

Unused Real Estate and Enhancement of Historic Centers: Legislative Instruments and Procedural Ideas

PATRIMONIO EDILIZIO INUTILIZZATO E VALORIZZAZIONE DEI CENTRI STORICI: STRUMENTI NORMATIVI E SPUNTI PROCEDURALI*

Serena Mallamace, Carmela Tramontana

Dipartimento PAU, Università Mediterranea di Reggio Calabria, via Salita Melissari, 89100, Reggio Calabria Italia

serena.mallamace@libero.it; carmen.tramontana@unirc.it

Abstract

The private real estate of historical centers plays a crucial role in development's dynamics, because their efficient utilization contributes to the competitiveness and prosperity of the territory that they belong to. These real estate in state of decay and quite often under contested ownership, represent an impediment to the implementation of dedicated development plans.

The objective of this paper is to contribute to the discussion on the historic centers and to suggest tools and preliminary procedures in support of the local Councils in facing up the problem of the unused private real estate, within a structured enhancement process. Will be used two approaches: one related to legal aspects of the problem, where have been clarified the available legislative instruments, the other which highlights the importance of the assessment process and its contribution in defining instruments used to set up development plans, with specific attention on the feasibility and sustainability of the investments involved in the recovery of these historic areas, eventually with the contribution of private funds.

KEY WORDS: *Unused Real Estate, Historic Centers, Enhancement, Sustainability, Legislative Instruments, Inner Areas.*

1. Introduzione

Il presente contributo mira a definire le possibili procedure propedeutiche che le Amministrazioni locali potrebbero adottare per la programmazione di interventi di valorizzazione del patrimonio edilizio privato abbandonato dei centri storici, in particolare, quelli delle Aree Interne. Ormai è ampiamente condivisa l'importanza del ruolo che le Aree Interne occupano nelle dinamiche di sviluppo sostenibile dei territori [1, 2]: in accordo con questa diffusa presa di coscienza, la valorizzazione delle risorse identitarie costituisce uno degli strumenti capaci di contribuire concretamente alla definizione di una possibile prospettiva di crescita per tali aree particolarmente

svantaggiate. Essendo rimaste fuori dagli impulsi economici degli anni settanta del secolo scorso, custodiscono ancora tali valori, su cui fondare il proprio futuro.

All'interno di queste dinamiche, la valorizzazione dei centri storici si configura come una notevole opportunità grazie alla loro valenza, malgrado i notevoli rimaneggiamenti subiti nel tempo, prima del loro abbandono definitivo [3]. Lo spopolamento che è derivato dalle difficoltà economiche ha causato, via via nel tempo, la condizione di degrado fisico in cui versa la maggior parte dei nuclei antichi, costituiti perlopiù da edilizia residenziale minore - espressione di un'identità culturale specifica - che ad oggi risulta essere inutilizzata e destinata a scomparire. Una delle difficoltà maggiori che viene riscontrata dalle

* Il documento nella sua interezza è frutto del lavoro congiunto dei due autori: i prgg. 1 e 6 sono da attribuire a S. Mallamace e C. Tramontana, il prg. 2 è da attribuire a S. Mallamace, i prgg. 3, 4, 5 sono da attribuire a C. Tramontana.

Amministrazioni comunali nella definizione ed attuazione di piani di valorizzazione per tali centri è quella dell'effettiva realizzazione di piani di recupero sistematici, atti a mettere in valore il paesaggio culturale disegnato sui territori [4]. Spesso, gli edifici come anche gli appezzamenti di terreno in stato di abbandono sono di appartenenza privata. Inoltre, nella maggior parte dei casi, questi immobili appartengono a privati residenti all'estero o in altre regioni d'Italia, i quali non hanno, probabilmente, più interesse a investire su di essi.

Ancora, si tratta spesso di immobili e terreni che versano in situazioni proprietarie complesse, tali da compromettere non poco l'implementazione di programmi integrati di valorizzazione basati sulle risorse endogene di cui il patrimonio edilizio storico fa parte.

I beni immobili, in generale, svolgono un ruolo cruciale, poiché il loro impiego efficiente è funzionale alla competitività dei territori a cui appartengono, in quanto potrebbero avere come destinazione d'uso la sede di imprese trainanti lo sviluppo locale, ospitare servizi collettivi in grado di accrescere la coesione sociale, elevando il benessere delle comunità [5, 6]. O semplicemente un recupero finalizzato ad attività e servizi turistico-culturali, nell'ottica del loro riuso compatibile e sostenibile.

In questo contesto, il presente contributo si pone come obiettivo generale quello di contribuire al dibattito sul recupero sostenibile dei centri storici, e come obiettivo specifico quello di suggerire strumenti e procedure preliminari a supporto delle Amministrazioni in merito al problema dell'edilizia privata inutilizzata all'interno di un processo integrato di valorizzazione dei territori.

La trattazione, seppur a livello embrionale, mette in luce due tipi di approcci che di fatto si completano: uno strettamente legato ad aspetti normativi in cui vengono definiti i riferimenti e gli strumenti legislativi di cui si dispone e si disporrebbe; l'altro legato ad aspetti valutativi in cui emerge il ruolo della valutazione nella definizione di strumenti propedeutici alla costruzione di piani integrati di valorizzazione in termini di fattibilità, sostenibilità degli investimenti di recupero da attuarsi anche con il coinvolgimento di capitali privati, per cui è necessario stimarne le convenienze.

Il contributo del paper, nell'ottica di un percorso più ampio di ricerca, è quello relativo alla modalità di acquisizione secondo cui le Amministrazioni, alla luce degli strumenti normativi vigenti, potrebbero intervenire sulle abitazioni inutilizzate, realizzando investimenti a scopi turistico-ricettivi, secondo diversi scenari che si verranno a configurare.

L'idea proposta, al fine di supportare le Amministrazioni nella realizzazione di programmi innovativi di valorizzazione del patrimonio edilizio dei centri storici minori, contribuirebbe anche a:

- favorire la diminuzione dello spopolamento nei centri storici;

- ottenere ricadute sul territorio in termini di indotto;
- avviare azioni di valorizzazione del patrimonio edilizio storico diffuso;
- ed, infine, favorire l'ottenimento del decoro urbano.

La metodologia utilizzata ai fini della ricerca è di certo un approccio multidisciplinare e integrato, in grado di collegare le problematiche poste dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare dei centri storici, anche quelli sottoposti a tutela, ed i risvolti socio-economici che lo riguardano; nello specifico, un approccio economico-estimativo verrà utilizzato nel prosieguo della ricerca per l'analisi delle ipotesi di gestione e per la sostenibilità degli interventi di valorizzazione.

2. Aspetti normativi

Le modalità di gestione degli interventi volti a conservare e valorizzare i beni culturali secondo il Decreto Legislativo 42/2004 [7] risultano essere pacificamente definite: più problematica risulta l'attività di intervento per la conservazione e la riqualificazione di aree di interesse culturale in cui sono presenti edifici c.d. di edilizia residenziale minore dei centri storici, beni paesaggistici per eccellenza, rientrando tra i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale (Art. 136, comma c).

Nel primo caso infatti il legislatore, oltre ad aver delineato le misure di protezione di tali beni ed i soggetti deputati a garantirne la conservazione, di appartenenza pubblica e privata, disciplina il restauro e gli altri interventi conservativi d'iniziativa dei privati, prevedendo uno snellimento dell'attività amministrativa come risposta all'esigenza di stimolare l'iniziativa dei proprietari, affinché venga realizzato l'interesse pubblico alla tutela diffusa del patrimonio. Questo stesso interesse guida il Parlamento a prevedere e disciplinare una forma coattiva di intervento conservativo nell'ipotesi di inattività da parte dei privati proprietari: l'art. 32, pertanto, riconosce al Ministero la facoltà di intervenire ex officio per la conservazione dei beni culturali, imponendo al proprietario l'esecuzione degli interventi necessari, ovvero adottando provvedimenti di sostituzione. Diversa invece la situazione nel caso degli edifici c.d. di edilizia residenziale minore dei centri storici.

È frequente, infatti, all'interno di aree paesaggisticamente e culturalmente rilevanti, la presenza di immobili o terreni in stato di abbandono, in cui l'inerzia dei privati proprietari ha rappresentato (e, sfortunatamente, continua spesso a rappresentare) un ostacolo difficile da aggirare. Per lungo tempo i Comuni hanno "tentato di osteggiare" questa pratica diffusa dell'abbandono e dell'incuria attraverso la previsione, all'interno dei propri regolamenti edilizi, di norme volte a intimare l'obbligo per i privati di mantenere gli edifici ed i terreni, ovvero di ri-



spettare le linee architettoniche e decorative prescritte dai regolamenti comunali. Sfortunatamente si è trattato di tentativi sterili, in quanto, all'inattività dei legittimi proprietari si andava ad aggiungere la scarsa incisività dello strumento normativo, inidoneo di per sé a conferire poteri realmente autoritativi ai Sindaci.

Un evidente passo in avanti verso il soddisfacimento di tale esigenza è ravvisabile nella modifica dell'art. 54 del D.Lgs. 267 del 2000 (TUEL) introdotta dall'art. 6 del D.L. 92 del 2008 convertito in legge 125 del 2008 c.d. Pacchetto sicurezza [8]: si tratta di un intervento normativo rivolto a prevedere un ampliamento dei poteri del Sindaco in materia di sicurezza ed ordine pubblico, attraverso l'attribuzione del potere di adottare ordinanze "anche contingibili ed urgenti" al fine di eliminare gravi pericoli che minacciano "l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". Quello dell'ordinanza è una forma di provvedimento che può essere rivolta sia ad una generalità di soggetti, che a persone determinate: in questa seconda ipotesi, nell'eventualità dell'inottemperanza, oltre ai rimedi previsti dalla legge penale, il Sindaco può provvedere d'ufficio, esercitando un potere di sostituzione, a spese degli interessati. Uno tra gli aspetti di maggiore rilevanza della modifica normativa è costituito dall'estensione del potere di ordinanza, che può essere adottata dal Sindaco anche in materia di "sicurezza urbana".

Il D.L. 92 del 2008 [9] ha l'indubbio merito di fare chiarezza sul significato di tale concetto: esso può essere definito come quella parte della sicurezza pubblica diretta a prevenire fenomeni di illegalità concentrati sul territorio comunale e che riguardano non solo la sicurezza della città e l'ordinata convivenza, ma anche l'ambiente e la qualità della vita locale.

Le finalità perseguite da tale decreto vengono ulteriormente esplicitate dal D.M. 5 agosto del 2008 [10] che fissa i criteri attuativi dei nuovi poteri attribuiti ai Sindaci: al suo art. 2, infatti, stabilisce che l'attività del Sindaco è rivolta a prevenire e contrastare le situazioni urbane di degrado e tutte quelle situazioni in cui "si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana", oltre che l'incuria, l'occupazione abusiva di immobili e le situazioni che alterano il decoro urbano.

Rafforzati da queste previsioni normative, diversi Comuni hanno provveduto ad esercitare il loro potere di messa in sicurezza dei loro territori adottando ordinanze rivolte a contrastare il fenomeno del degrado derivante dall'abbandono di edifici e terreni.

Ad Olbia [11], ad esempio, il Sindaco pone l'accento, tra l'altro, sullo scadimento della qualità urbana derivante dallo stato di abbandono ed incuria in cui versano alcune aree ed edifici non sottoposte ad alcun intervento di manutenzione e custodia; mentre a Viareggio [12] l'Amministrazione comunale evidenzia come l'incuria ed il

degrado in cui versano edifici e terreni possono essere fonte di rischi per la salute dei cittadini residenti.

In entrambi i casi, appare evidente che la promozione del miglioramento delle condizioni di qualità della vita urbana passino attraverso la messa in sicurezza e la riqualificazione dei territori; è altrettanto palese che tali obiettivi siano perseguibili solo attraverso una piena ed attiva collaborazione da parte dei privati proprietari di edifici ed immobili. In mancanza di questa partecipazione, è fondamentale che le Amministrazioni siano dotate di strumenti incisivi e di poteri necessari a superare l'inoperatività dei privati anche attraverso forme di vera e propria sostituzione nella gestione dei beni inutilizzati.

È dei primi mesi del 2017 un ulteriore intervento legislativo, il D.L. n. 14, che introduce disposizioni urgenti in materia di tutela della sicurezza delle città [13].

Tale provvedimento, che definisce la sicurezza urbana quale bene pubblico afferente alla vivibilità e al decoro delle città, prevede, in primo luogo, a realizzare un modello di governance trasversale e integrato tra i diversi livelli di governo, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e Regioni e l'introduzione di patti con gli enti locali; in secondo luogo, interviene sull'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza e il decoro delle città, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità degli spazi pubblici.

Fonte di ispirazione di tale normativa è la necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate.

2.1 La nuova legge sui centri storici

Con l'approvazione della Legge n.158/2017, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni" [14], il Senato ha segnato una svolta per la valorizzazione dei piccoli comuni, riconoscendo così il ruolo fondamentale dei piccoli borghi. Destinatari di questo intervento normativo sono i piccoli comuni, con essi intendendo i centri con residenti fino a 5.000 abitanti, ma anche i comuni costituiti con la fusione tra centri che hanno, ognuno, una popolazione fino a 5.000 abitanti.

Scopo della legge è favorire e promuovere lo sviluppo sostenibile economico, sociale, ambientale e culturale, promuovere l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza nei piccoli comuni, che rappresentano oltre la metà di quelli presenti sul territorio nazionale, incentivare la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale, rurale, storico, culturale e architettonico; il provvedimento legislativo punta anche all'adozione di misure a favore dei cittadini che vi risiedono e delle attività produttive, contro lo spopolamento e per incentivare lo sviluppo dell'attività

turistica. La legge prevede uno stanziamento di 100 milioni di euro per il periodo 2017-2023, 10 milioni di euro per l'anno 2017, e 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023: tali risorse sono destinate al finanziamento di investimenti, tra l'altro, per la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, la mitigazione del rischio idrogeologico, la salvaguardia e la riqualificazione urbana dei centri storici, la messa in sicurezza di infrastrutture stradali e istituti scolastici, la promozione e lo sviluppo economico e sociale, l'insediamento di nuove attività produttive; questa legge però, essendo una legge quadro, ha il potere, non solo di "riordinare" le norme esistenti in materia, ma anche di attivare ulteriori fondi per il perseguimento del fine ultimo dello sviluppo dei piccoli Comuni. Per l'utilizzo delle risorse è necessaria la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni e un elenco di interventi prioritari assicurati dal Piano nazionale.

La legge definisce anche altri parametri per beneficiare dei finanziamenti: devono essere comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità, ad esempio. Diverse sono le misure di intervento previste, rivolte ai piccoli Comuni nell'ottica di una visione integrata di sviluppo:

- si mira alla diffusione della banda larga;
- è consentito il ricorso alla rete telematica gestita dai concessionari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per favorire il pagamento di imposte e tributi;
- si prevede la promozione dell'intesa tra Governo, Associazione nazionale dei comuni italiani, Federazione italiana editori giornali e i rappresentanti delle agenzie di distribuzione della stampa quotidiana perché la vendita dei quotidiani sia ivi assicurata;
- si potrà promuovere il consumo e la commercializzazione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile;
- si prevede che ogni anno vengano predisposte iniziative per la promozione cinematografica anche come mezzo per una valorizzazione turistica e culturale;
- si indica il piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane;
- la legge prevede la facoltà di istituire, anche in forma associata, centri multifunzionali per fornire servizi anche in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale.

Il punto focale di tale legge è rappresentato dal recupero e dalla riqualificazione dei centri storici: essa prevede la

possibilità di individuare, all'interno dei centri storici, le zone di particolare pregio, dal punto di vista dei beni architettonici e culturali, da recuperare con interventi, pubblici e privati, per riqualificare l'area urbana, rispettando le tipologie delle strutture originarie.

La legge consente, fra l'altro, ai comuni in questione, la promozione di alberghi diffusi; di acquisire e riqualificare immobili per contrastare l'abbandono di terreni, per prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico ed effettuare operazione di gestione sostenibile e di bonifica degli stessi, e di edifici in stato di abbandono o di degrado; di acquisire o stipulare intese per il recupero di case cantoniere e di stazioni ferroviarie non più utilizzate.

Si tratta di interventi volti a promuovere il risanamento, la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati, la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la manutenzione straordinaria ed il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato, il consolidamento statico e antisismico degli edifici storici e il miglioramento dei servizi urbani.

Con questa legge lo Stato dimostra di essersi "accorto" che i piccoli comuni abbisognano di una chiave di lettura diversa rispetto a quella delle aree urbane e delle città metropolitane. Fino a ieri, il progresso veniva dipinto come lo spostamento delle masse dalle campagne e dalle montagne alle città, e le leggi assecondavano, o addirittura promuovevano questa tendenza.

Con questa legge assistiamo ad una inversione di tendenza, che va nella direzione di affermare che la vera modernità, quella dello sviluppo sostenibile, del rapporto equilibrato uomo-natura, della salvaguardia del paesaggio, è trovare un nuovo equilibrio tra uomo e ambiente, tema che trova nei territori dei piccoli Comuni un terreno ideale di sperimentazione e di elaborazione.

La nuova legge sui piccoli Comuni è uno strumento di lavoro che abbisogna di concatenazione tra vari livelli istituzionali: questa legge, infatti, dà una serie di input anche, e soprattutto, agli amministratori locali che possono [o, forse, devono] cogliere l'opportunità di essere ideatori ed attuatori dello sviluppo locale dei loro territori.

Tutto questo perché, come sostiene l'On. Realacci, primo firmatario del testo di legge, i piccoli Comuni "non sono un'eredità del passato, ma una straordinaria occasione per difendere la nostra identità, le nostre qualità e proiettarle nel futuro. Un'idea ambiziosa di Italia passa anche dalla giusta valorizzazione di territori, comunità e talenti".

3. Il ruolo del Partenariato Pubblico - Privato

Oltre agli strumenti normativi sopra esposti, la nuova Legge per i centri storici e le ordinanze comunali, non si può prescindere dal sottolineare l'importanza di uno strumento come il partenariato pubblico-privato nelle politiche e dinamiche di valorizzazione dei territori.

Il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, sempre più crescente negli ultimi anni, costituisce una prospettiva di sicuro interesse, considerata la scarsa disponibilità delle casse pubbliche [15,16,17,18].

In questo senso, un forte impulso al rilancio del partenariato pubblico-privato proviene anche dalla politica di coesione 2014-2020, che amplifica il concetto dello sviluppo locale di tipo partecipativo che coinvolge gli attori locali rappresentanti degli interessi socio-economici del territorio [19]. La cooperazione tra il settore pubblico e privato ha come fine il perseguimento dell'interesse pubblico: tale cooperazione permette di diffondere ricadute positive sulla collettività, consentendo un'azione pubblica efficace ed efficiente attraverso l'uso di risorse private, per cui è necessario che venga verificata la sostenibilità dell'investimento.

Il partenariato pubblico privato non è solo una procedura giuridica: si configura come un processo tecnico-finanziario, che può funzionare solo se esiste un sistema strutturato di convenienze tra soggetto pubblico e privato e quest'ultimo è adeguatamente remunerato.

Nel contesto della ricerca proposta, la cooperazione tra il settore pubblico e gli operatori privati sta nella realizzazione di un'attività diretta al perseguimento di interessi pubblici. Tali interessi sono legati al recupero del tessuto edilizio storico privato sul quale le Amministrazioni non possono intervenire direttamente, in quanto bloccate e/o fortemente rallentate da situazioni proprietarie complesse. Tra gli altri interessi, collegati al recupero e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio, si annoverano anche le ricadute sul territorio in termini di indotto a fronte delle possibili attività imprenditoriali a scopi turistico-ricettivi, nonché, la diminuzione dello spopolamento. Secondo il modello proposto, si ricorrerebbe alla tipologia di partenariato pubblico-privato contrattuale, in cui le Amministrazioni e i privati (proprietari degli immobili o dei terreni o futuri soggetti gestori delle attività previste) regolano i loro rapporti esclusivamente su base convenzionale [20], attraverso, appunto legami contrattuali [21]. Tutto questo, nell'intento di avviare una dinamica di sviluppo economico incentrato sul principio del bottom-up, basato sulle aspettative, le idee, i progetti ed il coinvolgimento della popolazione locale [22, 23, 24].

Ancora, verrebbe perseguito, al contempo, l'obiettivo di recuperare gli immobili inutilizzati e - soprattutto - il loro mantenimento nel tempo attraverso operazioni di manutenzione straordinaria e ordinaria, che altrimenti difficilmente si potrebbero effettuare.

4. La procedura proposta

Come detto in precedenza, l'obiettivo da perseguire è quello di riuscire ad inserire in un circuito di operazioni di recupero gli immobili inutilizzati di proprietà privata,

spesso fatiscenti, grazie ad un intervento sistemico delle Amministrazioni Comunali.

L'idea propone procedure propedeutiche per la realizzazione di tale intervento. Le procedure proposte si soffermano sulla modalità in cui le Amministrazioni entrano in merito al recupero di immobili di proprietà privata. Visto il quadro normativo sopra esposto, i Comuni innanzitutto, dovrebbero dotarsi di strumenti come le ordinanze descritte, in modo da obbligare i proprietari degli immobili a provvedere autonomamente al recupero - o quantomeno - alla messa in sicurezza degli immobili in oggetto per frenare il fenomeno di degrado.

Se già molti Comuni fossero dotati di questo semplice strumento, la sorte di molti centri sarebbe stata diversa. Inoltre, la recente Legge n. 158/2017 *"Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni, apre nuovi scenari di rinascita per questi centri, scenari nei quali l'idea proposta si inserisce in pieno"*.

La stessa Legge associa al tema dei centri storici quello della promozione di alberghi diffusi: tale formula di offerta ricettiva - tutta italiana - coniuga gli aspetti della tutela e conservazione con aspetti economico-sociali ed ambientali, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile.

Il valore generato dai principali attori-fattori della filiera turistica [patrimonio edilizio, imprese, istituzioni locali e fruitori] si configura in una dimensione di sistema equilibrato, nato dall'interazione degli interessi di tutti i soggetti coinvolti nel processo di valorizzazione [25].

Tale approccio rientra nella logica integrata su cui è possibile costruire un efficace programma di valorizzazione integrata, caratterizzata da un complesso di azioni inter-settoriali, coerenti e collegate tra di loro, tutte convergenti verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio. Di seguito le premesse e le possibili fasi di costruzione del modello procedurale, individuate dagli autori nell'ambito della stesura del possibile processo da implementare. Al fine di realizzare un piano di recupero, all'interno di un processo di programmazione integrata, le Amministrazioni dovranno:

1. costituire un albo degli edifici oggetto dell'intervento, dopo aver effettuato una mappatura dell'edificio storico e verificato le condizioni proprietarie; in questa fase l'Amministrazione, attraverso opportune schede di rilievo (da mettere a punto), censirà il patrimonio edilizio inutilizzato ed abbandonato che potrebbe essere incluso nel processo di valorizzazione da realizzare;

2. pubblicazione del programma di valorizzazione del centro e della manifestazione di interesse rivolta ai proprietari degli immobili inclusi nell'albo; in questa fase l'Amministrazione prende contatti con i soggetti coinvolti, avendo preliminarmente accolto le istanze della comunità locale sulla necessità di un sostanziale

innalzamento del benessere e portando come possibile soluzione la rifunzionalizzazione degli edifici inutilizzati a scopi turistico-ricettivi;

3. stipulare un contratto di concessione [comodato d'uso gratuito] con i proprietari degli immobili;

4. programmare il piano di recupero per il quale si auspica la redazione di codici di pratica e linee guida, al fine di suggerire il corretto approccio al costruito storico, nel rispetto dei suoi valori identitari;

4.1 individuazione delle diverse destinazioni d'uso da attribuire agli immobili; una volta definito il numero e la tipologia di immobili a disposizione, se ne individua l'opportuna destinazione d'uso, definendo così un piano funzionale per gli edifici:

4.2 stima dei costi d'investimento, attraverso procedimenti sintetici, vista la fase di programmazione in cui viene effettuata la stima;

4.3 individuazione degli attori da coinvolgere per la realizzazione degli interventi; questa fase si configura come passaggio cruciale per la realizzazione del piano, in quanto devono essere individuati i soggetti privati che concorreranno all'implementazione del piano gestendo le attività previste.

Infatti, verranno interpellati interlocutori privati che potranno:

- gestire solamente l'attività prevista nell'immobile ristrutturato con fondi pubblici,
- investire sull'immobile e gestire direttamente l'attività prevista,
- investire in cofinanziamento sull'immobile e gestire direttamente l'attività prevista.

Alla fine degli anni per cui è stata stipulata la concessione, gli edifici recuperati possono ritornare al proprietario o rimanere in gestione a chi l'aveva secondo nuove formule; nei periodi in cui le attività ricettive sono ferme, il bene potrebbe essere fruito dal proprietario originario.

5. Gli scenari ipotizzabili ed il ruolo della valutazione

La cultura della valutazione, nel quadro delineato, si pone in maniera trasversale ed accompagna tutto il processo sopra descritto sinteticamente. Ruolo chiave deve essere dato agli studi di prefattibilità a supporto delle decisioni: le Amministrazioni - nel tempo - si sono trovate ad affrontare innumerevoli investimenti - anche di ingente entità - che si sono rivelati insostenibili, da tutti i punti di vista.

La cultura della valutazione - in questo senso - si pone come passaggio indispensabile per raggiungere l'equilibrio tra i principali fattori che determinano la sostenibilità: economia, ambiente e società. In quest'ottica, la disciplina valutativa, attraverso tali strumenti strutturati metodologicamente è orientata a:

- quantificare i reali bisogni delle comunità locale;
- individuare le opzioni alternative dell'investimento;
- inquadrare in modo sinergico l'intervento, quantificando e definendo le relazioni tra i diversi ambiti sul territorio [sociale, economico, ambientale, culturale];
- considerare scenari differenti d'azione;
- strutturare le modalità di coinvolgimento dei diversi attori e comporre gli interessi di ognuno;
- definire eventuali misure di compensazione.

Ancora gli studi di prefattibilità si soffermano, oltre ad aspetti legati alle alternative funzionali, anche ad aspetti economico-finanziari, come la definizione dei costi di intervento, delle ipotesi gestionali, la verifica del ricorso a contratti di partenariato pubblico privato, la redditività dell'investimento, avendo come obiettivo la sostenibilità dell'intervento [26]. Ritornando all'idea proposta, una volta avuti in concessione gli edifici inutilizzati da destinare a strutture ricettive, i possibili scenari ipotizzabili, relativamente alla realizzazione dell'investimento, alla gestione delle attività, possono essere i seguenti, considerando questo il cuore di tutto il processo, in quanto gli aspetti economico-estimativi verificano, regolano e strutturano il sistema delle convenienze. Gli scenari ipotizzabili sono 3, definiti secondo le possibili formule per la realizzazione degli investimenti in relazione anche alle modalità di gestione.

Avremo, quindi:

Scenario 1:

- Investimento con fondi pubblici
- Gestione attività immobile privata

Scenario 2:

- Investimento con fondi privati
- Gestione attività immobile privata

Scenario 3:

- Investimento con fondi pubblici e privati
- Gestione attività immobile privata.

Ogni scenario delineato pone dei quesiti per cui è stato definito lo scopo della valutazione, come descritto in maniera sintetica di seguito (vedi Tab. 1).

Per rispondere a questi quesiti bisogna partire dal livello di redditività da perseguire a seconda dello scenario, in relazione alla tipologia del soggetto gestore, perché rispetto ad essa cambiano i criteri che regolano il verificarsi della sostenibilità economico-finanziaria [27], come schematizzato in tabella (vedi Tab. 2),

<i>Ipotesi di investimento per il recupero e rifunzionalizzazione dell'immobile ed ipotesi di gestione</i>	
Scenario 1	Scopo della valutazione
- Investimento con fondi pubblici - Gestione attività immobile privata	- verificare che la gestione privata sia sostenibile, tenendo conto che devono essere compresi tra i costi anche quelli relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria. - in alternativa, stimare un congruo canone d'affitto da corrispondere all'Amministrazione per coprire le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.
Scenario 2	Scopo della valutazione
- Investimento con fondi privati - Gestione attività immobile privata	- verificare la redditività dell'investimento - individuare il tempo di ritorno dell'investimento, in funzione del quale poi corrispondere una quota di affitto all'Amministrazione per coprire le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.
Scenario 3	Scopo della valutazione
- Investimento con fondi pubblici e privati - Gestione attività immobile privata	- stimare la redditività del bene recuperato - stimare a quanto potrebbe ammontare il contributo pubblico, considerando il fatto che rientrano in questa casistica i privati che possono affrontare l'investimento con un tempo di ritorno non oltre i 5 anni. - stimare la quota d'affitto da corrispondere all'Amministrazione, una volta rientrati dall'investimento.

Tab.1 - Scenari ipotizzabili e relativo scopo della valutazione (fonte: propria elaborazione)

Scenario 1	Livello di redditività
- Investimento con fondi pubblici - Gestione attività immobile privata	Redditività media: i ricavi devono coprire i costi di gestione con un adeguato margine di profitto.
Scenario 2	Livello di redditività
- Investimento con fondi privati - Gestione attività immobile privata	Redditività elevata: i ricavi devono coprire i costi di gestione e remunerare interamente e adeguatamente il capitale investito.
Scenario 3	Livello di redditività
- Investimento con fondi pubblici e privati - Gestione attività immobile privata	Redditività medio-alta: i ricavi devono coprire i costi di gestione e remunerare adeguatamente la quota privata di capitale investito.

Tab.2 - Scenari ipotizzabili e relativo livello di redditività (fonte: propria elaborazione)

6. Conclusioni

Dalla trattazione emerge l'attualità della tematica relativa ai centri storici ed alla problematica relativa agli immobili inutilizzati di proprietà privata, soprattutto quelli che versano in situazioni proprietarie particolarmente complesse. Emergono anche i numerosi progressi che sono stati raggiunti in materia, partendo dal riconoscimento attribuito alle Aree Interne nelle politiche a sostegno dello sviluppo sostenibile, dal ruolo dei centri storici all'interno delle dinamiche di valorizzazione dei territori attraverso l'uso equilibrato delle risorse endogene, fino ad arrivare all'approvazione della Legge "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni", ma anche di strumenti semplici e di facile attuazione come le norme di cui le Amministrazioni potrebbero disporre per governare il proprio territorio. Ancora, grazie al ricorso a forme di partenariato pubblico privato, è possibile costruire percorsi capaci di generare processi virtuosi di crescita.

Il paper ha come output una possibile proposta, in base alle norme vigenti, sulle modalità di acquisizione da parte delle Amministrazioni del patrimonio immobiliare privato

in disuso dei nuclei storici, al fine di avviare su di essi programmi di valorizzazione atti a contribuire allo sviluppo del territorio in cui ricadono. Molteplici, poi, sono gli spunti e gli interrogativi sollevati, che chiamano in causa la cultura della valutazione, in termini di verifica della fattibilità e sostenibilità della proposta e dei singoli scenari che sono stati individuati.

La metodologia proposta si avvale di un approccio integrato che combina le risorse, le conoscenze e le competenze, secondo una logica multidisciplinare, capace di comprendere la complessità del territorio, costituita da risorse culturali, umane ed economiche, di cui il patrimonio edilizio dei centri storici fa parte.

Si rimanda quindi a contributi futuri per l'approfondimento degli aspetti sopra descritti, come una messa a punto del processo di valorizzazione che scaturirebbe dal modello proposto, nell'intento di suggerire prassi propedeutiche da adottarsi per una reale rinascita di territori particolarmente svantaggiati come lo sono i piccoli comuni delle Aree Interne.

Bibliografia

- [1] Mollica E., *Le aree interne della Calabria*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli [Catanzaro], 1997
- [2] Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, Obiettivi, Strumenti E Governance, Materiali Uval, 2014
- [3] Calabrò F., Campolo D., Cassalia G., Tramontana C., *Quality Monitoring and Control Tools for the enhancement of the architectural heritage: the Code of Practice for Historic Centres Conservation*. In: Urban Sustainability and Transportation, SCUST '14, WSEAS, 2014
- [4] Della Spina L., *Integrated Evaluation and Multi-methodological Approaches for the Enhancement of the Cultural Landscape*. In: Computational Science and Its Applications, ICCSA 2017
- [5] Stanghellini S., *Modalità di acquisizione dei suoli e problematiche valutative nei progetti di trasformazione urbana*. In: Atti del XXXIII Incontro di Studio del 24-25.10.2003, Cagliari, pp. 85 - 115, 2003
- [6] De Mare G., Nesticò A., Tajani F., *Building Investments for the revitalization of the territory. A multisectorial model of economic analysis*. In: LectureNotes in Computer Science, Vol. 7973, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, pp. 493 - 508, 2013
- [7] Decreto legislativo 22 Gennaio 2004 n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio"
- [8] Legge 24 Luglio 2008 n. 125, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"
- [9] Decreto legge 23 Maggio 2008 n. 92, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"
- [10] Decreto ministeriale 5 Agosto 2008, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"
- [11] Ordinanza del Comune di Olbia n. 124 del 4 Settembre 2009
- [12] Ordinanza del Comune di Viareggio n. 69 del 24 Settembre 2010
- [13] Decreto legge 20 Febbraio 2017 n. 14, "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"
- [14] Legge 06 Ottobre 158/2017, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

- [15] Calabrò F., Della Spina L., *The public-private partnerships in buildings regeneration: a model appraisal of the benefits and for land value capture*. In: 5nd International Engineering Conference, Advanced Materials Research, Vols. 931- 932 pp. 555 - 559. ©Trans Tech Publications, Switzerland, 2014
- [16] Morano P., Tajani F., *Decision Support Methods for Public-Private Partnerships: An Application to the Territorial Context of the Apulia Region (Italy)*. In: Green Energy and Technology, 2017
- [17] Sagalyn L. B., *Public/Private Development*. In: Journal of the American Planning Association, Vol. 73, No. 1, pp. 7 - 22, 2007
- [18] Saves E. S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers, New York, 2000
- [19] Linee Guida Partenariato pubblico Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano, EPAS, 2013
- [20] Libro Verde relativo Ai Partenariati Pubblico-Privati ed al Diritto Comunitario degli Appalti Pubblici e delle Concessioni Bruxelles, 327, 2004
- [21] Dipace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Giuffrè, 2006
- [22] Gastaldi F., *Il ruolo del capitale sociale nella promozione dello sviluppo locale*. In: Buratti N., Ferrari C., La valorizzazione del patrimonio di prossimità tra fragilità e sviluppo locale, Milano, Franco Angeli, 2011
- [23] Mangialardo A., Micelli E., *Social Capital and Public Policies for Commons: Bottom up Processes in Public Real Estate Property Valorization*. In: Procedia Social and Behavioral Sciences, Vol 223, pp. 175 - 180, 2016
- [24] Torre C.M., Morano P., Tajani F., *Social Balance and Economic Effectiveness in Historic Centers Rehabilitation, Lecture Notes*. In: Computer Science 9157(III): pp. 317 - 329, 2015
- [25] Silvestrelli P., *Valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo dell'albergo diffuso: interdipendenze e sinergie*. In: Il capitale culturale, II (2011), pp. 253 - 274, 2011
- [26] Scivo R., Rugolo A., *Sostenibilità e Fattibilità nella programmazione delle Opere Pubbliche. Metodologie e Strumenti per un centro regionale di controllo dei costi negli Appalti Pubblici*. In: LaborEst, n.12, pp. 52 - 56, 2016
- [27] Calabrò F., *Local Communities and Management of Cultural Heritage of the Inner Areas. An Application of Break-Even Analysis*. In: International Conference on Computational Science and Its Applications, ICCSA, pp. 516 - 531, 2017

