

PREMESSA

Oggetto dello studio, obiettivi e indicazioni di metodo

Nel nostro ordinamento, il patrimonio immobiliare pubblico è immenso, difficilmente calcolabile nella sua vastità, e lo Stato, in particolare, è proprietario di un numero molto elevato di beni, spesso funzionali alla soddisfazione di interessi fondamentali per la collettività¹.

¹Per patrimonio immobiliare pubblico si intende il complesso dei beni immobili che sono in proprietà delle pubbliche amministrazioni. L'analisi riguarderà sia quelli destinati alla soddisfazione di interessi pubblici (c.d. «beni di interesse pubblico») sia quelli che non sono rivolti alla cura di tali interessi, cioè i beni del patrimonio disponibile (c.d. «beni posseduti a titolo di proprietà privata»). Cfr. A.M. SANDULLI, *I beni pubblici*, V, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1959, 277 ss., ed in particolare 279-280. Pertanto, l'espressione «patrimonio (immobiliare) dello Stato» è più ampia e non coincide con quella di cui all'art. 826 c.c., che non include i beni demaniali. Così G. INGROSSO, *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Nov. dig. it.*, XII, Torino, Utet, 1957, 665 ss., secondo cui «la nozione di patrimonio dello Stato per il Codice di diritto privato si evince per esclusione dalla nozione di demanio pubblico». L'A. riconosce comunque che «secondo i testi speciali che governano il patrimonio dello Stato, la nozione di esso comprende anche i beni demaniali», per cui il patrimonio statale è costituito «dall'insieme delle cose che sono oggetto e materia di possesso statico da parte dello Stato». In definitiva, lo studio si concentrerà sui beni immobili statali individuati secondo quest'ultimo significato.

Per una recente mappatura degli immobili in titolarità delle amministrazioni territoriali, centrali e periferiche, si segnala il report del Ministero dell'Economia e delle Finanze intitolato «*Rapporto sui beni immobili delle amministrazioni pubbliche*», pubblicato nel dicembre 2016, e relativo alla situazione del 2014, periodo rispetto al quale le informazioni ed i dati sono stati aggiornati. Il documento esamina gli immobili in base alla disciplina delle categorie codicistiche, ed è reperibile all'indirizzo http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Immobili_2014.pdf.

Lo stesso report è stato di recente aggiornato, in ragione della ricognizione annuale imposta dall'art. 2, comma 222, l. 23 dicembre 2009, n. 191, e registra i dati con riferimento all'anno 2015. Si assiste da un aumento del tasso di risposta da parte degli enti pubblici coinvolti, che giunge dal 66% del report riferito all'anno 2014 al 69% di quello attuale (pagina 6). Ivi, inoltre, si evidenzia anche l'incremento delle percentuali di risposta da parte delle amministrazioni centrali, dovuto alla partecipazione degli enti sportivi, non coinvolti nel precedente report. Il nuo-

Per questa ragione, lo studio si concentrerà sugli immobili delle amministrazioni centrali, mentre quelli appartenenti ai livelli inferiori di governo saranno considerati in modo tangente ed, eventualmente, come strumento di raffronto nell'analisi. Inoltre, l'indagine si rivolgerà tanto ai beni naturali quanto a quelli artificiali, cui comunque sarà dedicata maggiore attenzione.

I motivi che consigliano di approfondire il tema sono molti.

L'estensione del patrimonio immobiliare statale rappresenta per il nostro Paese un'evidente ricchezza, meritevole di un efficiente utilizzo, che consenta di ricavarne sia dei benefici economici per l'amministrazione sia dei vantaggi per la fruizione collettiva.

Sotto il profilo più strettamente giuridico, ne deriva l'opportunità di ponderare se dismettere i beni, ovvero promuovere operazioni di valorizzazione tramite l'investimento di risorse ed una politica attiva di spesa pubblica. La scelta potrebbe rivelarsi molto difficile, perché richiede a sua volta un'approfondita conoscenza della funzione a cui il bene è rivolto e dei possibili nuovi usi. Tuttavia, questi dati sono spesso ignoti a causa sia delle incertezze sull'esatto numero degli immobili di proprietà statale, conseguenti alle difficoltà di mappatura, sia dei deficit conoscitivi circa le caratteristiche strutturali e tecniche, che complicano il calcolo del valore economico e la decisione sulle modalità di utilizzo o recupero più adeguate.

Per ricostruire gli interventi sul patrimonio immobiliare, e conoscere gli usi a cui è stato destinato, è necessario esaminare le normative stabilite negli ultimi tre decenni, al fine di verificare in quali circostanze abbia prevalso la logica "di cassa", ovvero la logica valorizzatrice.

Lo studio delle riforme solleva però ulteriori problemi su questioni già studiate dalla dottrina.

In particolare, emerge il dubbio che la teoria oggettiva dei beni a destinazione pubblica², incentrata sulla funzionalità della cosa alla soddisfazione di

vo documento è reperibile al sito http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/patrimonio_publico/censimento_immobili_publici/rapporti_annuali_immobili/. Si premette sin da ora che i dati statistici registrati da entrambi i report sono pressoché identici, salvo lievissime differenze in termini di percentuali. Per questa ragione, si ritiene egualmente corretta la scelta di indicare i numeri relativi al primo report (del 2014), riportando comunque in nota gli aggiornamenti del 2015.

Nel prosieguo della ricerca, inoltre, saranno esaminati ulteriori documenti in tema di ricostruzione e mappatura del patrimonio statale, redatti da anche da altri soggetti istituzionali.

Per un approfondimento dei risvolti economici legati all'utilizzo del patrimonio immobiliare statale, sono sempre attuali gli studi di M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, 75 ss.

²Per tutti, M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004.

un interesse collettivo, con la conseguente subordinazione della titolarità, mostri alcune lacune. Il legislatore ha talvolta promosso delle disposizioni che non sembrano ordinate alla destinazione³ ed il cui effetto (non necessariamente voluto) è stato invece quello di attribuire maggiore importanza all'appartenenza nella salvaguardia di determinati interessi⁴.

La scarsa conoscenza del patrimonio immobiliare e l'analisi delle norme sulla dismissione e valorizzazione sono due indizi del fatto che la teoria in senso oggettivo non sarebbe sempre adeguata per qualificare un bene dello Stato come pubblico.

È dunque opportuno riflettere sugli studi che ritengono centrale la disciplina dell'utilizzo dei beni pubblici piuttosto che quella dell'appartenenza, rivedendo il rapporto tra, da un lato, titolarità ed uso e, dall'altro, i difetti di conoscenza che incidono sull'utilizzo degli immobili, e dunque sulla destinazione⁵.

Destinazione ed uso non sono concetti escludenti, ma complementari. Mentre la prima descrive l'inerenza del bene all'interesse pubblico⁶, il secon-

³Sul concetto di destinazione, si rinvia agli studi di S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1962, *passim*, e in particolare 24 ss., in cui l'A. individua la destinazione del bene alla soddisfazione di pubblici interessi come il denominatore comune tra beni demaniali ed indisponibili, che determina l'assoggettamento delle diverse *species* ad un regime sostanzialmente uniforme di diritto pubblico. Cassarino definisce la destinazione come l'attitudine del bene alla resa di interessi stabiliti dall'ordinamento, che individua quelli degni di essere tutelati con maggiore attenzione, a seconda del contesto sociale e del periodo storico. La destinazione si distingue, perciò, per due caratteri: è un concetto finalistico e relativo.

⁴Si precisa sin da ora che la disorganicità delle politiche legislative sarà più approfonditamente esaminata nel cap. II.

⁵Sul rapporto tra appartenenza ed uso, G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015, 253 ss., ed in particolare 262 ss. Circa le incertezze – per ora solo accennate – sulle debolezze del vincolo di destinazione, si segnala che l'A. dubita del fatto che tale elemento possa costituire una caratteristica esclusiva dei beni appartenenti ai pubblici poteri o agli enti pubblici, riferendosi anche a quelli in proprietà privata (pagina 272). Sulla contrapposizione tra demanio e patrimonio in ragione dell'uso pubblico, che non risulterebbe comunque soddisfacente come criterio distintivo, G. ZANOBINI, *Il concetto della proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, 165 ss.

⁶Sulla destinazione del bene, intesa come inerenza all'interesse pubblico, e dunque come strumentalità ad un uso coerente con le esigenze della collettività, cfr. G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 263-265. Ivi, è individuata una stretta correlazione tra destinazione ed uso, desumibile nel passaggio in cui l'A. ricorda che le norme mantengono la destinazione e gli usi dei beni nonostante il trasferimento ai privati. Si segnala, inoltre, che a pagina 255, per spiegare l'espressione "inerenza alle cose pubbliche", l'A. rinvia a S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo*, Milano, Società editrice libraria, 1912, 459-460, in cui si legge che la cosa pubblica serve diretta-

do costituisce una sua declinazione in concreto, da intendersi come utilizzo collettivo o particolare, o ancora come impiego diretto di un immobile da parte dell'amministrazione per l'esercizio delle sue attività⁷. Questa è tenuta a determinarne i possibili usi, soprattutto quando la risorsa è scarsa, così da identificare quelli più opportuni o alternativi, attuando una valutazione comparativa in base al fine pubblico preminente⁸.

L'ente proprietario manifesta la volontà di destinare il bene ad un certo uso anche quando la funzionalità sia venuta meno, eventualmente individuando un utilizzo distinto da quello originario⁹. Ciò significa che lo Stato non perde questa facoltà per il decorso del tempo, nemmeno là dove gli usi siano stati alterati, essendo possibile il ripristino della funzione¹⁰. In breve, il difetto dell'attuale destinazione non sopprime la natura pubblica del bene;

mente ad un interesse amministrativo, formando immediatamente oggetto di pubblica amministrazione. Inoltre, Santi Romano specificava che l'uso pubblico non fosse sempre idoneo a spiegare la «pubblicità delle cose» (pagina 461).

⁷ A. POLICE, *Beni pubblici*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 513, ricorda che le modalità di uso dei beni pubblici variano a seconda della funzione di cura in concreto dell'interesse che i beni sono chiamati ad assolvere in via mediata o immediata. Se ne ricava che l'uso è una concreta declinazione della destinazione. In merito, si vedano anche le riflessioni di S. CASSARINO, *op. cit.*, 26 ss. e 121 ss., il quale, ordinando i beni pubblici in base alla destinazione, nomina le categorie in relazione all'uso cui sono, per l'appunto, destinati (e cioè uso della collettività, uso diretto da parte delle amministrazioni stesse, usi sui beni di particolare interesse pubblico). Anche da A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, cit., 286 ss., ritiene che lo specifico uso del bene sia una declinazione della destinazione, distinguendo in uso diretto, uso generale, uso particolare, in base all'interesse pubblico da servire, che può consistere nella sua semplice conservazione (cose di interesse storico-artistico), ovvero nella sua diretta disponibilità a favore della collettività (demanio marittimo, stradale, etc.). In breve, possono mutare le modalità di utilizzo del bene, ma la destinazione permane.

⁸ G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 260-261.

⁹ La dottrina maggioritaria ritiene che la manifestazione della volontà per imprimere la destinazione rilevi più che altro per i beni artificiali, non tanto per quelli naturali, che acquistano il carattere pubblico per il solo fatto di essere venuti ad esistenza. Sul punto, cfr. M. RENNA, *op. cit.*, 27 ss.; A. POLICE, *op. cit.*, 509. Tuttavia, tale manifestazione di volontà appare significativa anche con riferimento ai beni naturali, se non altro per ribadirne la natura pubblica a fronte di un uso distorto rispetto all'interesse collettivo. Per approfondimenti, si rinvia alla nota successiva.

¹⁰ In giurisprudenza, tra le tante, Corte cass., sez. II, 3 maggio 2018, n. 10489, per cui il bene demaniale rimane idoneo agli usi pubblici nonostante un potere di fatto esercitato sulla cosa da parte del privato che, avendovi realizzato opere e manufatti abusivi, non determina la soppressione della natura pubblica – ossia orientata ad usi pubblici – la quale permane benché la destinazione sussista solo in via potenziale e non attuale. Nel caso di specie, gli (illegittimi) usi privato-imprenditoriali su un tratto di arenile non hanno soppresso il potenziale uso pubblico dello stesso, pur ostacolandone l'effettiva destinazione.

questa permarrebbe, però, non grazie all'elemento oggettivo – che per presupposto è venuto meno – ma all'appartenenza, che assicura il mantenimento della potestà di decidere se e come rendere nuovamente funzionale l'immobile¹¹.

Per quanto ritenuto, la salvaguardia dell'interesse della collettività a fruire del bene (direttamente o indirettamente) richiede talvolta di fare affidamento sulla titolarità del diritto di proprietà in capo all'amministrazione¹², in coerenza con l'autorevole opinione secondo cui l'appartenenza – ed il relativo regime giuridico – è prodromica alla destinazione¹³.

Per legittimare la tesi, è necessario verificarne la coerenza con i parametri costituzionali.

Come è noto, la proprietà pubblica e privata sono riconosciute dall'art. 42, comma 1, Cost.

La dottrina si è interrogata sulla possibilità di individuare una distinzione ontologica tra i due istituti, giungendo ad una risposta negativa ed al riconoscimento della nozione unitaria di proprietà¹⁴. Ad esempio, con ri-

¹¹ Si specifica sin da ora che con l'espressione "natura pubblica" dell'immobile – spesso ricorrente nel lavoro – si intende la sua strumentalità all'interesse pubblico preminente. Questo può presentarsi in modo differente a seconda delle circostanze fattuali e del periodo storico, e dunque può affermarsi come interesse alla massima accessibilità al bene o, al contrario, come interesse ad una fruizione limitata, anche nella prospettiva di una sua salvaguardia per le generazioni future. In altri casi ancora, l'interesse pubblico potrebbe coincidere con la proprietà statale della risorsa, o ancora con la massimizzazione del profitto economico ricavabile dall'immobile. Ciò che più rileva ai nostri fini, però, è che la natura pubblica sia in alcune circostanze più efficacemente tutelabile affidandosi alla titolarità statale del bene. Cfr. G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 273, pare attribuire lo stesso significato alle espressioni "natura pubblica" e "pubblicità", entrambi da intendersi come "inerenza all'interesse pubblico", e cioè un uso del bene conforme ad una pubblica esigenza.

¹² Per esigenze di chiarezza espositiva si specifica che il termine "titolarità" viene inteso come assunzione del diritto di proprietà su un bene pubblico, mentre il termine "appartenenza" viene inteso come una sub-categoria, relativa al più specifico ambito dei beni a regime demaniale di cui agli artt. 822 ss. c.c. Pertanto, nel significato che in questo studio le viene attribuito, la parola "titolarità" è riferibile ai beni afferenti a tutte le categorie codicistiche: di qui il suo significato più ampio.

¹³ A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, cit., 290-291, afferma che l'inalienabilità dei beni demaniali è strumentale al mantenimento della destinazione. Sviluppando il ragionamento, può sostenersi che il profilo soggettivo è necessario per assicurare l'uso pubblico del bene, perpetuandone la strumentalità all'interesse della collettività.

¹⁴ Cfr. M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 3, 443 ss., ed in particolare 452, in cui si afferma che l'art. 42, Cost., comma 1, sancisce la pari dignità dei due tipi di proprietà. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premessa per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, Jovene, 1979, 88, ritiene che, al netto del differente regime di utilizzo e godimento dei beni, è un dato acquisito l'equiparazione della proprietà pubblica a quella privata ai sensi del-

guardo alla categoria del patrimonio disponibile, si deve smentire una differenza tra i beni appartenenti all'ente pubblico ed i beni appartenenti al privato.

Al contempo, però, si è ritenuto che l'espressione "proprietà pubblica" non si riferisca tanto ai beni del patrimonio disponibile, quanto a quelli demaniali e del patrimonio indisponibile, soggetti a regole di godimento ed utilizzo peculiari, che giustificano l'attribuzione all'amministrazione di specifici poteri¹⁵.

La *ratio* dell'art. 42, comma 1, Cost., è dunque quella di legittimare sul piano costituzionale le norme positive che definiscono, accanto alla proprietà di diritto comune, l'esistenza di una proprietà pubblica, la quale ne differisce non per i beni *in se* né per la legittimazione dei proprietari ad assumere diritti dominicali, ma per il regime di fruizione ed uso, che è eterogeneo in ragione del soggetto titolare¹⁶.

La diversa impostazione normativa rispetto alla disciplina generale del codice civile è dovuta alla natura giuridica del proprietario¹⁷. Ciò in quanto

l'art. 42 Cost. Negli stessi termini anche S. RODOTÀ, *Art. 42*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, artt. 41-44, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 169-171, in cui l'A. ricorda che le dimensioni del settore privato e del settore pubblico sono indifferenti, per cui l'art. 42 tende a legittimare una presenza pubblica nell'ambito proprietario pari a quella privata. Analoghe riflessioni sono svolte anche da S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1967, 78.

¹⁵ A.M. SANDULLI, *I beni pubblici*, cit., 278-280, afferma che i beni di interesse pubblico di proprietà di enti pubblici sono quelli in relazione ai quali l'art. 42 Cost. parla di proprietà pubblica. Da essa rimangono esclusi sia i beni di interesse pubblico di proprietà privata sia i beni che le amministrazioni possiedono a titolo di proprietà privata. Parafrasando il ragionamento, Sandulli intende che nell'espressione "proprietà pubblica" rientrano i beni demaniali e del patrimonio indisponibile degli enti pubblici. Anche A. POLICE, *op. cit.*, 505, richiama il requisito soggettivo (appartenenza alle organizzazioni pubbliche) e oggettivo (funzionalmente destinati alla cura di interessi pubblici). In passato, G. ZANOBINI, *op. cit.*, 178, ha dichiarato che l'espressione «proprietà di diritto pubblico» corrisponde alla definizione sintetica di proprietà privata.

¹⁶ V. CERULLI IRELLI, *I beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 274. Per la disciplina generale dei beni pubblici, intesa come derogatoria di quella di diritto comune, si vedano le 290 ss. ID., *Proprietà pubblica e domini collettivi*, Padova, Cedam, 1983, 34, ribadisce che la previsione della proprietà pubblica in Costituzione legittima un regime giuridico dei beni pubblici derogatorio rispetto al diritto comune, che va letto alla luce dei principi di legalità ed imparzialità. Si veda anche G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 245, 259, in cui l'A. evidenzia la legittimazione degli enti pubblici ad assumere la titolarità di diritti dominicali sui beni, in modo analogo a quanto avviene per i soggetti privati.

¹⁷ V. CERULLI IRELLI, *I beni pubblici*, cit., 274, giustifica il regime differenziato dei beni pubblici rispetto alla proprietà di diritto comune – in particolare con riguardo al godimento ed alla circolazione – in virtù dell'appartenenza statale (o di altri enti pubblici). A. POLICE, *op. cit.*,

è opportuno salvaguardare la funzionalità dei beni all'interesse pubblico in vista dei pericoli legati all'applicazione delle regole del diritto comune, su tutti la possibilità per l'ente titolare di disfarsene più facilmente e l'avanzamento delle pretese sui beni stessi da parte dei creditori dell'amministrazione¹⁸.

In questo senso, la proprietà pubblica è necessaria per garantire la realizzazione dei fini costituzionali¹⁹.

Sembra quindi che la Carta definisca una disciplina a base soggettiva dell'istituto.

Una prima conferma è data dal fatto che l'art. 42, comma 1, Cost., individua la proprietà come potere di fatto del soggetto sulla cosa, in base a una posizione di autonomia dominicale²⁰.

Inoltre, la norma non si limita a regolare il regime della proprietà pubblica (e privata), ma riguarda anche un momento antecedente, cioè quello dell'appropriazione di un bene, dipendente da un comportamento del soggetto, che rileva sul piano della volontà di ottenere la titolarità del diritto reale²¹. Ne deriva che la disposizione costituzionale non assicura solo il rispetto della proprietà, ma anche la possibilità di accedere ad essa, garantendo una qualità del soggetto²².

505, ricorda che, in virtù della contrapposizione tra proprietà pubblica e privata, il legislatore ordinario ha a più riprese dettato, in riferimento ai beni pubblici, diverse disposizioni speciali, a partire da quelle definite nel codice civile.

¹⁸ V. CERULLI IRELLI, *op. ult. cit.*, 274. Per completezza, si sottolinea che simili riflessioni venivano sviluppate anche prima della redazione della Carta costituzionale, sul finire del XIX secolo. Infatti, O. RANELLETTI, *Caratteri distintivi del demanio e del patrimonio*, in *La Legge XXXII*, 1892, 244 ss., oggi anche in *ID.*, *Scritti giuridici scelti*, IV, Napoli, Jovene, 1992, 3 ss., ed in particolare 4, ricorda che l'uso pubblico non è sufficiente a connotare la natura demaniale del bene, essendo necessario che la cosa non sia in proprietà di un privato. Ed ancora, l'A. considera la demanialità come un ostacolo all'appropriazione del bene da parte del privato ed un elemento strumentale alla salvaguardia dei bisogni collettivi (si vedano le pagine 12 e 15, rispettivamente inerenti al demanio stradale e marittimo).

¹⁹ S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, 169-170.

²⁰ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 28-30.

²¹ S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 26-27, sottolinea che l'art. 42 Cost. ha ad oggetto il comportamento di appropriazione di un soggetto, riferendosi a coloro che possono diventare proprietari, cioè appropriarsi di beni, ma non direttamente ai proprietari, cioè a coloro che hanno già costituito un legame con un bene per poterlo utilizzare.

²² *ID.*, *op. ult. cit.*, 28. L'A. evidenzia poi (p. 50) che il ragionamento sull'art. 42 si ricollega all'istituto della riserva, per cui non rileva l'uso che si fa del bene, che è questione secondaria. Dal profilo soggettivo discende comunque la funzione del bene e l'uso che ne viene fatto. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *op. ult. cit.*, 16 (nota 24), il quale, rinviando alla precedentemente citata opera di Cassese, afferma che la riserva incide non sulla titolarità bensì sulla legittimazione alla titolarità di situazioni soggettive.

In altre parole, l'art. 42, comma 1, Cost., contiene un precetto che definisce la capacità del privato e del pubblico di assumere la titolarità di un diritto, consentendo loro di scegliere se divenire o meno proprietari²³, secondo le funzioni riconosciute dall'ordinamento²⁴.

Con riferimento alle amministrazioni, ne segue il dovere di utilizzare il patrimonio per una più efficace tutela dell'interesse collettivo. In particolare, è stato osservato che lo Stato proprietario utilizza i beni demaniali ed esercita per loro mezzo una funzione pubblica di cui devono beneficiare i singoli²⁵. L'art. 42, comma 1, Cost., definisce quindi una proprietà individuale statale, rivolta ad assicurare a terzi l'accessibilità al bene in via mediata, perché non sempre la sua fruibilità può avvenire in modo diretto, ossia senza la regolazione da parte dall'ente titolare²⁶.

È comunque necessaria una certa cautela per non estremizzare questa affermazione, evitando il rischio di ammettere una «proprietà individuale statale a destinazione individuale statale», che legittimerebbe l'amministrazione ad utilizzare il bene nell'interesse proprio e non della collettività²⁷. L'eventualità non è affatto remota, considerando l'eccessivo rigore con cui l'ordinamento ha talvolta interpretato la proprietà dei beni pubblici, non assicurandone una adeguata funzione ed, anzi, concentrandosi sull'attuazione della funzione sociale della proprietà privata. Occorre, quindi, che il legislatore regoli attentamente l'attività dello Stato proprietario, focalizzandosi sulla disciplina dell'utilizzazione del bene e sulla garanzia del suo uso paritario per la collettività, in accordo con il significato del precetto costituzionale²⁸.

Non si vuole sostenere che la costruzione della proprietà statale in senso

²³ S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 76-78, sostiene che l'art. 42 pone tutti i soggetti (pubblici e privati) sulla stessa linea di partenza, attribuendo loro la capacità di divenire proprietario.

²⁴ S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, 171.

²⁵ S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 129-130, sembra condividere – almeno in linea generale – la teoria secondo cui il Costituente ha rinunciato a menzionare nella Carta la proprietà collettiva, riducendo questa e l'uso comune a proprietà dello Stato, il quale deve realizzare i fini collettivi assicurando l'uso del bene da parte del pubblico.

²⁶ ID., *op. ult. cit.*, 130.

²⁷ ID., *op. ult. cit.*, 129, fa riferimento ad una riduzione in termini di persona statale dei problemi della proprietà pubblica.

²⁸ V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premessa per una teoria*, cit., 14-35, sottolinea che l'emersione di nuovi interessi di natura economica ha determinato un'evoluzione della nozione di proprietà pubblica in senso privatistico, non sempre funzionale all'interesse pubblico. Ne è seguita una considerazione troppo frequente della proprietà pubblica in termini di mezzi patrimoniali per l'azione amministrativa, in un'ottica che ha esaltato la concezione dello "Stato-persona", a discapito della necessaria attenzione per l'uso pubblico.

soggettivo conduca inevitabilmente a questo esito. Piuttosto, occorre ponderare il modo in cui sono esercitati i poteri connessi al regime proprietario, da rivolgere al perseguimento di un fine collettivo e non a vantaggio dell'ente pubblico inteso come portatore di interessi individuali.

A queste condizioni, il profilo soggettivo può ancora oggi considerarsi centrale nell'argomento di studio e nella descrizione della natura pubblica del bene²⁹.

Non a caso – come prima solo accennato – le successive riflessioni sul diritto positivo sembrano rivelare che la titolarità statale garantisca talvolta la più efficace soddisfazione dell'interesse pubblico, in coerenza con la lettura proposta dell'art. 42, comma 1, Cost., antepoendosi al vincolo di destinazione. Del resto, a seguito di uno studio più approfondito, il suo richiamo meccanico nel motivare la natura pubblica dell'immobile pare presentare alcune incongruenze se si considerano alcuni elementi: la funzionalità all'interesse pubblico è talvolta impressa da soggetti distinti dall'amministrazione; il legislatore è spesso condizionato dalla proprietà statale nell'attribuzione di poteri sul bene; a determinate condizioni, la titolarità dello Stato è un elemento decisivo per destinare il bene.

Ancora, la “crisi” della destinazione sarebbe dovuta anche al fatto che il bene non è sempre liberamente accessibile alla collettività e la funzione pubblica, per essere garantita, richiede talvolta il riconoscimento della proprietà dello Stato in chiave custodiale³⁰.

Tutto quanto premesso, il tema del patrimonio immobiliare statale merita attenzione perché il baricentro della pubblicità sembra rinvenibile talora nella destinazione e nel godimento collettivo del bene, talora nell'appartenenza. Se nella prima ipotesi il bene sarebbe pubblico in ragione della funzione, nella seconda risentirebbe piuttosto della titolarità dello Stato, pur orientata alla resa della funzione stessa.

²⁹ Il ragionamento trova conforto nel pensiero di M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963, 9 ss., secondo cui il regime giuridico dei beni pubblici è stato spesso costruito attorno all'aspetto soggettivo piuttosto che a quello oggettivo.

³⁰ Le possibili limitazioni al libero utilizzo di un bene, sia demaniale sia patrimoniale indisponibile, sono cosa di per sé fisiologica. Cfr. ancora G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 266 ss. Nondimeno, altro è se l'interesse pubblico sia garantito a condizione che l'unico soggetto ritenuto in grado di assicurare la funzionalità del bene sia lo Stato in quanto proprietario. Al riguardo, G. INGROSSO, *Patrimonio dello Stato*, cit. 667, sostiene che l'uso pubblico non è per i beni immobili indisponibili, così come per quelli demaniali, condizione originariamente necessaria perché il pubblico servizio sorga e consegua i suoi scopi. Anzi, con specifico riferimento ai beni demaniali, l'A. sostiene che «è il servizio pubblico che presuppone l'uso pubblico». Oggi appare evidente come Ingrosso, con l'espressione “servizio pubblico” intenda una funzione pubblica.

L'obiettivo del lavoro è comprendere in quali circostanze si presenti l'una o l'altra situazione, per poi individuare le modalità di utilizzo del bene più soddisfacenti per le esigenze della collettività, cioè il suo "statuto giuridico".

La risposta dovrebbe ricercarsi nelle diverse tipologie di interessi che la legge ha inteso salvaguardare, in relazione alle contingenze. È perciò naturale che le politiche legislative si rivelino spesso divergenti, e quindi difformi nelle prescrizioni e negli obiettivi; tuttavia, in altre circostanze, le norme sui beni pubblici si presentano contraddittorie, disciplinando il medesimo interesse con una regolazione difforme, che rende più complicata la ricostruzione delle corrette modalità di utilizzo dell'immobile, e dunque la definizione del suo "statuto giuridico".

Infine, si offre un'indicazione di metodo per chiarire i passaggi in cui si articola il lavoro.

Nel primo capitolo sono considerati i motivi dell'accumulo del patrimonio immobiliare dello Stato, i problemi legati alla sua mappatura, gestione e valorizzazione, le conseguenti difficoltà di individuazione degli usi più adeguati rispetto alle caratteristiche dell'immobile. Seguono alcune riflessioni preliminari sui possibili limiti della destinazione, motivate dai difetti conoscitivi circa l'effettivo ammontare, le peculiarità ed il valore economico dei beni che compongono il patrimonio. Il secondo capitolo propone quindi un'analisi delle politiche di dismissione e valorizzazione, per verificare se i dubbi sollevati sulla preminenza del profilo oggettivo siano un'impressione priva di fondamento, ovvero siano confermati dal dato legislativo. Poiché gli esiti dello studio invitano a propendere per quest'ultima ipotesi, il terzo capitolo sottopone ad una disamina critica la titolarità, evidenziandone i punti deboli, al fine di appurare se sia davvero un criterio affidabile per motivare la natura pubblica dell'immobile. L'esito della verifica è positivo e, di conseguenza, il quarto capitolo si concentra sulle carenze della destinazione, descrivendo le circostanze in cui il regime giuridico e la funzione del bene pubblico sono condizionati dalla titolarità statale.

In realtà, questa è spesso centrale non solo nelle politiche legislative, ma anche nelle riflessioni della dottrina e della giurisprudenza nazionale, che sono ampiamente considerate nel lavoro. Per motivi di completezza, inoltre, lo studio non trascurava i richiami alle norme europee e alla giurisprudenza della Corte di giustizia che hanno inciso sul patrimonio immobiliare statale, soprattutto con riguardo ai profili di sfruttamento economico e tutela della concorrenza, incentivando la costruzione del libero mercato e ridefinendo le norme della Costituzione economica³¹. Nondimeno, la trattazione è incentrata sull'ordina-

³¹ S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2012. Per uno stu-

mento giuridico interno, in considerazione delle autonomie riconosciute agli Stati membri dall'art. 345 TFUE nella definizione del regime di proprietà ivi esistente³².

dio incentrato su alcune politiche legislative settoriali a carattere concorrenziale avvicendatesi negli ultimi anni, L. SALTARI, *Lo "Stato del mercato"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 6, 579 ss.; ID., *Stato e mercato nel decreto "Bersani-bis"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 8, 809 ss.

³²Come è noto, l'art. 345 TFUE recita «I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri». Tuttavia, la Corte di giustizia, nella celebre sentenza 22 ottobre 2013, cause riunite da C-105/12 a C-107/12, *Staat der Nederlanden c. Essent*, ha specificato che la neutralità del regime proprietario non può comunque giustificare le restrizioni a diritti fondamentali, quali ad esempio la libertà di stabilimento, di circolazione di persone e capitali. Per un commento alla pronuncia, A. NEGRELLI, *Le deroghe di natura economica alle libertà di circolazione sancite dal Trattato al vaglio della Corte di giustizia nel caso Essent*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 1, 199 ss.

CAPITOLO I

Il patrimonio immobiliare dello Stato: le ragioni di un approfondimento

SOMMARIO: 1. Considerazioni sull'accumulo del patrimonio immobiliare in capo allo Stato: dalla spoliazione dei beni ecclesiastici nel XIX secolo alla modernizzazione dello Stato unificato. – 1.1. Successive ragioni di incremento del patrimonio immobiliare e problemi di gestione. – 1.2. (*segue*) Le conseguenze dello Stato costruttore: l'edilizia residenziale pubblica. – 1.3. (*segue*) Il contrasto alla criminalità organizzata: la confisca dei beni. – 2. La complessa attività di mappatura ed estimo del patrimonio immobiliare statale. – 3. Le difficoltà nelle politiche di dismissione e valorizzazione: profili patologici. – 3.1. (*segue*) L'inottemperanza alle prescrizioni sul recupero coatto degli immobili nell'illecita disponibilità di terzi. – 4. Le difficoltà fisiologiche nelle politiche di dismissione e valorizzazione: il criterio dimensionale. – 4.1. (*segue*) La struttura e la precedente destinazione degli immobili. – 4.2. (*segue*) La localizzazione degli immobili. Le soluzioni dell'Agenzia del demanio. – 5. La scarsa conoscenza del patrimonio immobiliare e le conseguenze sulla scelta della destinazione. – 6. Alcuni dubbi sulla "crisi" del vincolo di destinazione: considerazioni preliminari.

1. Considerazioni sull'accumulo del patrimonio immobiliare in capo allo Stato: dalla spoliazione dei beni ecclesiastici nel XIX secolo alla modernizzazione dello Stato unificato.

Le cause che hanno determinato un aumento a livello quantitativo del patrimonio immobiliare statale sono diverse e si individuano nell'evoluzione della Storia italiana, con particolare riguardo agli eventi verificatisi nel corso del XIX secolo, dall'egemonia napoleonica al periodo risorgimentale.

Per una panoramica più completa, è opportuno un breve cenno ai più importanti avvenimenti europei della fine del XVIII secolo.

Gli ideali della Rivoluzione francese hanno contribuito in modo decisivo alla diffusione di un fervente laicismo in Europa, cui si è spesso accompagnato un sentimento di forte diffidenza ed insofferenza nei confronti degli ordini religiosi e dei suoi componenti, ritenuti simbolo di disuguaglianza e privilegi da eliminare. In principio, non vi fu una contrapposizione effettiva, poiché nelle

intenzioni dei rivoluzionari la Chiesa avrebbe dovuto rivestire un ruolo attivo nell'agevolare la costituzione civile del clero, che avrebbe trasformato i parroci in funzionari statali, così da realizzare la progressiva integrazione tra le istituzioni civili e quelle religiose. Le relazioni si incrinarono a causa della condanna papale e del conseguente rifiuto di una consistente parte del clero francese di prestare giuramento allo Stato laico.

I sostenitori della Rivoluzione cominciarono così a vedere nella Chiesa un'autorità ancora legata al precedente *status quo*, incompatibile con la promozione dei valori illuministici che avevano ispirato la presa della Bastiglia¹.

Il distacco tra il mondo ecclesiastico e l'affermazione dello Stato moderno divenne definitivo nel periodo dell'egemonia napoleonica, durante la quale furono adottate misure drastiche nei confronti degli ordini clericali².

Nell'Italia pre-unitaria, con il decreto imperiale del 25 aprile 1810, Napoleone stabilì la soppressione di tutti gli stabilimenti, corporazioni, congregazioni comunità ed associazioni ecclesiastiche³, con la conseguente secolarizzazione dei religiosi, salvo rare eccezioni, per cui fu consentita la sopravvivenza di alcune confraternite (in particolare quelle femminili)⁴, a fini di insegnamento, educativi e caritatevoli⁵. Molti beni provenienti dai conventi soppressi furono alienati per logiche di cassa, altri trafugati, mentre altri ancora vennero collocati all'interno delle Accademie delle belle arti già esistenti nella penisola, ovvero appositamente istituite, per finalità didattiche: si ricordano, ad esempio, la Pinacoteca di Brera, la Pinacoteca di Bologna, la Galleria dell'Accademia di Venezia. Gli edifici conventuali, invece, furono spesso convertiti in immobili in cui organizzare e svolgere funzioni e servizi pubblici (caserme, scuole, ospedali, etc.)⁶.

¹ E. TORTAROLO, *Laicismo*, in *Treccani-online*, 1996, in particolare § 3.

² Per una approfondita panoramica, si rinvia agli studi contenuti in AA.VV., *Problemi di storia della Chiesa: dalla restaurazione all'unità d'Italia. Atti del 6° Convegno di aggiornamento*, Pescara 6-10 settembre 1982, Napoli, Edizioni dehoniane, 1985, al cui interno si rinvengono contributi relativi anche al rapporto tra Stato e Chiesa nel periodo delle conquiste napoleoniche, culminati con la soppressione di numerosi ordini religiosi in Francia ed in buona parte dell'Europa.

³ C.A. NASELLI, *La soppressione napoleonica delle corporazioni religiose. Contributo alla storia religiosa del primo Ottocento italiano, 1808-1814*, Roma, Editrice pontificia Università gregoriana, 1986.

⁴ G. ROCCA, *Le nuove fondazioni religiose femminili in Italia dal 1800 al 1860*, in AA.VV., *Problemi di storia della Chiesa*, cit., 107 ss.

⁵ Pur riferito ad un contesto territoriale circoscritto, è significativo il lavoro di G. ORLANDI, *Le campagne modenesi fra rivoluzione e restaurazione: 1790-1815*, Modena, Aedes muratoriana, 1967, ed in particolare 215 ss., in cui l'A. descrive le attività parrocchiali di catechesi, assistenza sanitaria e beneficenza.

⁶ Per un riscontro dell'influenza napoleonica con riguardo alla costruzione di musei e luoghi

Al tramonto del periodo napoleonico, di regola i beni non alienati non furono restituiti, rimanendo nella titolarità dell'entità sovrana, così come ridefinita a seguito della Restaurazione. Questa è la prima ragione storica dell'incremento del patrimonio immobiliare dello Stato.

Dopo il congresso di Vienna, i maggiori Stati europei tentarono di instaurare cordiali relazioni diplomatiche con la Chiesa cattolica. L'intenzione non deve però confondersi con la ferma volontà di consolidare l'affermazione del laicismo, ritenuto necessario anche dai più celebri intellettuali dell'epoca per garantire la netta separazione tra il piano delle istituzioni e quello religioso⁷.

Negli Stati dell'Italia pre-unitaria si respirava un clima culturale simile ma non del tutto coincidente a quello appena descritto, poiché alla visione laicista si affiancava uno spiccato sentimento anticlericale dovuto alla vicinanza geografica della Santa Sede, considerata non solo un ostacolo all'indipendenza delle altre entità statali ma anche, in una prospettiva patriottica, all'unificazio-

di cultura nella penisola, AA.VV., *L'Arte contesa nell'età di Napoleone, Pio VII e Canova*, Milano, Silvana editoriale, 2009; A. EMILIANI, *Musei e museologia*, in *Storia d'Italia, I Documenti*, tomo V, II, Torino, Einaudi, 1973, 1615 ss.; P. PICARDI, *Soppressione, beni culturali – vol. I*, in *Dizionario storico-tematico. La Chiesa in Italia*, in www.storiadella.chiesa.it, 2015; S. SICOLI, *La politica di tutela in Lombardia nel periodo napoleonico. La formazione della Pinacoteca di Brera: il ruolo di Andrea Appiani e Giuseppe Bossi*, in *Ricerche di Storia dell'Arte*, 1989, 38, 71 ss. Per completezza, si segnala che la soppressione dei conventi non fu prerogativa del solo Napoleone, ma in alcuni contesti fu promossa anche dallo stesso Stato della Chiesa. A metà del XVII sec., papa Innocenzo X stabilì la chiusura di più di mille conventi sul suolo italico, a seguito delle pressioni di diversi vescovi, che temevano l'erosione di parte del loro potere e prestigio a seguito dell'aumento del numero di strutture conventuali e, di conseguenza, del numero dei prelati. Sulla trasformazione dei conventi ad opera del papato, cfr. E. BOAGA, *La soppressione innocenziana dei piccoli conventi in Italia*, Roma, Edizioni di Storia e letteratura, 1971; D.J. ANDRES, *Soppressioni*, in AA.VV., *Dizionario degli istituti di perfezione*, VIII, Roma, Edizioni paoline, 1988. Seppur focalizzata sul territorio foggiano, è interessante il contributo di G. CLEMENTE, *La soppressione innocenziana dei conventi carmelitani in Capitanata nel XVII secolo*, in *La Capitanata*, XXXV-XXXVIII, Foggia, 2001.

Sul trafugamento di opere d'arte, F. RIZZOLI, *Geografia e cronologia delle requisizioni d'opere d'arte in Italia dal 1796 al 1799*, in *L'Arte contesa nell'età di Napoleone, Pio VII e Canova*, cit., 43 ss.; C. GIARDINI, *La cupidigia di Verre. Asportazioni, requisizioni (e qualche restituzione) del patrimonio storico-artistico ecclesiastico nella provincia di Pesaro e Urbino nel periodo napoleonico*, in B. CLERI, C. GIARDINI (a cura di), *L'arte conquistata: spoliazioni napoleoniche dalle chiese della legazione di Urbino e Pesaro*, Modena, Artioli, 2003, 49 ss.

⁷ A. de TOCQUEVILLE, *Écrits et discours politiques*, Paris 1962-1990, tradotto in U. COLDAGELLI (a cura di), *Scritti, note e discorsi politici 1839-1852*, Torino, Boringhieri editore, 1994, in particolare 95 ss., il quale auspicava una conciliazione tra fattore religioso e libera società democratica, perché il primo può rafforzare la morale del popolo. La necessità di preservare lo Stato laico dalle ingerenze della Chiesa fu riconosciuta a seguito delle rivendicazioni da parte delle personalità cattoliche, riluttanti ad adeguarsi alla preminenza delle istituzioni civili all'interno della società.

ne nazionale⁸. Non è casuale che, già prima del 1860, il Regno di Sardegna requisì diversi edifici monastici, inaugurando una evidente politica di contrasto alla Chiesa⁹, che culminò negli anni successivi alla costituzione del Regno d'Italia, quando si verificarono eventi simili a quelli registrati in epoca napoleonica: su tutti, una massiccia spoliazione dei beni appartenenti al papato.

Con l'espressione "norme di eversione dell'asse ecclesiastico" si indicano le due leggi post-unitarie, e segnatamente il r.d. 7 luglio 1866, n. 3036, di soppressione degli ordini e delle corporazioni religiose (in esecuzione della l. 28 giugno 1866, n. 2987), e la l. 15 agosto 1867, n. 3848, per la liquidazione dell'asse ecclesiastico¹⁰.

La spoliazione dei beni della Chiesa della seconda parte del XIX secolo costituisce il secondo fattore di crescita del patrimonio immobiliare statale. Sebbene molte delle ricchezze espropriate furono alienate per ottenere le risorse necessarie per ripianare i debiti contratti dagli Stati pre-unitari e dell'ex Regno di Sardegna per le guerre di indipendenza, un numero significativo di immobili rimase in proprietà del neo-istituito Regno d'Italia¹¹.

Tra le norme più rilevanti, si segnala l'art. 11 del r.d. n. 3036 del 1866, per cui tutti i beni di qualunque specie appartenenti alle corporazioni soppresse furono devoluti al demanio statale¹². L'art. 33 riconobbe la particolare rilevanza di alcuni edifici ecclesiastici, dichiarati monumenti nazionali, affidan-

⁸ E. TORTAROLO, *op. cit.*, § 4.

⁹ Il riferimento è alla l. 29 maggio 1855, n. 878.

¹⁰ La bibliografia sul tema è molto vasta. Si rinvia, senza pretese di completezza, agli scritti più significativi. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1963; ID., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, Bologna, Il Mulino, 1974; AA.VV., *Soppressioni*, in AA.VV., *Dizionario degli istituti di perfezione*, VIII, Roma, Edizioni paoline, 1988; C. MIRABELLI, *I progetti parlamentari di soppressione degli enti regolari e di riforma dei patrimoni ecclesiastici (1864-1867)*, in P.A. D'AVACK (a cura di), *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. La legislazione ecclesiastica*, II, Vicenza, Neri Pozza Editore, 1967, 457 ss.; F. FONZI, *I cattolici e la società italiana dopo l'unità*, Roma, Editrice studium, 1953; E. BOAGA, *Per la ricerca storica e archivistica sulle diocesi italiane*, in *Rivista di scienze religiose*, 1993, 1, 107 ss.

¹¹ In merito alle alienazioni, riguardanti in larga parte terreni agricoli, si segnala come effetto negativo della decisione il fatto che la situazione creatasi determinò l'ulteriore impoverimento delle classi meno abbienti, che persero il diritto di usi civici sui latifondi in proprietà della Chiesa (soprattutto nel Mezzogiorno), considerando che solo la classe nobiliare e l'alta borghesia godeva della disponibilità economica per acquistare i fondi espropriati dallo Stato.

¹² Tuttavia, l'art. 18 del r.d. n. 3036 prevedeva alcune eccezioni alla devoluzione di beni al demanio. Tra queste, si ricordano: gli edifici ad uso di culto che mantenessero la funzione (insieme ai beni mobili ivi ubicati); gli episcopi, i fabbricati dei seminari e gli edifici destinati ad abitazione degli inservienti; i fabbricati dei conventi soppressi.

done al governo l'onere della conservazione, pur attribuendo le relative spese al fondo per il culto¹³. Inoltre, l'art. 20 prevedeva che i fabbricati dei conventi soppressi, quando sgombri da religiosi, fossero concessi a comuni e province per essere riadattati in scuole, ospedali, asili o luoghi di ricovero. L'art. 21, invece, asseriva che gli edifici monastici, già concessi anteriormente alle leggi di soppressione, fossero direttamente acquisiti al patrimonio statale (o di province e comuni) e destinati a scopi educativi e sociali¹⁴.

A seguito della Breccia di Porta Pia, furono promulgate la c.d. "legge delle guarentigie" del 13 maggio 1871 (che regolò i rapporti tra Stato e Santa Sede sino alla definizione dei Patti Lateranensi del 1929) e la l. 19 giugno 1873, n. 1402, con cui il Primo Ministro Giovanni Lanza estese l'esproprio dei beni ecclesiastici anche ai territori provenienti dagli Stati pontifici, e quindi a Roma, ampliando così gli effetti delle precedenti leggi eversive dell'asse ecclesiastico.

Un terzo fattore di incremento del patrimonio immobiliare statale si individua nelle vicende legate alla modernizzazione ed alla omogeneizzazione del Paese tramite il potenziamento degli apparati pubblici, voluta fortemente da Cavour¹⁵ e poi proseguita dai successivi statisti¹⁶. L'estensione delle funzioni amministrative che il Regno d'Italia doveva garantire in ogni parte del territorio a seguito dell'unificazione richiedeva un più elevato numero di strutture in cui ospitare i nuovi uffici¹⁷, con l'evidente effetto di incremen-

¹³ Gli edifici in quesitone sono le badie di Montecassino, la Cava dei Tirreni, Monreale, San Martino della Scala, la Certosa di Pavia.

¹⁴ Per approfondimenti cfr. G. ROMANATO, *Le leggi anticlericali degli anni dell'unificazione italiana*, in AA.VV., *Studi storici dell'Ordine dei Servi di Maria*, LVI-LVII, 2006-2007, Roma, Edizioni Marianum, 2007, 1 ss.; R. ASTORRI, *Leggi eversive, soppressione delle corporazioni religiose e beni culturali*, in AA.VV., *La memoria silenziosa: formazione, tutela e status giuridico degli archivi monastici nei monumenti nazionali*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Ufficio centrale per i beni archivistici – Libreria dello Stato, 2000, 42 ss.

¹⁵ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, ed in particolare 22 ss.

¹⁶ ID., *op. cit.*, 31 ss.

¹⁷ ID., *op. cit.*, 55 ss., in cui si legge che le ragioni determinanti la crescita del patrimonio immobiliare furono in particolare dovute alla necessaria costituzione di nuovi uffici, come ad esempio il Ministero del Tesoro e delle Finanze, ovvero Casse depositi e prestiti, istituita con l. 17 maggio 1863, n. 1270. Ancora, Melis ricorda la costruzione di nuovi alloggi per i funzionari, prima a Torino, poi a Firenze ed infine a Roma, i quali venivano trasferiti per esigenze di accentramento degli apparati burocratici del Paese. È pur vero che molti uffici furono ricavati da vecchi edifici del papato ovvero in conventi espropriati alla Chiesa; tuttavia altrettanti furono appositamente costruiti, come accadde per il Ministero delle Finanze a Roma nel 1877 (pagine 65-66). Inoltre, agli inizi del '900, una espansione degli organici condusse ad un aumento dei posti di direzione per consentire l'accesso dal basso a funzionari intermedi desiderosi di emergere; ne derivò l'adozione di diversi progetti di riforma, mai terminati, che causarono un continuo susseguirsi di decre-

tare il patrimonio immobiliare dello Stato¹⁸.

Nella prospettiva di modernizzare il Paese, la presenza più tangibile delle istituzioni all'interno della società civile si traduceva anche nella pretesa, avanzata in particolare dalle classi meno abbienti tramite i moti socialisti, di un più forte sistema assistenzialista nell'offerta dei servizi basilari per la collettività, da quelli igienici a quelli di trasporto e fornitura dell'energia. Nel trentennio seguente l'unificazione, la spesa pubblica subì un aumento fisiologico per la crescita delle funzioni e dei servizi resi dallo Stato¹⁹, o comunque da altri soggetti pubblici operanti in ambito municipale²⁰, cui seguiva la costruzione di nuove opere, in coerenza con il mutato disegno istituzionale.

All'inizio del XX secolo, gli investimenti pubblici crebbero ulteriormente, sia per i costi del personale sia per il potenziamento delle funzioni in precedenza costrette dai vincoli del pareggio di bilancio, ereditati dal Regno d'Italia a seguito delle guerre risorgimentali²¹.

In ultimo, in contrapposizione alla teoria del *laissez fair* affermatasi nel secolo precedente²², la diffusione delle idee socialiste determinò un più convin-

ti di riordino degli uffici, slegati da qualunque disegno organizzativo di natura organica. Infine, tra le cause dell'incremento immobiliare è possibile ricordare: l'istituzione delle prefetture per attuare una politica di centralizzazione dello Stato, radicando la presenza del governo nelle aree periferiche (pagine 75 ss.); le intendenze di finanza (pagina 85); la resa di un più elevato numero di servizi pubblici (pagina 86); l'istituzione della Ragioneria generale dello Stato con l. 22 aprile 1869, n. 5026 (pagine 90 ss.); l'aggravio burocratico dovuto all'aumento del personale (pagina 93).

¹⁸ A. COMANDINI, *L'Italia nei Cento anni del secolo XIX (1801-1900) – Giorno per giorno illustrata*, Milano, Vallardi, 1930-42, V, (1871-1900).

¹⁹ G. MELIS, *op. cit.*, 115 ss., descrive un aumento della spesa pubblica parallelo alla crescita delle funzioni amministrative.

²⁰ Per tutti, si rinvia agli studi di G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Società editrice libraria, 1902.

²¹ G. MELIS, *op. cit.*, 181 ss., evidenzia il netto incremento degli investimenti pubblici tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX, finalizzato al potenziamento definitivo degli apparati pubblici, reso possibile anche grazie ad una minore rigidità da parte del governo nei confronti dei vincoli derivanti dal pareggio di bilancio. Sugli stessi temi, si vedano gli studi di E. LUZZATI, R. PORTESI, *La spesa pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, Utet, 1984, 403 ss., i quali descrivono l'aumento delle spese, registratosi in ragione dell'estensione delle funzioni amministrative nel corso del XIX e XX secolo. Cfr. anche S. CASSESE, G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 2, 333 ss.

²² G. MELIS, *op. cit.*, 103, riporta che, oltre ai servizi pubblici di trasporto e comunicazione organizzati e resi dallo Stato, questo si prodigava anche nell'esercizio di attività economiche (credito, assicurazioni, industria e commercio). Sull'incremento delle attività industriali, economiche e sociali da parte dello Stato, si vedano altresì le ricostruzioni di P. CALANDRA, *I compiti dell'amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, cit., 29 ss.

to interventismo dello Stato in campo economico sin dai primi anni del '900²³, che comportava la costruzione delle infrastrutture necessarie per adempiere alle nuove attività imprenditoriali le quali, sino a pochi anni prima, erano prerogativa dell'imprenditoria privata²⁴.

1.1. *Successive ragioni di incremento del patrimonio immobiliare e problemi di gestione.*

Gli eventi legati all'espropriazione dei beni della Chiesa ed alla modernizzazione del Paese unificato hanno contribuito in modo decisivo alla crescita del patrimonio immobiliare statale. Tuttavia, concentrando l'attenzione sulle epoche successive, emergono anche altre ragioni meritevoli di considerazione.

Nei decenni precedenti rispetto all'attuale periodo storico, sarebbe stato malvisto un proprietario diverso dallo Stato in certi contesti sensibili²⁵. Come già segnalato in dottrina²⁶, esiste una lettura opinabile secondo cui la fruizione del bene a favore della collettività sarebbe più efficacemente garantita dalla proprietà pubblica anziché da quella privata. Tanto è vero che, in passato, il legislatore ha ritenuto fisiologica l'attribuzione della titolarità in capo allo Stato di diverse tipologie di beni sia per garantirne il libero godimento della collettività, sia per impedirne l'appropriazione da parte di privati²⁷, da cui è derivato un aumento del numero degli immobili delle amministrazioni centrali.

²³ G. MELIS, *op. cit.*, 102, riporta alcuni interessanti dati, stando ai quali nell'ultimo decennio del XIX secolo, l'intervento dello Stato in campo economico registrò una crescita del 22,9% rispetto a vent'anni prima.

²⁴ Per una più approfondita ricostruzione, si rinvia a S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in ID. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2010, 7 ss., ove l'A. afferma che durante i primi anni del '900 furono costituite numerose imprese pubbliche, tra cui l'azienda delle Ferrovie dello Stato, l'Istituto nazionale assicurazioni (INA), il Consorzio di credito per le opere pubbliche. Seppur con riguardo all'attuale periodo storico, e con specifico riferimento al settore dei servizi pubblici, le interazioni tra Stato e mercato sono esaminate da G. DELLA CANANEA, *Stato e mercato: le infrastrutture per i servizi pubblici*, in *Munus*, 2013, 2, 187 ss.

²⁵ U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Introduzione. Materiali per un ripensamento critico*, in ID. (a cura di), *Invertire la rotta*, Bologna, Il Mulino, 2007, 11-12, secondo cui è oggi recessiva l'idea che lo Stato sia un proprietario moralmente superiore rispetto al soggetto privato.

²⁶ La critica al ragionamento per cui la proprietà pubblica garantirebbe una migliore fruizione del bene per la collettività è sviluppata da M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *I Beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, 17 ss.

²⁷ Questo perlomeno sembra il senso delle riflessioni di E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, Cedam, 1934, 14-15, ed anche 70 ss.

La riserva a favore dello Stato si è certamente affermata in relazione ai beni naturali, demaniali ed appartenenti al patrimonio indisponibile, ma analoga considerazione può riguardare anche i beni artificiali.

Si pensi, ad esempio, all'immenso patrimonio culturale, categoria molto ampia, nel cui novero rientrano diverse tipologie di beni dal valore storico-artistico, di cui il nostro Paese è notoriamente ricco²⁸. Merita menzione anche

²⁸ La bibliografia in tema di beni culturali è, ovviamente, sterminata. Ci si limiterà dunque, senza pretese di completezza, a rinviare agli scritti più significativi della dottrina in merito. C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Il diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino 2017; C. BARBATI, *Il "nuovo" Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 2, 206 ss.; ID., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, *ibidem*, 2003, 2, 145 ss.; A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, 1; G. CAIA, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Le nuove leggi civ. e comm.*, 2005, 5-6, 1055 ss.; M. CAMMELLI, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2003, II ed. 2006; ID., *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011; ID. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 22*, Bologna, Il Mulino, 2004, II ed. 2007; ID., *Riordino dei beni culturali in una prospettiva di forte decentramento istituzionale*, in *Le Regioni*, 1996, 4, 619 ss.; ID., *Il Ministero per i Beni e le Attività culturali nella relazione annuale sul 2008 della Corte dei conti*, in *Aedon*, 2009, 2; G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2008, 3; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 3, 651 ss.; ID., *Gli archivi nella riforma dei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, 1; ID., *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, 3; ID., *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 7, 785 ss.; S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 7, 781 ss.; ID., *Problemi attuali dei beni culturali*, *ibidem*, 2001, 10, 1064 ss.; M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 2014, 1; ID., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità sociale*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 1-2, pt. I, 99 ss.; A. FANTIN, *I beni immobili culturali di proprietà pubblica: aspetti pubblicistici*, Padova, Cedam, 2008; S. GARDINI, *La sponsorizzazione dei beni culturali come paradigma dinamico di valorizzazione*, in *Il dir. econ.*, 2016, 2, 591 ss.; V. GASTALDO, *La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni*, in *Il dir. econ.*, 2016, 2, 609 ss.; B.G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 7, 793 ss.; F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 1 ss.; G. MORBIDELLI, *Dei beni culturali immateriali*, in *giustamm.it.*, 2014; G. PASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo tra continuità e discontinuità*, in *Aedon*, 2015, 1; G. PIPERATA, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008. Beni culturali. Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120 Cost.*, in *Aedon*, 2008, 3; ID., *Il recupero dei beni culturali trafugati tra avventura e diritto*, in *Aedon*, 2014, 2; M. RENNA, *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, 181 ss.; A. SAU, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in *Aedon*, 2017, 1; G. SCIULLO, *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2009, 2; ID., *Le forme di gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica tra valorizzazione e sussidiarietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 1-2, pt. I, 88 ss.

il vasto patrimonio archeologico, che include un complesso di ricchezze diffuse, difficilmente fruibile e conoscibile in quanto prevalentemente conservato nel sottosuolo²⁹, in relazione al quale sono state promosse diverse attività di catalogazione fin dagli inizi del secolo scorso³⁰, anche tramite tecniche che si sono gradualmente affinate nel tempo, soprattutto grazie all'utilizzo degli strumenti informatici³¹.

Questi brevi richiami sarebbero sufficienti ad indicare i numeri su cui si sta ragionando; nondimeno, l'incremento della quantità di immobili dello Stato si spiega anche per altri motivi.

Un caso di particolare interesse per la sua originalità è quello della c.d. rinuncia abdicativa da parte del precedente proprietario, per cui, per le ragioni più varie – perdita di valore, disinteresse, spese di manutenzione, lontananza, scomoda ubicazione – il privato decide di rinunciare al diritto di proprietà sul suo edificio.

Il fenomeno è certamente singolare, ma non per questo oggi pare possa definirsi un caso di scuola³². Benché non si voglia sovrastimare un evento che

²⁹Sulla definizione, natura e regime giuridico di patrimonio archeologico, si rinvia a L. MALNATI, M.G. FICHERA, S. MARTONE, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, in *Aedon*, 2015, 3; R. FRANCOVICH, D. MANACORDA (a cura di), *Dizionario di archeologia*, Bari, Laterza, 2002.

³⁰I primi tentativi di rendicontazione del patrimonio archeologico furono effettuati nel 1889, con la creazione dell'Ufficio per la Carta archeologica d'Italia, istituito tramite regio decreto del 7 novembre 1889.

Per Carta archeologica, si intende un complesso di informazioni e dati di differente matrice (bibliografiche, di archivio, epigrafiche, archeologiche), che registra altresì i reperti scomparsi. La descrizione topografica deve essere puntuale, ovvero consistere in una fedele descrizione della realtà relativa allo spazio occupato dagli elementi di pregio, riportandone fedelmente il posizionamento georeferenziato.

Più recentemente, il progetto di censimento per la cartografia archeologica è stato rinnovato nei primi anni del nuovo millennio, tramite una convenzione stipulata il 12 aprile 2002 tra il MIBACT ed alcune Università nazionali (La Sapienza, Università degli Studi di Foggia, e con la partecipazione del CNR).

³¹Per un resoconto bibliografico sugli strumenti di ricostruzione e catalogazione del patrimonio archeologico italiano, G. AZZENA, *L'indagine topografica e la Cartografia Archeologica*, in *Il Mondo dell'Archeologia*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2002, 149 ss.; circa il metodo seguito nella ricostruzione, M.L. MARCHI, *Ager Venusinus II*, Firenze, Olschki, 2010, *Forma Italiae*, 43; ID., *Il sistema informativo territoriale della Provincia di Roma. Il contributo dell'Università*, in *Beni culturali e catalogazione integrata. Corso di formazione e di aggiornamento per il personale dei musei civici*, Roma, 2005, 80 ss.; B. AMENDOLEA, *Un repertorio bibliografico per la carta archeologica della Provincia di Roma*, Roma, Bardi, 2004.

³²Per un approfondimento, T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, 63 ss., ed in particolare

risulta ancora sporadico, sembra innegabile un aumento della sua frequenza, come segnalato da uno studio del Consiglio nazionale del Notariato³³, secondo cui il diritto di fruire e godere della cosa può essere soggetto alla rinuncia abdicativa, intesa come atto unilaterale non recettizio, che non richiede l'accettazione da parte di altri soggetti, ferma restando la relativa trascrizione. L'effetto consiste nell'acquisto del bene a titolo originario da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 827 c.c., ed è escluso in capo a quest'ultimo il diritto di rifiutare³⁴.

In definitiva, secondo il Consiglio del Notariato, è lecita la situazione in cui le amministrazioni centrali divengono titolari di un oggetto non voluto perché i beni immobili non possono essere *res nullius*, a differenza di quelli mobili³⁵.

Questi edifici versano in stato di abbandono, o sono comunque di esiguo valore. Non solo rappresentano un onere per le finanze pubbliche, soprattutto in termini di imposizione fiscale, ma comportano altresì significative complicazioni per la loro difficoltosa ricollocazione sul mercato a causa della perdurante incuria che li ha resi inutilizzabili e ne ha determinato la perdita di valore, causando fenomeni di degrado urbano³⁶.

Alcuni hanno escluso l'ipotesi di una rinuncia alla proprietà da parte del privato, e la conseguente acquisizione obbligatoria della titolarità del bene in capo allo Stato, intravedendo in questa operazione uno scopo elusivo della pressione fiscale, che determinerebbe dei danni economici per le casse pubbliche³⁷. Il rischio per lo Stato sarebbe quello di divenire titolare di beni per cui dovrà sostenere costi e oneri di manutenzione e custodia, senza ricavarne gettito fiscale³⁸. Critiche alla tesi che impone alle amministrazioni centrali l'ac-

67 ss. Riflessioni sul tema, seppur incentrate sulla demolizione della struttura e non sull'effettivo abbandono della proprietà dell'immobile, si rinvengono anche in B. GRAZIOSI, *Appunti sulla demolizione edilizia "abdicativa"*, in *Urb. e app.*, 2015, 11, 1121 ss.

³³ Si veda lo Studio del Consiglio nazionale del Notariato n. 216-2014/C del 21 marzo 2014, dal titolo "*La rinuncia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*".

³⁴ Studio del Consiglio nazionale del Notariato n. 216-2014/C, § 3.

³⁵ Studio del Consiglio nazionale del Notariato n. 216-2014/C, § 3., 11.

³⁶ Non è un caso che alcuni comuni abbiano tentato di risolvere i problemi di degrado e sicurezza urbana causati dagli immobili in proprietà privata in stato di abbandono, attribuendo d'imperio la gestione a se medesimi o a soggetti terzi, con risultati non sempre felici. Sul tema, M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 5, pt. II, 541 ss.

³⁷ R. MATERI, M. MOLINARI, *Atto di abbandono della proprietà tra volontà privata e interesse pubblico*, in *Notariato*, 2016, 5, 566 ss.

Dubbi sulla legittimità dell'operazione sono stati esternati anche dall'Avvocatura generale del Consiglio di Stato nella nota del 14 marzo 2018, prot. 137950.

³⁸ Tar Piemonte, sez. I, 28 marzo 2018, n. 368.

quistato a titolo originario sono state mosse anche da chi vi intravede l'inaccettabile legittimazione di una servitù personale perpetua (nei confronti del diritto di proprietà)³⁹.

Al di là delle diverse ricostruzioni, permane un dato fondamentale: il fenomeno, pur esistente ed in crescita, non può ancora ritenersi strutturale. Pertanto, le ragioni della vastità del patrimonio immobiliare statale non possono neppure ridursi a questi profili, la cui considerazione intende semplicemente offrire un nuovo angolo di prospettiva.

Per motivare l'incremento, dunque, occorre ragionare anche su altri aspetti⁴⁰.

Talora, lo Stato è garante della tutela di specifici interessi della collettività, assicurati attraverso l'utilizzo di determinati beni, di cui diviene il naturale proprietario. Può verificarsi cioè che le amministrazioni centrali non siano titolari dell'immobile, ma nel corso del tempo lo diventino, o perché questo viene realizzato *ex novo*, cioè per un effetto traslativo della sua proprietà se già esistente.

In breve, per la salvaguardia di delicati interessi pubblici, il legislatore sceglie lo Stato come il proprietario più idoneo per determinati immobili, strumentali alla soddisfazione di specifiche esigenze, con il conseguente incremento del patrimonio e l'aumento delle spese di gestione, manutenzione e cura.

Nel prosieguo, saranno approfonditi alcuni profili che testimoniano come, tra le ragioni della crescita, possano ricordarsi anche le nuove edificazioni da

³⁹R. PARDOLESI, C. BONA, *Sull'abbandono dell'immobile e sulla proprietà imposta*, in *Corr. giur.*, 2017, 8-9, 1113 ss., in commento alla sentenza Tar Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 12 maggio 2017, n. 438, in cui viene sostenuto – criticando un orientamento oramai univoco in seno sia al Consiglio di Stato sia alla Corte di cassazione – che il privato, a fronte di un'illegittima occupazione del proprio terreno, non sia nelle condizioni di scegliere il risarcimento in luogo della restituzione del fondo, previa rimessione in pristino. Il giudice calabrese, dunque, non riconosce al privato il diritto di rinuncia alla sua proprietà nonostante l'illegittima attività da parte dell'ente pubblico.

⁴⁰Per completezza, si ricorda che il patrimonio dello Stato è costituito anche da altri beni di ingente valore, quali ad esempio quelli legati alle vicende in tema di dematerializzazione del diritto di proprietà, espressione con cui si fa riferimento al patrimonio delle società per azioni sorte a seguito delle privatizzazioni dei grandi enti pubblici economici statali.

Sul punto, P. GROSSI, *Trasformazioni dominicali*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta*, cit., 49 ss.; sul medesimo argomento, si veda anche U. MATTEI, *Regole sicure. Analisi economico/giuridica comparata per il notariato*, Milano, Giuffrè, 2006, 119 ss.

L'inclusione del capitale sociale delle società partecipate all'interno del patrimonio statale è stata a suo tempo confermata, seppur implicitamente, dalla sezione di controllo della Corte dei conti con delibera 12 novembre 1991, n. 58, ed in seguito con delibera 16 giugno 1992, n. 23, con cui il giudice contabile ha affermato il proprio controllo sugli enti pubblici in forma di società per azioni, da cui si desume che il capitale sociale rappresenta un bene immateriale della collettività da monitorare nelle sue variazioni.

parte dello Stato a beneficio delle fasce più deboli della popolazione. L'attività è diretta conseguenza del rapporto tra amministrazione ed economia che si afferma nella seconda metà del '900, rivolto a definire le istituzioni del benessere e consolidare un soddisfacente sistema di welfare⁴¹ (§ 1.2.). In altre circostanze, invece, lo Stato diviene proprietario di costruzioni già esistenti in quanto ritenuto il soggetto più idoneo (§ 1.3.).

Come si vedrà, però, l'attribuzione di beni in titolarità delle amministrazioni centrali comporta spesso l'emersione di difficoltà organizzative in termini di gestione e cura. L'incremento del numero di immobili – pur rendendo lo Stato in apparenza più ricco – implica inevitabili criticità sulla questione gestoria e manutentiva, che spesso arrecano più problemi che benefici, anche con riferimento all'aspetto strettamente economico.

1.2. (segue) *Le conseguenze dello Stato costruttore: l'edilizia residenziale pubblica.*

Un elemento che ha contribuito alla crescita del patrimonio statale è dovuto alle politiche di promozione dell'edilizia residenziale pubblica⁴², tematica da non confondersi con la c.d. legislazione dell'emergenza, tornata tristemente negli ultimi anni agli onori della cronaca a seguito di eventi catastrofici che, con impressionante scadenza periodica, hanno colpito numerose aree del Paese⁴³.

⁴¹ S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, cit., 7 ss., ed in particolare 23 ss.

⁴² Sul tema, si veda innanzitutto il contributo di M. NIGRO, *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 1, 118 ss. Per altra bibliografia, si rinvia altresì al lavoro di P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *giustamm.it*, 2015, in particolare alla nota 61. Ed ancora, M.A. CIOCA, *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico*, Napoli. Edizioni scientifiche italiane, 2004. L'A. sostiene che l'edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a fornire abitazioni a condizioni vantaggiose a favore delle classi meno abbienti, che ne diventano proprietarie. Nondimeno, come desumibile dalla lettura dell'opera, diversi immobili sono rimasti spesso invenduti, con il conseguente mantenimento nella categoria del patrimonio disponibile (pagina 21). Inoltre, l'edilizia residenziale pubblica ha creato delle problematiche in termini di riuso di immobili non più funzionali alla destinazione, che ne hanno causato il degrado e perdita di valore economico. È il caso, ad esempio, degli alloggi di servizio di alcuni dipendenti pubblici statali, disciplinati dalla l. n. 497 del 1978 (pagine 56-57), in cui rientrano, tra gli altri, le case cantoniere. Sul collegamento tra patrimonio immobiliare ed edilizia economica popolare, anche P. URBANI, *Il soddisfacimento del bisogno alla casa per le fasce più deboli e la finanziarizzazione dell'edilizia*, in A. MALTONI (a cura di), *I fondi di investimento immobiliare*, Bologna, BUP, 2013, 43 ss.

⁴³ La legislazione dell'emergenza presuppone, infatti, contributi pubblici, ed eventualmente

L'edilizia residenziale pubblica ha favorito una evidente crescita immobiliare, con la costruzione di edifici di proprietà dello Stato e destinati alle esigenze abitative delle fasce più deboli della popolazione⁴⁴.

Non tutte le riforme promosse, però, hanno condotto alla realizzazione di alloggi pubblici, da locare in un secondo momento ai meno abbienti; talvolta, gli aiuti si sono concretizzati in termini di sostegno economico a favore di famiglie in difficoltà, con contributi monetari per il pagamento dei canoni di locazione basati su prezzi di mercato, ovvero su blocchi o regolamentazione dei canoni stessi. In breve, sarebbe equivoco ritenere che il sistema dell'edilizia residenziale pubblica si sia incentrato sulla sola costruzione di nuovi edifici, ipotesi che invece rappresenta una delle possibili soluzioni di questo tipo di politiche sociali⁴⁵.

L'impegno delle amministrazioni centrali al riguardo è comunque noto, ed è testimoniato da una relazione della Corte dei conti, la quale ha registrato il rafforzamento dell'intervento diretto dello Stato nella creazione di una considerevole offerta abitativa per i soggetti più deboli, in un'epoca che

la definizione di linee programmatiche ministeriali, per la ricostruzione di edifici, quartieri, città. Tuttavia, l'elemento che ne impedisce l'assimilazione all'edilizia residenziale pubblica consiste nel fatto che gli edifici ricostruiti tramite sovvenzioni statali sono di proprietà privata, ossia di quegli stessi soggetti colpiti dal cataclisma. Tra gli studi più significativi sulla gestione e legislazione dell'emergenza, M. DUGATO, *Terremoto, ricostruzione e regole degli appalti*, in *Munus*, 2017, 3, 485 ss.; T. BONETTI, *Eventi sismici e processi di ricostruzione tra governo del territorio e patrimonio culturale*, in *Munus*, 2017, 2, 229 ss.; ID., *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla "collera del drago" al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 4, pt. II, 127 ss.; F. SPANICCIATI, *La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 5, 651 ss.

⁴⁴ Per una ricostruzione, anche in chiave storica, si rinvia ai contributi di P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Le Ist. fed.*, 2010, 3-4, 249 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 1, 163 ss. Sul rapporto tra casa e diritti sociali, G. PERULLI, *Casa e funzione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2000; P. URBANI, *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa nazionale vigente e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1986, I., 325 ss.; R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, in *Le Ist. fed.*, 2010, 3-4, 271 ss. Più addietro nel tempo, ma egualmente significativo, è il contributo di F. MERLONI, P. URBANI, *La casa di carta, il problema delle abitazioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali tra Regione e capitalismo avanzato*, Roma, Officina, 1974.

⁴⁵ R. LUNGARELLA, *op. cit.*, 305-306, il quale per sostenere l'affermazione richiama la relazione della Camera dei deputati, Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, *"Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare"*, secondo cui la funzione dell'edilizia residenziale pubblica consiste in quel complesso di attività rivolto alla soddisfazione del fabbisogno abitativo di soggetti a basso reddito, attuando una serie di operazioni che non possono riassumersi nella sola – seppur certamente significativa – costruzione di alloggi in mano pubblica da concedere ad un costo esiguo alle famiglie meno abbienti.

va dagli inizi del '900 sino agli anni '70 del medesimo secolo⁴⁶.

Dopo questo periodo, alcune funzioni in tema di edilizia residenziale pubblica sono state gradualmente trasferite dallo Stato alle regioni tramite l'art. 60, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che ha loro delegato, fra le altre, la gestione e l'attuazione degli interventi di costruzione⁴⁷. A metà degli anni 2000, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla questione, programmando la realizzazione di nuovi alloggi, da concertare con le regioni, al fine di rispondere a nuove esigenze abitative dovute all'emersione di specifici fenomeni sociali, come ad esempio l'immigrazione regolare⁴⁸.

L'elevato numero di costruzioni realizzate dalle amministrazioni centrali durante i vari decenni ha determinato, a causa di scelte strategiche di gestione spesso errate, una serie di problemi, come ad esempio l'aumento delle spese manutentive, specialmente nel caso di mancata locazione o cessione dell'immobile, con la conseguente crescita di significativi oneri economici, difficilmente sostenibili per le casse dello Stato.

I dati normativi forniscono alcune conferme.

La legge 24 dicembre 1993, n. 560, ha disciplinato la cessione degli immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica, al fine di reperire le risorse necessarie per effettuare nuovi investimenti nel settore. Previsioni analoghe sono state definite dall'art. 1, commi 597-600, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che ha stabilito la vendita dei beni di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP).

Le difficoltà di *management* di un patrimonio edilizio piuttosto esteso sono ben descritte nella sopra citata relazione della Corte dei conti (report allegato a sez. aut., delibera n. 10 del 2007), che mostra significativi problemi di gestione: le insufficienze conoscitive e la refrattarietà delle amministrazioni nel

⁴⁶ Corte conti, sez. aut., delibera 4 giugno 2007, n. 10, cui è allegato il report dal titolo "Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica", 16 ss.

⁴⁷ Si noti che, seppur in modo più disorganico, anche negli anni precedenti il legislatore aveva attribuito alle regioni le competenze in tema di edilizia residenziale pubblica. Il processo di decentramento delle competenze istituzionali era già iniziato con la legge n. 865 del 1971, in seguito ridefinito con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Il passo successivo è stato, poi, compiuto con la l. 5 agosto 1978, n. 457, con cui sono state attribuite alle regioni nuove funzioni, come l'esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruitori di contributi pubblici. Il percorso è stato infine completato con il d.lgs. 112 del 1998, il quale ha attribuito alle regioni la determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi nel settore, nonché la programmazione delle risorse destinate al settore.

⁴⁸ P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, cit., 255 ss. Il riferimento normativo è la l. 8 febbraio 2007, n. 9.

È, inoltre, da segnalare la definizione del piano nazionale di edilizia abitativa di cui alla l. 6 agosto 2008, n. 133, che ha promosso un programma di edilizia sociale rivolto alle fasce deboli della popolazione.

fornire i dati richiesti dal giudice contabile; il degrado dovuto alla penuria di risorse per la manutenzione; la conseguente incapacità di garantire la funzione originaria. Il giudice contabile denuncia il malcostume per cui, pur di sottrarsi all'onere di affrontare le spese manutentive, le amministrazioni proprietarie degli immobili hanno talvolta sanato l'occupazione abusiva degli edifici da parte di chi non ne aveva titolo, non rientrando più nella qualifica di "non abiente" secondo le condizioni stabilite dalla normativa⁴⁹.

Sono state così regolarizzate le posizioni di diversi inquilini. La decisione ha creato, da un lato, un significativo *vulnus* alle casse dello Stato e, dall'altro, alcune difficoltà in termini di ricognizione del patrimonio, in particolare nel momento in cui alla sanatoria non seguivano le dovute modifiche catastali.

Lo stesso report della Corte certifica poi che, in altre occasioni, le amministrazioni non sono state in grado, per un'incuria di fondo, di riscuotere i canoni di locazione da parte dei locatari, con la conseguente perdita di entrate per lo Stato⁵⁰.

È evidente che, in simili situazioni, l'opzione ottimale per l'ente proprietario sarebbe la cessione del bene a terzi; ma è altrettanto palese che il suo valore risulterebbe fuori mercato, e cioè oltremodo esiguo, poiché sarebbero difficilmente individuabili degli acquirenti interessati ad un immobile abitato da inquilini morosi⁵¹.

Inoltre, le difficoltà nella cessione degli immobili sono state acclamate anche in termini di una non soddisfacente capacità manageriale degli enti titolari,

⁴⁹ Corte dei conti, sez. aut., delibera 4 giugno 2007, n. 10, 16.

⁵⁰ Seppur con riferimento ad alcune esperienze regionali, è interessante riportare quanto segnalato dalla Corte dei conti nella predetta relazione (pagina 16), in cui viene denunciata la cattiva gestione degli immobili di edilizia residenziale pubblica nella Regione Sicilia (morosità media dei locatari pari a 2.492 euro per alloggio). Il dato viene confrontato con quello di una Regione virtuosa, le Marche, in cui il tasso di morosità medio si presenta come del tutto fisiologico, essendo pari a 66 euro per immobile. Inoltre, lo stesso documento (pagina 20) denuncia l'irrisorietà dei canoni di locazione talora stabiliti dalle amministrazioni, ben lontani dai prezzi di mercato, seppur calmierati considerata la fascia di persone che fruiscono dell'edilizia residenziale pubblica. Sull'influenza dei canoni sui bilanci pubblici, si vedano anche le considerazioni nello stesso documento a pagina 23.

⁵¹ In merito, si segnala la relazione di L. GAETA, P. SAVOLDI (a cura di), *Orientamenti per la gestione del patrimonio*, in SIU, *Società degli urbanisti italiani, immobiliare pubblico*, 11, in cui si sostiene l'opportunità di adottare un archivio gestionale dell'utenza, in modo tale da collegare ogni inquilino (o nucleo familiare) all'alloggio assegnato, al fine di avere una precisa idea della complessiva gestione del rapporto locativo, e perciò della quantificazione del canone locativo, della verifica della morosità, nonché del titolo effettivo di godimento dell'alloggio. Andando in questa direzione, secondo l'opinione degli A., sarebbe più facilmente realizzabile una gestione efficiente degli immobili, che implicherebbe, da un lato, la diminuzione degli alloggi sfitti e, dall'altro, la riduzione dei tempi di assegnazione.

che si sono spesso trovati a cedere le abitazioni a delle cifre insufficienti per realizzare nuovi investimenti⁵².

Questa è una prima dimostrazione della premessa del ragionamento: l'incremento dei beni in titolarità dello Stato determina, talvolta, dei fenomeni di *mala gestio* (da esaminare più approfonditamente nei paragrafi successivi), che possono implicarne una decurtazione di valore e problemi in termini economici.

1.3. (segue) *Il contrasto alla criminalità organizzata: la confisca dei beni.*

Il tema dei beni confiscati alla criminalità organizzata e le relative questioni giuridiche saranno esaminati più approfonditamente in seguito⁵³. L'attenzione verte ora solo sui profili inerenti le difficoltà di gestione per lo Stato, che diviene titolare degli immobili per tramite dell'Agenzia nazionale per la destinazione e l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Agenzia), a seguito della confisca definitiva ordinata dalla Corte d'appello⁵⁴.

Dal punto di vista quantitativo, lo studio potrebbe non essere del tutto indicativo per spiegare l'incremento del patrimonio statale, considerata la costituzione piuttosto recente dell'Agenzia⁵⁵, seppur i dati in ultimo riepilogati ne dimostrino l'apprezzabile lavoro⁵⁶.

L'analisi è comunque utile perché mette in luce le difficoltà che lo Stato incontra nella cura del patrimonio di cui diviene proprietario.

Alcuni studi della Corte dei conti mostrano le difficoltà di coordinamento e di comunicazione tra il giudice penale, disponente le misure preventive, e

⁵² Come indica la relazione richiamata nella nota precedente, a pagina 17, una delle problematiche più significative nella manutenzione degli immobili di edilizia residenziale pubblica si rinviene nella sproporzione nel rapporto (1 a 3) tra ricavi da vendite – attuate sin dal 1993 – e costi dalle nuove acquisizioni. Le alienazioni, infatti, sono state pensate al fine di creare le risorse per l'acquisizione di nuove abitazioni da locare ai redditi più bassi, a seguito delle vendite degli immobili ai soggetti che presentavano i redditi più elevati.

⁵³ In particolare nel cap. III, § 3.3.

⁵⁴ Considerato che il tema verrà approfondito nei capitoli successivi, per le opere bibliografiche e le problematiche più significative si rinvia a quanto sarà ivi osservato.

⁵⁵ L'Agenzia è stata costituita dal d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, conv. in l. 31 marzo 2010, n. 50, ed è stata recepita nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, c.d. codice antimafia (CAM).

⁵⁶ Il sito dell'agenzia riporta le statistiche relative agli immobili confiscati, aggiornate al 7 gennaio 2019. Questi ammontano a 16.878 unità, suddivise in numeri diversi a seconda del contesto regionale di riferimento. Per maggiori informazioni si rinvia alla pagina web http://www.benisequestraticonfiscati.it/immobili_29.html.

l’Agenzia, cui spetta la competenza nella destinazione del bene confiscato, in un procedimento reso ancor più complesso dal fatto che solamente un decimo del flusso informativo viene gestito per via telematica⁵⁷.

Anche nell’ambito in esame, la Corte dei conti ha rilevato fenomeni di abusivismo che rallentano la riallocazione dei beni per finalità sociali⁵⁸. La delibera del giudice contabile non specifica se questi problemi si presentino quando l’immobile è ancora nella disponibilità del presunto mafioso, ovvero a seguito delle misure di prevenzione stabilite dal Tribunale (e dalla Corte d’appello), ma è estremamente probabile che l’ipotesi più verosimile sia la seconda, considerati gli endemici ritardi che caratterizzano i tempi della Giustizia italiana.

Ciò significa che lo Stato non solo non è in grado di attuare una proficua gestione del bene sequestrato o confiscato, ma non ha neppure gli strumenti per consentirne una futura valorizzazione, perché, spesso, non riesce a prevenirne l’occupazione abusiva prima della destinazione stabilita dall’Agenzia.

Ne deriva un chiaro disincentivo per gli enti locali nella presentazione della richiesta per ottenere il trasferimento (a titolo gratuito) della proprietà degli immobili, con l’ulteriore conseguenza che lo Stato permane proprietario di beni che non può utilizzare o sfruttare, sino a che perdura la situazione di abusivismo.

È scoraggiante il fatto che analoghi problemi di gestione fossero già stati segnalati da precedenti delibere della Corte dei conti, la quale in tre distinte indagini denunciava gli impedimenti alla proficua amministrazione dei beni confiscati.

La prima delibera, riferita al biennio 2001-2003, ha individuato alcuni ostacoli nei ritardi causati dalle non corrette o incomplete procedure di sequestro e confisca per errori nelle trascrizioni degli appositi decreti e nelle conseguenti comunicazioni; ovvero, nelle difficoltà gestorie dovute al disinteresse degli amministratori, alla penuria di controlli e di risorse per le spese di amministrazione del bene⁵⁹.

⁵⁷ Corte conti, sez. centr. contr., 23 giugno 2016, n. 5, relazione su “*Amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l’attività dell’Agenzia nazionale (ANBSC)*, 15”, evidenza come uno dei problemi più gravi nella gestione di tali beni da parte dell’Agenzia non consista solo nella – oramai nota – lunghezza dei processi di prevenzione per stabilire la misura del sequestro o della confisca, ma anche nella ulteriore dilatazione dei tempi dovuta ai ritardi con cui gli uffici giudiziari comunicano alla predetta Agenzia l’adozione dei propri provvedimenti. Come specificato nella relazione, il ritardo medio nelle comunicazioni ammonta a 470 giorni.

⁵⁸ Corte conti, sez. contr. centr., delibera n. 5 del 2016, 16.

⁵⁹ Corte conti, sez. contr. centr., delibera del 6 luglio 2005, n. 17, in approvazione della relazione “*L’attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata* – L. 7 marzo 1996, n. 109”.