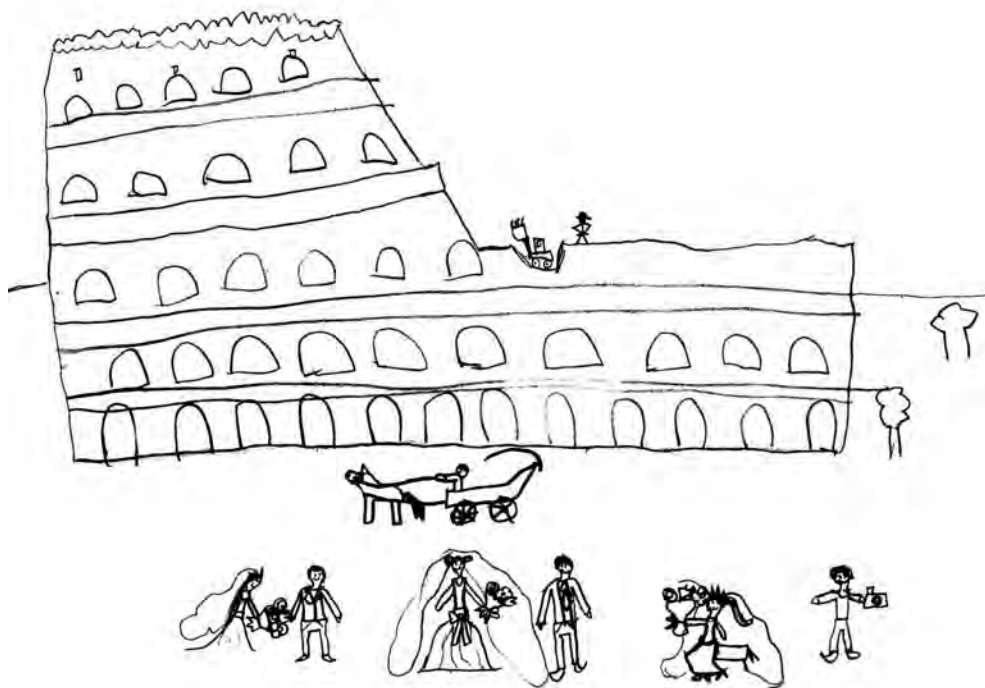


## Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico



a cura di Luca Gaeta e Paola Savoldi

con il contributo di Emanuela Abis, Massimo Bricocoli, Roberto Busonera,  
Francesca Cognetti, Anna Maria Colavitti, Francesco Gastaldi,  
Fabio Manfredini, Viola Mordenti, Federico Nurra, Enrico Petruzzi,  
Barbara Pizzo, Davide Ponzini, Valeria Saiu, Alessia Usai, Marco Vani

a partire da un'idea di Attilio Belli, manifestata e condivisa in occasione  
della conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti svoltasi a  
Napoli, nel maggio del 2013

## **Crediti**

Il documento è l'esito di un lavoro collettivo. Hanno tuttavia contribuito in modo specifico alla scrittura di paragrafi e schede Francesco Gastaldi (par. 3, scheda 3b), Federico Nurra ed Enrico Petruzzi (par. 2, sch. 2a). Hanno elaborato le schede relative alle esperienze: Emanuela Abis e Valeria Saiu (sch. 4b), Massimo Bricocoli (sch. 5a), Roberto Busonera (sch. 4a), Francesca Cognetti e Fabio Manfredini (sch. 2b), Anna Maria Colavitti e Alessia Usai (sch. 3a), Viola Mordenti (sch. 5b), Marco Vani (sch. 4c). Barbara Pizzo ha condotto alcune delle interviste svolte. Massimo Bricocoli, Francesco Gastaldi e Davide Ponzini hanno coadiuvato una prima revisione del documento. Hanno insieme progettato e curato il documento, effettuato interviste e scritto paragrafi, premessa e sintesi programmatica Luca Gaeta e Paola Savoldi.

I paper presentati e discussi a Napoli nell'atelier "Gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" sono disponibili tra gli atti della XVI conferenza SIU sul sito [www.planum.net](http://www.planum.net)

## Indice

### 1. Premessa

### 2. Conoscere il patrimonio pubblico

Orientamenti

Esperienze:

*2.a Porto Torres e il sistema informativo territoriale del patrimonio archeologico*

*2.b Gli alloggi sottosoglia a Milano: un censimento e uno strumento di lavoro*

### 3. Consolidare il quadro normativo

Orientamenti

Esperienze:

*3.a San Gimignano e il federalismo demaniale*

*3.b La Spezia e il piano unitario di valorizzazione*

### 4. Coniugare tutela e sviluppo locale

Orientamenti

Esperienze:

*4.a Il sito di Neapolis ad Oristano, comporre area archeologica e territorio*

*4.b Il progetto di recupero del quartiere Castello a Cagliari*

*4.c Ex caserma Manin a Venezia, tra valorizzazione e nuova offerta abitativa*

### 5. Non alienare il patrimonio pubblico

Orientamenti

Esperienze:

*5.a Riuso dell'ex ospedale psichiatrico Paolo Pini a Milano*

*5.b Decostruzione dell'edilizia residenziale pubblica di Tor Bella Monaca a Roma*

### 6. Sintesi programmatica

Elenco delle persone intervistate



## 1. Premessa

Questo documento è dedicato al patrimonio immobiliare pubblico, una risorsa di straordinaria importanza per la vita del paese ma, troppo spesso, compromessa dalla storica mancanza di una strategia gestionale coerente nell'attuazione e realistica negli scopi. In questo senso, il documento mette in evidenza alcuni principi d'azione intesi come raccomandazioni rivolte dalla comunità accademica degli urbanisti italiani alle istituzioni competenti e agli operatori del settore.

Il documento trae origine da una proposta del Prof. Attilio Belli, avanzata nel corso della XVI conferenza della Società italiana degli urbanisti (Napoli, 9-10 maggio 2013). Il gruppo di ricercatori impegnato in quella sede a discutere sulla valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico si è incaricato della stesura del documento, nei mesi successivi alla conferenza, mettendo a disposizione competenze e impegno civile.

Abbiamo costruito il documento facendo tesoro delle esperienze documentate in modo analitico dai partecipanti alla conferenza, casi di successo e d'insuccesso nella gestione del patrimonio di tipo residenziale, monumentale, archeologico, militare etc. da parte di molteplici soggetti pubblici e privati. Dalla riflessione sulle esperienze in atto, parziali ma a nostro giudizio significative, abbiamo ricavato gli orientamenti strategici che, successivamente, abbiamo messo alla prova nei colloqui intercorsi con alcuni interlocutori qualificati che operano a vario titolo nel settore.

Il documento si articola in quattro sezioni, ciascuna dedicata a un tema di interesse strategico e alle sue implicazioni operative e gestionali: 1) colmare il deficit conoscitivo del patrimonio pubblico come indispensabile premessa a qualunque azione; 2) consolidare e rendere organico un quadro normativo non esente da contraddizioni e ridondanze; 3) coniugare l'azione di tutela e di valorizzazione dei beni con la promozione dello sviluppo locale; 4) non alienare il patrimonio pubblico se ciò non è inevitabile. Ogni sezione tematica a sua volta contiene le argomentazioni a sostegno degli orientamenti proposti e la documentazione di una o più esperienze in corso.

Il documento intende anzitutto contribuire a fare ordine in un dibattito confuso, viziato da prese di posizione fortemente ideologiche sulla valorizzazione del patrimonio pubblico, che oscillano tra il miraggio di abbattere il debito pubblico mettendo sul mercato i "gioielli di famiglia" e il retaggio di una cultura amministrativa che considera il patrimonio pubblico per sua natura improduttivo. In secondo luogo il documento intende sollecitare coloro a cui spettano le responsabilità di governo affinché sfruttino le enormi potenzialità del demanio pubblico per un progetto di società ospitale.

Il disegno del frontespizio allude a una favola di Gianni Rodari, «L'uomo che rubava il Colosseo», bella metafora, a nostro modo di vedere, del rischio di una progressiva e quasi inavvertita spoliatura del patrimonio immobiliare pubblico ma, insieme, della speranza di un ravvedimento non troppo tardivo che ci faccia dire «nostro» anziché «mio».

## 2. Conoscere il patrimonio pubblico

### *Orientamenti*

Presupposti irrinunciabili di qualunque attività gestionale, sia essa finalizzata a preservare, a utilizzare, a valorizzare oppure a dismettere un bene immobile, sono la conoscenza del bene e delle sue relazioni con il territorio al quale appartiene. L'assunto non è affatto banale, soprattutto se riferito al patrimonio immobiliare pubblico, quanto mai eterogeneo nella sua origine, consistenza, qualità, uso e distribuzione geografica<sup>1</sup>. Ancora meno banale è il fatto che molte pubbliche amministrazioni italiane ignorano informazioni essenziali sullo stato di fatto e di diritto dei beni in loro possesso, oppure ne hanno una conoscenza implicita che mal si presta a essere condivisa e trasmessa. La catalogazione dei beni spesso consiste in poco più di un elenco, privo dei dati relativi allo stato manutentivo, alla sussistenza di vincoli e servitù, al classamento catastale, alla destinazione urbanistica, ai costi gestionali, per non parlare del valore economico<sup>2</sup>. Altrettanto problematica è la qualità dei dati disponibili, raccolti con metodi disparati, conservati in archivi separati, aggiornati in modo discontinuo e disomogeneo, accessibili con procedure estenuanti.

Con la politica di dismissione patrimoniale avviata dallo Stato e dagli enti locali nella seconda metà degli anni novanta per forza di cose si è dovuta constatare la grave insufficienza e arretratezza dei sistemi di catalogazione allora in uso, mettendo in moto con l'Agenzia del demanio un vasto sforzo conoscitivo che, per quanto incompleto, può servire oggi da supporto a strategie gestionali meno rozze e improvvisate della vendita all'asta e della cartolarizzazione<sup>3</sup>. Lo Stato progressivamente si accorge di possedere un

7

---

1 "Abbiamo scarsa capacità di comunicare il nostro appeal, perché questa meravigliosa penisola è difficile da leggere e da guardare. C'è dinamicità, ma bisogna concentrarsi su opportunità in grado di attrarre investimenti interessanti sul Paese. Per mettere in atto questo processo virtuoso, bisogna rigenerare e riqualificare il patrimonio esistente per offrire una prospettiva sostenibile a chi dall'estero vuole investire. Come abbiamo potuto verificare in questi anni, gli investitori internazionali scommettono sull'Italia solo in presenza di prodotti maturi, con proposte chiare e redditività certe", (Antonio Intiglietta, Ge.Fi.).

2 La commissione di indagine presieduta da Sabino Cassese ha tentato per la prima volta nel 1987 di stimare la consistenza e il valore economico dei beni immobili di proprietà pubblica, A. Biagini *et al.*, *Il patrimonio degli enti pubblici: i terreni: un'indagine conoscitiva*, il Mulino, Bologna 1990.

3 "Stiamo tentando di dare come supporto agli enti una piattaforma (Valorizzazione on-line, realizzata da CDP) che recepisce le informazioni, dà la possibilità di archiviare conservando lo storico, de-materializzando - cosa importantissima per la conservazione documentale. Non è la classica procedura tipica di una amministrazione, perché porta l'ente proprietario a fare delle riflessioni, prima ancora di arrivare al tavolo politico che decide cosa fare del bene, perché l'ente potrebbe arrivare con una proposta di delibera che dica: non c'è bisogno di vendere il bene, perché può essere messo a reddito, magari ricavando una fiscalità che non conoscevo prima (...). Sarebbe utile anche all'Agenzia del Demanio che per norma è incaricata, per conto dello Stato, della ricognizione del proprio patrimonio immobiliare" (Tiziana Mazzarocchi, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.).

patrimonio dalla redditività media molto bassa se comparata ai costi della sua gestione; un patrimonio dalle potenzialità largamente inesprese, che potrebbe alimentare politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale in alternativa al prelievo fiscale. Tuttavia oggi ancora succede che siano attribuiti ai beni valori inventariali e non reali, e la logica conseguenza di questa errata attribuzione è la svendita, soprattutto dei beni ubicati nelle zone strategiche e centrali delle maggiori città, quindi con elevati valori posizionali per gli acquirenti.

Non è possibile in questo paragrafo discutere, per brevità, quale sia lo stato conoscitivo delle molte categorie di beni in cui si articola il patrimonio immobiliare pubblico, ciascuna con le sue criticità. Per questa ragione preferiamo soffermarci su due categorie esemplari: il patrimonio delle presenze archeologiche e quello dell'edilizia residenziale pubblica.

Nel caso del patrimonio archeologico composto da beni immobili siamo ancora ben lungi dalla definizione di un quadro conoscitivo completo e esaustivo su scala nazionale. L'Ufficio per la Carta Archeologica d'Italia fu istituito, con Regio Decreto, nel 1889. La salvaguardia del patrimonio archeologico fu certamente il motore propulsore dell'iniziativa, in un momento storico in cui l'euforia edilizia e una poco lungimirante prospettiva di progresso (nella nuova capitale e non solo) mettevano a repentaglio la conservazione delle testimonianze del passato.

8

L'Italia vanta uno dei più solidi e allo stesso tempo avanzati apparati legislativi in materia di tutela del patrimonio archeologico: dalla cosiddetta legge Bottai (1089/1939) per la tutela delle «cose d'arte», attraverso la Costituzione repubblicana, che nei suoi principi fondamentali recita «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela e valorizza il patrimonio storico e artistico della nazione» (art. 9), si è giunti infine alla definizione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. 42/2004 e ss.mm.).

Nonostante ciò, parlare oggi di «Carta Archeologica d'Italia» o di un 'catasto' delle presenze archeologiche, a distanza di quasi centocinquanta anni dalla sua definizione, può apparire desueto e fuori tempo massimo, poiché, come già denunciava Antonio Cederna e come recentemente ricorda Salvatore Settis, il patrimonio è ancora oggi insidiato «dal cinismo» e «dall'indifferenza».

Dall'idea di una carta tematica che comprendesse il riporto misurato delle evidenze archeologiche (che non ha mai avuto l'esito sperato) si è passati infine, con l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali (1975), a una impostazione schedografica e catalografica funzionale alla



patrimonializzazione dei beni, ma spesso priva di riferimenti geografici puntuali che permettessero il riconoscimento sul terreno dei beni stessi<sup>4</sup>.

Attualmente gli strumenti di catalogazione predisposti dall'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD) del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) sono molteplici e spesso non interoperabili.

Fatte salve le schede di repertorio del patrimonio immobiliare archeologico (Scheda SI "sito"; Scheda SAS "saggio stratigrafico"; Scheda MA/CA "monumento archeologico/complesso archeologico"), il MiBAC ha avviato il processo di «unificazione e ottimizzazione dei processi connessi alla catalogazione del patrimonio culturale»<sup>5</sup> attraverso il Sistema Informativo Generale del Catalogo (SIGEC), attualmente disponibile nella sua interfaccia web (SIGECweb). Il sistema web ha permesso di omogeneizzare e ottimizzare le prestazioni e l'implementazione del Catalogo. Le necessarie finalità del sistema, volte ad una conoscenza quanto più ampia perché funzionale alla tutela, hanno imposto la strutturazione di uno strumento capace di acquisire ed organizzare un elevatissimo numero di informazioni che si riflettono nella complessa strutturazione delle schede. Questo approccio garantisce la catalogazione di un vasto apparato di dati ma implica delle difficoltà nella compilazione delle schede, nella loro gestione e necessaria condivisione con gli altri Enti che interagiscono con il MiBAC nella gestione del territorio. Gli Uffici demandati alla compilazione delle Schede (ossia gli organi periferici del Ministero, le Soprintendenze Archeologiche), oggetto nel corso degli anni di tagli alle risorse finanziarie, logistiche e al personale, soltanto con estrema difficoltà possono raggiungere gli obiettivi indicati dal MiBAC.

Al fine di semplificare le procedure di implementazione del catalogo, è stato studiato da parte dell'ICCD un Modulo Informativo (MODI)<sup>6</sup>, attualmente in fase di sperimentazione presso diverse Direzioni Regionali e Uffici Periferici. Attraverso il portale web della Carta del Rischio<sup>7</sup>, è possibile avere un quadro completo dello stato dell'arte, attualmente non completo né omogeneo su tutto il territorio nazionale. Alle iniziative e alle sperimentazioni ministeriali, (soprattutto negli ultimi trent'anni, a seguito del boom dei Sistemi Informativi Territoriali) si è assistito alla proliferazione di Sistemi di monitoraggio e gestione del patrimonio, troppo spesso a carattere "autarchico", realizzati ad opera delle stesse Soprintendenze per i Beni Archeologici e dei dipartimenti universitari interessati alla ricerca nel campo archeologico.

---

4 Suona ancora attuale il monito di Walter Benjamin: «...si inganna sui lati migliori chi fa solo l'inventario degli oggetti ritrovati e non sa indicare nel terreno attuale esattamente il luogo in cui si conservava l'antico...» *I «passages» di Parigi*, 1939.

5 [www.iccd.beniculturali.it/index.php?it/118/sistema-informativo-generale-del-catalogo-sigec](http://www.iccd.beniculturali.it/index.php?it/118/sistema-informativo-generale-del-catalogo-sigec)

6 [www.iccd.beniculturali.it/index.php?it/211/sperimentazione-normative](http://www.iccd.beniculturali.it/index.php?it/211/sperimentazione-normative)

7 [www.cartadelrischio.it](http://www.cartadelrischio.it)

Senza entrare nel merito dell'efficacia dei differenti sistemi prodotti, il problema di fondo è da individuare nella disomogeneità degli obiettivi perseguiti e, soprattutto, nella mancanza di una codifica nella strutturazione dei dati che impedisce la condivisione di metodi e strumenti, elemento imprescindibile per una efficace politica di tutela.

Nel tentativo di superare quest'approccio, si è giunti alla proposta che viene presentata nella scheda dedicata al caso di Porto Torres.

Il patrimonio costituito dall'edilizia residenziale pubblica è stato oggetto di un'indagine della Corte dei Conti<sup>8</sup>, la cui relazione contiene interessanti elementi di attualità che riprendiamo nelle pagine seguenti, sottolineando le carenze conoscitive individuate e le proposte avanzate.

Nel condurre l'indagine, è stata percepita con chiarezza dai magistrati "una situazione di grande difficoltà a fornire i dati richiesti, risultati, in diversi casi, incoerenti o scarsamente attendibili" (p. 12). Viene rimarcato inoltre che "l'insieme dei fenomeni presi in considerazione dall'indagine non risulta organicamente sviluppato in precedenti studi e analisi di così ampio spettro" (ibid.).

Un punto di rottura nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica si è avuto nel 1998, "quando terminano le trattenute sugli stipendi dei lavoratori (l. 335/1995), lo Stato dismette l'interesse diretto verso il settore e gli interventi di politica abitativa vengono assunti dalle regioni (d.lgs. 112/1998)". (p. 16). Nel corso degli ultimi venti anni ha preso avvio inoltre la vendita degli alloggi (l. 560/1993) al fine di reperire risorse da investire nel settore e avendo constatato la "difficoltà di finalizzare il patrimonio abitativo alla domanda espressa dai nuclei familiari socialmente ed economicamente più deboli per mancata attivazione di una reale mobilità abitativa correlata alla modifica delle condizioni reddituali" (ibid.).

Il trasferimento dell'ERP alle Regioni fa emergere una pluralità di situazioni gestionali con "casi in cui gli enti proprietari risultano anche gestori degli stessi alloggi, casi in cui la gestione è affidata dagli enti proprietari ad enti gestori (pubblici e anche privati), casi in cui l'ente gestore gestisce contemporaneamente alloggi di sua proprietà e alloggi di proprietà di terzi (pubblici e privati)" (p. 4, nota 3). Molteplice è anche il modo in cui le leggi regionali qualificano l'alloggio di edilizia residenziale pubblica, venendo così a mancare un comune denominatore nazionale.

In generale, per sopperire alla bassa capacità di spesa degli enti gestori e allo squilibrio tra costi e ricavi, con alcuni casi di dissesto finanziario, è in atto nelle regioni "una profonda evoluzione del sistema delle relazioni autonomie locali/enti gestori, alla ricerca di modelli nuovi improntati ad

---

<sup>8</sup> *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, approvata dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 9 del 4 giugno 2007 ([www.corteconti.it/controllo/opere\\_pubbliche/edilizia/delibera\\_10\\_2007\\_aut](http://www.corteconti.it/controllo/opere_pubbliche/edilizia/delibera_10_2007_aut)).

una attenzione diversa ed effettiva verso forme di gestione che dovrebbero rivelarsi efficienti ed economiche” (p. 20). Se questo è vero, molte sono tuttavia le debolezze che permangono.

In primo luogo manca da parte delle Regioni una chiara individuazione dei criteri e delle procedure di rilevazione del fabbisogno di alloggi pubblici. La gestione attuale non può giovare di dati certi e attendibili sulla domanda che, il più delle volte, è quantificata “sulla base delle domande di assegnazione pervenute” (p. 26). In secondo luogo sono inadeguati gli strumenti di analisi e di monitoraggio dell’utenza e del patrimonio immobiliare. Malgrado i provvedimenti di legge (e talvolta i finanziamenti), “non sembra che alcuna anagrafe sia stata effettivamente creata” (p. 27). In terzo luogo, l’indagine mette in luce la più o meno marcata mancanza di strumenti adeguati a verificare l’andamento dei programmi di edilizia residenziale pubblica: “ridottissime sono risultate le realtà regionali dove appaiono istituiti archivi informatici idonei a definire i tracciati di sviluppo degli interventi e delle erogazioni finanziarie”.(p. 39).

La costituzione di anagrafi aggiornate degli assegnatari, di inventari del patrimonio edilizio e l’effettiva operatività degli osservatori regionali del sistema abitativo sono obiettivi irrinunciabili. Questo richiede strumenti, se possibile geo-referenziati, che, “utilizzando adeguati applicativi informatici, consentano di disporre di un sistema organizzato di conoscenze in tempo reale, finalizzato ad una politica abitativa organica, razionale e trasparente” (p. 27). Gli archivi informatizzati di tipo patrimoniale sono abbastanza diffusi, anche se poco interconnessi. Quasi ovunque manca il cosiddetto “fascicolo del fabbricato”, cioè l’insieme dei documenti da cui ricavare le caratteristiche tecniche del fabbricato e in particolare degli impianti tecnologici esistenti, degli interventi manutentivi eseguiti e così via.

All’archivio patrimoniale andrebbe associato “un archivio gestionale riferito all’utenza, che consenta di collegare ogni assegnatario all’alloggio da lui occupato, ai fini della gestione del rapporto locativo e in particolare ai fini della quantificazione dei canoni di locazione, della verifica della morosità” (p. 49) e anche del titolo effettivo di godimento dell’alloggio. Ciò permette una gestione economicamente più efficiente ma non per questo meno solidale, consentendo ad esempio di ridurre gli alloggi sfitti e i tempi di assegnazione, nonché di modulare l’offerta per regime giuridico ed economico in relazione alle caratteristiche degli utenti, superando anche la concentrazione del disagio sociale che affligge alcuni quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Gli ostacoli maggiori sono costituiti, secondo la Corte dei Conti, “dallo stato di salute del bilancio regionale che, in situazioni di emergenza, utilizza le risorse ERP per altri fini; e dallo stato di salute degli enti gestori

i cui disavanzi finanziari assorbono risorse anche ingenti distogliendole dalle finalità di sviluppo dell'edilizia abitativa" (p. 38).

Da questo punto di vista è condivisibile la proposta di un intervento statale riequilibratore, qualora fosse accertata una sperequazione territoriale nella offerta di alloggi, attraverso "strumenti di garanzia dell'omogeneità del servizio che potrebbero contemplare anche l'istituzione di un fondo perequativo nazionale che creasse condizioni e opportunità uniformi sul territorio nazionale" (p. 70).

**Porto Torres e il sistema informativo territoriale del patrimonio archeologico**



**La vicenda**

La "Commissione Paritetica per lo sviluppo e la redazione di un progetto per la realizzazione del sistema informativo territoriale del patrimonio archeologico italiano", nominata dal Ministro per i Beni e le attività culturali con DM n. 22 del 22 dicembre 2009, ha approvato un Documento conclusivo che contiene un piano operativo articolato e dettagliato relativamente ad attività da mettere in atto per la realizzazione effettiva del Sistema Informativo Territoriale Archeologico Nazionale. La precedente Commissione paritetica per la "realizzazione del Sistema Informativo Archeologico delle città italiane e dei loro territori" aveva individuato strumenti condivisibili e alcune precise linee di intervento per assicurare l'opportuna conoscenza necessaria alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio archeologico. La nuova Commissione, nominata con il compito di sviluppare e di redigere un progetto per l'individuazione e la definizione delle concrete modalità operative per la realizzazione del sistema informativo territoriale del patrimonio archeologico, si è mossa da un lato recuperando i lavori della precedente Commissione, e dall'altro facendo precisi passi avanti nella direzione della concreta operatività del progetto e degli strumenti che servono per metterlo in atto.

La Commissione ha riscontrato una capillare conoscenza del patrimonio archeologico di diversi ambiti territoriali, già acquisita ma frazionata in numerosi archivi e sistemi informativi di differente struttura logica e tecnica. La Commissione ha inoltre riscontrato che esiste una reale possibilità di interoperabilità tra dati alfanumerici/geografici archeologici prodotti in ambito nazionale a fini scientifici e di tutela, anche quando strutturati in modo disomogeneo e gestiti mediante supporti informatici e logici difformi. Ed ha inoltre constatato che la complessità e la quantità delle informazioni da gestire unita alla pluralità degli Enti/soggetti

coinvolto costituisce il fattore principale da considerare nella progettazione di un sistema informativo territoriale del patrimonio archeologico italiano.

La precoce adozione del Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, il primo in Italia a conformarsi alle linee-guida della Convenzione Europea per il Paesaggio, ha fatto del territorio sardo un caso 'sperimentale' per eccellenza sul fronte del coordinamento e dell'omogeneizzazione del dato archeologico, il 'banco di prova' della Sardegna ha infatti perfettamente riprodotto quel fenomeno di 'disgregazione dell'informazione' che sembra essere comune a tutto il contesto nazionale.

### **Gli esiti**

Sulla solida base del patrimonio di conoscenze acquisite e delle metodologie elaborate, Porto Torres si è configurato come ambiente ideale per l'applicazione e la verifica dei parametri attualmente sperimentati nell'ambito del progetto di ricerca regionale funzionale alla creazione e all'attivazione del Polo Sardo del SITAN.

Il progetto in atto, parte integrante della costituenda Rete Informatica Nazionale costituita dalle Università di Padova, Bologna, Siena, Roma, Salerno e Lecce, mira a collaborare allo sviluppo dello standard nazionale con l'evidenziazione delle peculiarità storico-archeologiche del contesto sardo; a censire i 'produttori di dati' nell'isola ed attivare conseguentemente protocolli d'intesa per l'interscambio delle informazioni; ad applicare sperimentalmente lo standard alla realtà regionale; a ricognere la bibliografia e la documentazione d'archivio pregressa; a popolare sperimentalmente la banca-dati; a sperimentare il collegamento alla Rete nazionale per la costruzione del WEB GIS del patrimonio archeologico italiano.

L'accordo quadro con la Soprintendenza per i Beni archeologici della Sardegna costituisce il punto di partenza fondamentale per l'avvio di quel processo di semplificazione ed omologazione capace di garantire la reale acquisizione e accessibilità dei dati archeologici a tutti i soggetti impegnati nella pianificazione territoriale.

L'effettiva collaborazione tra enti di ricerca ed istituti di tutela fin dalla fase iniziale dell'elaborazione e della sperimentazione di strumenti funzionali alla conoscenza, alla condivisione ed all'interscambio di informazioni costituisce un elemento di innovazione importante per la salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico e per il definitivo sfondamento di quelle barriere interdisciplinari che ne hanno fino ad oggi ostacolato lo sviluppo.

### **Gli insegnamenti**

L'acquisizione, la sistematizzazione e la semplificazione di una notevole quantità di dati provenienti da ricerche bibliografiche, d'archivio e dall'indagine condotta direttamente sul campo nel territorio urbano di Porto Torres, ed in prospettiva su tutto il territorio regionale, attraverso la realizzazione del Sistema Informativo, consente da subito di poter visualizzare, gestire ed interpolare informazioni sul patrimonio archeologico che fino ad oggi risultavano archiviate ed erano consultabili soltanto su supporti di differente tipologia, nella maggior parte dei casi non digitalizzati, e localizzati in diversi archivi e biblioteche. L'applicazione Web potenzierà queste possibilità consentendo di disporre di uno strumento di gestione dei contenuti informativi amministrativi e scientifici che potrà essere a disposizione di tutto il personale interessato.

Le relazioni istituite costituiscono insomma un esempio di sperimentazione pratica dei principi di condivisione e unificazione delle esperienze attive sul territorio nazionale, attraverso l'identificazione di requisiti minimi, vocabolari e codici, da

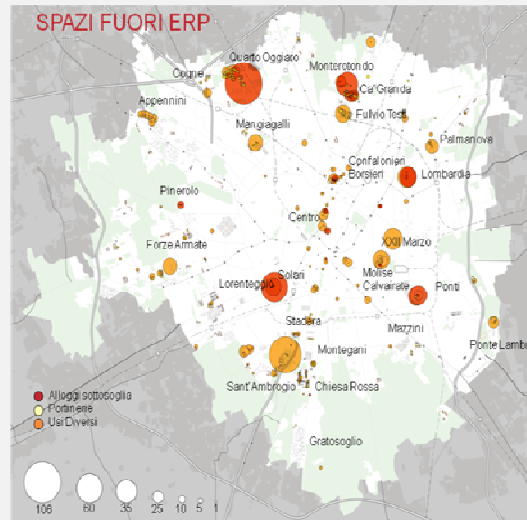
estendersi nel territorio.

Link utili:

Progetto MAPPA (Metodologie applicate alla predittività in archeologia) - Università di Pisa: <http://mappaproject.arch.unipi.it/>

Progetto SITAR (Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma) - SSBAR (Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma): <http://193.205.251.242/mapguide2011/fusion/templates/mapguide/slate/index.html?ApplicationDefinition=Library%3a%2f%2fWEBGIS%2fWGSITAR2011.ApplicationDefinition>

### Gli alloggi sottosoglia a Milano: un censimento e uno strumento di lavoro



#### La vicenda

Nell'ambito del programma di responsabilità sociale del Politecnico di Milano, denominato Polisocial, è in corso il progetto denominato 'Housing Sottosoglia' che vede la collaborazione di un gruppo di ricerca del DASTU - Politecnico di Milano con la Direzione Centrale Casa - Settore Politiche per la Casa e Valorizzazione sociale spazi, Servizio Valorizzazione sociale quartieri del Comune di Milano. Il progetto ha tra le sue finalità la costruzione di un quadro conoscitivo aggiornato del patrimonio sottoutilizzato di proprietà comunale e l'individuazione di uno o più scenari di valorizzazione di tale patrimonio per la trasformazione urbana.

I dati di base utilizzati nel progetto sono stati quindi acquisiti in seguito ad un accordo formale che prevede l'accesso ad alcune banche dati riservate sul patrimonio comunale ERP.

I dati dimostrano che parte di questo patrimonio è spesso non utilizzato. Risulta quindi oggi vuoto o in via di dismissione. L'attività si può intendere come un "progetto pilota" sul patrimonio abitativo di proprietà comunale, che potrebbe quindi essere estesa anche alla dimensione degli alloggi, come a quella di altri tipi di spazi (non compresi nel patrimonio ERP ma comunque pubblici).

#### Gli esiti materiali e immateriali

E' stata messa a punto una procedura di sistematizzazione e di omogeneizzazione delle informazioni sull'anagrafica degli alloggi, che sono state successivamente geocodificate grazie all'utilizzo del database dei civici georeferenziati in possesso del Comune di Milano. Tale operazione ha consentito di localizzare i singoli alloggi nel punto corrispondente al numero civico di pertinenza e, al contempo, di mantenere tutte le informazioni associate al singolo alloggio, ricavate dall'anagrafica comunale tra cui, per i sottosoglia, il piano, la denominazione del



quartiere a cui appartiene, lo stato di occupazione, l'eventuale presenza di un progetto di recupero, la superficie. L'identificazione univoca di ciascun alloggio consente l'aggiornamento delle caratteristiche degli alloggi, l'integrazione di altre informazioni che si dovessero rendere disponibili nel tempo, ad esempio sullo stato di conservazione o sugli occupanti.

Un sistema come quello realizzato in forma prototipale sul patrimonio sottoutilizzato, che comprende, oltre ai sottosoglia, le portinerie e gli spazi definiti come usi diversi, offre la possibilità di interrogare i dati in funzione di criteri specifici (es. numero di piani, tipo di occupazione, dimensione) e di visualizzare in mappa i risultati. Si è quindi configurato un nuovo strumento, potenzialmente utile per la gestione ordinaria del patrimonio e per la costruzione di quadri conoscitivi pertinenti sugli alloggi di proprietà comunale, attualmente difficili da ottenere.

A partire dall'utilizzo di questo nuovo strumento, attraverso la preoccupazione relativa ad aspetti di trasferibilità di competenze, la pubblica amministrazione potrà acquisire nuove capacità di gestione e valorizzazione del proprio patrimonio.

La costruzione e valorizzazione di un "codice minimo di conoscenza" pare un elemento centrale, ma spesso sottovalutato, per la comprensione di fenomeni complessi quali quelli legati al patrimonio pubblico, non solo per le pubbliche amministrazioni, ma anche per l'Università.

Dal punto di vista accademico lavorare a ridosso di una situazione reale ha permesso di avere una conoscenza diretta del fenomeno, con una preoccupazione relativa agli elementi di utilizzabilità e trasferibilità della ricerca. Ha anche permesso di avere accesso a informazioni e dati di difficile reperibilità.

### **Gli insegnamenti**

L'esperienza di costruzione del quadro conoscitivo sul patrimonio sottoutilizzato di proprietà del Comune di Milano ha consentito di valorizzare al meglio informazioni già in possesso dell'Amministrazione pubblica, che sono state riorganizzate in forma più accessibile e con un'attenzione specifica alla loro componente spaziale. Non è stato quindi necessario procedere a rilievi ad hoc per giungere ad un'immagine d'insieme aggiornata e completa. Nei comuni molte informazioni sono già disponibili e potenzialmente già utilizzabili per conoscere la consistenza e le caratteristiche del patrimonio sottoutilizzato. Spesso però tali dati sono di difficile accesso e non vengono valorizzati a sufficienza, soprattutto nell'ottica di una visione di "sistema". Un'innovazione nelle modalità di acquisizione e di restituzione di tali dati può rendere più accessibile questo tipo di informazione che si presta ad essere utilizzata sia per la gestione ordinaria ma anche per la costruzione di scenari per un uso strategico e sociale del patrimonio.

Per questo motivo, è evidente che un elemento di criticità riguarda il carattere episodico dell'esperienza che potrà essere effettivamente valorizzata, soltanto nel caso in cui lo strumento venga acquisito e alimentato nel tempo dal Comune, esito al momento non prevedibile in quanto richiede una riorganizzazione significativa dell'attività ordinaria e delle competenze in campo presso gli uffici.

Link utili

[www.polisocial.polimi.it/it/what-we-do/projects-teaching-in-the-field](http://www.polisocial.polimi.it/it/what-we-do/projects-teaching-in-the-field)

*L'immagine in apertura rappresenta la distribuzione spaziale degli alloggi sottosoglia, delle portinerie e degli usi diversi di proprietà del Comune di Milano (fonte: elaborazione propria su dati del Comune di Milano)*



### 3. Consolidare il quadro normativo

#### *Orientamenti*

Un esame sommario dei più recenti provvedimenti adottati in materia di gestione del patrimonio immobiliare pubblico è sufficiente per constatare una produzione normativa impetuosa, con strumenti e procedimenti autorizzati, applicati ma ben presto affiancati o sostituiti da altri apparentemente più efficaci, più snelli o più rapidi secondo un metodo per prova ed errore.

Nel 1999, all'interno della riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) si realizza la trasformazione delle direzioni generali in quattro Agenzie, tra le quali l'Agenzia del Demanio, cui è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, demaniali e patrimoniali. Vengono introdotte modificazioni in materia di dismissioni immobiliari, con una spinta verso operazioni di valorizzazione alle quali far seguire un'eventuale alienazione.

19

---

La prima parte degli anni 2000 è caratterizzata dalle operazioni di cartolarizzazione, denominate SCIP 1 e SCIP 2, rivelatesi un ambizioso progetto rimasto in gran parte incompiuto e che ha conseguito risultati assai modesti. Con la legge n. 296 del 2006 è stata rilanciata la valorizzazione dei beni statali mediante vari metodi tra cui i P.U.V. (Piani Unitari di Valorizzazione), procedure atte a sfruttare le potenzialità di riconversione economica degli immobili non più utili ai fini istituzionali della Difesa e che presentano un interesse storico-culturale e possono essere oggetto di una progressiva messa a reddito. Da qui sono maturate le condizioni per la formazione e l'implementazione del programma nazionale denominato "Valore Paese".

I P.U.V. hanno assunto forme disomogenee, a seconda delle diverse regioni italiane, e i risultati sono controversi. Nel caso di quelli che costituiscono una sorta di elenco di immobili ed aree disponibili in concessione, risulta difficile individuare vere e proprie linee strategiche di natura diversa da quella finanziaria; quando invece si incrociano le politiche urbane di sviluppo comunale o intercomunale e vengono messe in campo strategie comuni, diventa possibile orientare e fornire una vera re-interpretazione del valore dei beni demaniali più organica e potenzialmente fruttuosa.

Con l’emanazione del d.lgs. 85/2010 sul federalismo demaniale, quel “fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato”, sembrava che si fosse messo in moto un processo irreversibile di attribuzione di beni di proprietà statale a Regioni ed Enti locali.

In primo luogo il decreto prevede che tutte le procedure devolutive siano imprescindibilmente attivate dall’ente territoriale destinatario della proprietà del bene, ma le liste contenenti beni non disponibili e disponibili al trasferimento, le cosiddette black list e white list elaborate dall’Agenzia del Demanio su direttiva delle Amministrazioni statali, sono state ritenute sostanzialmente poco utili dagli enti locali poiché presentano molti errori di compilazione relativi ad ubicazione, occupazione dell’immobile, ecc. Inoltre non sono state rispettate le scadenze per la definitiva approvazione delle operazioni di attribuzione e sono state riscontrate incongruità tra le richieste pervenute dagli enti locali ed i beni messi a disposizione dalle varie strutture centrali dello Stato. Ciò ha messo più volte a freno l’operato dell’Agenzia del Demanio le cui potenziali capacità di esecuzione sono state ridotte sia dal repentino cambio di norme, sia dalle conseguenti diatribe di attribuzione delle competenze tra le amministrazioni coinvolte.

L’istituzione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (all’art. 58 del d.lgs. 112/2008) ha costituito per gli Enti territoriali un metodo più semplice e veloce per “fare cassa e subito” con la vendita del patrimonio immobiliare<sup>9</sup>, ma la sentenza del 16 dicembre 2009 della Corte Costituzionale sulla parziale illegittimità del comma 2 di tale articolo ha messo in luce ancora una volta l’inadeguatezza della legislazione in materia di dismissione. Il quadro legislativo attuale non concorre a delineare strategie unitarie e a chiarire il senso di un processo di valorizzazione.

Dalla metà del 2011 si è registrata una nuova e intensa attività normativa in materia di dismissione del patrimonio pubblico. Alle disposizioni del d.lgs. 98/2011 si è dato atto della futura costituzione «di una società di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l’anno 2012, per l’istituzione di uno o più fondi d’investimento al fine di

---

9 “Nel corso degli ultimi anni, la normativa a livello di Stato centrale è stata abbondante. Per Regioni, Comuni e Province c’è il noto art. 58 del d.lgs 112 del 2008 (poi modificato) che dice che ai fini della redazione dei piani di valorizzazione/dismissione, l’Ente deve fare degli elenchi di immobili e allegarli al bilancio che va in approvazione. Con questo si crea un piano di valorizzazione che, de facto, prima di essere allegato al bilancio, dovrebbe aver affrontato tutte quelle attività che sono necessarie: devo considerare se ho titolo su quel bene, quale è la consistenza del bene, qual è la destinazione d’uso migliore per quel bene, se posso conservarlo oppure se lo posso dirottare nella categoria di patrimonio disponibile. Cassa Depositi e Prestiti ha realizzato un progetto denominato VOL, Valorizzazione on-line, un applicativo informatizzato, basato su una base già esistente i cui obiettivi principali sono la completezza di un fascicolo immobiliare, la documentazione, l’integrità del dato (le carenze possono svilire il bene). Insomma un fascicolo che renda il bene ‘commerciabile’, non solo un semplice inventario ma una *due diligence*” (Tiziana Mazzarocchi, Cassa Depositi e Prestiti).

partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, provincie, comuni [...] al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile».

Con il d.lgs. 138/2011, al titolo II “Liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo”, all’articolo 3 comma 12, si abroga e si sostituisce la lettera d) del comma 10 dell’articolo 307 del d. lgs. 66/2010. Il cambio di prescrizione riguarda l’assegnazione dei proventi derivanti dalle procedure di valorizzazione di un bene militare, ossia:

- il 55% deve essere attribuito al fondo ammortamento dei titoli di Stato;
- il 35% al Ministero della Difesa e la quota è finalizzata esclusivamente a spese di investimento, con preclusione all’utilizzo di questa somma per la copertura di oneri di parte corrente;
- il 10% agli enti territoriali interessati da tale processo.

Poco prima della caduta del governo Berlusconi, l’art. 6 “Disposizioni in materia di dismissione in materia di immobili pubblici” della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità) prevede che il Ministero dell’Economia e delle Finanze conferisca o trasferisca beni immobili a uso non residenziale, di proprietà dello Stato e degli enti pubblici non territoriali, a uno o più fondi comuni di investimento immobiliari o a una o più società, anche di nuova costituzione, in conformità al d. lgs. 98/2011. Gli immobili da dismettere dovranno essere individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: secondo tale provvedimento saranno assegnate in uso alle Forze armate più del 20% delle carceri inutilizzate e delle caserme dismettibili.

In una situazione di perduranti problemi delle finanze statali, le disposizioni legislative dell’ultimo anno (inserite nei decreti “Salva-Italia”, “Mille proroghe”, “Semplifica-Italia”, “Cresci-Italia” e nel decreto legge 87/2012) stanno progressivamente trasformando in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Questa nuova linea potrebbe rappresentare un’opportunità di riscatto per molte realtà urbane, ma si continua ad affrontare la questione in un’ottica prevalentemente finanziaria<sup>10</sup>.

---

10 “Noi stiamo cercando di far passare, nei Comuni, una logica un po’ differente e cioè che l’aspetto centrale dei processi di valorizzazione e soprattutto di dismissione non è il prezzo. Il prezzo infatti è una delle variabili che influisce sul buon esito dei processi, ma non è l’unica. Come struttura tecnica dell’ANCI, e in rappresentanza dei Comuni e dei Sindaci, sappiamo benissimo che gli amministratori guardano con attenzione alle entrate (e quindi al bilancio) e devono necessariamente far quadrare i conti. Però, se continuiamo a ragionare così, con una logica ‘anno per anno’, che guarda solo al prezzo dell’immobile da mettere in asta, non andiamo da nessuna parte. E infatti i risultati delle attuali alienazioni non sono incoraggianti. Nei processi di valorizzazione e di dismissione, noi stiamo proponendo di guardare e di valutare, oltre che alla variabile prezzo, anche ad altri aspetti: l’Irpef locale, l’Imu, la service tax, l’incremento di occupazione, l’efficienza energetica che sono tutti temi traducibili in numeri e, come il prezzo, vanno ad impattare sul bilancio degli enti locali” (Michele Lorusso, Fondazione Patrimonio Comune).

Le notevoli difficoltà incontrate in sede di dismissione dei beni pubblici hanno suggerito di intraprendere un percorso diverso che punta ad una migliore utilizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, riducendo gli sprechi e le inefficienze che si determinano a causa della scarsa capacità dello Stato e degli altri enti territoriali di fare sistema, ricercando forme di collaborazione nell'uso dei beni pubblici di cui sono proprietari. In questa direzione pare muoversi il d.lgs n. 87/2012, e soprattutto il d.lgs n. 95/2012 ("Spending review"). Di particolare interesse è l'articolo 3 il quale ha previsto un'operazione di ricognizione degli immobili pubblici e di razionalizzazione degli spazi, finalizzata a contenere i costi connessi al rinnovo dei contratti di locazioni passive. La stessa norma ha altresì previsto per lo Stato e gli altri enti territoriali la possibilità di reciproco utilizzo gratuito per lo svolgimento di funzioni istituzionali di beni a essi appartenenti.

Il "Piano città" contenuto nel d.lgs. 83/2012 ("Misure urgenti per la crescita del Paese") sembra segnare un'inversione di tendenza e una rinnovata attenzione dell'esecutivo Monti alle trasformazioni delle città considerate "motori" di nuovi processi di investimento e sviluppo. Nel decreto si trovano innovazioni di notevole interesse riguardo le aree militari dismesse, nuovi strumenti e nuove procedure quali la Cabina di regia (formata da rappresentanti di ministeri, regioni, Agenzia del Demanio, Cassa depositi e prestiti) e il Contratto di valorizzazione urbana per stimolare la progettualità e la competitività delle città con particolare riferimento alle zone degradate, che potrebbero essere il punto di arrivo di iniziative promozionali private, nate in un passato anche lontano.

L'ultimo aggiornamento normativo è costituito dall'articolo 56 bis nel cosiddetto "decreto del fare" (d.lgs. 69/2013) al fine di far ripartire la procedura devolutiva del federalismo demaniale, bloccatasi nella sua fase iniziale nel 2011. Il governo Letta propone agli enti territoriali di formulare nuovamente le richieste di acquisizione a titolo gratuito di cespiti all'Agenzia del Demanio in un periodo compreso tra il 1° settembre ed il 30 novembre 2013, corredate questa volta da una proposta di nuova destinazione d'uso e dalle risorse ad esso destinate<sup>11</sup>.

L'immobilismo che caratterizza il tema dei beni pubblici è in netta contrapposizione con la velocità estrema con cui il mondo politico ha cambiato e sovrapposto numerose disposizioni legislative, ispirate a scopi

---

<sup>11</sup> "In Italia sul patrimonio pubblico si sono sovrapposte numerose norme, a volte contraddittorie tra loro. La concessione rimane un tema forte ed è un istituto che è stato progressivamente aggiornato. Oggi abbiamo la possibilità, fino a qualche tempo fa non consentita, di sub-concedere a soggetti specializzati porzioni specifiche di attività economiche o di servizi per i cittadini, agevolando molto la flessibilità di questo strumento. Per gestire, ad esempio, i servizi culturali aggiuntivi, il concessionario può coinvolgere un consorzio, affiancandolo a gestori di attività economiche diverse (tipicamente turistico-ricettive, alberghiere o ricreative)" (Aldo Patruno, Agenzia del Demanio).

e strategie d'intervento spesso poco coerenti. Il quadro normativo risulta così eterogeneo e variabile: molti provvedimenti si sono succeduti negli anni con procedure parziali sovrapposte a processi di dismissione già in corso, contribuendo a restituire un quadro estremamente frammentato e incerto.

Il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti, introdotto dalle norme statali, rende il tema così complesso che nella maggior parte dei casi le amministrazioni locali non sono in condizione di tenere sotto controllo gli iter procedurali, generando perciò illusioni e frustrazioni negli attori sociali ed economici e causando uno stato di perenne indeterminazione. Non esiste una riflessione adeguata sulle difficoltà che le amministrazioni locali si sono trovate ad affrontare nella costruzione di processi virtuosi di recupero dei patrimoni pubblici.

Le vicende della dismissione e della valorizzazione degli immobili pubblici nel corso degli ultimi anni sono una "spia" delle difficoltà del quadro normativo italiano a conciliare obiettivi statali e potenzialità locali. Un'occasione persa, almeno per ora. La crisi economica ha accentuato tendenze già in atto evidenziando l'inefficacia dell'azione istituzionale in questo campo<sup>12</sup>. Si sono riscontrati in primo luogo la mancanza di finanziamenti per la messa in opera dei procedimenti e, in secondo luogo, la lentezza degli iter burocratici, come per l'aggiudicazione della gara pubblica e per le procedure urbanistiche.

23

---

Una buona gestione del patrimonio immobiliare pubblico può avere luogo solo se a monte vi è l'attenta regia degli enti pubblici che individuino le reali prospettive di trasformazione e sviluppo economico dei loro territori, previa una rassegna dei potenziali interessi pubblici e privati, sociali ed economici mobilitabili<sup>13</sup>. Decisioni trasparenti e partecipate

---

12 Pare che tutti vogliano alienare, ma poi ci si rende conto che poco si muove, non solo per una questione legata al mercato, attualmente depresso, ma anche perché non è così semplice vendere degli immobili di proprietà comunale, che magari hanno delle dimensioni notevoli (...). Quello che noi cerchiamo di diffondere come cultura è di non alienare tout-court ma di fare un piano di razionalizzazione e capire effettivamente come il patrimonio immobiliare possa supportare le linee strategiche che una amministrazione comunale ha scelto e condiviso con il territorio per avviare processi di sviluppo locale. (...) Nelle nostre interlocuzioni con i Comuni proviamo a fare appello a questo tipo di ragionamento, ponendo una fortissima attenzione sulla conoscenza del proprio patrimonio e sui diversi scenari di trasformazione o di valorizzazione (Gloria Cerliani, Fondazione Patrimonio Comune).

13 "Abbiamo sottoscritto un accordo con l'Agenzia del Demanio che ha il fine di supportare concretamente i Comuni nei processi di valorizzazione e di favorire le interlocuzioni con i soggetti pubblici come, ad esempio, l'Agenzia stessa, le Regioni e il MiBAC. In questo accordo prevediamo di utilizzare i numerosi strumenti amministrativi previsti dal nostro ordinamento. Tra questi, interessante è il PUVaT (Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale), atto a costruire e sostenere la valorizzazione, la razionalizzazione e l'ottimizzazione degli immobili pubblici individuati dai firmatari, in coerenza con le scelte di pianificazione urbanistica e con lo scopo di incentivare lo sviluppo sociale ed economico del territorio: questi piani interessano anche, e direi soprattutto, beni con vincolo storico artistico. Il Programma si bilancia fra interesse dello Stato ad ottenere fluidamente la miglior destinazione dei beni statali che desidera immettere sul mercato in coerenza con le decisionalità strategiche del

consentirebbero di realizzare quelle mediazioni rispetto ai conflitti che generalmente si verificano attorno a processi di trasformazione urbana e di governo del territorio. Se venisse mantenuta una linea normativa stabile su un arco di tempo di almeno dieci anni, molti processi potrebbero essere sviluppati in modo più virtuoso, anche in rapporto alle politiche urbane e agli impatti sulle economie locali.

---

territorio ed interesse del Comune a orientare coerentemente le operazioni di valorizzazione di beni pubblici non appartenenti al suo patrimonio e al contempo a sviluppare azioni di razionalizzazione e dismissione mettendo in gioco anche beni propri. Queste sono operazioni che funzionano con Comuni dinamici; almeno stanno funzionando sulla carta, perché poi si fatica a trovare gli investitori, nonostante le operazioni siano costruite per creare la massima appetibilità. Riteniamo tuttavia che questo quantomeno sia un tentativo da parte delle amministrazioni per trovare il miglior utilizzo possibile di parti importanti di patrimonio pubblico. Si comincia a regolarizzare, a “progettare” augurandoci una reale ripresa” (Roberto Reggi, Fondazione Patrimonio Comune).



### **San Gimignano e il federalismo demaniale**



#### **La vicenda**

L'accordo di valorizzazione del complesso immobiliare di San Domenico e della Chiesa di S. Lorenzo in Ponte si inserisce nel programma d'interventi previsti dal Piano di Gestione UNESCO per il centro storico di San Gimignano, patrimonio dell'umanità dal 1990. Esso costituisce il primo esempio di trasferimento nell'ambito del federalismo demaniale culturale, le cui fasi sono riassunte di seguito.

2/3 novembre 2010. Il Comune di San Gimignano presenta alla Direzione Regionale MiBAC e alla Filiale Toscana e Umbria dell'Agenzia del Demanio le richieste di trasferimento per l'ex convento ed ex carcere di San Domenico e per la Chiesa di S. Lorenzo in Ponte ai sensi del d.lgs. 85/2010 art. 5 comma 5, allegando gli "schemi degli accordi di valorizzazione".

novembre 2010-febbraio 2011. Incontri preliminari finalizzati all'approvazione degli schemi a cui partecipano il Comune, la Provincia di Siena, la Regione Toscana e le rappresentanze locali del MiBAC e dell'Agenzia del Demanio.

23 marzo 2011. Comune, Provincia e Regione firmano un protocollo d'intesa con cui si impegnano a chiedere ed acquisire in quota indivisa l'ex convento e l'ex carcere di San Domenico al fine di realizzare un progetto unitario di recupero e valorizzazione.

5 aprile 2011. Comune, Provincia e Regione presentano in forma congiunta una nuova domanda di trasferimento al MiBAC e all'Agenzia del Demanio includendo nella stessa anche la Chiesa di S. Lorenzo in Ponte, unificando così i due procedimenti.

21 aprile 2011. La Direzione Regionale Toscana del MiBAC convoca il Tavolo Tecnico Operativo per la valutazione della domanda.

9 giugno 2011. Lo "schema di accordo di valorizzazione" ottiene il parere favorevole del Tavolo Tecnico Operativo.

luglio 2011. Comune, Provincia e Regione approvano schema di accordo con proprie

delibere.

4 agosto 2011. Comune, Provincia e Regione firmano l'accordo di valorizzazione insieme ai rappresentanti del MiBAC e dell'Agenzia del Demanio.

29 novembre 2011. Gli stessi enti sottoscrivono l'atto di trasferimento del complesso immobiliare di San Domenico e della Chiesa di S. Lorenzo in Ponte dal demanio alle amministrazioni locali.

Dal punto di vista urbanistico, l'accordo stabilisce che gli interventi previsti nel programma di valorizzazione siano realizzati attraverso un Piano di Recupero e/o Programma Integrato d'Intervento e che la loro definizione in dettaglio avvenga solamente in seguito all'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti al programma stesso. Stabilisce, inoltre, che la progettazione e la realizzazione degli interventi di recupero possano essere affidati dalle tre amministrazioni anche ad un soggetto giuridico specifico tramite un'intesa successiva all'accordo di valorizzazione (art. 5 comma 5 d.lgs. 85/2010, art.112 comma 4 e art. 54 comma 3 d.lgs.42/2004).

### **Gli esiti**

Esito inedito e innovativo rispetto agli altri casi di trasferimento è lo "schema di accordo di governance" adottato tra il novembre e il dicembre 2012 da Regione Toscana, Provincia di Siena e Comune di San Gimignano in attuazione dell'accordo di valorizzazione. Tale schema, infatti, stabilisce: le modalità di gestione, conservazione e fruizione pubblica del bene sino al completamento dei lavori di recupero dell'immobile previsti nel Programma di valorizzazione; gli impegni dei tre enti proprietari relativamente alle azioni necessarie al recupero e alla valorizzazione del bene trasferito; l'affidamento della gestione al Comune di San Gimignano (in forma diretta o esternalizzata). Infine, esprimendo i contenuti specifici delle modifiche da attuare in sede di variante urbanistica<sup>14</sup>, lo schema di accordo di governance mette in campo un modello gestionale flessibile, di tipo contrattuale, aperto al settore privato.

### **Gli insegnamenti**

La procedura istituita dalla Circolare MiBAC n. 18/2011, criticata per la sua rigidità, è l'unica ad avere dato un'effettiva attuazione al d.lgs. 85/2010. Essa sembra confermare come la definizione di nuove strategie di valorizzazione, ispirate ai principi del Project Cycle Management e delineate con precisione dal punto di vista procedurale e metodologico, costituisca l'elemento chiave per il successo nella dismissione del patrimonio pubblico, specie per gli immobili del demanio culturale. La definizione dell'iter *step by step* sembra essere considerata dalle amministrazioni locali un passo in avanti, dal punto di vista della trasparenza e della partecipazione, anche in rapporto agli interlocutori privati che assumono un ruolo nuovo e strategico tutto da approfondire. In tal senso, va letta l'istituzione da parte del MiBAC di tavoli operativi regionali per il confronto infra-istituzionale che, nel caso di San Gimignano, hanno portato a un inedito accordo di governance. Uno

---

14 Cfr. Art. 33 commi 6 e 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 "Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare". Si v., inoltre, la scheda illustrativa dell'articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008 e LEGAUTONOMIE, "Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico, Rapporto della ricerca sul federalismo demaniale e l'attuazione del decreto legislativo n. 85/2010", 2012, disponibile a: <http://federalismo.sspa.it/pp>. 88-95.

strumento che, come presupposto all'atto di trasferimento, esprime i contenuti specifici delle modifiche da attuare in sede di variante urbanistica e mette in campo un modello gestionale flessibile legato alla disponibilità ed alla "fantasia" del settore privato nel contesto di riferimento.

Link utili

[www.comune.sangimignano.si.it/guida-ai-servizi/urbanistica/acquisto-complesso-san-domenico](http://www.comune.sangimignano.si.it/guida-ai-servizi/urbanistica/acquisto-complesso-san-domenico) [ultimo accesso: 16 giugno 2013]

Regione Toscana (2012). DELIBERAZIONE 17 dicembre 2012, n. 1167:

<http://www.regione.toscana.it/documents/10180/265341/PARTE+II+n.+1+del+02.01.2013.pdf/d32e9fed-4028-4d60-a1f7-161547dc2537>

[ultimo accesso: 16 giugno 2013]

### **La Spezia e il piano unitario di valorizzazione**



#### **La vicenda**

Nel 1869 è inaugurato ufficialmente l'Arsenale della Spezia, si tratta dell'atto di fondazione di una nuova realtà urbana- Nel giro di vent'anni la popolazione triplica passando dagli 11.556 abitanti del 1861 ai 31.565 del 1881. Tre piani urbanistici, in rapida successione (1865, 1871, 1884) imprimono un nuovo sviluppo alla città, a partire dal recinto dell'Arsenale, vero e proprio elemento primario di valore morfogenetico del nuovo impianto urbano.

Oggi La Spezia, metabolizzata la crisi dell'industria, dalla fine degli anni Ottanta, è attraversata da due "scommesse" decisive per il suo futuro. La prima è la realizzazione del nuovo fronte a mare, nella Calata Paita, area portuale nel cuore della città. La seconda riguarda la riconversione delle aree militari maggiori e la riorganizzazione dell'Arsenale (che comprende una superficie di 85 ha) in modo da conservare un ruolo nel settore militare e della difesa, ma impegnando parte dell'area per destinazioni diverse. Se la transizione dalla città industriale alla città postindustriale, può dirsi in parte avviata e in un certo senso anche assimilata dalla città, che ha lentamente scoperto un modello di sviluppo a più vocazioni, assai diverso e per certi versi più complesso è il discorso concernente la transizione dalla città militare alla città postmilitare. Per ora si parla di forme di collaborazione nell'uso di spazi, non di vere e proprie dismissioni, ma si intravedono i primi sintomi di una chiara inversione di tendenza e cadono, per la prima volta, mura e barriere.

#### **Gli esiti**

Il 4 aprile 2008 è stato firmato il Protocollo d'intesa che pone il "caso La Spezia" al di fuori delle normali procedure di dismissione, accelerandone i tempi e individuando autonomi strumenti di scambio e valorizzazione degli insediamenti militari sul territorio. Il protocollo prevede un tavolo tecnico composto da tecnici della Marina Militare e del Comune della Spezia impegnato su singoli temi per arrivare alla stipulazione di una serie di accordi di programma con l'obiettivo di

rafforzare e riorganizzare la presenza della Marina Militare alla Spezia. L'amministrazione comunale ha individuato la logica della permuta come strategia di raccordo con la Marina militare (il Comune si impegna a realizzare opere e manutenzioni su immobili militari in cambio dell'acquisizione di alcune aree); il Protocollo d'intesa delinea un quadro complessivo di necessità e di obiettivi comuni tra le parti che dovrebbero trovare progressiva attuazione attraverso singoli accordi di programma.

Le forme di raccordo e collaborazione hanno come esiti accordi definitivi che prevedono la piena disponibilità dei beni, come nel caso dell'area verde di Marola o del parcheggio di via XV giugno, che il Comune ha già in gestione da qualche tempo. L'ospedale militare "Bruno Falcomatà" (per cui è stata siglata una convenzione tra Marina, Comune e ASL) potrebbe mettere a disposizione della popolazione civile apparecchiature, ambulatori e attrezzature specialistiche e servizi sanitari, in cambio di opere di manutenzione.

Il Piano Unitario di Valorizzazione (PUV-LIG) della Regione Liguria (sottoscritto nell'agosto 2009 dall'Agenzia del Demanio), per quanto riguarda La Spezia comprende solo due aree ex logistiche militari ed ha quindi un ruolo marginale nel più generale processo di dismissione del patrimonio militare, oltre a non avere alcuna relazione con il Piano Urbanistico Comunale e il Piano strategico. L'Agenzia del Demanio e la Regione Liguria si sono impegnate, ciascuna per le proprie competenze, ad attuare il programma, attraverso la sottoscrizione degli accordi con i singoli Comuni e il coordinamento delle attività amministrative necessarie a rendere realizzabili le trasformazioni urbanistiche indicate dal PUV. A tal fine sono stati costituiti dei Tavoli Tecnici Operativi (TTO) composti da rappresentanti dell'Agenzia del Demanio, della Regione Liguria (e aperti alla partecipazione degli Enti territoriali e di altri soggetti pubblici interessati) in cui sviluppare la concertazione tra Stato e Regione, al fine di individuare obiettivi, azioni e strumenti operativi.

### **Gli insegnamenti**

La città della Spezia sta cercando di guidare un processo di ridefinizione della propria base economica e produttiva verso un'economia diversificata, dove il turismo e la cultura giocano un ruolo importante accanto a settori più tradizionali (porto e industria). Il dialogo intrapreso, tra Comune della Spezia e Marina Militare, apre le porte a un delicato percorso in cui sembra ancora prevalere la difesa di rendite di posizione che fino a qualche anno fa sembravano illimitate. In città, per molti anni, non è esistito un vero e proprio dibattito sul tema delle dismissioni militari, la radicalizzazione di alcune posizioni ha spesso prodotto immobilismo, veti incrociati, paralisi e ha precluso opportunità e nuovi scenari di sviluppo.

Link utili:

[http://pianostrategico.spezianet.it/Documenti/attuazione\\_difesa.pdf](http://pianostrategico.spezianet.it/Documenti/attuazione_difesa.pdf)

[www.regione.liguria.it/argomenti/ente/nucleo-di-valutazione-](http://www.regione.liguria.it/argomenti/ente/nucleo-di-valutazione-regionale/attivita/valutazione-unitaria-programmazione-regionale.html)

[regionale/attivita/valutazione-unitaria-programmazione-regionale.html](http://www.regione.liguria.it/argomenti/ente/nucleo-di-valutazione-regionale/attivita/valutazione-unitaria-programmazione-regionale.html)



## 4. Coniugare tutela e sviluppo locale

### *Orientamenti*

La natura del patrimonio dei beni immobili pubblici in Italia è tale da rappresentare, in potenza, il capitale fisso sociale di un promettente modello di sviluppo. Così è stato assunto, dalla fine degli anni novanta nelle politiche e nella programmazione di matrice comunitaria, in concomitanza con il declino di un'economia fondata prevalentemente sulla produzione industriale. Ad essere in gioco è stata un'idea di sviluppo che, nelle sue interpretazioni più coerenti avrebbe implicato: radicamento locale dei processi di trasformazione del territorio, caratteri di integrazione e sostenibilità delle singole azioni tese a migliorare la dotazione di beni pubblici e collettivi, forme di governo e di regolazione improntate non solo a processi di mercato, ma pure a processi di autorganizzazione sociale. Nel trarre un bilancio delle esperienze condotte nel quadro della programmazione comunitaria emergono tratti di distanza rispetto a questi principi. È vero che sono stati avviati progetti che hanno prodotto qualche effetto di apprendimento e di innovazione (amministrativa e culturale), come nel caso dei programmi Urban, ad esempio, proprio in relazione a interventi di riuso e messa in valore di beni immobili di proprietà pubblica (manufatti di interesse storico e architettonico, spazi aperti e brani del tessuto urbano). Tuttavia è vero anche che tali iniziative hanno sofferto dell'assenza di un sistema di politiche ordinarie che, anzitutto alla scala locale, sapessero garantire tenuta e continuità ai processi di valorizzazione avviati, una volta esaurite le risorse rese straordinariamente disponibili da uno specifico programma.

Il trattamento del patrimonio dei beni immobili pubblici, così come è stato praticato al di fuori di programmi e progetti di quest'ordine, accusa in molti casi problemi e limiti analoghi, con un'aggravante però: nella maggior parte dei casi il progetto di valorizzazione del bene sembra contraddire i principi fondamentali del modello dello sviluppo locale<sup>15</sup>. Porsi l'obiettivo di coniugare tutela e sviluppo, come suggeriamo qui, presuppone dunque una postura che assume una accezione rigorosa e radicale dell'idea di sviluppo, tanto da escludere alcune delle operazioni di valorizzazione dei

---

15 "C'è una tale competizione nel mercato immobiliare che l'immobile pubblico è penalizzato, per le sue caratteristiche, per le complessità e le lungaggini procedurali. Oppure ci si limita ad alcuni *asset* particolari, ottimamente collocati, con contratti in essere con la pubblica amministrazione, che rischiano però di essere svenduti, accanto a tutta la parte puntiforme sul territorio che ha una appetibilità per l'investitore nazionale e internazionale decisamente inferiore. Bisogna riportare il processo in una logica di gradualità, è una parte imprescindibile del processo di valorizzazione" (Luca Dondi, Nomisma).

beni immobili pubblici avviate in passato (si pensi alla stagione delle cartolarizzazioni). Abbiamo dunque alle spalle esperienze di valorizzazione che potremmo assimilare a processi di sola alienazione, estranei all'ipotesi di centrare parte delle politiche economiche nazionali attorno a un'idea di sviluppo in contrapposizione all'idea di mera crescita, misurata attraverso indicatori quali il PIL, senza cura per la distribuzione della ricchezza nazionale rispetto a territori e comunità insediate. È bene fare il più possibile chiarezza attorno a questa questione perché, a seconda che la politica decida di prediligere il sentiero dello sviluppo o quello della crescita, le strategie di trattamento del patrimonio dei beni immobili pubblici saranno di segno diverso. O viceversa, il modo in cui si prende in conto l'insieme dei beni pubblici svela ed è la prova di una scelta di più ampio respiro sul futuro del paese<sup>16</sup>.

Se nel caso di programmi preordinati come quelli comunitari, rispetto a requisiti di sostenibilità sociale si è dato corso a qualche tentativo di sperimentazione (pena la revoca all'accesso delle risorse finanziarie), il quadro dei processi di valorizzazione intrapresi nel corso degli ultimi anni, spesso entro una logica emergenziale rispetto allo stato dei conti pubblici, non si misura con altre dimensioni se non quella strettamente legata alla necessità di fare cassa. In questi casi la valorizzazione corrisponde a interventi puntuali e non costituisce il tassello di una visione al futuro del territorio entro il quale altre politiche e altri strumenti garantiscano effetti di sistema e requisiti capaci di rafforzare il valore materiale e immateriale, sia culturale e che simbolico, del bene. Conseguentemente tali iniziative prefigurano progetti poco radicati nel contesto in cui agiscono e privilegiano la logica della razionalità economica di breve periodo senza verificarne la capacità di tenuta nel tempo rispetto a variabili legate al tessuto sociale ed economico locale.

Da questo punto di vista, il rischio è tanto più elevato in ambiti a forte fragilità istituzionale e civica dove la messa in valore di un bene pubblico materiale deve fare leva sulla possibilità di innescare processi di riconoscimento e legittimazione collettiva e sull'opportunità di inscenare pubblicamente nuove e diverse strade di cambiamento e di sviluppo. Il caso dei beni confiscati alle mafie né è un esempio mirabile poiché permette di cogliere da un lato la forza dimostrativa dell'azione pubblica su un bene concreto che, divenendo proprietà pubblica, viene convertito ad uso sociale

---

16 "Il Piano città, il Programma 6000 campanili sono progetti che l'attuale governo sta attivando nella prospettiva di investire un po' di risorse per far da miccia, piccoli progetti per rimettersi in movimento. L'ipotesi di partire dalle città è la più efficace, bastano pochi mesi tra quando l'amministrazione decide e quando partono i lavori, a differenza delle grandi opere per cui si decide e non partono mai: spendi tutti i soldi in un preliminare (come è accaduto per il ponte di Messina) e perdi 600 milioni di euro in operazioni che non si traducono in nulla. In questa logica di ripartire dai territori, dalle piccole opere, la messa in sicurezza delle scuole del territorio, l'efficienza energetica potrebbe essere la strategia da seguire. I Comuni dovranno inventare soluzioni di questo tipo" (Roberto Reggi, Fondazione Patrimonio Comune).



(ciò che non esclude attività improntate ad iniziative di carattere imprenditoriale, a forme di impresa sociale appunto); dall'altro mostra il grado di complessità che la gestione di tali beni implica, entro un intreccio di competenze e responsabilità che fanno capo a soggetti e istituzioni diverse (la magistratura, il demanio, l'amministrazione comunale, il soggetto concessionario). Seppur come fattispecie del più ampio patrimonio dei beni immobili pubblici, l'esperienza del riuso dei beni confiscati ha motivi di interesse non solo rispetto all'obiettivo prioritario di combattere le mafie e la cultura mafiosa, ma anche per gli effetti indiretti che è capace di produrre sul funzionamento dell'organizzazione spaziale e sociale. Anche se residuali, quei beni rappresentano inoltre un terreno di sperimentazione da parte delle istituzioni a vario titolo coinvolte e sembrano produrre, in alcuni casi, effetti altrimenti impensabili di integrazione delle diverse matrici dell'azione pubblica, effetti che hanno molto da dire rispetto alla possibilità di mettere alla prova il modello dello sviluppo locale attraverso processi di valorizzazione dei beni immobili pubblici: la messa a punto di una governance sia verticale (diversi i livelli istituzionali di governo coinvolti) che orizzontale (diversi i settori della medesima amministrazione coinvolti sul medesimo progetto) con tanto di intelligenza delle istituzioni applicata alla costruzione di accordi e al disegno di processi effettivamente influenti (formulazione di accordi operativi).

Il coordinamento istituzionale ai fini di predisporre istruttorie procedurali adeguate entro tempi relativamente brevi -la fase definita regolarizzazione del bene- rappresenta, attualmente, uno dei fronti sui quali i corpi dell'amministrazione centrale stanno tentando di lavorare<sup>17</sup>. È questo un passaggio centrale e tutt'altro che codificato che influisce sensibilmente sul processo di valorizzazione del bene: non solo i beni necessitano di essere censiti in modo compiuto e secondo categorie condivise tra livelli e settori amministrativi, ma per qualsiasi intervento di riconversione essi devono essere stati oggetto di una sequenza compiuta di atti pubblici ad opera di tutti i soggetti competenti che ne rendano legittimo e possibile un nuovo uso, tanto più nel caso il bene venga ceduto o concesso a un operatore del

---

17 "Uno degli obiettivi prioritari che l'Agenzia del Demanio si è data, in particolare attraverso il Progetto Valore Paese-Dimore, è quello di mettere intorno al tavolo, in una cabina di regia nazionale denominata Comitato tecnico istituzionale, i principali attori pubblici coinvolti: il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Coesione territoriale (per tutto il filone della nuova programmazione comunitaria 2014-2020 che vorremmo in parte canalizzare su questo progetto), la Conferenza delle Regioni, Anci con la Fondazione Patrimonio Comune, Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti. Questi sono gli i principali attori istituzionali impegnati a fare "fronte comune" per l'attuazione di un progetto 'paese' a cui si affiancano tavoli di lavoro operativi con il coinvolgimento di altri partner pubblici e privati (ad oggi: Istituto per il Credito Sportivo, Società Geografica Italiana, Turespaña, Confindustria, AICA, Confcultura, Assoimmobiliare, FAI, Italia Nostra, Fondazioni PROMO P.A., Italiadecide, Respublica, Univerde, Banca Prossima, SINLOC, etc.) e di tanti operatori ed investitori di mercato interessati ad interagire per la gestione di singole operazioni di sviluppo" (Aldo Patruno, Agenzia del Demanio).

mercato. Rispetto alla varietà dei beni in gioco ciò vale per tutte le categorie di beni immobili pubblici che possiamo distinguere sinteticamente in tre insiemi: beni vincolati, beni immobili demaniali, beni immobili appartenenti agli enti locali.

Il trattamento dei beni vincolati pone la necessità di temperare le ragioni della tutela, garantita dai vincoli, e quelle dello sviluppo, secondo l'accezione che ne abbiamo proposto qui. Due orientamenti ci paiono auspicabili: lo slittamento da una visione che pone al centro il singolo bene (monumento) a una prospettiva in cui emergano relazioni possibili ed interazioni virtuose con altri beni e risorse del contesto, come nodo di una rete tematica e territoriale; lo spostamento da una condizione in cui il singolo bene tutelato da vincoli è dismesso o niente affatto fruibile alla predisposizione di condizioni entro le quali sia possibile valorizzarlo attraverso un progetto che ne contempra usi compatibili. In entrambi i casi si tratta di rompere una sorta di isolamento del bene, quand'anche, nei casi più felici, avesse già il potere di suscitare interesse e creare un indotto nella filiera turistica e culturale. Si tratta di produrre effetti moltiplicatori che attengono a una maggiore visibilità e 'lettura' del bene, all'interno di circuiti accreditati e riconoscibili, ma anche a un posizionamento del bene entro una visione territorializzata dello sviluppo, entro una cornice che contempra politiche e azioni coerenti con i caratteri e le vocazioni di uno specifico territorio<sup>18</sup>.

34

Riguardo ai beni demaniali e ai beni che fanno capo agli enti locali è da prendere in maggior considerazione, rispetto a quanto non sia accaduto fino ad ora, il tema della gestione del bene. Gli investimenti maggiori sono stati fatti, fino ad ora, sulla conoscenza e sulla regolarizzazione del bene. Tuttavia la qualità della valorizzazione del bene in un'ottica di sviluppo localmente orientato dipende, oltre che dal modo in cui si interviene materialmente sul bene stesso (gli interventi di trasformazione fisica dei manufatti), anche dagli usi che se ne fanno. Influiscono sugli usi due variabili: la destinazione funzionale, la cui regolazione sta in capo all'amministrazione comunale attraverso i più classici strumenti della pianificazione urbanistica; i vincoli connessi agli accordi di concessione e di gestione del bene che possono determinare una maggiore o minore garanzia di tutela della funzione pubblica del bene stesso<sup>19</sup>. La definizione

---

18 "È importante che l'amministrazione locale abbia pensato alla strategia di sviluppo complessiva in cui beni dimensionalmente rilevanti si inseriscono: una valorizzazione di della città, la riscoperta di vocazioni, un affiancamento del processo di valorizzazione che il solo soggetto privato non può fare. È necessaria una mano pubblica che aumenti l'attrattività dell'immobile perché l'elemento territoriale concorre a massimizzare il valore che se ne può ricavare. Altrimenti la potenzialità economica è limitata oppure addirittura non si ha nessuna potenzialità perché non si riesce ad attirare l'interesse degli investitori su un asset che non sia inserito in un piano di valorizzazione" (Luca Dondi, Nomisma).

19 "Il problema è trovare prima le attività e poi gli spazi altrimenti si verifica quel che è accaduto in certi casi con il programma Urban. Ma questo non è un tema che riguarda la sola urbanistica, è un tema intersettoriale per eccellenza. Il terzo settore non può fare grandi

di requisiti che riguardino il profilo del soggetto gestore e la sua missione, l'individuazione dei destinatari delle attività o dei servizi che il bene è destinato ad ospitare, la selezione di condizioni relative alla garanzia di alcune posizioni lavorative che attingano a categorie definite dal soggetto pubblico sulla base della valutazione del mercato locale del lavoro, l'impostazione di un sistema di monitoraggio in itinere che permetta nel corso del periodo di concessione il rispetto di alcune condizioni ritenute prioritarie: sono alcuni esempi delle leve attraverso le quali sia possibile praticare forme di concessione del bene che non ne inibiscano alcuni vantaggi di portata collettiva.

I meccanismi di concessione dei beni seguono generalmente procedure di bando ad evidenza pubblica. In questi casi il bando è un vero e proprio dispositivo capace di costruire (o meno) le condizioni necessarie, anche se non sufficienti, perché un progetto di valorizzazione aderisca a criteri che non hanno a che vedere in via esclusiva con la variabile della fattibilità economica<sup>20</sup>. Soluzioni alternative al bando, laddove sia consentito rispetto all'ammontare delle opere previste, potrebbero essere prese in considerazione, nei casi in cui il decisore pubblico abbia proceduto a una valutazione preliminare e approfondita delle condizioni di contesto e alla selezione di soggetti che ritiene competenti e strategici rispetto a un progetto complessivo di sviluppo (di un ambito territoriale, di una città). A patto che ciò non lasci spazio ad alleanze e poteri locali il cui interesse collide con il rispetto dello Stato, ciò che potrebbe accadere: la valorizzazione dei beni pubblici come la costruzione di buone condizioni di sviluppo passa attraverso una conoscenza accurata della realtà sociale e culturale in cui agisce. A meno di non volersi limitare alla sua monetizzazione, ciò che attualmente non possiamo più permetterci.

---

investimenti sui manufatti e dunque, su questo, serve un promotore che abbia prospettive di reddito. C'è poi un insieme di questioni che riguardano il rapporto pubblico/privato e la contrattualistica di concessione; i margini di definizione degli accordi su tempi d'uso e opere a carico del concessionario." (Paola Casavola, Nuval, Ministero Coesione Territoriale)

20 "Per ogni bene che viene candidato e va in bando di concessione facciamo uno studio di fattibilità con Agenzia del Demanio e Invitalia prova proprio a curare la relazione tra il bene e il territorio, studiando le potenzialità del territorio; oltre all'offerta e alla domanda studiamo anche la coerenza del futuro del bene con la programmazione locale e territoriale" (Donata Salghetti Drioli, Invitalia).

**Il sito di Neapolis a Oristano: ricomporre area archeologica e territorio**



**La vicenda**

Nel coniugare tutela e sviluppo è necessario affrontare un problema generalmente trascurato come quello del 'significato' che le preesistenze possono rivestire nell'immaginario dei cittadini e delle comunità di appartenenza. Ma ancora più importante è il 'ruolo' che l'area archeologica ricopre nei processi di sviluppo del territorio.

Nella Sardegna medio-orientale, a sud-est del golfo di Oristano e alla radice di una antica insenatura corrispondente alle lagune di Marceddi e San Giovanni ed agli stagni di Santa Maria, è situata Santa Maria di Neapolis, documentata in vari testi classici e medievali e localizzata all'interno di un contesto ambientale di grande interesse naturalistico. Di origine punica, la città venne fondata dai Cartaginesi negli ultimi anni del VI sec. a.C., e in età romana (a partire dal 238 a.C.) si espande con la costruzione di opere, come le Grandi terme, trasformate in chiesa durante l'alto Medioevo (Santa Maria di Nabui).

Le ricerche e le campagne di scavo e ricerca sull'area si susseguono da diversi anni e il ruolo di centralità ricoperto dal centro antico nel sistema territoriale del golfo di Oristano appare evidente.

Si potrebbe però affermare che la sfortuna più grande per l'area archeologica sia la localizzazione in un territorio col tempo rivelatosi destrutturato. Nonostante sia inserita in un contesto ambientale di rilievo, soprattutto dal punto di vista naturalistico, l'area archeologica non riesce ad imporsi all'attenzione di possibili fruitori, diventando un ospite ingombrante tenuto in vita esclusivamente dall'applicazione dei vincoli di tutela, fruibile solo dal 'personale autorizzato' o da un'utenza occasionale di carattere turistico e comunque con un impiego 'usa e getta', cioè di consumo piuttosto che di fruizione. In questo senso Neapolis rispecchia molte delle problematiche riscontrabili nel processo di tutela e valorizzazione di aree a carattere storico-archeologico, dove oramai si riconosce il carattere 'storico' di un sito solo dalla presenza fisica di 'oggetti' non più in uso. Per valorizzare il sito diventa necessario trovare una soluzione che preveda l'attuazione di una strategia mirata all'attuazione di un processo di tutela che non

si limiti ad una visione sito-centrica, ma possa avviare un processo di recupero dei beni archeologici attraverso nuove finalità di fruizione e apertura al pubblico. Si tratta di trovare la chiave per una conservazione non basata su presupposti autoriproduttivi, ma che riesca a connettere concretamente il futuro dei luoghi alle strutture ambientali, economiche e storiche, e che contenga in sé un concetto di tutela che garantisca nella fruizione dei luoghi più il metodo che il fine ultimo.

### **Gli esiti**

I luoghi sono sempre dotati di una propria 'individualità', che non può che mantenersi attraverso 'atti territorializzanti', cioè comportamenti e scelte che incrementano la loro specificità. In altri termini, un luogo è tale se le sue 'invarianti strutturali' rimangono invariate, ovvero solo se gli elementi che strutturano il territorio sono riconosciuti e valorizzati nella loro natura di 'patrimonio territoriale'.

Ma le aree archeologiche, proprio a causa del loro stato residuale, non hanno il potere di porsi al centro di un progetto territoriale quanto le grandi risorse naturali come fiumi o tratti costieri, spesso fulcro di progetti di recupero perché riconosciuti di particolare pregio. Si tratta di contesti immersi in ambiti di grande rilevanza ambientale, che però risentono della perifericità e dell'isolamento che li rendono esterni alle dinamiche dei centri urbani e più in generale della contemporaneità. Sviluppare un processo di valorizzazione esclusivamente attraverso interventi mirati all'interno dell'area vincolata implica un progressivo e continuo estraniamento dell'area rispetto al contesto circostante, verso una persistente e settoriale interpretazione dell'archeologia che distoglie dall'idea che il bene da tutelare possa rimandare ad un modello economico locale, artigianale e culturale a cui è necessario rivolgere l'attenzione e dal quale non si può prescindere nei processi di manutenzione ambientale e gestione-valorizzazione del patrimonio territoriale.

Diventa dunque necessario porre le basi per una 'rete territoriale' che aiuti la valorizzazione dei luoghi senza limitarsi esclusivamente ad una loro fissazione museale e vincolistica.

### **Gli insegnamenti**

Aumentare la scala di analisi e di intervento in un progetto di valorizzazione per l'area archeologica dell'area di Neapolis può condurre a valutare possibili strategie di coinvolgimento e inserimento del bene archeologico nelle dinamiche contemporanee e a livello non solo locale, ma anche sovra-locale.

Il territorio rappresenta, dunque, il potenziale palinsesto per l'implementazione e lo sviluppo di nuove realtà, che offrono al progetto nuove opportunità. In esso la realtà archeologica di Neapolis ha la possibilità di porsi come spazio interagente con il contesto.

Questo approccio richiama una concezione interattiva e costruttiva di paesaggio in cui l'osservatore assume un ruolo determinante nella sua definizione. Diventa necessario ed imprescindibile volgere l'attenzione e privilegiare, dove possibile, la riprogettazione e riorganizzazione dei sistemi di accesso, sosta e transito in uso, anche distanti ed apparentemente estranei ai beni: sono questi i veri 'conduttori' di percezione del valore di un'area archeologica. Conduttori soprattutto casuali, inaspettati e magari meno focalizzati sull'oggetto e più sensibili al contesto.

### **Il progetto di recupero del quartiere Castello a Cagliari**



38

#### **La vicenda**

Il progetto del paesaggio storico urbano rappresenta uno dei temi al centro del dibattito scientifico e didattico della Scuola di Architettura di Cagliari. Tra questi assume oggi particolare rilievo lo studio relativo al quartiere Castello, esempio straordinario di città murata che rappresenta un ambito di particolare interesse per indagare sul recupero della città storica e sulla definizione di un suo nuovo ruolo all'interno delle dinamiche urbane contemporanee.

La ricerca in corso di svolgimento interpreta il paesaggio storico urbano della città di Cagliari secondo la visione innovativa della Raccomandazione UNESCO del 2011 e propone una visione condivisa del futuro del quartiere, costruita a partire dalla consapevolezza dei valori e delle criticità attualmente presenti e del suo potenziale ruolo all'interno delle dinamiche urbane.

L'obiettivo di preservare la qualità dell'ambiente urbano ha condotto a considerare i grandi complessi e gli spazi pubblici di Castello come un importante sistema, da riconoscere e valorizzare.

Nei venti ettari di edificato racchiusi dalle sue mura, Castello comprende edifici pubblici di grande valore storico culturale che nonostante rappresentino, per i loro caratteri e la posizione centrale, potenziali poli urbani oggi sono luoghi soggetti a degrado perché in corso di dismissione e, a causa dei complicati meccanismi di gestione, a rischio di abbandono.

Si ritiene che questa condizione debba essere affrontata incrementando la consapevolezza dei valori patrimoniali e culturali in gioco ed elaborando una strategia in grado di valorizzare e mettere in rete questo ricco insieme di spazi ed edifici pubblici. In quest'ottica anche la recente II Scuola estiva internazionale di Architettura ha sviluppato in forma di workshop progettuale il problema delle

relazioni tra Castello e il suo contesto proponendo una visione strategica di "cittadella culturale" da attuarsi attraverso il riuso e la rifunzionalizzazione degli spazi aperti e del patrimonio costruito da riconnettere in un sistema integrato.

#### **Gli esiti**

In questo senso è stata avviata la ricognizione dello stato dei luoghi, dei valori e delle criticità presenti, in termini di conservazione e d'uso, attraverso lo studio del sistema delle proprietà, dei vincoli e delle tutele, di cui fanno parte oltre 50 unità, edifici e complessi architettonici, per la maggior parte oggi sede di funzioni collettive.

In linea con l'obiettivo suggerito dall'UNESCO di «incoraggiare l'uso di tecnologia informatica e della comunicazione per documentare, capire e presentare la complessa stratificazione delle aree urbane e dei loro componenti costitutivi», la ricerca sta portando avanti l'elaborazione di un *data base* accessibile alla cittadinanza e agli utenti esperti, uno strumento per l'implementazione e la condivisione della conoscenza ma anche piattaforma di confronto per stimolare la riflessione critica intorno ai "futuri" possibili e condivisi per questi beni.

#### **Gli insegnamenti**

Le sfide future richiedono la definizione di una nuova generazione di politiche pubbliche in grado di valorizzare il sistema delle relazioni e delle stratificazioni del paesaggio urbano storico, salvaguardando i valori culturali, comprendendo il significato che rivestono per le comunità locali e offrendo ai fruitori esterni una visione più chiaramente definita e percepibile.

L'elaborazione del sistema della conoscenza rappresenta, pertanto, un passo ineludibile per poter proporre politiche e azioni efficaci per la conservazione di questi paesaggi, per conseguire l'integrazione tra la fabbrica urbana storica e gli interventi necessari alla costruzione di una città che non rinunci ad essere pienamente 'contemporanea'.

Nel disegno di Cagliari, che si candida a 'Capitale europea della cultura' per il 2019, occorre partire dal riconoscimento del grande 'parco urbano storico-culturale e della conoscenza' che trova importante presenza nel centro storico. Seguendo le indicazioni della Raccomandazione UNESCO, il passo successivo sarà quello di definire un 'piano di gestione' che, considerando il Sito come 'luogo attivo di produzione di cultura contemporanea', riesca ad ampliare il tradizionale concetto di luogo di conservazione della cultura storica, fornendo un contributo originale allo sviluppo del sistema economico locale, con particolare riferimento alla crescita del turismo culturale.

#### **Link utili:**

UNESCO (2011), Recommendation on the Historic Urban Landscape, risoluzione adottata nel report della CLT Commission durante la 17° conferenza plenaria, 10 Novembre 2011; disponibile al sito: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

MiBAC (2005), Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO, p. 3, disponibile al sito: [www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=45](http://www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=45)

Città, Università, Architettura, Università degli Studi di Cagliari, Prolusione del Prof. Antonello Sanna in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2010-11, 12 gennaio 2011; disponibile al sito:

[www.unica.it/UserFiles/File/Utenti/Francesca/generale/2011/05/UNIVERCITY%20\\_1\\_.pdf](http://www.unica.it/UserFiles/File/Utenti/Francesca/generale/2011/05/UNIVERCITY%20_1_.pdf)  
Scuola estiva internazionale di Architettura. "Sardegna. Il territorio dei luoghi. Verso la città murata". Cagliari 2-14 settembre 2013.  
<http://sites.unica.it/architettura/category/2a-scuola-estiva-internazionale-di-architettura/>



**Ex caserma Manin a Venezia, tra valorizzazione e nuova offerta abitativa**



**La vicenda**

Il riuso dell'ex caserma Manin riguarda un compendio di eccezionale rilevanza urbanistica, ubicato nel centro storico di Venezia, le cui caratteristiche tipologiche si riflettono nell'originaria funzione dell'immobile che costituiva una tra le più imponenti strutture conventuali della città. L'immobile è costituito da circa 10.000 metri quadri di superficie coperta, disposti su quattro piani e rappresenta uno dei più rilevanti manufatti del centro storico, situato lungo il suo margine nord (le Fondamenta Nuove) di fronte all'Isola di San Michele (sede del cimitero) e nei pressi dell'area dell'Ospedale, in un ambito urbano significativamente caratterizzato da flussi pendolari, da e verso la terraferma, sia dei dipendenti delle numerose strutture pubbliche adiacenti che degli utenti dei servizi. Dopo la conversione in caserma l'immobile, seppur proiettato in una nuova funzione, ha continuato a porsi, anche grazie alla presenza di alcuni caratteri morfologici distintivi (i chiostri, la scala monumentale e le "maniche" dei dormitori) quale elemento ordinatore per l'area in oggetto, la cui unitarietà ha rappresentato un ostacolo significativo per la fattibilità tecnico - economica dei progetti di riuso dell'immobile. Il convento è stato ceduto al Comune per effetto delle disposizioni contenute nelle due leggi Speciali (1973, 1984) che hanno attenuato i vincoli di riuso ed ammesso la possibilità di insediarvi funzioni collettive di interesse pubblico senza limitare il campo delle opzioni alla sola funzione residenziale. Per oltre un ventennio un lungo elenco di proposte progettuali è però rimasto inattuato: la logica programmatica dell'amministrazione comunale interessata a localizzarvi servizi

pubblici (scuole o uffici decentrati) è inadeguata ed inefficace sul piano dell'implementazione dei processi, limitandosi alla sola verifica di compatibilità urbanistica dell'immobile sulla base di quadri di riferimento generici e già contenuti nei piani particolareggiati del 1973. Il progressivo venir meno delle risorse finanziarie a disposizione dell'ente locale consente soltanto interventi puntuali di manutenzione straordinaria, e riduce ulteriormente la capacità di elaborazione progettuale del Comune, al punto che le successive proposte di riuso sono l'esito di elaborazioni esterne all'amministrazione ed ai suoi uffici. Nel 2007 il decreto ministeriale di rifinanziamento della legge 388/2000 apre una possibilità di intervento alla Fondazione Universitaria Iuav che si fa promotrice di un progetto di riuso e valorizzazione basato sull'offerta di un mix di soluzioni abitative integrate tra studenti, ricercatori e, recependo una richiesta dell'amministrazione comunale, residenti in social housing.

### **Gli esiti**

Muovendosi nel perimetro disegnato dalla propria missione istituzionale, la Fondazione ha concentrato competenze tecniche (ISP<sup>21</sup>) ed aggregato attorno al proprio progetto soggetti istituzionali ed interessi differenziati (Comune/IVE; Fondazione di Venezia; ESU/Regione). Ottiene su queste basi un'ampia copertura finanziaria<sup>22</sup> e dà avvio alla progettazione esecutiva. Nell'arco di due anni dalla presentazione della documentazione necessaria per la domanda di finanziamento (2007) viene predisposto il progetto definitivo (2009) nel rispetto dei vincoli del piano economico finanziario riportato nell'accordo per l'ottenimento da parte del Comune del diritto di superficie sull'immobile. Tra il 2010 ed il 2013 Fondazione Iuav gestisce la gara per la realizzazione di tutti gli interventi e si impegna all'individuazione del futuro gestore delle residenze. L'intervento sulla fabbrica conventuale, ormai in fase avanzata di completamento, fa ampio ricorso all'impiego di tecnologie avanzate e soluzioni reversibili, da cui discende l'allestimento di moderne aree funzionali (servizi culturali, didattici e ricreativi) che saranno aperte al pubblico ed integrate con le unità residenziali localizzate ai piani superiori.

### **Gli insegnamenti**

Resta più complessa la valutazione degli esiti sul piano della capacità del progetto di costituire un tassello di una strategia articolata di innovazione dell'offerta abitativa in termini di qualità dei servizi, capacità inclusiva e creazione nuova residenzialità attiva: oltre ad essere saltata la realizzazione delle unità in social housing per i limiti di capacità finanziaria dell'amministrazione locale, il modello

---

21 Iuav è Università nella cui principale vocazione rientra l'attività di progettazione e al momento della stipula del Protocollo di Intesa con il Comune si rende disponibile a provvedere direttamente e per tramite delle proprie articolazioni organizzative alla progettazione degli interventi. In particolare tramite ISP "Iuav studi e progetti" società di servizi di ingegneria e progettazione che intendono caratterizzarsi per il livello di ricerca e sperimentazione resa possibile dalla presenza e dal coordinamento dei docenti dell'ateneo.

22 A fronte di un costo complessivo stimato intorno ai 22ML di euro, la Fondazione Iuav ha ottenuto circa 18 ML di euro di co-finanziamento così ripartiti: 13,5 ML dal Miur; 2,5 ML dalla Regione Veneto; 1 ML dalla Fondazione di Venezia per le attività di progettazione. I restanti 5 ML rappresentano la quota di fabbisogno finanziario verso la quale la Fondazione Iuav è ricorsa ad indebitamento diretto tramite mutuo. A fronte di un ulteriore decreto ministeriale di rifinanziamento della legge 388/2000 la Fondazione Iuav ha inoltre deciso di concorrere nel 2011 all'assegnazione di ulteriori risorse, ciò per consentire, trascorso il tempo necessario alla selezione e alla conseguente assegnazione dei contributi, di estinguere anticipatamente il mutuo contratto.

gestionale prefigurato rivolto esclusivamente alla residenzialità studentesca ed universitaria risulta difficilmente replicabile in assenza di quote consistenti di risorse pubbliche a ciò dedicate, e sottoposto ad una pressione costante da parte del mercato legato turismo del centro storico.

Link utili:

[www.immobiliareveneziana.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=78](http://www.immobiliareveneziana.it/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=78)



## 5. Non alienare il patrimonio pubblico

### *Orientamenti*

Il dibattito corrente sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico è inquinato dal pregiudizio che quel patrimonio sia una “gallina dalle uova d’oro”, capace di ridurre in breve tempo il debito dello Stato con una massiccia immissione di beni sul mercato. Il pregiudizio è del tutto infondato, perché l’esperienza condotta negli anni recenti dimostra inequivocabilmente che solo una minima porzione del patrimonio pubblico è immediatamente alienabile. Le ragioni sono molte e in parte sono state anticipate dai capitoli precedenti del nostro documento. Nemmeno in condizioni di normalità il mercato immobiliare italiano, oggi in grave crisi, sarebbe in grado di assorbire uno stock del valore ipotizzato di alcuni miliardi<sup>23</sup>. L’offerta pubblica sarebbe talmente inflazionata da rendere incerta qualsiasi stima del suo valore di mercato<sup>24</sup>. L’alienazione di ciascun bene immobile presuppone una ricognizione il più possibile analitica del mercato di riferimento con procedure che non è possibile standardizzare né accelerare oltre un certo limite; lo stato di fatto e di diritto degli immobili pubblici, quand’anche sia conosciuto a sufficienza, è generalmente lontano dalle esigenze degli investitori privati, né può essere adeguato senza il concorso e la cooperazione di più soggetti istituzionali, ciascuno dei quali è il portatore di competenze indispensabili e di giudizi autonomi<sup>25</sup>. Il pregiudizio è infine dannoso, perché impedisce di riconoscere, di accrescere e di sfruttare le reali potenzialità del patrimonio pubblico, anche di tipo reddituale, ai fini di una ripresa non effimera dello sviluppo del paese.

Non proponiamo di issare standardi a favore o contro la vendita degli immobili pubblici. La vendita dei beni disponibili è legittima e sensata in alcune circostanze, tuttavia sarebbe sbagliato praticarla in modo indiscriminato come se fosse a priori la soluzione gestionale più remunerativa e più vicina all’interesse generale. Talvolta loro malgrado,

---

23 Nell’ottobre 1012 il ministro dell’Economia Vittorio Grilli dichiarava al Senato che lo Stato può procedere in tempi rapidi alla dismissione di beni immobili per 3-5 miliardi di euro, ma che l’obiettivo del governo era quello di attivare un programma pluriennale di valorizzazioni e vendite che, a regime, assicurasse risorse per 15-20 miliardi annui.

24 È cresciuta nel tempo l’aspettativa di immettere nel mercato dell’affitto spazi pubblici a canoni sovrastimati, con effetti perversi. È questo il caso di spazi situati in ambiti urbani remoti o comunque poco accessibili, o degli spazi ai piani terra dislocati in quartieri pubblici in cui non esiste alcuna domanda da parte di imprenditori del commercio.

25 Nella polarizzazione tra stato e mercato sfuma fino quasi a scomparire la percezione dei diversi “pubblici” che sono in campo nell’arena in cui si determinano le sorti del patrimonio immobiliare pubblico.

governi nazionali e locali ricercano nel termine del mandato elettorale il riscatto di situazioni debitorie o di forti criticità del bilancio.

Prendendo atto che la vendita all'ingrosso del patrimonio pubblico è una politica *impossibile*, perciò priva di effetti rilevanti sul debito pubblico, si sgombra il campo da una serie di equivoci e di retoriche che occultano la perdurante assenza di una strategia gestionale, di decisioni sull'uso che intendiamo fare del patrimonio e sui vantaggi che intendiamo ricavarne.

Vendere il patrimonio pubblico è di rado la soluzione migliore per lo Stato e per gli Enti locali che, in quanto istituzioni permanenti, sono vocati a una gestione patrimoniale di lungo periodo. I beni immobili che essi posseggono svolgono una serie di funzioni insostituibili: 1) sono un presidio del territorio, in quanto condizioni per la stabilità e la capillarità dei servizi forniti alla cittadinanza e al sistema delle imprese; 2) sono un fattore di organizzazione del mercato immobiliare, in quanto contribuiscono a proteggere la domanda non solvibile; 3) sono testimonianza e memoria culturale della nazione; 4) sono una garanzia ipotecaria e infine 5) possono costituire una fonte di reddito se gestiti efficacemente oppure sostituire altre forme di spesa sociale<sup>26</sup>.

Noi proponiamo che qualsiasi ipotesi di alienazione passi attraverso l'attenta ponderazione della sussistenza di un interesse pubblico alla conservazione del bene, per utilizzarlo a vantaggio della collettività. La dismissione dovrebbe essere considerata la soluzione opportuna solo dopo avere valutato tutte le altre alternative possibili. Gli atti amministrativi coi quali si dispone dei beni pubblici dovrebbero sempre argomentare le ragioni della scelta e considerare tutte le soluzioni alternative all'alienazione.

La strategia gestionale che auspichiamo opta decisamente per l'intervento sistematico di lungo periodo anziché per l'intervento puntuale e rapsodico. L'alienazione di singoli cespiti appetibili dal mercato limita fortemente gli effetti sistemici di sviluppo alla scala locale e impoverisce il valore cumulativo del portafoglio pubblico. Diversamente, una gestione rivolta a selezionare di volta in volta forme sinergiche di valorizzazione in relazione alla tipologia dei beni e dei contesti in cui essi risiedono, nonché alle finalità d'interesse generale perseguite, può generare risorse da investire a beneficio della collettività.

Dovrebbe essere ovvio che alienare un bene senza averlo preventivamente valorizzato equivale alla svendita di quel bene, ammesso che si riesca a

---

<sup>26</sup> La messa a disposizione di spazi pubblici in comodato d'uso gratuito o con canoni molto contenuti costituisce una forma di sostegno a soggetti del terzo settore/imprese sociali che per definizione sono privi di un capitale iniziale da investire per l'acquisizione di uno spazio in cui esercitare la propria attività e/o che faticherebbero a sostenere i canoni di mercato.

individuare un compratore. Questo genere di consapevolezza ci sembra che sia maturato presso alcune agenzie statali e presso gli enti locali più virtuosi, ma nella pubblica amministrazione italiana è ancora presente, a detta di molti, un deficit di capacità gestionali che porta talora a preferire alcuni tipi di azioni semplicemente perché ritenute più semplici da eseguire oppure perché sperimentate nel passato.

La valorizzazione copre tuttavia un ventaglio ampio di azioni, non necessariamente propedeutiche alla vendita, che comprende la razionalizzazione degli spazi e la ricerca del loro migliore utilizzo, la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici, l'efficientamento energetico, la rinegoziazione dei canoni locativi, il cambio di destinazione urbanistica, l'esecuzione di opere di urbanizzazione, la bonifica dei suoli contaminati e via elencando.

Una parte non secondaria di queste azioni, anche quando riguardino i beni del demanio statale, chiama in causa le competenze in materia di governo del territorio affidate agli enti locali, in modo particolare ai Comuni dove i beni risiedono. Dapprima la normativa sul programma unitario di valorizzazione, poi quella sul federalismo demaniale, incentivano la cooperazione tra lo Stato e gli enti locali riconoscendo nella pianificazione urbanistica una leva essenziale della valorizzazione. Se e quando un immobile è destinato all'alienazione, ci sembra scontato sottolineare che la domanda e il valore di quel bene dipendono dalle attività che in esso si potranno svolgere. Se alla definizione di queste attività non si può giungere *prima* delle procedure di alienazione, per l'assenza di un accordo tra lo Stato proprietario del bene ed il Comune gestore del territorio, oppure vi si giunge in tempi così lunghi da essere inaccettabili per qualsiasi investitore privato, non vi è dubbio che le probabilità di successo dell'alienazione si riducano drasticamente. A maggior ragione viene da domandarsi se sia sempre preferibile, nei piani urbanistici, assegnare gli usi meno remunerativi ai suoli di proprietà pubblica<sup>27</sup>, quando è possibile recuperare dai suoli di proprietà privata lo standard necessario, ad esempio mediante il procedimento perequativo che oggi diverse leggi urbanistiche regionali disciplinano e che numerosi pronunciamenti giurisprudenziali hanno legittimato.

La valorizzazione degli immobili pubblici è per sua stessa natura un gioco cooperativo che implica la partecipazione di molteplici attori pubblici e di

---

27 "Solo nel periodo più recente si sta cominciando a capire che non c'è ragione di penalizzare i propri beni nelle scelte di governo del territorio. Purtroppo le cose non stanno ancora andando in questo senso, da una parte è ancora molto profondo il convincimento che l'amministrazione pubblica non debba fare l'imprenditore, che è un convincimento corretto se si ritiene che essa non debba fare lo speculatore nel senso italiano del termine, però deve fare in modo che i propri beni siano una risorsa autentica: se possiedo una risorsa, non è naturale che io penalizzi proprio la mia risorsa. Almeno la metto al pari delle altre (Giovanni Verga, ex Assessore all'Urbanistica del Comune di Milano).

molteplici attori privati, siano questi orientati al profitto, portatori di competenze professionali, oppure interessati all'uso diretto di un immobile. L'interazione tra questi attori, che perseguono finalità differenti e non di rado conflittuali, può essere agevolata da un uso strategico della pianificazione urbanistica per dare impulso a progetti di scala territoriale. È il territorio la sola dimensione nella quale i conflitti tra usi alternativi dello spazio possono essere mediati e avviati a soluzione. Per questa ragione noi riteniamo importante legare la strategia di gestione del patrimonio immobiliare pubblico, oggetto di questo documento, alla riforma del sistema di pianificazione italiano, ormai ridotto a un mosaico incomprensibile di ordinamenti regionali sul quale si abbattono provvedimenti derogatori di ogni sorta. In ambo i casi la *ratio* non può che essere l'abbandono dello stile di governo emergenziale, divenuto col passare del tempo e in modo paradossale una prassi ordinaria, per costruire invece un impianto di governo lungimirante, perseverante, rendicontabile e, dunque, meglio controllabile da parte dei cittadini e dei portatori di interessi legittimi.

Un intervento sistematico e di lungo periodo sul patrimonio pubblico, in alternativa alla frettolosa alienazione, riconosce anzitutto in quel patrimonio una risorsa da utilizzare e non un fardello costoso e improduttivo. Lo stato di abbandono, dismissione e inaccessibilità di un bene pubblico è un oltraggio morale poiché nega la stessa sua ragion d'essere. L'utilizzo del bene in una forma che sia il più possibile appropriata alle sue caratteristiche è un obiettivo anteriore e prevalente rispetto alle modalità della disposizione.

Se e quando gli immobili pubblici non sono strumentali ai fini istituzionali delle amministrazioni pubbliche, le forme concessorie e locative previste dalla normativa vigente, andate moltiplicandosi negli ultimi quindici anni, consentono di ricercare combinazioni efficienti tra garanzia di utilizzo del bene, reperimento di risorse per la riqualificazione e gestione, soddisfacimento di bisogni collettivi e individuali, materiali e simbolici, dei quali non è il mercato a farsi interamente carico<sup>28</sup>. Tanto più ciò è vero negli ambienti urbani disagiati dove, non di rado, un patrimonio pubblico in condizioni di sottoutilizzo potrebbe essere affidato agli attori che promuovono attività di integrazione sociale e di sviluppo locale anziché restare desolatamente vuoto. Lo stesso può dirsi del patrimonio residenziale che, pure a fronte della domanda in forte crescita, è sfitto in misura non irrilevante per i costi elevati della manutenzione. Questi costi

---

28 "Un bene comunale, che viene utilizzato per realizzare un servizio, viene rilevato dal privato che mette le risorse, gestito per un certo numero di anni e restituito al termine del periodo di concessione. Questo funziona molto bene, quando ero Sindaco a Piacenza abbiamo avuto con il meccanismo della concessione e gestione realizzazioni di ogni tipo: dall'asilo nido al forno crematorio, passando attraverso i parcheggi, il parco enogastronomico, la piscina" (Roberto Reggi, Fondazione Patrimonio Comune).



sono maggiori dove si è praticata la vendita parziale degli alloggi, pur senza dimenticare che la vendita del patrimonio residenziale in quartieri un tempo periferici è stata anche un trasferimento di rendita urbana a quei ceti sociali che sono stati in grado di pagare allo Stato un prezzo di riscatto modesto.

La concessione pluridecennale a fronte di un progetto credibile di valorizzazione, la costituzione di diritti di superficie<sup>29</sup> come di altri diritti reali, il conferimento in un fondo immobiliare, la permuta, la locazione, il comodato d'uso e altro ancora sono atti dispositivi in parte reversibili attraverso cui il proprietario pubblico può perseguire un ventaglio di scopi: ottenere una redditività patrimoniale dignitosa; recuperare la funzionalità di un bene altrimenti inutilizzato; ottimizzare la distribuzione territoriale di sedi e presidi istituzionali; dare spazio ad attività di animazione territoriale senza fini di lucro; fare insomma l'interesse di una collettività che ha diritto a uno spazio ospitale, che non sia continuamente oggetto di competizione economica, da usare insieme con altri, che costruisca e tramandi un'immagine forte, riconoscibile ed emotivamente connotata del nostro territorio.

---

<sup>29</sup> “Si sta lavorando anche sul tema del diritto di superficie, applicato agli immobili appartenenti al patrimonio culturale, un tema che favorirebbe la bancabilità di iniziative di sviluppo degli immobili pubblici. Oggi una concessione su un bene demaniale, dal punto di vista delle garanzie bancarie e, dunque, della bancabilità stessa dell'iniziativa economica sottostante, risulta molto debole. Su una concessione demaniale, tanto per intendersi, non è possibile accendere un'ipoteca. Viceversa il diritto di superficie è un diritto reale vero e proprio” (Aldo Patruno, Agenzia del demanio).

**Riuso dell'ex Ospedale psichiatrico Paolo Pini a Milano**



**La vicenda**

Le mura di cinta dell'ex ospedale psichiatrico Paolo Pini a Milano perimetrano un'area di circa 270 mila metri quadrati interamente di proprietà pubblica situata ai confini settentrionali della città di Milano, adiacente ad un antico nucleo storico - Affori - e ad un grande quartiere popolare - Comasina - realizzato negli anni '50. Un insediamento, articolato in trenta padiglioni simmetricamente distribuiti in un parco e costruiti a partire dagli anni '20, che troviamo diffusamente replicato nei manicomi realizzati all'inizio del secolo scorso in Italia e in molte città europee. Un'apertura principale e monumentale presso la quale avevano sede gli uffici di accettazione e l'amministrazione introduce ad una sequenza di padiglioni residenziali. Altri edifici erano destinati a funzioni complementari: la mensa, le cucine, la fattoria e gli orti, un laboratorio di falegnameria, una chiesa, la camera mortuaria.

La chiusura del manicomio in attuazione della Legge Basaglia (n. 180/1978) e la separazione in comparti produce la fine del governo comune dell'area e si afferma un regime di rapporti bilaterali fra gli enti proprietari (ad oggi: Azienda Sanitaria e due diverse Aziende ospedaliere). L'amministrazione comunale non risulta titolare di alcuna proprietà e per questo nel corso del tempo si sottrae a qualsiasi ruolo di regia o di presenza attiva nell'orientare il destino dell'area. Una lenta trasformazione del patrimonio immobiliare si dispiega per mezzo di trasformazioni incrementali di piccola scala messe in atto sia dalle amministrazioni sia dai progetti sociali. La distrazione delle istituzioni proprietarie è una sorta di basso continuo che dopo la chiusura del manicomio segna l'introduzione di nuove funzioni socio-sanitarie secondo una trasformazione che avanza per una sorta di saturazione progressiva. Marcatamente diversa è la filosofia progettuale di Olinda, una cooperativa di tipo B, che è invece una strategia proattiva, che mette in gioco una concezione di impresa sociale che intraprende progetti di welfare in campo culturale e che proprio sul diverso uso dello spazio fanno leva.

### **Gli esiti**

Il riuso dell'ex ospedale psichiatrico è oggi per lo più concluso. La quasi totalità dei fabbricati che la chiusura dell'ospedale psichiatrico ha liberato sono oggi diversamente utilizzati. Un circolo ricreativo, un museo d'arte, una chiesa di rito copto e un centro di accoglienza per senza fissa dimora sono dislocati nel parco.

Una serie di strutture pubbliche offrono servizi in campo sanitario, sportelli e ambulatori, un hospice per malati terminali e comunità residenziali assistite. Insieme a queste funzioni: un teatro che gode di fama crescente, un ristorante slow food ed un ostello assai apprezzato sono gestiti da una cooperativa, Olinda, che impiega per il 50% di personale svantaggiato in progetti di economia ed inclusione sociale. Il grande parco alberato è sede di manifestazioni pubbliche di grande rilievo e di un festival che in estate rappresenta uno degli eventi di punta della città. Gli orti, nel manicomio parte del ciclo di attività circolari e concluse che si svolgevano entro le mura e al servizio degli internati, sono oggi luogo dell'attività di un'associazione che coinvolge, nella coltivazione di aromi e di un numero crescente di orti comunitari, gli abitanti dei quartieri circostanti.

Sono queste le attività che contraddistinguono l'area dell'ex Paolo Pini come luogo di eccellenza, in cui una costellazione di diverse attività produce effetti urbani alla periferia della città, in un sito che è stato tra i principali emblemi della segregazione nella città del novecento. Le strutture e i servizi più ordinari costituiscono nell'insieme un sistema di rilievo locale per gli abitanti del nord Milano. L'elevata qualità ambientale di uno spazio verde che ha pochi paragoni in una città densamente urbanizzata si combina con un sistema integrato di servizi - la cultura, il cibo, l'accoglienza, il lavoro - che ha rilievo metropolitano.

### **Gli insegnamenti**

Il caso mette in evidenza la rilevanza di una dimensione di valorizzazione sociale degli immobili tanto più laddove la valorizzazione economica è poco probabile e di scarso rilievo in termini di benefici all'intorno.

Riuso e valorizzazione delle proprietà immobiliari pubbliche emergono come esito di pratiche e funzioni che si sono andate stratificando in modo autonomo cogliendo l'occasione di una fase turbolenta di trasformazione del welfare e della disponibilità di beni immobili inutilizzati. Il vincolo urbanistico che nel corso del tempo ha confermato una destinazione a servizi alla persona, ha certamente giocato un peso assai rilevante nell'inibire possibili ipotesi di cessione e/o valorizzazione e nel definire condizioni emblematiche che mettono in rilievo un nesso tra disponibilità di un patrimonio immobiliare pubblico e produzione di politiche sociali e welfare in tempi di crisi.

Nello specifico, la filosofia di azione della cooperativa Olinda mette in rilievo come la disponibilità di uno spazio possa costituire una misura straordinaria di finanziamento pubblico (corrente) per molti soggetti ed imprese sociali impegnate nella produzione di servizi di welfare ma privi di un capitale iniziale; altre fonti e canali di finanziamento vengono fatti convergere in modo incrementale per poter riattare, trasformare lo spazio e farlo corrispondere all'attività. È il caso, ad esempio, di finanziamenti per l'inclusione sociale che vengono impegnati per realizzare il progetto di allestimento del bancone del bar, sotto la supervisione di un noto designer, e per convertire l'ex obitorio in ristorante, o dei finanziamenti destinati alla formazione professionale che vengono impiegati per formare muratori e al contempo per ripristinare e mettere a norma la struttura dell'ex convitto che diventa ostello. È in questo spirito d'intrapresa che Olinda articola in

modo incrementale il proprio profilo di impresa sociale e la ri-significazione, nonché valorizzazione, del luogo.

Link utili:  
[www.olinda.org](http://www.olinda.org)

**Decostruzione dell'edilizia residenziale pubblica di Tor Bella Monaca a Roma**



**La vicenda**

Il caso del quartiere di Tor Bella Monaca è legato all'omonimo Piano di Zona (PdZ), il ventiduesimo in attuazione del primo Piano di Edilizia Economica e Popolare di Roma (legge 167/62), che copre una vasta superficie di 188 ettari. Tale PdZ si trova nell'attuale Municipio VI, tra la Casilina e la Prenestina, oltre il Grande raccordo anulare, prossimo all'Università di Tor Vergata. Ottenuta la delibera comunale di concessione edilizia nel luglio 1980, in tre anni il Consorzio di Tor Bella Monaca ha costruito più di 3300 alloggi comunali, 13 scuole di vario livello e infrastrutture per il carico urbanistico preventivato di 30 mila abitanti. Per la sua costruzione si è fatto ricorso alla prefabbricazione; la varietà tipologica si è prodotta attraverso la composizione di varia edilizia intensiva (torri, stecche, edifici in linea con corti aperte) disposta su una vasta superficie fondiaria in un rapporto tra costruito e spazio aperto molto diversificato; la cura del verde è in alcuni casi notevole, in altri manca di definizione: sono le aree dei servizi mai realizzati. Come per gli altri insediamenti residenziali pubblici della città, Tor Bella Monaca ha faticosamente gestito nel tempo le difficoltà legate ad un alto tasso di disagio sociale, sollecitando i propri presidi scolastici, sociali e sanitari ad un grande e particolare lavoro. Il quartiere negli anni si è aperto anche all'attraversamento di strutture associative, religiose e non, di centri sociali e di numerose organizzazioni di abitanti che si sono affiancate alle insufficienti e stressate strutture pubbliche esistenti, supportandole in maniera corposa.

Nonostante questo sforzo, i problemi legati alla concentrazione del disagio sembrano costituirsi come stigma indelebile derivante, sembra, proprio dal contesto urbano in cui insistono, ghetto sempre degno della cronaca nera. In assenza di un investimento adeguato da parte pubblica, i problemi si sono radicalizzati. Anzi, i continui tagli di questi ultimi anni ai servizi sociali di Roma Capitale, ispirati dal più generale clima di austerità, hanno prodotto ulteriore

danno.

Alcuni tentativi verso una riqualificazione urbana che utilizzasse strumenti sensibili al contesto sociale e ambientale sono agiti verso la fine degli anni '90: il programma Urban Italia "La città muove le Torri" e il Programma di recupero urbano (PRU) Tor Bella Monaca (art. 11 legge 493/93), non del tutto attuati, ma dagli esiti interessanti. A questi importanti strumenti si aggiungano le varianti al PdZ con cui, ad esempio, si è realizzato il Teatro e alcune residenze studentesche della vicina Università. In ultimo, il Programma integrato di riqualificazione urbana (PRINT) promosso attraverso la decisione della giunta Alemanno del 16 febbraio 2011 in cui di fatto, dopo una rapida analisi contestuale, si propongono come variante al PdZ la demolizione dei "comparti residenziali di edilizia pubblica" e la ricostruzione di un diverso tessuto urbano con il supporto dei privati. Supporto che viene sostenuto dal passaggio di proprietà: il suolo, liberato dall'edilizia attuale e del tutto ridisegnato, sarebbe in gran parte occupato dall'edilizia privata.

A parte la grave e irrisolta questione di non aver pensato al coordinamento dei diversi strumenti già presenti sul territorio (laddove ad esempio si demolirebbero luoghi di intervento del PRU) questo PRINT concentra la sua proposta sullo spazio fisico, da demolire, riconfigurare e ricostruire, continuando a sottovalutare le problematiche sociali, che non affronta. La soluzione capitolina, arricchita dal masterplan dell'architetto Leon Krier, consiste nella sostituzione dell'attuale edificato con un tessuto urbano ispirato ai criteri del *new urbanism*. Più volte dalla prima presentazione del progetto nel 2010, appartenente al Progetto strategico Millennium 2010-2020, si è fatto riferimento alle misure e ai rapporti di prossimità del quartiere Garbatella, sebbene tra i due casi ci sia un salto di scala che li rende imparagonabili. Infatti per Tor Bella Monaca, il progetto prevede l'ampliamento delle aree edificate da 77,7 ettari a 96,7 ettari, con un incremento previsto della popolazione, già in forze di circa 28 mila abitanti, di altri 16 mila per un totale di 44 mila abitanti. Nella descrizione del progetto si nominano le aree investite dal nuovo tessuto edilizio come: «piccole aree libere esterne al quartiere» (Roma Capitale, 2010). Sono le aree di proprietà Vaselli che costituiscono i numerosi ettari mancanti: in cambio, il costruttore parteciperebbe alla costruzione del nuovo quartiere, consumando per lo più le aree pubbliche a standard non realizzati e accumulando nuovo patrimonio immobiliare da vendere.

### **Gli insegnamenti**

Ciò che sembra un'abile contrattazione tra interesse pubblico e privato, capace di restituire alla città il rinnovamento del patrimonio pubblico senza rischio di sfratto per gli abitanti, nasconde il fatto che per la prima volta il patrimonio che viene definitivamente consegnato in mano privata è il suolo pubblico, attraverso una grande operazione di dismissione. Realizzare questa ipotesi significa ottenere la sostituzione edilizia dello stesso numero di case popolari già esistenti - senza alcun incremento di servizi e infrastrutture necessarie a sostenere il carico urbanistico aggravato che non siano già state previste dal piano regolatore vigente - in cambio della perdita definitiva del suolo pubblico, sia dal punto di vista della proprietà, che dal punto di vista del suo uso. Il progetto inoltre, sovrapposto alle preesistenze, comprenderebbe con i suoi perimetri, per demolirli e delocalizzarli altrove, anche quegli spazi che oggi costituiscono riferimenti aggregativi per il quartiere non solo per le funzioni che contengono, ma per le qualità ambientali (per esempio, la pineta, i campi sportivi comunali, le sedi dell'associazionismo). L'impossibilità da

parte pubblica di poter avviare un processo selettivo, cauto, capace di scegliere la migliore delle soluzioni tra recupero, sostituzione e trasformazione dello spazio esistente, sembra parlare di una rimozione, di un desiderio di rinunciare al protagonismo dell'intervento e dell'indirizzo pubblico nell'agire urbano. Con il passaggio alla nuova amministrazione comunale il progetto è stato accantonato, in virtù di una maggiore consapevolezza dell'amministratore pubblico nei processi di trasformazione della città. Rimane però significativo il caso, poiché rappresenta un tentativo, anche molto concreto, di cosa rischi la risorsa più preziosa della città, ovvero il suolo pubblico, se barattato per poco e senza la forza di alcuna strategia complessiva: un principio che potrebbe portare Roma, come ammonisce il nuovo assessore all'urbanistica della città Giovanni Caudo, a demolire e svendere altri 113 quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Link utili:

[www.urbanistica.comune.roma.it/pru-tbm.html](http://www.urbanistica.comune.roma.it/pru-tbm.html)

[www.urbanistica.comune.roma.it/programma-tor-bella-monaca.html](http://www.urbanistica.comune.roma.it/programma-tor-bella-monaca.html)

[www.urbanistica.comune.roma.it/partec-torbellamonaca.html](http://www.urbanistica.comune.roma.it/partec-torbellamonaca.html)

[www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Mun\\_viii\\_2010\\_12\\_17\\_patto\\_alemanno\\_tbm.pdf](http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Mun_viii_2010_12_17_patto_alemanno_tbm.pdf)

[www.risorse-spa.it/it/component/content/article/9-video/98-video-pru-torbellamonaca.html](http://www.risorse-spa.it/it/component/content/article/9-video/98-video-pru-torbellamonaca.html)

[www.inarchlazio.it/TorBellaMonaca.PDF](http://www.inarchlazio.it/TorBellaMonaca.PDF)





## 6. Sintesi programmatica

La sintesi che proponiamo ai nostri lettori procede da una convinzione: i beni immobili pubblici non costituiscono un “patrimonio” finché lo Stato, in tutte le sue articolazioni, non adotti una strategia gestionale coerente, perseverante e lungimirante. Decidere qual essa sia non è nostro compito, benché la comunità scientifica cui apparteniamo — questo documento ne è la riprova — abbia argomenti da avanzare e competenze da impegnare. L’ampiezza e la rilevanza del tema sono pari alla mole del Colosseo che abbiamo riprodotto in copertina. Un ampio dibattito, che parta dal Parlamento e dalle assemblee regionali, dovrebbe impegnare il maggior numero possibile di interlocutori e dar voce ai valori che la nazione attribuisce alla *res publica*.

Nel costruire questo documento abbiamo isolato alcuni orientamenti, che sono il nucleo di una possibile strategia gestionale. Li richiamiamo adesso per connetterli più strettamente all’idea di patrimonio pubblico e di società civile che implicano. Li richiamiamo in ordine inverso sia per dare risalto al costruito strategico sia per mostrare che i nessi logici tra gli orientamenti non dipendono dalla sequenza e costruiscono una combinazione inclusiva e simultanea. Il documento nel suo insieme pone le premesse per un lavoro più approfondito di progettazione e scrittura di vere e proprie linee guida, anche con forme di assistenza permanente da parte delle competenze che sono presenti nel mondo universitario.

57

---

*Non alienare il patrimonio* significa ricercare attivamente i modi e le azioni che mantengano integra nei beni la capacità di assolvere gli scopi ai quali il mercato non provvede adeguatamente. Il patrimonio pubblico è la tangibile testimonianza dell’esistenza di una comunità previdente nei confronti del rischio sociale, economico e ambientale. Impoverire il patrimonio pubblico con una politica di alienazione frettolosa e occasionale è il sintomo di un impoverimento civile. Questo esito potrebbe essere scongiurato iniziando a considerare il patrimonio una risorsa strategica da preservare anziché un fardello. Non ci scoraggia la resistenza a ogni serio sforzo innovatore della gestione patrimoniale: non è una giustificazione per vendere a casaccio, né lo è un’effimera riduzione del rapporto deficit/PIL. Altra cosa, legittima e talvolta opportuna, è la vendita ai privati di beni disponibili, selezionati e valorizzati, dopo aver escluso la sussistenza di un interesse pubblico e la praticabilità di forme concessorie e di partenariato remunerative. Questa via rinuncia al miraggio di alienare il patrimonio per ridurre in breve tempo il debito pubblico.

*Coniugare tutela e sviluppo locale* significa pensare la valorizzazione delle proprietà pubbliche come un mezzo, oltre che come un fine. Se il fine è il solo pareggio di bilancio o il contenimento del debito, stiamo ricorrendo ad armi spuntate. Si tratta di allargare la posta e diversificarla: la

valorizzazione allora non è una strategia efficace di per sé ma lo diventa nella misura in cui è capace di produrre esternalità positive. Quelli che potrebbero apparire come effetti indiretti della valorizzazione, in questa prospettiva, diventano variabili influenti. Così entro una tensione, spesso tragica, tra tutela e sviluppo è necessario sperimentare approcci progettuali avanzati capaci di contemplare: la cura del patrimonio esistente senza ridurlo a monumento puntuale e isolato rispetto al territori cui appartiene; ipotesi di interventi sia materiali che immateriali capaci di prefigurare nuovi usi compatibili tanto attraverso le forme classiche di regolazione urbanistica (destinazioni funzionali) quanto attraverso dispositivi di incentivo e di vincolo entro gli accordi di concessione e gestione dei beni (destinatari, ricadute occupazionali attese, azioni di monitoraggio); il riconoscimento e il coinvolgimento pieno degli enti locali in processi di valorizzazione che intercettino reali vocazioni territoriali.

*Consolidare il quadro normativo* significa mettere alla prova il sistema delle regole vigenti, sospendendo la ricerca compulsiva di nuovi provvedimenti e dispositivi inediti, istituiti nel migliore dei casi nella convinzione di stare al passo con mutamenti in atto o, altrimenti, nel tentativo di interpretare le diverse strategie di governo che si sono succedute nel corso degli ultimi anni. Apprendere dall'esperienza è quanto mai urgente. Sedimentare buone e cattive pratiche per disegnare alla luce di evidenze empiriche, con cognizione di causa, integrazioni e aggiustamenti del quadro normativo: sono queste condizioni necessarie (anche se forse non sufficienti) per rendere il più attuale e pertinente possibile l'insieme delle regole che governerà il trattamento dei beni immobili pubblici. La sfida dell'apprendimento coinvolge anzitutto le istituzioni pubbliche, nazionali e locali, nella messa a punto di responsabilità e competenze chiaramente definite che riducano contese e inerzie sulla titolarità dei progetti e delle azioni da intraprendere (dai sistemi di censimento alle forme di concessione), garantendo un rapporto ben temperato tra ragioni municipali e razionalità centrali e una mediazione efficace e pertinente tra interesse generale e attese particolari. Gli operatori privati, a fronte di una fase critica del mercato urbano, potranno attendersi politiche e incentivi volti a collocare le operazioni di valorizzazione entro uno scenario (selettivo) di strategie territoriali di iniziativa pubblica, ma saranno a loro volta tenuti a prendere atto che effetti di valorizzazione economica degli immobili si danno oggi solo congiuntamente a un insieme più articolato di interventi e di investimenti (non solo pubblici) che chiamano in causa la dimensione urbanistica, le implicazioni sociali e ambientali delle nuove operazioni di trasformazione.

*Conoscere il patrimonio pubblico* significa essere nelle condizioni di progettare il futuro a ragion veduta; significa poter compiere 'una valutazione di insieme ordinando su criteri di rilevanza e di urgenza i diversi interventi in una dimensione di medio-lungo periodo' come sostiene

Cammelli; significa poter socializzare l'entità e il valore del patrimonio stesso entro arene di dibattito pubblico che da un lato mettano più radicalmente a tema l'incongruenza finora considerata pressoché intrattabile tra valori inventariali e valori reali e dall'altro sollevino attenzione e interesse più diffuso entro la società civile. Un sistema di monitoraggio e gestione del patrimonio, condiviso e legittimato da soggetti che ne sono a vario titolo responsabili, innescherebbe forme di cura e valorizzazione più efficaci e diffonderebbe maggiore sensibilità e interesse per i beni culturali, architettonici, ambientali e paesistici che oggi animano invece gruppi ristretti di cittadini. Nella prospettiva di catalogare beni immobili pubblici da mettere in valore, il programma Valore Paese, che vede confederate diverse istituzioni centrali, sta operando in una direzione promettente, combinando dati quantitativi a informazioni contestuali sia territoriali che amministrative. Ma si tratta di un'operazione parziale che richiederebbe di essere estesa, opportunamente declinata anche su quei tipi di beni immobili pubblici che sono meno vocati a concessioni e cessioni, e combinata infine con esplorazioni progettuali anche attraverso la collaborazione con le università locali e le società scientifiche.

Ci preoccupa che l'incuria degli immobili pubblici da parte delle istituzioni sia il riflesso di una società civile disaffezionata, poco sensibile al degrado più complessivo della vita pubblica. Una riflessione strategica deve tenere in conto il deficit di attenzione dei cittadini avviando percorsi di vera e propria riappropriazione materiale e simbolica dei beni attraverso l'uso e la libera fruizione. L'appello in difesa del patrimonio suscita scarso interesse nelle persone, scrive Anna Detheridge, 'perché non accende alcuna immaginazione, non si collega ad alcun vissuto che le coinvolga'. Aprano i cancelli che chiudono monumenti, siti archeologici, caserme inutilizzate, bacini portuali, ogni genere di beni sottratti per decenni anche alla innocua percezione visiva, e si favoriscano tutte le forme di fruizione collettiva compatibili con la sicurezza delle persone e delle cose.

In questo senso e in termini più generali, è la categoria di pubblico che andrebbe sottratta alla dicotomia pubblico/privato e affidata alla triangolazione tra pubblico, privato e comune, orientandoci verso quello che Rodotà chiama uno spazio di comunanza tra individuo e Stato. Questo va fatto resistendo però alla tentazione di concepire il 'comune' come una polarità che trascende e che supera le altre due. Occorre invece considerare la triangolazione di pubblico, privato e comune facendo in modo che la rilevanza cruciale del pubblico non si annulli nella mistica indifferenziata dei beni comuni e nelle retoriche della sussidiarietà; è infatti determinante nella triangolazione la permanente importanza di uno Stato capace di interventi regolativi, e anche di azioni dirette e incisive per favorire crescita e sviluppo.

Ancora non disponiamo tuttavia di una esperienza soddisfacente di ridisegno istituzionale che permetta di passare da un sistema duale e dicotomico (pubblico/privato) alla triangolazione di cui abbiamo detto, che consenta alle comunità di essere riscoperte, coinvolte e valorizzate. Questo può avvenire se evitiamo, specialmente in una situazione di crisi, che il patrimonio pubblico sia considerato una mera risorsa economica e non un legante culturale e sociale: “sapiens nihil magis suum iudicat quam cuius illi cum humano genere consortium est” (Seneca, Ep. ad Luc., 8, 73).

## Elenco delle persone intervistate

Paola Casavola e Oriana Cuccu	Ministero Coesione Territoriale Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione Unità valutazione investimenti pubblici	Roma, 9 luglio 2013
Aldo Patruno	Agenzia del Demanio, Direzione centrale strategie, progetti di valorizzazione e partecipazioni, sviluppo progetti di valorizzazione	Roma, 11 luglio 2013
Roberto Reggi	Fondazione Patrimonio Comune Presidente	Milano, 24 luglio 2013
Guglielmo Pelliccioli	Il quotidiano immobiliare Direttore	Milano, 29 luglio 2013
Giovanni Verga	Ex assessore regionale e comunale all'urbanistica e alla casa (Lombardia), ora Assoimmobiliare	Milano, 6 settembre 2013
Antonio Intiglietta	Ge.Fi, Gestione Fiere Spa EIRE (expo italia real estate)  Presidente	Milano, 9 settembre 2013
Luca Dondi	Nomisma Direttore generale	Milano, 10 settembre 2013
Donata Salghetti Drioli	Invitalia Project Manager	Roma, 7 ottobre 2013
Michele Lorusso	Fondazione Patrimonio Comune Direttore operativo	Roma, 4 ottobre 2013
Gloria Cerliani	Fondazione Patrimonio Comune Project Manager	Roma, 4 ottobre 2013
Tiziana Mazzarocchi	Cassa Depositi e Prestiti	Roma, 15 ottobre 2013

