

Immobili pubblici, beni culturali e sviluppo

Descrizione

Progetti

Nel corso degli ultimi quindici anni sono state molteplici le iniziative dei governi italiani per valorizzare beni e aree statali sottoutilizzati e quindi generare attivi per il bilancio pubblico. In molte occasioni e in particolar modo per gli immobili di valore storico ed artistico, le misure adottate hanno incontrato significativi contrasti istituzionali e dell'opinione pubblica, subendo rapide trasformazioni e bruschi arresti (si pensi ad esempio alla Patrimonio Spa). Le iniziative che sembrano aver avuto maggior grado di legittimazione e maggiore potenziale sono quelle che hanno proposto di combinare l'intervento del settore privato nella valorizzazione degli immobili con l'avvio di più ampi processi di sviluppo socioeconomico locale e di rigenerazione urbana.

Tra le proposte integrate di valorizzazione e pianificazione della trasformazione urbana, il ciclo del Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV) ha assunto forme e prospettive assai articolate e sotto certi aspetti disomogenee. Sono infatti iniziative programmatiche che si riferiscono ad insiemi di beni e sistemi urbani, subregionali e regionali molto diversificati, che ambiscono a indurre trasformazioni e impatti differenziati. I PUV non costituiscono un modello virtuoso di riferimento, ma certamente possono essere considerate un laboratorio di progetti e sperimentazioni da cui apprendere per migliorare la programmazione in corso. Ancor più articolato è il quadro del programma Valore Paese dell'Agenzia del Demanio che comprende anche vari Protocolli d'Intesa con enti locali.

Si possono considerare due casi recenti. Nella primavera del 2008 si è chiuso il bando per la presentazione di un progetto per il complesso cinquecentesco di Villa Tolomei a Firenze sulle colline di Marignolle, per il suo recupero, conservazione, gestione e valorizzazione attraverso una concessione cinquantennale. L'interesse storico e paesaggistico del complesso è confermato dal vincolo del Ministero. Nondimeno le caratteristiche dei sette edifici e dei 17 ettari di parco hanno attratto un raggruppamento di imprese private che ha corrisposto con un canone doppio rispetto

alla base d'asta, per trasformare il bene in un albergo di lusso. Dal comunicato stampa dell'Agenzia del Demanio si evince che "il progetto di valorizzazione prevede la ristrutturazione funzionale dell'intero complesso come residenza turistico-ricettiva di alto livello e dotata di tutti i servizi complementari: 40 camere-suites, ristorante, centro benessere, ampi spazi di accoglienza e attesa per gli ospiti e spazi esterni attrezzati."

Nel 2009 è stata concessa la Dogana Vecchia di Molfetta per la trasformazione in un hotel di un immobile nel centro storico affacciato sul porto. Il caso dell'immobile settecentesco della Dogana di oltre tremila mq a Molfetta e della gara di aggiudicazione nel 2009 non è dissimile dal precedente. Per via del valore storico e artistico è sottoposto a vincolo. La localizzazione nel centro storico e l'affaccio sul porto sembrano allo stesso tempo essere un incentivo per gli investitori privati, così come per gli interessi strategici ed urbanistici della amministrazione locale. Infatti il bene costituisce un importante tassello nella programmazione della riqualificazione dell'intera area e in particolare della fascia costiera della città e del centro storico. La Dogana Vecchia srl si è aggiudicata la gara e ha stipulato la concessione il 30 dicembre 2009 per localizzarvi attività turistiche ricettivo di lusso.

Questi sembrano esperimenti avviati. La discussione del quadro nazionale in cui si inscrivono permettono tuttavia di posizionarli, di evidenziare aspetti critici e rischi che la programmazione pubblica sta incontrando. Nelle attuali condizioni politiche e di programmazione la legittimazione non costituisce più un problema nel campo dei beni culturali, ciononostante le nuove proposte (incluso il federalismo nell'alienazione dei beni demaniali) sembrano andare incontro a potenziali rischi. La tutela dei beni culturali potrebbe essere ancora una volta un vincolo capace di vanificare progetti più o meno rischiosi delle amministrazioni locali. L'erogazione di servizi, non solo culturali, potrebbe essere compromessa da una rapida trasformazione degli assetti localizzativi delle amministrazioni in un dato territorio.

Visioni parziali di messa a frutto di immobili (talvolta unicamente sulla base della disponibilità di un genere di beni, come nel caso dei beni del demanio militare) e procedure urbanistiche estremamente semplificate possono da un lato permettere di

mediare velocemente con il settore privato e raggiungere obiettivi di breve periodo, ma allo stesso tempo potrebbero non garantire né l'innescio di processi di sviluppo di medio periodo né un livello adeguato di valorizzazione economica degli immobili stessi. In questo senso, gli effetti potrebbero essere insoddisfacenti non solo per le attese pubbliche di sviluppo territoriale e di reperimento di risorse finanziarie, ma anche per quelle del settore privato che in parte dipendono dalla dotazione infrastrutturale, di servizi e dalla funzionalità e qualità urbana.

Regole

Sembra utile commentare l'evoluzione recente del quadro legislativo e della programmazione nazionale (con particolare attenzione al periodo 2006-2010). Si possono osservare esperienze di programmazione in corso al livello locale nel quadro del programma Valore Paese e notare il raccordo critico tra valorizzazione immobiliare, programmazione culturale e pianificazione urbana nella alienazione degli immobili pubblici. Le potenziali conseguenze della frammentazione e diversificazione delle procedure derivata dal federalismo demaniale sono evidentemente problematiche sia per beni e attività culturali che per lo sviluppo del territorio di cui essi sono parte. Un'analisi delle misure approntate dai governi in questo ambito può essere trovata in Ponzini. Parte delle informazioni possono essere approfondite leggendo l'articolo di Patruno (in corso).

Nel D.L. 351/2001 sono previsti meccanismi di compensazione per gli Enti Locali che cooperano nei processi di valorizzazione degli immobili statali adeguando i propri strumenti urbanistici (fino al 15% del valore del ricavato dall'operazione immobiliare). La successiva estensione della durata massima delle concessioni (estesa a 50 anni) intende consentire più ampi margini di profittabilità per i privati interessati ad immobili non alienabili per via dei vincoli storici, artistici o paesaggistici come notato negli esempi di Firenze e di Molfetta. In questo modo sembra possibile non solo programmare la modificazione delle destinazioni d'uso e di parte della regolazione urbanistica ma anche aumentare le opportunità di intervento di attori privati. Anche su queste basi i PUV consentono di coordinare differenti misure su base regionale e comunale e in questo modo recuperare ai fini della finanza pubblica parte del plusvalore legato alla trasformazione e cambio di destinazione d'uso degli immobili, di programmare nel tempo quali immobili destinare alla valorizzazione definendo priorità

programmatiche anche per il mercato urbano. In linea di principio questo consentirebbe di creare coalizioni multilivello tra attori che condividono obiettivi simili di trasformazione urbana. Mancano tuttavia studi sistematici che ne analizzino e discutano le reali condizioni operative.

Le aggiudicazioni di Villa Tolomei e della Dogana Vecchia rappresentano forse casi eccezionali se confrontati con i dati complessivi di questa stagione di valorizzazione. I Programmi Unitari di Valorizzazione hanno interessato tre Regioni e venti Comuni mentre i Protocolli d'Intesa 5 Regioni e 11 Comuni (in parte sovrapponendosi), per un totale di 138 immobili prevalentemente ex-militari. Di questi, al Giugno 2011, solo 12 sono effettivamente stati alienati o concessi. Si deve notare che per circa 60 beni immobili l'Agenzia del Demanio ha ultimato la valorizzazione urbanistica, ossia ha completato l'iter amministrativo per consentire una stima degli immobili che includa il plusvalore derivante dalla modificazione nella strumentazione urbanistica. In certi casi questi beni sono stati messi a disposizione del settore privato che tuttavia non ha trovato interesse a rispondere ai bandi o alle gare d'asta.

Nel 2011 sono stati avviati dei Tavoli tecnici per coordinare la valorizzazione e altre politiche di sviluppo tra Agenzia del Demanio e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali con specifico riferimento ai contesti regionali interessati come Veneto, Toscana, Liguria, Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Campania. Questo sembra un campo interessante per la ricerca e il dibattito pubblico. Tuttavia il dibattito nazionale sta eludendo problemi significativi. Ciononostante si possono incontrare giudizi netti e posizioni contrapposte che forse si fondano su ideologie che non trovano un riscontro nelle opportunità e nei rischi che i beni culturali italiani incontrano effettivamente.

Sembra prematuro avere e valutazioni di impatto dettagliate e cercare di generalizzare casi di valorizzazione e sviluppo territoriale che evidentemente dipendono da fattori contestuali (localizzazione e qualità degli immobili, disponibilità e competenza degli attori locali pubblici e privati,...). Ciononostante è importante chiedersi in che modo i benefici possono essere distribuiti (non solo in termini finanziari ma anche ad esempio di accessibilità dei luoghi e fruibilità dei valori artistici

e paesaggistici). Sembra evidente che si debba sperimentare in questo campo, ma le vie imboccate negli ultimi quindici anni sembrano aver dato risultati scarsi.

Sulla scorta di altre esperienze si possono immaginare strumenti per generare e catturare valore aggiunto legato a simili processi in cui si destini una quota significativa al reinvestimenti localmente in infrastrutture, servizi pubblici e attività culturali, ma non è chiaro quanto questo possa coesistere con le stringenti necessità di reperimento di risorse per i bilanci pubblici. Certamente il meccanismo di reperimento di risorse per ridurre il debito pubblico non può ragionevolmente fondarsi solo su casi eccezionali come quelli citati. Certamente non sembra facile trovare una via mediana percorribile tra questi obiettivi e quelli di rilanciare lo sviluppo territoriale.

Campi meta