

Il valore oltre il prezzo. Patrimonio pubblico tra equilibrio dei conti e uso collettivo

Gianmarco Apuleo, Annarita Starita

Abstract. La stagione delle politiche di contenimento della spesa e di riequilibrio dei conti pubblici ha riportato al centro dell'attenzione il patrimonio immobiliare delle amministrazioni, visto sempre più come leva per ridurre il debito o reperire risorse aggiuntive. In questo quadro, la “valorizzazione” del bene pubblico rischia di essere letta come sinonimo di dismissione o mera monetizzazione, con l'effetto di oscurare la funzione sociale che tali beni continuano a svolgere a beneficio delle collettività interessate. Il contributo ricostruisce il quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo al piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari e alla concessione di valorizzazione, per evidenziare come la tensione tra vincoli di bilancio e tutela dell'interesse collettivo imponga una lettura funzionale degli istituti. L'analisi mostra che una “buona” valorizzazione non coincide con la massimizzazione del ricavo, ma con la capacità di coniugare sostenibilità economico-finanziaria e rafforzamento della fruizione collettiva, soprattutto nei settori più sensibili (beni culturali, ambiente, demanio marittimo). Particolare attenzione è dedicata alla giurisprudenza contabile sull'uso gratuito di immobili pubblici, che ammette la rinuncia al canone solo quando l'ente dimostri il perseguimento di un interesse pubblico equivalente o superiore a quello economico, in termini di valorizzazione sociale del bene.

Parole chiave: beni pubblici; proprietà pubblica; interesse collettivo;

La questione.

Negli ultimi anni il patrimonio immobiliare pubblico è stato progressivamente reinterpretato come una delle leve principali per fronteggiare i vincoli di finanza pubblica, attraverso politiche di razionalizzazione, dismissione e partnership con il privato. Questa evoluzione ha inciso in profondità sul modo stesso di intendere il bene pubblico: da mera categoria codicistica, definita in base all'appartenenza soggettiva e alla classificazione in demaniali, patrimoniali indisponibili e disponibili, a risorsa funzionale all'attuazione di diritti e interessi di rilievo costituzionale.

La tensione tra esigenze di riequilibrio dei conti e tutela dell'interesse collettivo emerge soprattutto quando il bene immobiliare è, al tempo stesso, portatore di un valore economico e di una funzione sociale: è il caso che si ravvisa nell'ambito di quelli culturali o ambientali, del demanio marittimo, dei compendi immobiliari utilizzati per servizi sociali o culturali. In tali situazioni, parlare di “valorizzazione” significa misurarsi con la domanda se il percorso prescelto rafforzi, o al contrario indebolisca, la fruizione collettiva e la tutela dei valori sottesi al bene.

Proprio in questo crocevia si colloca il problema delle concessioni a titolo gratuito o a

canone simbolico a favore di enti del terzo settore o soggetti no profit: da un lato l'esigenza, sottolineata dalla Corte dei conti, di evitare un depauperamento ingiustificato delle entrate; dall'altro la possibilità che la destinazione sociale dell'immobile realizzi una forma elevata di valorizzazione non misurabile in termini meramente contabili.

Il contesto normativo.

La disciplina codicistica dei beni pubblici continua a ruotare, sul piano testuale, attorno alla tripartizione in demanio, patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile, con regimi differenti quanto a inalienabilità, usucapibilità e modalità di utilizzo, alla luce del combinato disposto degli artt. 822 ss. cc. Tuttavia, già la legislazione di settore e la giurisprudenza hanno progressivamente accentuato la dimensione funzionale del bene, valorizzandone il nesso con l'interesse pubblico perseguito e con i diritti fondamentali coinvolti.

Sul piano più propriamente finanziario, un passaggio chiave è rappresentato dall'art. 58 del d.l. 112/2008, che impone agli enti locali una ricognizione del patrimonio immobiliare non strumentale e la redazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni, con effetti sia contabili sia di programmazione. Tale piano individua i beni suscettibili di dismissione o di diverse forme di valorizzazione, introducendo una logica attiva di gestione del patrimonio rispetto a un modello meramente conservativo.

Accanto alla via della vendita, il legislatore ha sviluppato istituti come la concessione di valorizzazione, che consente di affidare a soggetti privati, per periodi di regola lunghi, la gestione e il recupero di beni pubblici, a fronte dell'obbligo di realizzare interventi di riqualificazione e di assicurare determinate modalità di fruizione. La logica sottesa è quella del partenariato pubblico-privato: il concessionario sostiene l'investimento e ne recupera il costo attraverso lo sfruttamento economico del bene, mentre l'amministrazione mantiene la proprietà e, almeno in teoria, il controllo sugli usi consentiti. La concessione di valorizzazione ex art. 3-bis del d.l. n. 351/2001 è espressamente costruita come strumento di riqualificazione e riconversione di beni immobili pubblici, mediante concessione o locazione a privati, a titolo oneroso, con procedure di evidenza pubblica e per una durata commisurata all'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, comunque non superiore a cinquanta anni.

Secondo la ricostruzione dell'Agenzia del Demanio, la concessione di valorizzazione consente allo Stato di conservare la proprietà del bene, di percepire un canone e di trasferire al concessionario gli oneri di riqualificazione, manutenzione e gestione. L'istituto mira, inoltre, a ridurre i costi improduttivi di custodia e manutenzione e a favorire processi di rigenerazione urbana e sviluppo locale. Nel frattempo, la disciplina speciale dei beni culturali e ambientali, nonché la giurisprudenza in tema di demanio marittimo, ha ribadito il ruolo dei vincoli di destinazione, paesaggistici e culturali come limiti sostanziali alle

operazioni di alienazione o trasformazione delle modalità di utilizzo. La giurisprudenza contabile, a sua volta, ha messo a fuoco i presupposti per l'assegnazione a titolo gratuito di immobili comunali, sottolineando come, in linea di principio, la rinuncia al canone costituisca una scelta eccezionale, ammissibile solo a fronte di una puntuale dimostrazione dell'interesse pubblico perseguito e di un adeguato bilanciamento con le esigenze di equilibrio di bilancio. È in questo intreccio, tra strumenti di finanza pubblica, regimi di tutela e controllo contabile, che si colloca oggi il problema della valorizzazione del bene pubblico.

L'analisi.

Il primo elemento da mettere a fuoco è che “valorizzazione” è nozione polisemica: può indicare tanto la mera massimizzazione del valore di scambio quanto l'aumento del valore d'uso del bene per la collettività. Nel linguaggio delle politiche di bilancio essa è spesso utilizzata come sinonimo di dismissione o come strumento per migliorare saldi e indicatori di finanza pubblica, ma tale riduzione rischia di essere fuorviante quando il bene è intrinsecamente legato all'esercizio di diritti o alla fruizione collettiva di risorse comuni.

Se si assume la prospettiva funzionale, il bene pubblico non è importante solo perché “appartiene” alla pubblica amministrazione, ma perché rende possibile l'esercizio di diritti (si pensi a scuole, ospedali, spazi pubblici), la tutela del paesaggio e dell'ambiente, la conservazione della memoria e dell'identità di una comunità. Da questo punto di vista, sono i parametri costituzionali – artt. 2, 9, 32, 42 Cost. – a orientare la selezione delle modalità di gestione e di valorizzazione, imponendo che l'opzione prescelta non neutralizzi, ma semmai rafforzi, tali funzioni.

In concreto, ciò implica che gli strumenti di gestione attiva del patrimonio – piani delle alienazioni, concessioni di valorizzazione, fondi immobiliari, operazioni di cartolarizzazione – debbano essere progettati e valutati non solo in termini di ritorno economico, ma anche di impatto sulla fruizione collettiva, sulla qualità urbana, sulla coesione sociale. Ad esempio, la concessione di valorizzazione può costituire una soluzione equilibrata se consente di recuperare beni inutilizzati, destinarli a funzioni culturali o sociali, garantire un uso aperto alla cittadinanza, mentre diventa problematica se si traduce in un sostanziale trasferimento di rendite a privati a fronte di una drastica riduzione dell'accessibilità.

La giurisprudenza della Corte dei conti sull'utilizzo gratuito di immobili pubblici ha reso particolarmente evidente questa tensione tra valore economico e funzione sociale. Le sezioni regionali hanno più volte affermato che la concessione in uso gratuito o a canone meramente simbolico di beni del patrimonio disponibile integra, in linea di principio, una gestione non conforme ai criteri di economicità e di corretta amministrazione, poiché priva l'ente di entrate potenzialmente rilevanti e può determinare un pregiudizio per l'equilibrio

dei conti. Tale orientamento ha portato a configurare una vera e propria presunzione di illegittimità della gratuità, superabile solo quando l'amministrazione dimostri che la rinuncia al canone è compensata dal perseguimento di un interesse pubblico specifico, concreto e prevalente rispetto all'interesse economico, e che l'attività svolta dal beneficiario è effettivamente priva di scopo di lucro.

In questa chiave, l'uso gratuito o agevolato non è escluso in quanto tale, ma viene ricondotto a un perimetro rigoroso: occorre una motivazione puntuale sulle ragioni di interesse generale, la verifica della coerenza con gli obiettivi di programmazione dell'ente, la dimostrazione dell'impatto sociale dell'attività insediata nell'immobile. Alcune ricostruzioni sottolineano come, in presenza di attività di rilevanza sociale o culturale svolte da enti del terzo settore, la gratuità possa costituire essa stessa una forma di valorizzazione del bene, in quanto ne accresce il valore d'uso per la collettività e ne previene il degrado, purché siano rispettate le regole di trasparenza, imparzialità e parità di accesso tra i potenziali beneficiari.

L'orientamento contabile più recente invita, in definitiva, a non contrapporre meccanicamente valorizzazione economica e funzione sociale, ma a costruire, caso per caso, un bilanciamento trasparente e controllabile tra mancato introito finanziario e benefici collettivi generati dall'utilizzo sociale del bene. In tale prospettiva, la valorizzazione "buona" è quella che tiene insieme tre dimensioni: sostenibilità economico finanziaria per l'amministrazione, effettivo miglioramento dell'accesso e della qualità della fruizione per i cittadini, rispetto dei vincoli e dei valori di rango superiore che gravano sul bene. Quando uno di questi tre elementi viene sacrificato in modo eccessivo – si pensi alle operazioni che massimizzano il ricavo ma riducono drasticamente lo spazio pubblico, o, all'opposto, alle gestioni che preservano formalmente la destinazione pubblica ma lasciano il bene in stato di abbandono – si può dubitare che si sia realmente in presenza di una valorizzazione coerente con l'interesse collettivo.

Conclusione.

Il patrimonio immobiliare pubblico rappresenta oggi uno snodo decisivo tra politiche di finanza pubblica e qualità dell'amministrazione, perché concentra su di sé sia la pressione dei vincoli di bilancio sia le aspettative di cittadinanza rispetto all'uso degli spazi e delle risorse comuni. La valorizzazione non può essere ridotta a formula eufemistica per indicare dismissioni guidate esclusivamente da esigenze contabili, ma deve essere ricondotta a un criterio sostanziale: è "valorizzato" solo il bene la cui gestione accresce, e non diminuisce, la capacità di soddisfare interessi collettivi e di tutelare i valori costituzionali cui esso è funzionalmente collegato.

La giurisprudenza contabile sull'uso gratuito degli immobili pubblici ribadisce con chiarezza questo punto: la rinuncia al corrispettivo finanziario non è, di per sé, indice di

cattiva amministrazione, ma impone di dimostrare che il bene, attraverso l'attività insediata, produce un valore sociale equivalente o superiore al mancato introito, misurabile in termini di servizi resi, coesione sociale, qualità urbana. Laddove ciò avvenga, la valorizzazione diventa realmente una tecnica di buona amministrazione del bene pubblico; in caso contrario, rischia di tradursi in una perdita di patrimonio comune difficilmente reversibile, a danno non solo dei conti, ma anche della sostanza democratica dello spazio pubblico.

In questa prospettiva, anche la concessione di valorizzazione – quale strumento di partenariato idoneo a coniugare recupero del bene e sostenibilità economico-finanziaria – merita di essere sostenuta e, ove possibile, rafforzata. Tuttavia, il bilanciamento tra valorizzazione economica e funzione pubblica non può prescindere da una considerazione esplicita dello scopo di lucro che connota l'intervento del concessionario. In particolare, laddove l'utilizzo del bene consenta al privato il conseguimento di margini di redditività particolarmente elevati, eccedenti quelli necessari all'equilibrio dell'operazione, appare coerente con i principi di buon andamento e di tutela della finanza pubblica prevedere meccanismi di partecipazione pubblica a tali extra-rendimenti, attraverso canoni variabili, clausole di revenue sharing o altri strumenti analoghi. Ciò al fine di evitare fenomeni di cattura di valore pubblico e di assicurare un equo contemperamento tra l'interesse alla valorizzazione del bene, l'iniziativa economica privata e le esigenze – anch'esse riconducibili all'interesse generale – di equilibrio delle entrate pubbliche.