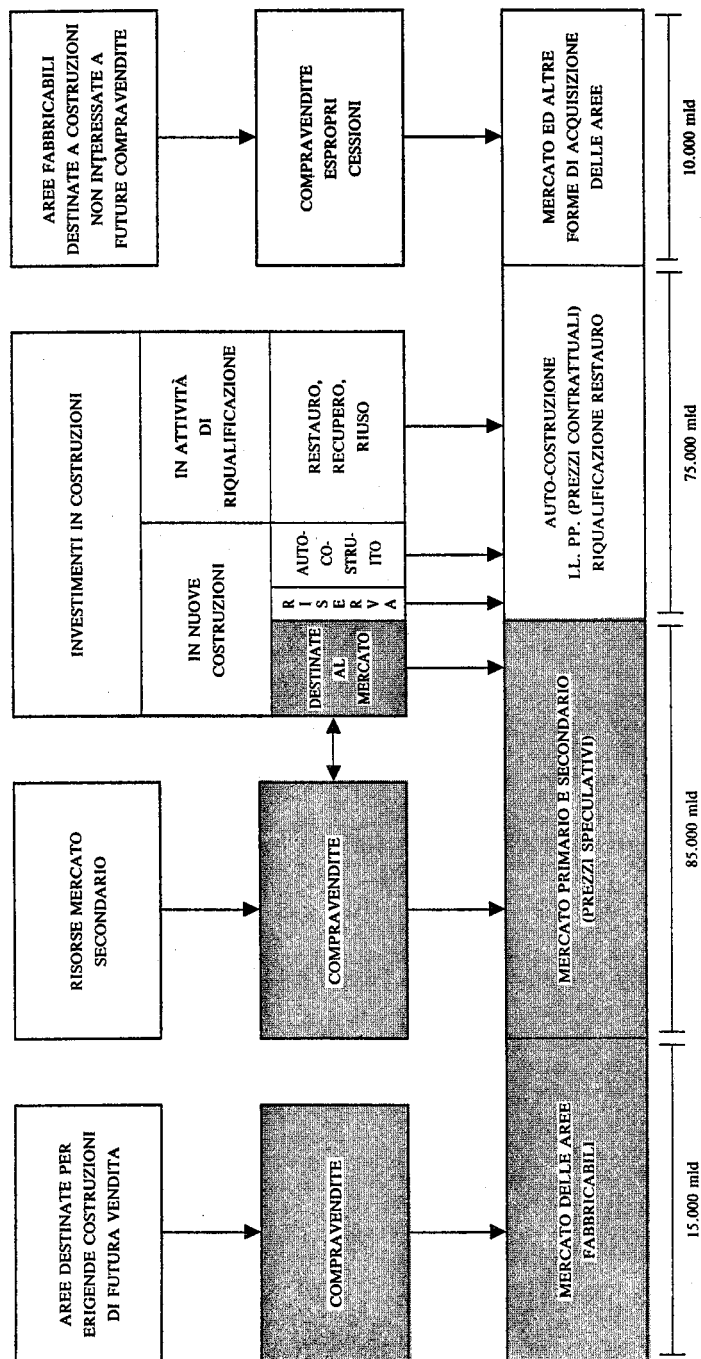


SPESA EDILIZIA NAZIONALE - ANNO 1987 (v. nota metodologica a pag. seguente)



Fonte: Elaborazione Nomisma, Osservatorio sul mercato immobiliare, Bologna 1988.

Assumendo l'ipotesi indicata, in prima approssimazione, si potrebbe sostenere che se la domanda è rigida e l'offerta preesistente non subisce variazioni sul mercato, l'offerta globale aumenterà del 10% e tale maggiore percentuale farà tanto più risentire la sua influenza riduttiva sui prezzi di mercato quanto più elevato sarà il grado di rigidità della domanda. Tale ragionamento pecca di elementarità e non risulta accettabile sia perché l'offerta preesistente verrà influenzata dalla nuova offerta ed anche perché, nella fattispecie, l'offerta nuova solamente in parte risulterà concorrente con l'offerta preesistente.

Da rimarcare il fatto che l'offerta preesistente sarà principalmente rappresentata da fabbricati residenziali, mentre quella nuova sarà costituita prevalentemente da fabbricati non abitativi e da opere pubbliche.

Altro aspetto del problema da tenere in giusta evidenza riguarda la distribuzione territoriale della nuova offerta che certamente non risulterà corrispondente a quella della offerta preesistente.

La nuova offerta, infatti, sarà probabilmente concentrata in determinate aree e, precisamente, nei tessuti urbani e negli hinterlands delle principali città, ove più attiva risulta la domanda del mercato immobiliare.

Tenendo conto degli aspetti evidenziati, consegue che ad una ipotetica nuova offerta pari al 10% del valore della « spesa edilizia » non si risconterà sul mercato una corrispondente ripercussione sui valori fondiari, poiché l'influenza effettiva risulterà tanto minore, quanto minore sarà l'entità della nuova offerta con connotazione concorrenziale rispetto a quella preesistente e quanto maggiore sarà la concentrazione territo-

Nota metodologica per prospetto di pagina precedente.

Allo scopo di stimare il valore delle transazioni edilizie (residenziali, commerciali, ad uso servizi ed industriali) si è proceduto alla scomposizione del mercato edilizio in mercato primario e mercato secondario, discriminando rispettivamente le transazioni di immobili di nuova costruzione da quelle relative allo stock-esistente.

Per giungere ad una valutazione, in termini di valore, di quest'ultimo segmento del mercato, si sono utilizzate le informazioni sulle compravendite di unità già esistenti (Fonte ISTAT - Atti Notarili - Ministero degli Interni) e il corrispondente valore unitario (Fonte Nomisma), distinguendo gli immobili ad uso abitativo da quelli con differente destinazione.

Diversamente, per stimare il mercato delle nuove costruzioni, si è utilizzato il dato di investimento in edilizia residenziale nuova ed in nuovi fabbricati non residenziali (Fonte ISTAT - Contabilità Nazionale), maggiorandoli del valore dell'area ed incrociando tale informazione con le conoscenze sulle concessioni edilizie per tipo di offerta (Fonte ISTAT - Attività Edilizia). Ciò ha reso possibile la determinazione della quota di nuove costruzioni che vengono compravendute nel mercato.

Sommando al valore dei due segmenti del mercato (primario e secondario) quello delle aree fabbricabili compravendute (calcolato come percentuale - 15% - del valore del prodotto edilizio finito) si è giunti alla determinazione del valore delle transazioni edilizie e fondiarie quantificate in circa 100.000 miliardi (di cui 85.000 miliardi relativi al mercato edilizio e i restanti 15.000 miliardi a quello delle aree fabbricabili). Il settore attiva inoltre circa 85.000 miliardi (fabbricati 75.000 mld. e aree 10.000 mld.), per interventi che si esplicano attraverso contratti, di varia natura, fra committenti e fornitori.

riale dei beni in centri ed in zone urbane caratterizzate da una costante ed attiva domanda nell'ambito del mercato considerato.

Più che cercare di quantizzare una ipotetica riduzione della assunta percentuale, si ritiene opportuno, piuttosto, accennare ad alcuni esempi, tra i tanti possibili, che, obiettivamente, possono concorrere a ridurre l'influenza in un normale mercato immobiliare della maggiore offerta ipotizzata.

Il primo esempio è attinente alla possibile monetizzazione di risorse immobiliari di alcuni enti pubblici.

Si allude allo I.A.C.P. ed agli enti di previdenza nel loro complesso che risultano globalmente proprietari di 1.320.000 alloggi del valore di oltre 60.000 mld.

È certo possibile, anche perché il problema è già maturo sia a livello politico, sia a livello di alcuni Enti proprietari, sia a livello sociale (Sunia, U.I.L.), ipotizzare la alienazione di parte di questo ingente patrimonio, « riservandola » però esclusivamente agli attuali locatari e prevedendo, per questo specifico caso, finanziamenti ad hoc.

Ciò comporterebbe sia benefici per la finanza pubblica, sia accesso alla proprietà edilizia da parte di fasce sociali a basso reddito, sia, e ciò è importante per le finalità che nel caso si vogliono conseguire, una offerta « mirata » che non porterebbe alcuna apprezzabile turbativa sul mercato in quanto debolmente concorrenziale con quella preesistente.

Un'altra ipotesi può riguardare le modalità di commercializzazione dei fabbricati e delle aree edili in questione, beni che presentano, di frequente, situazioni di non facile realizzo e che potrebbero essere notevolmente valorizzati con recuperi, ristrutturazioni, trasformazioni ed altri interventi.

Per attuare un valido programma di monetizzazione di cespiti immobiliari di tali caratteristiche sarebbe opportuno ricorrere ad una particolare formula di commercializzazione che potrebbe consentire positivi risultati economici, formula che si sostanzia nell'abbinamento di una serie di servizi tecnico-finanziari alla semplice e scarna cessione di un cespite immobiliare e che consente la creazione in « unicum » con elevato valore aggiunto.

Come è noto, questa formula è il leasing che presenta diverse configurazioni giuridiche tra le quali le più interessanti, con riferimento al caso trattato, risultano quelle della « cessione di bene futuro » e del « sale and lease-back ».

Il leasing di un bene futuro è un particolare contratto con il quale la proprietà cedente garantisce, entro un dato termine, di consegnare o far consegnare all'utilizzatore finale un determinato bene di definite caratteristiche.

È evidente che il conglobamento in un bene immobile di un pacchetto di servizi tecnici (eventuale convenzione, progettazione e concessione edilizia) e finanziari (erogazione delle liquidità necessarie per la attuazione delle opere edili), consente la realizzazione di un maggiore valore patrimoniale, che si configura, sotto l'aspetto economico, come parte di quel valore aggiunto di norma spettante al normale promotore immobiliare.

Per la Amministrazione Pubblica il leasing di bene futuro potrebbe portare a non trascurabili benefici di ordine finanziario. Tali benefici, però, sono conseguibili solo se l'amministrazione medesima crea una propria struttura idonea a fornire le accennate tipologie di servizi.

Per maggior chiarezza, ed in estrema sintesi, il leasing di bene futuro può, nella fattispecie, così schematizzarsi:

- a) l'Amministrazione si rivolge ad una specifica società, all'uopo creata, richiedendo un pacchetto di servizi tecnici e finanziari;
- b) la società appronta le migliori soluzioni tecniche e finanziarie, ricerca sul mercato l'utilizzazione finale dell'immobile futuro ed offre l'immobile - conglobato del pacchetto - alle società che operano sul leasing immobiliare;
- c) l'ente pubblico vende alla società di leasing il bene futuro (immobile più relativo pacchetto di servizi);
- d) la società di leasing, che compera il bene futuro, paga contestualmente all'ente pubblico il valore a futuro dei fabbricati (da ristrutturare) e delle aree (da trasformare) e, contemporaneamente, fa da fronting per il pagamento degli interventi (naturalmente la somma anticipata rispetto alla data di decorrenza del leasing - costo delle ristrutturazioni dei fabbricati ed opere edilizie sulle aree - sarà conteggiata sul capitale globale del leasing ai fini della quantizzazione dei canoni);
- e) il futuro locatario del prodotto edilizio finito, all'atto della vendita di cui al punto c), sottoscrive con la società di leasing un contratto di « leasing di bene futuro »;
- f) l'ente pubblico realizza nella transazione un maggior valore patrimoniale rispetto a quello conseguibile in una normale vendita tradizionale e versa una parte di questo valore aggiunto alla sua società di servizi a fronte delle prestazioni erogate.

Da rimarcare che la destinazione finale del fabbricato ristrutturato o dell'area trasformata può rimanere nell'ambito dei beni d'interesse pubblico (ad esempio parcheggi).

L'altra forma di leasing applicabile, nella fattispecie, è, come detto, quella del « sale and lease-back ». Questa è una forma atipica di « affitto-vendita » mediante la quale una società finanziaria acquista un immobile e lo concede in uso al venditore per un periodo prefissato, contro pagamento di un canone, ed offrendo, altresì, al venditore medesimo, la facoltà, al termine del contratto, di acquistare la proprietà del bene ad un prezzo prefissato.

Il vantaggio che ha la Pubblica Amministrazione nell'utilizzare il « sale and lease back » è analogo, ma non uguale, a quello accennato nel precedente paragrafo 2.1.3 quando si è parlato della cessione di beni strumentali ad un fondo immobiliare. Infatti, anche nel caso in esame,

l'amministrazione monetizza il cespite, ma deve corrispondere per l'uso del bene un canone finanziario più elevato del normale canone locativo; d'altra parte, però, l'amministrazione locataria ha la facoltà, come detto, di acquisire alla fine del contratto la proprietà del bene.

In chiusura dello specifico argomento trattato è della massima importanza evidenziare come il leasing di bene futuro ed il sale and lease-back pongano gli immobili commercializzati con questi strumenti di finanza in un mercato diverso da quello delle normali transazioni immobiliari e, conseguentemente, la loro offerta, ancorché rilevante, dovrebbe portare a modeste turbative sul mercato considerato.

Le due ipotesi esemplificate dianzi esaminate, palesano chiaramente come sia possibile, utilizzando particolari modalità di vendita dei beni urbani del settore pubblico, contenere l'influenza che sul mercato immobiliare può determinare l'immissione di una rilevante quantità dei cespiti considerati.

Se poi, si tiene presente che assai numerose possono essere le particolari modalità di cessione dei beni finalizzate all'indicato scopo, è del tutto evidente come una notevole parte della nuova offerta degli immobili urbani del settore pubblico possa risultare nel mercato considerato in una posizione non concorrenziale con l'offerta preesistente.

Non si vuole, invero, asserire che la ipotetica immissione annua di 10.000 miliardi di beni urbani sul mercato immobiliare nazionale non determini una negativa influenza segnatamente sui valori delle transazioni, ma si vuole evidenziare come detta influenza possa essere notevolmente contenuta se si procederà alla alienazione dei beni in questione con particolari modalità che dovranno essere oggetto di attente disamine.

In questa ottica l'avanzata ipotesi dei 10.000 miliardi di offerta annua dei beni immobili del settore pubblico risulta molto più accettabile ed, inoltre, vi è da considerare che la prevedibile flessione dei prezzi cui sarà interessato il mercato a seguito della aumentata offerta dei beni considerati, comunque concorrenziale con quella preesistente, verrà in parte compensata dal favorevole trend del mercato immobiliare nazionale, trend che nei mesi trascorsi aveva connotazione positiva solo per i beni urbani di notevole livello, ma che, oggi, coinvolge tutti gli immobili in genere, non esclusi, e ciò è altamente significativo, quelli del mondo agricolo.

L'attuale situazione del mercato immobiliare, secondo i più qualificati esperti, non avrà carattere transitorio ed effimero, in quanto trova la sua piena giustificazione nel cambiamento che, in tempi recenti, ha interessato il settore degli investimenti.

È a tutti noto, infatti, come si stia manifestando una significativa diversificazione dei patrimoni che ha come caratteristica principale e comune quella di realizzare uno spostamento degli investimenti da attività che non beneficiano più della cessazione della disinflazione (soprattutto attività finanziarie) verso attività reali. L'evoluzione attesa dei prezzi relativi delle diverse attività patrimoniali tende a modificare, in modo rilevante, la struttura dei patrimoni che famiglie ed imprese avevano realizzato nel precedente contesto.

Da ciò consegue che gli operatori economici sentono la necessità di diversificare i patrimoni per migliorarne i rendimenti e ridurne i rischi e ciò li induce a far posto, in modo significativo, ad altre forme di investimento, in particolare, quelle relative ad attività immobiliari.

È appena il caso di rilevare come l'accennata situazione del settore degli investimenti sia particolarmente favorevole per realizzare la programmata alienazione di parte di beni immobili del settore pubblico.

A chiusura dell'argomento relativo alla alienazione di parte del patrimonio in questione si evidenzia come molteplici ed articolate potranno risultare le implicazioni di carattere economico-estimativo che spazieranno, prevalentemente, dalla individuazione di valori di mercato alla determinazione di valori di trasformazione.

Analizzate singolarmente le sei funzioni-obiettivo di carattere operativo contenute nelle conclusioni della Commissione Cassere ed evidenziate per alcune di esse varie proposte, si termina questa parte della relazione facendo rilevare come le diverse ipotesi avanzate, per altro quanto mai limitate rispetto a quelle eventualmente possibili, non presentino operatività autonome ed attuabilità a compartimenti stagni, ma, all'opposto, risultino tra loro correlate da strette interconnessioni che concorrono a formare valide sinergie.

2.2 Alcune importanti notazioni

La prima notazione esula dallo specifico settore finanziario-economico-estimativo, sconfinando in quello urbanistico e della gestione del territorio, ed è afferente a due argomenti con connotazioni rispettivamente generali e particolari.

Il primo, di carattere generale, è strettamente correlato, relativamente ai fabbricati del settore pubblico, al loro riuso, al loro recupero ed alla loro razionale utilizzazione, relativamente alle aree del settore medesimo, a valide ed efficienti previsioni circa la loro utilizzazione, nonché a qualsiasi altro tipo di intervento che potrebbe venire ad interessare i beni di cui si parla. Ciò non può non configurarsi come un elemento di un ampio disegno di pianificazione urbanistica e di gestione del territorio di tangibile importanza a livello nazionale e, quindi, come uno strumento avente rilevanti e molteplici connessioni sia con il settore turistico, sia con il settore abitativo, sia con il settore dei servizi, sia con il settore produttivo, nonché con il settore della salvaguardia di immobili di interesse storico-artistico ed ancora con la fruizione di beni di valore naturalistico, ambientale, ecologico e l'elenco potrebbe continuare.

Il secondo argomento, di carattere particolare, afferente qualsiasi intervento di ottimizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, riguarda il fatto che spesso i beni del predetto patrimonio risultano contraddistinti da caratteristiche tutt'altro che valide sotto molteplici aspetti, per cui una loro valorizzazione, o attraverso un cambiamento d'uso, o

una riqualificazione, o un recupero, o una trasformazione edilizia - effettuati sia dall'Ente Pubblico proprietario che dall'operatore acquirente - può portare, indubbiamente, ad una rivalorizzazione dell'ambiente circostante (urbano ed extra-urbano) con assai positivi aspetti riequilibratori - economie esterne -.

La seconda notazione concerne la obiettiva opportunità di esperire diligenti studi comparati sui patrimoni immobiliari pubblici di altri paesi, prima di formulare scelte definitive circa la valorizzazione, il recupero della produttività, la vendita ed altre eventuali ipotesi afferenti i beni in questione.

In merito all'importanza che tali studi comparati possono avere nella risoluzione delle problematiche del caso, si citano due esempi, per altro, particolarmente significativi.

In Spagna, fin dal 1930, lo Stato è proprietario delle catene dei « Paradores Nacionales de Turismo » e degli « Hostales »; i primi sono ville, castelli, monasteri, abbazie ristrutturati per fini ricettivi turistici, i secondi sono gli ospedali dei re cattolici anch'essi idoneizzati per fini ricettivi turistici, ma caratterizzati da strutture ed attrezzature di maggior livello rispetto a quelle dei Paradores.

Questi complessi alberghieri sono gestiti, in modo eccellente, dal « Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicacions » con criteri del tutto privatistici.

In Olanda, come è desumibile dal 22° Rapporto di Congiuntura ECC-GEE sulla edilizia Europea, tenutosi nella riunione di Madrid dell'aprile scorso, il settore non residenziale pubblico, di recente, è stato interessato ad una positiva tendenza grazie soprattutto ai « Programmi di Leasing » varati, ultimamente, dal Governo Olandese.

L'Amministrazione ha in locazione numerosi fabbricati di non recente edificazione, obsoleti e dispersi.

Il Governo ha programmato un piano per la sostituzione dei predetti edifici con nuove costruzioni più efficienti e concentrate in poche localizzazioni.

Il Governo medesimo ha reperito i mezzi necessari a questo programma facendo ricorso al finanziamento privato e più precisamente al leasing finanziario.

I fondi d'investimenti istituzionali sono stati invitati a mobilitare i finanziamenti occorrenti.

In futuro, quindi, gli edifici vetusti ed inefficienti non verranno più utilizzati dalla amministrazione pubblica e, conseguentemente, questa non dovrà, quindi, più corrispondere i relativi affitti.

I canoni di locazione, così risparmiati saranno destinati al pagamento dei ratei del leasing per un periodo di diversi anni, al termine del quale i fabbricati diventeranno di proprietà della pubblica amministrazione²³.

La terza ed ultima notazione riguarda alcune deliberazioni emanate

²³ Cfr. G. DANDRI, *Edilizia Pubblica in Olanda in ripresa grazie al leasing*. Il nuovo Corriere dei Costruttori, Anno 67, n. 15, 11-4-1988.

dalla Corte dei Conti che direttamente vengono ad interessare il problema trattato.

La Sezione Enti Locali della Corte dei Conti nel 1986, con propria deliberazione n. 32, ha chiaramente evidenziato l'esigenza di tenere in maggiore considerazione i problemi connessi con una più attenta e razionale amministrazione del patrimonio degli enti pubblici.

Per le Amministrazioni provinciali e comunali, in particolare, la richiamata Sezione Enti Locali ha sottolineato la necessità che nei consuntivi degli enti in questione siano evidenziati non solo gli aspetti finanziari ma, come è esplicitamente previsto dalla legge, anche quelli patrimoniali, in ordine ai quali, per la prima volta, ha assunto direttamente l'iniziativa per una proposta di ristrutturazione del « conto del patrimonio » degli enti.

La decisione della Sezione Enti Locali in tema di amministrazione dei beni patrimoniali, per altro estendibile a tutti i beni del patrimonio pubblico – con riferimento, in particolare, alla tenuta delle contabilità, alla definizione dei criteri necessari per l'individuazione e l'inventariazione e la valutazione dei beni – assume rilievo non solo per il suo valore intrinseco, ma anche perché risulta, in generale, perfettamente allineata alle finalità operative proposte dalla Commissione Cassese, sommariamente analizzate nella presente relazione.

3) PARTE III

Precisazioni conclusive

Con riferimento a quanto esposto ed argomentato nelle precedenti pagine, si possono trarre le seguenti precisazioni conclusive.

L'elaborato della Commissione Cassese presenta una indubbia validità, poiché ha fornito basi conoscitive di grande importanza in merito al patrimonio immobiliare pubblico.

Obbiettivamente, le risultanze della Commissione, per quanto segnatamente attiene il comparto fabbricati, dovranno essere approfondite e maggiormente analizzate per una completa conoscenza dei beni in questione.

Le proposte della Commissione indicano un ventaglio di ipotesi, opportunamente articolato in valide problematiche, sulle quali si dovranno concentrare le future ricerche ed i conseguenti sviluppi operativi afferenti il settore immobiliare considerato.

In merito ai possibili sviluppi delle proposte della Commissione, auspicando che l'indicata ipotesi di lavori, quanto prima, si trasformi in realtà operativa, si precisa come il complesso di idee e di progetti relative alle sei funzioni obiettivo – esposte nel precedente paragrafo 2.1 – vuole essere uno stimolo alla formulazione di ulteriori proposte ed ipotesi idonee a risolvere il problema del patrimonio immobiliare pubblico, ovviamente con soluzioni finali pienamente operative, in quanto verifi-

cate, analizzate e formulate nella più completa sfera di competenza plurisettoriale²⁴.

In sede di conclusioni non può non accennarsi alla importanza che il problema della valorizzazione del patrimonio considerato può avere nei confronti nel Bilancio della finanza pubblica. A tutti è nota la situazione del disavanzo del Bilancio Pubblico: basti pensare che, senza interventi correttivi, il fabbisogno del settore statale nel 1992 raggiungerà 165.000 miliardi (rispetto ai 122.400 previsti per il 1988), mentre il debito pubblico, sempre nello stesso anno, sorpasserà 1.600.000 miliardi di Lire (a fronte di 1.000.000 di miliardi previsti per la fine della corrente annata).

Sarebbe utopistico pensare che ponendo in essere le proposte della Commissione Cassese si possano conseguire determinanti interventi idonei a sanare i Bilanci Pubblici, ma è indubbio come una efficace valorizzazione dei beni immobili del settore pubblico possa determinare un positivo e tangibile contributo al problema considerato.

È importante rimarcare che la massima parte delle ipotesi di utilizzazione del patrimonio in esame porteranno a flussi, alcuni conseguibili a tempi brevi, altri a medio o a lungo termine, che avranno variabili scadenze in funzione del tempo e si potranno presentare sia con andamenti ripetitivi ed anche come eventi isolati.

In relazione alle precisazioni sopra evidenziate risulterebbe quanto mai opportuno, una volta chiaramente individuato il ventaglio delle scelte operative, condizionare la loro attuazione ad una globale programmazione che consentirebbe di conoscere, in funzione del tempo, i presumibili flussi annui di cui lo Stato e gli enti pubblici potrebbero fruire in conseguenza della valorizzazione del patrimonio immobiliare considerato.

Si termina la presente relazione rilevando, come, per altro più volte è stato puntualizzato nelle precedenti pagine, che le sei funzioni obiettive di carattere operativo proposte dalla Commissione Cassese hanno strette connessioni con molteplici, articolate ed innovative problematiche del settore finanziario-economico-estimativo.

²⁴ Data la rilevata plurisettorialità del problema non può escludersi il caso che una proposta - anche tra quelle dianzi precisate - che sembra valida a livello finanziario ed economico, non risulti poi attuabile in una ottica giuridico-amministrativa e viceversa.