

*Cristina Coscia
**Chiara Pano

Proprietà demaniali e pubbliche: convenienze all'investimento e strategie di valorizzazione attraverso un caso studio¹

Parole-chiave: Dismissione, Demanio, valorizzazione, cartolarizzazione, esternalizzazione, HBU.

Abstract Il recente Decreto Salva Italia – tuttora in fase di studio – ha dato enfasi alle questioni legate alla dismissione di ingenti patrimoni di proprietà del Demanio e degli enti pubblici: centrali sono posti anche dal legislatore i ragionamenti, le procedure e le *partnership* da adottare per attuare politiche di valorizzazione e strategie di integrazione delle esigenze finanziarie degli enti pubblici con gli obiettivi delle politiche urbane. E' evidente che per attuare le politiche di valorizzazione è necessario garantire la redditività dei beni immobili trasformati o alienati nel rispetto delle esigenze di tutti i portatori di interesse. Obiettivo, quest'ultimo, prioritario e ambizioso, conseguibile solo attraverso una serie di azioni mirate, quali: la semplificazione amministrativa e del *work flow* decisionale, la riconfigurazione degli strumenti valutativo-estimativi e di pianificazione e programmazione del territorio, una "gestione" più consapevole della variabile "tempo" legata a tali operazioni ed interventi. Il caso-studio presentato – il complesso della Cavallerizza Reale della Città di Torino – si presta alla lettura critica delle problematiche legate alle pratiche estimativo-valutative e di programmazione testé citate.

INTRODUZIONE

“L'Italia possiede un ingente patrimonio (immobiliare), più di 1.700 miliardi di euro, pari al 137% del PIL. La consistenza del patrimonio italiano risulta ancor più significativa se confrontata con i dati relativi ad altri Paesi: tra quelli che adottano criteri contabili comparabili, la media dell'attivo patrimoniale si attesta al 58% del PIL (...)”.² Se il patrimonio italiano rendesse solamente il 2%, genererebbe annualmente un'entrata pari alla manovra finanziaria di quest'anno³. Questo dato ci permette di apprezzare fino in fondo l'importanza di una gestione efficiente e di efficaci progetti di valorizzazione⁴:⁴ Angela Ferrari Zumbini nel 2006 così introduce la tematica delle politiche di valorizzazione e dismissione dei patrimoni, ponendo l'accento su alcuni nodi strategici con cui si vuole articolare il presente scritto.

* Dipartimento di Architettura e Design (DAD) – Politecnico di Torino

** Libera professionista

¹ Il presente scritto è da attribuire in parti uguali alle due autrici, ma in particolare: Cristina Coscia ha curato *Introduzione, I recenti provvedimenti legislativi e le questioni rilevanti, L'apporto dell'Estimo e della Valutazione Economica degli investimenti e Conclusioni: elementi emergenti e criticità*, mentre Cristina Coscia e Chiara Pano hanno curato la sezione del caso-studio.

² Come paragone è stato adottato un *peer group* formato da Stati che elaborano conti patrimoniali utilizzando il sistema di *full accrual accounting* e con criteri contabili del settore privato. Questo *peer group* è composto da: Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti e Svezia.

³ Il riferimento è all'anno di edizione del testo, il 2006.

⁴ Angela Ferrari Zumbini, *Valutazione e valorizzazione dei beni pubblici in una prospettiva comparata*, in: Aristide Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 637

I contenuti del recente Decreto Salva Italia⁵ danno ulteriore enfasi alle strategie di integrazione delle esigenze finanziarie degli enti pubblici (alla ricerca di fonti di finanziamento e di risorse aggiuntive ai bilanci ordinari) con gli obiettivi delle politiche urbane. Il piano di tale decreto⁶ è tuttora in fase di studio: secondo le analisi del Ministero del Tesoro, lo Stato (a livello centrale) dispone di un patrimonio immobiliare stimabile in 72 miliardi di euro (a cui si aggiungono i 270 miliardi in capo agli enti locali e i 35 miliardi di Asl e università), di cui 7 miliardi relativi a edifici non utilizzati direttamente dalla Pubblica Amministrazione. Per i propri uffici, lo Stato utilizza immobili del suo portafoglio per un valore di 58,4 miliardi (per oltre 13.500 unità), mentre ha in affitto palazzi e terreni per un valore stimato di 12,4 miliardi (relativi a 7.200 immobili). I canoni di locazione hanno un costo di circa 1 miliardo di euro all'anno (senza considerare altri 2 miliardi di esborso per i servizi di manutenzione, comprensivi anche degli interventi sugli immobili di proprietà).

Su tali premesse si è focalizzato il decreto Salva Italia, in particolare l'art. 27, che sancisce una norma per contenere tali costi: qualsiasi nuovo contratto di affitto, ad eccezione di quelli stipulati da Palazzo Chigi per ragioni inerenti alla sicurezza nazionale, deve avere il nulla osta preventivo dall'Agenzia del Demanio.

Il Ministero del Tesoro ha inoltre richiesto al Demanio attività di verifica nelle città nelle quali l'amministrazione pubblica stipula locazioni di immobili per i propri uffici: il monitoraggio sarebbe finalizzato ad individuare quei beni statali dismessi o inutilizzati disponibili a breve, con l'obiettivo di portare i contratti di affitto a scadenza e poi trasferire gli uffici negli immobili inutilizzati, convertiti alle nuove funzioni. Gran parte di tali beni demaniali è di fatto già inserita nell'elenco dei cespiti patrimoniali da trasferire ai Comuni nell'ambito del federalismo, ma il decreto Salva Italia ha fissato anche una serie di norme, sempre all'articolo 27, per regolare i rapporti fra amministrazione centrale, Demanio ed enti locali nell'ottica della "cooperazione istituzionale" (cfr. Figura 1).

PARTENARIATO PUBBLICO-PUBBLICO (PPP)

Forma di confronto e negoziazione, quindi di contratto, tra enti pubblici di differente grado di livello, per il COORDINAMENTO di diversi strumenti programmatici e pianificatori.

Le parti sono obbligate ad operare nel rispetto del BENE COMUNE e dell'interesse generale della popolazione.

Il fine ultimo non è il guadagno pecuniario, quanto piuttosto un apporto positivo in termini di BENEFICI sociali ed economici per collettività.

Figura 1 - Focus: il partenariato pubblico-privato.
(Fonte: Pano C. A., op. cit.)

E' evidente che per attuare le politiche di valorizzazione è necessario garantire la redditività dei beni immobili trasformati o alienati nel rispetto delle esigenze di tutti i portatori di interesse. Obiettivo, quest'ultimo, prioritario e ambizioso, conseguibile solo attraverso una serie di azioni mirate, quali: la semplificazione amministrativa e del *work flow* decisionale, la riconfigurazione degli strumenti valutativo-estimativi e di pianificazione e programmazione del territorio, una "gestione" più consapevole della variabile "tempo" legata a tali operazioni ed interventi. Non ultimo, al fine di cogliere pienamente i benefici individuati dal legislatore, la valorizzazione immobiliare deve rappresentare un'occasione parallela per il ripensamento degli strumenti di disegno dei contesti urbani e territoriali: solo con tale *vision* la privatizzazione degli *asset* pubblici può costituire una leva per finanziare progetti e interventi che inneschino pratiche progettuali di qualità nella valorizzazione di porzioni urbane e di territori.

⁵ Cfr. DI 2012/2011, convertito dalla legge 214/2011.

⁶ Cfr. EIRE 2012: *Focus art 27: la sfida della valorizzazione per enti locali, professionisti e operatori. Le procedure*, Milano, 7 giugno 2012. Cfr. anche: <www.italiarealestate.it/web/public>

I RECENTI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E LE QUESTIONI RILEVANTI

Tralasciando alcuni passaggi normativi,⁷ nodo legislativo di riferimento per la materia in oggetto è il Dgls 85/10, che all'art. 1, c. 2 garantisce "la massima valorizzazione funzionale" dei beni oggetto di trasferimento. Inoltre, sono indicate le finalità di attribuzione degli immobili agli enti territoriali, nonché le due forme di valorizzazione di tali operazioni: dirette, se eseguite direttamente dall'ente territoriale (interventi edilizi e conversione funzionale); indirette, se condotte indirettamente con l'intervento di soggetti privati (alienazione, conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare, partenariato pubblico-privato e cartolarizzazione, cfr. Figura 2).⁸

Per il caso-studio su cui si vuole ragionare – il complesso della Cavallerizza Reale a Torino⁹ - tali operazioni sono state avviate nell'aprile del 2004 e avevano l'obiettivo di una riconversione mista, con una manica ad utilizzo privatistico di natura residenziale e le altre consistenze con destinazioni d'uso di natura pubblica.

CARTOLARIZZAZIONE IMMOBILIARE

Operazione che consente la trasformazione di BENI IMMOBILI, che non hanno la prerogativa di poter circolare sui mercati finanziari, in TITOLI aventi caratteristiche ben definite in termini di profilo finanziario, rendimento e rischio, e negoziabili in modo efficiente.

Il rimborso di tali titoli è garantito dai flussi derivanti dagli attivi sottostanti.

Figura 2 – Focus: la cartolarizzazione immobiliare
(Fonte: Pano C. A., op. cit.)

Di fatto, però, tale processo ad oggi non si è concluso ed ha evidenziato questioni di carattere generale, che risultano tuttora nodali e che necessitano di un ripensamento rispetto al passato, ovvero:

- potenziali risparmi di 1 miliardo riducendo la locazione con i privati nelle città, con azioni mirate quali il trasferimento di uffici pubblici in caserme dismesse e in edifici demaniali inutilizzati o la riallocazione di sedi ministeriali da immobili presi in affitto a complessi di proprietà dello Stato;
- la riduzione dello spazio *pro capite* per i dipendenti statali dagli attuali 50 metri quadrati (valore medio stimato a fronte di un valore medio stimato di 20-22 per i dipendenti nel settore privato): l'intento è

rendere disponibili consistenze significative e di concentrare le attività in un numero minore di sedi o in uffici di dimensioni più piccole, con una migliore razionalizzazione dei costi di manutenzione e funzionamento;

- l'individuazione di una serie di immobili non strumentali che potrebbero essere messi in vendita: verrebbe così ribaltata la precedente o ormai superata impostazione del Fondo immobili pubblici con la controversa operazione di *sale and lease back* (vendita e riaffitto) di edifici dello Stato e degli enti previdenziali: operazioni di tale natura da una parte assicurano una liquidità immediata (*quick*) e un potenziamento delle fonti correnti dei bilanci pubblici, dall'altra sul lungo periodo non riescono a consolidare le voci di esercizio e dunque non generano un effetto *leverage* positivo.

Una tale riorganizzazione dovrebbe innescare un percorso virtuoso, passando dalla riduzione della spesa corrente dei canoni al reperimento di risorse non vincolate per la riduzione del debito pubblico, senza l'emergenza di dismettere beni strategici, ma solo quelli non più funzionali.

In parallelo, per fare cassa in tempi più rapidi, invece, attraverso fondi appositamente costituiti non si disattende il già programmato piano di vendita degli immobili degli enti locali. Il nodo della valorizzazione (cfr. Figura 3) diviene il motore della carica innovativa insita in tali operazioni,

⁷ Di fondamentale importanza nell'iter verso il federalismo demaniale sono stati: Legge Costituzionale n.3 /2001 e la L. 42/2009.

⁸ Cfr. De Mare G. e Nesticò. A., (2011), *La centralità delle questioni estimative e valutative nell'attuazione del federalismo demaniale. Riflessioni sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in: "Rivista SIEV-Valori e valutazioni. Teorie ed esperienze", Roma, DEI, anno IV, n. 7, novembre 2011, pp. 21-38.

⁹ Cfr. § *Un caso-studio: il complesso della Cavallerizza Reale a Torino*.

sposandosi in particolare con:

- processi in fase di avvio che attraggono importanti investimenti con reali opportunità di riqualificazione urbana e di riconversione del territorio;
- azioni di monitoraggio della spesa su immobili statali e di verifica e controllo del ciclo di vita degli immobili dello Stato: non solo da un punto di vista amministrativo (ad esempio controllo sulle concessioni, sui contratti d'uso e sull'attribuzione ad usi governativi), ma da un punto di vista tecnico-strutturale, ovvero il *facility management* e il *global service* sulla manutenzione programmata del patrimonio pubblico attraverso una supervisione complessiva;

VALORIZZAZIONE-FINALITÀ

Concetto "classico" di *mise en valeur*, che non abbandona il presupposto economico di razionalizzazione della spesa e massimizzazione del profitto, articolato in:

- **individuazione** del bene, delle sue **vocazioni** funzionali secondo analisi condotte con criterio territoriale, in base agli interessi pubblico-privati;
- verifica della **compatibilità** di tali vocazioni;
- scelta della **vocazione opportuna**, verificando le utilità da incrementare;
- messa a punto delle **attività di gestione** per il raggiungimento dello scopo.

- operazioni mirate a fornire un servizio più efficiente ai cittadini, grazie allo snellimento dell'iter amministrativo in merito alle sdemanializzazioni e alla vendita del patrimonio occupato da soggetti privati;

- individuazione di nuovi strumenti contrattuali tra le parti, tra i quali lo strumento dei Protocolli di Intesa con le PA;

- collaborazione con l'ANCI: ai sensi della Finanziaria n. 80 del 2006, per creare sistema in tali iniziative di valorizzazione.

In merito all'elenco (non esaustivo) di temi finora segnalati, sui quali sono stati conseguiti esiti degni di nota, ma su cui rimangono ancora delle questioni aperte, il ruolo della disciplina estimativa e della valutazione economico-finanziaria diviene di importanza strategica. Nel paragrafo che segue si evidenziano le linee d'indirizzo che tale apporto può fornire.

Figura 3 - Focus: le finalità della valorizzazione
(Fonte: Pano C. A., op. cit.)

L'APPORTO DELL'ESTIMO E DELLA VALUTAZIONE ECONOMICA DEGLI INVESTIMENTI

Nel rispetto degli indirizzi legislativi un ruolo fondamentale della disciplina estimativo-valutativa si esplicita nella attuazione delle forme di valorizzazione – alla luce anche di approcci di matrice anglosassone – “svecchiando” sia il processo classico di stima del valore del bene, sia quello finalizzato alla formulazione del giudizio di convenienza economico-finanziaria all'investimento: il funzionamento e la struttura del mercato immobiliare italiano sono più arretrati rispetto ad altri mercati esteri più evoluti, sia rispetto alle ordinarie pratiche di valutazione, ancora fondate per lo più su approcci basati sulla comparazione di mercato anziché su criteri reddituali-finanziari, sia rispetto agli aspetti legati alle attività di gestione attiva del patrimonio e agli indici di verifica delle *performance*.

Tuttavia, negli ultimi anni sul panorama internazionale c'è stato un eccesso di finanziarizzazione, che di fatto ha creato uno squilibrio nel rapporto tra la dimensione della finanza e quello dell'economia reale: *“troppa finanza derivata e strutturata rispetto a crediti e debiti originari. Troppa leva su poco capitale. [...] Tra il 2003 e il 2007 il rapporto tra finanza e prodotto mondiale è cresciuto da 9 a 15.”*¹⁰ Il modello era infatti imperniato sull'espansione della leva finanziaria e sul *trading*, ossia sulla *“capacità di stressare i tempi tra l'acquisto di un asset e la successiva vendita [...]”*¹¹

La conseguenza di questo eccesso si è ripercossa nella crisi finanziaria (partita come crisi dei mutui

¹⁰ Cfr: Ajassa G.,(2009), Chi ricorda i subprime? La crisi, oltre i mutui, in “Economia dei Servizi”, anno IV, n. 2, p. 216.

¹¹ Tronconi O. (2009), Prospettive evolutive del *facility* e del *property management*: verso il *capital asset management* allargato e un'“industria” immobiliare, in “Economia dei Servizi”, anno IV, n. 2, p. 226.

subprime) che nel 2007 dagli Stati Uniti si è propagata in tutti i mercati internazionali, generando le attuali criticità.

La necessità che si è venuta a creare, dunque, è legata ad operazioni di *de-leveraging* di duplice natura: intervenendo sulla riduzione dell'utilizzo del capitale da debito e a livello culturale, in quanto la crisi dei *subprime* ha dimostrato che *“il mercato finanziario e l'economia globale non corrispondono neppure lontanamente a quel mondo ideale di equilibrio generale ad informazione completa talvolta teorizzato dagli economisti”*¹², di fatto innescando un “allontanamento” e uno sfilacciamento rispetto ai processi di natura finanziaria. Il vantaggio introdotto dalla finanziarizzazione è indubbiamente connesso alla fase di gestione del patrimonio immobiliare, la quale è storicamente carente in Italia: *“[...] a fronte di un valore patrimoniale di dimensioni enormi la redditività prodotta da questo capitale è spesso di dimensioni irrilevanti e, nel caso di patrimoni pubblici, molte volte i costi superano i redditi prodotti dal capitale immobiliare.”*¹³

La finanziarizzazione del mercato immobiliare e la conseguente introduzione di nuovi strumenti finanziari sono stati sicuramente elementi fondamentali e determinanti per l'evoluzione dal mondo delle costruzioni al nuovo mercato immobiliare, ossia per il passaggio dal semplice “fare” al più complesso “gestire”¹⁴. Nonostante le condizioni attuali delle risorse finanziarie siano tali da far emergere come nodale l'aspetto della liquidità delle fonti, risulta sempre assolutamente cruciale non eccedere con l'utilizzo del capitale da debito, con le operazioni di cartolarizzazione *tout court* e di finanza “creativa” in misura esasperata, perché, come visto anche con le operazioni Scip 1 e 2¹⁵, colmare il *gap* tra finanza ed economia risulta assai arduo oltre che impraticabile¹⁶.

Secondo la chiave di lettura immobiliare “moderna”, l'immobile non rappresenta più (o solo) un bene immutabile (come da logica patrimoniale classica), ma un cespite su cui individuare le scelte di investimento e valorizzazione più coerenti in una logica sia di portfolio finanziario, sia di strumento di sviluppo del territorio: l'attenzione deve focalizzarsi sui flussi di cassa periodiali piuttosto che sulla plusvalenza legata alla rivalutazione del cespite. La produzione di flussi di cassa è direttamente dipendente dalle pratiche di gestione, ovvero dall'*asset, property, building e facility management*.

Rispetto al caso della Cavallerizza Reale di Torino emerge con chiarezza la complessità di un'operazione tanto vasta e ambiziosa sul patrimonio immobiliare (con avvio nel 2003), nel momento in cui l'obiettivo ultimo è quello della valorizzazione di un complesso di interesse storico-architettonico e culturale. Tali processi di valorizzazione di portata strategica e capaci di influire sulle dinamiche territoriali innescano ricadute economiche, sociali e culturali che possono condurre a maggiori benefici e ad un senso di appartenenza alla città molto positivi. Le amministrazioni locali e statali devono però prefiggersi l'obiettivo della messa a regime e del compimento di tali processi, senza un eccessivo entusiasmo verso operazioni di liquidità immediata (patrimonio immobiliare trasformato in moneta), dettato dalle criticità contingenti.

Nel caso analizzato si è sottolineato più volte come l'impronta che l'amministrazione comunale ha voluto dare differisca dal passato e sia proiettata verso metodologie progettuali che consentano di ottenere ricadute e benefici in termini sociali, economici e progettuali-pianificatori per il tessuto cittadino.

¹² AJASSA G., op. cit., p. 221 ss.

¹³ Ibidem, p. 227.

¹⁴ TRONCONI O., op. cit., p. 227.

¹⁵ Ci si riferisce, com'è noto, all'operazione di cartolarizzazione inizialmente solo degli immobili degli enti previdenziali pubblici avviata dall'allora ministro Tremonti nel 2001: la tecnica finanziaria della *securization* per anticipare flussi di cassa attesi in futuro dalla vendita delle case Inps, Inpdap, Inail, ecc., attraverso la creazione delle SCIP, ovvero Società di diritto lussemburghese che costituiscono le società-veicolo, tramite lo Stato e le banche, che anticipano il capitale e ricevono i flussi di cassa derivanti dalla vendita delle case.

¹⁶ Oltretutto, l'esperienza italiana delle Scip ha insegnato che il patrimonio immobiliare non è merce facilmente (s)vendibile, ed è per questa ragione che ricorrere a semplici operazioni di pura vendita non è funzionale all'obiettivo di tutela del patrimonio stesso e di valorizzazione dell'ambiente costruito e sociale delle città.

Tuttavia, nonostante si sia intrapreso un percorso iniziale di eccellente fattura, emerge con evidenza come l'approdo finale¹⁷ ricada nella metodologia della vecchia scuola italiana: la vendita all'asta, che si fonda sull'individuazione di un valore di trasformazione di tipo "tradizionale" dell'immobile, senza un ragionamento specifico di valorizzazione (*mise en valeur*) dell'immobile, ovvero secondo l'approccio anglosassone dell'*Highest and Best Use (HBU)* e di reale creazione di valore.

UN CASO-STUDIO: IL COMPLESSO DELLA CAVALLERIZZA REALE A TORINO¹⁸

Il complesso della Cavallerizza Reale a Torino rappresenta un compendio di beni immobiliari storici il cui progetto di valorizzazione, a seguito della dismissione, è in uno stadio già avanzato di ideazione e realizzazione, e per il quale sono in atto ragionamenti e decisioni guidate – almeno a livello teorico – dal principio anglosassone dell'*Highest and Best Use (H.B.U.)*, accompagnate anche da un piano di gestione degli interventi funzionali.

L'intervento è caratterizzato anche da logiche di natura pubblica, non esclusivamente di natura privatistica, finalizzate al conseguimento del massimo profitto d'impresa.

Inoltre, l'iter decisionale è "recente" e in corso e prende l'avvio negli anni 2003-2004¹⁹ per cui la lettura del processo di valorizzazione si è avvalsa della rassegna critica delle trasformazioni e della ricostruzione diacronica delle proposte d'intervento e delle iniziative delle Agenzie del Demanio e del Territorio.

Di fatto, il compendio della ex Cavallerizza Reale di Torino rappresenta quella tipologia di immobili di proprietà pubblica che per anni è stata abbandonata ad uno stato di degrado avanzato, a causa della mancanza della volontà di recupero da parte delle amministrazioni cittadine, che, a partire dal secondo dopoguerra "*non hanno creduto nel riutilizzo di quest'area come occasione di rilancio per la città, ma che ne hanno profondamente stravolto l'identità con piani di intervento che ne hanno causato la totale destrutturazione nel suo impianto barocco originario*"²⁰.

L'area della Cavallerizza, oltre ad essere esemplare dello splendore e del potere sabauda, nonché fulcro per oltre due secoli dello sviluppo urbano della città, possiede notevoli potenzialità, sia per quanto riguarda la sua architettura, sia per il contesto in cui è collocata: nel cuore della città barocca, in pieno centro storico, il complesso della Cavallerizza è nato come naturale proseguimento e ampliamento del sistema di strutture amministrative di piazza Castello, all'interno dell'ambizioso progetto seicentesco per un Centro di Comando.

Il compendio, di superficie pari a circa 22.000 mq, si trova tra la via Verdi (accesso ai numeri civici 5, 7 e 9), la via Rossini (accesso al numero civico 9), la piazzetta Accademia Militare (prospiciente il retro del Teatro Regio) e i Giardini Reali Superiori.²¹ Dalla sua localizzazione emerge già l'importanza strategica dell'area; un'adeguata riqualificazione e valorizzazione, infatti, porterebbe indubbi vantaggi al territorio, ricucendo una parte del tessuto cittadino. La permeabilità viaria del complesso costituisce un elemento rilevante per l'ente (pubblico), in quanto consente di restituire una porzione di città ai cittadini, in cui il costruito non si impone come barriera, bensì come un passaggio da attraversare.

Attualmente la situazione occupazionale del compendio prevede locali in uso all'Amministrazione Militare per servizi tecnici (Genio) e giudiziari (Tribunale Militare); locali destinati ad attività in uso

¹⁷ Ci si riferisce al mese di maggio 2012, nel mese di settembre è stato sottoscritto un nuovo Protocollo di Intesa, di cui cfr. § Conclusioni.

¹⁸ La documentazione, le informazioni e i dati sul caso studio sono stati in parte desunti ed estratti dalla tesi: Pano C. A., *Valori e valutazioni. Approcci metodologici e strumenti. Rassegna critica sull'evoluzione della disciplina*, Tesi di laurea, rel. Prof. ssa Cristina Coscia, Politecnico di Torino, Facoltà di architettura II, Corso di Laurea Specialistica in Architettura (Restauro e Valorizzazione), AA 2010/2011.

¹⁹ 2003: l'Agenzia del Demanio e l'Agenzia del Territorio assumono la gestione degli immobili e del territorio; 2004: entra in vigore il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, per cui i principi ispiratori progettuali sono stati orientati dalle linee guida dettate dalla normativa in materia di beni culturali.

²⁰ Cantanna M., *Verso un museo relazionale: allestimento del Museo civico di arte antica nella Cavallerizza Reale di Torino*, Tesi di laurea, rel. Valeria Minucciani, Politecnico di Torino - Facoltà di Architettura, A.A. 2005-2006, p. 27.

²¹ Cfr. più avanti, Figure 4 e 6.

alla Città di Torino per attività temporanee espositive e culturali, quali uno dei teatri dello Stabile di Torino; locali destinati ad attività di servizio alle persone²² (Circolo dei beni demaniali); locali ad uso dei Carabinieri del nucleo operativo ecologico; locali ad uso deposito o autorimessa in detenzione all'Amministrazione Militare; locali destinati a residenze civili.²³

DALLA DISMISSIONE ALLA VALORIZZAZIONE: L'ITER AMMINISTRATIVO

Negli anni si è registrata una nuova sensibilità da parte delle amministrazioni statali e degli Enti verso interventi di valorizzazione e nello specifico nuovi intendimenti nel recupero del complesso della Cavallerizza Reale, quale un'opportunità su vasta scala di ridisegno di una porzione urbana. Le difficoltà e i vincoli operativi imposti dalla struttura e dalle destinazioni d'uso presenti, talvolta improprie, hanno portato ad un approccio mirato sostanzialmente al ridisegno funzionale e all'elencazione di possibili usi "piuttosto che ad un reale progetto di trasformazione della città"²⁴. Il complesso, infatti, si presenta come una realtà frammentata i cui spazi sono adibiti ad uffici per il Demanio Militare; luoghi teatrali in uso al Teatro Stabile di Torino (in particolare il Maneggio Reale, la Manica Lunga, la Manica Corta, il Salone delle Guardie, inaugurati nel 2001)²⁵; abitazioni civili; parcheggi, depositi e aree espositive per eventi temporanei²⁶.

Il primo passo decisivo in questo senso è stato il Protocollo d'Intesa firmato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato dall'Agenzia del Demanio, e il Comune di Torino, in data 15 aprile 2003, il quale evidenziava l'intenzione di recuperare entro il 2007 tutto il complesso dell'ex Cavallerizza Reale. Nel dettaglio, il protocollo faceva riferimento alle "ex Scuderie Reali e Maneggi (Cavallerizza Reale), già Beni della Corona, [...], via Verdi 5/9 ed appartenenti al Demanio Pubblico – Ramo storico artistico [...]"²⁷. Secondo quanto si legge nel documento *La valorizzazione del patrimonio pubblico: Protocollo d'Intesa con il Comune di Torino*²⁸, "l'operazione consentirà un notevole incremento di valore del compendio interessato e la riqualificazione dell'intera area sulla quale esso insiste, grazie all'attribuzione di nuove destinazioni d'uso di tipo misto e al collegamento funzionale alle contigue realtà urbane. L'Agenzia del Demanio, nell'ambito delle proprie finalità istituzionali, si è resa promotrice dell'iniziativa, anche nell'ottica di migliorare le prospettive reddituali dell'importante patrimonio, sino ad ora limitate in considerazione delle sue attuali caratteristiche funzionali. Il Comune di Torino, interlocutore principale per il raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione, ha offerto la massima disponibilità per la piena riuscita dell'iniziativa." In concreto: da una parte, l'Agenzia del Demanio si impegnava a valorizzare tutti gli immobili di proprietà dello Stato del compendio dell'ex Cavallerizza Reale; dall'altra, il Comune di Torino si impegnava, oltre che alla riqualificazione dell'intera area, all'acquisizione della disponibilità, per esigenze istituzionali, di immobili o porzioni di immobili, facenti parte dell'ex Cavallerizza Reale; in particolare, veniva riservato

²² Erano presenti anche locali ad uso ufficio dell'Università della Terza età, poi delocalizzati.

²³ Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 17 luglio 2007), 1 ottobre 2007, *Oggetto: Complesso immobiliare denominato ex Cavallerizza Reale sito in Torino via Verdi 5/9. Approvazione schema di Atto di compravendita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di detto compendio*, codice meccanografico 2007-04800/008.

²⁴ Cantanna M., *op. cit.*, p. 27.

²⁵ Godino I., *Cavallerizza Reale*, in: <www.teatrostabiletorino.it>

²⁶ A seguito dell'accordo per la concessione di parte dell'area dell'ex Cavallerizza dal Demanio, proprietario del bene, al Comune di Torino, firmato il 20 dicembre 1996, il Comune prese in gestione i locali dell'antico maneggio, il fabbricato dell'ex scuderia, gli altri locali non ad uso abitativo e più di 5000 mq di sedime libero, riscattandoli così da un utilizzo del tutto estraneo e mortificante rispetto al loro valore di patrimonio storico-architettonico. Tra le iniziative culturali promosse nel compendio dal Comune, si segnala la Biennale Internazionale Giovane Artisti dell'Europa e del Mediterraneo (cd. BIG TORINO), promossa nel 1997, la quale ritrovò e rivitalizzò la Cavallerizza quale spazio di aggregazione per la città. L'evento venne riproposto nel 2000 e nel 2002, arricchendolo di volta in volta con elementi nuovi capaci di combinare la tradizione piemontese con le esperienze internazionali, da Cantanna M., *op. cit.*, p. 64 ss.

²⁷ *Protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Comune di Torino*, 15 aprile 2003.

²⁸ Esplicativo dei contenuti del Protocollo, qui sintetizzato per la stampa, da: <www.tesoro.it>

all'Università degli Studi di Torino il Maneggio Chiabrese per l'esercizio di attività istituzionali²⁹.

Il Protocollo prevedeva la costituzione di una Società mista di trasformazione a capitale pubblico e privato con il compito di gestire il recupero del complesso, ovvero:

- la realizzazione di un albergo nell'ala prospiciente il Tribunale Militare;
- la realizzazione di due parcheggi: il primo all'interno della Cavallerizza, il secondo nel piazzale davanti all'Auditorium Rai;
- una nuova Aula Magna dell'Università degli studi di Torino, capienza 600/700 posti per 1200 mq, da realizzarsi all'interno del Maneggio Chiabrese;
- spazi espositivi per il Museo Civico di Arte Antica nel maneggio di Benedetto Alfieri, nelle rotonde e nelle scuderie seicentesche;
- la riqualificazione dell'intera area e degli spazi abitativi;
- il collegamento con il "cineborgo" del Museo del Cinema-Cinema Massimo.

L'albergo, in piazzetta Mollino, nell'ala che guarda al Tribunale Militare, avrebbe potuto trasformarsi in un residence. Il parcheggio in via Rossini, in una piccola via interna in salita di fronte al Teatro Gobetti, avrebbe avuto una capacità di ottanta posti circa e sarebbe stato riservato esclusivamente ai residenti; mentre il secondo, più ampio, su tre piani, avrebbe dovuto essere realizzato all'angolo tra via Rossini e corso San Maurizio, nell'area di fronte all'Auditorium. L'obiettivo era evidentemente quello di liberare i cortili dalle auto e creare un collegamento tra l'asse di piazza Castello e via Rossini, fino a piazzetta Mollino, riaprendo anche la cosiddetta "Salita delle carrozze" verso il Regio Parco: *"Il Comune ristrutturerà il maneggio Reale, la Rotonda e le scuderie Mosca. Il maneggio ospiterà prestigiose e continue mostre d'arte antica, mentre nelle scuderie Mosca il Museo di Palazzo Madama ricollocherà alcune collezioni, forse quelle gotiche, più gli archivi, biblioteche d'uso, uffici e spazi didattici."*³⁰ *"Il Demanio si è già assunto l'onere di preparare un progetto preliminare di recupero architettonico. Quindi il Comune indirà una conferenza di servizi."*³¹

La Conferenza di Servizi, tenutasi dal 26 marzo al 14 luglio 2004, a seguito della stipula del Protocollo d'Intesa con l'Agenzia del Demanio, era finalizzata a coordinare i diversi strumenti programmatori e pianificatori attraverso una contestuale valutazione delle ipotesi di valorizzazione del complesso della Cavallerizza Reale. Nel corso di tale Conferenza, era stato illustrato il progetto di valorizzazione del compendio e valutata l'ipotesi di modifica della sua disciplina urbanistica. In tale occasione la Soprintendenza aveva confermato l'assenso già espresso in merito alla variante urbanistica, necessaria per poter dare il via ad un processo di valorizzazione e riqualificazione, precisando che *"anche le scelte progettuali, inerenti l'organizzazione e la sistemazione degli spazi afferenti ai percorsi interni, nonché le soluzioni relative agli affacci sugli stessi, dovranno essere sottoposte alla verifica ed al parere della Soprintendenza"*.³²

Sempre nel 2004, l'Agenzia del Demanio ha affidato allo Studio Picco di Torino, nella persona dell'arch. Cristiano Picco, la predisposizione di uno Studio di Fattibilità, redatto in collaborazione con Cristina Ferrero (cfr. Figura 4). Tale Studio, rispettando quanto predisposto dall'intesa Demanio-Comune, aveva elaborato delle ipotesi progettuali atte ad integrare molteplici funzioni, conferendo al complesso un carattere urbano, il cui primario obiettivo era la riapertura pubblica di tutti gli spazi

²⁹ L'Università degli Studi di Torino ha previsto la realizzazione di una nuova Aula Magna all'interno del Maneggio Chiabrese. Il progetto architettonico, affidato all'arch. Agostino Magnaghi e all'ing. Antonio De La Pierre, secondo il cronoprogramma iniziale avrebbe dovuto essere realizzato entro il gennaio 2011, così da consentire l'inaugurazione della nuova Aula Magna nel marzo 2011, in occasione della Festa per i 150 anni dell'Unità d'Italia. Tuttavia, ad oggi i lavori non sono ancora iniziati, da unito.it.

³⁰ LI VELI G., *Un albergo e due parcheggi così cambia la Cavallerizza. Entro l'anno la firma tra Comune e Demanio*, in «La Repubblica», 13 ottobre 2004.

³¹ LUPO M., *Cavallerizza, la vita ricomincia nel 2007*, in «La Stampa», 23 aprile 2003.

³² Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 23 febbraio 2010), 4 novembre 2010, *Oggetto: Variante parziale n. 217 al P.R.G., ai sensi dell'articolo 17, comma 7 della L.U.R., concernente la riqualificazione del complesso della Cavallerizza Reale. Adozione*, n. ord. 145, codice meccanografico 2010 00969/009.

aperti, rendendo accessibili quelli inaccessibili. Inoltre, intendeva “ricongiungere” la piazza Castello con la via Rossini fino al Museo del Cinema (quindi la Mole Antonelliana) mediante la creazione di un suggestivo percorso pedonale; teneva anche in considerazione una nuova percorribilità dai Giardini, la quale avrebbe consentito l'accesso da Borgo Vanchiglia, dalla base dei bastioni fortificati, attraverso la “Salita delle Carrozze”.



Figura 4 - Studio di Fattibilità redatto dallo Studio Picco: Planimetria. In rosso: le aree destinate al polo museale della città; in giallo: le aree per l'Università; in blu: le zone riservate alle attività commerciali ed agli studi professionali; in turchese: la parte riservata al residence (o albergo). La linea rossa rappresenta il tracciato percorribile a piedi a progetto ultimato. Fuori scala. (Fonte: www.cittagora.it.)

Tuttavia, come di consueto avviene in processi di tale portata e complessità, la tempistica prevista non è stata rispettata, anzi l'iter si è articolato e “ramificato” nel corso degli anni.

In considerazione del carattere strategico che l'operazione di riqualificazione e valorizzazione avrebbe rivestito per lo sviluppo cittadino, nonché per l'insediamento nell'ambito del territorio comunale di funzioni e iniziative di pubblico interesse, il Comune di Torino, modificando le proprie determinazioni assunte con il Protocollo del 2003, nel corso del 2005 ha avanzato richiesta di acquisizione dell'intero compendio: una svolta dalla logica di cartolarizzazione ad una più incisiva di valorizzazione, almeno negli intenti.

Tale proposta era scaturita dalla necessità di riqualificare unitariamente ed in maniera organica l'intero rione e non soltanto la porzione oggetto di precedenti intese con l'Università e con il Demanio. Peraltro, a seguito degli studi effettuati, finalizzati alla valorizzazione del compendio, si è preso atto delle grandi difficoltà di attuazione di un progetto di valorizzazione di così ampia portata, non disponendo della proprietà dell'intero complesso. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite l'Agenzia del Demanio, in considerazione sia della peculiarità storico-artistica del compendio demaniale e, quindi, dei vincoli su di esso gravanti, sia alla luce delle disposizioni di cui alla Legge n. 311 del 2004, art. 1 comma 450 (Legge Finanziaria per il 2005), ha ritenuto accettabile la richiesta di cessione avanzata dal Comune.

Pertanto, in data 11 maggio 2005, il Ministero ha avanzato richiesta di autorizzazione³³ all'alienazione, a favore del Comune di Torino, alla competente Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Piemonte, la quale ha vincolato³⁴ il complesso ai sensi delle disposizioni di tutela di cui al D.Lgs. 42/2004.

³³ Nota prot. n. 2005/8463/FTO, in data 11 maggio 2005.

³⁴ Nota prot. n. 9603, in data 1 agosto 2005.

Tale autorizzazione all'alienazione del compendio alla Città è stata accordata in considerazione del fatto che la vendita ne avrebbe assicurato la tutela e la valorizzazione, non pregiudicandone il pubblico godimento; stabiliva, inoltre, che le destinazioni d'uso previste non fossero incompatibili con il carattere storico-artistico del bene stesso o tali da recare danno alla sua conservazione, e prevedeva le prescrizioni a cui i proprietari avrebbero dovuto attenersi nella realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione. Tale autorizzazione doveva intendersi applicabile anche ai successivi passaggi di proprietà dalla Città a soggetti terzi, purché venissero rispettati i vincoli e le prescrizioni indicate nel provvedimento autorizzativo.

Per formalizzare gli impegni reciproci che avrebbero dovuto essere assunti per giungere al definitivo trasferimento di proprietà, le Parti ritennero necessario predisporre uno schema di contratto di compravendita che richiamasse in parte il contenuto del Protocollo sottoscritto in data 15 aprile 2003, ma che lo integrasse/modificasse con nuove pattuizioni più precise e puntuali.

Il contratto di compravendita risultava essere definitivo esclusivamente per le porzioni di compendio non in detenzione all'Amministrazione Militare; per queste ultime si configurava solo come contratto preliminare di acquisto. Il contratto prevedeva dunque che le Amministrazioni coinvolte assumessero l'impegno di giungere al definitivo trasferimento di proprietà dell'intero compendio in capo alla Città secondo la seguente scansione temporale: 1. acquisto immediato dalla Città di tutte le porzioni attualmente libere e occupate dal Comune, dagli altri Enti e dai 39 nuclei familiari presenti; 2. acquisto successivo della porzione occupata dall'Amministrazione Militare in modo da permettere a quest'ultima una riallocazione e riorganizzazione logistica.

Per quest'ultima porzione venne stabilito nel contratto che il trasferimento fosse condizionato all'effettiva liberazione della stessa a cura del Ministero della Difesa da attuarsi entro 3 anni dalla stipula del rogito. Per tale ragione, qualora quest'ultimo non avesse provveduto alla delocalizzazione degli uffici in uso entro detto termine, la Città avrebbe potuto concedere una proroga oppure rinunciare all'acquisto di tale porzione, acquisendo così il diritto a percepire una somma come risarcimento pari ad € 3.843.909,00, corrispondente al 15% del valore dalla stessa conseguito per effetto della valorizzazione ottenuta a seguito dell'approvazione della variante di P.R.G.

Il prezzo dell'intero complesso è stato stabilito di comune accordo con l'Agenzia del Demanio in € 36.927.253,00 fuori campo I.V.A.³⁵, così suddividibile: € 3.331.941,00 per la porzione occupata dal Comune; € 10.840.579,00 per le porzioni occupate dal Demanio, da Enti e/o Istituzioni e dai nuclei familiari; € 22.754.733,00 per la porzione occupata dall'Amministrazione Militare.

³⁵ Tale importo, determinato in contraddittorio tra le Parti e con il supporto, per la Città di esperti del Dipartimento Casa-Città del Politecnico di Torino, per l'Agenzia del Demanio di esperti del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano e, infine, di un terzo valutatore scelto di comune accordo tra le Parti, teneva conto della situazione occupazionale esistente.

LA STIMA DEL VALORE E L'OPERAZIONE DI CARTOLARIZZAZIONE

Il metodo di stima per immobili di proprietà pubblica stabilito dalla normativa è il criterio di mercato (cfr. Figura 5), intendendo la stima del più probabile e potenziale valore di alienazione dell'immobile oggetto di alienazione. Nel caso della Cavallerizza Reale, i valutatori hanno necessariamente tenuto conto anche del valore storico-architettonico e culturale del compendio.³⁶

CRITERIO DI MERCATO

Criterio previsto dalla **Normativa** di riferimento per la valutazione di immobili pubblici, senza però specificare i confini e la metodologia di tale criterio.

La direzione pare essere quella della stima del potenziale valore di alienazione, definito mediante i criteri classici dell'estimo immobiliare, in sostanza coincidente con il **valore di trasformazione**.

Il documento recante l'“*Atto di vendita e preliminare di vendita del complesso immobiliare denominato “Ex Cavallerizza Reale” tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Comune di Torino*” è stato siglato il 21 novembre 2007 e suddivideva l'acquisto in due fasi, come da accordi.

Figura 5 - Focus: il criterio di mercato
(Fonte: Pano C. A., op. cit.)

La prima fase, disciplinata dall'art. 6, faceva riferimento alla porzione occupata dal Comune, dagli Enti e dai nuclei familiari, stimata in € 14.172.520,00 complessivi, rateizzando il pagamento come segue:

- € 50.000,00 alla sottoscrizione dell'atto di vendita;
- rata di importo pari a € 2.900.743,40 in scadenza al 31/1/2008;
- rata di importo pari a € 2.900.743,40 in scadenza al 28/2/2008;
- rata di importo pari a € 2.900.743,40 in scadenza al 31/3/2008;
- rata di importo pari a € 5.420.290,00 in scadenza entro i successivi sei mesi dalla sottoscrizione dell'atto di vendita.³⁷

Il debito residuo è stato estinto dal Comune di Torino in data 28 maggio 2010, comprendendo il pagamento degli interessi passivi maturati.³⁸

La seconda fase, invece, è disciplinata dagli artt. 8 e 9 e riguarda la porzione del compendio occupata dall'Amministrazione Militare, stimata in € 22.754.733,00 da rivalutarsi in base agli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati maturati fino al termine massimo di 36 mesi³⁹. Il pagamento di questa porzione era previsto in due rate: 50% alla stipula del contratto definitivo di trasferimento della porzione occupata dall'Amministrazione Militare; 50% entro sei mesi dalla data di stipula del suddetto contratto.

In attesa di completare l'acquisto del compendio, il Comune di Torino ha messo in atto due differenti operazioni: 1. avvio di un programma di cartolarizzazione avente ad oggetto immobili facenti parte del patrimonio immobiliare comunale; 2. approvazione della variante parziale n. 217 al P.R.G.

Con delibera del Consiglio Comunale del 19 ottobre 2009⁴⁰ sono state approvate le linee di indirizzo volte alla realizzazione di un'operazione di cartolarizzazione immobiliare, mediante la costituzione di una società di cartolarizzazione a responsabilità limitata, nella fase di avvio interamente

³⁶ Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 17 luglio 2007), op. cit.

³⁷ Deliberazione della Giunta Comunale, Città di Torino, 13 novembre 2007, Oggetto: *Complesso immobiliare denominato ex Cavallerizza Reale sito in via Verdi 5-9. Provvedimenti preliminari alla formalizzazione degli atti di acquisto*, codice meccanografico 2007 07749/008.

³⁸ Fonte: ipi.it, Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 24 luglio 2009), 19 ottobre 2009, Oggetto: *Programma di cartolarizzazione immobiliare realizzato attraverso società unipersonale a responsabilità limitata – Integrazione linee programmatiche 2006-2011 ex articolo 31 Statuto*, n. ord. 145, codice meccanografico 2009 04890/008.

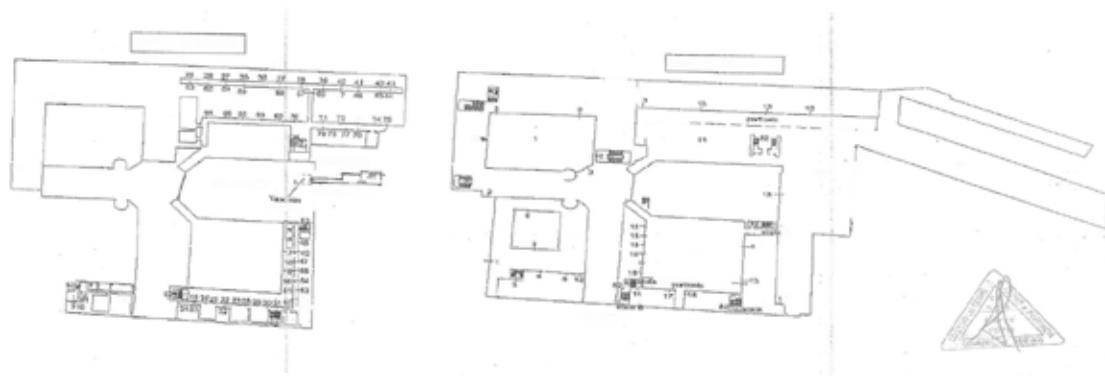
³⁹ Tale termine coincideva con quello della delocalizzazione dell'Amministrazione Militare in altra sede.

⁴⁰ Delibera del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 24 luglio 2009), op. cit.

partecipata dalla Città, avente per oggetto esclusivo operazioni di cartolarizzazione dei proventi delle dismissioni degli immobili di proprietà comunale, ossia mediante l'acquisizione di una società⁴¹ finalizzata all'operazione di cartolarizzazione (SPV). A seguito dell'acquisizione, la società ha assunto la denominazione sociale di Cartolarizzazione Città di Torino s.r.l. (C.C.T.).⁴²

Successivamente, con delibera della Giunta Comunale in data 29 dicembre 2009 è stato approvato il trasferimento definitivo della proprietà dalla Città alla C.C.T. s.r.l. di un "Primo Portafoglio" di immobili, mentre si è stabilito che gli immobili restanti, costituenti il cd. "Secondo Portafoglio", fossero oggetto unicamente di un contratto preliminare di vendita. Il trasferimento di questo secondo gruppo è avvenuto un anno più tardi, nel dicembre del 2010. In questo "Secondo Portafoglio" è stato inserito anche il compendio della ex Cavallerizza Reale (classificato come immobile n. 11), escludendo il Maneggio Chiabrese, in quanto concesso in comodato all'Università degli Studi (cfr. Figura 6).

Figura 6 - Catasto fabbricati, piano interrato e piano terra. Fuori scala. (Fonte: www.yard.it.)



*"C.C.T. s.r.l. e Città di Torino hanno sottoscritto una convenzione per la gestione degli immobili trasferiti, nelle more della vendita a terzi dei cespiti; pertanto, il Comune di Torino ha assunto la qualifica di Gestore degli Immobili."*⁴²

Il Comune di Torino, pertanto si è impegnato a:

- gestire gli immobili e curare la manutenzione ordinaria e straordinaria degli stessi, allo scopo di preservarne lo stato di conservazione;
- gestire ogni contratto collegato agli immobili;
- gestire i rapporti con gli utilizzatori e le controparti dei contratti collegati agli immobili;
- compiere ulteriori attività relative alla gestione degli immobili previste dalle norme vigenti, ivi compresi sgomberi da occupazioni abusive;
- tutelare gli interessi della C.C.T. in relazione all'operazione di cartolarizzazione;
- gestire tutte le procedure utili a identificare in nome e per conto della Società il *Servicer* per la Valorizzazione.

Rispetto a quest'ultimo punto, la P.A. ha ritenuto necessario avvalersi della procedura - prevista per legge - di esternalizzazione dei servizi (cfr. Figura 7), ovvero di selezionare un soggetto specializzato in tale settore cui affidare il servizio di Vendita e Commercializzazione degli immobili del Primo e del Secondo Portafoglio.

⁴¹ Già iscritta nell'elenco generale di cui all'art. 106 del D. Lgs. 1.9.1993 n. 385 ("Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia").

⁴² Delibera del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 24 luglio 2009), *op. cit.*

ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Affidamento da parte di un'azienda o di un ente di attività e servizi "NO CORE", ossia non necessariamente gestibili dall'azienda/ente stesso, a **fornitori esterni**, le cui prestazioni vengono controllate in termini di qualità e quantità, consentendo così maggiore **flessibilità** e aumentando le possibilità di concentrazione sulle proprie attività "core".

Figura 7 – Focus: processo di *outsourcing* di servizi.
(Fonte: Pano C. A., op. cit)

Il Comune, pertanto, nel febbraio 2010 ha indetto, in nome e per conto della società CCT s.r.l., una gara aperta per l'affidamento di tale servizio, aggiudicata all'Associazione Temporanea di Imprese costituita da IPI Intermediazioni s.r.l. (capogruppo) e Yard s.r.l. (mandante).

In sintesi, al Comune di Torino è stato affidato il servizio di gestione degli immobili, mentre ad ATI s.r.l. il servizio di gestione delle vendite.

La gara d'asta per gli immobili del "Secondo Portafoglio C.C.T." è stata bandita dal Comune di Torino il 30 marzo 2011⁴³ per un importo pari € 37.980.356,00 (la quota relativa alla Cavallerizza Reale è pari a € 11.474.000,00). L'aggiudicazione della gara era stata fissata il 5 maggio 2011, ma a causa della mancanza di offerte pervenute a tale data, il 12 luglio 2011 è stata bandita una nuova gara, la cui asta si è tenuta il giorno 27 settembre 2011.

Nell'immediato almeno due criticità sono emerse all'atto della vendita: la prima, vista la congiuntura economica e di mercato, una sostanziale difficoltà ad attrarre investitori, anche per l'ingente capitale necessario all'acquisizione e la successiva gestione; la seconda, legata ad una controversia burocratica con un inquilino⁴⁴. Di fatto, pur essendo "indisponibile", con la delibera del Consiglio Comunale del 19 ottobre dello stesso anno, si è stabilita la cartolarizzazione di una serie di immobili di proprietà comunale, tra cui la Cavallerizza stessa.⁴⁵

Per quanto il complesso rappresenti una risorsa con un valore potenziale elevatissimo, rimane comunque un investimento dalla portata enorme, per cui anche per un soggetto privato si sono presentate notevoli difficoltà: infatti non sono state avanzate richieste d'acquisto, avvalorando l'idea che la vendita all'asta "abbia soffocato" gli sforzi compiuti per realizzare un significativo progetto di valorizzazione.

⁴³ A seguito del contratto siglato con A.T.I., approvato con Deliberazione della Giunta Comunale, Città di Torino, 8 marzo 2011, *Oggetto: Cartolarizzazione immobiliare. Contratto di gestione delle locazioni e contratto di gestione degli immobili Secondo Portafoglio immobiliare. Approvazione*, codice meccanografico 2011 01246/131.

⁴⁴ I nuclei familiari presenti all'interno del compendio erano 39, i quali avrebbero dovuto lasciare i loro alloggi affinché si potesse attuare il progetto di valorizzazione. Questa delocalizzazione è solo in parte avvenuta: attualmente, i nuclei presenti sono 25. In un'ordinanza del Tar del 23 maggio 2009 si legge che il Comune, per difendersi nel corso di un procedimento contro un condomino che si opponeva a una notifica comunale in cui gli si intimava di rilasciare e sgomberare l'immobile occupato, ha sostenuto che "la Cavallerizza Reale rientra tra i beni indisponibili dal Comune". Era stato lo stesso ente territoriale a stabilirlo, mostrando ai giudici una nota datata 24 marzo 2009. Eppure nella deliberazione del Consiglio Comunale del 19 ottobre dello stesso anno, si è stabilita la cartolarizzazione di una serie di immobili di proprietà comunale, tra cui la Cavallerizza stessa.

⁴⁵ Martinenghi S., *Cavallerizza all'asta, ma non si può vendere*, in «La Repubblica», 20 aprile 2010.

La Variante n. 217

La variante al P.R.G. inerente la Cavallerizza è stata adottata il 4 novembre 2010, e approvata il 31 gennaio 2011⁴⁶. Prevede la modifica nel II fascicolo delle Norme Urbanistico Edilizie di Attuazione (N.U.E.A.) del P.R.G. della scheda normativa n. 29, relativa all'Area da Trasformare nella Zona Urbana Centrale Storica denominata: "Complesso della Cavallerizza (Perimetro di Studio)".

Il Piano Regolatore intende riqualificare l'intero complesso prevedendo la collocazione di funzioni museali, espositive, culturali, universitarie, residenziali, ricettive, terziarie e attrezzature di interesse comune; tali funzioni possono essere integrate da Attività di Servizio alle Persone e alle Imprese.

Le funzioni residenziali, che non potranno in ogni caso essere insediate al piano terra degli edifici, non possono superare il 50% della S.L.P. complessiva, fatte salve diverse valutazioni in sede di esame del Progetto Unitario di Riqualificazione da parte del Consiglio Comunale: tale progetto non è stato ancora messo a punto, ma rientra tra gli indirizzi di valorizzazione dell'area.

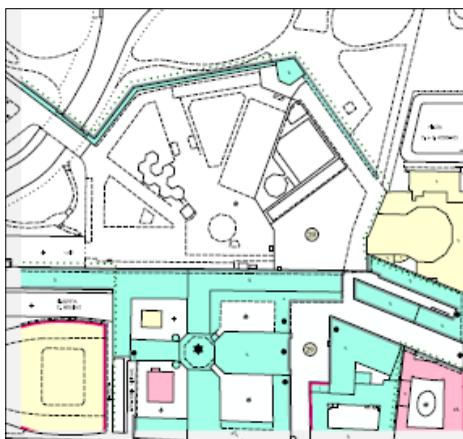


Figura 8 - P.R.G.C. del Comune di Torino: stralcio. Fuori scala, scala originale 1:5000. (Fonte: www.comune.torino.it)

Legenda

Individuazione dei gruppi di edifici

- Edifici di gran prestigio
- Edifici di rilevante interesse
- Edifici della costruzione ottocentesca della città
- Edifici del complesso di via Roma
- Edifici del periodo tra le due guerre
- Edifici recenti

Qualità relative alle parti di edifici

- Fronti di architettura uniforme, fronti di notevole pregio
- Fronti caratterizzanti ambienti urbani
- Androni collegati con cortili e con giardini privati
- Spazi di cortile e giardino privato improntati a un disegno architettonico di prestigio
- Spazi di cortile e giardino privato improntati a un disegno architettonico coerente
- Tessuti "minori" residui
- Tessuti ad alta densità edilizia

Modalità di attuazione

- Suddivisione delle cellule
- Edifici complessi

Aree soggette a particolare normativa

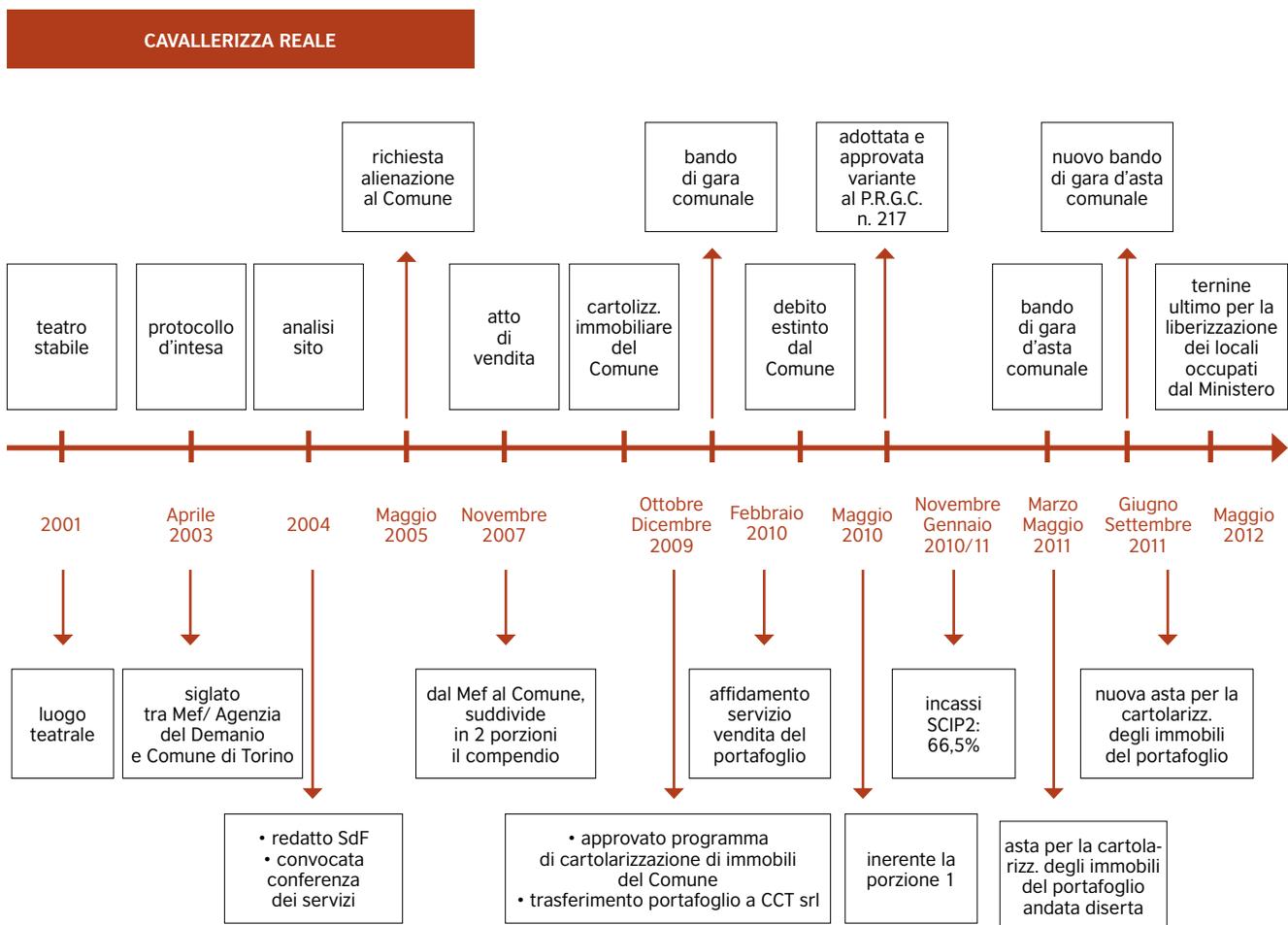
- Perimetro di studio
- Area delle Porte Palatine
- Aree da trasformare

⁴⁶ Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 23 febbraio 2010), *op. cit.* Tale lavoro è il frutto degli studi e dei progetti cui il Comune ha dato vita negli ultimi anni: "In considerazione della valenza storica ed artistica e dello stato attuale di conservazione del compendio della Cavallerizza Reale, la Città di Torino ritiene necessario e di preminente interesse pubblico favorirne la riqualificazione ed il recupero funzionale con le contigue realtà urbane attraverso la sostanziale conferma delle prescrizioni attuali di P.R.G. e l'integrazione con nuove destinazioni d'uso di tipo misto, pubbliche e private, già per altro presenti nel circostante tessuto storico, oltre che in coerenza con gli indirizzi dettati per il contesto de quo dal vigente Piano Territoriale Regionale del 1997, dal P.T.R. adottato dalla Giunta Regionale nel 2008, nonché dal Piano Paesaggistico Regionale (P.P.R.) del 2009."

La variante prevede, inoltre (cfr. Figura 9):

- il ripristino dei collegamenti pedonali della vietta Roma con la via Rossini e con i Giardini Reali e la realizzazione della connessione pedonale attraverso il sistema dei cortili tra la piazzetta Mollino e la via Rossini;
- l'impossibilità di sottrarre alla pubblica fruizione le aree urbane interne al complesso della Cavallerizza;
- la riqualificazione dei Giardini Reali per permettere l'attraversamento continuo tra la Piazza Castello e l'area delle Porte Palatine;
- l'eventuale realizzazione di parcheggi pertinenziali e pubblici interrati sia all'interno (ripristinando poi le pavimentazioni originarie) che all'esterno del complesso;
- l'eventuale realizzazione di un nuovo volume, previa approvazione della Soprintendenza, edificato sul sedime dell'originaria manica del complesso tra la via Verdi e il Teatro Regio (piazzetta Accademia Militare), a un piano f. t., altezza massima 5 metri e S.L.P. massima pari a mq 500.⁴⁷

Figura 9 - Linea del tempo degli accadimenti inerenti la Cavallerizza Reale dal 2001 fino a maggio 2012
(Fonte: Pano C. A., op. cit.)



⁴⁷ Delibera del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 23 febbraio 2010), op. cit.

CONCLUSIONI: ELEMENTI EMERGENTI E CRITICITÀ

Il progetto di valorizzazione di fatto non ha trovato ad oggi piena applicazione: se, dal canto suo, il Comune si è impegnato ad attuare un programma di cartolarizzazione immobiliare (dall'ottobre del 2009) e ad approvare la variante n. 217 al P.R.G.C. (nel novembre del 2010), l'Amministrazione Militare non ha provveduto alla delocalizzazione ad altra sede degli uffici e dei depositi situati all'interno della Cavallerizza. Il Comune, quindi, avrebbe potuto avvalersi della clausola inserita nel contratto preliminare di compravendita, secondo la quale se non fosse avvenuto il trasferimento dell'Amministrazione Militare entro il termine ultimo stabilito (21 novembre 2010), il Comune avrebbe potuto essere risarcito di € 3.843.909,00 per la mancata acquisizione dell'immobile.

Tuttavia, perseguendo una linea ferma dettata dalla volontà di voler intervenire sulla Cavallerizza quale bene "unitario" in tutte le sue parti, il Comune ha deciso di attendere finché il trasferimento non fosse avvenuto. Gli interventi volti alla collocazione delle funzioni di carattere generale e culturale previste dalla variante (espositive, museali, universitarie, residenziali, ricettive, terziarie) e le relative tipologie, sono articolabili in unità minime di intervento, ma secondo un Progetto Unitario di Riqualificazione⁴⁸ nel quadro di un perimetro di studio che comprende, oltre agli edifici della Cavallerizza, anche la parte di Giardini Reali delimitata dai bastioni. La stessa viabilità interna al complesso presentava connessioni e reciprocità tra le porzioni dell'ex Cavallerizza e quelle dell'Accademia Militare e non poteva essere sottratta alla pubblica fruizione. Questa decisione scaturiva dal fatto che ormai da tempo il Comune si fosse posto "l'obiettivo di reintegrare e valorizzare il tessuto costruito e la maglia degli isolati appartenenti a questo complesso storico e di prestigio che costituisce parte delle annesse dipendenze settecentesche del Complesso del Real Palazzo di Torino"⁴⁹.

In questo quadro, avallato da quanto indicato nell'articolo 11 del contratto preliminare del 2007, l'intenzione della Città, è stata quella di reiterare tale contratto unicamente rispetto al termine di stipulazione dell'atto definitivo e con riguardo a possibili diverse modalità di pagamento del corrispettivo.

In tale accordo, da formalizzarsi entro il 20 maggio 2012 (vale a dire entro 18 mesi decorrenti dalla scadenza contrattuale verificatasi il 21 novembre 2010) "dovrà essere valutata dalle Parti l'opportunità, stante la situazione di criticità del mercato immobiliare e finanziario evidenziatasi sin dal 2008 e che permane a tutt'oggi, di "congelare" la rivalutazione Istat già maturata e maturanda sia sul corrispettivo per l'acquisto, sia su quello previsto contrattualmente per la valorizzazione urbanistica"⁵⁰.

Il Comune, perciò, ipotizzava di valutare la possibilità di "permutare l'Accademia Militare con beni di proprietà della Città attualmente adibiti a caserme o commissariati di P.S. e/o di effettuare il pagamento mediante ristrutturazione di immobili demaniali occorrenti per le esigenze logistiche del Ministero della Difesa quali, ad esempio, la Caserma Dabormida ubicata in corso Unione Sovietica n. 100, sede dell'Ispettorato Logistico dell'Esercito, che potrebbe accogliere il personale rilocalizzato dalla Cavallerizza"⁵¹. Novità di questi giorni è la sottoscrizione del protocollo di Intesa tra il Comune di Torino e l'Agenzia del Demanio per un Programma quinquennale di permuta immobiliari⁵²: la città di Torino potrà acquisire immobili di interesse comunale oggi in possesso del Demanio e, contestualmente, il Demanio ha facoltà di acquisire immobili di interesse statale, ma attualmente di proprietà comunale. I costi dell'operazione sono stimati in 30 milioni di Euro e si

⁴⁸ Da assumersi con delibera del Consiglio Comunale.

⁴⁹ Delibera del Consiglio Comunale del Comune di Torino (proposta dalla G.C. 1 marzo 2011), 14 marzo 2011, Oggetto: Porzioni complesso immobiliare denominato ex Cavallerizza Reale sito in Torino via Verdi 5/9 oggetto di contratto preliminare di acquisto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Proroga termine rapporti patrimoniali con lo Stato. Indirizzi operativi, n. ord. 58, codice meccanografico 2011 01034/131.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. www.edilcantiere.it/news/demanio

prevedono razionalizzazioni della spesa pubblica sui canoni di locazione e azioni di valorizzazione di immobili inutilizzati, tra cui il compendio della Cavallerizza.

Si rafforza, dunque, la strategia finalizzata alla valorizzazione e proiettata verso metodologie progettuali che consentano di ottenere ricadute e benefici in termini sociali, economici e progettuali-pianificatori per il tessuto cittadino.

Sia prima di tale Protocollo di Intesa che ora, le analisi approfondite sul compendio della Cavallerizza, le sue vocazioni e le potenzialità del contesto territoriale, nonché i ragionamenti sul massimo e miglior utilizzo del complesso immobiliare e l'individuazione delle differenti forme di partenariato pubblico-pubblico e pubblico-privato, una volta verificata la "compatibilità" dei potenziali scenari mediante gli strumenti di pianificazione territoriale e di gestione immobiliare, risultano deboli e non messe completamente a fuoco da parte del Comune.

Bibliografia

- Ajassa G. (2009), *Chi ricorda i subprime? La crisi, oltre i mutui*, in "Economia dei Servizi", anno IV, n. 2, p. 216.
- Bloom G. F., Weimer A. M., Fisher J. D. (1982), *Real Estate*, N.Y., John Wiley & Sons Inc.
- Bottiglia R., (1998), *Gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare: linee guida per banche, assicurazioni, enti previdenziali, fondi pensione e fondi immobiliari*, Roma, Bancaria.
- Dotzour M. G., Grisson T. V., Liu C. H., Pearson (1990), *Highest and best use the evolving paradigm*, in "The Journal of Real Estate Research", volume 5, number 1, Spring 1990, pp. 17-32.
- Cammelli M. (2002), *Beni Culturali e imprese: una collaborazione virtuosa tra pubblico e privato*, Roma, Editori Riuniti.
- Cantanna M., *Verso un museo relazionale: allestimento del Museo civico di arte antica nella Cavallerizza Reale di Torino*, Tesi di laurea, rel. Valeria Minucciani, Politecnico di Torino - Facoltà di Architettura, A.A. 2005-2006.
- Coscia C., Fregonara E. (2004), *Strumenti economico-estimativi nella valorizzazione delle risorse architettoniche e culturali*, Torino, Celid.
- De Mare G. e Nesticò, A. (2011), *La centralità delle questioni estimative e valutative nell'attuazione del federalismo demaniale. Riflessioni sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in "Rivista SIEV-Valori e valutazioni. Teorie ed esperienze", Roma, DEI, anno IV, n. 7, novembre 2011, pp. 21-38.
- Ferrante T. (1999), *Scene da un patrimonio. Valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Roma, Ed. Kappa.
- Ferrero C. (a cura di) (2004), *Real estate finance, raccolta di letture e casi. Analisi finanziaria: finanza delle operazioni immobiliari*, Milano, Egea.
- Li Veli G., *Un albergo e due parcheggi così cambia la Cavallerizza. Entro l'anno la firma tra Comune e Demanio*, in «La Repubblica», 13 ottobre 2004.
- Mari A., (a cura di) (2005), *I luoghi delle amministrazioni, le nuove forme di razionalizzazione e di gestione del patrimonio immobiliare utilizzato per gli uffici pubblici*, Roma, Edizioni SSPA.
- Mercati L. (2009), *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, Giappichelli.
- Morbidelli G., (a cura di) (2004), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Pano C. A., *Valori e valutazioni. Approcci metodologici e strumenti. Rassegna critica sull'evoluzione della disciplina*, Tesi di laurea, rel. Prof.ssa Cristina Coscia, Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura II, Corso di Laurea Specialistica in Architettura (Restauro e Valorizzazione), AA 2010/2011.
- Police A., (a cura di) (2006), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè.
- Rattermann M. R. (2008), *Highest and best use problems in market value appraisals*, in "The Appraisal Journal", Winter 2008, pp. 10-16.
- Solustri C. (2003), *La gestione integrata dei patrimoni immobiliari*, Napoli, Esselibri S.p.A.
- Tronconi O. (2009), *Prospettive evolutive del facility e del property management: verso il capital asset management allargato e un'"industria" immobiliare*, in "Economia dei Servizi", anno IV, n. 2, p. 226.
- Wilson D. C. (1996), *Highest and best use: preservation use of environmentally significant Real Estate*, in "The Appraisal Journal", January 1996, pp. 76-86.

Sitografia

www.cittagora.it
www.comuneditorino.it
www.edilcantiere.it/news/demanio
www.ipi.it
www.italiarealestate.it/web/public
www.teatrostabiletorino.it
www.tesoro.it
www.yard.it