

PIERO CARRER *

COMMISSIONE D'INDAGINE
DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO:
RISULTATI, PROPOSTE, SVILUPPI

La presente relazione non tratterà il tema « Contributi alla stima dei beni pubblici », ma riguarderà, in primo luogo: « I risultati e le proposte della Commissione d'Indagine sul Patrimonio Immobiliare Pubblico » e, di poi: « I possibili sviluppi delle proposte della Commissione medesima ».

Nelle seguenti pagine non verrà apportato, pertanto, alcun « contributo » in merito alla stima dei beni immobili in questione, poiché la Commissione non aveva tanto la finalità di giungere, rilevandone la consistenza, alla esatta valutazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico in base a specifici procedimenti estimativi, quanto evidenziare lo stato delle conoscenze — qualitative, quantitative ed economiche — che i vari Enti ed Organismi pubblici possedevano relativamente ai beni immobiliari di loro pertinenza.

È doveroso, altresì, precisare come i risultati raggiunti, superiori alle aspettative, abbiano fornito, comunque, una base conoscitiva assai importante; infatti, per la prima volta dalla unità d'Italia è stato possibile effettuare un censimento immobiliare dell'intero settore pubblico.

Tale base conoscitiva, seppur incompleta in alcune sue parti, ha fatto emergere un ventaglio di problematiche sulle quali si dovranno incentrare tutte le future ricerche ed analisi relative all'importante settore della proprietà immobiliare considerata.

Da quanto precisato, consegue che la prima parte della presente relazione tratterà i risultati e le proposte dell'indagine in questione entro i limiti sopraprecisati, soffermandosi, per altro, sui risvolti di natura estimativa.

Come precisato, la seconda parte dell'elaborato tratterà dei possibili sviluppi delle proposte della Commissione e precisamente verranno formulate diverse ed articolate ipotesi limitatamente al solo settore finanziario-economico-estimativo, area di conoscenza dell'estensore della pre-

* Prof. ordinario di Estimo ed Esercizio professionale nell'Università di Firenze.

sente relazione, ipotesi che non potranno risultare in alcun modo esau-
stive per la risoluzione del problema relativo alla razionalizzazione del-
l'uso ed al recupero delle produttività del patrimonio immobiliare pub-
blico.

Invero, l'accennato problema, nel suo insieme, è compiutamente risol-
vibile solo con il concorso di un ampio ventaglio di conoscenze pluri-
settoriali.

Le ipotesi avanzate nelle seguenti pagine, secondo l'intento dell'esten-
sore, hanno solo la finalità di sensibilizzare l'interesse degli « addetti ai
lavori », accennando ad alcuni problemi di un definito settore (finanzia-
rio-economico-estimativo).

Ciò premesso, al fine di rendere organica l'esposizione della presente
relazione si è ritenuto opportuno articolarla nelle seguenti parti:

1) PARTE I

1.1 *Obiettivi ed oggetto dell'indagine della Commissione*

1.2 *Sintesi dei principali risultati*

1.3 *Modalità seguite nell'apprezzamento dei beni*

1.4 *Proposte della Commissione*

2) PARTE II

2.1 *Possibili sviluppi delle proposte della Commissione*

2.2 *Alcune importanti notazioni*

3) PARTE III

Precisazioni conclusive

Inoltre, la relazione medesima verrà completata da alcune tabelle espli-
cative delle risultanze cui è pervenuta la Commissione Cassese.

1) PARTE I

1.1 *Obiettivi ed oggetto dell'indagine della Commissione*

La Commissione d'indagine sul patrimonio immobiliare pubblico, pre-
sieduta dal Prof. Sabino Cassese, costituita con D.P.C.M. del 15/10/
1985, ha ultimato i lavori nel novembre 1987, presentando una relazione
conclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'indagine aveva i seguenti obiettivi:

- a) accertare la consistenza dei beni del patrimonio immobiliare pubblico,
individuandone la localizzazione, l'estensione, lo stato di conserva-
zione e gli usi;

- b) stimare il valore di tali beni, accertando le entrate che essi procurano;
- c) esaminare i modi d'uso più efficienti ed economici dei beni censiti, valutando la possibilità di alienazione e/o trasferimento a privati o ad enti pubblici.

La Commissione non ha potuto portare a termine tutte le indagini, ma solo quelle indicate nei punti a) e b), con la sola esclusione dell'accertamento delle entrate che i beni in questione sono suscettibili di fornire.

Hanno formato oggetto dell'indagine i beni immobili - nelle componenti dei « Terreni » (attrezzati e non attrezzati) e dei « Fabbricati » (residenziali e non residenziali) - appartenenti agli enti del « Settore Pubblico », di natura « demaniale » e « patrimoniale » (artt. 822 e seguenti del Codice Civile).

Il settore pubblico considerato è costituito dal complesso degli enti ed organismi pubblici, di cui alle leggi 468/1978 e 93/1983, che, per grandi aggregati, risulta così articolato:

- a) Amministrazioni centrali, Aziende autonome statali ed Enti pubblici non economici nazionali:
 - Stato (Ministeri);
 - ANAS;
 - Ex Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato;
 - Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni;
 - Amministrazione di Monopoli di Stato;
 - Ex Azienda di Stato per le Foreste demaniali;
 - Altri enti (ad es. la ex Cassa per il Mezzogiorno, l'ACI, l'ISTAT, l'ISPE, il CNR, l'ENEA, la Croce Rossa Italiana, la Cassa Depositi e Prestiti, il Centro Sperimentale di Cinematografia, il CONI, l'ICE, ecc.);
- b) Amministrazioni locali:
 - Regioni;
 - Province;
 - Comuni;
 - USL e Ospedali;
 - Altri enti (ad es. gli IACP, le Camere di Commercio, le Università, le Comunità montane, ecc.);
- c) Enti di previdenza;
- d) Aziende municipalizzate;
- e) ENEL.

1.2 Sintesi dei principali risultati

Come precisato, per la prima volta dall'unità d'Italia è stato possibile effettuare un censimento immobiliare dell'intero « Settore Pubblico ».

A tal fine sono state utilizzate dalla Commissione fonti dirette ed indirette.

Come fonti dirette si devono considerare le risultanze emerse dai contatti avuti con i singoli enti ed organismi del settore pubblico, titolari del diritto di proprietà dei beni immobili o demandati ad amministrare il patrimonio immobiliare pubblico.

Come fonti indirette si devono considerare principalmente le risultanze emerse dai contatti avuti con le Ragionerie Provinciali dello Stato, per quanto attiene la rilevazione del « Demanio Pubblico dello Stato », e con la Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, per la rilevazione di « terreni » di proprietà pubblica.

Per esattezza attraverso le molteplici indagini esperite sono state acquisite informazioni di carattere sia quantitativo che qualitativo.

Precisamente, da una parte, si sono rilevate le consistenze, il valore e in molti casi, l'ubicazione e l'uso dei beni; dall'altra si è potuto accertare i tipi di beni più comunemente posseduti, l'esistenza di inventari e/o di registri di consistenza ed anche le norme che regolano la tenuta dei registri medesimi ed altro ancora.

Nella tabella 1 appresso riportata, sono riportate le principali risultanze cui è pervenuta la Commissione.

TAB. 1
Il patrimonio del « Settore pubblico »
Consistenza e valutazione della Commissione Cassese

BENI ENTI	Metri quadrati		Miliardi di lire		
	Terreni (attrezzati e non)	Fabbricati (1) (residenz. e non e terreni adiac.)	Terreni (attrezza- ti e non)	Fabbricati (residenz. e non e terreni adiacenti)	Totale
Amministra- zioni centrali	3.768.125.237	588.861.629	37.034	138.807	175.841
Comuni	39.182.007.725	332.165.481	213.072	74.885	287.957
Enti pubblici non econo- mici	124.053.958	9.129.799	150	5.867	6.017
Altri enti Set- tore pubblico	5.792.655.680	N.D.	181.229	N.D.	181.229
TOTALE	48.866.842.500	1.030.156.909	431.485	219.559	651.044

(1) La consistenza dei fabbricati è un dato disomogeneo espresso in prevalenza in mq. di area di sedime con terreni adiacenti.

In sintesi, la consistenza del patrimonio immobiliare pubblico ammonta a 49 miliardi di metri quadrati per il comparto dei « Terreni » (praticamente pari all'area della Sicilia e della Sardegna) ed 1 miliardo di metri quadrati per la componente dei « Fabbricati ». Il valore complessivo è stato stimato in 651.000 miliardi di lire.

È importante precisare come le consistenze ed i valori del patrimonio complessivo (terreni e fabbricati), così come sinteticamente riportati nella tabella 1, debbano essere interpretati con estrema cautela.

Invero in generale, i dati intabulati – ancorché incompleti per quanto di seguito precisato – sono frutto di aggregazioni ed informazioni eterogenee, sia per le fonti di provenienza, sia per le metodologie di rilevazione ed anche, come verrà evidenziato in prosieguo, per i dissimili – ed anche a volte opinabili – procedimenti di valutazione adottati.

In particolare, relativamente alle consistenze ed ai valori cui è pervenuta la Commissione è doveroso rilevare quanto segue.

In merito alle consistenze dei terreni, i dati intabulati possono ritenersi esaustivi mancando solo quella relativa alle Regioni¹.

Di contro, per quanto attiene le consistenze dei fabbricati, le risultanze dell'indagine sono incomplete a causa dell'impossibilità di reperimento di informazioni di importanti enti fra i quali, ad esempio, gli ospedali, le U.S.L., le province, le regioni, parte degli enti previdenziali, nonché parte degli enti pubblici centrali.

In merito al valore dei terreni, che in cifra tonda ammonta a Lire 431.000 miliardi, è possibile disponendo dei dati rilevanti, elaborare un'ipotesi di disaggregazione al fine di individuarne i valori unitari di apprezzamento.

Essi risultano:

in miliardi (c.t.)

1) *Suoli attrezzati*

mq. 1.645.000.000 x L. 200.000/mq. = L. 330.000

2) *Terreni agricoli*

mq. 31.650.000.000 di cui:

2.a) suoli, ad oggi, censiti al N.C.T., ma con utilizzazione e con vocazione extra-agricola mq. 5.150 miliardi² x L. 15-20.000/mq. = L. 90.000

¹ Nella consistenza dei terreni non sono stati inclusi i dati delle Regioni per motivi tecnici connessi principalmente con la recente istituzione di quelle a statuto ordinario, recente costituzione che non ha consentito la completa messa a regime delle procedure di amministrazione dei relativi beni.

² Trattasi di beni dello Stato, Anas, Azienda Monopolio, Azienda FF.SS., Azienda Poste e Telegrafi e servizi telefonici, ex Cassa Mezzogiorno, Enti d'amministrazione centrale, enti di previdenza, aziende municipalizzate, nonché aree urbane e periurbane degli enti locali, lidi marini e lacustri, zone turistiche, ecc.

2.b) suoli con destinazione e vocazione esclusivamente agricola, mq. 26.500.000.000 di cui:

— in pianura (15%) ³ mq. 4.000.000.000 x Lire 1.000/mq. ⁴ =	L. 4.000
— in collina (25%) ³ mq. 6.500.000.000 x Lire 300/mq. ⁴ =	L. 2.000
— in montagna (60%) ³ mq. 16.000.000.000 x L. 50/mq. ⁴ =	L. 1.000
— Suoli agricoli	<u>L. 7.000</u>

3) *Boschi con soprassuolo*

mq. 15.550.000.000 x L. 250/mq. =	<u>L. 4.000</u>
Totale	<u><u>L. 431.000</u></u>

In merito ai fabbricati è possibile individuare il loro valore medio unitario di apprezzamento in base al seguente rapporto:

Totale valore fabbricati

$$\text{Totale consistenze} = \frac{\text{L. 219.559.000.000.000}}{\text{mq. 1.030.156.909}} = \text{L. 215.000/mq.}$$

Poiché, come dianzi è stato precisato, la consistenza dei fabbricati è un dato disomogeneo espresso in prevalenza in mq. di area di sedime con suoli adiacenti, il valore unitario sopra riportato deve ritenersi scarsamente significativo, comunque è sicuramente quanto mai prudenziale, compenendosi e del valore delle aree edili e del valore delle costruzioni su dette aree insistenti.

Con riferimento alle puntualizzazioni generali e particolari che precedono, si riconferma che le risultanze della commissione debbono essere interpretate con estrema cautela ed, inoltre, come dette risultanze esprimono entità sicuramente peccanti in difetto.

Dai dati intabulati e sopra riportati, però, è possibile rilevare una importante indicazione: l'incidenza percentuale che le varie destinazioni dei beni considerati hanno sul complessivo valore accertato.

³ Percentuale desunta da « La questione delle terre di proprietà degli Enti Pubblici o di uso collettivo » - Supplemento al n. 22 di « Quaderni Regione dell'Umbria » - Serie Economia 1 - 1982.

⁴ Tali valori sono stati desunti dall'annuario dell'agricoltura italiana INEA - Volume XL - 1986 - Tab. 9.1 « Stima dei valori fondiari nel 1986 per ripartizione e per zone agrarie » - Pag. 220, con la sola eccezione per i terreni in montagna il cui valore INEA è stato circa dimezzato.

Esse risultano:

Destinazioni	Valori assoluti in miliardi di lire (c.t.)	%
Fabbricati	220.000	33,79
Aree attrezzate	330.000	50,69
Terreni extragricoli	90.000	13,82
Terreni agricoli	7.000	1,08
Terreni boschivi	4.000	0,62
TOTALI	651.000	100,00

Le percentuali sopra riportate sono, in generale, non pienamente significative poiché, come rilevato, la componente fabbricati risulta notevolmente peccante in difetto, ma alcuni elementi appaiono in tutta la loro rilevanza:

- i cespiti che rappresentano la massima parte del valore di beni indagati sono le aree attrezzate ed i terreni con utilizzazione e vocazione extragricola (64,5%);
- i suoli agricoli e boschivi interessano una modesta percentuale sul complessivo valore dei beni indagati (1,7%).

Per rendere intelligibili i dati, estremamente sintetici, riportati nella tabella 1 si è ritenuto opportuno esporre, di seguito, alcune tabelle esplicative, tenendo presente che le elaborazioni svolte dalla Commissione risentono, in generale, dei limiti posti dalle diverse metodologie - di rilevazione, di classificazione e di valutazione dei beni - adottate dalle singole fonti di informazione.

In particolare, si rileva nuovamente come la Commissione abbia utilizzato sia fonti dirette, sia fonti indirette, come è facile desumere dagli appositi riquadri delle tabelle, con note in calce, che vengono esposte nel seguente ordine.

Tabella 2a — Amministrazioni Centrali: Stato ed Aziende Autonome e Speciali dello Stato - Consistenza dei beni immobili.

Tabella 2b — Amministrazioni Centrali: Stato ed Aziende Autonome e Speciali dello Stato - Valore dei beni immobili.

Tabella 3a — Amministrazioni Comunali ed Enti Pubblici non economici - Consistenza dei beni immobili.

Tabella 3b — Amministrazioni Comunali ed Enti Pubblici non economici - Valore dei beni immobili.

Tabella 4 — Terreni di proprietà degli Enti del settore pubblico - Nuovo Catasto Terreni meccanizzato - Consistenza (per tipo di destinazione) e valore.

Tabella 5 — Consistenza del patrimonio immobiliare pubblico.

Tabella 6 — Valore del patrimonio immobiliare pubblico.

TAB. 2a

Amministrazioni centrali: Stato ed Aziende autonome e speciali dello Stato -
Consistenza dei beni immobili

Beni dei Ministeri e delle aziende autonome e speciali	Fonte di informazione	Consistenza (metri quadrati)									
		Fabbricati					Terreni				
		Residenziali	Non residenz.	Residenziali	Terreni adiacenti Non residenz.	Fabbricati e terr. adiacenti Non classific.	Totale	Attrezzati	Non attrezzati	Totale	
Ministero delle Finanze - Direzione Gen. Demanio (Patrimonio statale disponibile ed indisponibile)	Diretta	—	—	—	—	182.608.651	182.608.651	4.984.107.385 (**)	—	4.984.107.385	
Ministero dei Trasporti - Dir. Gen. Aviaz. Civ.	Diretta	90.504	752.353	—	—	—	842.857	89.700.000	—	89.700.000	
Ministero della Difesa	Diretta	1.249.174 (*)	112.098.645 (*)	3.293.941	230.703.916	—	347.345.676	289.950.826	448.236.432	738.187.258	
Demanio pubblico dello Stato	Ragionerie prov. dello Stato	108.747	22.792.633	—	—	—	22.901.380	835.095.151	594.087.697	1.429.182.848	
Ex Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato	Diretta	—	4.419.500	—	115.640.000	9.611.600	129.671.000	211.850.000	33.750.000	245.600.000	
Azienda autonoma di assist. al volo Amministraz. dei Monopoli dello Stato	Diretta	—	15.747 (*)	—	14.923	—	30.670	—	—	0	
Amministraz. delle Poste e Telecomunicazioni	Diretta	—	—	—	—	2.380.006 (*)	2.380.006	94.061.937	—	94.061.937	
Azienda di Stato per i servizi telefonici	Diretta	—	2.281.000	—	—	—	2.281.000	—	—	0	
Ex Azienda di Stato per foreste demaniali	Diretta	78.197	430.942 (*)	—	—	—	509.139	—	—	0	
Aziende per il culto	Diretta	—	291.250 (*)	—	—	—	291.250	—	754.270.000	754.270.000	
Riserva fondo lire UNRRA	Diretta	—	—	—	—	—	0	17.260.000	—	17.260.000	
TOTALE GENERALE	—	1.526.622	143.082.070	3.293.941	346.358.839	194.600.157	688.861.629	8.352.369.428 (**)	—	8.352.369.428	

(*) Dto calcolato dalla Commissione sulla base dei metri cubi indicati.

(**) Questo dato comprende 4.584 miliardi di mq. relativi ai diritti di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti minerali (soprattutto idrocarburi), il cui valore (26,5 mld di lire) è di entità irrilevante. Sarebbe stato, pertanto, più corretto indicare la componente netta, pari a circa 400 milioni di mq., e non quella lorda di 4.984 miliardi di mq. per quanto riguarda la Direzione generale del Demanio e di 3.760 miliardi di mq. relativamente alla consistenza complessiva dei terreni di tutte le amministrazioni.

Beni dei Ministeri e delle Aziende Autonome e speciali	Valore (Lire/milioni)						
	Fabbricati			Terreni			
	Residenziali	Non residenz.	Fabbricati e Terr. adiac. non classific.	Totale	Attrezzati	Non attrezzati	Totale
Ministero delle Finanze - Direz. Generale Demanio (Patrimonio statale disponi- bile ed indisponibile)	—	—	7.340.509	7.340.509	1.881.449	—	9.221.958
Ministero dei Trasporti - Direz. Gener. Aviaz. Civ.	33.000	421.000	—	454.000	1.879.000	—	2.333.000
Ministero della Difesa	1.062.204	6.709.475	—	7.771.679	9.891.159	1.097.679	18.760.517
Demanio pubblico dello Stato	54.374	11.396.317	—	11.450.961	16.701.903	4.158.614	32.311.208
Ex Azienda Autonoma Fer- rovie dello Stato	—	—	107.306.000	107.306.000	424.000	250.000	107.908.000
Azienda Autonoma di assi- stenza al volo	—	34.686	—	34.686	—	—	34.686
Amministrazioni dei Mo- nopoli dello Stato	—	—	687.600	687.600	276.232	—	963.832
Amministrazione delle Po- ste e Telecomunicazioni	146.000	3.033.000	—	3.179.000	—	—	3.179.000
Azienda di Stato per i ser- vizi telefonici	58.600	324.817	—	383.417	—	—	383.417
Ex Azienda di Stato per fo- reste demaniali	—	139.800	—	139.800	452.562	—	592.362
Aziende per il culto	—	29.646	—	29.646	21.184	—	50.830
Riserva fondo lire UNRRA	—	30.522	—	30.522	—	—	30.522
TOTALE GENERALE	1.354.178	22.119.263	115.334.109	138.807.550	37.033.782	37.033.782	175.841.332

(*) Dato calcolato dalla Commissione sulla base dei metri cubi indicati.

(**) Questo dato comprende 4.584 miliardi di mq. relativi ai diritti di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti minerali (soprattutto idrocarburi), il cui valore (26,5 miliardi di lire) è di entità irrilevante. Sarebbe stato, pertanto, più corretto indicare la componente netta, pari a circa 400 milioni di mq., e non quella lorda di 4.984 miliardi di mq. per quanto riguarda la Direzione generale del Demanio e di 3.768 miliardi di mq. relativamente alla consistenza dei terreni di tutte le amministrazioni centrali indagate.

TAB. 3a

Amministrazioni comunali ed Enti pubblici non economici (*) - Consistenza dei beni immobili

Beni dei Comuni e degli Enti pubblici non economici	Fonte di informa- zione	Consistenza (metri quadrati)						
		Fabbricati				Terreni		
		Residenziali	Non residenziali	Terreni adiacenti		Totale	Attrezzati	Non attrezzati
				Residenziali	Non residenziali			
Amministrazioni comunali	Diretta campionaria	18.077.680	112.629.915	15.747.407	185.710.479	—	649.271.545	38.532.736.180
								39.182.007.725
Enti pubblici non economici	Diretta	3.550.928	3.279.083	407.342	1.892.446	—	13.716.612	110.337.346
								124.053.958
TOTALE GENERALE		21.628.608	115.908.998	16.154.749	187.602.925	—	662.988.157	39.306.061.683

(*) I dati relativi ai Comuni sono stati calcolati nel seguente modo:

per i fabbricati si è proceduto, mediante un'indagine diretta, ad estrapolare i dati di un campione statistico di Comuni (102 su un universo di 8.086 enti), stratificato per classi demografiche;

per i terreni, invece, sono stati utilizzati i dati del Nuovo Catasto Terreni, per la scarsa rappresentatività del campione relativamente a questa componente.

Le informazioni sugli immobili degli Enti pubblici non economici si riferiscono ai dati rilevati direttamente presso gli enti indagati (pari a 175 unità).

TAB. 3b

Amministrazioni comunali ed Enti pubblici non economici (*) - Valore dei beni immobili

	Valore (Lire/milioni)							
		Fabbricati			Terreni			Totale
		Residenziali	Non residenziali	Fabbricati e terr. adiac. non classific.	Totale	Attrezzati	Non attrezzati	
Beni dei Comuni e degli Enti pubblici non economici	8.976.089	65.908.995	—	74.885.084	129.854.309	83.217.549	213.071.858	287.956.942
Amministrazioni comunali	3.187.342	2.679.769	—	5.867.111	46.506	103.262	149.768	6.016.879
Enti pubblici non econo- mici	12.163.431	68.588.764	—	80.752.195	129.900.815	83.320.811	213.221.626	293.973.821
TOTALE GENERALE								

(*) I dati relativi ai Comuni sono stati calcolati nel seguente modo:

per i fabbricati è preceduto, mediante un'indagine diretta, ad estrapolare i dati di un campione statistico di Comuni (102 su un universo di 8.086 enti), stratificato per classi demografiche; per i terreni, invece, sono stati utilizzati i dati del Nuovo Catasto Terreni, per la scarsa rappresentatività del campione relativamente a questa componente.

Le informazioni sugli immobili degli Enti pubblici non economici si riferiscono ai dati rilevati direttamente presso gli enti indagati (pari a 175 unità).

TAB. 4
Terreni di proprietà degli Enti del Settore pubblico – Nuovo catasto terreni meccanizzato –
Consistenza (per tipo di destinazione) e valore

Enti del settore pubblico	Superficie complessiva (mq.)	Distribuzione dell'area per destinaz. (mq.)			Valore stimato (Lire/mlrd)
		Agricola	Boschiva	Infrastrutturata	
Amministrazioni centrali e Aziende autonome statali					
Stato	4.199.694.492				
Azienda autonoma – ANAS	1.336.039.612				
Ex Azienda auton. – Foreste demaniali	1.940.838.347	4.496.823.417	2.417.391.318	562.357.716	127.171
Azienda monopoli	7.476.572.451				
Ex Azienda FF.SS.	31.742.026				
Azienda P.T.	364.188.122	50.466.107	6.389.049	340.356.171	68.226
Azienda servizi telefonici	231.434				
	1.049.745				
Ex Casa del Mezzogiorno	397.211.327				
Altri Enti amministrazione centrale	19.419.898	187.722.553	14.721.557	11.159.550	2.802
	194.183.762				
	213.603.660				
Amministrazioni locali	8.087.387.438	4.735.012.077	2.438.501.924	913.873.437	198.199
Comuni	39.182.007.725				
Province	253.071.421	25.580.472.239	12.952.263.941	649.271.545	213.072
Ospedali e USL	748.256.320	1.222.460.631	165.928.647	45.801.641	12.911
Altri Enti amministr. locale	432.863.178				
	1.434.190.919				
Enti di previdenza	40.616.198.644	26.802.932.870	13.118.192.588	695.073.186	225.983
Enti di previdenza	23.956.806	20.769.885	1.143.478	2.043.443	472
Aziende municipalizzate					
Aziende municipalizzate	28.102.354	21.912.996	2.400.047	3.789.311	825
Encl					
Encl	111.197.358	76.797.374	5.527.927	28.872.157	6.008
TOTALE GENERALE	48.866.842.600	31.657.425.202	15.565.765.864	1.643.651.534	431.485

TAB. 5

Consistenza del patrimonio immobiliare pubblico - Consistenza

(metri quadrati)

	Terreni attrezzati e non attrezzati)	Fabbricati (Residenziali Non residenziali e Terreni adiacenti)
Amministrazioni centrali (1)	3.768.125.237	688.861.629
Comuni (2)	39.182.007.725	332.165.481
Enti pubblici non economici (3)	124.053.958	9.129.799
Altri Enti del Settore pubblico (4)	5.792.655.680	n.d.
TOTALE	48.866.842.600 (*)	1.030.156.909

(1) Si veda Tab. A - I dati indicati provengono da fonti dirette, ad eccezione di quelli del demanio pubblico, rilevati presso le Ragionerie provinciali dello Stato. La consistenza dei terreni riportata (3.768.125.237 mq.) esclude i diritti di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti minerari (soprattutto idrocarburi), il cui valore (26 mld di lire) è di entità irrilevante (si veda nota (**)) di Tab. A).

(2) Si veda Tab. 8 - Per i terreni: fonte catastale; per i fabbricati: indagine campionaria diretta.

(3) Si veda Tab. B - Dati rilevati direttamente.

(4) In questo aggregato (desunto da dati catastali, si veda Tab. C) rientrano:

a) gli altri enti non compresi nelle categorie precedenti;

b) la parte dei terreni che non è stato possibile stimare da fonti dirette. Questo aggregato rappresenta, quindi, un « saldo » tra la consistenza totale dei terreni catastali (48.866 miliardi di mq.), assunto come consistenza rappresentativa del settore pubblico complessivo, e la consistenza dei terreni rilevati da fonti dirette di cui ai punti (1), (3) precedenti, nonché della consistenza di 39.182 miliardi di mq., attribuita ai terreni comunali di cui al punto (2).

(*) Il totale della consistenza dei terreni riportato corrisponde a quello fornito dal N.C.T. (si veda Tab. C). Questo dato non contiene la superficie relativa ai diritti di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti minerari, che per la Direzione generale del Demanio sono considerati come facenti parte del patrimonio (si veda nota (1) precedente).

TAB. 6

Valore del patrimonio immobiliare pubblico - Valore

(miliardi di lire)

	Terreni (Attrezzati e Non attrezzati)	Fabbricati (Residenziali, Non residen- ziali e terreni adiacenti)	Totale
Amministrazioni centrali (1)	37.034	138.807	175.841
Comuni (2)	213.072	74.885	287.957
Enti pubblici non economici (3)	150	5.867	6.017
Altri Enti del settore pubblico (4)	181.229	n.d.	181.229
TOTALE	431.485	219.559	651.044

(1) Si veda Tab. A - Dati rilevati direttamente.

(2) Si veda Tab. B - Per i terreni: fonte catastale.

Per i fabbricati: indagine campionaria diretta.

(3) Si veda Tab. B - Dati rilevati direttamente.

(4) In questo aggregato (desunto da dati catastali, si veda Tab. C) rientrano:

a) gli altri enti non compresi nelle categorie precedenti;

b) la parte dei terreni che non è stato possibile stimare da fonti dirette.

Questo aggregato rappresenta, quindi, un «saldo» tra il valore totale dei terreni catastali (431.495 mld), assunto come valore rappresentativo del settore pubblico complessivo, ed il valore dei terreni rilevati da fonti dirette di cui si punti (1), (3) precedenti, nonché del valore di 213.072 mld. attribuito ai terreni comunali di cui al punto (2).

Si ritiene opportuno soffermarsi brevemente sulla specifica indagine che la Commissione ha esperito relativamente ai beni del « Demanio Pubblico dello Stato », relativa cioè ai soli Ministeri.

Nelle Tabelle 2a e 2b, invero, sotto la voce « Demanio Pubblico dello Stato » sono riportati i dati di sintesi rispettivamente e delle consistenze e dei valori.

Nella Tabella 7, — esposta a pagina 16 —, sono riportate la consistenza complessiva dei beni del « Demanio Pubblico dello Stato » ed il relativo valore.

Nella Tabella 8 — esposta a pagina 17 — è riportata la ripartizione dei beni in questione per regioni e grandi aree.

Dalla lettura di quest'ultima tabella si rileva come il numero dei beni demaniali — escludendo quelli militari i cui dati complessivi sono stati trasmessi dal Ministero della Difesa ed inclusi fra i beni appartenenti allo stesso Dicastero (Vedere Tabelle 2a e 2b) — raggiunga le 11.094 unità. Dalla lettura della Tabella 7 si rileva come questi beni presentino una consistenza per quanto attiene il comparto terreni pari a 1,4 miliardi di mq. e per quanto attiene il comparto fabbricati pari a 23 milioni di metri quadrati, mentre complessivamente sono stati apprezzati in un valore che supera i 32.000 miliardi di lire.

Da ultimo, la Commissione ha anche esperito una particolare indagine al fine di reperire significative informazioni di carattere qualitativo sui tipi di beni più comunemente posseduti dagli enti oggetto di indagine.

Nelle Tabelle 9, 10 ed 11, esposte alle pagine 18, 19 e 20, vengono riportati, sinteticamente, i dati raccolti, dai quali si possono evincere le più frequenti tipologie che caratterizzano gli immobili del settore pubblico.

1.3 Modalità seguite nell'apprezzamento dei beni

Prima di elencare le diverse metodologie adottate nella formulazione dei giudizi di valore dei beni oggetto di indagine è opportuno ripetere, come per altro si è più volte precisato, che per le valutazioni si sono utilizzate fonti sia dirette che indirette le quali hanno fornito i valori dei beni immobili utilizzando dissimili e molteplici procedimenti, molti dei quali, sotto l'aspetto squisitamente estimativo, risultano opinabili.

Scendendo dal generale al particolare si riportano, di seguito, i criteri di stima adottati per la determinazione dei beni indagati, precisando come le date di riferimento dei giudizi di valore risultino comprese nel periodo 1982-1987.

a) Ministero delle Finanze - Direzione Generale del Demanio (patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato)

Queste stime hanno come data di riferimento il 1982.

In quella annata l'Intendenza di Finanza trasmise ai vari U.T.E. dei tabulati relativi agli inventari dei beni del patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato.

TAB. 7

Demanio pubblico dello Stato - Stime della consistenza complessiva dei beni e del relativo valore a)

Tipologie dei beni immobili del demanio pubblico	Superficie in mq. dei beni rilevati (72 % dei beni censiti) (x)	Superficie in mq. stimate per l'universo dei beni rilevati (v)	Valore unitario dei beni Lit/% (w)	Valore dei beni rilevati (72 % dei beni censiti) (Lire/milioni) (x)·(w)	Valore stimato per l'universo dei beni rilevati (Lire/milioni) (v)·(w)
1. Terreni (b)	1.029.011.651	1.429.182.849	14.765	15.192.143	20.860.517
1.1 Di valore Basso	427.742.651	594.087.015	7.000	2.994.199	4.158.609
1.2 Di valore Medio	361.878.000	502.608.333	17.500	6.332.865	8.555.964
1.3 Di valore Alto	239.391.000	380.487.500	24.500	5.865.080	8.145.944
1.a Terreni attrezz.	601.268.509	835.095.151	20.000	12.025.370	16.701.903
1.b Terr. non attrezz.	427.743.142	594.087.697	7.000	2.994.202	4.158.614
2. Fabbricati (b)	16.488.994	22.901.380	500.000	8.161.933	11.450.691
2.1 In senso stretto (esclusi terr. adiac.)	13.191.000	18.320.830	617.000	8.138.847	11.418.626
2.2 Terreni adiacenti	3.297.994	4.580.550	7.000	23.086	32.065
2.a Fabbr. residenz.	78.298	108.747	500.000	39.149	54.374
2.b Fabbr. non resid.	16.410.696	22.792.633	500.000	8.205.348	11.396.317
3. Totale beni	1.045.500.645	1.452.084.229	—	23.354.076	32.311.208

a) La tabella è frutto delle elaborazioni effettuate sul 72 % (7.938 su 11.094 beni censiti) dei dati forniti dalle Ragionerie provinciali dello Stato per i quali è stata indicata la relativa superficie.

Dai dati sono state escluse le miniere e le relative pertinenze.

b) I valori unitari espressi in Lit/mq. sono stati ottenuti come segue:

Terreni: Terreni a basso valore: il prezzo unitario di Lit. 7.000 al mq. deriva dalla rivalutazione al 1986 (coeff. riv. 1.465) del valore unitario calcolato sui dati relativi al 1982 forniti alla Commissione dalla Direzione Generale del Demanio. Questo prezzo è valido solo per i beni demaniali, in considerazione del loro più elevato valore rispetto alla componente dei beni patrimoniali. Terreni a medio ed alto valore: è stato preso a riferimento il prezzo unitario dei terreni a basso valore (7.000 Lit/mq.) incrementato rispettivamente da 2 a 3 volte (17.500 Lit/mq. in media) e da 3 a 4 volte (24.500 Lit/mq. in media).

Fabbricati: Fabbricati in senso stretto: il prezzo unitario di Lit. 617.000 al mq. è stato calcolato con le stesse modalità seguite per i «terreni a basso valore». Terreni adiacenti: è stato assunto un valore base prudenziale, di Lit. 7.000 al mq. pari a quello dei «terreni a basso valore».

TAB. 8

Ripartizione dei beni per regioni e grandi aree: Dati relativi alle principali classi di beni
Valori assoluti (N° di beni)

Ubicazione dei beni	A Strade e relative pertinenze	B Aerodromi e relative pertinenze	D Opere marittime e relative pertinenze	E Opere idrauliche e relative pertinenze	H Edilizia pubblica	I Fabbricati residenziali	M Opere di bonifica	N Altri beni	Totale compless. beni schedati
Piemonte	1	0	0	101	65	0	2	76	245
Valle d'Aosta	0	0	0	0	1	0	0	46	47
Lombardia	0	3	2	213	84	8	76	349	735
Trentino-Alto Adige	0	0	0	12	32	0	0	16	60
Veneto	3	0	29	276	418	32	20	608	1.390
Friuli-Ven. Giulia	2	0	27	132	31	3	43	106	346
Liguria	9	1	221	52	148	0	0	174	625
Emilia-Romagna	4	4	76	406	203	26	86	389	1.213
Toscana	7	1	206	83	289	10	123	339	1.066
Umbria	0	0	2	2	44	2	0	5	56
Marche	10	0	176	28	128	4	15	108	473
Lazio	0	5	34	25	444	5	52	167	732
Abruzzo	51	0	71	19	23	4	8	99	278
Molise	27	0	12	62	5	4	32	33	193
Campania	13	4	156	14	254	0	55	140	639
Puglia	10	3	306	9	137	10	0	276	768
Basilicata	33	0	4	3	13	1	0	209	290
Calabria	0	0	73	2	18	34	0	187	314
Sicilia	162	14	338	6	399	26	42	252	1.266
Sardegna	1	0	171	1	60	10	31	78	358
Nord	19	8	355	1.192	982	69	227	1.764	4.661
Centro	17	6	418	138	905	21	190	619	2.327
Sud	297	21	1.131	116	909	89	168	1.274	4.106
ITALIA	333	35	1.904	1.446	2.796	179	585	3.657	11.094

TAB. 9

Tipologia dei beni immobili dello Stato e Centri di gestione

Descrizione del bene	Ministeri					
	Finanze Direzione generale del Demanio	Difesa	Lavori pubblici	Trasporti Direzione generale Aviazione civile	Marina Mercantile	Beni culturali ambientali
Fabbricati residenziali	*					
Fabbricati non residenziali	*					*
Terreni attrezzati in genere	*				*	*
Terreni non attrezzati in genere	*					
Aque sorgenti fluviali e lacuali						
Aeroporti ed Eliporti		*	*	*		
Arsenali		*			*	
Bacini d'acqua salsa		*			*	
Basi navali						
Canali navigabili		*				
Caserme e Comandi		*				
Fabbricati adibiti a depositi, magazzini e stabilimenti		*				*
Fabbricati per mostre d'arte						*
Fabbr. di carattere artistico-monumentale						
Fari		*			*	
Foci di fiumi che sfociano in mare						
Impianti speciali (ferrovie, acquedotti, oleodotti, etc.)		*			*	
Lidi, spiagge		*			*	
Musei		*				
Opere difensive e protette in galleria		*	*			
Opere idrauliche		*				
Ospedali		*				
Poligoni e aree addestrative		*				
Porti e Rade		*			*	
Sacriari		*				*
Scavi archeologici						

TAB. 10

Tipologia dei beni immobili delle Aziende autonome e speciali dello Stato.

Descrizione del bene	Aziende autonome e speciali dello Stato								
	ANAS	Ex Azienda autonoma delle FF.SS.	Amministr. dei Monopoli di Stato	Amministr. delle Poste e Telecomunicaz.	Azienda di Stato per i Servizi telefonici	Ex Azienda di Stato per le Foreste demaniali	Azienda autonoma di Assistenza al Volo	Aziende per il Culto	Fondo Riserva Lire UNRRA
Fabbricati residenziali		*	*	*	*		*	*	•
Fabbricati non residenziali	*	*	*	*	*				
Terreni attrezzati in genere	*	*	*		*	*		*	
Terreni non attrezzati in genere	*	*	*		*				
Aeroporti ed Eliporti							*		
Case cantoniere	*								
Caserme e Comandi						*		*	
Chiese						*		*	
Conventi ed Abbazie									
Fabbricati adibiti a depositi, magazzini e stabilimenti	•								
Foreste e Boschi									
Parchi nazionali e Riserve						*			
Saline e stabilimenti saliferi			*			*			
Strade ferrate		*							
Strade statali ed autostrade	*								

TAB. 11

Tipologia dei beni immobili dei Comuni e degli Enti pubblici non economici

Descrizione del bene	Amministrazioni comunali	Enti pubblici non economici
Fabbricati residenziali	*	*
Fabbricati non residenziali	*	*
Terreni attrezzati in genere	*	*
Terreni non attrezzati in genere	*	*
Campi di inumazione, loculi, etc.	*	
Campi sportivi ed opere complementari	*	
Chiese	*	
Condotte d'acqua	*	*
Fabbricati per mostre d'arte	*	
Fabbr. di carattere artistico-monumentale	*	
Fognature	*	*
Foreste e boschi	*	
Musei	*	
Ospedali	*	
Parchi e giardini	*	*
Scuole ed Asili	*	
Teatri	*	

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 prudenziali.

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 plurisetoriali 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 plurisetoriale 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 conterminare 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 Spagnoli, 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. Gorla, 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 prudentiale, 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 a 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 vocazione 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 similari 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 supportabili 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 dianzi 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 quanto 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 dimezzare 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.

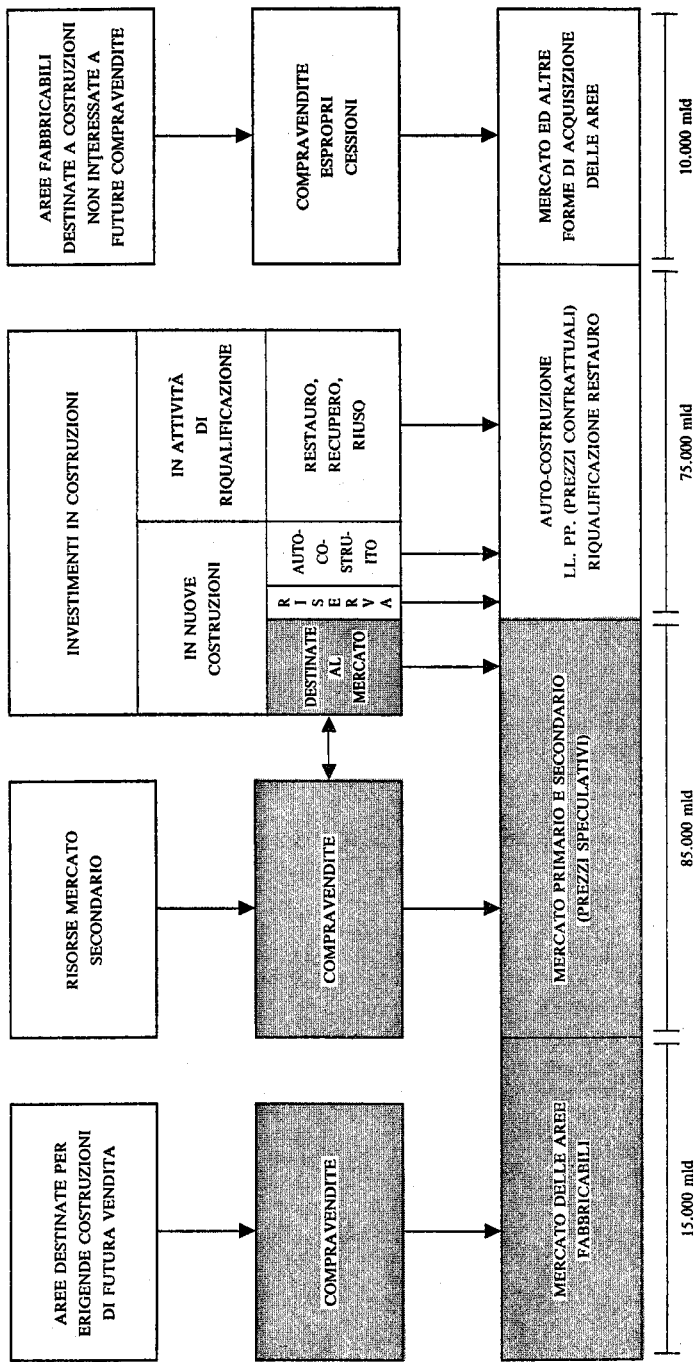
Il primo elemento che si dovrà analizzare è la struttura del mercato immobiliare: se sul mercato considerato si riscontra una certa offerta in un determinato momento e se a questa offerta normale esistente se ne aggiunge una esogena, si viene ovviamente a creare una turbativa con variazioni di prezzi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

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 riscontrerà 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 fondiari 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 ridurre 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 Comunicaciones » 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 incentrare 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 plurisettoriale ²⁴.

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 cadenze 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 obiettivo 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.