

Gli U.T.E., rilevata la incompletezza di tali inventari, hanno provveduto al loro aggiornamento (sui dati catastali) e, di poi, hanno proceduto alla valutazione dei beni in essi elencati.

I procedimenti di stima sono stati prevalentemente sintetici comparativi, ma anche analitici in base e alla capitalizzazione dei redditi ed al costo di riproduzione.

È stato sempre ricercato il valore di mercato utilizzando anche altri aspetti economici (costo di produzione, valori di surrogazione, ecc.) in relazione alla tipologia degli immobili. Tali valutazioni avrebbero dovuto essere aggiornate di anno in anno, ma ciò non fu fatto.

b) Ministero dei Trasporti - Direzione Generale Aviazione Civile

- Per i fabbricati ed i terreni attrezzati, le stime sono basate sui costi di costruzione aggiornati al 1985.
- Per i terreni non attrezzati, la stima, sempre con riferimento al 1985, è stata effettuata assimilando suoli a seminativi di 2^a classe.

c) Ministero della Difesa

- Per i fabbricati, la stima è basata sul valore di riproduzione o sul valore di surrogazione, aggiornati al 1985.
- Per i terreni la stima è stata articolata sul valore agricolo medio, di cui all'art. 14 della Legge 10/1977, con riferimento al 1985.

d) Ex Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato

Le valutazioni hanno come data di riferimento il 1984.

- Per i terreni le stime sono state elaborate in base all'art. 14 della Legge 10/1977.
Precisamente: per i sedimi di aree extraurbane le valutazioni hanno fatto riferimento ai valori agricoli medi; tali valori sono stati moltiplicati per coefficienti variabili tra 5 e 10, al fine di pervenire all'apprezzamento dei suoli ubicati in aree urbane.
- L'apprezzamento dei fabbricati e dei terreni attrezzati è stato elaborato in base a rivalutazioni di precedenti stime, determinate da una apposita Commissione nel 1979.

e) Azienda Autonoma di Assistenza al Volo

- La stima si basa sui prezzi di acquisizione; trattandosi di una azienda di recente costituzione, tali valori sono stati ritenuti congrui con riferimento al 1982.

f) Amministrazione dei Monopoli di Stato

- Le stime sono state elaborate prendendo a riferimento i valori dell'inventario del 1955, valori che sono stati aggiornati al 1984

sulla base dei coefficienti di rivalutazione della lira elaborati dall'ISTAT.

g) *Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni*

- Le stime sono state calcolate in parte sulla base della spesa prevista in bilancio (L. 227/1975, L. 15/1974 e L. 39/1982) ed in parte basandosi su informazioni valutative fornite dagli U.T.E.

h) *Azienda di Stato per i Servizi telefonici*

- Per i fabbricati residenziali la stima, aggiornata al 1985, è basata su un prezzo medio di 750.000 L./mq.
- Per i fabbricati non residenziali è stato applicato un prezzo medio di 150.000 L./mc. per la componente dei capannoni e dei magazzini, e di 190.000 L./mc. per gli altri edifici.

i) *Ex Azienda di Stato per le Foreste demaniali*

- Per i fabbricati, la stima è stata effettuata considerando un valore medio di mercato di 120.000 L./mc.
- Per i terreni è stato assunto un prezzo medio di mercato pari a 600 L./mq.

l) *Aziende per il culto*

- Le stime, aggiornate al 1985, sono state determinate dai competenti uffici tecnici dell'azienda, in base a diversi procedimenti valutativi.

m) *Riserva Fondo Lire UNRRA*

- I beni in questione sono stati apprezzati, con riferimento ai valori di acquisto rivalutati dalla Commissione al 1985, in base alle variazioni del potere d'acquisto della moneta elaborate dall'ISTAT.

n) *Amministrazioni comunali ed enti pubblici non economici*

- I procedimenti seguiti nella stima dei beni dei Comuni - che hanno formato oggetto del campione (102 unità) - e dei 175 enti pubblici non economici indagati non sono riconducibili ad uno schema omogeneo, in quanto ciascun soggetto interessato ha scelto autonomamente il metodo ritenuto più opportuno (alcuni si sono basati su stime del valore di mercato dell'U.T.E.; altri sui costi di costruzione; altri ancora, sul valore di surrogazione, ecc.). La Commissione comunque, ha provveduto ad omogeneizzare i dati pervenuti, rivalutando quei beni che sono stati ritenuti palesemente sottostimati rispetto a realistiche situazioni di mercato.

o) *Demanio pubblico dello Stato*

- I beni in oggetto hanno come data di stima il 1986.
- I giudizi di valore sono stati determinati dalla Commissione con procedimento sintetico comparativo.
- Precisamente si è accertato il più probabile valore di mercato dei terreni e dei fabbricati al 1986, operando una rivalutazione sui valori unitari assunti nel 1982 dai vari U.T.E. per la valutazione del patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato (vedere precedente punto « a » del presente paragrafo). In particolare, per i livelli dei vari valori unitari assunti si vedano le note in calce alla Tabella 7 precedentemente riportata.

p) *Terreni del Settore pubblico rilevati dal Nuovo Catasto Terreni*

- Le valutazioni, con riferimento al 1987, dei terreni pubblici rilevati attraverso il Nuovo Catasto Terreni sono state effettuate dalla Commissione aggregando, in primo luogo, le aree relative alle singole particelle catastali in tre grandi categorie e, di poi, fissando, in base al procedimento sintetico comparativo, i vari valori medi di mercato per ciascuna delle tre accennate categorie.

In sintesi:

<i>Categorie</i>	<i>Valore medio</i>
— aree infrastrutturate	L. 200.000/mq.
— aree agricole	L. 3.000/mq.
— aree boschive	L. 250/mq.

Questi valori unitari sono stati poi, successivamente rielaborati e maggiormente disaggregati, così come è stato dianzi riportato a pag. 5 e 6, in merito ai valori unitari assunti per il comparto terreni.

La puntuale elencazione che precede, appalesa chiaramente come, sotto l'aspetto squisitamente estimativo, i giudizi di valore dei vari cespiti componenti il patrimonio del settore pubblico siano stati apprezzati non solo con procedimenti dissimili, ma soprattutto in base ad aspetti economici assai disomogenei.

Per altro, considerando le modalità che doveva, giocoforza, seguire la Commissione al fine di assolvere il compito affidatogli – e cioè assumere dati con indagini dirette ed indirette presso diverse fonti di informazioni – appare evidente come le risultanze valutative cui la Commissione medesima è pervenuta risultino le più attendibili tra quelle conseguibili anche se, come rilevato, sono incomplete e da interpretarsi con estrema cautela.

Non si ritiene opportuno null'altro aggiungere relativamente alle mo-

dalità di apprezzamento dei beni ad eccezione del fatto che le risultanze cui è pervenuta la Commissione risultano, come più volte detto, per molteplici ragioni notevolmente prudentziali.

1.4 *Proposte della Commissione*

Come è stato precisato al precedente paragrafo 1.1 e come si evince dalle risultanze dianzi riportate, la Commissione non ha potuto sviluppare le indagini relative all'individuazione dei modi d'uso più efficienti ed economici dei beni e neppure procedere alla valutazione della possibilità della loro alienazione o trasferimento a favore di privati ed enti pubblici.

Ciò puntualizzato, di seguito si riportano, testualmente, le proposte indicate dalla Commissione al fine di integrare, compiutamente, l'indagine ed affrontare e risolvere le predette tematiche non sviluppate, proposte che si articolano in due distinte « funzioni-obiettivo ».

« La prima, di carattere prevalentemente conoscitivo e di più immediata realizzazione, consiste, da un lato, nel completamento dei lavori della Commissione relativamente all'acquisizione di dati riguardanti il catasto edilizio urbano (N.C.E.U.) e, dall'altro, nell'individuazione di alcune grandi aree urbane, scelte in funzione di un ampio ventaglio di beni di proprietà pubblica, nelle quali effettuare una sperimentazione. Questa dovrebbe consistere nella elencazione e nella localizzazione dei beni esistenti e, per ciascuno, nella stima del valore e dell'eventuale reddito, nonché nell'accertamento della utilizzazione in atto.

La seconda grande funzione-obiettivo, di carattere operativo e conseguente alla prima, potrebbe consistere:

- nella individuazione dei beni di cui si reputa necessaria la continuazione della gestione pubblica, con particolare riguardo a quella di fruizione collettiva (boschi, verde attrezzato, parchi naturali);
- nella individuazione dei beni da affidare in concessione, con canoni remunerativi, da un lato, ed adeguamento dei vecchi canoni, dall'altro;
- nel conferimento di una parte degli immobili ad un fondo di gestione immobiliare, possibilmente a capitale misto che, attraverso la collocazione sul mercato finanziario delle quote e/o la vendita progressiva di parte dei beni, procuri entrate al Tesoro;
- nel conferimento ad enti pubblici di immobili a fronte di trasferimenti monetari dovuti;
- nella ristrutturazione di beni di particolare interesse storico, artistico, culturale, con finanziamenti pubblici, ma coinvolgendo anche sia il mondo della finanza in senso stretto (Istituti finanziari di maggiori dimensioni, fra cui, ad esempio, la Cassa Depositi e Prestiti, nonché le Casse di Risparmio), sia l'industria, sia le Fondazioni nazionali ed internazionali con finalità culturali;

— nella vendita di parte del patrimonio (dopo aver analizzato le concrete situazioni d'uso del singolo bene), scegliendo questa alternativa nei casi in cui si accerti la non economicità del possesso sia in termini di gestione diretta, sia in termini di affidamento in concessione ».

Poiché le proposte avanzate dalla Commissione sono, obiettivamente, chiare nella loro formulazione ed esaurienti nel loro contenuto non si ritiene opportuno, in questa sede, procedere a commenti e precisazioni.

2) PARTE II

2.1 *Possibili sviluppi delle proposte della Commissione*

Le proposte della Commissione Cassese sono state accolte con notevole e favorevole interesse sia nel mondo della Pubblica Amministrazione, sia in quello politico, tant'è che alcuni esponenti dei partiti della maggioranza di Governo hanno promosso iniziative concrete per apprestare gli strumenti idonei a realizzare le proposte medesime.

Invero, nella Legge Finanziaria n. 67 dell'11/3/1988, all'art. 26, comma terzo, lettera b) è previsto uno stanziamento di fondi per l'attuazione di quanto proposto dalla Commissione, considerato come uno dei progetti pilota finanziati al recupero della produttività nella Pubblica Amministrazione, statuiti dall'art. 13 del D.P.R. 1/2/86 n. 13.

Di recente, ed esattamente in data 30 maggio 1988, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 3 della Legge Finanziaria n. 67 del 1988, ha presentato alle Camere, ai fini della sua approvazione, il documento di programmazione economica finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1989-1991.

Nell'allegato f) di detto documento dal titolo « Cessione di beni di proprietà dello Stato e degli Enti Pubblici e destinazione delle risorse a copertura degli investimenti in opere pubbliche », si legge testualmente:

« Il progetto da perseguire ... è quello della cessione dei beni dello Stato, dei Comuni e degli Enti Pubblici che non corrispondano ad alcun fine pubblico allo scopo di finanziare investimenti in opere pubbliche evitando o riducendo il ricorso all'indebitamento da parte dello Stato ».

Ed ancora:

« La cessione ... potrà essere realizzata sia con la vendita diretta, sia mediante il conferimento a fondi immobiliari e/o società immobiliari aventi lo scopo di investire in immobili provenienti da patrimonio pubblico, a cui potrebbero partecipare anche gli enti proprietari dei beni ».

« Il processo di smobilizzo non potrà non avvenire gradualmente ed in forme articolate e dovrà consentire di reperire, nell'arco di tre-cinque anni, complessivi 15.000 miliardi (stima cautelativa), che verranno fatti affluire al Bilancio dello Stato a copertura delle spese di investimento ».

Ciò premesso, si precisa come, attualmente, si stia lavorando ad una articolata ipotesi, riconducibile al seguente schema:

a) scelta di 10 grandi aree urbane;

- b) costituzione, per ciascuna area urbana, di un apposito « Gruppo di lavoro », sotto la direzione del competente Ufficio Tecnico Erariale, che avrà il compito di individuare, localizzare ed elencare ogni singolo bene immobile appartenente agli enti del Settore pubblico, provvedendo alla stima del valore e dell'eventuale reddito, nonché all'accertamento dell'utilizzazione in atto;
- c) costituzione di un « Organismo di coordinamento centrale » dell'attività di indagine dei gruppi periferici (probabilmente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che, fra gli altri, avrà il compito di determinare quelle « funzioni-obiettivo » di carattere operativo proposte dalla Commissione consistenti, come dianzi precisato, nell'individuazione e nelle soluzioni operative afferenti:
 - beni di cui si reputa necessaria la continuazione della gestione pubblica;
 - beni da affidare in concessione;
 - beni da conferire in un fondo di gestione immobiliare;
 - beni da conferire ad enti pubblici a fronte di trasferimenti monetari;
 - beni da interessare a ristrutturazioni;
 - beni oggetto di vendita;
- d) costituzione di un « Ente per la gestione degli immobili del settore pubblico » che sarà finanziato in parte con il ricavato delle alienazioni di beni immobili e (come ulteriore ipotesi immaginata) in parte con il patrimonio mobiliare delle Partecipazioni Statali. Questo fondo dovrebbe essere utilizzato al fine di provvedere alle ristrutturazioni e/o riconversioni dei beni immobili esistenti, per i quali si riterrà necessario intervenire;
- e) costituzione di un « Consorzio di imprese » del settore delle costruzioni e degli interventi sul territorio, che dovrà fornire il necessario apporto professionale nell'ambito della programmazione tecnica degli interventi.

Obiettivo principale di questo disegno politico è quello di realizzare un programma di ottimizzazione dell'uso del patrimonio immobiliare pubblico, attingendo le occorrenti risorse finanziarie prevalentemente all'interno del sistema stesso — con la vendita progressiva dei beni ritenuti non necessari — senza ripercussioni negative sui bilanci pubblici.

È importante rimarcare come i problemi che si dovranno affrontare in merito al ventaglio di ipotesi sopra riportate non potranno prescindere dal contesto del regime giuridico dei singoli beni. Va ricordato, a tale proposito, che l'ordinamento giuridico prevede due grandi tipologie di beni:

- 1) demanio pubblico (artt. 822-825 del Codice civile);

2) patrimonio (artt. 826 e seguenti del Codice civile) a sua volta suddiviso in:

2.1 patrimonio disponibile;

2.2 patrimonio indisponibile.

Queste classificazioni rivestono grande importanza in quanto sono suscettibili di esprimere « a priori » i dissimili gradi di rigidità collegati alle diverse destinazioni d'uso ipotizzabili per i beni pubblici, ivi compresa la vendita.

Di poi, è opportuno evidenziare che per realizzare un programma operativo finalizzato alla razionalizzazione dell'uso e al recupero della produttività del patrimonio immobiliare pubblico è indispensabile, come accennato in premessa, disporre di un ampio ventaglio di approfondite conoscenze plurisettoriali di carattere sociale, politico, finanziario, economico, estimativo, urbanistico e l'elenco potrebbe continuare.

Ciò premesso, e poiché le conoscenze dell'estensore della presente relazione si limitano all'area finanziaria-economico-estimativa del settore immobiliare, nelle seguenti pagine verranno indicate alcune ipotesi relative ai precedenti sei punti della funzione-obiettivo di carattere operativo, circoscritte specificatamente all'area sopra indicata.

Il ventaglio delle ipotesi di seguito esposte, come accennato in premessa, deve ritenersi un insieme di note e suggerimenti esemplificativi, di una definita area, relativa ad una ben più vasta e complessa problematica plurisettoriale che, in un prossimo futuro, potrà interessare la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

2.1.1 Beni di cui si reputa necessaria la continuazione della gestione pubblica

Questa funzione obiettivo dovrà, necessariamente, essere la prima in ordine temporale, perché la discriminazione tra beni che dovranno permanere, o non, nell'orbita della gestione pubblica, condizionerà, ovviamente, le modalità applicative di alcune delle rimanenti soluzioni operative proposte nelle seguenti pagine.

È opportuno evidenziare che questa prima indagine operativa non si identifica in una semplice discriminazione di beni « strumentali » e « non » o di beni a « gestione pubblica » e « non », ma implica problematiche di natura economico-estimativa articolate o su giudizi di convenienza espressi in un'ottica esclusivamente immobiliare o su analisi costi e benefici coinvolgenti aspetti anche extraimmobiliari, in considerazione del fatto che trattasi di beni correlati a servizi e funzioni pubbliche.

Scendendo dal generale al particolare si precisa che se la scelta discriminatrice si incentra in un giudizio di convenienza, si dovrà elaborare una valutazione al fine di scegliere la combinazione « entrate-uscite » che massimizza la differenza degli elementi economici correlata alle alternative soluzioni ipotizzate, ad esempio: permanenza della localizzazione o nuova localizzazione di una struttura operativa della pubblica amministrazione, espressa in termini di Tasso di Rendimento Interno (TRI) o

di Valore Aggiunto Netto (VAN) o di Risultato Economico Capitalizzato (REC) o di altro adeguato indicatore. Nel caso esaminato, è indispensabile prestare particolare attenzione alla figura dell'ente che si ipotizza potrebbe essere interessato alla soluzione alternativa.

Specificatamente, e sempre ipotizzando l'esempio di una alternativa localizzazione, se l'ente opera come un normale imprenditore immobiliare, sul versante delle uscite si devono computare esclusivamente le quote parti degli ordinari oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; di contro se l'ente sostiene di fatto i costi di idoneizzazione delle zone di nuova localizzazione e delle relative attrezzature secondarie (ad esempio Comune o Stato che finanzia le opere in sostituzione del Comune) è proprio la totalità di tali oneri che vanno computati tra i costi.

Le due accennate ipotesi possono, invero, influenzare, in maniera rilevante, le risultanze del giudizio di convenienza.

Se la scelta discriminatrice si incentra in una analisi costi e benefici, e cioè si esamina la soluzione alternativa ipotizzata in un'ottica non limitata agli aspetti immobiliari, ma estesa al rendimento complessivo dell'intervento, è doveroso evidenziare come sussistano notevoli difficoltà valutative sia nel versante delle entrate che su quello delle uscite.

In generale è noto che quando si deve procedere alla valutazione del rendimento interno o della produttività di una struttura operativa della pubblica amministrazione occorre considerare che i vantaggi/ricavi di tale struttura è, di norma, difficilmente quantizzabile, poiché fornisce solo in minima parte entrate espresse od esprimibili a livello monetario.

In particolare, sempre ipotizzando l'esempio di una alternativa localizzazione, sarebbe opportuno operare per scenari futuri e possibili.

Nel caso, gli aspetti, che molto probabilmente dovranno essere presi in considerazione, sono sostanzialmente quattro, o forse cinque: gli effetti sulla riqualificazione delle aree (vecchia e nuova localizzazione), gli effetti sul traffico (pendolarità e traffico indotto), gli effetti sull'ambiente (congestione e inquinamenti), gli effetti sull'efficienza della attività burocratica-amministrativa e, forse, gli effetti sulle finanze pubbliche.

Qualora poi l'alternativa localizzazione non sarà un episodio isolato, ma generalizzato, maggiormente difficoltosa risulterà la quantizzazione degli effetti prevedibili in termini di analisi costi-benefici; invero prezzi ombra e costi opportunità non saranno facili da calcolare e, quanto meno, lasceranno margini di opinabilità che ridurranno il livello di attendibilità della valutazione.

Vi è ancora da rilevare che mentre il sistema dei vantaggi e degli svantaggi interni associabili alla attività della pubblica amministrazione si può ritenere prevedibile, sia pure con un buon margine di incertezza, di contro le esternalità, e segnatamente quelle associabili ai consumatori sono, comunque, difficili da controllare. Occorre infatti considerare che è pressoché sconosciuto il sistema di interrelazioni economiche e sociali che si viene a creare intorno ad una importante struttura della pubblica amministrazione sia in termini di attività indotte (compreso il sommerso) che di redditi coinvolti in queste attività; ed inoltre vi è da considerare come domanda ed offerta indotta in molti casi della attività pubblico-

amministrativa siano fortemente dipendenti dalla prossimità e quindi lo spostamento del generatore avrà spesso drastici effetti sul contermino sistema terziario, anche se si dovrà scontare un buon margine di vischiosità.

Altri elementi di difficile misurazione risulteranno i vantaggi e gli svantaggi dei fruitori della struttura pubblica, conseguenti a variazioni nell'efficienza burocratico-amministrativa, perché, oltre al rilevato problema della valutazione della produttività della pubblica amministrazione, esiste anche quello della corretta imputazione degli accennati vantaggi/svantaggi.

Infine si dovrebbero altresì considerare gli effetti che l'ipotizzata alternativa soluzione determinerà sul valore di mercato dei beni immobiliari delle zone interessate alle proposte soluzioni.

Un'ultima annotazione riguarda il fatto se si debba tener conto o meno dei vantaggi che le soluzioni ipotizzate possono determinare nei confronti della finanza pubblica e qui, ovviamente, il problema assume tanta maggior rilevanza quanto più numerose e contemporanee risulteranno le possibili soluzioni di alternative localizzazioni di strutture operative della pubblica amministrazione.

Da quanto precede appare evidente che, il giudizio di convenienza economica, nella fattispecie, non potrà configurarsi come una soluzione esaustiva alle problematiche economiche estimative che si devono risolvere, mentre più completa ed esauriente risulterebbe, di contro, una valutazione incentrata sull'analisi costi-benefici. Questa però, data la complessità del caso, si presenterà, per quanto detto, di non facile soluzione e richiederà l'impiego di tecniche complesse e sofisticate per controllare un grande numero di variabili e per ridurre i margini di incertezza e di errore a livelli accettabili, ma, soprattutto, nella fattispecie, sarà necessario proporre nuovi modelli di analisi molto articolati e in buona parte diversi da quelli desumibili dalla corrente letteratura.

In chiusura dell'argomento trattato è importante rilevare come il Ministro delle Aree Urbane, di concerto con l'Amministrazione Comunale di Roma, abbia, di recente, avviato lo studio relativo ad ipotesi di localizzazione nel settore urbano orientale della Capitale (tra Pietralata e Centocelle) della attività dei ministeri e della pubblica amministrazione in generale.

Per esattezza il Ministro delle Aree Urbane, con proprio decreto del 28/2/1988, ha nominato una rosa di esperti nelle persone di Cassese, Mazzella, Portoghesi, Balzoni, Picciotto e Maesch, che, unitamente a tecnici della Amministrazione Comunale, dovrà elaborare lo studio nell'ambito dello S.D.O. (Sistema direzionale orientale), studio i cui contenuti, in diversi punti, risultano coincidenti con la funzione obiettivo oggetto del presente paragrafo.

Queste analoghe finalità tra gli studi dello S.D.O. e della Commissione Cassese, non devono intendersi come attività antitetiche di due distinti gruppi di ricerca, ma anzi come azioni di studio tra loro complementari, che possono sviluppare valide sinergie in quanto, di fatto, tendenti alla risoluzione del medesimo problema per la città di Roma.

2.1.2 Beni da affidare in concessione

L'estensore della presente relazione non ha conoscenze approfondite in merito a questo importante problema relativo al patrimonio immobiliare pubblico, perché non ha mai avuto occasione di esaminare a fondo le complesse problematiche del caso, anche se queste, invero, hanno non trascurabili implicazioni di natura economico-estimativa.

Ciò puntualizzato, in questa sede verranno solo evidenziate alcune notazioni di carattere prettamente generale.

La prima è di critica all'orientamento costantemente seguito in questi ultimi quarant'anni dalle disposizioni legislative relative all'adeguamento dei canoni demaniali.

In realtà il complesso problema trattato non sembra obiettivamente risolvibile in base ai criteri stabiliti dai vari disposti legislativi in materia.

Invero, successivamente al R. Decreto Legge 25 Maggio 1924 n. 456, che statuiva la revisione di tutti i canoni di affitto e concessione relativi ai beni e diritti immobiliari di demanio pubblico e patrimoniale, vennero emesse diverse disposizioni legislative che concordemente stabilivano per l'adeguamento delle misure dei canoni demaniali semplici e successivi aumenti dei pregressi importi. Per esattezza:

- il D.L.C.P.S. 7/1/47 n. 24 all'art. 1 statuiva la decuplicazione dei canoni antecedenti all'1/1/1942;
- la L. 21/1/49 n. 8 all'art. 1 decretava la quadruplicazione dei canoni risultanti dalla applicazione del precitato D.L.C.P.S. 24/47;
- la legge 21/1/61 n. 1501 all'art. 1 imponeva la duplicazione dei canoni così come fissati dalla riportata L. n. 8 del 1949;
- il D.L. 2/10/81 n. 546, convertito con modificazioni nella L. 1/12/81 n. 692, all'art. 9 statuiva aumenti variabili, in funzione del tempo, con un massimo di otto volte per contratti stipulati antecedentemente all'1/2/1962 ed un minimo della metà per contratti perfezionati dall'1/1/79 al 31/1/80.

Queste norme riguardavano e riguardano le seguenti categorie di beni demaniali: spiagge lacuali, superfici e pertinenze di laghi, opere e terreni appartenenti al demanio pubblico militare, tratturi e trazzere, corsi d'acqua pubblici per le utilizzazioni delle pertinenze idrauliche, per le concessioni di pesca ed acquicoltura e per le altre concessioni, licenze ed autorizzazioni, pertinenze dei canali demaniali e di antico demanio, dei navigli e canali navigabili, pertinenza di bonifica, riserve demaniali di pesca e di caccia, terreni di demanio pubblico archeologico e manufatti sugli stessi realizzati, beni demaniali marittimi.

È appena il caso di accennare che l'adeguamento dei canoni conseguito con il criterio dei moltiplicatori porta necessariamente a notevoli sperequazioni perché la suscettività di reddito dei beni sopraelencati, di così dissimili tipologie, varia notevolmente in funzione di molteplici aspetti e non può certo rimanere costante per diversi decenni.

La seconda notazione è pure di critica e riguarda i criteri che generalmente, e di fatto, vengono seguiti per la determinazione dei canoni di nuove o di rinnovate concessioni. I due ultimi citati disposti legislativi in materia, e cioè la L. n. 1501/1961 e la L. n. 692/1981, non indicano norme in merito, ma si limitano a fissare, esclusivamente, canoni minimi per un definito ventaglio di categorie di beni. Fa solo eccezione quanto statuito dall'ultimo comma dell'art. 2 della L. 1501/1961 che recita testualmente:

« I canoni relativi alle concessioni di suoli di demanio pubblico marittimo destinati o comunque utilizzati per costruzioni di durata superiore ad un anno e quelli per la utilizzazione di spiagge e di arenili concessi a ville private, alberghi e pensioni sono stabiliti, di volta in volta, con provvedimento del Ministero della marina mercantile di concerto con il Ministero delle finanze ». A prescindere che il citato comma non indica alcun criterio di determinazione del canone, è opportuno puntualizzare che la norma riportata è risultata, di fatto, di impossibile applicazione⁵.

A conclusione di quanto precisato nelle precedenti pagine, emerge chiaramente che, di fatto, i canoni di nuove o rinnovate concessioni venivano - ante 1981 - e vengono determinate - a tutt'oggi - non in base ad obiettivi criteri economico-estimativi, ma con riferimento a generici parametri economici unitari prefissati e quindi, praticamente, in modo automatico.

Ciò ha portato, come logica conseguenza, che nel Bilancio dello Stato le entrate relative ai canoni demaniali risultano ammontare ad entità annue quanto mai esigue. Invero sommando gli importi dei 28 capitoli di Bilancio relativi appunto alle entrate da canoni demaniali, si perviene, per l'ultimo quadriennio, ai seguenti dati:

- 1985 consuntivo: L. 391,792 MD
- 1986 consuntivo: L. 354,477 MD
- 1987 previsioni: L. 350,778 MD
- 1988 previsioni: L. 383,835 MD

(Emblematici sono gli importi indicati nel capitolo n. 2615 relativo a « Proventi delle concessioni di spiagge marittime e pertinenze marine » che assommano, come previsioni, per le annate 1987 e 1988 rispettivamente a L. 42 MD e L. 46,2 MD).

Da precisare, ovviamente, che gli importi sopra indicati sono al netto delle imposte regionali sulle concessioni statali dei beni del Demanio e del Patrimonio disponibile, di cui all'art. 2 della legge 16/5/1970 n. 281, imposte comunque di non rilevante importanza.

Ad onor del vero, è doveroso precisare che in varie legislature sono state presentate alcune proposte di legge le quali tendevano a modulare la determinazione dei canoni in questione secondo corretti criteri econo-

⁵ Cfr. N. GRECO, B. MURRONI, *Demanio Marittimo zone costiere. Assetto del territorio*, Il Mulino 1980, pagg. 252, 253.

mico-estimativi e, facendo rilevare che gli elementi definitori dell'ammontare del canone erano costituiti dallo scopo della concessione e dalla utilità, suggerivano di assumere come criterio valutativo quello del « valore del bene » demaniale da concedere in uso. Tali proposte di legge, invero, sono rimaste lettera morta.

Una ulteriore notazione fa riferimento ad una conosciuta, ma non recente, proposta efficientistica che, per esattezza era relativa solo ai beni del demanio marittimo, ma che da parte di molti esperti della materia qui trattata, è stata ritenuta obiettivamente estensibile a tutti quei beni immobili del settore pubblico aventi funzioni produttive, interessati e da interessare a concessione. Si allude alla proposta formulata nel 1965 dalla Commissione incaricata per lo studio dei problemi dell'utilizzo del demanio marittimo, Commissione istituita dall'allora Ministro della Marina Mercantile Spagnolli, presieduta dal Prof. Feliciano Benvenuti e di cui facevano parte consiglieri ed avvocati dello Stato ed anche funzionari della Amministrazione Pubblica.

Detta Commissione, esperite realistiche ed obiettive analisi del complesso problema, ha avanzato una proposta, che aveva lo scopo di giungere alla ristrutturazione evolutiva in forma gestionale dei vari settori facenti capo all'Amministrazione Marittima. Tale proposta, che poneva come elemento discriminante tra i beni da interessare o meno alla accennata ristrutturazione la funzione produttiva, prevedeva di affidare la gestione del demanio in questione, ad una azienda in grado di agire con criteri economici e pratici, fermo restando, peraltro, la componente garantistica e protettiva della disciplina generale dei beni del Demanio Marittimo⁶.

Da rimarcare che secondo gli esperti del settore, a tutt'oggi, la proposta della Commissione Benvenuti risulta pienamente valida e praticabile e, ripetiamo, estensibile a tutti i beni del Settore Pubblico, aventi funzioni produttive, interessati e da interessare a concessione.

L'ultima notazione che si desidera evidenziare è di carattere prettamente economico estimativo, dando, per altro, come risolto un pregiudizievole problema, comune, in verità, a molte parti del patrimonio immobiliare pubblico, e cioè quello dell'accertamento della esatta consistenza dei beni oggetto di concessione.

Per esattezza, riprendendo il concetto del « valore del bene » su cui si incentravano le precitate proposte di legge, è opportuno ad esso aggiungere una importante precisazione. È esatto affermare come un corretto criterio valutativo per la determinazione di giusti canoni di concessione debba fare stretto riferimento, appunto, al « valore dei beni » da concedere in uso, ma tale criterio va completato in quanto, nella fattispecie, lo scopo della stima non è tanto quello della determinazione del valore di mercato di un bene, quanto quello di accertare la sua attuale o potenziale suscettività a fornire un canone correlato all'uso cui il bene

⁶ Cfr. F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, Rivista del diritto della Navigazione - Anno XXXI, n. 3-4, Giuffrè, Milano 1965, pagg. 154-163.

medesimo è o sarà destinato, anche in conseguenza di più o meno rilevanti interventi di trasformazione realizzati, od eventualmente da realizzarsi, da parte del concessionario.

In altri termini si desidera annotare che una volta accertato il valore di mercato del bene demaniale da concedere in uso è necessario, con i diversi procedimenti indicati dalla dottrina estimativa – e non in base a calcoli automatici – procedere all'accertamento della sua equa redditività al fine di individuare un giusto canone di concessione.

Poiché i beni di cui si parla risultano appartenere ad un assai ampio e variegato ventaglio di categorie, consegue che detti beni si presentano sul mercato con suscettività di reddito molto dissimili, variabili non solo in funzione della loro natura e tipologia, ma anche in relazione alle loro precipue caratteristiche estrinseche ed intrinseche e di questi elementi – oltre che dello specifico valore di mercato – bisognerà tenere debitamente conto nella determinazione dei giusti canoni di concessione.

2.1.3 Beni da conferire in un fondo di gestione immobiliare

La proposta della Commissione di conferire beni del patrimonio del settore pubblico in fondi di gestione immobiliare è quanto mai valida ed attuale.

In questa sede non si ritiene opportuno soffermarsi in dettaglio su questo strumento di finanza che interessa il settore dei beni immobili, solo si evidenziano alcune indicazioni che possono consentire sufficienti approfondimenti sugli aspetti fondamentali della disciplina dei fondi in questione.

Durante la passata IX legislatura fu presentato al Senato in data 18/11/1983, il disegno di legge n. 318 A (primo proponente Berlanda), interessato il 5/3/1985 a modifiche da parte della 6^a Commissione Permanente Finanze e Tesoro. Successivamente il 25/2/1986 fu presentato alla Camera il disegno di legge n. 27/3 da parte di un Comitato ristretto della Commissione Finanza e Giustizia e, infine, in data 8/10/1986 l'allora Ministro del Tesoro, On. Goria, presentava propri emendamenti al precitato disegno di legge n. 2.713.

Durante le annate trascorse furono date alle stampe diverse pubblicazioni e tenuti importanti convegni⁷.

⁷ B. BIANCHI - R. MARCELLI - V. MEZZACAPO, *Recenti fenomeni di intermediazione finanziaria con emissione di titoli atipici: forme, dimensioni e disciplina*, in Contributi alla ricerca economica, Banca D'Italia n. 14, ottobre 1982; P. G. JALFER - P. CASELLA, *I Fondi Comuni di investimento*, Quaderno di Giurisprudenza Commerciale n. 57, Giuffrè, 1984, pag. 444 e seguenti; SENATO DELLA REPUBBLICA, 6^a Commissione Permanente Finanze e Tesoro, DDL 332, Fascicolo di documentazione; SENATO DELLA REPUBBLICA, 6^a Commissione Permanente Finanze e Tesoro, Indagine Conoscitiva, *I fondi di investimento immobiliare e i certificati immobiliari*, 2 voll., Roma 1984; Atti Convegno, *Fonti di investimento immobiliare: esperienze estere e*

Anche l'Osservatorio sul Mercato Immobiliare della Nomisma, del cui staff di ricerca lo scrivente fa parte, si è attivamente interessato al problema dei fondi di investimento immobiliare⁸.

In sintesi, facendo riferimento a quanto sopra indicato e precisando che i più qualificati esperti in materia risultano concordi nel considerare il « closed-end investment trusts » la più valida struttura – e sorvolando, per non appesantire il testo, su recentissime proposte alternative che, sostanzialmente, prevedono di gestire i fondi immobiliari attraverso quelle forme societarie già previste per i fondi mobiliari – si puntualizzano di seguito gli orientamenti prevalenti in merito agli aspetti distintivi che dovrebbero caratterizzare i fondi comuni di investimento immobiliare in Italia:

- Società di Gestione costituite in forma di S.p.A. (autorizzate dal Ministero del Tesoro sentita la Banca d'Italia);
- Separazione del Patrimonio Sociale dal Patrimonio del fondo;
- Investimento del risparmio raccolto in beni immobili con precise diversificazioni tipologiche al fine di assicurare opportune garanzie ai sottoscrittori;
- Predeterminazione dei diritti dei risparmiatori con esclusione del diritto di rimborso delle quote (fondo chiuso);
- Assicurazione ai risparmiatori di un mercato ufficiale di negoziazione dei certificati con ammissione dei medesimi alla quotazione di borsa;
- Rigorosi controlli anche in funzione dell'accertamento della congruità delle valutazioni del patrimonio del fondo.

A questi punti nodali dello strumento di finanza di cui si discute è opportuno, riallacciandosi alla proposta in merito formulata dalla Commissione Cassese, aggiungere alcune importanti precisazioni.

Poiché i beni che nella fattispecie potrebbero essere immessi nella Società di Gestione dovrebbero essere immobili del patrimonio del settore pubblico – e non solo dello Stato ma anche delle Regioni, delle Province, dei Comuni ecc.⁹ – consegue che le Società di Gestione medesime dovrebbero avere, comunque, partecipazioni di maggioranza tenute da Enti Finanziari Statali o Parastatali.

prospettive italiane, Giornata di studio Arel-Cariplo, Milano 9 aprile 1984; Atti Convegno Newfin, *Le società di investimento immobiliare*, Milano, 4 novembre 1986 (dattiloscritto); CASSA DI RISPARMIO DI TORINO, *I fondi comuni immobiliari*, serie quaderni, n. 1, Torino 1987.

⁸ Nomisma - Osservatorio sul Mercato Immobiliare, *Le prospettive di disciplina dei fondi di investimento immobiliare in Italia: un commento*, dattiloscritto, Bologna marzo 1987.

⁹ Che gli Enti Locali potessero essere interessati ai fondi in questione, non come venditori di immobili, ma come partecipanti di maggioranza nelle società di investimenti immobiliari è previsto dal 3° comma dell'art. 1 del citato Disegno di Legge n. 2713 presentato alla Camera in data 25-2-1986.

Si è accennato ad Enti finanziari e non genericamente ad Enti Statali, poiché le Società di Gestione dovrebbero ovviamente disporre, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, di strutture sufficienti ed idonee alla collocazione delle quote dei fondi sul mercato mobiliare.

Tutto ciò premesso in linea generale, si passa ora ad esaminare, in particolare, le varie problematiche di natura economica-estimativa afferenti gli specifici fondi di investimento in questione.

Grande rilevanza hanno, nel caso, gli aspetti distintivi di quei beni che dovrebbero essere acquisiti dalla società di gestione dei fondi immobiliari. Gli aspetti di preminente importanza sono: la redditività degli immobili e la loro suscettività a futuri incrementi di valore.

I ricavi correnti saranno, infatti, un elemento indispensabile per la copertura delle spese della gestione immobiliare dell'ente e per la remunerazione del capitale; gli incrementi di valore concorreranno anch'essi, poi, alla remunerazione del capitale sotto forma di periodica rivalutazione dei cespiti.

Altri aspetti di rilevante importanza sono le utilizzazioni dei beni e la loro tipologia.

In merito alle utilizzazioni si deve evidenziare come gli immobili del settore pubblico, di possibile cessione ad un fondo, possono essere o beni strumentali per l'amministrazione pubblica - e cioè beni che l'Amministrazione deve, comunque, disporre per le proprie finalità istituzionali - ed in tale caso l'amministrazione medesima deve continuare a mantenerli in uso, o beni non strumentali, ed in questo caso l'ente di gestione una volta acquisiti i beni medesimi è libero di locarli a terzi.

La cessione ai fondi di un bene strumentale comporterà un beneficio per l'amministrazione pubblica pari alla differenza tra i costi che avrebbe dovuto sostenere, ricorrendo al mercato finanziario, per poter disporre della somma netta realizzata e l'ammontare delle somme che dovrà corrispondere per l'uso del bene, risparmiando, inoltre, le spese di manutenzione (straordinaria), di assicurazione, di ammortamento e di amministrazione afferenti il bene ceduto.

Di contro, nel caso di cessione di un immobile non strumentale il beneficio è maggiore, poiché l'amministrazione potrà disporre dell'intero valore del bene alienato, risparmiando, ovviamente, anche in questo caso, le predette spese di gestione immobiliare.

In merito alla tipologia degli immobili del settore pubblico è opportuno precisare come questa interessi un ampio ventaglio di beni comprendente sia quelli contraddistinti da un normale grado di commerciabilità (ad esempio abitazioni, uffici, magazzini, parcheggi, ecc.) sia quelli di specifica individualità e, pertanto, di contenuta o nulla possibilità di collocamento sul mercato immobiliare nazionale (strutture autostradali, ferroviarie, aeroportuali, importanti impianti sportivi, ecc.).

Per questi beni immobili, di difficile e non possibile commercializzazione, si potrebbe ipotizzare la creazione di fondi immobiliari chiusi speciali - eventualmente per gruppi di beni analoghi -. Questi fondi speciali, dovrebbero emettere titoli assai simili ai « perpetual bonds », e precisamente certificati con rendimenti variabili in base a particolari in-

dici (pedaggi autostradali, canoni per particolari strutture, percentuali sugli incassi e sugli utili ecc.), naturalmente negoziabili in borsa, tali fondi presenterebbero, però, un particolare aspetto assimilabile alla « irredimibilità », nel senso che i beni dei fondi in questione verrebbero acquistati dalla Società di Gestione con l'obbligo della loro inalienabilità e con l'impegno, ovviamente, come detto, della corresponsione di rendimenti variabili ai sottoscrittori delle quote emesse.

Con riferimento a quanto dianzi precisato appare in tutta evidenza come la gestione di un fondo comune immobiliare abbia notevoli implicazioni di natura economico-estimativa.

Invero è sufficiente scorrere i citati disegni di legge, le relative modifiche e i vari emendamenti per rilevare come si parli e di criteri di valutazione del patrimonio, di cadenza quadrimestrale o semestrale nella valutazione del patrimonio sociale, ed, ancora, di criteri di valutazione in base a valori correnti o stabiliti, in linea generale, dalla Banca d'Italia, ed, infine, di giudizi di congruità del valore di ogni terreno o fabbricato che il consiglio di amministrazione intende acquisire o vendere per conto del fondo¹⁰.

Esaminando i problemi trattati sotto l'aspetto squisitamente estimativo si ritiene opportuno precisare che nelle valutazioni afferenti beni con ordinario grado di commercializzazione si dovrà determinare il loro più probabile valore di mercato, la loro reale redditività, nonché la loro suscettività a futuri incrementi di valore.

Di contro, più complessa risulterà la valutazione dei gruppi di immobili di difficile o non possibile commercializzazione - fondi speciali - per i quali l'elemento estimativo di partenza dovrà risultare la reale redditività, mentre il loro valore non potrà identificarsi in un inesistente apprezzamento dei beni da parte del mercato od in un costo di ricostruzione, ma, piuttosto, in un capitale capace di fornire una serie di redditi attesi.

Si termina il presente paragrafo rilevando come l'Osservatorio Immobiliare della Nomisma, in base ad indagini esperite, sia a livello nazionale che con riferimento ai mercati esteri, abbia previsto per i fondi di investimento immobiliare in Italia una potenziale collocazione media annua di certificati pari a circa 5.000 miliardi¹¹.

2.1.4 Beni da conferire ad enti pubblici a fronte di trasferimenti monetari

Anche in merito alla ipotesi in oggetto molteplici risultano essere i suggerimenti indicativi che si possono formulare.

¹⁰ Cfr.: Disegno di legge 318/A del 18-9-83: art. 3, comma 2, art. 10 comma 1, comma 2 e comma 6; Testo 6 Commissione Finanze e Tesoro del 5-3-85, art. 10 comma 1, comma 2, comma 6; Disegno di legge 2713 del 25-2-86 ed emendamento Ministro Gorla dell'8-10-86 art. 7 comma 2, comma 3 e comma 5.

¹¹ Atti del Workshop di studio, sui Fondi di Investimento Immobiliare, tenutosi dal Nomisma il 2 febbraio 1987.

Per non appesantire la presente relazione si espongono solo tre distinte ipotesi.

La prima riguarda i trasferimenti di derivazione statale a valere sul « Fondo Investimenti », come contributo sulle rate di ammortamento degli Enti locali.

Nel 1988 gli Enti locali (Comuni e Province) riceveranno dallo Stato - al netto degli stanziamenti previsti da numerose leggi speciali « di settore » che vengono, per la quasi totalità, gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti - le seguenti somme:

- 18.437 mld. di trasferimenti correnti a valere sul « Fondo Ordinario »;
- 3.370 mld. di trasferimenti statali a valere sul « Fondo Perequativo »;
- 1.177 mld. di ulteriore assegnazione per incremento dei due fondi precedenti;
- 1.100 mld. di trasferimenti statali a valere sul « Fondo per gli Investimenti », sopraccennato, per contributi rate di ammortamento mutui contratti nel 1987.

Complessivamente, quindi, nel 1988 gli Enti locali percepiranno, sotto forma di trasferimenti di derivazione statale, 24.084 mld.

Indicato il quadro d'insieme dei trasferimenti statali e tenuto conto della loro diversa natura e destinazione - e precisamente come i primi siano diretti a finanziare le spese correnti degli Enti locali, i secondi a perseguire obiettivi di perequazione territoriale ed i terzi, infine, ad alleggerire il peso, per gli Enti, del costo dell'indebitamento - si potrebbe ipotizzare il collegamento tra l'eventuale reddito dei beni immobili trasferiti dallo Stato ed il finanziamento dei contributi sulle rate di ammortamento mutui, finanziamento che, come dianzi rilevato, grava sul bilancio statale nel 1988 per un importo pari a circa 1.100 miliardi.

In merito all'ammontare dello specifico trasferimento di cui si discute vi è da precisare che per l'immediato futuro non è prevedibile una contrazione dell'importo annuo dianzi indicato ed, inoltre, poiché ogni anno la quota che lo Stato deve trasferire ammonta alla somma corrente più il consolidato dei contributi che lo Stato ha erogato negli anni precedenti, consegue che, da una sommaria stima, oggi l'ammontare complessivo dei trasferimenti in questione risulta di circa 9.000 miliardi e precisamente: 8.000 miliardi di consolidato dei contributi pregressi e 1.100 miliardi del contributo corrente.

L'indicata somma complessiva¹² crescerà progressivamente di anno in anno, giungendo nel 1990 a oltre 10.000 miliardi.

È evidente che l'ipotizzato collegamento, « reddito dei beni immobili trasferiti → finanziamento complessivo delle rate di ammortamento mu-

¹² Tale somma non è inclusa negli importi sopra indicati in quanto rappresenta l'entità pari alla sommatoria delle « code dei limiti d'impegno ».

tui », risulterà solo parzialmente realizzabile¹³ e quindi, in una prima approssimazione prudentziale, si possono prevedere anno per anno conferimenti compensativi delle sole somme correnti pari a circa 1.100 miliardi annui.

Tale collegamento di minima, fra i possibili immaginabili, sembra trovare una obiettiva giustificazione nelle seguenti considerazioni:

- a) la entità relativamente contenuta del trasferimento da « surrogare » (1.100 mld. annui);
- b) il fatto che tale trasferimento costituisce una entità autonoma e circoscritta (non è, cioè, parte di trasferimenti complessivi più consistenti);
- c) la natura « immobiliare » sia della eventuale nuova forma di finanziamento che della spesa da finanziare, in quanto quest'ultima, costituita da rete di ammortamento di mutui, si riferisce appunto ad oneri di carattere immobiliare;
- d) gli effetti di « scongelamento », oltretutto di riduzione del fabbisogno finanziario, sul bilancio dello Stato. Occorre, infatti, tenere presente, a questo riguardo, che la pratica della erogazione di contributi statali sulle rate di ammortamento di cui sono debitori gli Enti Locali (che contabilmente si esprimono nella forma dei « limiti di impegno ») sta creando crescenti problemi sul versante della manovrabilità del bilancio dello Stato e più in generale dei bilanci pubblici.

La seconda ipotesi, relativa alla problematica in esame, espressa in termini estremamente sintetici, riguarda la possibilità di considerare il patrimonio immobiliare trasferito agli Enti Locali come oggetto di garanzie reali per la contrazione di nuovi mutui (analogamente a quanto avviene per le Aziende Municipalizzate: art. 46 D.P.R. 902/86). Potrebbe essere questa, in particolare, la via da seguire per favorire gli Enti Locali, specie quelli di più piccole dimensioni, che hanno già impegnato tutti i « cespiti delegabili » disponibili (entrate tributarie proprie), che costituiscono le garanzie necessarie per accedere al credito.

Con riferimento a queste due prime ipotesi vi è da tenere presente che quanto detto per gli Enti Locali può valere anche, con le qualificazioni e quantificazioni del caso, per le Regioni, essendo anche questi ultimi enti a finanza di derivazione statale.

A completamento di quanto precede è indispensabile accennare brevemente alla gestione dei beni che potrebbero essere ceduti dallo Stato agli Enti Locali.

Tale questione potrebbe fare capo o ad aziende speciali municipalizzate, o a società miste, anche nella forma di S.p.A. - in cui l'Ente

¹³ Infatti per garantire un reddito di 10.000 miliardi annui sarebbe necessario trasferire agli enti locali beni immobili per un valore complessivo di circa 300.000 miliardi, suscettibile, mediamente, di fornire un reddito annuo del 3%!!!

Locale mantiene la quota maggioritaria – con la partecipazione di imprese e di banche, singole o consorziate. Per questi aspetti, in particolare, occorrerebbe fare una indagine presso alcuni grandi Comuni che, per particolari servizi, stanno attualmente sperimentando, appunto, nuove forme di partecipazione.

La terza ed ultima ipotesi è afferente le indennità di espropriazione e nei procedimenti pregressi ed in quelli futuri, da attuarsi in base ad emanandi disposti legislativi.

L'ipotesi in esame si incentra sulla sostituzione – totale o parziale – di crediti liquidi esigibili con beni immobili di corrispondente valore, beni o di proprietà dello Stato che vengono trasferiti ad Enti locali o di proprietà degli Enti Locali medesimi che vengono ceduti in pagamento di indennità di espropriazione per pubblica utilità.

Espropri pendenti	
Ente	Superficie espropriata (migliaia di mq)
AREE METROPOLITANE	
Torino	7.019
Milano	10.374
Venezia	2.024
Genova	1.837
Bologna	1.315
Firenze	8.023
Roma	16.681
Napoli	4.689
Bari	4.582
Catania	7.895
Palermo	3.203
Totale comuni piccoli	54.575
Totale comuni medi	65.554
Totale comuni grandi	89.091
Anas	39.585
Fs	6.304
Totale province	56.750
Totale generale	380.294
Fonte: Cresme	

A tutti è noto come da otto anni (e precisamente dalla sentenza n. 5 del 30/1/1980 della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale per la espropriazione delle aree edificabili l'art. 16 comma 5, 6 e 7, della L. 22/10/1971 n. 865, modificato dall'art. 14 della L. 28/1/1977 n. 10), sussista un vuoto legislativo che, di fatto, ha congelato le definizioni del valore delle indennità di espropriazione relativamente alle aree urbane.

Il problema ha assunto grande rilevanza se si considera che gli espropri pendenti a livello nazionale interessano una complessiva superficie

di 380 milioni di mq., come è desumibile dal prospetto esposto nella pagina precedente.

La massima parte della sopraindicata superficie dovrà essere sottoposta a conguaglio in relazione alla modalità di determinazione delle indennità che verranno statuite dalle emanande disposizioni legislative.

A puro titolo indicativo, secondo stime di organismi qualificati, l'onere gravante sulle sole Amministrazioni Comunali per gli interventi espropriativi fino al dicembre 1983 è stato indicato in circa 6.000 miliardi; esperti del settore stimano, invece, con riferimento al 1987, l'onere gravante su tutti gli Enti Locali e su altri soggetti titolari del potere di espropriazione, sempre con riferimento ad espropriazioni pendenti di suoli urbani, in una somma dell'ordine di 10.000 miliardi, considerando anche l'onere degli interessi e dei danni rispettivamente per occupazione legittima ed illegittima.

In merito alle emanande disposizioni legislative in materia di espropriazione dei suoli urbani, vi è da rilevare che nella attuale X legislatura sono stati presentati 4 disegni di legge al Senato e ben 8 proposte di legge alla Camera, come è desumibile dal prospetto esposto alla pagina seguente.

In più il Ministro dei LL.PP., con proprio decreto del 22/1/1988, ha costituito presso la sua Direzione Generale del Coordinamento Territoriale una Commissione, composta da funzionari ed esperti, che, tra l'altro, ha il compito di avanzare proposte, modifiche ed emendamenti governativi ai citati disegni di legge sulla espropriazione dei suoli urbani, Commissione che dovrebbe ultimare i lavori entro il 22 luglio p.v.

Ciò premesso è importante puntualizzare che sia il disegno di legge A.S. n. 492 (Sen. Berlinguer) che la proposta di legge A.C. n. 1347 (On. Boselli) all'art. 22 comma 1 recitavano testualmente:

« in luogo dell'indennizzo possono essere assegnati in permuta aree ed immobili ».

Inoltre sia il disegno di legge A.S. n. 798, (Sen. Cutrera), che la proposta di legge A.C. n. 2290 (On. Ferrarini), ai quali attualmente vanno i favori dei più importanti partiti di governo, all'art. 12 - comma 7 - in merito al pagamento delle indennità di esproprio, precisano come lo Stato, le amministrazioni pubbliche, i Comuni e le Regioni possano offrire in permuta al proprietario espropriato in pagamento della indennità dovutagli aree o diritti volumetrici.

Ed ancora il comma 3 dell'art. 12 ed il comma 4 dell'art. 13, degli atti parlamentari A.S. 798 e A.C. 2290, specificano, rispettivamente per futuri e pregressi interventi espropriativi, come l'indennità venga aumentata del 20 per cento nel caso in cui il proprietario espropriato accetti in pagamento delle indennità l'offerta del Comune, o di altro soggetto titolare del potere di espropriazione, di cessione in proprietà di aree edificabili, o di diritti volumetrici di edificazione, o di unità immobiliari edificate.

Infine, il primo comma dell'art. 16 del disegno di legge Cutrera e della proposta di legge Ferrarini specificano come lo Stato debba concorrere « alle spese dei Comuni fino al limite del 50% delle indennità di

espropriazione limitatamente ai procedimenti avviati prima della entrata in vigore della presente legge ».

Da rilevare come la citata Commissione dei Lavori Pubblici nelle proprie proposte non abbia apportato nessuna modifica ai precitati commi degli art. 12, 13 e 16 del disegno di legge A.S. 798 Cutrera.

Da quanto esposto appare in tutta evidenza come la terza ipotesi su cui si discute risulti pienamente allineata con gli orientamenti contenuti nei più importanti disegni di legge oggi all'esame del Parlamento.

In questa sede è opportuno precisare come sia assai probabile che gli Enti Locali, date le loro non floride situazioni di bilancio, non abbiano, a breve o a medio termine, la possibilità di reperire la somma necessaria di loro competenza per far fronte al pagamento delle indennità pendenti e conseguentemente il pagamento di tale somma verrà a gravare, per la massima parte, sulla Amministrazione dello Stato.

Si termina il presente paragrafo con alcune precisazioni di carattere economico-estimativo.

Per i beni interessati nella prima ipotesi, e cioè da trasferire agli enti locali per il finanziamento parziale delle rate di ammortamento mutui, sarà necessario non solo accertarne il loro più probabile valore di mercato, ma anche la reale o potenziale suscettività di reddito, giacché, segnatamente su questo secondo elemento, si incentra la validità della proposta avanzata.

In merito ai beni interessati alla seconda ipotesi, e cioè a quelli da trasferire agli Enti Locali per la contrazione di nuovi mutui, si dovrà procedere a stime cauzionali, poiché trattasi di immobili che verranno dati i garanzia reale, appunto, per operazioni di mutuo.

Infine, in merito all'ultima ipotesi relativa ai beni da offrire in permuta - o totale o parziale - ai proprietari interessati ad espropri, sia pendenti che da regolamentare in base alle emanande norme legislative, è evidente come detti immobili dovranno essere stimati in base ad un valore di immediato realizzo, in quanto la proposta in esame ha il proprio fondamento nella sostituzione di un credito liquido, e quindi immediatamente esigibile, con un bene immobile di corrispondente istantaneo valore.

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI SULL'ESPROPRIAZIONE:

X LEGISLATURA

ATTI SENATO

- A.S. 492 - *Sen. Berlinguer (PCI)*
Norme per la gestione del territorio e l'edificabilità dei suoli e la determinazione delle indennità di espropriazione.
- A.S. 799 - *Sen. Cutrera (PSI)*
Nuove norme sul diritto di edificazione e sulle indennità di espropriazione.
- A.S. 823 - *Sen. Bausi (DC)*
Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità.

A.S. 831 - *Sen. Malagodi (PLI)*
Modifiche alla L. 22/10/71, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità.

ATTI CAMERA

A.C. 747 - *On. Lodigiani (PSI)*
Nuove norme per l'edificabilità dei suoli e modifiche alla L. 28/1/77, n. 10.

A.C. 1374 - *On. Boselli (PCI)*
Norme per la gestione del territorio e l'edificabilità dei suoli e la determinazione delle indennità di espropriazione.

A.C. 1731 - *On. Ferrarini (PSI)*
Norme in materia di espropriazione per la pubblica utilità.

A.C. 1923 - *On. Botta (DC)*
Norme in materia di espropriazione per la pubblica utilità.

A.C. 2272 - *On. Battistuzzi (PLI)*
Modifiche alla L. 22/10/1971, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità.

A.C. 2290 - *On. Ferrarini (PSI)*
Nuove norme sul diritto di edificazione e sulle indennità di espropriazione.

A.C. 2369 - *On. Milani (PSI)*
Nuove norme sul diritto di edificazione e sulle indennità di espropriazione.

A.C. 2372 - *On. Pacetti (PCI)*
Norme transitorie per la determinazione delle indennità di esproprio e per la concessione di mutui agli enti locali per gli espropri effettuati nel periodo 1980-1987.

2.1.5 Beni da interessare a ristrutturazioni ed interventi

La Commissione in merito all'argomento in oggetto aveva focalizzato la sua attenzione sui beni di particolare interesse storico, artistico e culturale.

Questi beni invero sono stati in questi ultimi tempi interessati a particolari studi ed indagini circa la loro titolarità, composizione, consistenza e distribuzione territoriale.

Si pensi al progetto dei « Giacimenti Culturali » del Ministro del Lavoro, al progetto multimediale « Memorabilia » promosso dal Ministro

dei Beni Culturali ed Ambientali d'intesa con il gruppo Iri-Italstat ed, infine, di recente, alle stesse risultanze cui è pervenuta la Commissione Cassese.

Da rimarcare, poi, che oggi si sta passando da una fase conoscitiva di studio e di proposte ad una fase operativa. È indubbio quindi che il patrimonio storico artistico è diventato un argomento di attualità, ma la proposta così come formulata nelle conclusioni della Commissione, vista in relazione a tutti i beni immobili del settore pubblico, allo scrivente sembra che affronti il complesso problema del riuso e della utilizzazione degli immobili in esame in modo parziale, nel senso che, pur dovendosi obiettivamente riconoscere l'elevatissimo interesse per un eventuale recupero di beni contraddistinti da valori storici, artistici e culturali, nell'ambito del vasto patrimonio immobiliare considerato sussistano, per altro, altri numerosi beni, certo di non così alto pregio, che, attualmente, risultano non utilizzati, o sotto utilizzati, e per i quali, con opportuni interventi, esiste una obiettiva e potenziale possibilità di recupero e di riuso per una loro più valida utilizzazione economica.

Ciò premesso, si è ritenuto opportuno « generalizzare » il problema in esame e parlare di « beni da interessare a ristrutturazioni ed interventi ».

È di tutta evidenza come le possibili scelte per recuperare, con una qualsiasi forma di impiego, i beni immobili (fabbricati ed aree) non utilizzati o sottoutilizzati del settore pubblico risultino quanto ma varie ed articolate; in considerazione di ciò si farà cenno, a mò d'esempio, ad un solo argomento, per altro di rilevante importanza nella bilancia dei pagamenti nazionali, e precisamente a quello del settore turistico.

La possibilità di utilizzare per attività turistiche i beni immobili facenti parte del patrimonio pubblico è evidentemente in funzione di una molteplicità di fattori dissimili, in una gamma di alternative tanto più ampia, quanto più si estende l'accezione del termine « attività turistica » verso tutte quelle forme di intervento che prevedono la prestazione di servizi di ospitalità ed accessori (catering, tempo libero, sport, ecc.), indipendentemente dalla motivazione del soggiorno.

Si possono, in primissima approssimazione, individuare due categorie di intervento, essendo chiaro che trattasi di una suddivisione teorica, introdotta per chiarezza espositiva, ma che nella realtà trova raramente riscontro a causa delle sempre presenti sovrapposizioni.

La prima categoria è attinente agli interventi prettamente turistici, che interessano un mercato che si muove per finalità di vacanza, di uso del tempo libero e cioè per motivi non di lavoro o professionali; in senso lato questa categoria può indicarsi come « turismo loisir ».

La seconda categoria concerne invece le iniziative che fanno riferimento al cosiddetto « movimento commerciale », relativo cioè a persone che si muovono e soggiornano al di fuori della località di residenza per motivi di lavoro in senso lato, ivi compresa quindi la formazione professionale e/o personale; questa categoria può indicarsi come « turismo affari ».

Un esempio classico di sovrapposizione è quello del turismo congressuale, che abbina le due motivazioni in misura pressoché paritetica.

La suddivisione accennata è tuttavia importante perché individua due motivazioni a « far turismo » essenzialmente diverse, con riflessi determinanti circa le potenzialità turistiche dei beni immobili – fabbricati ed aree – e quindi sui criteri da adottare per la discriminazione tra beni a vocazioni turistica e beni a vocazione non turistica.

Il criterio dovrà essere evidentemente omnicomprensivo, e quindi sarà possibile individuare una vocazione « turistica » in aree e/o manufatti che ad un primo e superficiale esame sembrerebbero non possederla.

Entrando nel merito delle possibilità di utilizzare beni pubblici non produttivi o scarsamente produttivi, e senza sviluppare una casistica che potrebbe essere infinita, si può, in linea generale, individuare, all'interno di ognuna delle categorie di cui sopra, due sotto-categorie di intervento: e precisamente quella della ricettività e quella delle infrastrutture; le sottocategorie a loro volta possono riguardare edifici esistenti oppure aree da utilizzare opportunamente.

Nel complesso sussiste poi una varietà di possibilità tanto più ampia ove si consideri la diversità delle singole situazioni, pur riconducibili ad una stessa categoria.

Senza aver quindi la pretesa di esplorare in maniera sistematica ed esaustiva la gamma completa delle opportunità, si forniscono, qui di seguito, alcune indicazioni sui possibili metodi di intervento per alcune tipologie.

Relativamente ai fabbricati è appena il caso di accennare come i possibili interventi di ristrutturazione, per un loro valido recupero a fini turistici, possano interessare una quanto mai ampia gamma di beni raggruppabili in tre distinte categorie e precisamente:

- fabbricati di carattere civile: castelli, palazzi, ville, regge, ospedali, carceri, fattorie, case coloniche ecc.;
- fabbricati di carattere religioso: conventi, monasteri, abbazie, eremi, certose, ecc.;
- fabbricati di carattere militare: caserme, accademie, forti, fortezze, rocche, fari, rifugi, torri, ecc.

A loro volta tutti i predetti fabbricati possono essere distinti in funzione della tipologia di destinazione, ed esattamente: in fabbricati ad uso ricettivo, quelli ad abitazione collettiva (ospedali, carceri, conventi, monasteri, eremi, certose, caserme, ed accademie) ed in fabbricati ad uso servizio di vario tipo quelli rimanenti.

È evidente come questi beni possano risultare ubicati in zone urbane, periurbane od extraurbane e, naturalmente, in zone di indubbia vocazione turistica.

Inoltre, i fabbricati sopraelencati possono essere di interesse storico, artistico e culturale o non presentare questi peculiari aspetti; ovviamente per i primi l'intervento di recupero, se risulterà attuabile, dovrà essere realizzato nel più totale rispetto e con la più completa salvaguardia dei valori storici, artistici e culturali.

Il riuso possibile dei fabbricati di cui si parla può essere molteplice, potendo variare da alberghi tradizionali nei centri urbani con mercato maturo, a residence sia in zona urbana che extraurbana; da villaggi vacanze a case per ferie nelle zone turistiche estive ed invernali; da unità turistiche residenziali¹⁴ ad alloggi agrituristici e l'elenco potrebbe continuare.

Da rimarcare che tutte le possibili tipologie ricettive dovrebbero essere rivolte ad uso turnario¹⁵, un uso cioè alla cui base, dal punto di vista economico ed amministrativo, esiste una forma contrattuale che produce un reddito corrente legato all'utilizzo dei beni da parte di una organizzazione di prestazione di servizi che svolge una funzione di tramite tra la proprietà immobiliare e l'utente finale: dal semplice affitto al management; dal franchising all'appalto o alla gestione diretta.

Anche in merito alle aree il discorso di una loro valida utilizzazione per fini turistici risulta quanto mai articolato.

Ad esempio, non si possono escludere interventi costruttivi di nuovi complessi ricettivi in importanti centri urbani su aree di edifici pubblici demoliti.

Molto più numerose, indubbiamente, risultano le possibilità di interventi, in aree peri od extraurbane, interventi che, a seconda dei casi, possono configurarsi di tipo sia ricettivo che infrastrutturale.

Relativamente al primo tipo di intervento, ad esempio, in aree più o meno vicine al mare o alla riva di un lago turisticamente interessante, od in zone demaniali alpine od appenniniche limitrofe a stazioni invernali, oltre ai tradizionali insediamenti alberghieri e villaggistici, sono possibili realizzazioni di case per ferie, residences ad uso turnario, campeggi e tutte le forme miste fra quelle elencate, in funzione della dimensione dei comprensori disponibili e delle caratteristiche del mercato di riferimento.

Più interessante, almeno sotto il profilo metodologico in ordine a finalità socio-economiche nella utilizzazione di aree di proprietà pubblica, risulta il secondo tipo di intervento relativo alle infrastrutture turistiche, intendendo con tale termine tutte le opere adatte ad una fruizione da parte del turista, che non siano pura ricettività o risorsa primaria: e quindi, a seconda delle localizzazioni del mercato di riferimento, si può spaziare dalle attrezzature commerciali ai parchi di divertimento, dalle attrezzature balneari (stabilimenti, piscine, acquascivoli...) a quelle sportive (campi da golf, da tennis, palestre all'aperto e al chiuso...), dagli impianti di risalita ai poli sportivi a supporto dell'agriturismo.

In questo caso la casistica è ancor più vasta e complessa di quella

¹⁴ Con tale termine si intendono unità immobiliari tipo miniappartamenti. Trattasi di mono o bilocali, dotati di un minimo di servizi centralizzati (portineria, reception, pulizia locali, cambio biancheria, attrezzature sportive, ecc.) con caratteristiche del tutto simili a diffuse ed analoghe iniziative straniere.

¹⁵ Con il termine «turnario» si intende un uso cadenzato su brevi o medi periodi da parte dell'utilizzatore finale.

attinente alla ricettività; nei beni in questione la redditività si produce nelle forme più diverse e si attesta su livelli altrettanto diversi, pur essendo possibili, in alcune di queste aree attrezzate, formule contrattuali similari a quelle dianzi accennate quali affitto, management, franchising, appalto, gestione diretta.

Ciò premesso si precisa che, a giudizio dello scrivente, il problema delle ristrutturazioni e degli interventi per fini turistici nei fabbricati e sulle aree del settore pubblico si focalizza in tre distinti elementi:

- i costi delle ristrutturazioni e della idoneizzazione dei beni;
- la potenziale redditività degli immobili resi produttivi dagli interventi;
- la realizzazione di una struttura extraimmobiliare.

In merito al costo del recupero e delle infrastrutture appare evidente come, in questa sede, non si possano fornire elementi neppure a livello indicativo, giacché detti costi risultano presentare un quanto mai ampio ventaglio di variabilità.

Invero relativamente agli interventi sui fabbricati i costi variano non solo in relazione alle caratteristiche originali degli immobili, ma anche in funzione del livello di finitura che si vuole conferire ai beni, il tutto condizionato dal fatto che i complessi oggetto d'interventi siano o meno immobili di interesse storico o/e artistico.

In merito poi alle aree, i costi per la loro idoneizzazione presentano un grado di variabilità ampissimo in funzione delle destinazioni che è economicamente opportuno conferire a tali immobili (piscine, campi da tennis, golf, palestre, impianti di risalita, aree sciabili ecc.).

Relativamente alla redditività sia delle varie tipologie ricettive che delle aree attrezzate è opportuna una distinzione tra i due tipi di beni.

Oggi in Italia le strutture ricettive tradizionali sono suscettibili di fornire redditi correnti che, a seconda dei casi, possono variare da un minimo del 6% lordo sul totale dell'investimento (come per i grandi villaggi-vacanze gestiti con la formula Club) ad un massimo del 25% lordo¹⁶ sul totale dell'investimento (come per i grandi alberghi commerciali realizzati in mercati maturi e gestiti in regime di franchising). Si tratta di redditività non esaltanti che, in qualche caso, rendono del tutto antieconomica l'iniziativa e che sono alla base della crisi di sviluppo che travaglia alcuni settori (tipico il caso dei villaggi-vacanze).

A più elevato livello reddituale invece si pongono i residences, le case per ferie e le unità turistiche residenziali.

In merito alle aree con infrastrutture turistiche non consta allo scrivente che siano state esperite indagini sistematiche in merito alla loro ordinaria suscettività di reddito, anche perché, trattandosi di beni fortemente disomogenei, un dato aggregato sarebbe poco significativo.

¹⁶ Il reddito si intende al lordo dei costi specifici della proprietà immobiliare, e cioè ammortamenti, oneri finanziari, manutenzioni, assicurazioni, imposte e tasse.

Certo è che in questi ultimi anni le iniziative a livello privatistico relative a determinate tipologie di infrastrutture turistiche (golf, Disneyland, parchi a tema ecc.) hanno subito un rilevabile incremento, il che fa presupporre una loro certa validità sotto l'aspetto economico, anche se in molte circostanze tale validità non risulta di tipo reddituale, ma patrimoniale. Invero, le iniziative nel settore considerato sono operate dagli imprenditori, non tanto per conseguire un reddito di gestione, quanto un capital-gains, date le notevoli plusvalenze conseguibili dalla alienazione delle strutture immobiliari realizzate.

Importante, però, rimarcare che sia le attività ricettive turistiche che quelle afferenti le aree infrastrutturate determinano comunque un notevolissimo indotto, elemento questo indubbiamente compensativo, a livello socio-economico, della non elevata redditività attuale delle strutture turistiche in genere.

Si è volutamente parlato di « redditività attuale » perché sussiste, secondo il parere di alcuni esperti, la possibilità di rendere maggiormente produttive a livello nazionale le strutture turistiche siano esse di tipo ricettivo che infrastrutturale.

Ciò è conseguibile con la realizzazione di una particolare struttura extra-immobiliare.

Tale struttura dovrebbe identificarsi in un « centro » operativo di promozione, di coordinamento e di controllo della variegata molteplicità di possibili iniziative.

Molte dovrebbero essere le funzioni di questo ente istituzionale specifico.

In primo luogo, dovrebbe agire in stretto raccordo con i grandi tour operators, onde, con opportuni strumenti pubblicitari, captare la domanda esistente nel vasto mercato internazionale e per tale fine dovrebbe sostenere ingenti investimenti non sopportabili certo da singole, anche se valide, iniziative.

Inoltre la struttura ipotizzata, dovrebbe garantire gli standards qualitativi del prodotto e, precisamente, della ricettività, della gestione, e dei servizi, nonché un corretto rapporto tra i diversi livelli di prezzo e delle prestazioni fornite.

Ci sono fondate ragioni per ritenere che una siffatta iniziativa, sia nel « Turismo loisir » che nel « Turismo affari », determinerebbe una positiva reazione sul mercato interessato, anche perché non ottimale deve considerarsi l'offerta in campo internazionale dei servizi turistici italiani, fatta eccezione per alcuni noti e importanti gruppi agenti nel settore (invero a livello nazionale soltanto la CIGA si accredita come operatore in grado di captare autonomamente, ed in virtù di una specifica immagine, consistenti flussi turistici internazionali. Gli altri operatori, nella stragrande maggioranza dei casi, vengono commercializzati dai grandi tour operators internazionali che sovrappongono la loro immagine a quella del fornitore del servizio ricettivo, con caduta di personalizzazione, spesso con conseguenti diseconomie, per il settore turistico italiano).

Gli immobili e le aree attrezzate di cui si discute, inseriti in una catena di efficienti caratteristiche, sarebbero suscettibili di fornire livelli

di reddito maggiormente elevati di quelli ordinariamente ed attualmente correnti, tali da remunerare il capitale originario, nonché il capitale immobilizzato negli interventi operati per il loro recupero e la loro idoneizzazione a fini turistici.

È opportuno rilevare come la soluzione ipotizzata coinvolga diverse figure che verrebbero tutte interessate all'iniziativa.

In primo luogo, vi sono l'ente istituzionale promotore dell'iniziativa ed i proprietari degli immobili (stato, enti locali, ecc. ecc.); di poi il finanziatore degli interventi di recupero e di valorizzazione degli immobili, ed, ancora, il gestore delle strutture ricettive e delle aree attrezzate ed, infine, il commercializzatore.

Non sembra opportuno in questa sede soffermarsi in dettagli, solo si precisa come il proprietario degli immobili non dovrebbe privarsi dei beni, ma cederli in uso, secondo le più moderne forme contrattuali, per un congruo numero di anni all'ente promotore.

Ed ancora, come il finanziatore dovrebbe percepire, a fronte dei capitali investiti, quote di ammortamento da prelevare e sui prezzi d'uso degli immobili e sulle gestioni dei medesimi. Inoltre, come la gestione sia suscettibile di conseguire interessanti redditi supportati da un buon livello di presenze qualitativo e quantitativo, favorito dalla valida commercializzazione. Infine, come il commercializzatore debba disporre di una rete quanto mai vasta e capillare, segnatamente operante sul mercato internazionale, con efficienti e finalizzati elementi pubblicitari.

Con riferimento all'ipotesi avanzata è evidente come la sua realizzazione presupponga un ente promotore di rilevante importanza e di elevato potere quale lo Stato - inteso, nel caso, non come operatore pubblico, ma come imprenditore privato - od una società mista, pubblica e privata.

Inoltre, come dianzi rilevato, l'ente promotore, responsabile indirettamente della gestione e del coordinamento della commercializzazione dei vari servizi turistici, dovrebbe godere di una rilevante struttura ed, ancora, i finanziatori potrebbero identificarsi in istituti di credito autorizzati a finanziare iniziative afferenti attività ricettive, impianti ed attrezzature turistiche.

In una ottica di questo genere non sembra fuori luogo parlare di possibilità di finanziamenti a fondo perduto, di mutui a tassi agevolati, di benefici fiscali, ecc.

In sintesi, si ritiene che il recupero dei fabbricati e la valorizzazione delle aree del settore pubblico che presentano vocazione turistica possa risultare economicamente conveniente solo se si interviene su questi immobili in maniera sistematica inserendo i medesimi in una catena di efficienti caratteristiche che dovrebbe fruire, per altro, di una grande e valida struttura extra-immobiliare così come ipotizzata.

Si termina il presente paragrafo facendo rilevare come il progetto discusso abbia strette connessioni con molteplici ed articolati elementi di natura economico-estimativa.

Per una sua ipotetica realizzazione, invero, si dovrebbero elaborare valutazioni di impatto ambientale, giudizi di convenienza, analisi costi

e benefici, ed ancora valutazioni di costi di recupero e di idoneizzazione, giudizi previsionali sui redditi di complessi ricettivi¹⁷ e di aree attrezzate e l'elenco potrebbe continuare.

In chiusura del presente paragrafo si puntualizza nuovamente che quanto in precedenza evidenziato circa le ristrutturazioni, il riuso, le trasformazioni di fabbricati ed aree del patrimonio immobiliare pubblico è una semplice ipotesi che prende, però, in esame esclusivamente il settore turistico e non accenna minimamente a possibili altri numerosi interventi altrettanto idonei al recupero della produttività del patrimonio considerato.

2.1.6 Beni oggetto di vendita

Questa funzione obiettivo viene giocoforza a collocarsi come ultima tra quelle indicate dalla Commissione, configurandosi come ipotesi residuale rispetto alle precedenti alternative.

Ciò si evince chiaramente dalla lettura della specifica proposta così come formulata dalla Commissione medesima:

« ... vendita di parte del patrimonio, scegliendo questa alternativa nei casi in cui si accerti la non economicità del possesso sia in termini di gestione diretta, sia in termini di affidamento in cessione ».

In merito all'argomento in esame, è opportuno, con riferimento ai

¹⁷ In merito alla redditività di complessi ricettivi si ritiene opportuno precisare quanto segue. La tradizionale metodologia estimativa, nonché la più diffusa contrattualistica locativa, hanno quasi sempre considerato le attrezzature ricettivo-alberghiere come immobili oggetto di ordinari contratti di locazione. Di contro, le grandi compagnie di gestione all'estero, ed anche in Italia, da tempo, considerano gli immobili alberghieri, i villaggi, i residences, come beni strumentali dell'attività ricettiva. È evidente che se i fabbricati di cui si parla vengono considerati sotto questa particolare ottica produttiva il giudizio di redditività e di valore relativo a questi beni deve fare riferimento, non tanto ad un canone di locazione correlato all'investimento immobiliare, quanto ad un canone determinato in base agli utili della gestione di tali strutture. Da ciò consegue che è determinante una univoca definizione di « utile » da cui poter dedurre la redditività della struttura ricettiva considerata come bene strumentale. Di norma, a livello internazionale, quando si deve determinare la redditività di complessi alberghieri, villaggi turistici ecc., si fa riferimento ad una prassi consolidata seguita negli Stati Uniti, dove l'« utile », nel settore in esame, ha da tempo, una chiara ed indiscussa definizione. Invero, negli U.S.A., l'elemento che si prende a riferimento per l'individuazione di tale redditività è il « Gross Operating Profit » - G.O.P. - emergente dal « Profit and loss Statement » adottato generalmente dall'American Hotel Association nell'Uniform System of Accounts ».

La redditività ricercata si determina applicando al G.O.P. (utile lordo di gestione) percentuali variabili che risultano tendenzialmente contenute nei primi anni di gestione, crescenti nei periodi d'incremento della attività ricettiva, e costanti quando la gestione giunge a regime. Attraverso questo criterio di partecipazione agli utili, si giunge, ovviamente, ad individuare le remunerazioni dei capitali immobiliari dei complessi ricettivi, considerati beni strumentali, remunerazioni che, a differenza dei canoni locativi normali, risultano variabili in funzione di diversi fattori e di questa variabilità si deve tener conto nella formulazione dei giudizi previsionali sui redditi.

dati danzi esposti da pag. 5 a pag. 6 relativi alle consistenze ed ai valori dei beni immobili del settore pubblico, esaminare alcune ipotesi attinenti alle reali ed obiettive possibilità di alienazione di parte dei beni considerati.

Analizzando per prima la situazione dei boschi, che interessano una complessiva superficie di mq. 15.565.000.000 per un valore di circa 4.000 miliardi, si deve rilevare come, di norma, per questi beni, le transazioni interessino i soprassuoli e non i terreni boscati che raramente sono oggetto di trasferimento ed in merito ai quali, conseguentemente, non sono disponibili dati significativi.

È evidente quindi che il problema si sposta da una ipotesi di vendita ad una ipotesi di redditi periodici, che, esulando dall'argomento in esame, non è il caso di trattare in questa sede.

In conclusione, non apprezzabile risulta l'ammontare delle possibili alienazioni dei suoli boscati.

I terreni agricoli nel loro complesso interessano una superficie di mq. 26.500.000.000, dei quali mq. 4.000.000.000 in pianura, mq. 6.500.000.000 in collina e mq. 16.000.000.000 in montagna. Per la massima parte di questi terreni si può considerare come sussista la non economicità del loro possesso sia in termini di gestione diretta sia in termini di affidamento in concessione¹⁸ e pertanto risulta obiettivamente ipotizzabile la loro alienazione.

Da indagini esperite da esperti del settore¹⁹ è stato accertato come in una situazione di intensa attività di compravendita di suoli agricoli venga trasferito, come media massima, annualmente circa il 5% dell'intera superficie agraria utilizzata (S.A.U.), afferente però solo ad aziende di pianura e di collina, con l'esclusione dei suoli agricoli montani la cui domanda sul mercato fondiario, ormai da diversi anni, risulta quato mai contenuta e, per diverse zone, praticamente inesistente.

Tutto ciò premesso e considerando che il mercato fondiario, pur manifestando attualmente sintomi di ripresa, più evidenti nelle aziende agricole di buona qualità²⁰, è ben lontano oggi dall'essere in una situazione di intensa attività, si ritiene equo dimidiare l'indicata entità e conseguentemente si ipotizza la possibilità di alienare annualmente circa il 2,50% dell'intera consistenza dei terreni di pianura e di collina di proprietà degli enti del settore pubblico. In ultima analisi, a livello puramente indicativo, ed accettando la percentuale ipotizzata, risultereb-

¹⁸ In merito si riporta, di seguito, l'ultimo comma dell'art. 9 della L. 1-12-1981 n. 692: « Resta, altresì, ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali, o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti ad enti pubblici territoriali o non territoriali, fino a che persista la utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni medesimi, in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici) ».

¹⁹ Cfr.: A. PANATTONI, *Una indagine quantitativa sul mercato fondiario*, Riv. Econ. Agraria 1968.

²⁰ Dati desunti da una indagine in corso di svolgimento da parte dell'INEA.

bero annualmente trasferibili terreni con giacitura piana e collinare per circa 260.000.000 mq.²¹ per un valore oscillante intorno a 150 miliardi²².

L'importo sopra determinato è, come detto, un dato orientativo di larghissima massima, che tende a peccare in eccesso piuttosto che in difetto, in quanto, attualmente, il mercato dei terreni collinari è scarsamente attivo e, conseguentemente, potrebbe risultare eccessivamente elevata la indicata percentuale fissata nel 2,50%.

Più complessi risultano i problemi afferenti le possibili vendite di aree urbane e di fabbricati del settore pubblico.

Per esattezza due possono considerarsi i problemi di maggior rilevanza.

Il primo è correlato ad una serie di giudizi economici estimativi in base ai quali dovrebbe venir formulata la discriminazione tra i beni alienabili e quelli non alienabili, giudizi che, oggi, anche a livello di larghissima approssimazione, nessuno è in grado di esprimere data la insufficiente conoscenza dei beni in questione.

Il secondo problema riguarda, invece, da una parte la influenza che sul mercato immobiliare può determinare una massiccia offerta di fabbricati ed aree e dall'altra le particolari modalità di alienazione e di commercializzazione dei beni che possono essere attuate per contenere in termini non perturbativi la accennata influenza.

Facendo riferimento ad una recente indagine della Nomisma si può stimare, come è desumibile dal diagramma e dalla relativa nota metodologica riportati alle pagine seguenti, in L. 100.000 mld. il valore globale, per l'anno 1987, della « spesa edilizia », intendendo con tale termine il valore delle totali « transazioni » immobiliari del settore edilizio, interessanti sia le aree edificabili che i fabbricati residenziali, commerciali, ad uso servizi ed industriali.

Ciò premesso, si fissa, come una delle possibili ipotesi, a livello puramente indicativo, l'offerta annua sul mercato immobiliare di 8.500 mld. di fabbricati e di 1.500 mld. di aree urbane del settore pubblico – considerando tra queste ultime anche i suoli attrezzati (es. parcheggi) e quelli a vocazione extraagricola (es. zone turistiche) – e cioè un quantum pari al 10% della « spesa edilizia ».

Dette entità, come invero qualsiasi altra ipotizzabile, dovranno essere attentamente esaminate e verificate in relazione a molteplici e concorrenti elementi.

Il primo elemento che si dovrà analizzare è la struttura del mercato immobiliare: se sul mercato considerato si riscontra una certa offerta in un determinato momento e se a questa offerta normale esistente se ne aggiunge una esogena, si viene ovviamente a creare una turbativa con variazioni di prezzi in relazione al grado di elasticità della domanda e dell'offerta.

²¹ (Pianura mq. 4.000.000.000 + collina mq. 6.500.000.000) x 2,5% = mq. 260.000.000.

²² (Valore terreni pianura 4.000 mld + valore terreni collina 2.000 mld) x 2,5% = L. 150 mld.