione urbanistica deve essere, infatti, addotta opportuna motivazione, rientrando, queste, nei casi di variante "puntuale" agli strumenti urbanistici generali.

Il carattere "speciale" della suddetta variante - che presenta una duplice natura (urbanistica e patrimoniale) - implica necessariamente un particolare onere istruttorio e motivazionale in merito ai possibili effetti - urbanistici ed economici - sul mercato immobiliare.

La variante, in rapporto alla consistenza e valenza del patrimonio interessato, potrebbe, infatti, determinare significativi squilibri sia per quanto riguarda l'andamento dei valori immobiliari nei mercati di riferimento sia relativamente alle dinamiche urbanistiche connesse alle situazioni consolidate di contesto.

Nella questione intervengono interessi di varia natura, spesso tra loro contrapposti. La rilevazione e la comparazione di ciascuno di essi con il "pubblico interesse" specifico, che guida quella particolare azione della Pubblica Amministrazione, si rendono particolarmente necessarie ai fini del contemperamento di tutti gli interessi in gioco e nel rispetto del principio fondamentale della libera concorrenza.

## **5. Conclusioni**

L'avvio di un qualsiasi processo di valorizzazione immobiliare rappresenta un momento di forte cambiamento nelle consuete modalità di gestione del patrimonio di una Pubblica Amministrazione: in generale, gli Enti pubblici non sono "geneticamente" portati a rivestire il ruolo di "operatori immobiliari".

Nel modello proposto, per la prima volta, il settore immobiliare è palesemente posto al centro dell'attenzione amministrativa.

Il nuovo processo di valorizzazione non può non avere implicazioni sulla struttura interna della P.A., dovendo assumere la funzione immobiliare una posizione rilevante nell'ambito dell'assetto organizzativo non soltanto del settore finanziario ma anche del settore urbanistico.

L'attuazione di un processo così complesso richiede competenze di tipo altamente specialistico di cui l'Amministrazione - come qualsiasi altro operatore non specializzato - , generalmente, non dispone al proprio interno.

D'altra parte, l'acquisizione di soggetti in grado di fornire alla P.A. consulenza di settore (sia immobiliare che finanziario), in passato, non sempre ha prodotto effetti positivi: in molti casi, i professionisti esterni, pur essendo adeguatamente qualificati, hanno fatto fatica a comprendere gli obiettivi, il funzionamento e i vincoli dell'Amministrazione, con il risultato che spesso tali operazioni non hanno trovato compimento o non si sono rivelate comunque "ottimali" - in termini di efficacia, efficienza ed economicità - per l'Ente stesso.

Sarebbe invece auspicabile che le Pubbliche Amministrazioni investissero una maggiore quota di fondi nella formazione dei propri tecnici, apportando contributi non soltanto in termini di stretta conoscenza di settore ma soprattutto in termini di *know-how* in merito alle implicazioni pratiche che tale disciplina ha sul governo del territorio, misurandosi pertanto con obiettivi sociali, economici, urbanistici e di coordinamento dei singoli interventi con la strategia di sviluppo complessivo della città.

L'attività di valorizzazione immobiliare, condotta secondo il modello proposto, è il risultato di un articolato processo di formazione di obiettivi che tengono opportunamente conto del ruolo dell'Amministrazione e della conseguente definizione di operazioni valutabili positivamente sia dal punto di vista economico e gestionale che da quello dell'interesse pubblico e, pertanto, dell'urbanistica.

In sintesi, gli obiettivi fondamentali cui dovrebbe tendere un processo di valorizzazione, basato su un'approfondita conoscenza del patrimonio immobiliare, sono i seguenti:

- valorizzazione dei singoli beni non solo negli aspetti economici ma anche in relazione alla loro capacità potenziale di fornire un servizio sociale, culturale o di altra natura;

- definizione di un'adeguata risposta alla necessità, individuata nel bilancio previsionale, di reperire in tempi brevi risorse finanziarie per realizzare interventi infrastrutturali;

- individuazione delle problematiche gestionali che comportano oneri eccessivi per l'Amministrazione (ad esempio, immobili in regime di condominio, edifici residenziali di pregio con eccessivi costi di manutenzione, incompatibili con un razionale utilizzo delle risorse);

- verifica attenta dei casi in cui il permanere della proprietà di un immobile in mano pubblica non trova opportune motivazioni (ad esempio, aree edificabili di dimensioni molto ridotte ed, in generale, immobili non più strumentali).

Nel perseguimento di tali obiettivi, l'Amministrazione si trova spesso a doversi confrontare con scelte difficili relative alla trasformazione degli immobili, dei quali dovranno essere indicate nuove destinazioni funzionali anche alternative.

E' proprio in questa fase così complessa quanto delicata che la valorizzazione immobiliare non può prescindere dalla pianificazione urbanistica: come è facile intuire, l'attribuzione della destinazione d'uso e l'assunzione di un determinato valore immobiliare sono elementi strettamente correlati.

La riconversione dei beni immobili pubblici rientra senz'altro in quelle tipologie di operazioni immobiliari fino ad oggi caratterizzate da diverse criticità, che le rendevano particolarmente rischiose sia sotto il profilo del rilascio dei titoli abilitativi urbanistico-edilizi a realizzare le opere, sia sotto il profilo dei ritorni economici: più semplicemente, per l'elevato tasso di rischio sul mercato.

Oggi molte di quelle criticità possono certamente ritenersi superate, mentre si aprono nuovi percorsi per governare il territorio in modo più efficace, efficiente ed economico, in tutte le sue componenti di conservazione e di trasformazione, favorendo ipotesi progettuali di valorizzazione e sviluppo aggiornate rispetto alla realtà socio-economica di riferimento.

## CONCLUSIONI

Il nodo centrale della ricerca è il rapporto tra beni immobili pubblici e territorio.

L'analisi di tale rapporto sul piano delle politiche, dei principi e delle norme, ha evidenziato aspetti problematici dovuti al confronto tra tensioni di diversa natura:

- “pubblicismo”/neo-liberalismo;
- pubblico interesse/libera concorrenza;
- finanza/territorio.

Dualismi che, piuttosto che essere letti sotto forma di contrasti, andrebbero interpretati sotto forma di potenziali sinergie.

Nel campo delle **politiche**, gli ultimi venti anni hanno visto il declino dello “stile-*government*” e la progressiva affermazione di nuovi modelli di governo pubblico, ispirati dalla tendenza di pensiero di derivazione anglosassone nota come “neo-liberalismo” o - con una definizione che mira a enfatizzarne la componente economicistica - “liberal-liberismo”. Uno dei suddetti modelli corrisponde al cosiddetto *New Public Management*, che dà avvio a un processo di “aziendalizzazione” delle pubbliche istituzioni, attraverso l'affermazione del primato dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità, in generale, mediante la transizione a programmazioni e regolazioni che possono definirsi “di scopo”, fino ad allora tratto caratteristico della sola sfera privatistica. L'apertura delle istituzioni pubbliche alle logiche dell'economia di mercato ha rappresentato un fatto rivoluzionario nella storia politico-amministrativa del nostro Paese.

La crisi finanziaria globale, sopraggiunta nell'autunno 2008, secondo alcune interpretazioni autorevoli, segnerebbe il fallimento dell'intero sistema a economia di mercato e, con esso, anche quello del suo fondamento ideologico, vale a dire del neo-liberalismo. In verità, se una lezione deve essere tratta da questo stato di crisi non dovrebbe essere quella del fallimento del mercato in sé né quella del fallimento di tutti i sistemi di regolazione ma la prova della incapacità di produrre una regolamentazione integrata. La crisi di oggi non sarebbe dunque la crisi di un modello (economia di mercato) a fronte di un altro migliore (“Stato-imprenditore”), sarebbe invece la crisi di un tipo di mercato e delle sue degenerazioni.

Tornare indietro agli antichi protezionismi e allo “Stato che produce” rappresenterebbe, a questo punto, un gravissimo errore. Il grande sforzo, al contrario, dovrebbe essere indirizzato verso la creazione di nuovi modelli di crescita sostenibile,

non svincolati dall'economia reale. Pertanto, se anche è auspicabile un ritorno a politiche "pubblicistiche" ma che si tratti tuttavia di forme rinnovate di governo, non anacronisticamente scisse dalle dinamiche reali di mercato.

Evoluzione del *New Public Management* è la cosiddetta *New Public Governance*: una forma di governo che prevede un'applicazione più sistematica della "regola delle 3 e" (efficacia, efficienza ed economicità), in coerenza con i valori europei della partecipazione, dell'imparzialità e della trasparenza.

Nell'ambito dei processi di valorizzazione immobiliare pubblica la *NPG* sembra apparire oggi come il modello di governo più rispondente al principio costituzionale della sussidiarietà, articolato nelle sue due declinazioni fondamentali, istituzionale (o verticale) e sociale (o orizzontale) ed il più attento strumento di coordinamento dei diversi interessi di volta in volta coinvolti, siano essi pubblici ma anche privati.

In materia di **principi** si profila la delicata questione dell'equilibrio tra rispetto del principio del pubblico interesse e garanzia della libera concorrenza, presupposto fondamentale di un sistema a economia di mercato.

In generale, in un sistema liberal-liberista, il conseguimento del pubblico interesse è funzione della produzione di "buone" regole di mercato. Tuttavia, le modalità attraverso cui si procede alla valutazione del pubblico interesse, da caso a caso, sono diverse e determinanti. Perciò è opportuno che tale valutazione venga effettuata in un'ottica rigorosamente procedimentale, consistente nel confronto continuo e diretto del "pubblico interesse" con gli interessi degli individui e dei gruppi - interessi collettivi e diffusi -, incidenti anch'essi sulla sua definizione. Solo mediante un simile procedimento è possibile garantire il contemporaneo e coerente rispetto dei principi del pubblico interesse e della libera concorrenza, rivisti sotto una luce nuova: non più entità astratte, incomprensibili ed evanescenti, stabilite a priori, ma elementi di coesione sociale e, soprattutto, strumenti di un'amministrazione sensibile e attenta ai diritti dei cittadini.

Tuttavia, non si può evitare di constatare la possibilità che il principio di libera concorrenza - uno dei tradizionali "cavalli di battaglia" dell'Unione Europea, attraverso il quale, nell'ultimo periodo storico, la cultura del mercato e delle sue regole si è diffusa anche in Italia, venendo ad essere recepita nel nostro ordinamento giuridico -, a causa della crisi economico-finanziaria globale ancora in atto, sia destinato ad un fisiologico passaggio di "ripensamento" funzionale.

Relativamente al campo della valorizzazione immobiliare pubblica, interessanti profili di natura concorrenziale - che risultano peraltro non ancora adeguatamente indagati - si rilevano sia sul piano dei rapporti tra soggetti pubblici, in merito all'attribuzione delle competenze amministrative, che dovranno pertanto basarsi sul criterio della separazione dei ruoli potenzialmente confliggenti (regolazione-valorizzazione), sia sul piano dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati, per il cui trattamento si prevede il ricorso ad apposite misure finalizzate alla mitigazione delle eventuali condizioni di "asimmetria informativa".

Infine, il tema delle **norme** e del rapporto tra finanza e territorio.

La "ritirata dello Stato" e la crisi della finanza pubblica hanno determinato una visione puramente utilitaristica delle politiche di valorizzazione, tradotte in previsioni normative di natura essenzialmente finanziaria, contraddistinte da una speciale valenza derogatoria, in ordine soprattutto alla riserva di particolari "corsie preferenziali" di attuazione. Si intende qui fare specifico riferimento alla norma della "Manovra d'estate 2008" che disponeva l'introduzione della cosiddetta "variante di valorizzazione": strumento, di fatto, urbanistico ma, nella sostanza, privo di alcun fondamento che si potesse definire di natura urbanistica.

L'assenza di un qualsiasi cenno ad un'eventuale "causa urbanistica" testimoniava la sola "causa patrimoniale" implicita in tale provvedimento normativo emanato dal Legislatore statale, competente in via esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'obiettivo che la norma intendeva perseguire era quello di un'ordinata ma soprattutto economicamente proficua dismissione e/o valorizzazione di beni immobili non più "strumentali" all'esercizio delle funzioni istituzionali e, nel rispetto di tale fine, le modifiche di destinazione urbanistica erano ritenute alla stregua di un puro e semplice strumento o mezzo per la "cattura di valore", dove il valore è la rendita fondiaria derivante dall'"apprezzamento" del bene immobiliare. Di qui il procedimento derogatorio di approvazione della variante speciale di valorizzazione.

Si può pertanto affermare che finora, sul piano normativo, si sia avuta soltanto una sorta di "contaminazione" tra gestione patrimoniale e funzione pianificatoria: in particolare, le scelte pianificatorie in materia di beni immobili pubblici sono da sempre risultate essenzialmente strumentali e serventi rispetto all'interesse patrimoniale.

Appare opportuno mettere in guardia rispetto alle più che probabili conseguenze derivanti dallo sviluppo di tali tendenze, i cui effetti potrebbero determinare non solo la

compromissione degli obiettivi di buon funzionamento dei mercati ma anche e soprattutto quelli di buon governo del territorio.

Emerge, a questo punto, la necessità di un'inversione di rotta, a cominciare dalla riforma stessa della disciplina in materia di beni pubblici, ancora ferma alla suddivisione meramente formale dei beni nelle due categorie Demanio e Patrimonio. Una riforma che, lontana dalla tentazione di sottoporre il patrimonio pubblico ad un inutile quanto deleterio trattamento "museale", dovrebbe avere quale *mission* fondamentale la promozione di un uso "attivo" - ma sostenibile - dei beni pubblici e, soprattutto, "pianificato", in coerenza con gli obiettivi fondamentali di governo del territorio: valorizzazione delle qualità intrinseche dei beni, limitazioni di tutela ambientale, promozione di finalità sociali (cultura, *social housing* e *welfare*, etc.).

La finanza in sé rappresenta un potente quanto pericoloso strumento di governo. Utilizzarlo sapientemente vuol dire innanzitutto correlarlo all'economia reale e, soprattutto nel caso dei beni immobili, al territorio di riferimento.

Una sinergia tra finanza e territorio è dunque possibile, ma solo a partire dal riconoscimento di un semplice dato di fatto: i beni immobili pubblici "stanno" sul territorio e pertanto qualsiasi scelta relativa ad essi si traduce in una scelta di governo del territorio.

Un principio che anche il supremo "giudice delle leggi" sembra aver affermato quando, chiamato ad esprimersi in merito alla legittimità del procedimento di approvazione automatica della variante di valorizzazione, fa rilevare come, in materia di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, oltre ai profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, «assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio». (Corte Cost., sent. 16 dicembre 2009, n. 340).

Ecco che un tipo di variante che non segua il procedimento tipico delle varianti ordinarie, e pertanto che non tenga conto della "causa urbanistica", secondo la Corte costituzionale, è da ritenersi illegittima.

Una pronuncia che sembra suggerire nuove riflessioni circa i possibili futuri scenari della valorizzazione immobiliare pubblica.

Da quanto finora detto ne discende che regolazione, valorizzazione e concorrenza rappresentano i tre elementi fondamentali attorno cui ruota il tema del patrimonio immobiliare pubblico, strettamente legato al suo territorio di appartenenza.

Legame destinato a rinsaldarsi in virtù dell'attuazione del Federalismo Demaniale che "riporterà" i beni statali sotto la titolarità del territorio cui, di fatto, appartengono già.

Gli Enti territoriali potranno - facoltativamente - decidere di fare richiesta di attribuzione di beni immobili di proprietà dello Stato presenti sul proprio territorio, purché si impegnino a garantirne la «massima valorizzazione funzionale» (D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, art. 1).

A cosa intende riferirsi il Legislatore delegato con l'uso "inedito" di tale locuzione?

Secondo quanto chiarito dallo stesso Legislatore, gli Enti saranno chiamati a disporre di ciascun bene immobiliare «nell'interesse della collettività», in modo che la valorizzazione vada «a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività».

Questo, dunque, il fine.

Ma secondo quali modalità e attraverso quali strumenti è possibile "pianificare" ed attuare la massima valorizzazione funzionale di un bene pubblico?

La risposta a tale quesito è demandata alle Pubbliche Amministrazioni.

In generale, di fronte al problema della valorizzazione di un patrimonio immobiliare, si tratta di operare una scelta strategica tra due **opzioni** fondamentali: dismissione e/o "valorizzazione" (non solo finanziaria). Poiché la "valorizzazione" si presta a declinazioni diverse, a ciascuna di esse si può dire corrispondano modalità e strumentazioni diverse, prevalentemente afferenti al campo delle finanza immobiliare (Fondo immobiliare a distribuzione, Cartolarizzazione immobiliare, *Leasing immobiliare*, *Sale and lease back*, *Spin-off* immobiliare, *Project Financing*, Fondo immobiliare ad apporto, *Trust*).

Pochi invece gli **strumenti** di valorizzazione immobiliare capaci di coniugare finanza e territorio. Quelli finora normati e concretamente applicati risultano essere essenzialmente due: Programma unitario di valorizzazione e Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

L'analisi delle **pratiche** relativa all'applicazione di strumenti di valorizzazione - siano essi "codificati" o anche innovativi -, nel nostro Paese, risulta ridotta ad un numero esiguo di esperienze - attuate o in corso di attuazione - degne di nota: si tratta di casi in cui Pubbliche Amministrazioni "illuminate" hanno dato avvio a "sperimentazioni" di forme diverse di *governance* e co-pianificazione.

Il Programma unitario di valorizzazione del Comune di Bologna è l'operazione di valorizzazione di maggior rilievo urbano a livello nazionale: beni immobili per una superficie complessiva di 83 ettari che implicano interventi di recupero e di edificazione per circa 318.000 mq di superficie lorda edificabile.

Complessivamente, dal un punto di vista economico, l'operazione ammonta ad un valore di circa 1.500.000.000 di euro.

L'occasione è data dall'avvio del piano di dismissione delle 19 aree militari statali situate all'interno del tessuto urbano e dal contemporaneo svolgimento del procedimento di formazione del Piano Strutturale Comunale.

Il Puv si inserisce pertanto all'interno del procedimento del PSC, recependo indicazioni ed esigenze emerse durante il percorso partecipato e traducendole in linee-guida per la valorizzazione.

Il Programma, oltre a costituire un efficace strumento di valorizzazione immobiliare, con rilevanti risultati economico-finanziari, si rivela soprattutto un innovativo mezzo per la realizzazione della "città pubblica", in termini di nuove e maggiori dotazioni urbanistiche: cessioni di aree per pubblica utilità, verde pubblico, attrezzature pubbliche, reti infrastrutturali, *housing sociale*, *etc.* Relativamente alla scelta delle nuove funzioni da insediare, l'Amministrazione mostra di privilegiare il criterio "da pubblico a pubblico", vale a dire del mantenimento della natura essenzialmente pubblica delle nuove destinazioni d'uso che, se da un lato consente risparmi in virtù dell'operazione di razionalizzazione e ottimizzazione degli spazi pubblici, dall'altro rischia di rappresentare un "limite" se si intende cogliere appieno l'occasione per trasformare la città e per innescare nuove forme di sviluppo, basate su un concetto di *governance* che coinvolga attivamente non solo i soggetti pubblici ma anche quelli privati.

La Liguria è la prima Regione italiana a dare avvio ad un Programma unitario per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato presente sul proprio territorio e oggetto dei piani di dismissione del Ministero della Difesa.

Il Puv riguarda, infatti, la valorizzazione di 34 *ex* immobili militari, disseminati su l'intero territorio regionale e ricadenti in tutte e quattro le Province (Genova, Imperia, La Spezia e Savona). Nel loro complesso, i beni interessano il territorio di ben 19 Comuni ed occupano una superficie fondiaria di circa 1.300.000 mq.

Il Programma unitario di valorizzazione della Regione Liguria rappresenta pertanto l'operazione di valorizzazione immobiliare più consistente mai attuata in Italia.

I beni, nel rispetto del loro valore storico-ambientale, sono coinvolti in un processo di trasformazione e riuso che prevede l'integrazione di funzioni di tipo residenziale, terziario, commerciale, alberghiero e manifatturiero con funzioni pubbliche e nuovi

spazi per la collettività, ad uso culturale, ricreativo, sociale, didattico, espositivo e per la promozione di attività giovanili.

Il Puv Liguria si può dire rappresenti un esempio avanzato di *governance* su tre livelli - statale, regionale e comunale - finalizzata ad una valorizzazione immobiliare coordinata e capace di generare opportunità di sviluppo economico e socio-culturale sia alla scala locale che territoriale.

Il Progetto di valorizzazione della Regione Siciliana rappresenta una vera e propria “sperimentazione” alternativa ed innovativa rispetto agli strumenti predisposti dalla normativa statale attualmente vigente, resa fattibile anche in virtù della specialità del regime autonomo di cui gode la Regione. Si tratta di un’operazione di valorizzazione di iniziativa pubblica supportata da *partner* privato - ovvero, società immobiliare di scopo partecipata dall’ente regionale al 75% e dal socio privato per il restante 25% -, che si caratterizza per il consistente e variegato portafoglio di beni immobili, non destinati ad uso assistenziale, appartenenti a Regione, Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza ed altri enti vigilati e finanziati, nonché ad Istituti Autonomi Case Popolari.

L’operazione coinvolge 2.135 fabbricati per una superficie di 6,7 milioni di mq, con destinazione funzionale a terziario, pubblico servizio, cultura, sport e divertimento, stoccaggio, residenziale, parcheggi, culto, *etc.*, e terreni e boschi per una superficie di 2.837 milioni di mq (283.7 ha) con destinazione funzionale a bosco, incolto, inutilizzato, parco urbano, pascolo, seminativo, spiagge e arenili, terreno coltivato.

Pertanto, il portafoglio complessivo dei beni immobili coinvolti nel progetto di valorizzazione è di oltre 5.000 tra fabbricati, boschi e terreni.

La scelta strategica è quella di orientare le attività di valorizzazione verso sistemi urbani ed aree rurali, valutati come ambiti di maggiore competitività per la Regione.

Sulla base di un’approfondita analisi conoscitiva del patrimonio e della successiva suddivisione dello stesso in specifici *cluster*, viene elaborato un Progetto di valorizzazione articolato in cinque distinti piani tematici:

1. Piano di valorizzazione energetica e ambientale:
  - Terreni e boschi;
  - Aree inquinate;
2. Piano di valorizzazione del patrimonio storico e consolidamento del ruolo della Regione Siciliana quale baricentro culturale dell’area mediterranea;
3. Piano di valorizzazione e ottimizzazione del patrimonio indisponibile:

- Riorganizzazione degli spazi degli uffici e delle sedi regionali centrali e periferiche;
  - Riassetto e rimodernamento del patrimonio ospedaliero;
  - Gestione dinamica del patrimonio residenziale IACP e *Housing* Sociale;
4. Piano di valorizzazione del patrimonio disponibile: dismissione dei beni non strategici;
  5. Piano di valorizzazione del Demanio Marittimo.

Il Progetto di valorizzazione della Regione Siciliana rappresenta un'esperienza concreta di sviluppo ed applicazione della cultura manageriale su patrimoni immobiliari pubblici caratterizzati da elevata consistenza e numerosità della tipologia di beni e destinazioni d'uso.

Si fa rilevare che, nei tre casi presi in esame, la sperimentazione in merito al coinvolgimento - all'interno del processo di *governance* e co-pianificazione - di possibili soggetti "non istituzionali" e non già presenti sul territorio di riferimento risulta essere alquanto "limitata".

A tal riguardo, si propone una specifica riflessione circa l'opportunità/necessità di aprire un dialogo diretto con i nuovi soggetti della filiera immobiliare.

Si fa riferimento alla recente comparsa sulla scena immobiliare di attori diversi non tutti nazionali (Cassa Depositi e Prestiti, Banca Europea degli Investimenti, Fondazioni Bancarie, Antitrust), che, nel corso degli ultimi anni, hanno compiuto un processo di riorganizzazione e mutamento della propria *mission*, riconfigurando ed articolando la loro presenza sul territorio e le proprie modalità di azione ed interazione con le imprese, il terzo settore e soprattutto le Amministrazioni locali.

Se la volontà è quella di continuare a sperimentare, alle Pubbliche Amministrazioni sarà richiesto uno sforzo sul fronte della capacità di riuscire ad elaborare una riflessione rinnovata sul tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, partendo proprio dalla dimensione della cooperazione non soltanto *inter-istituzionale* ma anche, per così dire, "*extra-istituzionale*".

L'obiettivo dovrebbe essere quello di attivare un'azione sinergica e concertata tra i diversi soggetti potenzialmente attivi nel settore immobiliare, al fine di indirizzare le iniziative e le risorse finanziarie verso un progetto condiviso di valorizzazione dei beni immobili pubblici messi a disposizione dal territorio.

Ciò potrà fare da elemento di stimolo ed attrazione per significativi interventi di sviluppo locale, attuabili anche attraverso investimenti privati, promossi mediante

quella nuova forma di *partnership*, cui è stata attribuita la definizione di “partenariato pubblico-pubblico-privato”.

E' pertanto auspicabile l'avvio di una fase sperimentale di dialogo tra enti istituzionali e non ed operatori privati, che potrebbe essere in grado di tracciare una nuova linea amministrativa finalizzata a dare concretezza al riutilizzo dei beni pubblici in funzione dello sviluppo locale e delle esigenze sociali delle comunità, in coerenza con le scelte e le prospettive di pianificazione urbanistica e di programmazione economica.

Appare, infatti, sempre più evidente l'esigenza di riconnessione delle tematiche, delle finalità, degli strumenti di governo del territorio con le diverse potenzialità di utilizzo dei beni pubblici, che devono trovare una coerenza con le strategie di pianificazione, inserendosi nel gioco complesso delle trasformazioni urbane e territoriali.

L'amministrazione del patrimonio immobiliare pubblico, nel nostro Paese, è passata dalla vecchia logica della “gestione passiva” alla nuova prospettiva del “valore” avanzata dalla corrente di pensiero liberal-liberista.

Dal *Welfare State* al *Real Estate*: dalle politiche sociali alle cartolarizzazioni.

Tuttavia non si tratta di scegliere tra due opposte soluzioni.

La questione su cui il presente lavoro di ricerca intende sensibilizzare è che la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, oltre ad essere un valido strumento di finanza, può rappresentare un innovativo mezzo per l'attuazione di politiche pubbliche diverse: tutela e valorizzazione dell'ambiente, promozione culturale, *social housing* e *welfare*, incentivazione delle attività produttive, promozione delle attività turistiche, potenziamento delle infrastrutture, *etc.*

Pertanto, la valorizzazione come strumento di governo del territorio e non il governo del territorio “sacrificato” alla valorizzazione (finanziaria).

Tuttavia, per riuscire a raggiungere tale obiettivo è necessario che le scelte che riguardano i beni pubblici non siano lasciate all'agire improvvisato o, peggio, occasionale delle Pubbliche Amministrazioni ma inserite in un processo rigoroso e sistematico che integri tali scelte con quelle complessive di governo del territorio.

Va in tale direzione la proposta di modello integrato di valorizzazione immobiliare e pianificazione urbanistica, contenuta nel presente lavoro. Si tratta di una sperimentazione teorica basata sull'applicazione delle logica - finora tipica del solo settore immobiliare privato - del ***property management***, quale modalità di gestione

manageriale del complesso di strategie e attività di natura tecnico-amministrativa che ineriscono ai processi di valorizzazione immobiliare, alle tecniche di pianificazione urbanistica.

Il modello sperimentale delinea un ipotetico ***processo integrato di valorizzazione urbanistica***, che va dall'individuazione della domanda sociale fino alla definizione delle nuove destinazioni funzionali.

Il processo è sistematizzato secondo una rigorosa sequenza di fasi che comprendono attività tecnico-amministrative diverse, attribuite a soggetti opportunamente distinti. All'interno di tale processo è ragionevolmente collocato il procedimento di formazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, lo strumento messo a disposizione dalla normativa vigente per la valorizzazione del patrimonio non strumentale delle Pubbliche Amministrazioni: trattasi pertanto di scelta puramente congiunturale e contingente.

Nell'ambito del complesso processo di valorizzazione delineato, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari perde la sua attuale connotazione essenzialmente finanziaria di allegato al bilancio annuale di previsione della P.A., per configurarsi quale strumento strategico di una nuova virtuosa forma di *property management* integrata alla pianificazione urbanistica.

Il tratto più critico dell'intero processo di integrazione tra valorizzazione immobiliare e pianificazione urbanistica è rappresentato dalla fase decisoria in merito alle variazioni di destinazione funzionale degli immobili non strumentali, oggetto di dismissione e successiva valorizzazione.

La trasformazione di tali immobili, attraverso una serie di possibili strategie di "valorizzazione" - vendita, riqualificazione, costruzione (nel caso di terreni o cubature residue), *etc.* - costituisce un elemento determinante nella definizione del valore della rendita fondiaria degli immobili stessi.

Se la valorizzazione immobiliare utilizza quale mezzo fondamentale di "cattura del valore" l'attribuzione della destinazione urbanistica - che è notoriamente il più rilevante dei coefficienti di trasformazione dei valori immobiliari -, secondo il criterio del cosiddetto "*Highest and Best Use*" (*HBU*), vale a dire la destinazione d'uso in grado di ottimizzare il rendimento dell'*asset*, l'urbanistica ha il compito di regolare la trasformazione e l'uso dell'intero territorio urbano ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti e delle relative infrastrutture allo scopo di organizzare il

territorio stesso e le relative trasformazioni secondo una visione unitaria che ne ottimizzi l'utilizzo.

Dal punto di vista urbanistico, la destinazione d'uso ottimale di ciascun immobile dipende da diverse variabili quali, ad esempio, la presenza o meno di opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), la densità abitativa, l'appetibilità turistica, *etc.*

La scelta di conferire all'immobile una determinata destinazione urbanistica è conseguenza di una complessa valutazione che tiene conto delle suddette variabili contestualizzandole nell'ambito di un disegno a scala urbana e locale.

Pertanto, in un processo integrato, valorizzazione immobiliare e pianificazione urbanistica devono concorrere sinergicamente all'identificazione del Massimo e Miglior Utilizzo del bene coerentemente con il quadro di sviluppo generale previsto per la città.

Sul piano amministrativo-procedurale, in base alla regolamentazione urbanistico-edilizia vigente, quanto detto dovrà tradursi in un procedimento di variante allo strumento urbanistico, cui l'Amministrazione dovrà dare seguito nel rispetto dei principi della doppia lettura (adozione/approvazione consiliare) e della pubblicità partecipativa (pubblicazione/osservazioni).

Trattandosi di variante "puntuale", i cui effetti potrebbero determinare significativi squilibri sia sul mercato dei valori immobiliari sia sulle dinamiche urbanistiche connesse alle situazioni consolidate di contesto, l'onere istruttorio e motivazionale risulta significativamente aggravato. Nella questione intervengono, infatti, interessi di varia natura, spesso tra loro contrapposti. La rilevazione e la comparazione di ciascuno di tali interessi con l'"interesse pubblico" specifico del caso costituiscono presupposti necessari per il contemperamento di tutti gli interessi in gioco, nel rispetto del principio fondamentale della libera concorrenza.

A tal fine, possono essere auspicabili opportune attività di *governance* tra i diversi soggetti coinvolti, siano essi pubblici, istituzionali e non, che privati.

Concludendo, il modello proposto rappresenta ovviamente una delle tante soluzioni possibili, certamente perfettibile.

Il compito che oggi le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a svolgere esige un approccio sistemico alla risoluzione dei problemi e, soprattutto, competenze professionali orientate verso un'impostazione di tipo manageriale, sia a livello strategico che operativo.

La speranza è che tale elaborazione possa offrire qualche spunto di riflessione ulteriore per un confronto sempre più costruttivo, nella consapevolezza che alla complessità e all'imprevedibilità della realtà attuale si può rispondere solo con multidisciplinarietà, rigore di metodo e, soprattutto, umiltà intellettuale.

## BIBLIOGRAFIA

SAMUELSON P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, 1954, pp. 387-389

SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, Enciclopedia del Diritto, vol. V, Milano, 1959

GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963

ALONSO W., *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1964 (trad. it., "Valore e uso del suolo urbano: contributo a una teoria generale della rendita", Marsilio, Padova, 1967)

HARDIN G., *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.

CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè Editore, Milano, 1969

VON HAYEK F.A., *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, 3 voll., Routledge & Kegan Paul, London 1973-79 (trad. it., "Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica", il Saggiatore, Milano, 1994)

BAGNETTI G. - GARELLI G. (a cura di), *Beni pubblici. Problemi teorici e di gestione*, Milano, Giuffrè Editore, 1974

SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The University of Chicago Press, Chicago, 1976 (originariamente pubblicato nel 1776)

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene Editore, Napoli, 1979

GRECO N. - GHELARDUCCI F. (a cura di), *I beni pubblici in Italia. Profili funzionali e problemi di gestione*, Il Mulino Bologna, 1982

FRIEDMANN J., *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton University Press, Princeton, 1987 (trad. it., "Pianificazione e dominio pubblico", Dedalo, Bari, 1993)

LOGAN J. - MOLOTCH H.L., *Urban fortunes: the political economy of place*, Berkeley University Press, Berkeley (California), 1987

CASSESE S., *Relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n.1/1988, pp. 171-251

CROCE B. - EINAUDI L., *Liberismo e liberalismo*, Ricciardi, Milano-Napoli, 1988

HAYEK F.A., *Conoscenza, mercato, pianificazione*, Il Mulino, Bologna, 1988

COLOMBINI G., *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Giuffrè Editore, Milano, 1989

HARVEY D., *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, in Geografiska Annaler, Series B, Human Geography, Vol. 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present, 1989, pp. 3-17

OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990 (trad. it., "Governare i beni collettivi", Marsilio Editore, Venezia, 2006)

CARLI G., *Alienazione de patrimonio immobiliare pubblico. Brevi note sulle esperienze della storia della finanza pubblica italiana*, in Quaderni di Ricerca Luiss, n. 19/1992, Roma

MONTI A. - PAOLOCCI A., *La politica di privatizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato*, Jovene Editore, Napoli, 1992

GARRI F., *L'alienazione dei beni della pubblica amministrazione. Le tematiche giuridiche*, in Finanza locale, 1993, pp. 785 ss.

BANI E., *Lo Stato «possidente»: immobili statali e loro gestione dinamica*, in Giusti M., "Diritto pubblico dell'economia", Cedam, Padova, 1994

TREBESCHI S., La dismissione del patrimonio pubblico, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/1996, pp. 705 ss.

JONES L.L. - THOMPSON F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, in "Azienda Pubblica", n. 6/1997, pp. 567-586

MORONI S., *Etica e territorio. Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, FrancoAngeli Edizioni, Milano 1997

REALFONZO U., *Gestione del patrimonio immobiliare e affidamento a terzi*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, n. 1/1997, pp. 29-36

BAUDUCCO S., *Patrimonio e riduzione del pubblico nell'economia: la c.d. privatizzazione dei beni degli enti pubblici*, in *Nuova rassegna di legislazione, Dottrina e giurisprudenza*, n. 6/1998, pp. 663-679

GIDDENS A., *The third way. The renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998 (trad. it., "La terza via", Il Saggiatore, Milano, 1999)

AVANZI S., *Demanio e ambiente*, Cedam, Padova, 2000

STELLIN G. - ROSATO P., *La valutazione economica dei beni ambientali: metodologia e casi di studio*, Città Studi Edizioni, Torino, 1998

BUSCEMA S. - BUSCEMA A., *Patrimonio Pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1999

CHOMSKY A.N., *Profit over people: neoliberalism and global order*, Seven Stories Press, New York, 1999

MORONI S., *Urbanistica e regolazione. La dimensione normativa della pianificazione territoriale*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 1999

AVANZI S., *Il nuovo demanio nel diritto civile, amministrativo, ambientale, comunitario, penale, tributario*, Cedam, Padova, 2000

KARRER F. - SANTANGELO S. ( a cura di), *Urbanistica in transizione. Conoscenza e azione nella pianificazione degli anni Novanta*, Alinea Editrice, Firenze, 2000

MANSI A., *Le dismissioni di beni da parte dello Stato e la trasformazione degli enti pubblici: un aspetto della tutela dei beni immobili*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 2/2000, pp. 149-154

SCLAR E.D., *You don't always get what you pay for: the economics of privatization*, A Century Foundation Book, Cornell University Press, Ithaca-New York, 2000

BERLIN I., *Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 2002 (trad. it., "Libertà", Feltrinelli, Milano, 2005)

FEDELE M., *Il management delle politiche pubbliche*, Laterza, Roma-Bari, 2002

BOBBIO L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2003

ARSI' M., *I beni pubblici*, in Cassese S. (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo", Giuffrè Editore, Milano, 2003

CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in AIPDA, "Annuario Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo", 2003

CIOCIA M.A., *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Diritto all'abitazione, titolarità e regime dei beni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003

COLOMBINI G., *L'alienazione del Patrimonio dello Stato*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2003, pp. 219-246

GEUSS R., *Public Goods, Private Goods*, Princeton University Press, 2003 (trad. it., "Beni Pubblici, Beni Privati. Origine e significato di una distinzione", Donzelli Editore, Roma, 2005)

GUIDORENI F. - MARSOCCHI L., *Global service: manutenzione e facility management. Linee guida per l'appalto del servizio*, DEI, Roma, 2003

KAUL I. - CONCEIÇÃO P. - LE GOULVEN K. - MENDOZA R., *Why do Public Goods matter today?*, in *Providing Global Public Goods: managing globalization*, Oxford University Press, New York, 2003

LILLE F. - VERSCHAVE F.X., *On peut changer le monde. Á la r ch rche des biens publics mondiaux*, La Decouverte, Paris, 2003

MANEGUZZO M. (a cura di), *Manuale di finanza innovativa per le pubbliche amministrazioni*, Edizioni Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2003

MAZZARELLI V., L'urbanistica e la pianificazione territoriale, in S. Cassese (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo", Giuffr  Editore, Milano, 2003

MORONI S., *L'interesse pubblico. Un concetto definitivamente screditato o ancora decisivo per le attivit  di pianificazione del territorio?*, in F.D. MOCCIA-D. DE LEO (a cura di), "I nuovi soggetti della pianificazione" (Atti della VI Conferenza Nazionale SIU), FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2003, pp. 459-474

MORONI S. - PAOLILLO P.L., *Il ruolo dei servizi pubblici nei processi di trasformazione urbana*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2003

PENNINGTON M., *Land use planning: public or private choice?*, in Economic Affairs, IEA, London, 2003, pp. 10-151

PISANI B., *La valorizzazione strategica degli immobili*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003

RAIMONDO A. (a cura di), *Il Management Patrimoniale. Criteri e modelli per una gestione innovativa dei patrimoni immobiliari*, Editoriale STI, Torino, 2003

TIMPANARO C., *Pubblico interesse e utilit  collettiva*, in F.D. MOCCIA-D. DE LEO (a cura di), "I nuovi soggetti della pianificazione" (Atti della VI Conferenza Nazionale SIU), FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2003, pp. 459-474

AGRANOFF R. - MCGUIRE M., *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (American Governance and Public Policy)*, Georgetown University Press, New York, 2004

BALDUCCI A., *La produzione dal basso di beni pubblici urbani*, in Urbanistica, n. 123/2004, pp.10-19

BEZAN ON P.X., *2000 Ans d'histoire du partenariat public-priv . Pour la réalisation des équipements et services collectives*, Ponts et Chaussées (Presses), Paris, 2004

CIRAMELLA A., *Marketing territoriale e sviluppo immobiliare*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004

CUCCODORO E. (a cura di), *La governance. Direttive fra poteri territoriali e partecipazione della società civile*, Aracne, Roma, 2004

NIGRIS E. - PIRELLA M. (a cura di), Comune di Pisa. *La trasformazione delle caserme storiche. Valorizzazione urbana e percorsi di fattibilità*, INU Edizioni, Roma, 2004

PAGLIA F., *Gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, EPC Libri, Roma, 2004

RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè Editore, Milano, 2004

SANTORO A., *Le ragioni del pubblico. Le possibilità di un'economia alternativa*, PuntoRosso, Milano, 2004

TEDESCO F.M., *Introduzione ad Hayek*, Laterza, Bari-Roma, 2004

ADINOLFI P., *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2005

CABIDDU M. A. - COLOMBINI G., *Privatizzazione del patrimonio pubblico*, in Caribbu M.A. (a cura di), "Modernizzazione del paese: politiche, opere e servizi pubblici", FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2005, pp. 107-137

DESIDERI C. - IMPARATO E. A., *Beni ambientali e proprietà*, Giuffrè Editore, Milano, 2005

DONOLO C., *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in Stato e mercato, n. 1/2005. pp. 33-66

HARVEY D., *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2005

MARI A. (a cura di), *I luoghi delle Amministrazioni. Le nuove forme di razionalizzazione e di gestione del patrimonio immobiliare utilizzato per gli uffici pubblici*, SSPA Edizioni, Roma, 2005

MORONI S., *L'ordine sociale spontaneo. Conoscenza, mercato e libertà dopo Hayek*, UTET, Torino, 2005

OLIVI M., *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Cedam, Padova, 2005.

RAIMONDO A. (a cura di), *Patrimoni pubblici e logiche di sistema. Il caso della Regione Piemonte: dalla conoscenza alle strategie di gestione e di valorizzazione degli asset*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005

CURTI F. (a cura di), *Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, officina Edizioni, Roma, 2006

DUGATO M., *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in Labriola S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 2, Diritti e libertà, Laterza, Roma-Bari, 2006

FERRARI G.F. (a cura di), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici: esperienze e prospettive*, Egea, Milano, 2006

GIANNOTTI C. (a cura di), *La gestione del Fondo Immobiliare*, Egea, Milano, 2006

GIULIANI B., *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci Editore, Bari, 2006

IMPARATO E.A., *La tutela della costa. Ordinamenti giuridici in Italia e in Francia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006

KARRER F. - RICCI M. (a cura di), *Città e contratto. Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina Edizioni, Roma, 2006

RAIMONDO A. (a cura di), *Real Estate e strumenti innovativi di Engineering Management*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006

STANZIONE P. - SATURNO A. (a cura di), *Il diritto privato della Pubblica Amministrazione*, Cedam, Padova, 2006

TRONCONI O. - BELLINTANI S. (a cura di), *Valutazione e valorizzazione immobiliare*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006

AA.VV., *Primo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rn), 2007

AFEISSA H.S., *Ethique de l'environnement. Nature, valeur, respect*, Vrin, Paris, 2007

ARIENZO A., *Governo, governamentalità, governance. Riflessioni sul neo-liberalismo contemporaneo*, in Vinale A. (a cura di), "Biopolitica e democrazia", Mimesis, Milano, 2007

CAMAGNI R., *Liberalismo contro pianificazione? Una idiosincrasia non autorizzata dalla teoria economica*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali n. 90/2007

DEBERNARDI L. - ROSSO E., *Governance e sistemi urbani*, Carocci Editore, 2007

GRECO N., *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Arel-II Mulino, 2007

HACKWORTH J., *The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2007

KARRER F., *L'economia immobiliare e la pianificazione urbanistica: tendenze culturali e pratiche innovative*, Relazione al Convegno Synergia - Formazione "Contrattazione immobiliare e mutui ipotecari", Milano, 20-21 febbraio 2007

MANZO R., *Beni dello Stato e governo del territorio*, in Urbanistica Informazioni n. 214/2007, pp. 77-79

MARTINI G., *Interesse pubblico e strumentazione urbanistica. L'interesse pubblico nella interpretazione dottrinale del contributo giurisprudenziale su natura giuridica e regime del piano regolatore generale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007

MATTEI U. - REVIGLIO E. - RODOTA' S. (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007

MAZZARELLI V., *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Diritto Amministrativo*, Anno XV, fasc. 3, 2007, Giuffrè Editore, Milano, 2007

MONTELEONE R., *La contrattualizzazione nelle politiche sociali. Forme ed effetti*, Officina Edizioni, Roma, 2007

MOODY K., *From Welfare State to Real Estate. Regime Change in New York City, 1974 to the Present*, The New Press, New York, 2007

MORONI S., *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*, CittàStudi – De Agostini, Novara, 2007

OCCORSO R. (a cura di), *Il processo di valorizzazione del Real Estate*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007

PERULLI P., *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori, Milano, 2007

TRONCONI O., *I servizi per lo sviluppo delle capacità e performance gestionali di un'organizzazione nell'ambito immobiliare: verso il Capital Asset Management*, in AA.VV., "La gestione di edifici e patrimoni immobiliari", Il Sole 24 Ore, Milano, 2007

TRONCONI O., *Strumenti per l'analisi e la segmentazione del patrimonio immobiliare*, in *Economia Immobiliare*, I semestre 2007

TRONCONI O., *Metodi e strumenti del Property Management*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007

URBANI P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007

AMATUCCI F., *Valorizzare il patrimonio immobiliare nelle amministrazioni pubbliche. Strategie e strumenti di management*, Egea, Milano, 2008

BIANCHETTI C., *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli Editore, Roma, 2008

- BIGOTTI E., *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico quale leva di sviluppo del territorio. Il caso della Regione Siciliana*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008
- BRUNETTA G. - MORONI S., *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Pearson Paravia Bruno Mondadori, Milano, 2008
- CADBURY A., *Learship e corporate governance*, Luiss University Press – Il Sole 24 Ore, Milano, 2008
- CANTO-SPERBER M., *Le libéralisme et la gauche*, Hachette, Paris, 2008
- CAMAGNI R. (A CURA DI), *Le ragioni del piano: perché il divorzio fra liberalismo e pianificazione è insostenibile*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2008
- CECCHI C. - CURTI F. - DE LEONARDIS O. - KARRER F. - MORACI F. - RICCI M. (a cura di), *Il management dei servizi urbani tra piano e contratto*, Officina Edizioni, Roma, 2008
- COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno e internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
- DE LUCA G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*, Alinea Editrice, Firenze, 2008
- FANTIN A., *I beni immobili culturali di proprietà pubblica: aspetti pubblicistici*, Cedam, Padova, 2008
- GRAZIOSI B., *Note critiche su un singolare caso di «urbanistica strumentale»: il piano di valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare degli Enti Locali di cui all'art. 58 D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 conv. In L. n. 133 del 6 agosto 2008*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2008, fasc. 4-5, III, pp. 107-117
- GUÉRIN-PACE F. - FILIPPOVA E. (a cura di), *Ces lieux qui nous habitent. Identité des territoires, territoires des identités*, La Tour d'Aigues, Ined-éditions de l'Aube, Paris, 2008
- POLICE A., *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008

RENARD V. - BAROUD-SARFATY I., *Porquoi la crise urbaine*, in *Le debat*, n. 148/2008

SANGIORGI G. (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2008

AA.VV., *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Torino-Milano, 2009

AA.VV., *Secondo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rn), 2009

BIGOTTI E., *Il servizio abitativo sociale. Nuovi sistemi per valorizzare l'edilizia residenziale pubblica e promuovere le politiche dell'housing sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009

BORGHI A., *Finanza immobiliare. Il mercato, la valutazione, gli strumenti e le tecniche di finanziamento*, Egea, Milano, 2009

COLOMBINI G., (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Jovene Editore, Napoli, 2009

GRANELLE J. J., *Economie et urbanisme. Du foncier à l'immobilier 1950-2008*, L'Harmattan, Paris, 2009

LOSA M.G. - ANGIOLETTI D. - SPINELLI M. - GUZZONATO R. , *Glossario Immobiliare-Real Estate Dictionary*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009

MERCATI L., *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009

MORBIDELLI G., *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009

NAPOLITANO G. - ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni e limiti*, Il Mulino, Bologna, 2009

PARENTI F.M., *Gli effetti del neoliberalismo sugli spazi urbani*, in Bollettino della Società Geografica Italiana, Roma, Serie XIII, Vol. II, 2009, pp. 485-489

PERULLI P., *Visioni di città. Le forme del mondo spaziale*, Editore Einaudi, Torino, 2009

PISANESCHI A., *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009

TRONCONI O., *Modelli organizzativi e gestione immobiliare. Conoscere, organizzare, gestire i processi innovativi*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009

CARAVITA B., *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. Barucci – C. Rabitti Bedogni (a cura di), "20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato", G. Giappichelli, Torino, 2010

CIARAMELLA A., *Property Management per le imprese*, FrancoAngeli Edizioni, Milano, 2010

DEL GATTO M.L., *Gestire gli edifici pubblici*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010

DE MEDICI S. (a cura di), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, FrancoAngeli, Milano, 2010

DE PRETIS D., *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 884-901

FAINSTEIN S.S., *The just city*, Cornell University Press, Ithaca, 2010

KAUFMANN D. - KRAAY A. - MASTRUZZI M., *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*, The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, Policy Research Working Paper no. 5430, September 2010

MATTEI U. - REVIGLIO E. - RODOTA' S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2010.

MORENA M., *Real Estate Property as a tool in territorial development*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010

PENNACCHI L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune*, Ediesse, Roma 2010

POLICE A., *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, 12, pp. 1233-1238

TRONCONI O. - BAIARDI L. (a cura di), *Valutazione, valorizzazione e sviluppo immobiliare*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010

CARUSO G., *Due miliardi di euro per valorizzare o dismettere*, in "Guida al diritto", n. 30/2011, pp. 72-73

DE BENEDETTO M. (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Pubblicazioni Arel, Roma, 2011

ZERMAN P.M., *Il federalismo demaniale tra interesse della Comunità e risanamento del debito*, in "Diritto e pratica amministrativa", n. 6/2011, pp. 28-32