

La valorizzazione degli immobili pubblici di interesse storico-artistico

Chiara Tonelli, DIPSA, Università degli studi di Roma Tre, I
ctonelli@uniroma3.it

CASOSTUDIO/CASE
STUDY

Abstract. Nell'attuale congiuntura economica la valorizzazione immobiliare costituisce l'opportunità più concreta per dare nuova vita al ricco patrimonio storico-artistico italiano. L'articolo fa riferimento alle implicazioni progettuali, economiche e sociali della procedura di concessione di valorizzazione, che coinvolge le pubbliche amministrazioni in un processo decisionale a monte della fase di progetto più comunemente intesa. L'impossibilità di alienare questi beni ha spinto alla definizione di disposizioni legislative che innescano operazioni complesse, che vanno ad incidere non solo sull'immobile ma anche sul contesto territoriale, coinvolgendo le realtà locali sotto il profilo urbanistico, edilizio, sociale ed economico.

Parole chiave: Patrimonio immobiliare storico-artistico, Concessione di valorizzazione, Procedure

Ai sensi dell'art. 27 L. 214/2011 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici si delinea una nuova stagione per le valorizzazioni immobiliari che avverranno secondo programmi unitari di valorizzazione territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province, Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili.

Si conferma così un modello di gestione del patrimonio immobiliare pubblico volto alla resa economica dei beni non soltanto per mezzo della pura alienazione. Se questo costituisce una scelta che l'ente proprietario effettua per immobili ordinari, diviene un obbligo per gli immobili di valore storico artistico tutelati ai sensi del Codice dei Beni Culturali¹. Questi immobili, se non più strumentali ai fini dell'esercizio delle funzioni istituzionali pubbliche, possono essere affidati mediante concessione a soggetti privati, che assumono il compito di gestori e riconoscono una quota dei proventi al soggetto pubblico, senza che la loro attività comporti la modifica del regime proprietario del bene. Ormai gli investitori immobiliari che gestiscono attività produttive, anche in Italia, mutuando da realtà consolidate nei paesi anglosassoni (common law), risultano più propensi a pagare un canone di locazione per la durata del ciclo del business piuttosto che ad assumere le spese di acquisto del bene

Development of publicly-owned properties of historic-artistic interest.

Abstract. In the present economic context, property development is the most realistic opportunity to give new life to Italy's rich historic-artistic heritage. This article describes the planning, economic and social implications of the procedures for authorising development, which involve public administrations in an important decision-making process prior to the more typical phases of the actual project. The impossibility of divesting these properties has stimulated legislation that in turn initiates complex operations, which have effects not only for the property, but also in the regional context, involving the urban planning, construction, social and economic sectors.

Key words Historic-artistic built heritage, Authorisation for development, Procedure

Under Article 27 L. 214/2011 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Urgent provisions for growth, equity and consolidation of public accounts), a new era begins for Italian property development. The legislation envisages consolidated regional development programmes involving the functional reuse and regeneration of public properties, meaning those that are owned, held or otherwise managed by regions, provinces, municipalities or other public entities.

The law establishes a management model for built heritage where economic yields from property are no longer limited to those obtained by pure divestment. In the case of ordinary properties the owning entity can still opt for divestment but the new model is compulsory for properties of historic-artistic value, protected under the Codice dei Beni Culturali (Cultural Properties Act)¹. Such properties can be awarded to private parties under concession, if they are

da mettere a reddito, che spesso incidono pesantemente sulla fase di start up dell'attività imprenditoriale.

La procedura di concessione dei beni del demanio storico-artistico è stata messa a punto per garantire una valorizzazione² che preveda attività remunerative per l'investimento del gestore, ma offra al contempo un beneficio alla collettività in termini di riutilizzo del bene e di nuovo indotto socio-economico.

Per determinare la sussistenza del valore storico-artistico degli immobili di oltre cinquant'anni di età, una delle principali criticità per pianificare i processi di riqualificazione dei beni di proprietà pubblica, è stata introdotta la verifica dell'interesse culturale, regolamentata nell'art. 12 del Codice dei Beni Culturali. La verifica, attraverso l'invio di schede descrittive³ dei beni immobili a competenti organi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, consente di ricevere un parere definitivo sulla sussistenza o meno dell'interesse culturale. L'esito negativo determina l'alienabilità del bene, privatizzando completamente il processo di valorizzazione. In caso invece di esito positivo, il bene rimane sottoposto, per i successivi interventi, alle regole del Codice ed è quindi possibile procedere alla valorizzazione attraverso la concessione di valorizzazione. Quest'ultima si differenzia dalle tipologie ordinarie di concessione o di locazione⁴ sia per le finalità perseguite che, modificando la destinazione d'uso degli immobili di proprietà pubblica consentono lo svolgimento di attività economiche al servizio dei cittadini, sia per la maggiore durata, che è stata portata a un massimo di cinquant'anni. La procedura deve essere affidata con procedure ad evidenza pubblica per garantire i principi di concorrenza, trasparenza e parità di condizioni, e consentire di selezionare concessionari qualificati, con requisiti tecnici ed economici all'altezza della complessità delle iniziative di valorizzazione.

Articolazione della concessione di valorizzazione

Al fine di individuare la suscettibilità di valorizzazione di un bene e verificarne la sostenibilità economica risultano propedeutiche le seguenti due attività:

– l'analisi del contesto, che rileva la strumentazione urbanistica vigente, la presenza di vincoli normativi che incidano sulla trasformabilità territoriale, lo stato di fatto in termini fisici e di destinazioni d'uso dell'area di riferimento;

no longer functional for the objectives of public institutions. The private parties assume the duties of manager and receive a share of the income to the public institution, without their activity implying any change in the property's ownership. Italian real estate investors, like their Anglo-Saxon peers operating under common law, are now adapting to the reality of renting property for the duration of a business cycle, rather than assuming acquisition costs that would often have severe consequences for balances during the start-up phase of an entrepreneurial activity.

The procedures established for concession of state historic-artistic properties ensure that development² provides return for the manager's investment, but also that it offers benefits to society in reuse of the property and new socio-economic yields. One of the critical points

in planning the revitalization of properties is the phase of checking for the existence of historic-artistic value for those over 50 years in age. Article 12 of the Cultural Properties Act regulates that potential cultural interest will be determined by means of providing a descriptive record³ of the property to the competent departments of the Ministry of Cultural Heritage and Activities, which then issues a definitive opinion on the presence or absence of cultural interest. A negative outcome means that the property can be divested, placing the development process entirely in the private sector. In the case of a positive outcome, the property remains subject to the Act and its regulations during all subsequent interventions, and thus the development procedure is by concession or permit. This procedure is different from ordinary types of

– l'analisi socio-economica, che riguarda gli aspetti demografici, sociali, ambientali, economici, produttivi e infrastrutturali riferiti all'intorno territoriale dell'immobile in questione.

Queste analisi permettono di delineare gli scenari di riconversione e sfruttamento economico del bene, la cui sostenibilità deve essere valutata attraverso i filtri tecnico-territoriale, giuridico-amministrativo e finanziario-sociale.

Con il filtro della sostenibilità tecnica e territoriale si analizzano le caratteristiche funzionali e dimensionali del bene immobile, le compatibilità di trasformazione rispetto ai vincoli di carattere storico-artistico in stretta collaborazione con le competenti Soprintendenze, le attività e le funzioni da insediare in coerenza con gli strumenti urbanistici vigenti e in corso di formazione, i costi e i tempi degli interventi di riconversione, nonché gli iter approvativi. È di tutta evidenza che si è in presenza di operazioni impegnative sia sotto il profilo urbanistico, progettuale ed economico-finanziario sia sotto quello della concertazione istituzionale.

In relazione alla sostenibilità giuridico-amministrativa, al fine di valutare gli scenari prospettati, si accertano le procedure da attivare, si verifica la conformità del nuovo uso con la destinazione urbanistica vigente e con le autorizzazioni di costruzione dell'immobile, se esistenti, si individuano le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta ai quali è subordinato l'avvio e la conduzione dell'iniziativa, quantificandone i tempi di rilascio, si definiscono le caratteristiche delle procedure di evidenza pubblica necessarie per l'affidamento in uso e per la selezione di partner istituzionali, gestionali e finanziari da coinvolgere nella valorizzazione.

Rispetto alla sostenibilità finanziaria e sociale gli scenari si valutano generalmente attraverso la formulazione di ipotesi d'investimento per la rifunzionalizzazione del bene, di costi e ricavi prevedibili, di durata della concessione e ammontare del canone periodico che consentano il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti di riconversione e della successiva gestione, di convenienze pubbliche e di ricadute sul tessuto economico locale.

La sostenibilità finanziaria si raggiunge generalmente quando si riescono a coniugare gli obiettivi del soggetto proprietario con quelli del gestore o dello sviluppatore⁵. Per il primo i risultati at-

concession or lease⁴, in part for the objectives, which permit modification of the purpose of the public property for economic activity 'in service of the citizens'. It is also different for the long duration of lease, which can reach a maximum of 50 years. The property must be awarded by public procedures, to ensure principles of competition, transparency and equality of conditions, and to permit the selection of qualified concession-holders, with technical and economic qualifications sufficient for the complexity of the development initiatives.

Articulation of the development permit

Two preliminary steps are required in order to identify the development possibilities for a particular property and determine their economic sustainability:

- analysis of the context, to reveal the current urban planning instruments, the physical condition of the property, any legal protection affecting potential modification or any other site-related regulations concerning uses;

- a socio-economic analysis concerning demographic, social, environmental, economic, productive and infrastructure aspects for the area of the property in question.

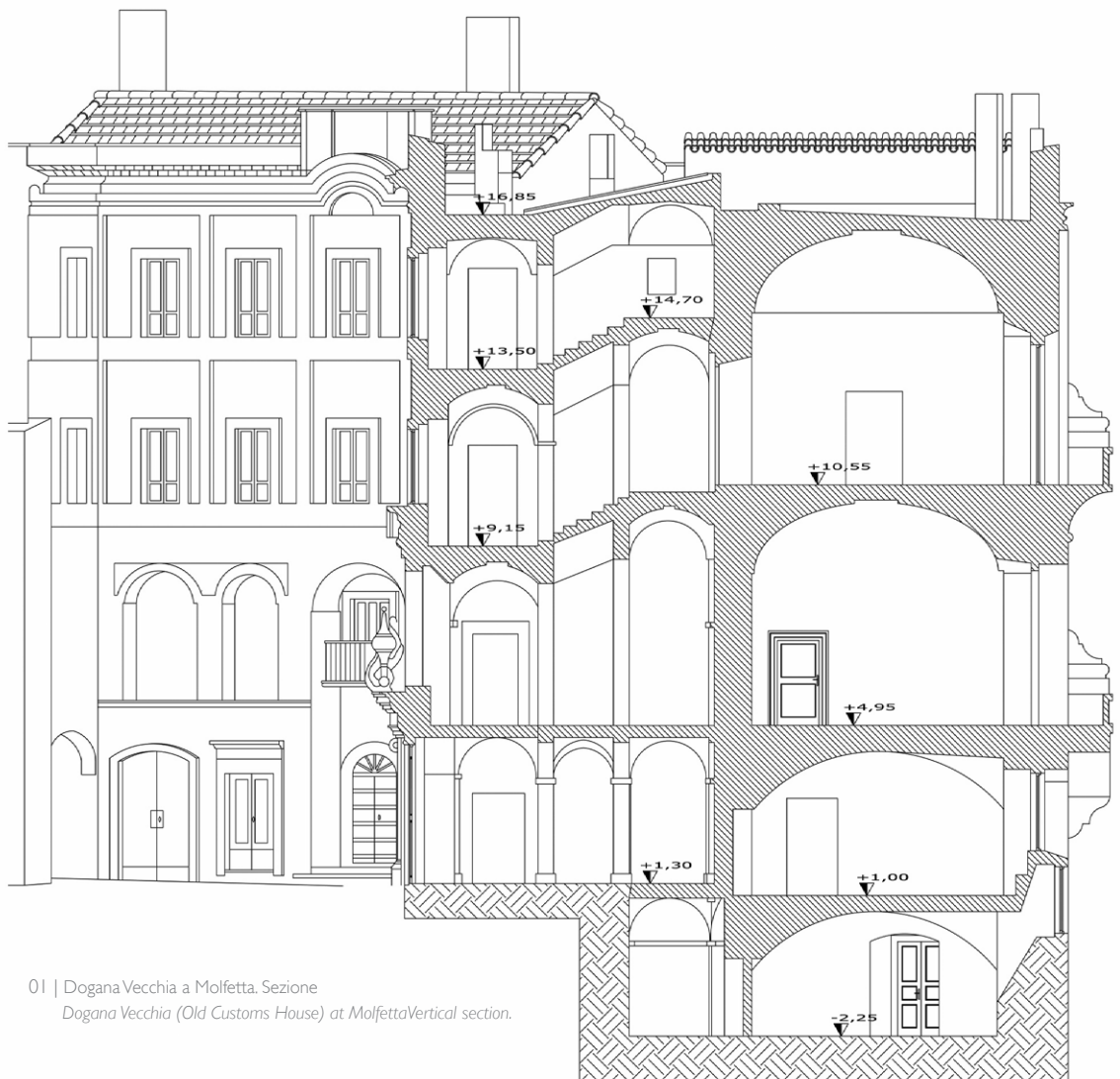
These analyses permit the identification of scenarios for conversion and economic exploitation of the property.

The sustainability of the scenarios must in turn be evaluated through technical-territorial, legal-administrative and financial-social analytical filters.

The technical-territorial sustainability filter analyses the physical and functional characteristics of the property and its compatibility for transformation under the historic-

tesi consistono nella creazione di valore prodotto dalla gestione del portafoglio immobiliare, dalla massimizzazione degli introiti e dalla realizzazione di operazioni appetibili per il mercato di riferimento. Per i secondi i risultati da raggiungere sono un'equa remunerazione, l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e la massimizzazione del profitto con riferimento al rendimento di uno specifico settore. La convergenza tra questi risultati è l'ottenimento di un canone, dipendente dal periodo di concessione prescelto, dagli investimenti preventivati e dai connessi introiti di gestione, dalla destinazione d'uso e dal settore economico in cui opera il concessionario.

Il processo di valorizzazione, una volta definita la fattibilità dell'operazione e i contenuti del bando, prosegue mediante lo svolgimento della procedura di iniziativa pubblica per l'individuazione del concessionario. Durata e canone di concessione sono le variabili attraverso cui si identificano i valori da porre a base d'asta.



01 | Dogana Vecchia a Molfetta. Sezione
Dogana Vecchia (Old Customs House) at Molfetta Vertical section.



02 | Dogana Vecchia a Molfetta.
Particolare della facciata sul porto
*Old Customs House at Molfetta.
Detail of the façade towards the port.*

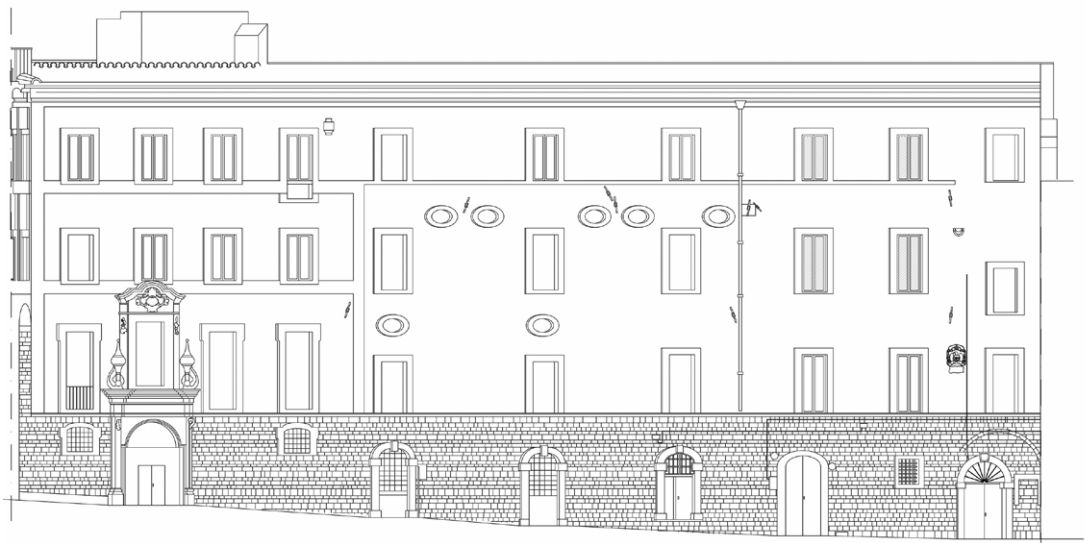


03 | Dogana Vecchia a Molfetta. Portale sulla facciata verso il borgo antico.
Old Customs House at Molfetta. Portal facing the old city centre.

artistic protections, in close collaboration with the competent ministerial superintendencies. It also analyses the proposed activities and functions for coherence with urban planning instruments that are in force or under development, the costs and times for the proposed interventions, as well as the procedures required for obtaining approvals. It is very clear that this is a demanding series of operations, in urban planning, project planning and economic-financial terms, as well as for involvement of government institutions. Concerning legal-administrative sustainability, the analysis again involves a series of steps to evaluate the proposed scenarios: identification of conformity of the new uses with the planning designations currently in force and with the building permits for the structure, if any exist; identification

of authorisations, opinions, and permissions necessary for initiation and implementation of the initiative, including their dates of issue and duration; definition of the public procedures necessary for granting of use and for selection of governmental, management and financial partners to involve in the development. Concerning financial and social sustainability, the scenarios are generally evaluated through formulation of detailed investment hypotheses for the alternate functions of the property, specifying the foreseeable costs and incomes, the necessary duration of the concession and potential periodic increases in rental, which will provide satisfactory economic-financial balances relative to the costs of conversion and subsequent management, and benefits for the public and the local economic fabric.

Financial sustainability is generally attained when it is possible to marry the objectives of the owner institution with those of the developer or manager⁵. For the public institution, the desired results are the creation of value from management of the real estate portfolio, maximisation of income and achievement of operations that would generally be considered desirable or respectable in the regional economic market. For the developer/manager, the desired results are fair remuneration, economic-financial equilibrium for the initiative and the maximization of profit compared to typical yields for their specific sector. Convergence between these results implies that a suitable rent can be identified, related to the period of the concession, the developer's initial investments and the income from managing the end economic use.



Una esemplificazione

L'Agenzia del demanio ha condotto a buon fine il procedimento di recupero e valorizzazione della Dogana Vecchia, un immobile situato a Molfetta, una storica città portuale, ricca di attrezzature industriali e commerciali, con buoni collegamenti autostradali, ferroviari e aeroportuali. La Dogana Vecchia, uno dei principali riferimenti nel paesaggio urbano, simbolo della storia e dell'immagine della città, fa parte di un antico isolato e si sviluppa su una superficie di circa 3.500 m². La facciata sul porto è semplice, mentre verso il borgo antico insiste un portale settecentesco, per la cui importanza, armonia di linee e semplicità l'intero edificio è vincolato. La sua localizzazione strategica e il suo valore monumentale, nonché la compatibilità tra PRG e nuove possibili destinazioni d'uso a carattere turistico-ricettivo o ricreativo-culturale conferivano all'edificio un ruolo chiave per il processo di riqualificazione del porto e del centro storico della città.

Un protocollo d'intesa tra il Comune di Molfetta e l'Agenzia del demanio ha dato avvio alle attività di riconversione del bene, secondo i seguenti obiettivi:

- recuperare il bene a funzioni adeguate al suo prestigio storico-architettonico, reinserendolo attivamente nel contesto socio-economico della città;
- aumentarne il valore socio-economico, compatibilmente con i

Once a feasible conversion has been identified, the government owner defines the wording of a call for tenders and begins a public procedure for awarding the concession to a developer. The minimum tender is expressed in terms of the length and rental rate of the concession.

An example

The Agenzia del Demanio (State Lands Office) recently completed successful procedures for restoration and development of the Old Customs House in Molfetta. Molfetta is a historic port city with rich industrial and commercial sectors and good road, railway and air connections. The Customs House is a dominant element of the urban landscape and a symbol of the city's history and image. The building is tightly inserted in a larger block of ancient structures and has a

total floor space of 3,500 m² (Fig. 1). The façade on the port side is relatively plain (Fig. 2), while the side facing the old city has an important 18th century portal, in simple but harmonious lines (Fig. 3), which contributed to the decision for legal protection of the entire structure. The revitalization of the Customs House was seen as a key element in regeneration of the port and the old city centre, because of the building's strategic location, historic value, and the compatibility of potential accommodation-tourism and cultural-recreational uses with the general Molfetta Urban Plan.

To begin the property conversion, the City of Molfetta and the State Lands Office prepared a memorandum of understanding indicating the following objectives:

to return the property to an active role in the socio-economic context,

04 | Dogana Vecchia a Molfetta. Prospetto verso il borgo antico

Old Customs House at Molfetta. Façade towards the old city centre.

vincoli a cui è sottoposto, innescando processi di riqualificazione urbana;

– garantirne un'efficiente gestione, che assicuri la proficua conservazione del patrimonio dello Stato;

– favorire l'afflusso di investimenti e know-how privati.

È stata quindi avviata un'istruttoria tecnica mirata all'individuazione della destinazione d'uso da attribuire all'immobile, con particolare riferimento alle funzioni ricettiva, culturale e ricreativa. Sulla base delle risultanze delle valutazioni⁶ dei possibili scenari di riconversione si è proceduto alla verifica della fattibilità finanziaria della rifunzionalizzazione alberghiera, identificata come la più idonea ad attrarre capitali privati e a favorire la rivitalizzazione dell'area.

La compatibilità tra la nuova destinazione funzionale e gli strumenti urbanistici non ha richiesto conferenze di servizi e accordi di programma, con una favorevole ripercussione sui tempi decisionali e sulle attività propedeutiche all'indizione della gara di selezione del soggetto concessionario. La Soprintendenza ha espresso il nulla osta alla nuova destinazione d'uso, dettando le linee d'indirizzo per la progettazione delle nuove soluzioni distributive, dei collegamenti verticali e orizzontali, delle componenti impiantistiche e delle finiture. L'Agenzia ha quindi promosso una licitazione privata per l'affidamento in concessione dell'immobile, a seguito della quale sono state svolte sei fasi: prequalificazione; ricezione e valutazione delle manifestazioni di interesse; lettere d'invito a partecipare alla gara; ricezione e valutazione delle offerte; aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; stipula della concessione.

Sono stati ammessi a partecipare soggetti singoli o imprese, purché in possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dal bando. In particolare i concorrenti in fase di prequalificazione dovevano dichiarare che si sarebbero avvalsi di un gruppo dotato di capacità progettuali interdisciplinari in architettura, urbanistica e ambiente, con comprovata esperienza in interventi di recupero e restauro realizzati su immobili di pregio comparabili, per rilievo storico, architettonico o di destinazione d'uso, all'immobile della Dogana Vecchia.

with functions suited to the structure's historic-architectural prestige; to increase the socio-economic value in compatibility with current legal protections, stimulating further processes of urban regeneration; to guarantee effective management and outstanding and profitable conservation of state heritage; to favour further increase in private investment and know-how. Next, the parties began a technical analysis to identify possible uses for the property, with particular attention to the accommodation, cultural and recreation sectors⁶. This evaluation identified conversion to a hotel function as the most suitable use for attracting private capital and favouring surrounding revitalization. There was then further financial feasibility analysis of the particular conversion to hotel function.

The proposed use was already compatible with the existing urban plans and did not require any new accords on programmes or multi-party planning conferences: a situation that was very favourable for the steps and decision times in the call for tenders and the final selection of the concession winner. The regional Superintendency of the Ministry of Cultural Heritage and Activities gave the nulla osta for the new use and issued guidelines for changes in the functional and spatial organization, engineering systems and architectural finishes. The Lands Office then organised a call for tenders for the award of the property in concession, in six phases: pre-qualification; receipt and evaluation of expressions of interest; letters of invitation to participate in the competition; receipt and evaluation of the offers;

the decision, based on criteria for identification of the most economically advantageous offer; stipulation of the concession/issue of permit. The call for tenders was open to any individual or company with the necessary, economic-financial and technical-organisational capacities. To prequalify, the potential participants had to demonstrate that they were backed by a group with interdisciplinary capacities in architecture, urban and environmental planning, and proven experience in restoration and renovation of properties of comparable historic, architectural significance and use. Following successful qualification, the participants were then invited to provide three documents describing their offer: a summary description of the principles, organizational steps

Ai soggetti invitati sono stati richiesti tre documenti per l'offerta tecnica:

1. una relazione sintetica contenente le linee guida, i tempi e le modalità organizzative per l'operazione di valorizzazione, riferite sia agli interventi da realizzare sia all'attività di gestione da svolgere, corredata dal curriculum degli operatori coinvolti per le attività di supporto (global service, project management, controlli di qualità), necessarie a garantire l'elevato livello dell'operazione stessa;
2. il progetto tecnico con la descrizione degli usi previsti per ciascuno spazio e degli interventi di recupero, restauro e ripristino necessari per adibire l'immobile all'uso previsto dal piano di gestione;
3. il piano di gestione delle attività economiche.

L'offerta economica doveva contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti previsti necessari a realizzare gli interventi sull'immobile e a consentirne la successiva gestione e l'ammontare del canone di concessione annuo.

I soggetti invitati dovevano produrre anche un deposito cauzionale provvisorio, avere conseguito, nell'ultimo triennio antecedente alla gara, un rilevante fatturato nel settore dell'attività alberghiera con un'esperienza ultraquinquennale, e avere un adeguato patrimonio netto. Questi parametri, di primo acchito valutabili come soglie meramente economico-finanziarie, sono stati individuati in maniera tale da aprire a una concorrenza qualificata la partecipazione alla gara, in grado di offrire un'effettiva capacità gestionale nel settore alberghiero. Infatti, se le prestazioni erogate dai beni immobili sono l'oggetto più importante, almeno dal punto di vista economico, del contratto, la conduzione gestionale degli stessi è la chiave del loro successo.

La base d'asta era stata fissata in un canone di concessione annuo pari a € 40.500, ridotto del 10% nei primi quattro anni per la minore remuneratività iniziale dell'operazione, per una durata fissata in cinquant'anni decorrenti dalla data della sottoscrizione dell'atto di concessione.

La commissione giudicatrice poteva assegnare alle offerte fino ad un massimo di 100 punti, così ripartiti:

- per gli elementi qualitativi fino a 70 punti: 15 punti per l'assetto organizzativo, 35 punti per le soluzioni progettuali, 20 punti per le soluzioni gestionali;

and timelines for the development operation, indicating both the interventions to be carried out and the related management actions, backed by documentation of previous experience of the various actors (project managers, general contractors, service providers, quality control, etc.), illustrating a guarantee of high quality in the overall operation;

a technical project with description of the planned uses for all spaces and the interventions of repair, restoration and renovation necessary to prepare the property for the uses foreseen in the management plan;

the management plan for the commercial activity. The supporting documentation had to include the economic-financial plan, showing the sources of all investments necessary for the property interventions, successful balances

for the subsequent management, and inclusion of the annual rent specified in the concession.

Participants in the competition also had to produce a caution fee and demonstrate adequate net assets, significant income from the hotel sector over the previous three years, and total business experience of at least five years. These parameters might simply appear to set an economic-financial threshold, but they were applied in a manner that ensured only qualified participants could advance, specifically those with capacities for effective management in the hotel sector. The most important aspects of the contract appear to be the specifications for use and performance of the property, but from the economic point of view, it is really the underlying management operations that are the key to success.

The call for proposals required a minimum annual rent of € 40,500 for a 50-year concession, beginning on the date of signature, with a reduction of 10% in the first four years in consideration of the lower initial income. The commission that judged the proposals could award up to 100 points to each one, as follows: up to 70 points for qualitative elements: 15 for project organization, 35 for the technical project, 20 for the overall management plan; up to 30 points for quantitative elements, meaning the economic-financial plan.

Analysis of the scoring for the various proposals shows that the state owners were more concerned with the outcome of the development activity than with the potential income from the concession. The grand overall mix of benefits from the initiative is

– per gli elementi quantitativi, ovvero economico-finanziari, fino a 30 punti.

Dall'analisi dei punteggi si riscontra che l'ente proprietario ha dato maggiore riguardo all'esito dell'iniziativa piuttosto che al canone di concessione che percepirà. Le differenti e complesse ricadute dell'iniziativa risultano più apprezzabili per l'ente pubblico che non l'effettiva resa economica del bene, parametro invece fondamentale per il soggetto gestore. Infatti, a tutela della qualità finale dell'opera, il bando consentiva di procedere alla valutazione dell'offerta economica solo per quei concorrenti che avessero ottenuto almeno 45 punti per l'offerta tecnico-gestionale. Tale approccio è confermato anche dal peso delle diverse componenti dell'offerta qualitativa nel bando, in cui la soluzione progettuale vale più del doppio dell'assetto organizzativo del concorrente ed è maggiore delle soluzioni gestionali. Anche in questo caso prevale la salvaguardia del bene immobile rispetto alla remuneratività che l'iniziativa potrebbe offrire grazie alle modalità di gestione. La collettività è infatti maggiormente tutelata dalla conservazione del bene e dalla sua rivalutazione nel tempo piuttosto che dalla disponibilità di maggiori entrate.

Conclusioni

Un progetto di valorizzazione può indurre trasformazioni positive di intere parti di città, affidando all'ente pubblico un ruolo decisivo nella fase di programmazione, in cui viene individuata la nuova destinazione d'uso e definito il sistema dei vincoli da rispettare e delle risorse da mettere in campo. Tale approccio richiama il principio di tutela attiva, secondo il quale l'immobile costituisce una risorsa della quale non è solo necessario salvaguardare le valenze culturali intrinseche, ma anche potenziare le interazioni con il contesto insediativo, attivando processi di riqualificazione socio-economica a scala più vasta, attraverso usi compatibili con le più generali finalità di sviluppo. Lo Stato si è così dotato di uno strumento per la messa a reddito dei propri beni, in particolare nei centri storici, ricchi di edifici sottoposti a tutela ma non più utilizzabili nelle loro funzioni originali e raramente manutenibili per la scarsità di risorse economiche degli enti pubblici, anche al fine di supportare politiche di sviluppo locale, soddisfacendo in tal modo a esigenze pubbliche di natura sociale.

much more important to the public institutions than the financial yield of the property itself, which on the other hand is the fundamental parameter for the management enterprise. In fact, as indication of the intent to ensure quality in the final project, the competition required that the participants first achieve 45 points for their technical and management plans prior to any consideration of their financial offer. The concern for regional development is also reflected in the weight assigned to the three components of the overall qualitative offer, where the technical project is worth more than twice the organizational structure of the competitor, and also more than the management solution. Here, the preservation of the property itself prevails over the remuneration that the management model is capable of

providing. This reflects the thinking that society is better served by the preservation and increment of the value of the property over time, rather than by the possibility of greater income.

Conclusion

A property development project can lead to positive transformations of entire sections of a city, meaning that the institutional owners play a role with very important consequences. This is particularly true in the programming phase, when the institutions identify the new use, the system of protections, and specify the necessary resources. The approach is one of «active preservation», meaning that the property is considered not only in terms of needs for protecting its

intrinsic cultural value, but also as a resource for empowerment and development, in interaction with its context. The processes of socio-economic revitalization occur on a large scale, and are activated through uses that are compatible with the aims of more general development. The state thus obtains an instrument for obtaining yields from its own properties, especially in historic centres. Such zones are typically rich in protected buildings that can no longer be used for their original functions, with exceptionally prohibitive maintenance costs, particularly given the scarce economic resources of public institutions. Not least important, property development achieves policy aims for local development, thus satisfying public and social needs.

NOTE

¹ Per una più esauriente trattazione del concetto vedi: Ridolfi G. (2003); (2006).

² Vedi il lavoro dell'antropologo David Mosse (1995), una delle prime voci che hanno evidenziato contraddizioni e conflittualità latenti nei processi partecipativi.

³ Vedi la classificazione ad opera di Pimbert and Pretty, capitolo 4.4. "I differenti livelli di partecipazione", pp. 87-88 in Quattrone G. (2003).

REFERENCES

Antoniol, M. (2010), *Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Exeo Edizioni, Padova.

Arcella, S. (2000), *La gestione dei beni culturali*, Finanze e Lavoro, Napoli.

Manzo, R., Tamburini, G. (2005) (Ed.), *Nuovi orizzonti. Il patrimonio immobiliare pubblico*, Il Sole24Ore, Milano.

Zorzi, R. (2007), "La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico", in Ladiana, D. (Ed.), *Manutenzione e gestione sostenibile dell'ambiente urbano*, Alinea, Firenze.

Zorzi, R. (2005), "La gestione operativa delle valorizzazioni immobiliari", in Manzo, R., Tamburini, G. (Ed.), *Nuovi orizzonti. Il patrimonio immobiliare pubblico*, Il Sole24Ore, Milano.

NOTES

¹ D. Lgs. 42/2004.

² Heritage property development (c.259 art.1 Legge finanziaria 2007) is a complex process with the aim of converting property for maximum economic yield and increased heritage value, by identifying the most appropriate use in terms of function, income and attraction of private investment. The conversion occurs under state ownership, whereas previously development depended on state divestment.

³ The record contains descriptions of the structural characteristics, styles and decorative elements of the property, supplemented by photo documentation, location and floor plans. These records are intended to identify heritage properties, not determine their use. However, it is possible to include information on

potential directions of conversion, which will later permit evaluation of the compatibility of any development proposals in consideration of the property's characteristics and the cultural, social and economic context. The regulatory principle is that development of protected properties can only be guaranteed by identifying and implementing compatible uses.

⁴ Capo II «Concessioni e locazioni a canone ordinario» (Concession and lease at normal rent), D.P.R. 296/2005.

⁵ The manager is a private operator in an economic sector related to the identified use (tourism, hotel, major retail, personal services, other commercial activity, etc.). The developer is an intermediary who carries out activities for the identification of the highest and best use or the most attractive mix of uses for the current market. The developer

bears the costs of investment for the change in use, restoration and renovation of the property, with the objective of maximising the difference between the concession fees paid to the owner and the rental income received from the manager of the renovated property.

⁶ Evaluation of the conversion scenarios was by SWOT strategic analysis, with points awarded for the strengths, weaknesses, opportunities and threats for each potential imitative.