

Atti del convegno "Alienazione del patrimonio immobiliare degli Enti Locali"

Roma, 8 luglio 2009*

Saluti istituzionali

- Giuseppe Franco Ferrari – Presidente IFEL
- Baldovino de Sensi – Direttore SSPAL

I sessione

Presiede

- Francesco Monaco – Ufficio Formazione & Servizi IFEL

La disciplina amministrativa

- Giuseppe Franco Ferrari – Università Bocconi, IFEL

I profili di diritto civile

- Carlo Buonauro – Magistrato del TAR Campania, Docente SSPAL

Potenzialità dell'utilizzo dei proventi della vendita patrimoniale e i profili contabili

- Maurizio Delfino – Consulente Ministero Interno, Università LUMSA

Il punto di vista del mercato

- Armando Borghi, SDA Bocconi

La disciplina urbanistica ed edilizia dei beni in via di alienazione

- Massimo Giuliani, INU Lombardia

II sessione

Presiede

- Giuseppe Franco Ferrari – Presidente IFEL

Il punto di vista dell'Agenzia del territorio

- Gabriella Alemanno – Direttore Agenzia del territorio

Il punto di vista degli operatori privati

- Achille L. Colombo Clerici – Presidente Assoedilizia

L'esperienza dei Comuni

- Attilio Fontana – Sindaco di Varese
- Gianni Verga – Assessore alla Casa Comune di Milano

Conclusioni

- On.le Marco Causi – Commissione Finanze Camera dei Deputati

*Alcuni interventi non sono stati riprodotti, in quanto non inviati nei tempi utili per la stampa, altri non rivisti dagli autori.

Dottor Baldovino De Sensi, Direttore SSPAL

Buongiorno e benvenuti a questa iniziativa congiunta SSPAL – IFEL che segue quella sui derivati e che proseguirà, nel mese di settembre, con un'altra iniziativa sul federalismo fiscale.

Sono molto contento di questa collaborazione e ringrazio il professor Ferrari, Presidente dell'IFEL, perché stiamo insieme portando avanti una collaborazione veramente molto, molto proficua.

Oggi abbiamo inserito – peraltro nell'ambito del corso SEFA – nel modulo dedicato al finanziamento delle opere pubbliche, questa giornata sulle alienazioni del patrimonio immobiliare: è un argomento molto interessante perché, come tutti voi sapete, implica sia questioni di carattere finanziario – contabile, in ordine all'utilizzo delle somme ricavate, sia questioni di carattere civilistico, in ordine alla ricostruzione della fattispecie negoziale che si configura allorché l'Ente locale decida di alienare un bene appartenente al patrimonio indisponibile o, ancora di più, appartenente al demanio.

Si tratta, in particolare, di capire quale modulo negoziale possa essere utilizzato nell'ipotesi in cui l'Ente locale decida di alienare un immobile attualmente destinato alla funzione pubblica – che è l'ipotesi più complicata perché, all'esigenza dell'alienante, cioè dell'Ente, di avere immediatamente a disposizione il corrispettivo dell'alienazione per soddisfare i propri interessi, si contrappone quello dell'acquirente, e cioè del privato, di ottenere, al momento del trasferimento del diritto di proprietà, un bene che sia immediatamente utilizzabile e quindi con una destinazione d'uso adeguata al proprio interesse, senza dover attendere ulteriori procedimenti amministrativi che ne cambino la destinazione d'uso.

È quindi una vicenda particolarmente complessa, che spero si riuscirà a ricostruire adeguatamente e che, ritengo, vi potrà risultare utile, all'interno dei vostri Enti, se vi dovrete confrontare con situazioni analoghe. È evidente, infatti, che, specialmente in periodi di scarsità

di risorse, il ricorso all'alienazione del patrimonio immobiliare può costituire, anche per gli enti locali, uno strumento molto utile di finanziamento; se, infatti, inizialmente, l'alienazione del patrimonio immobiliare ha interessato in particolare l'Amministrazione Centrale dello Stato, oggi appare sempre più d'interesse anche delle Amministrazioni locali e, quindi, particolarmente attuale.

Vi ringrazio logicamente della vostra attenzione che vorrete avere per i nostri relatori e inizierei immediatamente la nostra giornata; cedo quindi la parola al Dottor Monaco che è il nostro moderatore.

Grazie e buon lavoro.

**Dottor Francesco Monaco, Moderatore e Responsabile
dell'Ufficio "Formazione e Servizi" IFEL**

Grazie e buongiorno. Sono Francesco Monaco, sono Responsabile dell'Ufficio "Formazione e Servizi" di IFEL; l'Ufficio sta predisponendo un lavoro che sfocerà nella predisposizione di un intervento di supporto ai Comuni che, appunto in base all'art. 18 del Decreto 112, vorranno avviare un'attività di valorizzazione del patrimonio.

Nella cartellina troverete già un primo documento che abbiamo predisposto e che è relativo agli strumenti.

I processi di valorizzazione del patrimonio sono molto complessi, ed oggi ne affrontiamo un aspetto specifico che è un aspetto terminale, se vogliamo anche uno dei possibili esiti dei processi di valorizzazione, che è appunto l'alienazione patrimoniale, un tema che quindi affronteremo sotto i vari profili.

Dal momento che la mattinata è molto densa, vi ringrazio di nuovo per la partecipazione e passerei la parola al Professor Ferrari; lo pregherei di avviare la sua relazione dicendo che nell'arco della mattinata abbiamo spazio per organizzare queste comunicazioni con uno spazio di circa mezzora a relatore.

Direi quindi che abbiamo il tempo sufficiente per approfondire tutti i vari profili che sono stati indicati in programma.

Grazie ancora e la parola al Professor Ferrari.

Professor Ferrari, Presidente IFEL

Grazie Dottor Monaco, buongiorno a tutti, grazie anche al Direttore De Sensi con cui abbiamo avviato questa effettiva collaborazione tra SSPAL e IFEL che, come ci ha detto, si è già concretizzata in un seminario; speriamo che dopo quello di settembre ve ne siano molti altri.

1. La disciplina della dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato

L'art. 1 delle disposizioni sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato (r.d. 18.11.1923, n. 2440) stabilisce che i beni immobili dello Stato, tanto pubblici quanto posseduti a titolo di proprietà privata, sono amministrati a cura dell'amministrazione finanziaria, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali.

Tuttavia, non tutta la materia riguardante i beni in questione è di competenza dell'amministrazione finanziaria. Per alcune categorie di beni, infatti, l'amministrazione è affidata ai singoli Ministeri a cui sono concessi in uso per l'espletamento di un servizio governativo. Così compete al Ministero della difesa e ai dipendenti organi l'uso dei beni del demanio pubblico destinati alla difesa, al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica la gestione dei beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica, e così via.

Le norme contenute nell'art. 2, l. cont. Stato prevedono che, a cura dell'amministrazione finanziaria, debba formarsi l'inventario dei beni immobili di pertinenza dello Stato, distinguendo quelli destinati in servizio governativo dagli altri ed indicando gli elementi necessari a farne conoscere la consistenza ed il valore. I beni di cui si è detto sono tenuti in evidenza in appositi registri inventari, in registri di consistenza ed in schedari descrittivi. I medesimi oneri ricognitivi sono posti a carico anche degli altri Ministeri al servizio dei quali i beni sono destinati con provvedimento dell'amministrazione finanziaria.

Tale sistema di gestione amministrativa, che distribuisce tra più organi le funzioni riguardanti i beni di proprietà statale, è stato giudi-

cato anacronistico, oltre che disfunzionale. Si è in particolare sottolineata da più parti la necessità di una gestione unitaria di tutta la proprietà immobiliare pubblica, per motivi che spaziano dalla necessità di conoscerne il costo e di curarne la produttività a quella di poterne disciplinare l'uso in relazione alla sua funzione pubblica e sociale. Di qui la scelta, compiuta in sede di riforma dell'organizzazione del Governo con il d.lgs. 300/1999, di trasferire all'Agenzia del demanio tutte le funzioni relative alla gestione degli immobili che rientrano nel demanio e nel patrimonio dello Stato, nonché le attività di valutazione estimativa compiute dagli uffici erariali.

L'attività di cessione degli immobili di proprietà dello Stato e degli enti pubblici rientrava fino a tempi relativamente recenti (inizio degli anni '80) nell'ordinaria gestione del patrimonio pubblico, non attribuendosi ad essa alcun particolare significato sotto il profilo economico-produttivo.

Vi è anzi da rilevare che tutta la legislazione statale allora vigente attribuiva alla gestione del patrimonio pubblico una connotazione di carattere pubblicistico e sociale, più che economico e produttivo, perseguendo la gestione come obiettivo primario il soddisfacimento degli interessi pubblici. A titolo di esempio, possono essere citate le istruzioni ministeriali per i beni patrimoniali approvate con D.M. 24.8.1940, n. 2984, ed in particolare l'art. 606, che, in maniera assolutamente discrezionale, attribuiva alla Pubblica Amministrazione il potere di dare in concessione beni immobili in favore di "Enti" non meglio specificati e ad un canone meramente ricognitorio. Ancora, lo stesso art. 1, l. cont. Stato già citato attribuiva una chiara priorità, nella gestione dei beni, alle assegnazioni in uso governativo a titolo gratuito.

Venendo a tempi più recenti, si può ricordare la l. 11.7.1986, n. 390, che consentiva concessioni e locazioni di immobili demaniali e patrimoniali in favore di Enti pubblici territoriali, Istituzioni culturali, Ordini religiosi ed Enti ecclesiastici, con canone estremamente ridotto rispetto a quelli di mercato. La medesima legge è stata successivamen-

te integrata, anche in anni più recenti, da altre disposizioni normative che hanno esteso ad una molteplicità di soggetti il beneficio della riduzione del canone d'uso (l. 134/1990 – enti a carattere internazionale, d.P.R. 309/1990 – centri di cura per il recupero dei tossicodipendenti e case di lavoro per i riabilitati, l. 203/1995 – Associazione italiana alberghi per la gioventù, CTS e Touring Club Italiano, l. 507/1995 – associazioni combattentistiche d'arma e associazioni sportive dilettantistiche).

A questi indirizzi dettati dal legislatore si sono dovute ovviamente conformare la gestione dei beni pubblici e l'organizzazione della P.A., con le relative risorse ed i relativi strumenti conoscitivi.

(La giurisprudenza di quegli anni sulle alienazioni di beni immobili pubblici si appuntava principalmente sulle procedure da seguire per le alienazioni, ed in particolare sulla individuazione di quelle circostanze di convenienza ed utilità generale che potevano autorizzare il ricorso alla trattativa privata [per es. si escludeva che tali circostanze fossero ravvisabili laddove l'acquirente avesse costruito un edificio sul fondo di pertinenza statale, Cons. St., 16.5.1978; mentre si riteneva rilevante la sussistenza di interessi legati all'agricoltura di una Regione, quando questa poteva avvantaggiarsi dell'alienazione per l'incremento che ne derivava ad un'azienda agricola dotata di impianti moderni e con tecnologie all'avanguardia, Cons. St., 27.4.1978], ovvero sui criteri di determinazione del valore degli immobili demaniali, determinazione che si riteneva dovesse tenere conto per es. degli oneri reali che diminuivano il valore dell'immobile stesso, Cons. St., 16.5.1978; 9.6.1971).

Con gli anni '90, invece, si è venuto affermando con sempre maggiore insistenza un indirizzo politico-legislativo ispirato alla gestione produttiva del patrimonio immobiliare pubblico.

Con la legge finanziaria per il 1990 e con il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza

pubblica per gli esercizi 1991-1993 è stato per la prima volta previsto, per lo Stato, l'obiettivo di avviare il processo di "privatizzazione immobiliare". In particolare, il predetto Dpef individuava come punto qualificante dell'azione di risanamento della finanza pubblica il ricorso alla dismissione di una parte dell'ingente patrimonio dello Stato ed una profonda revisione delle procedure di gestione dei beni immobili che fossero rimasti di proprietà dello Stato.

Il primo provvedimento che ha avviato decisamente il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato è costituito dal d.l. 5.12.1991, n. 386, conv. in l. 29.1.1992, n. 35, il cui art. 2 prevedeva l'alienazione (eventualmente previa valorizzazione) e la gestione economico-produttiva dei beni. Con deliberazione CIPE del 31.3.1992 venivano stabilite, su proposta del Ministro delle Finanze, le modalità e le finalità della società a capitale misto da costituire ai sensi del citato art. 2 per l'alienazione e la gestione dei beni immobili del patrimonio disponibile dello Stato e veniva individuata l'IMI quale soggetto promotore della costituenda società, la cui quota maggioritaria doveva essere sottoscritta e versata da enti pubblici economici, soggetti controllati direttamente o indirettamente, nonché società a partecipazione statale diretta o indiretta. Un Comitato di Ministri doveva sovrintendere all'attuazione dei programmi di gestione e di vendita, con l'emanazione delle direttive occorrenti per l'accelerazione delle procedure, avvalendosi, per il concreto esercizio della vigilanza, di un comitato tecnico appositamente costituito.

Il complesso meccanismo delineato dalla citata l. 35/1992 richiedeva senza dubbio tempi di realizzazione non brevi. Ad ogni modo, tranne che per l'iniziale autorizzazione al Ministro delle Finanze a stipulare la convenzione con IMI, né il Comitato dei Ministri né il Comitato tecnico hanno mai concretamente operato, così come non è mai entrata nella fase operativa la stessa società Immobiliare Italia, pur essendosi questa adoperata per almeno 4 anni nel tentativo – poi fallito – di avviare il progetto, prima di rendersi conto che l'iniziativa an-

dava abbandonata e rinunciare quindi formalmente a proseguire le trattative per la stipula della Convenzione.

Frattanto, alla l. 35/1992 aveva fatto seguito la l. 24.12.1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994), che all'art. 9, comma 6, prevedeva che con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e d'intesa con i Ministri delle Finanze e del Tesoro, fossero emanate "norme dirette ad alienare i beni pubblici, ivi compresi quelli oggetto di concessione, non destinati a usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale, e ad esclusione degli immobili e delle aree vincolati o individuati ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985 n. 312, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, ovvero ad assicurare la mobilità del personale della Difesa, con priorità per l'alienazione di terreni e fabbricati di uso abusivo o inutilizzati".

In tal modo veniva sancita l'alienabilità dei beni pubblici, tra i quali anche quelli di cui agli artt. 822 e ss. c.c. (beni demaniali), a condizione che ciò non pregiudicasse la tutela di interessi ambientali, culturali ovvero la tutela di interessi alla conservazione e fruizione collettiva.

In materia di dismissione dei beni pubblici è poi intervenuta la l. 23.12.1994, n. 724 (legge finanziaria per il 1995), che all'art. 32, comma 6, prevedeva un censimento dei beni pubblici finalizzato, tra l'altro, a valutare la loro necessità – non solo la loro mera utilità – per il perseguimento di interessi pubblici. Pertanto, si era stabilito che tutte le amministrazioni pubbliche che utilizzavano a qualunque titolo beni demaniali e patrimoniali dello Stato comunicassero al Ministero delle Finanze la consistenza del bene, la sua attuale destinazione e l'eventuale persistenza della necessità di interesse pubblico all'utilizzazione stessa. La mancata comunicazione comportava la presunzione della cessazione delle esigenze di pubblico interesse all'utilizzazione del bene.

I beni non censiti o non ritenuti necessari ai fini di pubblico interesse divenivano, quindi, beni patrimoniali disponibili.

Un deciso cambiamento di strategia nel processo di privatizzazione immobiliare è intervenuto con le disposizioni contenute nell'art. 3, commi da 86 a 119, della l. 662/1996 (finanziaria per il 1997), che ha disposto, con l'abrogazione della l. 35/1992, nonché del comma 6 dell'art. 32 della l. 724/1994, l'abbandono dell'originario progetto di dismissione del patrimonio immobiliare disponibile.

Con le citate disposizioni della l. 662/1996 veniva previsto un doppio regime per la gestione dei beni immobili dello Stato:

a) quelli di maggiore rilevanza economica (con valore catastale superiore ai due miliardi di lire) dovevano confluire nell'ambito dei fondi immobiliari pubblici, istituiti ai sensi dell'art. 14-bis, l. 86/1994, per i quali il Ministero del Tesoro avrebbe dovuto, entro il 30.6.1997, promuovere la costituzione di una o più società ed assumere direttamente o indirettamente partecipazioni nel relativo capitale;

b) per i restanti beni immobili e diritti reali su beni immobili che non fossero stati conferiti ai fondi, veniva invece consentita la possibilità di alienazione diretta da parte dell'amministrazione finanziaria, qualunque fosse il valore di stima, mediante asta pubblica o, in casi di asta deserta, mediante trattativa privata, sulla base del miglior prezzo di mercato.

Il complesso procedimento previsto per la sottoscrizione dei fondi immobiliari dalle norme citate si arenò nella sua fase iniziale. L'evidente complessità della selezione degli immobili oggetto del previsto processo di valorizzazione indusse il legislatore a prorogare al 30.6.1998 il termine entro cui l'apposita Commissione nominata dal Ministero delle Finanze doveva completare la predisposizione dell'elenco dei predetti immobili. Sebbene a quella data la Commissione avesse completato una prima fase dei propri lavori, con la trasmissione di un primo elenco al Ministero del Tesoro, il quale avrebbe dovuto procedere ad una valutazione dei beni stessi agli effetti degli adempimenti per l'attivazione dei fondi immobiliari pubblici, questi ultimi non sono mai stati istituiti.

Frattanto, l'art. 19, l. 448/1998, aveva rimosso alcuni vincoli ancora persistenti, introducendo, accanto alla possibilità di creare appositi fondi immobiliari, anche quella di devolvere a società per azioni di gestione immobiliare i beni non più di pubblica utilità, le cui azioni potessero essere facilmente cedute sul mercato accelerando il processo di dismissione. L'art. 19 citato, peraltro, prevedeva forme di project financing per l'affidamento di beni soprattutto suscettibili di sfruttamento a fini turistici a soggetti in grado di procedere alla loro valorizzazione e successiva utilizzazione dietro pagamento di un congruo canone. Nel complesso, la norma tendeva a ridurre il peso assegnato alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, dando maggior enfasi all'obiettivo di valorizzazione.

Le disposizioni contenute nel predetto art. 19 sono state modificate dalla l. 136/2001, che ha disciplinato tre ulteriori procedure per la valorizzazione ed utilizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, volte in particolare a favorire il coinvolgimento dei Comuni e degli altri enti locali che utilizzassero il bene o nel cui territorio fossero localizzati tali beni immobili.

La prima procedura prevedeva che le amministrazioni dello Stato, i Comuni ed altri soggetti pubblici o privati potessero proporre all'Agenzia del Demanio specifici progetti volti allo sviluppo, alla valorizzazione o all'utilizzo di determinati beni o complessi immobiliari appartenenti allo Stato. A questo scopo potevano essere costituite apposite società, il cui capitale era attribuito per il 51% ai Comuni nel cui territorio erano ricompresi i beni e che avevano presentato il progetto di utilizzazione. Fermi i vincoli gravanti sui beni, il capitale di tali società poteva essere ceduto ad amministrazioni e privati.

La seconda procedura riguardava i beni immobili dello Stato non adibiti ad uso governativo, per i quali fossero presentati progetti di valorizzazione o gestione, ma che fossero compresi in piani di sviluppo, valorizzazione od utilizzo presentati da Comuni, Province o Regioni sul cui territorio essi insistevano. Un'apposita conferenza di ser-

vizi doveva essere convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il compito di approvare tali piani. I beni immobili erano trasferiti agli enti locali che avevano elaborato i piani sulla base di una specifica convenzione che determinava le condizioni e modalità di trasferimento, nonché le quote di partecipazione dello Stato alla fruizione dei proventi derivanti dalla successiva valorizzazione, gestione e dismissione dei beni.

La terza procedura – a carattere residuale – concerneva i beni a cui non fossero applicabili le due procedure sopra descritte. Detti beni immobili potevano essere assegnati in concessione o in locazione ai soggetti interessati, anche a titolo gratuito, secondo le modalità fissate da un apposito regolamento governativo, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, d.P.R. 400/1988.

In questo contesto normativo si è inserita la disciplina dettata dal d.l. 25.9.2001, n. 351, conv. in l. 23.11.2001, n. 410, recante "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento", mediante la quale venivano perseguiti obiettivi di ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico e di cessione di beni non essenziali, nel tentativo di realizzare con maggior efficacia il processo di privatizzazione con crescenti effetti di efficienza economica complessiva.

Il legislatore con la manovra del 2001 ha così cercato di superare la fase di stallo ereditata, fondandosi su di un'impostazione che prevedeva l'allontanamento del patrimonio dalla proprietà pubblica, con il ritorno all'idea di una dismissione in blocco unico del patrimonio immobiliare mediante conferimento ad una o più società veicolo appositamente costituite e con una semplificazione degli stadi del processo di dismissione.

Il punto di forza della legge era rappresentato proprio dalla chiara volontà espressa nel senso di voler procedere ad una massiccia dismissione del patrimonio immobiliare. Impedendo l'acquisto dei be-

ni a soggetti facenti parte del settore pubblico, salvo nei casi di immobili non residenziali da destinare a finalità istituzionali degli enti stessi, premiando le istituzioni capaci di garantire una maggiore redditività dell'operazione e penalizzando al tempo stesso anche con la sottrazione del bene in uso quelle che ne inficiavano il valore, la legge perseguiva il chiaro obiettivo di disincentivare gli enti stessi ad ostacolare la formazione degli elenchi o a rallentare la rivendita.

La scelta dello strumento con cui alienare il patrimonio immobiliare è funzionale ed inscindibile rispetto all'impostazione stessa della l. 410/2001: la rapida sottrazione dei beni alla proprietà pubblica. Il disposto legislativo, infatti, prevede che una volta individuati i beni si proceda alla loro vendita. In particolare, le società veicolo, contestualmente al ricevimento degli immobili, anticipano allo Stato quando stabilito con decreti del Tesoro, finanziandosi, anche in più fasi, con operazioni di cartolarizzazione dei proventi attesi dalla gestione e dalla rivendita degli immobili stessi, mediante l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti.

Tale strumento di vendita presenta almeno due elementi che ne garantiscono a priori l'efficacia.

Anzitutto, esso richiede un'altissima velocità di esecuzione, spingendo verso scelte efficienti gli organi preposti alla vendita, dal momento che per poter giungere alla fase di cartolarizzazione occorre predisporre rapidamente gli elenchi il più possibile completi degli immobili da dismettere. In questa fase, tutti i soggetti che a vario titolo dispongono di parte del patrimonio pubblico sono chiamati in causa ed incentivati, con meccanismi di premio sul buon esito della vendita, a fornire tempestivamente le informazioni necessarie per la formazione degli elenchi. Questa forma di partecipazione tra organi periferici e centro è peraltro coadiuvata dall'Agenzia del Demanio.

L'altro elemento di pregio della vendita a blocchi supportata dalla cartolarizzazione consiste nell'economicità dello strumento per chi

acquista. Con tale procedura, infatti, vengono tutelati sia gli interessi dei piccoli acquirenti interessati a singoli cespiti, sia le esigenze dei grandi investitori, nell'intento di correggere così uno dei punti deboli dei passati tentativi di vendita del patrimonio, in cui scarso peso si era dato alle condizioni di appetibilità dell'investimento per una più ampia possibile platea di acquirenti.

Riassumendo, quindi, i principali strumenti predisposti dal legislatore per la valorizzazione dei beni pubblici immobiliari sono i seguenti:

1) la vendita diretta di immobili a privati anche in deroga alle norme contabili (art. 3, comma 99, l. 662/1996; art. 1, comma 482, l. 266/2005 per gli immobili militari);

2) la vendita in blocco e per compendi a società (art. 19, comma 1, l. 448/1998);

3) l'alienazione tramite soggetti intermediari presenti sul mercato (art. 2, d.l. 286/1991, conv. in l. 35/1992), oppure mediante conferimento o vendita a società appositamente costituite (art. 1, comma 19, l. 448/1998, art. 4, l. 488/1999, modif. con l. 136/2001);

4) la sottoscrizione di fondi immobiliari mediante conferimento di beni immobili suscettibili di valorizzazione e proficua gestione economica (art. 3, comma 86, l. 662/1996) con costituzione di apposite società per la gestione dei fondi;

5) la cartolarizzazione dei proventi delle dismissioni mediante il trasferimento a titolo oneroso (ed eventuale prezzo differenziale differito) degli immobili da alienare a società veicolo appositamente costituite, che finanziano l'acquisto mediante emissione di titoli collocabili sui mercati finanziari (art. 2, d.l. 351/2001, conv. in l. 410/2001);

6) a questi strumenti si sono poi aggiunte, in forza dell'art. 29, d.l. 269/2003, conv. in l. 326/2003, le operazioni riconducibili alla formula del sale and rent back, o più in generale del lease back, consistenti nella cessione a trattativa privata di immobili adibiti ad uffici pubblici e privi

di interesse culturale, con destinazione di una quota dei proventi ad apposito fondo di bilancio per "procedere alla spesa di locazione" degli immobili stessi: in sostanza, l'operazione è riconducibile alla formula della vendita con patto di riaffitto, che consente la monetizzazione immediata ed attuale del valore dell'immobile a prezzi correnti e l'assunzione di un onere continuativo pari al canone locatizio convenuto.

L'obiettivo di una migliore utilizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è stato perseguito anche con una diversa organizzazione, attraverso moduli privatistici, che ha operato su due fronti:

- l'istituzione dell'Agenzia del Demanio (art. 65, d.lgs. 300/1999), avente personalità giuridica di diritto pubblico e per fine statutario quello di perseguire la gestione produttiva e la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato;

- l'istituzione con d.l. 63/2002, conv. in l. 112/2002, della Patrimonio dello Stato S.p.A. per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato e nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici.

2. La disciplina della dismissione del patrimonio immobiliare degli enti locali

2.1. Con specifico riferimento ai beni immobili degli enti locali, il legislatore ha fatto spesso ricorso alla pratica dell'estensione a Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali della disciplina prevista per la dismissione dei beni di proprietà dello Stato e degli enti pubblici.

Già con l. 488/1999 (finanziaria per il 2000) si era consentito alle Regioni ed agli enti locali di applicare la disciplina della dismissione dei beni pubblici, sino a quel momento di esclusivo appannaggio statale, ricavabile dall'art. 3, commi 99, 99bis e 100, l. 662/1996, e dall'art. 19, l. 448/1998.

Veniva quindi introdotta la possibilità di alienare beni immobili secondo programmi, modalità e tempi definiti, avvalendosi di uno o

più consulenti immobiliari, incaricati anche della valutazione dei beni, scelti, anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere. L'alienazione poteva avvenire anche direttamente in favore di intermediari scelti con procedure competitive, i quali, corrisposto l'importo pattuito, si impegnavano a rivendere gli immobili entro un termine concordato, corrispondendo la differenza tra il prezzo di rivendita ed il prezzo di acquisto, al netto di una commissione percentuale progressiva calcolata su tale differenza.

Successivamente, con l'art. 84 della legge finanziaria per il 2003 (l. 289/2002), è stata estesa anche alle Regioni, Province, Comuni, nonché ai loro enti strumentali e alle aziende sanitarie ed ospedaliere la facoltà di effettuare operazioni di cartolarizzazione dei proventi conseguenti alla vendita di beni immobili degli enti stessi.

A tale fine, il legislatore ha dettato una disciplina in parte collimante con quella delle cartolarizzazioni statali, attraverso il richiamo ad alcune disposizioni del d.l. 351/2001, e relativa legge di conversione.

L'art. 84, l. 289/2002, ha delineato in particolare il seguente sistema.

Con apposite delibere dell'organo competente degli enti proprietari si procede alla ricognizione del patrimonio immobiliare che sarà oggetto dell'operazione di cartolarizzazione, e vengono quindi individuati i beni immobili suscettibili di dismissione (commi 3 e 4). Ciò è necessario per valutare, con l'aiuto di analisti finanziari, la convenienza economica dell'iniziativa. Una possibilità offerta dalla normativa è rappresentata dal ricorso all'Agenzia del Demanio per effettuare la ricognizione; in tal caso, l'utilità è rappresentata dalla circostanza che i decreti dell'Agenzia, soggetti a pubblicazione in G.U., hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 c.c., nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto. Verrebbe, insomma, ad essere trascritta a favore dell'ente locale la proprietà dei beni, con ciò ri-

solviendo situazioni in cui l'accertamento della proprietà dovrebbe necessariamente passare attraverso un contratto o una sentenza.

Effettuata la ricognizione del patrimonio, segue la fase più delicata, rappresentata dalla costituzione delle società veicolo che dovranno acquistare il patrimonio da destinare alla successiva collocazione sul mercato.

Le società, in forma di s.r.l. con capitale non inferiore a 10.000 Euro, potranno essere costituite o promosse da Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali, e dovranno avere come oggetto sociale la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare di detti enti. Ad esse, con deliberazione consiliare, vengono trasferiti a titolo oneroso i beni oggetto dell'operazione di cartolarizzazione. La deliberazione di trasferimento dei beni deve anche indicare: a) il prezzo iniziale che le società corrispondono a fronte del trasferimento dei beni immobili e le modalità di pagamento dell'eventuale residuo, che può anche essere rappresentato da titoli; b) le caratteristiche dell'operazione di cartolarizzazione posta in essere dalle società veicolo per finanziare il pagamento del prezzo; c) la gestione dei beni immobili trasferiti e dei contratti accessori, da regolarsi in via convenzionale con criteri di remuneratività; d) le modalità per la valorizzazione e la rivendita dei beni trasferiti.

Il finanziamento dell'operazione prevede un'emissione di titoli obbligazionari o l'assunzione di finanziamenti da parte delle società veicolo. A tutela dell'ente locale che pone in essere l'operazione, si prevede che i portatori dei titoli ed i creditori (concedenti i finanziamenti) potranno rivalersi esclusivamente sul patrimonio (separato) oggetto della cartolarizzazione; il comma 2 dell'art. 2 del d.l. 351/2001 specifica, altresì, che su ciascun patrimonio separato "non sono ammesse azioni da parte di qualsiasi creditore diverso dai portatori dei titoli dalle società ovvero dai concedenti i finanziamenti da esse reperiti". Inoltre, non opera per le s.r.l. veicolo la norma sulla responsabilità illimitata del socio unico, nell'ipotesi in cui la società sia costituita dal solo ente locale.

Il prezzo di vendita degli immobili alle società è determinato secondo le valutazioni correnti di mercato, in forza del richiamo operato dall'art. 84, comma 5, all'art. 3, comma 7, d.l. 351/2001. È previsto il ricorso a procedure competitive per la vendita di immobili liberi, non residenziali e residenziali per i quali non sia stata esercitata la prelazione per l'acquisto ai sensi del comma 5 del citato art. 3. Preme specificare che la prelazione eventualmente spettante a terzi sugli immobili individuati per la dismissione non si applica rispetto alla cessione alle società veicolo, bensì solo alle successive rivendite effettuate da queste ultime. Altra particolarità di queste operazioni è costituita dal fatto che le società veicolo sono esenti dalla garanzia per i vizi e l'evizione, che resta a carico dell'ente locale cedente, così come dall'obbligo di consegna dei documenti comprovanti la proprietà e la regolarità urbanistico-edilizia e fiscale.

Tra i rilevanti vantaggi della cartolarizzazione va annoverato sicuramente anche il regime fiscale agevolato: tutte le operazioni di cartolarizzazione, gli atti ed i contratti, sono esenti da IRPEF, IRPEG ed imposta locale sui redditi derivanti da interessi, premi e altri frutti; inoltre, non si applicano le forme di tassazione del patrimonio quali l'IRAP, l'imposta di registro, l'imposta di bollo, ed ogni altra imposta indiretta, nonché tributi o diritti; infine, per quanto concerne l'imposta comunale sugli immobili, diventano soggetti passivi della stessa i gestori del patrimonio.

Lo strumento in parola si rivela, dunque, particolarmente adatto laddove l'Ente abbia individuato un portafoglio di beni che intende dismettere (la cartolarizzazione non consentendo la valorizzazione dei beni), avente una sufficiente massa critica in termini di valore minimo e una destinazione non connessa ad un interesse pubblico: in simili circostanze, la cartolarizzazione rappresenta uno strumento più che valido per attualizzare flussi futuri (es. ricavi da dismissione), liberando risorse per l'Ente.

Meritano di essere messe in luce le principali differenze che intercorrono tra le cartolarizzazioni degli enti locali e quelle statali:

a) in primis, nelle cartolarizzazioni statali viene riconosciuto ai conduttori, in presenza di alcuni presupposti, un diritto di opzione per l'acquisto in forma individuale e a mezzo di mandato collettivo, oppure un diritto al rinnovo del contratto di locazione per un periodo di nove anni, o ancora un diritto di prelazione; tali speciali diritti non spettano invece ai conduttori dei beni immobili di proprietà degli enti locali, i quali vantano un diritto di prelazione pari a quello di qualunque terzo, peraltro esercitabile – come si è detto – solo nel momento della rivendita dell'immobile da parte della società veicolo;

b) altra rilevante differenza discende dal fatto che nelle cartolarizzazioni statali l'inclusione dei beni immobili nei decreti ministeriali produce il passaggio dei beni al patrimonio disponibile. Norma di eguale tenore non è presente nella disciplina delle cartolarizzazioni degli enti locali, in quanto l'art. 84 della finanziaria per il 2003 richiama la normativa statale solo con riguardo al contenuto degli atti, e non anche agli effetti che gli stessi producono, con la conseguenza che i beni degli enti locali conservano il proprio regime giuridico, demaniale o patrimoniale indisponibile;

c) inoltre, mentre per gli enti locali l'unica forma societaria ammessa per le società veicolo è quella della s.r.l., operazioni di cartolarizzazione statali, in forza di quanto previsto dall'art. 7, comma 11, d.l. 63/2002, conv. in l. 112/2002, possono essere attuate anche dalla società per azioni Patrimonio dello Stato S.p.A.;

d) infine, mentre nelle cartolarizzazioni statali le amministrazioni pubbliche procedenti sono esonerate dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistico-edilizia e fiscale negli atti di trasferimento della proprietà alle società veicolo, ciò non avviene per le cartolarizzazioni degli enti locali, ove di tale forma di semplificazione procedimentale possono avvalersi solo le società veicolo in sede di stipula dei contratti di rivendita dei beni immobili.

2.2. Sulla situazione appena sinteticamente descritta, è intervenuto il d.l. 25.6.2008, n. 112, convertito in l. 5.8.2008, n. 133, che con le disposizioni contenute nell'art. 58, dedicate alla ricognizione e valorizzazione del patrimonio di Regioni, Comuni ed altri enti locali, ha parzialmente innovato – in un'ottica di semplificazione – la disciplina per il riordino, la gestione e la valorizzazione, anche tramite dismissione, del patrimonio immobiliare di detti Enti precedentemente contenuta nella l. 289/2002 sopra citata.

La prima grande novità introdotta dalla norma in commento consiste nella previsione dell'obbligo da parte dell'organo di governo dell'ente locale di redigere annualmente un vero e proprio "Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari", riconducibile in parte ai cosiddetti "Programmi unitari di valorizzazione" previsti e disciplinati per la prima volta dalla legge finanziaria per il 2008 (l. 244/2007, art. 1, commi 313 e seguenti).

Tale Piano, soggetto all'approvazione da parte dell'organo consiliare, viene allegato al bilancio di previsione e determina, in primo luogo, la trasformazione della natura giuridica degli immobili in esso ricompresi (beni immobili ricadenti nel territorio di competenza dell'ente, non strumentali all'esercizio delle sue funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, comma 1), grazie alla loro classificazione automatica come patrimonio disponibile, nonché, in secondo luogo, la loro destinazione urbanistica, grazie all'effetto che il loro inserimento nel Piano produce in termini di variante dello strumento urbanistico generale, senza necessità di ulteriori adempimenti (comma 2).

La variante, infatti, non necessita di regola di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni, dovendo tale verifica essere richiesta ed effettuata entro il termine perentorio di 30 giorni dalla richiesta nei soli casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nel caso di variazioni volumetriche superiori al 10% dei volumi previsti dal medesimo stru-

mento urbanistico. Quest'ultima previsione è stata inserita in sede di conversione in legge del d.l. 112/2008, suggerita evidentemente da ovvie ragioni di salvaguardia della pianificazione urbanistica e di prevenzione di abusi e/o speculazioni.

Non è raro il caso in cui un ente locale non abbia piena contezza degli immobili dei quali dispone. Interviene allora il disposto del comma 3 dell'art. 58, che – ricalcando analoghe disposizioni introdotte dal d.l. 351/2001 sulla cartolarizzazione – stabilisce che l'elenco degli immobili da valorizzare, a seguito della sua pubblicazione secondo le forme previste per l'ente, ha un automatico effetto dichiarativo della proprietà (ovviamente in assenza di precedenti trascrizioni) e produce gli effetti previsti dall'art. 2644 c.c. ("gli atti soggetti a trascrizione non hanno effetto riguardo ai terzi che a qualunque titolo hanno acquistato diritti sugli immobili in base ad un atto trascritto o iscritto anteriormente alla trascrizione degli atti medesimi"), nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto. È ammesso il ricorso in via amministrativa avverso l'iscrizione di un bene nell'elenco di cui al comma 1, entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'elenco stesso, fatti salvi gli altri rimedi previsti dalla legge (comma 5).

Il comma 6 dell'art. 58 ha esteso agli immobili degli Enti territoriali la facoltà prevista dall'art. 3bis, d.l. 351/2001, per gli immobili dello Stato e degli Enti pubblici diversi da quelli territoriali: pertanto, in virtù di tale disposizione, anche gli immobili di Regioni, Province e Comuni, se ed in quanto ricompresi nei Piani delle alienazioni e valorizzazioni, "possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini".

Nonostante la non univoca formulazione letterale del citato comma 6 dell'art. 58, si deve intendere richiamato anche il comma 4 del-

l'art. 3bis, d.l. 351/2001, che prevede che l'assegnazione delle concessioni e delle locazioni avvenga con procedure ad evidenza pubblica, per le quali la predisposizione dei relativi bandi, secondo quanto espressamente dichiarato nell'ultimo capoverso del comma 6, è rimessa alla competenza degli enti proprietari degli immobili da valorizzare.

Lo strumento in parola è particolarmente adatto nel caso in cui l'ente abbia individuato un portafoglio di beni che siano suscettibili di messa a reddito tramite gestione economica da parte di privati, risultino al tempo stesso da riqualificare o riconvertire e meritino di essere valorizzati al massimo, attraverso l'utilizzo di fondi privati, pur rimanendo di proprietà dell'ente locale.

Il comma 7 prevede che Regioni, Province, Comuni e gli altri enti locali possano in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi. Il riferimento è certamente a forme di valorizzazione che non prevedano l'alienazione dei beni, ed al tempo stesso alternative anche rispetto alla concessione di valorizzazione di cui al precedente comma 6.

Un terzo piano di intervento contemplato dalle disposizioni di cui all'art. 58, d.l. 112/2008, è rappresentato dall'estensione della disciplina di favore prevista per lo Stato in relazione alla costituzione di fondi immobiliari ad apporto. In particolare, il comma 8 dispone che gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possano conferire i propri beni immobili, anche residenziali, a fondi comuni di investimento immobiliare, ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli artt. 4 e ss., d.l. 351/2001 e relativa legge di conversione, usufruendo del particolare regime agevolato previsto da tali disposizioni di legge.

In ultimo, il comma 9 dell'art. 58 ha inteso estendere ai conferimenti ed alle dismissioni dei beni immobili dei Comuni inclusi negli

elenchi di cui al comma 1 la disciplina dell'art. 3, commi 18 e 19, del citato d.l. 351/2001, e quindi l'esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni ed alla regolarità urbanistico-edilizia e fiscale, nonché l'esonero per la società cessionaria, in caso di rivendita di tali beni, dalla garanzia per vizi ed evizione e dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni ed alla regolarità urbanistico-edilizia e fiscale.

3. La riforma del 2008: un'opportunità

3.1. Dall'exkursus sull'evoluzione del quadro normativo emerge come il principale ostacolo ai processi di dismissione, come posti in essere fin dalle prime esperienze degli anni '90, fosse costituito dalla complessità delle procedure che riducevano fortemente l'appetibilità dei beni sul mercato.

Da questo punto di vista, è indubbio che le nuove previsioni della l. 133/2008 in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti locali costituiscano una grande opportunità. Numerose difficoltà riscontrate in passato che ostacolavano fortemente l'azione di dismissione del patrimonio immobiliare da parte degli Enti pubblici, infatti, sono state quanto meno attenuate, se non eliminate, con la legge predetta.

L'ostacolo principale, ravvisabile nella indeterminatezza dei tempi delle procedure amministrative, a sua volta derivante da un eccesso di pluralismo istituzionale che determinava l'incapacità di assumere le necessarie decisioni, sembrerebbe essere stato rimosso grazie allo snellimento delle procedure introdotto dalle nuove norme.

La l. 133/2008 è intervenuta anche su di un ulteriore aspetto problematico, consistente nel fatto che il patrimonio immobiliare pubblico è assai diversificato quanto a tipologia, proprietà, utilizzo, localizzazione geografica. Ciò fa sì che anche gli enti di maggiori dimensioni non possiedano singolarmente portafogli omogenei quanto a

categorie (es. residenziali, commerciali, ecc.) di consistenza sufficiente per poter essere trattati efficacemente sul mercato: la semplificazione delle procedure di mutamento di destinazione d'uso e variante urbanistica opera senz'altro nel senso di attenuare la problematica evidenziata. A regime, pertanto, possono essere realizzati importanti obiettivi di valorizzazione degli assets, tanto maggiore quanto più sarà elevata la profittabilità delle funzioni nei beni immobili trasformati, secondo la destinazione impressa agli stessi all'atto del loro inserimento nel Piano di cui all'art. 58, comma 1.

Con la costituzione delle società veicolo, peraltro, l'ente locale acquisisce almeno tre ordini di vantaggi. In primo luogo, emerge il valore reale dei beni, in quanto gli immobili pubblici sono conferiti nella società veicolo in base a valutazioni estimative di mercato. Quindi, i compendi immobiliari pubblici sono resi bancabili, in quanto l'apporto nella società veicolo determina la conversione dei beni immobili in quote della società veicolo stessa, che è capitalizzata per l'intero valore dei beni apportati. Il veicolo societario avrà pertanto un consistente capitale sociale e potrà reperire ulteriori risorse finanziarie utilizzando la leva del patrimonio. Conseguentemente – e questo rappresenta il terzo vantaggio – l'ente locale potrà acquisire risorse aggiuntive da destinare ad investimenti infrastrutturali e di sviluppo sul territorio.

Allo stesso tempo, come dicevamo, l'appetibilità sul mercato dei beni immobili pubblici è incrementata dalle possibilità aperte dalla legge 133/2008 che, semplificando le procedure per il cambio di destinazione urbanistica, rende effettivamente possibile la cantierabilità del patrimonio e la sua utilizzazione quale leva per le attività di sviluppo.

Ciò che non muta, pur dopo la riforma del 2008, è la disciplina per la selezione dei contraenti nelle procedure relative alla dismissione e valorizzazione del patrimonio di Regioni, Province e Comuni. L'art. 58, comma 7, d.l. 112/2008, conv. in l. 133/2008, infatti, fa espressamente

salvo "l'utilizzo di strumenti competitivi". Inoltre, il richiamo alle disposizioni dettate per l'alienazione dei beni statali conferma la regola dei pubblici incanti e delle procedure selettive ad evidenza pubblica per l'alienazione dei beni immobili degli enti locali. Ciò malgrado le previsioni contenute nell'art. 12, comma 2, l. 127/1997, che consentiva a Comuni e Province di "procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla l. 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali". Infatti, la facoltà di derogare alle disposizioni generali riguardanti l'alienazione dei beni dello Stato incontra comunque il limite del rispetto dei "principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile", e tra questi devono ritenersi ricompresi anche quelli ricavabili dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827. L'art. 3 del R.D. 2440/1923, in particolare, dispone che "i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti", limitando a particolari ragioni e casi determinati la possibilità di ricorrere alla licitazione o alla trattativa privata, quest'ultima consentita solo in presenza di speciali ed eccezionali circostanze, previste dall'art. 41, R.D. 827/1924. Quindi, nonostante la disposizione apparentemente derogatoria di cui all'art. 12, l. 127/1997, l'espresso limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile in essa contenuto, stabilito per le alienazioni degli immobili di proprietà di Comuni e Province, ne ha ridotto la portata derogatoria, sottoponendo in linea generale anche la dismissione del patrimonio immobiliare degli enti locali a procedure di selezione pubbliche e criteri di trasparenza, secondo quanto stabilito dalle leggi sulla contabilità dello Stato, in ciò supportato da un orientamento giurisprudenziale largamente prevalente (cfr. Cass., sez. III civile, 12.1.2006, n. 411), anche se non unanime (cfr., nel senso che non vi sia l'obbligo di esperire procedura ad evidenza pubblica per la dismissione dei beni

immobili di Comuni e Province, TAR Trieste, 14.10.2002, n. 818; Cons. St., sez. V, 1.10.2002, n. 5121).

3.2. Per cogliere pienamente i vantaggi della nuova normativa è senz'altro opportuno che l'aspetto economico della valorizzazione immobiliare vada di pari passo con l'aspetto territoriale: da questo punto di vista, è auspicabile che le amministrazioni non si limitino ad una mera elencazione di beni immobiliari suscettibili di valorizzazione. La ricognizione del patrimonio immobiliare degli enti locali, infatti, può consentire una efficace razionalizzazione dell'uso delle risorse pubbliche se vista come strumento di pianificazione strategica di medio periodo. In altre parole, il focus dell'ente locale dovrebbe concentrarsi, più che sul concetto di elenco, su quello di "piano", o meglio di "piano strategico", dove la valorizzazione degli immobili possa costituire una leva da utilizzare per il finanziamento delle iniziative di sviluppo, nell'ambito appunto di una pianificazione strategica finalizzata al miglioramento della qualità territoriale.

Inoltre, accanto alle opportune azioni per una valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, l'obiettivo di risanamento dei conti richiede anche e soprattutto, in un'ottica di riduzione del debito pubblico e riduzione della spesa corrente, una poderosa operazione di dismissione del patrimonio sia dello Stato che degli enti territoriali. È noto come i costi di gestione degli immobili affidati al pubblico siano particolarmente elevati, intorno al 3%, quindi da due a tre volte superiore ai costi dei privati, e come, a fronte di questi costi, le pubbliche amministrazioni incassino dagli immobili in uso a terzi non più dello 0,5% (secondo i dati pubblicati dalla Fondazione Magna Carta nel giugno 2008). Con questi numeri, la cessione degli immobili migliorerebbe la spesa corrente anche se le amministrazioni dovessero riprendersi in locazione gli immobili di uso strumentale, per il semplice fatto che verrebbero dimezzati i costi di gestione e probabilmente si potrebbe operare anche una razionalizzazione dell'uso degli spazi.

Secondo i dati forniti dal prof. Edoardo Reviglio (consulente economico della Cassa depositi e prestiti, Coordinatore della Segreteria Scientifica della Commissione Rodotà sui Beni Pubblici istituita presso il Ministero della giustizia e Coordinatore del progetto del Conto Patrimoniale della P.A. presso il Ministero dell'Economia) in occasione del Seminario organizzato dalla Fondazione Magna Carta e Istituto Bruno Leoni nel giugno 2008 sulla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, gli Enti territoriali, attraverso la dismissione e la valorizzazione di immobili non strumentali, potranno recuperare nei prossimi dieci-venti anni risorse (stimabili in linea molto generale) comprese tra 2 e 5 miliardi di euro all'anno.

Si tratta evidentemente di un'importante occasione per tramutare il patrimonio degli Enti locali da mero complesso di beni di cui assicurare la conservazione, in una visione prettamente statica, a strumento strategico della gestione finanziaria dell'Ente, in vista del perseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario e di costruzione di un reale sistema di autonomia finanziaria, secondo una visione finalmente dinamica e più efficiente.

Dottor Francesco Monaco, Moderatore

Grazie professore, grazie per l'esposizione di una materia veramente complessa.

Io posso testimoniare delle decine di quesiti che ci stanno arrivando dai Comuni, forse centinaia: abbiamo molti quesiti anche da segretari comunali, responsabili del patrimonio che perlopiù sono responsabili degli Uffici Tributi e che hanno poco conoscenza di una materia che è complessa e che perlopiù deriva da una estensione della disciplina statale, come abbiamo capito.

Abbiamo decine di quesiti che riguardano le procedure, i soggetti, la tipologia, quindi è davvero questa esposizione, questo excursus che poi voi troverete nelle relazioni che poi noi metteremo sul sito e distribuiremo; è stato davvero prezioso per capire la complessità di questa materia e i punti più critici, li abbiamo visti, nel corso della mattinata i relatori ne esplicheranno alcuni, quindi grazie per la relazione; passerei adesso la parola al Dottor Carlo Bonauro, Magistrato del T.A.R. Campania, per analizzare invece i profili di Diritto Civile di queste possibili alienazioni.

Dottor Carlo Buonauro, Magistrato amministrativo e docente stabile SSPAL

Il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti Locali si presenta di notevole interesse in relazione a due distinti ma complementari piani di riflessione: da un lato, si tratta di un argomento non soltanto fonte di approfondimento teorico e di generale inquadramento sistematico, ma anche ricco di ricadute operative e concrete di tutta evidenza; e, dall'altro, con più particolare riguardo al profilo della presente indagine, vieppiù rilevante in ragione dei diversi profili civilistici legati al processo di valorizzazione ed eventuale dismissione del patrimonio immobiliare locale.

Quando il Direttore della SSPAL, l'amico Baldovino De Sensi, mi prospettò questo ambito di indagine, vinse le mie, per la verità non fortissime, resistenze con due argomentazioni che vi riporto a mo' di introduzione: voleva un intervento che da ex Segretario comunale e da ex Giudice Civile – sono i due percorsi professionali che ci hanno accomunato – non fosse improntato astrattamente sull'efficacia giuridica del contratto e sulla traslazione nel tempo delle vicende del rapporto obbligatorio, ma che, in relazione a quesiti concreti, sollecitasse gli operatori giuridici (ed in primis i segretari comunali) ad andare alla ricerca con la fantasia giuridica, che molto spesso è la dote maggiore di cui tale categoria risultata tuttora portatrice, di soluzioni e prospettive ovviamente compatibili con il quadro di legittimità comportamentale, ma anche innovative e creative sul piano degli strumenti giuridici.

Questa è la sfida che il Direttore della Scuola mi ha lanciato e che io ho raccolto, sperando di poter dare un contributo utile a questo incontro di studi.

I riflessi di diritto privato nella procedura ex art. 58 D.L. 112/2008.

I profili civilistici legati all'alienazione del patrimonio immobiliare degli Enti Locali possono rilevare in due momenti:

a) un primo profilo, definibile intrasistemico, attiene all'analisi dell'art. 58 del Decreto Legge n. 112 del 2008: si tratta di individuare e descrivere quali sono i problemi, sul versante negoziale, che il piano di valorizzazioni e dismissioni presenta, nonché le relative, possibili soluzioni;

b) una seconda dimensione, di rilievo extrasistemico, volta ad evidenziare, al di là del modello già fortemente semplificato che l'art. 58 cit. mette a disposizione degli enti locali, se il sistema giuridico consente soluzioni ulteriori per situazioni più complesse.

Con riferimento ai rilievi civilistici intrasistemici – quelli che afferiscono alla procedura ex art. 58 – può essere utile rammentare come quattro siano i momenti su cui porre l'attenzione nella gestione di questo modello procedurale.

Nella visione del legislatore, il piano per la valorizzazione e dismissione degli immobili locali comporta quattro conseguenze rilevanti sul versante giuridico-civilistico e, cioè, la trasformazione della natura giuridica degli immobili comunali inseriti nel piano; l'effetto di variante alla destinazione urbanistica; l'effetto dichiarativo della proprietà; e, infine, la produzione automatica degli effetti ex art. 2644 del Codice Civile.

Esamineremo tre dei segnalati punti, non approfondendo il secondo (gli effetti di variante alla destinazione urbanistica), perché c'è un apposito intervento al riguardo; non senza avvertire tuttavia dei profili di dubbia costituzionalità che presenta una norma del genere nella misura in cui, intervenendo sul settore del governo del territorio, trascura i principi da tempo affermati dalla Corte Costituzionale di leale collaborazione e, soprattutto, la necessità di una normativa suppletiva in questa materia che non possa imporre scelte procedurali a Regioni ed Enti Locali.

Primo aspetto: l'art. 58, innovando rispetto alla legislazione pregressa, individua un effetto automatico consistente nell'inserimento

degli immobili demaniali o patrimoniali indisponibili nell'ambito del piano di valorizzazione, redatto dalla Giunta, dall'organo di governo, e poi approvato dal Consiglio Comunale; la trasformazione della natura giuridica di tali immobili.

È utile interrogarsi su quale sia la conseguenza sul piano civilistico di questa previsione. È chiaro: qui il legislatore, in un'ottica volta a rendere maggiormente appetibile per il mercato questa operazione, cerca di dare certezza agli operatori economici, i quali da sempre guardano con sospetto alla contrattazione con la pubblica amministrazione, per effetto degli inevitabili ritardi e delle inevitabili complicazioni giuridico-amministrative che ne derivano.

È evidente che invece il mercato immobiliare, e in generale il settore economico-imprenditoriale, vuole certezze nelle operazioni, tanto più quando postulano investimenti finanziari di consistente portata.

Allora il legislatore cerca di dare coordinate di certezza a coloro che si affacciano a questa procedura di dismissione, innanzitutto superando uno dei temi classici del diritto dei beni pubblici, che è quello appunto della sorte giuridica.

È noto del resto come tradizionalmente il patrimonio della P.A. – la proprietà pubblica, per utilizzare la terminologia costituzionale – è sempre stata vista in un'ottica di conservazione all'interno di una visione statica; oggi invece si inserisce in una proiezione dinamica di valorizzazione e fonte di finanziamento.

Ed allora tutta la disciplina codicistica dei beni pubblici manifesta inevitabilmente il suo anacronismo: pensate al procedimento di sdemanializzazione ex art. 829 del Codice Civile e alle incertezze legate al momento dichiarativo-constitutivo dell'atto con cui interviene.

È chiaro che il legislatore ha di fronte a sé il problema della cosiddetta sdemanializzazione tacita: al di là del procedimento formale

previsto dal Codice Civile, è discusso quand'è che si può avere certezza circa il venir meno di quel vincolo di destinazione che grava come un macigno sull'appetibilità commerciale di questi beni.

La giurisprudenza, lavorando con gli strumenti propri dell'interpretazione evolutiva, aveva in qualche modo già posto dei limiti al rigore formale della previsione codicistica, inserendo e ammettendo appunto il procedimento di sdemanializzazione tacita, o di cessazione implicita dell'uso pubblico, accanto al procedimento iure proprio, ma con affermazioni che, mentre sul piano dei principi rendevano ammissibile questa pratica alternativa, sul versante concreto quasi sempre negavano che sdemanializzazione tacita vi fosse stata, con la conseguenza che soltanto all'esito di un lungo e complesso contenzioso si conseguiva certezza circa la sorte giuridica del bene in questione.

Cito soltanto due massime della Cassazione a Sezione Unite, con riferimento ai beni demaniali e ai beni del patrimonio indisponibile, che consentono sinteticamente di avere il polso di questo approccio giurisprudenziale.

Nel primo caso la Suprema Corte ha precisato che la sdemanializzazione tacita non può desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito, anche da lungo tempo ad uso pubblico, ma è ravvisabile solo in presenza di atti e fatti che evidenzino in maniera inequivocabile la volontà della Pubblica Amministrazione di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino. Analogamente, con riferimento

al patrimonio indisponibile, le Sezioni Unite con la pronuncia 3258 del 1973 hanno affermato che un bene può cessare di appartenere al patrimonio indisponibile anche in mancanza di un atto formale ed esplicito della Pubblica Amministrazione in tal senso, ma a questo fine non basta una utilizzazione aggiuntiva rispetto a quella precedente, ma occorre invece una destinazione incompatibile con quella a pubblico servizio, che funga da presupposto della indisponibilità.

Quindi, sul piano dei principi, si ammette che il comportamento concludente dell'Amministrazione possa implicitamente contenere la volontà di far venir meno il vincolo di indisponibilità sul bene, ma, esaminando le singole fattispecie, quasi sempre la giurisprudenza ha negato che questo effetto si fosse verificato, mancando quella inequivocità e quella definitiva rinuncia all'utilizzo per fini pubblicistici che pure essa ha postulato.

La giurisprudenza amministrativa, ancora più rigorosa soprattutto in tema di demanio naturale necessario (in primis con riguardo a controversie relative al demanio marittimo), escludeva in radice forme di sdemanializzazione tacita.

A fronte di questo stato del diritto vivente, della normativa codicista e della sua interpretazione pretoria, l'art. 58 invece ricollega automaticamente all'inserimento del bene nel piano di valorizzazione, l'effetto appunto di mutamento, di trasformazione, di metamorfosi del suo regime giuridico.

Il presupposto che la legge contempla è di natura duplice perché la norma prevede che l'inserimento nel piano determina questo effetto di trasformazione del bene ogni qual volta si accerti che si tratti di beni non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione o di dismissione.

Il legislatore in qualche modo attenua il rigore giurisprudenziale in punto di sdemanializzazione tacita perché in luogo di una definitiva rinuncia alla utilizzazione a fini pubblicistici del bene, si accontenta di due requisiti: uno negativo e uno positivo.

Sul piano negativo occorre che il bene non sia strumentale all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, quindi non una impossibile potenzialità del bene, ma una più ridotta constatazione della non strumentalità del bene stesso alle funzioni istituzionali. Ciò è comprovato dall'analisi dei primi atti giuntali e consiliari adottati alla stregua di questa normativa, i quali evidenziano in qualche modo,

con formule anche abbastanza di stile, il minor rigore che il legislatore ha introdotto. Vengono, cioè, in rilievo non gli stringenti requisiti della sdemanializzazione tacita, ma una più ridotta constatazione della non necessarietà del bene per le funzioni istituzionali.

Vi è poi un requisito positivo che mancava nella giurisprudenza e sul quale occorrerà maggiormente ragionare perché lega in chiave economica e mercantile questa vicenda al riflesso giuridico: l'inserimento del bene in questo piano e il conseguente effetto di liberazione dal vincolo è subordinato anche ad una valutazione di suscettibilità di valorizzazione o di dismissione.

Per la verità, i primi atti giuntali o consiliari si limitano semplicemente a riportare il testo di legge senza esplicitare una particolare attività istruttoria o di indagine di mercato al riguardo, ritenendo appunto che il semplice riferimento abbia questa portata.

Seconda constatazione: il piano, oltre a mutare il regime giuridico del bene rendendone possibile l'alienazione, ha lasciato fermo il regime di questi beni, demaniali o patrimoniali indisponibili, ex 823 e 828, i quali non possono essere alienati o comunque distolti dall'uso pubblicistico cui sono destinati. È quindi necessario, in un'ottica di alienazione con effetto immediato, che venga meno il vincolo di indisponibilità attraverso il passaggio di questi beni nel patrimonio disponibile. Orbene, il piano non soltanto realizza questo effetto di metamorfosi giuridica, ma anche dà luogo ad ulteriori conseguenze sul piano civilistico, anch'esse nella medesima direzione di stimolare il mercato alla utilizzazione di questa formula legislativa: cioè, l'inserimento nel piano ha un effetto dichiarativo della proprietà e produce gli effetti di cui all'art. 2644 del Codice Civile.

Occorre analizzare singolarmente questi due effetti civilistici che la legge riconnette all'approvazione del piano di valorizzazione e dismissione.

In primis, va segnalato che non è infrequente nella legislazione amministrativo-negoziale il riferimento a questi atti accertativi con

effetti dichiarativi; si possono al riguardo citare almeno tre fenomeni che già in passato utilizzavano questa tecnica: precisamente il tema della classificazione delle strade; il tema dell'accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione con conseguente acquisto dell'area di sedime al patrimonio indisponibile del Comune; e, in maniera più settoriale, gli atti regionali dichiarativi del passaggio dei beni delle disciolte U.S.L. alle neo-costituite aziende sanitarie locali.

In tutte e tre queste vicende, il legislatore prevede che vi sia un momento dichiarativo della proprietà legato a determinati accertamenti, e, rispetto a queste tre fattispecie, la giurisprudenza ha costantemente ribadito che appunto in quanto atto ricognitivo con effetti meramente dichiarativi, esso non supplisce alla carenza di titolo né comporta una sanatoria degli eventuali vizi che il titolo di proprietà presenta, con la conseguenza ad esempio della non impugnabilità, se non per profili procedurali, di questi atti o addirittura della carenza di giurisdizione del giudice amministrativo trattandosi di atti ricognitivi di uno status proprietario.

Quanto al primo settore, il giudice amministrativo d'appello ha precisato che ai fini dell'attribuzione ad una via privata del carattere di strada pubblica, è indispensabile l'intervenuto acquisto della proprietà del suolo da parte dell'ente locale, in quanto l'iscrizione della strada negli appositi elenchi delle strade comunali ha un mero valore dichiarativo e ricognitivo, anziché costitutivo di tale proprietà.

Così, ancora, in tema di accertamento del carattere abusivo delle opere non demolite conseguente acquisizione al patrimonio indisponibile dello Stato, i giudici amministrativi hanno precisato che il provvedimento, con il quale viene disposta l'acquisizione gratuita dell'opera abusiva al patrimonio comunale, ha carattere meramente dichiarativo in quanto detta acquisizione avviene automaticamente per effetto dell'inottemperanza all'ordine di demolizione; cioè, è la legge la fonte dell'acquisto del bene al patrimonio indisponibile, avendo l'atto ricognitivo appunto una mera funzione dichiarativa, con la con-

sequenza che il relativo ordine non può essere impugnato per carenza dei presupposti ma soltanto per vizi formali e procedurali inerenti alla fase di impossessamento del bene da parte del Comune.

Analogamente, per la vicenda legata al passaggio dei beni comunali destinati alle USL e poi trasferiti alle neo-costituite Aziende Sanitarie Locali dotate di autonoma personalità giuridica, anche qui gli atti ricognitivi delle Regioni, che per legge avevano effetto dichiarativo della proprietà, sono stati qualificati come atti di mero riconoscimento della qualità di bene del patrimonio comunale con vincolo di destinazione a favore delle unità sanitarie.

Appare evidente allora che questo apparato giurisprudenziale, formatosi su fattispecie distinte ma dall'analogia ratio, possa essere traslato anche con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 58 del Decreto 112; evidentemente la dichiarazione contenuta implicitamente nell'inserimento del bene nel piano ha soltanto una funzione suppletiva e non costituiva: di conseguenza, potrà valere come elemento presuntivo, come indice qualificatorio, ma non esime il soggetto dalla piena prova in caso di contestazione del relativo regime giuridico.

Del resto, anche a questi fini, la disposizione prevede, come il suo antecedente normativo contenuto nella legge del 2001, la possibilità di un ricorso in via amministrativa, salvi ovviamente i rimedi giurisdizionali. E qui può constatarsi una prima asimmetria tra il testo del Decreto 112/2008 con riferimento alle alienazioni del patrimonio locale e la normativa del 2001 in tema invece di alienazioni da parte dello Stato e degli altri enti pubblici.

La prima norma era più puntuale perché, per un verso, individuava il soggetto dinanzi al quale proporre il reclamo, seguendo il modello dell'opposizione (lo stesso organo che aveva predisposto l'elenco, cioè l'Agenzia del Demanio, era competente a risolvere in via amministrativa le eventuali contestazioni); per altro verso, espressa-

mente stabiliva che rimanevano ferme le contestazioni in via giurisdizionale.

Il testo dell'art. 58 invece si limita genericamente a prevedere una forma di ricorso in via amministrativa, senza però specificarne le modalità di espletamento; né contiene la salvezza per i rimedi di ordine giurisdizionale. Questa seconda lacuna ovviamente non può essere intesa nel senso della soppressione del momento di tutela giurisdizionale, stante appunto la indefettibilità costituzionale della stessa ex artt. 24 e 113 della Costituzione.

Più invece complessa è la carenza circa le caratteristiche del reclamo che, stante la competenza della Giunta e del Consiglio Comunale, dà luogo a problemi di non facile soluzione anche perché, da un lato, la previsione del ricorso in opposizione necessita di un'espressa previsione che nel caso in esame manca; né, dall'altro lato, è ipotizzabile il ricorso gerarchico in ragione della natura collegiale degli organi coinvolti e soprattutto dell'assenza di un rapporto di superiorità gerarchica rispetto ad enti dotati di autonomia costituzionale. Il rischio è che tale previsione rimanga priva di concreto riscontro operativo, salvo non correggerla interpretativamente immaginando una sorta di contraddittorio mirato all'interno del procedimento, analogamente a quanto accade in sede di osservazione al P.R.G., nel corso dell'iter di approvazione degli strumenti urbanistici generali.

Infine, va sviluppata un'ultima indicazione intrasistematica, anche questa di interesse sul piano civilistico: la norma prevede, anche qui riprendendo l'art. 1 del Decreto del 2001, che l'inserimento dei beni nel piano di valorizzazione comporta gli effetti di cui all'art. 2644 del Codice Civile.

Questa norma individua l'effetto primario – ma non esclusivo – della trascrizione, che nel nostro sistema giuridico ha un effetto di pubblicità dichiarativa non costitutiva: l'art. 2644 indica il criterio di risoluzione delle controversie nelle ipotesi di pluralità di alienazioni

da parte del medesimo dante causa, e sostituisce al principio prior in tempore, potior in iure, il diverso criterio per cui chi ha trascritto prima, ancorché abbia acquistato dopo, prevale sulle trascrizioni successivamente effettuate anche se con riferimento a operazioni di alienazione cronologicamente antecedenti.

Non vi è dubbio che la norma abbia una funzione suppletiva, volta a colmare eventuali inadempienze dovute alle pregresse fasi di acquisto dei beni demaniali e dei beni patrimoniali indisponibili, tant'è vero che la medesima disposizione prevede che se è già stato trascritto l'atto acquisitivo del bene, questa funzione ovviamente viene meno per mancanza di scopo e mancanza di utilità pratica.

Però la norma, nel suo richiamo soltanto all'art. 2644 c.c., postula e pone alcuni problemi:

a) si è detto che la trascrizione, nel sistema giuridico italiano, ovviamente riferibile anche agli acquisti ed alle alienazioni immobiliari dell'amministrazione, ha un effetto soltanto dichiarativo di pubblicità legale, cioè serve a dirimere controversie tra più aventi causa del medesimo venditore. Il che significa che, per giurisprudenza costante, questa norma non può valere quando uno dei due contendenti ha acquisito a titolo originario. Se cioè l'immobile alienato ai sensi dell'art. 58 per vicende pregresse già vede un acquisto a titolo originario, da parte di soggetto terzo, questo acquisto prevale anche se la relativa domanda è successivamente trascritta, non potendo operare il meccanismo ex art. 2644 c.c., perché questa norma vale soltanto per gli acquisti a titolo derivativo provenienti dal medesimo dante causa.

E questo problema si è posto, ad esempio, prima dell'art. 58 cit., con riferimento a vicende non infrequenti di alienazioni di immobili demaniali in regime di vincoli di indisponibilità.

Si è visto che il regime civilistico impedisce questa vicenda, ma ovviamente un piano è il dover essere giuridico mentre su di un di-

stinto versante possono svolgersi le vicende che concretamente si sviluppano.

Non è infrequente che l'incertezza sulla natura demaniale o sulla estensione del bene abbia dato luogo a vicende traslative nella permanenza del vincolo di demanialità. Si è posto quindi il problema in giurisprudenza se questa vendita, pur nulla, fosse idonea a determinare ad esempio l'effetto dell'usucapione abbreviata in seguito ad acquisto a titolo originario; in altri termini ci si domanda se in favore di chi, per effetto di un atto nullo di vendita perché avente ad oggetto un bene demaniale, lo abbia posseduto per dieci anni, a seguito della sdemanializzazione di quel bene, si possa ritenere integrata la fattispecie dell'acquisito per usucapione abbreviata. Il che rileva anche nella nostra fattispecie perché si è detto che l'acquisto a titolo originario, quale è tipicamente quello per usucapione, non subisce gli effetti di priorità previsti dall'art. 2644 c.c. La giurisprudenza si è ripetutamente occupata della questione ed ha escluso che la vendita di un bene demaniale, non ancora oggetto di un processo di sdemanializzazione, possa essere titolo idoneo per far maturare la decorrenza della usucapione abbreviata, essendo tale soltanto un titolo annullabile ma non quello nullo; pertanto, siccome il contratto di compravendita di un bene demaniale, in quanto contrario alla norma imperativa, è nullo ex art. 1418 e 1325 del Codice Civile, quel titolo non ha neanche la possibilità di dar luogo ad un'usucapione abbreviata, essendo ammissibile, dopo la sdemanializzazione, soltanto l'usucapione ordinaria.

Ciò introduce un altro tema rilevante, con riferimento all'art. 58 cit., cioè stabilire se il contratto di compravendita all'esito di questa procedura sia nullo o annullabile per effetto di vizi relativi alla procedura stessa. Si è al riguardo osservato che se il contratto di alienazione è annullabile, cioè patologicamente connotato ma comunque provvisoriamente produttivo di effetti, esso consente all'avente causa di godere del regime abbreviato di usucapione, sicché, decorsi dieci anni, la

somma del titolo annullabile più il tempo trascorso comporta l'acquisto a titolo originario. Se invece il contratto di compravendita si qualifica come nullo, questo effetto non può determinarsi, per cui è soltanto l'usucapione ordinaria ventennale che dà luogo all'acquisto.

Ed, allora, stabilire se i vizi nella procedura ex art. 58 sono causa di annullabilità del contratto di compravendita o di nullità degli stessi non ha soltanto il noto valore dogmatico, ma ha ricadute operative immediate. Naturalmente non è questa la sede per addentrarsi in questa questione: basti dire che la tesi della Cassazione (secondo cui le norme sull'evidenza pubblica, in quanto in funzione della formazione del consenso dell'Amministrazione, sono cause di annullabilità del contratto) è ormai superata in ragione della decisiva circostanza per cui queste norme non sono soltanto in funzione dell'Amministrazione, ma soprattutto del mercato. Cioè, la valenza imperativa della disciplina sull'evidenza pubblica, predicabile anche con riferimento alle procedure di dismissione, danno luogo non a contratti semplicemente annullabili, ma affetti dalla più grave patologia della nullità. Rimane attualmente discusso il profilo del riparto di giurisdizione, ma è certamente superato il modello dell'annullabilità del vizio della formazione della volontà amministrativa. Si discute altresì se sia nullità, caducazione automatica, inefficacia sopravvenuta: ma è certo, ai fini che ci interessano, che il contratto di compravendita, che segue a procedure non conformi a legge, non è provvisoriamente efficace e quindi non è titolo a non domino che consente l'usucapione abbreviata dei relativi immobili.

Ancora, la norma richiama soltanto l'efficacia prenotativa ex art. 2644 c.c., ma la

trascrizione ha nel nostro sistema anche effetti ulteriori: si pensi alla opponibilità, al creditore procedente in executivis, di un contratto di compravendita trascritto anteriormente alla sua azione, ex art. 2914 del Codice Civile; in altri termini, la trascrizione serve non soltanto a dirimere le controversie tra più aventi causa dal medesimo autore, ma anche fattispecie connesse ad altri vincoli di indisponibilità.

Occorre, così, chiedersi se, chi sottopone a pignoramento un bene dell'Amministrazione, subisca o meno l'effetto della alienazione dello stesso. Il regime, ancora una volta per i beni immobili, si regge sul sistema della trascrizione, per cui l'alienazione la cui trascrizione sia avvenuta prima della trascrizione del pignoramento non è opponibile a quest'ultimo e viceversa. La norma in esame richiama soltanto l'art. 2644 c.c. e non gli altri effetti del regime trascrizionale, di tal che può discutersi se ai questi ulteriori fini la norma vada complessivamente valutata, cioè come riferimento alla trascrizione in generale, o se invece, essendo gli effetti trascrizionali tipici, ha bisogno di un'espressa previsione normativa. Entrambe le tesi sono sostenibili: mentre i Giudici di merito ritengono che l'art. 2644 c.c. sia espressione di un principio più generale, cioè la inopponibilità al trascrivente degli effetti vincolanti successivamente trascritti, vi sono invece altre opinioni, prevalenti in sede di giurisprudenza di legittimità, che ritengono invece producibili i singoli effetti solo se necessariamente coperti da una previsione legislativa.

c) Infine, la norma prevede ancora che l'inserimento nel piano delle alienazioni comporta anche il colmare di eventuali attività di iscrizione del bene nel catasto secondo le medesime indicazioni che prima dicevamo.

3. Ulteriori considerazioni extrasistematiche: oltre la procedura ex art. 58 D.L. 112/2008.

Questi, come si è detto, sono i principali profili intrasistematici sottesi alla procedura in questione, con particolare riferimento ai risvolti civilistici della procedura ex art. 58 D.L. n. 112/2008.

Volendo allargare il discorso e guardare, cioè, a moduli negoziali ulteriori rispetto a quelli previsti dalla norma in esame, un dato di partenza è certamente il seguente: è riconosciuto in giurisprudenza e in dottrina che l'Amministrazione, in quanto soggetto dell'ordinamento ha piena capacità giuridica e piena autonomia negoziale, il

che significa che può utilizzare tutto lo strumentario contrattuale che il Codice Civile e le legislazioni speciali mettono a tal fine a disposizione degli operatori giuridici.

D'altra parte, la predilezione per il momento negoziale è oggi anche legislativamente consacrata: è di immediata comprensione il riferimento al nuovo comma 1 bis dell'art. 1 della Legge n. 241 del 1990 inserito nella legge sul procedimento dalla novella 15 del 2005, secondo cui le Amministrazioni, ad eccezione degli atti di natura autoritativa e per i casi previsti per legge, agiscono con strumenti del diritto privato; in qualche modo questa utilizzazione del diritto privato proprio nella materia della gestione dei beni pubblici ha il suo primo punto di emersione perché è lì che non c'è bisogno di atti di natura autoritativa e lo strumento negoziale può più efficacemente conseguire il raggiungimento del pubblico interesse; ciò assume vieppiù rilievo anche nella dimensione "tempo", che è una variante oggi non soltanto metagiuridica, ma anche con una valenza legislativa.

E allora chi deve operare sul piano pratico ha questi due riferimenti da rispettare: da un lato, l'esigenza di effettività, di semplificazione e di tempestività in relazione al pubblico interesse, spesso sollecitati dagli Amministratori elettivi che vogliono evidentemente dare subito prova di buona amministrazione. Dall'altro, però il vincolo della legalità e le sentinelle che oggi sono rimaste con gli strumenti spesso impropri che le contraddistinguono cioè la Corte dei Conti e la Procura della Repubblica.

Ed allora occorre verificare quali sono, in questi due riferimenti assiologici, i moduli operativi da seguire; un primo dato da evidenziare è questo: il Codice Civile prevede che oggetto di contrattazione possano essere non soltanto i diritti esistenti, ma anche i diritti futuri e prevede, tra i vari strumenti traslativi della proprietà, la vendita di cosa futura (art. 1472 del Codice Civile, che a sua volta rappresenta una specificazione di quanto previsto dal c.c. nella parte generale sul contratto ed in specie nell'art. 1348 c.c.), che più correttamente è vendita di diritto

to futuro, il che ci consente di dire che oggetto di questa fattispecie negoziale è un bene che in rerum natura ancora non esiste; si pensi, in un'altra realtà economica, ai frutti che ancora debbono maturare ovvero al taglio degli alberi, ma anche ad un bene che esiste sul piano materiale ma che non è ancora nel circuito della commerciabilità e della alienabilità, tipici gli strumenti che stiamo esaminando.

È evidente che, come prima si segnalava, l'art. 58 cit. incontra un limite nella perdurante strumentalità del bene all'interesse pubblico: nel precedente esempio, una sede tutt'ora destinata a pubblici uffici e che non può per tale destinazione essere inserita validamente nel piano delle alienazioni.

Tuttavia, l'effetto traslativo potrebbe essere spostato in avanti nella misura in cui viene meno quel tipo di destinazione. E questo iato temporale tra stipula del contratto, effetto negoziale e effetto traslativo potrebbe essere l'arco temporale in cui si realizza la condizione effettuale di questo trasferimento, cioè la realizzazione di un distinto immobile, magari in zona anche di maggiore comodità e fruibilità, entro la quale effettuare il trasferimento degli uffici in questione.

È chiaro che la costruzione della fattispecie pone poi dei problemi di individuazione delle singole clausole in cui si debba comporre; ed è uno strumento, del resto, inizialmente guardato con sospetto dalla Corte dei Conti che molte volte ha precisato come l'acquisto di cosa futura in realtà possa configurarsi alla stregua contratto di appalto simulato che viene aggiudicato a trattativa privata; è evidente che tutti i contratti con diritto futuro postulano l'infungibilità della prestazione perché l'oggetto non è più un facere ma un dare, per cui, alla metà degli anni '90, diversi interventi del Giudice Contabile sanzionavano questa prassi ritenendola simulatoria di un contratto di appalto al di fuori dei casi in cui l'affidamento a trattativa privata, oggi procedura negoziata, è consentita.

Questa opinione, già disattesa nella sua perentorietà dal giudice amministrativo, in qualche modo è smentita dal nuovo Codice degli

Appalti Pubblici (D. Lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii.) che, all'art. 53, prevede che come corrispettivo dell'appalto possa essere erogato, a titolo totale o parziale, un bene immobile dell'amministrazione sempre che esso non abbia più destinazione a pubblico interesse. Ciò che può derivare o dall'inserimento del bene stesso nel programma triennale oppure, perché già oggetto delle procedure di alienazione, purché il bando non sia stato ancora pubblicato.

Quindi, la remora iniziale viene meno perché è lo stesso legislatore che consente modelli in cui il bene demaniale viene utilizzato come corrispettivo di un opus in faciendum. È chiaro che nell'art. 53 del Codice il bene oggetto di corrispettivo è già privo del vincolo di indisponibilità perché incluso nel programma o nel piano di valorizzazione e dismissione.

Rispetto a quella norma il salto ricostruttivo deve essere ulteriore, cioè anche un bene attualmente non inseribile in quei programmi perché tuttora strumentale ad un interesse pubblico, inteso come bene futuro cioè bene privato di quel vincolo, può venire in rilievo come corrispettivo della realizzazione.

Del resto, la prassi notarile da tempo conosce la permuta di cosa presente con cosa futura, cessione di un'area e realizzazione di un edificio e parte di esso al permutante, né fuori dal sistema giuridico è la permuta di cosa futura con cosa futura, ipotizzando appunto che la realizzazione in altro sito di una struttura possa essere realizzata in corrispettivo con la cessione di un bene attualmente impegnato per finalità di pubblico interesse, ma che con quella realizzazione viene da esso svincolato.

L'utilità di questo modello risiede nel rilievo per cui chi acquista il bene è in qualche modo egli stesso arbitro della tempistica perché impegnato sul versante della realizzazione.

È chiaro che la norma deve altresì superare i dubbi di opportunità che essa postula nella misura in cui fa venir meno il principio concor-

renziale: tutti gli atti su beni futuri sono incompatibili con gare ad evidenza pubblica e postulano procedure negoziate. Quindi la determina che dà l'avvio a questa operazione negoziale deve essere congruamente motivata circa le eccezionali ragioni che giustificano questo tipo di operazione e, cioè, l'inesistenza ovviamente di altri immobili da poter adibire a quella funzione e la natura pressoché unica, ad esempio, per collocazione topografica, per modalità di raggiungimento e per contesto del bene oggetto dell'intervento.

Come dire, l'ordinamento giuridico non pone vincoli ad ulteriori fattispecie negoziali e consente, soprattutto in ragione della già richiamata fantasia giuridica dei Segretari ed del loro livello di preparazione, la costruzione di modelli di tal genere, che, anche mediante il ricorso a strutture consulenziali quali l'IFEL, sicuramente possono essere perseguite.

Dottor Francesco Monaco, Moderatore

Grazie Dottore, ascoltando la sua relazione mi battono le vene ai polsi dovendo organizzare un servizio di supporto ai Comuni sull'attuazione di questo discorso, però io mi permetto di cogliere il valore che lei ha sottolineato della certezza del modello operativo inserito, incorporato nella norma, sia ai fini dell'efficacia del procedimento in relazione alla natura del bene; abbiamo molti quesiti da Comuni che ci dicono, per esempio "Gli usi civici possono essere oggetto?" e questa è una cosa veramente di cui si potrebbe discutere.

È anche ai fini di stimolare il mercato perché se poi il mercato sa di una procedura che è complicata, ha scarsa attrattiva e non vi si investe.

Tra l'altro grazie anche per aver riportato il fatto che una parte importante di questa norma è sottoposta a giudizio della Corte Costituzionale che si dovrebbe esprimere a breve quindi vedremo che cosa ci dice.

Adesso, sul presupposto che si sia fatta una procedura corretta e quindi siano stati superati tutti i problemi di natura civilistica e amministrativa, vediamo quali sono le potenzialità di utilizzo dei proventi che derivano dalla vendita immobiliare.

Voglio ricordare che qualche Comune e che già ci dice che per esempio adottando il piano con il Consiglio Comunale imputa gli eventuali proventi già a bilancio, quindi ve li iscrive già.

Per cui il problema già adesso i Comuni se lo pongono e chiedono quesiti circa la correttezza, per esempio, di questa procedura.

Darei la parola dunque su questo punto specifico al Dottor Maurizio Delfino, sempre con la preghiera di contenere entro una mezzora l'intervento, grazie.

**Dottor Maurizio Delfino, Consulente Ministero Interno,
Università LUMSA**

Grazie e buongiorno, il mio intervento operativo sull'utilizzo delle entrate dalle alienazioni e non solo, si muove secondo tre ambiti, tre riquadri tra di loro collegati: primo, il cambiamento dello scenario contabile e gestionale dell'*Ente* locale; secondo, il passaggio da un patrimonio fino a ieri utilizzato come funzione conservativa a un patrimonio oggi utilizzato come gestione economica attiva; terzo, i vantaggi e gli aspetti contabili.

Sul primo punto credo di dire per voi cose scontate quali operatori del settore nell'evidenziare le difficoltà che oggi abbiamo nel mettere insieme più cose, gli equilibri finanziari di bilancio tesi, in particolare di parte corrente, i vincoli del patto di stabilità, i vincoli sul personale, i tanti vincoli di finanza pubblica che abbiamo ed allora è chiaro che a maggior ragione in un momento come quello attuale dove abbiamo persino il blocco anche per tre anni delle aliquote dei tributi, il patrimonio diventa una leva su cui agire inevitabilmente, sia in parte capitale per finanziare gli investimenti, sia in parte corrente visto che i frutti del patrimonio, li portiamo a titolo terzo categoria seconda, fitti e non solo e quindi ci aiutano a finanziare la spesa corrente.

Negli ultimi anni poi sappiamo che il patrimonio è diventato, grazie a due norme del 2004 e del 2003, un punto sul quale si è agito non sempre correttamente, dobbiamo dirlo, per far quadrare il bilancio di parte corrente: mi riferisco in particolare all'utilizzo del *plusvalore* da alienazioni per finanziare la parte corrente sia per la spesa corrente non permanente – espressione usata dall'art. 3 comma 28 della Finanziaria del 2004, la Legge 350 del 2003 – sia per finanziare il rimborso dei prestiti con il *plusvalore*.

Quindi in un contesto di equilibri finanziari tesi, in un contesto di vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti è chiaro che il patrimonio assume oggi un ruolo importante e significativo, quindi primo

elemento per voi scontato ma sempre importante in un'epoca appunto di tensione sulle risorse e di crisi delle stesse e di passaggio epocale che stiamo vivendo con l'avvento del federalismo fiscale e del federalismo amministrativo.

Abbiamo meno risorse a disposizione, più cose da fare, più aspettative dei cittadini, abbiamo più funzioni, più deleghe, più cose da fare a parità di risorse o addirittura in un contesto di minori risorse.

Quindi questo è il primo elemento che fotografo come riquadro, in una visione che ci porta ad avere davanti a noi un monitor del computer diviso almeno in quattro o cinque riquadri, in cui vagliamo gli equilibri finanziari di bilancio, i vincoli del patto, i vincoli del personale, i tanti altri vincoli di finanza pubblica, vincoli ma anche opportunità perché l'art. 58 del D.L. 112, convertito in Legge 133 è una bella opportunità da cogliere che richiama in noi però alcuni compiti: non per nulla l'articolo è rubricato ricognizione e valorizzazione del patrimonio.

E detto tra noi ricognizione vuol dire anche conoscere il patrimonio, è la partenza ma non sempre lo conosciamo, possiamo dircelo; come operatori di ente locale possiamo dirci che non sempre abbiamo gli elementi conoscitivi sul patrimonio.

Quindi non vorrei focalizzare troppo l'aspetto vincoli ma anche opportunità che ci dà il legislatore.

Pertanto dicevo, primo aspetto da considerare in una visione che abbiamo di fronte al nostro computer, passatemi il termine, suddivisa in più riquadri, dove mettiamo gli equilibri finanziari di bilancio, di competenza di cassa e di residui, in particolare competenze cassa, i vincoli del patto di stabilità, i vincoli del personale, gli altri vincoli di finanza pubblica ma anche appunto le opportunità.

Vincoli e comunque riquadri tra loro collegati.

È una sorta di legame tra i vari aspetti, tant'è vero che nel muovere un tassello si muovono anche gli altri; questo è il primo elemento.

Secondo elemento: possiamo quindi, ben sapendo che il patrimonio ci è utile sia in parte corrente sia in parte capitale, passiamo da una gestione puramente conservativa dal *Facility Management*, a una funzione economica attiva del patrimonio.

E questo dove lo vediamo? Sfogliamo l'ottimo libro che avete nella cartella, ci da diversi strumenti: lo vediamo nelle alienazioni, ma anche negli *spin off* immobiliari, lo vediamo nelle cartolarizzazioni, nei fondi immobiliari, nelle concessioni di valorizzazione, quindi gli strumenti ci sono e non sono soltanto quelli delle alienazioni.

Quindi è un patrimonio che assume una particolare importanza, anzi: se non stiamo attenti e non interveniamo, la situazione oltre a non darci opportuni vantaggi ci può dare svantaggi perché sappiamo che la crisi delle risorse determina anche un impoverimento qualitativo del patrimonio perché si riducono le manutenzioni.

Una delle prime voci, quando non quadra il bilancio di parte corrente, è andare a intervenire sulle manutenzioni con contenimenti.

La manutenzione programmata per quest'anno si sposterà l'anno prossimo, quindi l'aspetto qualitativo patrimoniale se non interveniamo rischia di essere pregiudicato da questa crisi delle risorse.

Ed allora, dicevo, abbiamo più strumenti: strumenti relativi alla classica alienazione, strumenti relativi allo *spin off* immobiliare, strumenti relativi alla cartolarizzazione, concessioni di valorizzazione, fondi immobiliari, laddove il patrimonio assume rilevanza.

I vantaggi sono indubbi, ma noi dobbiamo ricorrere alla consueta nostra massima attenzione nelle procedure affinché tali vantaggi siano effettivi sia a livello economico sia a livello procedurale sia a livello amministrativo e contabile.

Come afferente alle alienazioni, ci sono da evidenziare passaggi, per voi scontati e ovvi, nel ricordarci la corretta contabilizzazione e in particolare nel ricordarci che nel processo di alienazione siamo spes-

so un po' distratti dall'accertato a titolo quarto categoria prima che è il valore di vendita. Ma noi dobbiamo chiederci se nel cambio tra mattoni e soldi il nostro patrimonio si impoverisce o si arricchisce e nel cambio tra mattoni e soldi, quindi nel valutare effettivamente se l'operazione porta vantaggi bisogna per forza di cose prendere più valori quali il costo storico del bene, le manutenzioni fatte negli anni scorsi, eventuali rivalutazioni meno il fondo ammortamento.

Il cambio tra mattoni contro denaro lo si fa non guardando semplicemente al valore di vendita ma confrontando il valore di vendita che andiamo ad accertare a titolo quarto categoria prima del nostro bilancio con il valore contabile residuo che appunto deriva dalla sottrazione tra costo storico più manutenzioni straordinarie più rivalutazioni meno il fondo ammortamento da cui la sottrazione. Allora vuol dire che dobbiamo sempre assicurare quel processo durante l'anno e durante gli anni di corretta contabilizzazione affinché le manutenzioni straordinarie siano aggregate sul cespite.

Dico cose che per stragrande parte di voi, tutti voi, vedrete come ovvietà però non sempre il tempo, la procedura software, l'organizzazione poi ci portano a fare davvero questo collegamento.

Quindi, sulle alienazioni mi soffermo in particolare su due punti: primo, il confronto tra il valore di vendita che accertiamo e il valore contabile residuo, da cui nasce la plusvalenza o minusvalenza patrimoniale.

A livello finanziario, invece, e questo è un punto molto importante sui nostri equilibri finanziari, entra in gioco un altro concetto di plusvalore su cui il Ministero delle Finanze si è anche espresso con la trasposizione del 2004, a mio avviso mi permetto di dire, dal punto di vista ragionieristico non correttissima ma assolutamente comprensibile in quanto volta alla prudenza; ovvero, il Ministero dice: la Legge Finanziaria del 2004, legge 350/2003, e la Legge Finanziaria del 2005, legge 311/2004, consentono in via del tutto eccezionale di usare

un'entrata da titolo quarto – appunto plusvalore da alienazioni – per finanziare il titolo primo e il titolo terzo della spesa.

Quindi, spese di parte corrente.

Voi mi insegnate che la spesa di parte corrente, primo e terzo, si finanzia con il titolo primo, secondo e terzo dell'entrata e solo in via eccezionale si finanzia con l'entrata da titolo quarto.

Noi sappiamo che oggi usiamo questo strumento con l'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie, i proventi dal permesso di costruire e con questo utilizzo di plusvalore.

Poi per i Comuni sotto i 3000 abitanti c'è ancora una piccola cosa relativa al Fondo Sviluppo e Investimenti che è quel fondino rimasto ancora sui 12.000,00 euro per i Comuni più piccoli.

Siamo di fronte ad una eccezione di legge, che ci consente di usare un'entrata da titolo quarto per finanziare una spesa di parte corrente.

Ed allora questa eccezione di spesa dobbiamo utilizzarla bene, da due punti di vista: uno, come la calcoliamo? Il Ministero delle Finanze dice che dovremmo prendere non l'ammortamento economico ma l'ammortamento finanziario, cioè quello che noi andiamo ad allocare a titolo primo intervento nove della spesa che è facoltativo, pochissimi lo fanno.

Perché ha detto ciò il Ministero? Proprio per rendere il plusvalore più basso di quello che è invece il plusvalore economico che viene fuori dalla differenza tra costo storico più manutenzioni meno il fondo ammortamento economico.

Ma al di là di questo distinguo di calcolo, la nostra massima attenzione, lo dicevate voi all'inizio, già nella domanda sulla contabilizzazione, è duplice perché: uno, cosa andiamo a finanziare col plusvalore; due, quando andiamo a finanziare?

In alcuni bilanci, possiamo dircelo, abbiamo letto e visto tutti, un aspetto molto delicato, direi quasi pericoloso, cioè quello di scrivere

sin da subito nel bilancio di previsione il plusvalore da alienazione e finanziare il titolo terzo della spesa.

Il che vuol dire che sui mutui parte capitale, proprio perché c'è la delegazione di pagamento, il tesoriere al 30 giugno paga le rate dei mutui, e se noi quella alienazione non la facciamo è un grosso problema.

Quindi il plusvalore da alienazione lo inseriamo a bilancio solo quando e solo se l'alienazione c'è stata e il plusvalore si è realizzato, altrimenti commettiamo una irregolarità contabile forte e pregiudichiamo gli equilibri del nostro bilancio.

Voi mi direte: cosa ovvia. In parte è vero, in parte però purtroppo la realtà dei fatti di tutti i giorni ci porta a vedere enti che si muovono su questo percorso.

L'alternativa consiste nel prevedere il plusvalore, stanziare la spesa ma poiché è vincolata non impegnare finché non viene accertata.

E le procedure software ci aiutano, basta mettere il vincolo tra le due voci di bilancio, la procedura non lascia entrare sull'impegno se non c'è relativo accertamento.

Quindi o non si mette nulla e si fa l'operazione di bilancio quando si vende, oppure si inserisce ma, essendo spesa vincolata non si impegna finché non si accerta.

Quindi prima massima rigorosa attenzione. Poi, cosa finanziamo? La Finanziaria del 2005, legge 311/2004, all'art. 1 comma 66 dice: "si finanzia il rimborso dei prestiti, quote capitale dei mutui".

La Finanziaria dell'anno prima dice: "spese correnti non permanenti", cioè una tantum, non ripetitive.

È un concetto su cui da anni andiamo a chiederci che cosa siano, ma al di là di definizioni giuridiche precise che mancano sappiamo riferirci a spese che non sono il funzionamento ordinario, non sono ri-

correnti, sono spese che hanno il carattere della straordinarietà, della saltuarietà.

Quindi la nostra massima attenzione per quanto riguarda la corretta collocazione contabile del plusvalore da alienazione, va posta sia su che cosa andiamo a finanziare, sia e soprattutto, su quando andiamo a contabilizzare questa entrata.

Altrimenti, l'aiuto che il legislatore ci dà con questa norma che non per nulla si chiama "Utilizzo di entrate eccezionali", ebbene diventa un boomerang, diventa un danno se la usiamo male e anziché avere un beneficio sul nostro bilancio avremo un clamoroso danno e una responsabilità nostra nel fare appunto un'operazione non corretta.

Pertanto, questo è sicuramente l'aspetto più importante e in questi anni i tributi – il titolo I – sono bloccati tranne la TARSU, che è un'imposta di scopo.

I trasferimenti sappiamo che sono in calo per vari motivi, ora non voglio tirar fuori questioni delicate ma sappiamo che un po' abbiamo avuto il taglio del 112 (200 milioni ai Comuni e 50 alle Province); taglio costi della politica; l'ICI prima casa con cui stiamo facendo i conti affinché ci sia tale minore entrata da titolo primo, tale maggiore entrata dal secondo ma qualcosa forse manca (ICI di cui abbiamo vissuto tutta la storia negli anni scorsi).

Quindi il titolo secondo entrate è difficile, è teso; il titolo terzo, i proventi da servizi pubblici, categoria prima, è in calo non l'accertato purtroppo, ma l'incassato.

Purtroppo la crisi economica fa aumentare la forbice tra l'accertato e l'incassato sullo scuolabus, la mensa, asili ed altri servizi che andiamo ad offrire ai cittadini.

Quindi abbiamo criticità, per cui la categoria seconda titolo terzo, "gestione dei beni patrimoniali" ci può aiutare come ci aiuta il titolo quarto.

E allora come potenzialità come flussi di risorse finanziarie da immobili abbiamo a titolo terzo, la parte corrente, come fitti attivi ed altre operazioni che derivano dalla gestione del patrimonio; come parte capitale, titolo quarto categoria prima, abbiamo le alienazioni, quindi il valore di vendita e, se riusciamo ad avere il plusvalore, anche la possibilità di usare questa fetta non solo per finanziare il titolo secondo, ciò che sarebbe naturale, qualche entrata finanze secondo spesa, ma anche per finanziare il titolo primo in via del tutto eccezionale.

Questo dal punto di vista contabile, ma io credo che la riflessione, oltre che sulla corretta impostazione contabile, per le cose dette, sia sul patrimonio, cosa che talvolta non è sempre correttamente contabilizzata, vada posta sulle operazioni che possiamo porre in essere.

Lo *spin off* immobiliare è una buona cosa, alcuni Comuni l'hanno già sperimentata: vuol dire creare una società a cui vendiamo gli immobili. La società ha un mandato a gestire, quindi perché devo fare questo? Io oggi ho quattro immobili, me li tengo. Sì, però i vantaggi sono indubbi: primo, la società ha dei vantaggi fiscali, ad esempio l'IVA viene detratta, mentre a livello di ente l'IVA è un costo su immobili che non sono legati ad attività commerciale; secondo, si va a definire una specializzazione su chi gestisce la società; terzo, la società stessa comunque paga il Comune e di conseguenza porta ossigeno finanziario all'Ente stesso.

Quindi lo *spin off* immobiliare consiste nel creare una società che ha un mandato a gestire, che ha come scopo quello di gestire gli immobili del Comune.

Inizialmente ne gestiamo due, tre, poi potrebbe essere un buono strumento.

Con la cartolarizzazione la società invece ha mandato a vendere ma anche lì il grande vantaggio finanziario per il Comune è quello di avere immediatamente risorse fresche e di conseguenza non aspettare i tempi dell'alienazione ma avere subito la possibilità di introitare tali somme.

Quindi, un'altra leva interessante.

I fondi immobiliari, poco conosciuti, poco utilizzati però sono a mio avviso da analizzare nel loro risvolto operativo con tutti i pro e i contro che possono essere definiti: qui il Comune gira al gestore i propri immobili, c'è uno scambio inizialmente di immobili contro quote finanziarie che poi il Comune può smobilizzare.

Tutte operazioni nuove, operazioni interessanti come quella già citata dell'art. 58, "ricognizione immobiliare e valorizzazione": valorizzazione non vuol dire soltanto prepararci alla vendita alla valorizzazione; può voler dire migliorare il valore, l'appetibilità del nostro immobile, far sì che, dico scherzando, la catapecchia diventi un immobile appetibile, interessante non solo dando una mano di bianco ma valorizzando, analizzando la destinazione urbanistica oppure utilizzando la concessione di valorizzazione, quindi dando a privati in concessione anche per trent'anni, cinquant'anni l'immobile al fine della valorizzazione. Questo è un altro strumento interessante che credo vada analizzato e approfondito anche perché consente un miglioramento del nostro patrimonio.

Mi avvio a concludere, nell'evidenziare, conseguenza di quanto appena detto, i tre collegamenti: lo scenario è cambiato, in un contesto mutato a livello finanziario, a maggior ragione con le difficoltà che qui oggi abbiamo espressamente richiamato, l'immobile diventa una leva importante.

Due, quindi, c'è un passaggio da un immobile passivo, da un immobile gestito prevalentemente dal punto di vista conservativo, a un immobile gestito in un modo diverso: gestione economica attiva del patrimonio vuol dire cercare in particolare di valorizzare, di passare a una visione diversa affinché il patrimonio stesso riesca a produrre quei proventi in grado, in termini economici, di coprire i costi della gestione.

Terzo, ma allora visto che il contesto è cambiato, visto che volenti o nolenti il patrimonio è diventato leva strategica, quindi quali strumenti abbiamo per cogliere o per utilizzare questa possibilità?

Gli strumenti, per quanto mi riguarda, più contabili – lo abbiamo sentito ce ne sono tantissimi – che la norma ci pone in particolare, tra quelli già detti a livello contabile, utilizzo del plusvalore e corretta allocazione bilancio delle poste provenienti dalle alienazioni.

Concludo però con un punto, che rilancio e su cui ci sarebbe da aprire un'altra partita, ovverosia quella della corretta valorizzazione, questa volta contabile dell'immobile, ovverosia della corretta contabilizzazione.

Io non sono così sicuro, ma immagino non lo siate neanche voi, che nel nostro patrimonio comunale tutti gli immobili siano correttamente valorizzati e, dico una cosa forte, che tutti gli immobili ci siano.

Dico una cosa forte ma non a caso perché in alcuni casi non siamo certi del rapporto giuridico su alcuni immobili; non siamo certi che il bar sotto il comune sia del comune o sia di qualcun altro, o comunque non siamo certi in alcuni casi del rapporto giuridico e quindi della titolarità dell'immobile stesso. È una cosa forte, riguarderà pochissimi casi ma c'è anche questo.

Mi confermate che c'è questo caso, quindi non è così raro.

Pertanto, dicevo, concludo con questo per evidenziare una partita importante: la corretta valorizzazione dell'immobile nel nostro patrimonio, di conseguenza, ciò che durante l'anno facciamo per contabilizzare correttamente le manutenzioni straordinarie e quindi fare un aggancio del titolo secondo spesa con l'immobile, intervento primo e intervento sesto, ma anche procedere correttamente per quanto riguarda le cosiddette variazioni da altre cause, ammortamenti o rivalutazioni.

Credo che sia anche opportuno, ma l'avrete sicuramente già fatto, in occasione del rendiconto o in altro momento durante l'anno, rivedere contabilmente il valore contabile appunto dell'immobile e apportare al nostro patrimonio le opportune correzioni andando, se nel

caso, anche a incidere nel conto economico per giustificare contabilmente la quadratura in caso di incrementi o decrementi del valore patrimoniale.

Quindi, concludo e vi ringrazio dell'attenzione, credo davvero che il patrimonio sia una leva importante per quanto riguarda il nostro bilancio, ma sicuramente da cogliere nel suo aspetto più delicato che è quello della straordinarietà: se sentiamo dire dall'Assessore o dal Sindaco che quadriamo il bilancio e non avremo problemi perché vendiamo gli immobili ci preoccupiamo perché comunque è un'entrata che per sua natura è in conto capitale e soprattutto è un'entrata straordinaria.

Vi ringrazio.

Dottor Francesco Monaco, Moderatore

Grazie Dottore, ci ha spiegato chiaramente come garantire, salvaguardare gli equilibri di bilancio nella contabilizzazione di queste operazioni, e anche per averci ricordato il valore strategico e la conoscenza.

Purtroppo noi come dati di conoscenza, l'ultimo dato disponibile mi pare che risalga al 2004, conto patrimoniale dello Stato.

Non abbiamo dati più aggiornati su questo tema, di che cosa sia, quanto valga, a valore di libero mercato del patrimonio degli enti locali, e bisognerà aggiornare anche questa conoscenza.

Abbiamo esaurito la parte dell'esposizione di tipo istituzionale, adesso vediamo il mercato che dice, come reagisce, che punto di vista ha rispetto a questi temi.

Quindi do la parola al Professor Borghi della Bocconi.

Professore Borghi, Docente di Finanza all'Università "Bocconi"

Grazie a tutti e buongiorno anche da parte mia.

Io scendo drammaticamente di livello: ho sentito parlare di massimi sistemi, di esperti normativi, di esperti amministrativi, io più drammaticamente e più semplicemente parlo di soldi che però purtroppo sono la cosa che in qualche maniera muove un pochetto il mercato.

Volevo concentrare la mia presentazione su due aspetti: uno, parlare un momentino degli operatori e degli approcci che hanno quando guardano un'operazione immobiliare, non quando l'operatore non ha controparti e quindi banalmente ha un immobile che è suo e l'unico interesse che ha è quello evidentemente di aumentare la cubatura, ma quando l'operatore invece potrebbe diventare il compratore delle nostre operazioni.

Il secondo aspetto che vorrei analizzare e da cui in realtà partirò è provare a leggere un pochetto il mercato: è evidente che guardare in avanti, cercare di capire cosa aspettarsi è molto difficile: se lo sapessi probabilmente sarei collegato in videoconferenza dal mio megayatch.

Viceversa sono qui, quindi evidentemente posso solamente provare a fare delle riflessioni con voi e per capire, per darvi degli strumenti per leggerle.

Però, parlando di mercato immobiliare, nella realtà secondo me è importante rendersi conto che non c'è un unico mercato ma che ci sono tanti mercati diversi per le diverse destinazioni d'uso che hanno i beni.

C'è un mercato di riferimento per i beni residenziali, che in Italia pesa per la stragrande maggioranza del valore transatto. C'è un mercato con le sue regole di funzionamento per gli uffici, uno per il commerciale, uno per l'industriale e uno sostanzialmente per i beni cosiddetti a destinazione specifica: pensate ai multisala cinematografici, pensate agli alberghi, pensate alle case di riposo e così via.

Do qualche numero: in Italia negli ultimi anni più o meno sono stati transatti 150 miliardi di euro, per tutto questo controvalore. Quindi un'industria abbastanza importante che fa dell'Italia come mercato immobiliare grossomodo il terzo o quarto paese europeo dopo Francia, Germania e U.K.

Perché è importante dire che non esiste un unico mercato? Perché il modo in cui si valutano i diversi *asset*, i diversi i beni che compongono i diversi comparti è radicalmente diverso.

Vi faccio qualche esempio: se vi chiedesse, qual è il miglior modo per valutare il bene più semplice che compone il mercato immobiliare, cioè il bene a destinazione residenziale?

Noi risponderemo che il modo migliore è il valore dato da un prezzo medio di riferimento che arriva dal mercato per il numero di metri quadrati che compone il mio bene.

Stiamo quindi dicendo che il bene immobiliare a destinazione residenziale di fatto vale per il fatto di esistere: siccome è lì, lo posso toccare, è un bene registrato ha un valore.

Viceversa, se poniamo la nostra attenzione sui beni diversi dal residenziale, gli uffici ad esempio, gli operatori sono ormai anni che li stanno valutando in maniera radicalmente diversa: stanno dicendo che il valore degli uffici è una derivata della capacità del bene stesso di produrre ricchezza.

Quindi la formula per esprimere il valore su beni diversi dal residenziale, stavamo dicendo appunto gli uffici, è dato da una frazione, dal numeratore che è il canone lordo che paga il conduttore – quindi l'affitto – e al denominatore un tasso che esprime la rischiosità che l'investitore ritiene corretta per quell'investimento.

Faccio un esempio numerico banale di cui mi scuso, per essere certo che abbiamo tutti quanti lo stesso *setting* di informazione: se c'è un immobile che parte da un canone lordo annuo di un milione di

euro e il mercato dice che un premio corretto per quel rischio d'investimento – poi affrontiamo il tema rischio del rendimento – è il 10%, vuol dire che quel bene immobiliare ha un valore di dieci milioni di euro, un milione fratto 0,1.

La formula è altrettanto banale quanto quella precedente però nasconde un cambiamento di pensiero estremamente rilevante, se ci pensate.

La formula prezzi per quantità, dedicata alla casa vuol dire che il bene vale perché esiste.

Questa formula, canone fratto tasso significa che il bene vale esattamente come qualsiasi altra azienda, se produce ricchezza.

Per assurdo potremmo arrivare a dire che un bene vuoto, su un approccio di investimento di lungo periodo, nell'ottica di un investitore che lo compra per trarne un reddito, vale zero.

Per noi italiani questa cosa qua fa un po' torcere le budella perché siamo abituati che il mattone, per definizione ricorda un rifugio, qualche cosa che vale sempre, che possiamo sempre portare in banca per farci finanziare, questo all'estero un pochettino non è più vero.

Guardiamo come si è messo il mercato interno immobiliare negli ultimi quarant'anni: noi abbiamo avuto quattro cicli immobiliari e definiamo ciclo il passaggio tra picco di valori – discesa – e successivo picco.

Il primo tra il '65 e il '74, poi il '74 e l'82 e poi l'82 e '92. L'ultimo, l'abbiamo visto che parte dal 92-93 sino al 2008. Quindi se gli altri sono durati mediamente nove anni, l'ultimo ciclo immobiliare è durato sedici anni e ha portato a far sì che i valori siano saliti in maniera significativa per questa durata del ciclo più ampia rispetto al passato e che in qualche maniera si fa percepire nei valori oggi che sono più alti che in passato.

Perché è durato di più? Secondo me per tre motivi che provo a condividere con voi.

Il primo, non ha un'evidenza accademica ma credo che sia tangibile da parte di tutti:

– l'introduzione dell'euro ha sbaragliato le carte; ha cambiato i riferimenti, ci ha abituati che quelli che prima erano milioni sono diventati migliaia dimenticandoci che andavano moltiplicati per 1936,27.

– Il secondo aspetto: l'80% per cento delle famiglie italiane è già proprietario di casa, quindi vuol dire che il mercato immobiliare, certamente quello residenziale, è un mercato di sostituzione.

Per fare in modo che qualcuno si compri casa nuova è necessario che qualcuno gli compri quella vecchia.

Chi ha comprato le case in Italia? Gli immigrati. Abbiamo avuto un flusso immigratorio regolare di gente che ha trovato, passatemi il termine, l'*american dream*, in Italia, cioè ha trovato un posto in cui gli veniva concesso di comprarsi casa, giustissimo e sacrosanto.

Legato al terzo aspetto, anche questo purtroppo irripetibile, che è l'incremento del *loan to value*, che banalmente vuol dire che fino a cinque anni fa se andavo in banca e volevo comprare una casa da un milione di euro mi davano seicentomila- settecentomila euro forse. Prefallimento LEHMAN arrivavano a darmi il 100% del valore immobiliare. Se poi non avevo i soldi per pagare l'agenzia mi finanziavano anche quella, se volevo cambiare i mobili me li finanziavano.

Allora voi capite che nel momento in cui aumenta la massa di denaro che viene immessa sul mercato perché le banche aprono i rubinetti, è evidente che sia un numero di famiglie maggiore che può comprarsi casa e quindi il valore immobiliare incidentalmente doveva per forza salire.

Fatta la fotografia di quello che è avvenuto nel passato, fermiamoci a fare qualche riflessione su quello che succederà in futuro. Bella domanda, molto difficile darsi una risposta, però qualche riflessione

possiamo provare a farla e guardiamola comparto per comparto: il mercato residenziale.

Quello che stiamo vedendo negli ultimi mesi e che credo durerà molto anche in futuro è che il mercato residenziale sta rispecchiando quello che sta avvenendo nella società, cioè c'è una drammatica polarizzazione tra ricchi e poveri e il mercato immobiliare nel lusso continua a calare, il valore e i prezzi salgono delle cose molto belle perché la gente che ha paura dei mercati finanziari ed è al risparmio li alloca nel caro santo benedetto mattone che ha anche il grande vantaggio che ti consente di mentirti.

Provate a pensarci: se voi comprate un pacchetto di azioni Generali siete obbligati a fare il *mark to market*, cioè aprite il *Sole24ore* e "caspita ho guadagnato", "caspita ho perso".

Con il mattone non è così e lì se non dovete venderlo in qualche maniera avete sempre l'idea che valga anche un pochetto di più rispetto al mercato perché il vostro è più bello.

Le cose stanno andando un pochetto meno bene, quindi ci aspettiamo che l'edilizia più di basso profilo in qualche maniera soffrirà parecchio nei prossimi anni, mentre le cose più di lusso, in qualche maniera, certamente andranno bene.

Poi vi lancio una provocazione, così solamente per il gusto di farla: gli operatori del mercato immobiliare sanno perfettamente che è un mercato *price maker*, cioè se domani mattina, vi sto dicendo ovviamente una bestemmia urbanistica, comprassimo questo palazzo e volessimo trasformarlo in residenziale, a quale prezzo pensiamo di vendere il nostro prodotto finito? Al prezzo di residenziale dei valori comparati qui intorno. Ma cosa avviene?

Io sono milanese, Milano ha due grandi progetti di sviluppo, talmente grandi, talmente diversi, talmente innovativi, e mi riferisco alla zona Garibaldi – Repubblica della vecchia Fiera di Milano, che questi

progetti così nuovi, così diversi, è possibile che possano fare il mercato e che quindi alcuni operatori all'interno del mercato immobiliare diventino *price maker*, che facciano prezzo, perché fanno un prodotto che è radicalmente diverso.

Questa è una provocazione perché non è mai accaduto ma secondo me in qualche maniera sta avvenendo.

Gli uffici, ahimé, sono un pochettino in difficoltà, soprattutto nelle grandi città.

Ho visto grandi aziende, *property company*, quei grandi soggetti che hanno tanti mezzi, che oggi fanno degli sconti significativi sui canoni annui per poter affittare.

Le *top locations* milanesi e romane da seicento euro al metro quadrato oggi sono assolutamente affittabili a prezzi decisamente più a sconto.

Nel settore commerciale il *food* tiene, quindi i beni che hanno al proprio interno un conduttore che si occupa di vendere prodotti di prima necessità stanno tenendo il prezzo, il lusso che era un bene che invece teneva moltissimo e che è stata la moda a Milano e a Roma, è oggi considerato un pochettino più in difficoltà.

L'industriale è inchiodato, cioè è fermo completamente.

I motivi sono la recessione, i motivi sono anche che il Ministro Tremonti, nella precedente legislatura in cui era al Governo, ha concesso una defiscalizzazione a chi investiva in attivo sorretto dalla propria azienda, quindi ha fatto sì che in qualche maniera tutti i consumi venissero anticipati.

Questo è un pochettino quello che potrebbe essere uno scenario del mercato in cui andrete a lavorare, quando deciderete, se decidete di farlo di dismette gli immobili.

Però secondo me è molto importante fare qualche ulteriore considerazione su chi sono le vostre potenziali controparti.

Qui vi dirò una banalità, me ne scuso ma secondo me è importante: nel privato, l'unica molla che muove tutto è l'ultima riga del conto economico, cioè il profitto, i soldi.

Non so se ricordate un film degli anni '80 che secondo me ad oggi è ancora molto *update* era "*Wall Street*" quando c'era Michael Douglas che diceva "*greed is good, l'avidità è una cosa buona*".

È il profitto che muove il mondo.

Allora gli operatori immobiliari evidentemente si muovono esclusivamente perché pensano di trarne un profitto. Però, guardando il mattone, si può fare profitto in tanti modi diversi, a seconda di qual è il proprio approccio come investitore alla percezione del rischio.

Voi sapete che in finanza c'è una regola molto banale ma molto semplice che dice: maggiore è il ritorno che io voglio avere dall'investimento, ahimè maggiore è il rischio di non portarlo a casa.

Se facciamo un salto nel mercato immobiliare i BOT o i titoli di Stato sono il bene in cui posso investire che non hanno un rischio nullo, perché hanno il rischio del fondo della Repubblica, ma sono un investimento definito privo di rischio, anche se virtualmente così non è.

La stessa cosa nel mattone: ci sono investitori, uso tre parole in inglese e scusatemi perché la dottrina in questa materia è in traducibile, che hanno un approccio *core*, scritto "*core*", alla romana, ma in realtà si legge in inglese. Ma cosa vuol dire avere un approccio *core*? Vuol dire che ci sono soggetti interessati a comprare esclusivamente immobili a reddito, quindi non vogliono comprare immobili da riqualificare, non vogliono comperare immobili per rimettere in ordine, non vogliono comprare immobili perfettamente riqualificati ma vuoti: vogliono comprarsi dal primo giorno in cui staccano l'assegno un *asset* che abbia dentro un conduttore che abbia firmato possibilmente un contratto il giorno prima e che sia un conduttore di standing.

Da qui hanno una percezione del rischio e un desiderio di allocare sui loro soldi un rischio molto basso.

Se ci pensate, siete un cliente perfetto sotto questo punto di vista, supposto che abbiate degli immobili da cedere a un fondo. Non potete fallire, essendo pubblica amministrazione.

Magari in ritardo ma pagate sempre, quindi in qualche maniera, da questo punto di vista, questi soggetti potrebbero essere interessati a lavorare con voi.

Un altro approccio è *core plus*, che vuol dire che anche in questo caso i soggetti comprano immobili perfettamente qualificati, comprano immobili locati ma vogliono avere un conduttore nel prossimo biennio, nel prossimo triennio, che se ne vada; perché ragionano su quella formula di prima, cioè che il valore immobiliare è dato dal canone fratto il tasso.

Allora se il milione di prima, io sono bravo, riesco da operatore immobiliare a rinegoziare con il mio conduttore un canone a un milione punto cento, caspita, parità di tasso ho creato valore, però è necessario avere un conduttore che vada via in modo che io possa rinegoziare il canone con un altro conduttore del mercato.

In ultimo, ci sono i cosiddetti investitori opportunistici. Questi signori invece aborriscono i due investimenti di cui ho detto prima, perché vogliono comprarsi immobili in pessime condizioni d'uso.

Devono essere vuoti, devono essere suscettibili di riqualificazione.

Perché il loro approccio è prendersi un grado di rischio molto maggiore – rischio urbanistico, rischio di costruzione, rischio di non riuscire a venderlo – ma perché vogliono dare ai propri investitori un tasso interno di rendimento del capitale significativamente più alto rispetto a un investitore accorto.

Come valuta un operatore immobiliare l'ipotesi di comprarsi un'ex caserma, un'ex scuola per riconvertirla? Come fa a determinare il prezzo?

Lo fa in un modo molto molto semplice, credetemi: dato il coefficiente urbanistico di quanti metri quadrati di prodotto finito riuscirà a costruire, trasformandolo evidentemente in residenziale, in commerciale, fa veramente il conto della serva.

Cioè, ricavi da vendita meno i costi di costruzione, gli oneri di urbanizzazione che deve andare a pagare, gli oneri di costruzione, i costi professionali, le tasse, gli oneri finanziari e ci mette il profitto che vuole darsi.

La differenza tra quei ricavi potenziali e i costi necessari, che per lui è materia prima come se fosse un altro imprenditore che fa penarelli: gli costa la plastica, gli costa l'inchiostro, gli costano altre cose. Ma a lui costano queste cose all'interno della filiera produttiva.

Ricavi meno costi, quello è il massimo prezzo che lui è disposto a pagare.

Poi, se è un pochettino più evoluto, e lo speriamo, fa un *discount*, cioè proietta questi flussi nel tempo, li attualizza a un altro tasso ma alla fine della fiera fa sempre quel tipo di controllo.

Perché vi ho detto questo? Perché se avete non un immobile da vendere, ma avete un patrimonio immobiliare da vendere, più complesso, ha forse poco senso metterlo in un pacchetto unico.

Si parlava prima di fondi immobiliari, di *spin off*, di cartolarizzazione; bene, il prodotto immobiliare che voi avete è radicalmente diverso per tipologia, perché gli immobili che avete sono vuoti, immobili in ottime condizioni e in pessime condizioni e l'operatore che arriva o è veramente opportunista, compra tutto il pacchetto e poi vende il giorno dopo il *core* a un fondo *core*, *ad uno opportunistico* ad un altro, e a questo punto vi sconta ulteriormente il valore.

Oppure è meglio andare a vendere a singoli operatori per la singola operazione che a lui si presta.

Se fate un bando in cui dite: "manifestatemi interesse per l'intero portafoglio" è difficile trovare un operatore che sia bravo a fare lo svi-

luppo, a fare le trattative con i conduttori, che sia bravo anche a gestire un approccio *core*.

È meglio andarlo a spacchettare.

In qualche maniera, due considerazioni ancora molto veloci: dicevamo prima che il residenziale si valuta prezzi per quantità, quindi in qualche maniera vale sempre la barzelletta del mercato immobiliare che dice che un bene immobiliare ha solo tre caratteristiche importanti che sono la location, la location e la location, cioè dove si trova, dove si trova e dove si trova.

Secondo un evidente passaggio mentale nel dire che oggi l'immobile è un'azienda, che in qualche maniera deve produrre un flusso, deve dare dei soldi ogni sei mesi, non mi posso accontentare di averlo pagato poco dimenticandomene per dieci anni e rivenderlo dieci anni dopo a un prezzo più alto, quindi portandomi a casa solo il capitale ...

Esistono solo tre caratteristiche importanti per il bene immobiliare: il conduttore, il conduttore e il conduttore.

Quindi un soggetto che sia di standing, che ci paghi il canone e mi faccia dormire tranquillo.

In quale contesto ci muoviamo: stiamo vivendo una delle crisi più importanti probabilmente dell'ultimo secolo.

Io ho parlato a un altro convegno qualche mese fa, provavo a fare un parallelismo tra le diverse crisi: sapete qual è la prima bolla speculativa del mercato documentata dalla storia? La bolla dei tulipani nel diciassettesimo secolo, in cui in qualche maniera si arrivò a pensare che i tulipani dovessero valere quasi dieci anni della vita di una persona normale.

Perché questo? Perché si è creato un eccesso di rincorsa al profitto.

Se ci pensate quello che è avvenuto nel '29, e con la bolla internet ultimamente sono esattamente la stessa cosa: si è persa la realtà della

sostanza economica e la finanza, pur facendo il professore di finanza, purtroppo ha preso troppo piede.

La bella notizia è che probabilmente il crollo del sistema dovrebbe essere superato, la brutta notizia è che secondo me la crisi economica non è ancora arrivata.

Il 2010 sarà, secondo me, molto più duro del 2009.

Spero che non mi inseguiate con una mazza ferrata, però secondo me questo è quanto.

Altro tema: chi compra i vostri immobili è guidato dal profitto e ha in mente una cosa molto chiara, chi utilizza del debito massimizza il ritorno sui suoi soldi, ovviamente, che è il concetto della leva Finanziaria.

Oggi quando un imprenditore va in banca, gli viene sbarrata la porta: "le banche non stanno finanziando".

Quindi che cosa succede? Che il mercato si è fermato. Io non ho mai avuto un grande amore per le banche e in questo momento l'amore è diventato un fermento di antipatia forte: sono colpevoli per un fatto sempre di abilità, di avere in qualche maniera buttato via dei soldi e oggi cercano di riportarli a casa aumentando il costo del denaro.

Oltre a questo non stanno finanziando nessuno, quindi i vostri potenziali clienti nei prossimi 24 mesi faranno fatica.

Terzo aspetto: c'è molta paura nel mercato. Gli operatori immobiliari in questo momento sono tutti venditori.

Io faccio il consulente molto spesso nel mercato, non ricevo nessuna chiamata per avere consigli su quali portafogli immobiliari comprare, quali fondi mettere in moto, ricevo solo chiamate su come smontare veicoli, su come cercare di liquidare.

Quindi andiamo verso un mercato in cui in qualche maniera, secondo me, se pensate di vendere domani mattina i nostri immobili non so quante opportunità trovate.

Voi vedete nel mercato immobiliare un mercato bloccato con delle regole generali, poi magari nel vostro paese e nella vostra città trovate un operatore che ha un'idea fantastica e quell'immobile che voi volete vendere è perfetto.

In ultimo mi ricollego a quanto diceva il dottor Delfino sui fondi immobiliari: è vero che i fondi immobiliari sono uno strumento poco esplorato, però i fondi immobiliari non sono entità inesistenti, che c'è Pantalone che mette dei soldi. I fondi immobiliari sono semplicemente un modo diverso in cui gli operatori si vestono.

Quindi è necessario che qualcuno prima ci metta dei soldi, abbia un'idea, abbia un progetto, abbia un approccio di investimento.

Quindi per un ente pubblico il fatto di pensare di trasferire la proprietà all'interno di un fondo, poi prendere in cambio le quote, certo ottimizza alcune cose ma non ha creato nessuna cassa.

La cassa la creo nel momento in cui riesco a vendere queste quote sul mercato.

In questo momento, finanza più mattone insieme forse fanno un pochetto paura.

È certamente uno strumento, certamente e probabilmente ideale, tant'è vero che il legislatore consentiva i fondi nella prima stesura della legge solamente al pubblico, ma forse oggi il *timing* non è tra i più fortunati. Grazie.

Dottor Francesco Monaco – Moderatore

Grazie Professor Borghi di questo scenario cupo che lei ha descritto io però colgo un'indicazione operativa ai comuni fondamentale: chi fa il piano di valorizzazione ex art. 58 non si limiti semplicemente a mettere dei valori economici all'elenco già approvato dalla Giunta indicando per ogni cespite una fantasiosa utilizzazione, valorizzazione.

Alleggi, o comunque metta nel piano una sostanziosa analisi di mercato, anzi analisi dei mercati perché il mercato non è solo uno.

Qua c'è un punto critico perché questa competenza non sta dentro i Comuni: i Comuni sanno fare molte cose, le fanno molto bene, le analisi di mercato e di contesto territoriale – perché bisogna georeferenziare anche il bene rispetto ai vincoli urbanistici e via scorrendo – sono cose che i Comuni riescono a fare con difficoltà.

Qui un ruolo di supporto che è sicuramente importante.

Ma il piano di sviluppo e il piano di valorizzazione oltre alle indicazioni di mercato, e quindi di analisi di mercato, deve fare l'analisi dei vincoli.

Il vincolo urbanistico è quello più importante, quindi la parola all'Architetto Giuliani dell'Istituto Nazionale Urbanistica della Lombardia, per raccontarci appunto la disciplina urbanistica ed edilizia in relazione ai beni in via di alienazione.

Architetto Giuliani, Istituto Nazionale Urbanistica Regione Lombardia

Grazie. Da programma sono l'ultimo intervento quindi sono l'unica cosa che vi divide dal pranzo, quindi sarò clemente, veloce, magari noioso ma veloce.

Anche perché a me spetta il commento dell'art. 58, che è stato grazie a Dio fatto già per parti che io non avrei saputo fare, e quindi a me rimane solo l'aspetto di declinare le operazioni peraltro facili dal punto di vista urbanistico e poi completerò con qualche considerazione generale e qualche *warning* che da me è stato ripescato un po' dalle cose che già hanno detto gli altri relatori e comunque un po' deriva dalla mia competenza specifica, quella di fare i piani urbanistici e quindi vedo, poi, aldilà della teoria e delle leggi, come la macchina operativa viene applicata nei Comuni ma anche, cosa importante, cosa succede dal punto di vista immobiliare complessivamente nelle città, quindi un quadro generale.

Cosa sta succedendo adesso; dal punto di vista urbanistico, l'art. 58 dice delle cose molto semplici: l'oggetto è la verifica del patrimonio immobiliare, una volta che si individua quello di cui si può fare a meno e che in ogni caso non è più funzionale, si redige un elenco e quindi sarà fatta un'analisi su un elenco di questi beni, individuandone tutti gli aspetti e dopodiché si prevedono le destinazioni urbanistiche alternative, che possono essere una o più destinazioni a seconda di quello che poi si pensa possa essere lo sviluppo del mercato.

Naturalmente il problema non è solo l'alienazione ma anche la valorizzazione quindi ci sono strumenti molto più complessi e raffinati che sono già stati descritti oggi e quindi sui quali non torno anche perché lo farei meno bene.

Tutto ciò naturalmente in variante di piano, senza la necessità di verifica degli strumenti sovraordinati delle province o delle regioni, a seconda delle varie leggi urbanistiche che ci sono attualmente in vi-

gore, con l'unica eccezione che riguarda il problema delle aree agricole o comunque degli aumenti di volumetria diciamo superiori al 10% dell'area agricola.

Sarebbe interessante capire perché è venuto fuori questo 10% ma comunque...

Quindi è un'operazione che non sta, naturalmente, in uno strumento urbanistico ma sta all'interno del bilancio e, in ogni caso, si voglia o no, richiede un'analisi e quindi un progetto.

Mentre il legislatore pensa probabilmente che il piano regolatore non sia un progetto che la città si è dato ma che sia una ignobile macchinazione per rendere complesse le operazioni.

La legge un po' indulge in questo aspetto, mentre in realtà il piano è comunque il progetto che si fa per gestire e riorganizzare la città e quindi sicuramente è una variante del piano; qui viene detto come se il piano fosse cattivo e la variante all'interno del bilancio fosse buona, cosa che depista molto perché effettivamente non è così, ma naturalmente ci sarà un progetto che non si chiamerà piano regolatore ma sarà un progetto che cercherà di valorizzare al meglio, di pensare a come può essere il futuro della città tenendo conto di queste trasformazioni.

Ora, prima dico una serie di aspetti che a me sembrano positivi e chiudo con una serie di *warnings*, o considerazioni generali oppure analisi *swot*, vantaggi e svantaggi, come volete voi.

La prima considerazione generale è che secondo me questo tipo di spinta legislativa favorisce una razionalizzazione ed anche una analisi del patrimonio degli enti pubblici.

Io quando faccio i piani di servizi, all'interno dei piani regolatori, vedo che c'è una grande viscosità nel riuscire a capire come funzionano i servizi e quindi quali possono essere disponibili, se servono nuovi servizi e come si possono migliorare e valorizzare le aree ed anche gli edifici; questo succede sempre.

E anche questo può essere un forte stimolo a fare un'operazione che già da sola si paga il costo del progetto che è la razionalizzazione dei servizi.

I progettisti sanno che quando tu racconti a un tuo committente come vuoi fare il progetto, lui avrà sempre bisogno di spazio, in particolare, è molto divertente quando si fanno i processi di partecipazione nelle scuole materne perché le insegnanti giustamente si occupano di far star bene i bambini e quindi dicono: "Voglio una sala per la festa di Natale, voglio una sala per la festa di Carnevale, voglio una sala per la festa finale", e sono già tre.

Allora, il lavoro è quindi spiegargli che forse la stessa sala, opportunamente organizzata può essere utilizzata per tutte e tre le cose, anche perché sono tre eventi che quindi implicano una occupazione degli spazi in realtà molto bassa.

Quindi esiste all'interno di questo meccanismo che è di razionalizzazione, fondamentalmente, un elemento molto interessante che è un ripensare al servizio che si dà, agli spazi, alla qualità e a come si può migliorare riducendo gli spazi.

Naturalmente io faccio l'architetto e quindi credo molto che gli spazi modifichino le azioni delle persone e stimo molto le persone che credono questo.

Per esempio Marchionne ha detto che bisogna dare un taglio non solo ai costi esagerati delle industrie veteroindustriali che ci sono in America, ma anche ai loro manager perché il marcio comincia dall'alto.

Quindi ha pensato che il posto dove si devono svolgere le operazioni è un grande *open space* dove lui avrà un ufficio insieme a tutti gli altri.

E questo è un elemento importante: per cambiare il modo di gestire i servizi, si cambiano anche gli spazi. Questo lo vediamo nelle città.

L'altro tema è che finalmente si esplicita (perché anche gli urbanisti e anche la politica non si sono ancora resi conto della trasformazione radicale che è avvenuta nella società in questi anni) è che dal '75 noi abbiamo avuto una crisi che è durata vent'anni e che consiste nel passaggio dalla società industriale a una società post industriale.

Questo ha fatto sì che le operazioni di *welfare* che erano i trasferimenti dallo Stato agli Enti locali sono rapidamente finiti e quindi le città, e quindi le Amministrazioni, vivono sulle proprie gambe, sempre di più e questo è uno degli elementi.

I soldi non ci sono e quindi bisogna affrontare questa cosa: ma questo sta già avvenendo perché, entro in un altro tema che è parallelo, gli Enti locali vivono già alla grande sui costi e i proventi della città.

Gli oneri di urbanizzazione primari e secondari, i costi di costruzione sono la gran parte delle entrate e questo ci fa capire che noi abbiamo bisogno in realtà di fare un progetto che non sia l'elenco della spesa o dei valori di fantasia per colmare i bilanci ma che sia un progetto per la città, perché l'amministrazione in realtà ha un ruolo piuttosto complesso perché mettere troppi beni sul mercato ne fa diminuire i prezzi.

Quello che può succedere (e ci vanno di mezzo sempre le entrate del Comune) è su un altro capitolo che è quello degli oneri di urbanizzazione primari e secondari e il costo di costruzione.

Se tu immetti troppi valori guadagni da una parte ma perderai dall'altra e soprattutto quello che conta è che l'amministrazione adesso ha un altro obiettivo, che sembra un obiettivo assurdo a dirlo così a freddo: prima aveva l'obiettivo di mantenere se stessa, come qualunque organismo anche gli enti locali cercano di farlo; due, occuparsi dell'interesse pubblico che vuol dire dei servizi e anche dell'interesse generale della collettività.

Adesso all'interno dell'interesse generale il primo obiettivo è gestire la città affinché renda anche dal punto di vista della rendita immobiliare perché la rendita immobiliare è l'unica vera fonte che è rimasta.

Dopo la trasformazione della città e la fine drammatica del *welfare*, è l'unica fonte di finanziamento; è brutto da dire così, all'una meno un quarto, ma è la verità.

Allora noi dobbiamo cercare di immaginare che l'operazione di trasformazione, di riorganizzazione debba seguire tre filoni: il primo filone è quello del mantenimento dell'ente e dei servizi che offre; l'altro, il *welfare* che viene dato dalle amministrazioni e dagli enti locali perché è un elemento che ha diretta incidenza sui valori immobiliari complessivi e quindi sul valore, tra l'altro, a cui tu riuscirai a vendere il bene.

Quindi, siccome non è detto che la cosa migliore sia sempre riempire tutto di cemento, perché soprattutto nelle aree più dense si vende anche il vuoto, il verde, l'assenza di costruzioni perché dà qualità complessiva, allora il progetto dovrebbe essere non un elenco in excel dove si mettono i valori e quindi la cosa è chiusa lì perché tanto poi non funzionerà, non lo farà nessuno perché il mercato immobiliare è molto complesso.

Ma deve essere un progetto della città che tenga conto di tutti questi elementi.

Quindi un progetto complessivo che abbia un occhio anche ai valori immobiliari.

Io parlo sempre con gli amministratori che faticano sempre un po' a capire questa cosa, ma se io ho una città che vale di più e riesco a migliorare i servizi e faccio aumentare di 50,00 ? al metro quadro il valore immobiliare di ogni singolo edificio della città, ho creato una ricchezza per tutti i cittadini che è assolutamente straordinaria.

E quindi noi dobbiamo pensare, questa legge è utile perché ti tira giù e ti fa vedere qual è la realtà.

Poi ci sono grazie a Dio tanti strumenti che possono permetterci di fare questo lavoro anche in maniera sofisticata.

Naturalmente il tempo è ammiccante all'interno dell'art. 58, cioè: "non preoccuparti, facciamo una variante di PRG e quindi andiamo veloci," ma tutti i tentativi, gli accordi di programma e i programmi integrati di intervento – e noi in Lombardia siamo avanti nell'andare indietro – credo che abbiamo dimostrato che sono più lenti delle procedure ordinarie anche perché creano una ridondanza amministrativa che crea sempre delle complicazioni.

Quindi, il vero obiettivo è non smettere di progettare, è come se noi facessimo macchine e sarebbe un disastro perché cominceremo a mandarle fuori senza freni.

Poi, dopo i primi tremila incidenti cominceremo forse a introdurre dei freni, e poi metteremo la marcia indietro, quindi noi dobbiamo continuare a progettare perché la organizzazione della città non è solo un problema di *welfare*, che secondo me è il compito fondamentale degli enti locali, ma anche un problema di tenere in piedi la macchina perché dalla macchina l'amministrazione locale estrae i fondi per il suo sostentamento. Grazie.

Dottor Francesco Monaco, moderatore

Grazie, grazie architetto. Posso chiudere questa prima sessione, io ringrazio tutti i relatori per la qualità degli interventi, e poi per l'attenzione.

L'appuntamento è alle 14.30 per la seconda sessione che sarà presieduta dal Professor Ferrari.

Professor Ferrari, moderatore e Presidente IFEL

Bentornati, credo che possiamo riprendere i lavori del pomeriggio.

Proseguiamo con lo stesso metodo della mattina, abbiamo cercato di alternare nell'ordine dei lavori come avete visto, contributi istituzionali, contributi tecnici, contributi politici; anche il pomeriggio assume all'incirca questo andamento.

Io do senz'altro la parola senza perdere tempo alla Dottoressa Gabriella Alemanno, Direttore Generale del Territorio.

È ovvio che il ruolo dell'Agenzia del Territorio è fondamentale: stamattina abbiamo ricostruito un pochino la storia della sua istituzione e soprattutto il ruolo che la legislazione, sia riferita al patrimonio statale che riferita al patrimonio degli enti locali, attribuisce all'Agenzia, e dunque adesso sentiamo dal vivo questa esperienza.

Tra l'altro molti di voi avranno visto che, nel mese di gennaio, l'Agenzia del Territorio ha pubblicato un volume preziosissimo, unico nel suo genere, dove si affronta la tematica del patrimonio immobiliare con dati che io non avevo visto prima da nessuna parte, dunque la famosa ricognizione di cui si cominciò a parlare ne '90 forse è arrivata vicino a risultati apprezzabili. Prego allora, dottoressa.

Dottorssa Gabriella Alemanno, Direttore Generale del Territorio

Grazie Presidente, la ringrazio per l'invito e per l'opportunità che mi è stata offerta di partecipare al convegno.

Lei ha ricordato un lavoro importante, posto in essere dall'Agenzia del Territorio con il Dipartimento delle Finanze e con SOGEI, che ha portato, nel gennaio di quest'anno, alla prima mappatura del patrimonio immobiliare italiano. Lavoro che in precedenza non era mai stato fatto soprattutto perché le banche dati che compongono l'anagrafe tributaria non colloquiano tra di loro.

Su input del Ministro Giulio Tremonti abbiamo elaborato uno studio statistico, incrociando alcune banche dati.

La mappa del patrimonio informativo catastale è stata incrociata con la mappa fiscale degli immobili destinati in termini di utilizzo e abbiamo ottenuto la mappatura di questa realtà italiana dove circa un 44% di immobili sono costituiti da abitazioni principali e loro pertinenze.

In Italia ha molta rilevanza l'aspetto della proprietà della propria abitazione. La parte più interessante di questa mappatura è di aver rilevato l'utilizzo di questi immobili in base alle scelte fatte dai contribuenti nelle dichiarazioni dei redditi, unitamente alle criticità che ne sono scaturite dal momento che l'universo dichiarativo non è uguale all'universo catastale per cui, questo studio statistico ci ha consentito di far emergere zone grigie di difficile definizione.

Noi speriamo per la fine di quest'anno, inizio del prossimo, di migliorare la mappa e continuare su questo percorso.

Veniamo all'argomento di oggi: "alienazione del patrimonio immobiliare degli enti locali".

Ovviamente, l'Agenzia del Territorio non è direttamente interessata a questo processo, è interessata in un certo senso indirettamente, come amministrazione servente, per la realizzazione di tutta una serie di attività.

Che esista l'esigenza di alienare il patrimonio immobiliare degli enti locali, come quello dello Stato, è fuori discussione in quanto è necessario instaurare dei meccanismi virtuosi per il contenimento della dinamica della spesa.

Il presupposto indispensabile, per il risanamento durevole, è la necessità di mettere in campo interventi volti ad abbattere lo stock di debito e questo aspetto riguarda tanto lo Stato, in quanto tale, che gli enti locali.

Esistono due differenti tipologie di immobili di interesse pubblico, beni immobiliari non alienabili, quali potrebbero essere quelli che fanno parte del patrimonio artistico, per i quali dovrebbe essere avviato un processo di valorizzazione e quelli che possono essere alienati, pensiamo alle sedi delle pubbliche amministrazioni, alle sedi delle università, nonché ai beni immobiliari che potremmo definire di edilizia abitativa.

Per quanto riguarda i primi, cioè quelli sostanzialmente non alienabili, è chiaro che i processi di privatizzazione non possono inficiare la loro fruibilità da parte della collettività.

Le risorse che presentano ripercussioni pubbliche, a cominciare dai musei e dal patrimonio artistico potrebbero beneficiare di una prospettiva privatistica per cui lo Stato dovrà occuparsi esclusivamente di stabilire regole generali chiare e univoche, all'interno delle quali procedere con la concessione privata delle attività di conduzione e valorizzazione dei beni.

Non è valida la proposizione secondo la quale lo Stato, per essere regolatore, deve essere anche proprietario.

A mio avviso, uno dei maggiori problemi di questo scenario sta proprio nelle opportunità che si perdono quando si nega la possibilità di una applicazione della creatività e della gestione imprenditoriale a questi spazi e a questi luoghi. È chiaro che nessuno pensa di vendere il Colosseo o l'Arco di Costantino, per rimanere in ambito roma-

no oppure, vista la presenza del Sindaco Fontana, di vendere qualche bene archeologico di Varese, ma comunque va evitata anche la tentazione di tipo opposto, ovvero quella di privatizzare comunque realtà da cui è difficilissimo trarre profitto.

Si deve quindi privatizzare, ma in presenza di uno Stato che eserciti le azioni di governo, di controllo, di coordinamento e di indirizzo.

Per quanto riguarda i beni di interesse pubblico alienabili, il processo di dismissione comporta oltre alla riduzione dell'indebitamento anche un beneficio in termini di riduzione della spesa corrente.

Infatti, anche se la pubblica amministrazione dovesse riprendersi in locazione gli immobili di uso strumentale che ha alienato, comunque dimezzerebbe le spese in quanto i costi per le attività di gestione praticate dall'imprenditoria privata risultano di molto inferiori rispetto a quelli praticati dal pubblico.

Questi casi comportano molto spesso anche una razionalizzazione nell'uso di questi spazi, ad esempio, quanti immobili di pregio abbiamo nei centri storici adibiti in realtà a magazzino o ad archivio?

Ovviamente, il discorso più importante riguarda l'edilizia popolare o residenziale pubblica.

È noto a tutti che in molte città, specialmente in quelle di grandi dimensioni, le aree di edilizia popolare sono caratterizzate dalla presenza di un evidente disagio sociale, con preoccupanti fenomeni di polarizzazione, segregazione e vandalismo, aggravati anche dall'incremento dei flussi migratori e prive di adeguate infrastrutture economiche e sociali.

Lo Stato, non solo non è un buon gestore, ma in alcuni casi si trova in difficoltà oggettive qualora provi a disporre in modo diverso dei propri diritti.

È ragionevole ipotizzare che si potrebbe arginare il degrado delle periferie se le case popolari diventassero proprietà di singoli indivi-

dui e delle famiglie, queste sarebbero interessate, come proprietarie, a preservare nel tempo il valore del bene.

Per quanto riguarda più direttamente gli enti locali, sapete meglio di me che il patrimonio immobiliare in possesso degli enti territoriali è di circa l'80% e le peculiarità che presenta inducono ad un processo di dismissione che va attentamente analizzato e valutato.

La parte più consistente del patrimonio immobiliare degli enti territoriali è in possesso dei Comuni, seguono le Regioni, le Province ed alcune ASL.

Una prima considerazione ci porta ad affermare che il patrimonio dei Comuni ha un carattere fortemente dispersivo tra città di grandi, medie e piccole dimensioni.

La seconda considerazione porta a constatare che intorno agli immobili pubblici ciascuna amministrazione tende anche a fare un pò dei sogni, delle ipotesi di valorizzazione che non sempre riesce a realizzare.

Non è quindi possibile imporre soluzioni dall'alto, ma bisogna essere rispettosi delle scelte delle singole comunità locali, inoltre, in molti immobili pubblici affidati a terzi, vi sono situazioni sociali difficili che vanno comunque affrontate con grande attenzione e rispetto.

In tutto questo io credo che l'Agenzia del Territorio abbia un ruolo non determinante, ma servente, poiché da anni, praticamente da quando è stata istituita come Agenzia fiscale, oltre a gestire un grande patrimonio di banche dati è sostanzialmente servente ai Comuni, più che altro per l'attività estimativa.

Sostanzialmente le attività nel campo delle valutazioni immobiliari, mediante la stipula di convenzioni a titolo oneroso, sono un aspetto che ha una notevole valenza all'interno di un processo di dismissione e di alienazione di beni immobili.

Abbiamo praticamente circa duemila convenzioni con gli enti locali, per quanto riguarda l'attività estimativa nel solo 2008 l'agenzia ha ricevuto richieste da parte di oltre 700 Comuni.

Penso che l'Agenzia del Territorio, che vado a rappresentare, si possa proporre come partner tecnico degli enti locali nei procedimenti di alienazione e valorizzazione dei patrimoni immobiliari, con particolare riferimento alle attività di analisi e valutazione economica degli immobili.

Del resto, ciò fa parte delle nostre attività istituzionali collegate alla convenzione che abbiamo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'attuale capacità operativa, essendo naturalmente limitata, non è in grado di offrire supporto a tutti i Comuni italiani, pertanto dobbiamo privilegiare quelli che hanno con noi un regime di convenzione.

La collaborazione dell'Agenzia del Territorio non si limita ad una valutazione estimativa, può estendersi anche ai servizi di ausilio all'identificazione degli immobili di proprietà, nonché di assistenza, coordinamento e consulenza volta alla regolarizzazione catastale dei beni da alienare o valorizzare.

Questo credo sia un aspetto assolutamente importante, in quanto, a volte, i processi di alienazione si devono interrompere proprio perché non esiste una regolarizzazione, ad esempio, della parte catastale o un aggiornamento catastale. Questa attività deve essere posta in essere da tecnici, da geometri, dai tecnici abilitati degli enti locali e l'Agenzia del Territorio può essere di supporto per realizzare le attività di accatastamento.

In sintesi, abbiamo a disposizione un patrimonio di banche dati notevolissimo, sia per quanto riguarda l'aspetto censuario del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, che cartografico e planimetrico, con informazioni dettagliate relative a ciascuna unità immobiliare.

Abbiamo inoltre i sistemi informativi della pubblicità immobiliare e dell'osservatorio del mercato immobiliare.

Tutto ciò è a disposizione degli enti locali, in un'ottica di partecipazione alla vita dei comuni, dall'aggiornamento dei dati catastali, al processo di decentramento, l'Agenzia del Territorio si pone quindi in modo totalmente collaborativo, impegnandosi nella creazione di importanti sinergie.

L'aspetto dell'alienazione è molto legato anche alla definizione delle rendite catastali, e quindi è importante che anche i Comuni partecipino al processo di aggiornamento delle rendite catastali o attraverso l'interscambio dei dati o promuovendo le azioni di aggiornamento previste dal legislatore come i famosi commi 335 e 336.

Ho vicino a me l'Assessore Verga del Comune di Milano che può testimoniare la valenza che c'è stata tra l'Agenzia e il Comune di Milano, con la definizione di quattro microzone e il successivo riclassamento che ha permesso di incrementare le risorse del Comune.

Tra l'altro, nell'ultimo scorcio dello scorso anno, abbiamo notificato circa 16.000 avvisi di riclassamento e di accertamento catastale dal 15 al 31 dicembre, abbiamo avuto soltanto mille ricorsi e, essendo una notizia recente, non so se l'Assessore è a conoscenza che i primi ricorsi sono stati rigettati dal Giudice di prime cure e dalla Commissione Tributaria Provinciale, quindi credo che si sia trattato di un successo importante.

Così come credo che sia importante l'attività esercitata dall'Agenzia del Territorio per la foto identificazione degli immobili che non risultano dichiarati al catasto, incrociando le mappe catastali e le ortofoto, permettendoci di identificare un milione e mezzo di immobili o particelle di immobili mai dichiarate in catasto, anche se dovrà essere verificato l'aspetto dell'obbligo di dichiarazione in catasto perché alcuni immobili potrebbero non essere produttivi di reddito, perché fatiscenti o in corso di costruzione e quindi ancora non da accatastare.

Ciò rappresenta un'ulteriore contributo che viene offerto ai Comuni per le conseguenti valutazioni di carattere urbanistico.

L'Agenzia del Territorio svolge anche un'attività istituzionale a servizio dei cittadini, vista la rete di servizi che offre via internet, che è ormai diventata una specie di ufficio virtuale ed è sicuramente un'amministrazione al servizio anche dei professionisti, delle Istituzioni e degli enti locali.

Professor Ferrari, Moderatore e Presidente IFEL

Ringraziamo la dottoressa Alemanno per questa preziosa carrellata che ci aggiorna sia dal punto di vista della situazione patrimoniale che dal punto di vista valutativo, qui è fondamentale il rapporto con il catasto.

Sapete che è una storica rivendicazione dell'ARCI quella di decentralizzare il catasto e portarlo più vicino alle amministrazioni locali che più spesso di trovano a collaborare con esso, ad avere esigenze correlate all'accatastamento.

Tra l'altro è stato accennato che i correttivi apportati hanno dato luogo a un contenzioso che è stato sin qui respinto; naturalmente il direttore Generale si riferisce al contenzioso proposto da contribuenti. In passato nelle aree metropolitane soprattutto c'è stato anche un contenzioso proposto dai piccoli Comuni che però la giurisprudenza ha lasciato in sostanza privi di tutela perché quando l'accatastamento viene effettuato, il Tribunale Amministrativo Regionale dichiara di non avere giurisdizione, mentre le Commissioni Tributarie ma interpretano la legge nel senso che soltanto i ricorsi dei contribuenti sono procedibili, mentre terzi non hanno legittimazione a contestare gli accatastamenti.

Dottorssa Gabriella Alemanno, Direttore Generale del Territorio

In una situazione di questo genere non si può impugnare perché l'atto impositivo viene emesso dal comune.

Professor Ferrari, Moderatore e Presidente IFEL

Però ha delle ricadute che possono essere sfavorevoli perché se in un'area metropolitana gli accatastamenti avvengono in maniera *random* per cui a distanza di due isolati ci sono edifici comparabili, con caratteristiche simili ma con accatastamenti molto diversi, il risultato è che il Comune subisce un pregiudizio in termini di entrate.

Dottorssa Gabriella Alemanno, Direttore Generale del Territorio

Credo che questa collaborazione tra gli enti locali e l'Agenzia possa risolvere tutti questi tipi di problemi perché questi accertamenti *random*, appunto, non fanno bene a nessuno.

Inoltre bisogna puntare all'equità sociale alternata a quella fiscale, specialmente nel comparto immobiliare.

Professor Ferrari, Moderatore e Presidente IFEL

Quindi è molto importante il rapporto collaborativo con l'Agenzia del Territorio e questa iniziativa di nazionalizzazione che si correla al catasto.

Sentiamo ora il punto di vista degli operatori privati con l'intervento dell'Avvocato Achille Colombo Clerici che è Presidente di AssoEdilizia e quindi rappresenta il punto di vista del mercato.

Avvocato Achille Colombo Clerici, Presidente di AssoEdilizia

Finalità e motivazioni dell'operazione amministrativa

Il tema delle dismissioni immobiliari rappresenta un argomento di grande attualità per la gestione degli enti locali.

Deve preliminarmente essere sottolineato un aspetto fondamentale, nel senso che le alienazioni non dovrebbero rappresentare un depauperamento del patrimonio degli enti, ma una trasformazione interna degli "assets".

Esiste infatti una precisa norma di contabilità (art. 194 TUEL) che impone agli enti pubblici di destinare il ricavato di tali vendite esclusivamente al finanziamento di spese di investimento (salvo talune eccezioni).

Si tratta dunque di un processo di "valorizzazione" del patrimonio pubblico, con il quale le amministrazioni devono, in un'ottica programmatica, valutare il grado di conservazione e di efficienza del proprio patrimonio immobiliare, spesso ingente, e decidere quali immobili possano essere vantaggiosamente collocati sul mercato al fine di ottenere le risorse necessarie per finanziare il programma degli investimenti, che potrà comprendere, sia nuove opere pubbliche, sia interventi di manutenzione straordinaria e di conservazione del patrimonio immobiliare rimanente.

Tali processi si riconducono essenzialmente a due motivazioni:

1) quella di ridurre o comunque contenere il ricorso all'indebitamento, che comporta oneri finanziari per gli anni futuri;

2) quella di rispondere ad un preciso obiettivo dei vincoli posti agli enti locali dal patto di stabilità interno, come previsto dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 che impone:

a) la riduzione del rapporto indebitamento/PIL (comma 1)

b) la dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento dell'attività istituzionale (comma 2, lett. e).

Valutazioni sul piano economico dell'equilibrio patrimoniale

Tuttavia, non essendo prevista una riduzione del livello di spesa, all'interno del bilancio dell'ente locale, di fatto si tratterebbe una mera questione di allocazione contabile dei proventi delle dismissioni.

Nella voce delle uscite concorrono spese correnti (molte volte eccessive; che andrebbero ridotte) ed investimenti (insopprimibili ove si consideri l'esigenza del potenziamento dei servizi): se non ci fossero le entrate conseguenti alle dismissioni si dovrebbero ridurre spese ed investimenti.

Insomma, dal punto di vista sostanziale sembrerebbe una mera questione nominalistica.

Ma, se consideriamo più approfonditamente la questione, rileviamo che, sul piano patrimoniale, non sussiste corrispondenza tra l'entità dei valori relativi agli immobili dismessi e quella degli investimenti prodotti e finanziati.

Inoltre, gli immobili dismessi sono spesso destinati a produrre reddito, mentre quelli derivanti dagli investimenti pur strutturali sono molte volte a destinazione funzionale diretta – uso diretto- ed in quanto tali, una volta realizzati, sono solo produttivi di spese, non foss'altro che per la loro manutenzione.

Come dire: vendiamo immobili locati a terzi ed investiamo in belle rotonde stradali infiorate.

Non v'è corrispondenza sostanzialmente per tre ordini di ragioni:

A) La dismissione, oggi, si realizza in fase calante di mercato;

B) Avviene senza previa valorizzazione del patrimonio, per cui il potenziale plusvalore è conseguito dall'acquirente, mentre il disvalore è a carico dell'ente alienante;

C) È gravata di ingenti oneri e costi.

Sub A) Fase calante del mercato e sfavorevole congiuntura economica

Se consideriamo l'andamento ciclico del mercato immobiliare riscontriamo che nel quinquennio antecedente il passaggio del Secolo (dal 1995 al 2000), nonostante una certa floridezza dell'economia mondiale e dei mercati mobiliari, il valore degli immobili è rimasto sostanzialmente debole e stabile.

Ad iniziare dal 2001 abbiamo assistito ad un settennio di crescita dei valori.

Tra i fattori determinanti tale fenomeno:

- il processo di avvicinamento alla moneta unica con obbligo di rispetto di parametri macroeconomici minimi (riduzione del tasso di inflazione, in primo luogo);

- la crescita del numero delle famiglie negli anni '90 ad un ritmo maggiore di quello degli anni '80;

- la caduta repentina dei prezzi degli immobili ai livelli dell'88-'89 dopo il picco massimo del 1992, che ha consentito di prefigurare una crescita prospettica "sostenibile" per gli investitori.

- l'investimento dei plusvalori prodottisi nel mercato mobiliare nel periodo precedente;

- la grande disponibilità del sistema finanziario a sostenere l'investimento immobiliare ed il basso costo dei mutui;

- l'applicazione di misure fiscali per il reinvestimento degli utilizzi aziendali (leggi Visco, Tremonti e Tremonti bis);

- il rientro dei capitali esteroinvestiti (scudo fiscale) che ha liberato una ingente riserva finanziaria prima bloccata;

- una certa congiuntura favorevole dell'economia in generale ed una reazione del mondo degli operatori immobiliari (costruttori – promotori – investitori) al periodo di stasi conseguente a Tangento-

poli – mani pulite che hanno generato un più vigoroso afflusso di capitali di rischio nel settore delle trasformazioni edilizio-urbanistiche.

– il dilagante processo di finanziarizzazione che ha creato molta ricchezza nominale.

Orbene, alcune di queste condizioni, direi fondamentali, sono venute meno da due anni a questa parte; ed è molto difficile possano ripresentarsi a breve.

In particolare alludo all'attuale situazione della enorme ricchezza mobiliare svanita (si stima che solo le Borse, a livello mondiale, abbiano perso qualcosa come 10 mila miliardi, approssimativamente del valore di tutto il patrimonio immobiliare italiano). Situazione che è l'esatto contrario di quella che si presentava nel 2001, quando si poterono reinvestire nel mercato immobiliare gli ingenti guadagni finanziari conseguiti negli anni precedenti.

Inoltre, l'attuale mi sembra sia fondamentalmente una crisi strutturale (in quanto generata dal fatto che è impensabile una crescita indefinita della produttività e dei consumi), non una semplice congiuntura negativa dell'economia causata dallo scoppio della crisi finanziaria; una crisi dunque che già era presente, come situazione di squilibrio latente all'interno del sistema economico globale e della quale la congiuntura finanziaria è stata la causa scatenante.

L'U.E. qualche giorno fa ha implicitamente suffragato una lettura di questo genere della crisi in atto, sottolineando che fattori preoccupanti sono da ritenersi il calo della produzione e l'aumento della disoccupazione.

Il che fa pensare che lo strumento per combattere la crisi non possa consistere in un semplice maquillage del rapporto domanda-offerta, ma vada ricercato in una profonda ristrutturazione, a livello mondiale, degli assetti produttivi e del relativo apporto del lavoro.

Processo questo lento e complicato.

Quindi si monetizzano gli immobili in un mercato caratterizzato da valori calanti e si reinveste in condizioni di costi crescenti.

Sub B) Mancata valorizzazione preventiva.

– Si è operato prevalentemente su immobili, in gran parte residenziali, di pronta collocazione, e gravati da rapporti di locazione in essere: consapevoli di una riduzione di valore dell'ordine del 30-40% rispetto a quello degli immobili liberi.

Senza preventive operazioni di riqualificazione, nemmeno sul piano funzionale.

Sono state messe all'asta anche unità occupate senza titolo.

Vero è (osserviamo incidentalmente) che quando la pubblica amministrazione dovesse liberare gli immobili o tenerli liberi in vista di future alienazioni, troverebbe subito qualcuno pronto a stigmatizzare questa scelta.

Altro strumento in grado di valorizzare l'immobile è il corredo finanziario privato all'operazione pubblica di dismissione: in altre parole (ovviamente a livello di sistema) maggiori sono la facilità nell'erogazione del credito e la copertura di valore e più basso è il costo del mutuo e maggiore è il plusvalore dell'immobile, poiché ne viene accresciuta la commerciabilità.

Per l'avvenire si consideri che questo comparto presenterà qualche inefficienza se, secondo l'attuale tendenza, si continuerà, da parte del sistema bancario, a privilegiare il finanziamento produttivo rispetto a quello dell'investimento patrimoniale, soprattutto immobiliare.

Che dire, poi, a proposito della distorsione insita nella prassi generale dei comuni di assegnare (mediante semplici delibere di Consiglio e secondo criteri del tutto discrezionali, varianti da caso a caso) a canoni di favore immobili a enti, associazioni, organizzazioni che svolgono attività, culturali, sociali, sportive?

Problema parzialmente analogo è quello della materia regolata dalla legge 7/marzo/1996 n.109 che disciplina le "destinazioni dei beni sequestrati e confiscati".

L'argomento meriterebbe un capitolo a parte, rientrando nel tema più generale della redditività del patrimonio pubblico, in rapporto alla funzione o all'utilizzo che se ne trae.

Mentre si coglie l'occasione per segnalare l'opportunità di finalizzare, nel quadro delle misure anticicliche, una parte del patrimonio pubblico di aree agricole inutilizzate, che si possono quantificare nell'ordine di 200.000 ettari (circa 1/150 mo del territorio nazionale) a destinazioni che permettano a disoccupati e giovani di esercitare l'attività agricola in condizione di agevolazione pubblica.

Sono dunque, tornando al discorso principale, risultati, nel passato, valori, di alienazione e di conferimento nei fondi di investimento immobiliari, pari, se non inferiori, alle minime quotazioni fra quelle assunte dal catasto per l'assegnazione delle rendite catastali.

Valori peraltro dichiarati congrui da parte della Agenzia del Territorio in virtù della esistenza di un rapporto di locazione, o dell'occupazione senza titolo, costituente un minusvalore immobiliare.

Valori che tra l'altro-osserviamo incidentalmente- l'Agenzia del Territorio si guarda bene dall'applicare quando si tratta di attribuire le rendite ai fini della tassazione degli immobili privati.

C) Costi ed oneri

L'ente pubblico (Art.58 D.L. 112. del 2008) con il sistema dei fondi di apporto è titolare di quote il cui valore dipende, a sua volta, dal "valore di cambio" attribuito agli immobili in sede di conferimento.

Inoltre, sempre nel caso di alienazione non diretta, ma attraverso intermediari, il processo è gravato dal "costo" di chi gestisce l'operazione svolgendovi un ruolo professionale (amministrazione società-

ria, perizie, oneri di collocamento, spese legali...). Costi stimati, ad esempio per l'operazione Scip, attorno ai 250 milioni.

Con le cartolarizzazioni ed i fondi immobiliari, Stato ed enti locali, soprattutto le Regioni, hanno incassato anticipatamente il corrispettivo di vendite future ed ipotetiche.

Ma, questi procedimenti finanziari (che generano prodotti finanziari immediatamente commerciabili) si giustificano solo se alla fine interviene la vendita a terzi degli immobili: che permetta di monetizzare, liquidandolo, il patrimonio immobiliare.

Perciò molti Enti, non essendo intervenute le vendite, per una serie di ragioni, si troveranno nella necessità di fare cassa per pagare i costi della mancata dismissione; magari dismettendo nuovi immobili.

Insomma una operazione amministrativa che, nel suo complesso, se dovesse esser giudicata con i criteri che usiamo per l'economia familiare, ci porterebbe a dire che può esser equiparata a quella che fa l'ignavo erede quando da San Remo telefona all'amministratore incaricandolo di vender tutto al miglior offerente.

Valore sociale della proprietà pubblica ex art. 42 Cost.

C'è una questione di fondo: non può essere ignorato che i beni pubblici hanno in via d'elezione la funzione di assolvere al soddisfacimento di esigenze pubbliche, di natura economica e sociale.

– Sul PIANO ECONOMICO, in questa prospettiva (a parte la questione della compatibilità costituzionale dei processi di dismissione quando abbiano ad oggetto beni patrimoniali indisponibili e/o beni demaniali) possono esservi seri e gravi dubbi sulla dismissione di immobili storici o di pregio specie se destinati ad attività, in senso lato pubbliche, mentre per immobili meramente patrimoniali ad uso non abitativo i dubbi possono essere più ridotti.

Per gli immobili abitativi, se destinati a edilizia residenziale pubblica la questione è se i ricavi saranno o meno destinati a nuovi investimenti nel settore.

C'è, poi, da chiedersi se, ove si tratti di investimento in immobili destinati ad abitazione da immettere nel mercato, non sia più conveniente la loro locazione a canoni di mercato, invece della dismissione.

– Sul PIANO SOCIALE nessuna relazione con le esigenze della politica abitativa.

Sul piano sociale non si può non concordare con le considerazioni avanzate dal CNEL: osserviamo in particolare come il processo di dismissione degli immobili residenziali degli Enti previdenziali, degli ex IACP e dei Comuni, in particolare nelle aree metropolitane dove più è concentrato questo patrimonio, abbia contribuito significativamente alla ulteriore contrazione della offerta nel mercato della locazione abitativa.

La dismissione degli immobili pubblici è avvenuta infatti al di fuori di qualsiasi valutazione delle esigenze abitative del Paese, con la conseguente sottovalutazione delle ricadute sociali e di mercato.

Circa 150.000 unità abitative degli enti previdenziali (il 3 % dell'intero stock abitativo in locazione) non sono più disponibili all'affitto.

E continua l'alienazione degli immobili residenziali degli enti locali e regionali e, con la Scip 3, di gran parte del patrimonio abitativo del ministero della Difesa.

Se a ciò si aggiunge che anche importanti compagnie d'assicurazione e banche hanno attuato processi di dismissione e di vendita dei loro immobili residenziali, concentrati soprattutto nelle grandi città, si comprende bene come abbia potuto prodursi l'effetto della contrazione della complessiva offerta abitativa in locazione che ha condotto il nostro Paese al più basso livello europeo quanto a dispo-

nibilità (18 %) di abitazioni di tal genere (con effetti negativi sulla mobilità abitativa e sui canoni di locazione, con conseguente difficoltà di trovar casa per classi e categorie sociali meno abbienti).

Non è da sottovalutare inoltre che il processo di dismissione da tempo in atto, ha favorito alcune operazioni finanziarie volte a conseguire l'incremento di valore degli immobili derivante dal cambio di destinazione funzionale.

Con ciò si è accelerato ulteriormente il processo di terziarizzazione delle zone centrali delle città con il conseguente effetto della marginalizzazione della residenza (negatività: pendolarismo, congestionamento trasporti, inquinamento atmosferico).

Opportune appaiono dunque misure volte a tutelare l'offerta in locazione abitativa, quali ad esempio l'obbligo, a fronte dei benefici fiscali, di mantenere una quota minima di alloggi in locazione per fondi immobiliari e Siiq.

Incidentalmente osserviamo che continuano infatti a mancare, nell'azione di governo del Paese, una efficace politica per il rilancio dell'edilizia sociale, ed un progetto valido di incentivazione anche sul piano fiscale (cedolare secca) della locazione abitativa privata.

Queste due azioni congiunte porterebbero alla immissione di un rilevante numero di alloggi nell'offerta di abitazioni: il risultato sarebbe un generale abbassamento del costo delle locazioni, accompagnato da una maggiore disponibilità di abitazioni anche per i meno abbienti.

Inoltre, una misura di incentivazione dell'investimento privato nella locazione (quale appunto la cedolare secca) oltre che far emergere il sommerso negli affitti, avrebbe un decisa portata anticiclica, in quanto propulsiva del PIL, secondo stime del nostro Centro studi economici e fiscali, nell'ordine dell'1-1,5%.

Riflessi urbanistici, la qualità della città

Va evidenziato un altro aspetto sul quale riflettere:

– Si è riscontrato, in campo urbanistico, uno scarso effetto di trascinamento dell'attività di riqualificazione urbana ed edilizia non solo sul piano funzionale, ma anche su quello strutturale: caserme, scuole, colonie, stazioni ferroviarie sono ancora da trasformare, e da riutilizzare funzionalmente.

Certamente, a tal proposito, occorre molta cautela.

Mi riferisco alle procedure di cui all'art.58 del d.l. 112/08 in merito alle quali possono sollevarsi seri dubbi sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Il comma secondo della norma citata prevede che l'inserimento degli immobili nel «Piano delle Alienazioni e delle Valorizzazioni» da parte dell'ente locale (il piano deve essere allegato al bilancio di previsione, e solo gli immobili in esso indicati possono essere valorizzati o alienati) ne determini la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne fissi espressamente la destinazione urbanistica, ma anche e soprattutto costituisca variante automatica anche in deroga allo strumento urbanistico generale ed alle disposizioni prescrittive e previsionali su di esso prevalenti; cioè senza necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni.

In tal modo, non solo la ripartizione delle competenze tra Stato e enti locali in materia di governo del territorio viene posta in serio dubbio, ponendo lo Stato esercitare un potere che supera le competenze degli enti locali; ma il rischio di fondo è che l'ente pubblico con la sua azione unilaterale possa ledere legittimi interessi connessi alla proprietà edilizia privata.

Ne risulta un vero e proprio svuotamento degli interessi legittimi, derivanti dagli atti generali di governo del territorio, dei titolari privati di diritti reali su immobili limitrofi o prossimi a quelli pubblici.

Pensiamo ad esempio alla sopraelevazione ed all'incremento volumetrico di edifici esistenti, ovvero alla realizzazione di funzioni concorrenti con quelle già presenti e via dicendo.

Artt. 13 e 58 del d.l. 112/08-Le questioni di costituzionalità e di interpretazione.

Va ricordato che la norma dell'art 58 (unitamente a quella dell'art. 13 che prevede accordi tra Stato e Regioni ed Enti locali, in sede di Conferenza unificata, per la semplificazione delle procedure di dismissioni dell'edilizia residenziale pubblica, da parte delle Aer, fissando criteri per favorire l'alienazione agli occupanti) è stata oggetto di impugnazione da parte di molte Regioni (cfr. ricorsi per legittimità costituzionale nn. 68, 69, 70, 72, 74, 78 e 79 del 2008, rispettivamente instaurati dalle Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia e Campania). La Corte costituzionale si pronuncerà su tali ricorsi solo dopo il mese di novembre.

Con riferimento all'art. 13, le Regioni lamentano la lesione della loro competenza legislativa in tema di edilizia residenziale pubblica, evidenziando che già la sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionale una norma statale che conteneva principi analoghi a quelli di cui all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008. Unico elemento di differenza è che nel caso di cui alla sent. n. 94 del 2007, la norma statale prevedeva che i principi per l'alienazione degli immobili pubblici fossero contenuti, dopo il raggiungimento dell'accordo tra Governo e Regioni, in un D.p.c.m.; l'art. 13 in oggetto dispone invece che l'accordo si stipuli in Conferenza unificata.

Per quanto riguarda l'art. 58, le Regioni hanno lamentato che la prevista possibilità di deroga ai Piani territoriali regionali e provinciali costituisce una lesione delle competenze regionali nella materia "governo del territorio". Si tratterebbe di norme che consentirebbero di porre nel nulla la pianificazione regionale mediante il provvedimento di un ente territoriale minore, quale quello comunale. Anche in

questo caso un precedente della Corte costituzionale (sent n. 401 del 2007) sembrerebbe confermare le doglianze regionali.

La pendenza di tali ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale provoca una situazione di oggettiva incertezza, sia per gli enti locali, sia per gli operatori privati, i quali non possono fare pieno affidamento sulla 'sopravvivenza' della disciplina introdotta.

Disciplina che anzi, rischia fortemente di essere dichiarata incostituzionale dalla Corte.

La situazione di incertezza si protrarrà sicuramente fino alla fine del 2009 o all'inizio dell'anno 2010, quando dovrebbero intervenire le decisioni della Corte.

Va detto che il d.l. n. 112 del 2008 non pone a carico degli enti locali l'obbligo di alienare gli immobili.

Fatte salve le eventuali dichiarazioni di illegittimità costituzionale, va evidenziato che le due norme in oggetto, se da un lato favoriscono sicuramente la dismissione e l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, dall'altro lato non sembrano certo porre a carico degli enti locali alcun obbligo di alienazione.

Per quanto riguarda i Comuni e le Province, dovrebbe infatti restare salva l'applicabilità dell'art. 42, comma 2, lett. l) del T.u.e.l.. Tale norma prevede che il consiglio (comunale o provinciale) ha competenza in relazione ad "acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della Giunta, del segretario o di altri funzionari".

Come emerge anche da una risposta fornita dal "Dipartimento Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno" ad un quesito pubblicato sul quotidiano "Italia Oggi" (cfr. Italia Oggi, del 3 aprile 2009,

pag. 16), dalla lettura congiunta dell'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008 (il primo comma parla di "immobili suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione") e dalla citata norma del TUEL, per alienare i beni compresi nel Piano è comunque necessaria una successiva deliberazione consiliare.

Il Piano di cui all'art. 58 del d.l. riveste infatti esclusivamente una "funzione ricognitiva e programmatica, senza rappresentare un atto di disposizione conclusiva del Consiglio per la vendita, tanto più che l'alienazione è un atto eventuale e potenziale" (così ancora la citata risposta al quesito).

Quanto sopra dovrebbe valere anche in relazione all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, posto che gli accordi che interverranno in sede di Conferenza unificata, come già sopra si è detto, sono tesi esclusivamente a semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli istituti per le case popolari, ma non certo a imporre la vendita degli stessi.

Perplesità, infine, genera la disposizione del comma 3 dell'art. 58 del D.L. 112 del 2008 (la quale prevede che la pubblicazione del Piano produca effetto dichiarativo della proprietà dell'immobile, salva la possibilità per i contro-interessati di proporre ricorso amministrativo entro 60 giorni e salvi gli altri rimedi) per eventuali riflessi nei confronti dei diritti privati; riflessi conseguenti ad errori o sviste della pubblica amministrazione.

È per caso una forma larvata di annullamento istantaneo delle usucapioni in atto?

L'attribuzione dell'efficacia della trascrizione nei registri immobiliare alla pubblicazione del piano, per ciò che concerne gli immobili in esso compresi, non è da escludersi che possa avere un effetto di pretermissione di tutti i rapporti di fatto, non ancora oggetto di trascrizione della domanda volta ad ottenerne l'accertamento giudiziale.

La questione non è da sottovalutarsi soprattutto in relazione alle servitù esistenti a favore di fondi dominanti privati ed a carico del pubblico.

Dismissioni immobiliari degli Enti locali e federalismo fiscale

Sempre l'art. 58 del d.l. 112/08 prevede che Regioni, Province e Comuni individuino gli immobili di loro proprietà non strumentali ai fini dell'esercizio delle funzioni istituzionali e per gli stessi predispongano il piano di dismissione.

Gli immobili stessi, una volta inseriti nel piano, sono classificati automaticamente come patrimonio disponibile e possono essere alienati.

Orbene da un lato il sistema fiscale federalistico, varato dal Governo ed approvato dal Parlamento (legge 5 maggio 2009 n.42) fa intravedere la prospettiva di un potenziamento del prelievo locale (soprattutto attraverso il riconoscimento di una autonomia impositiva degli enti locali sugli immobili).

D'altro lato lo Stato cerca di assicurare i contribuenti sul rischio di un aggravamento del carico fiscale affermando il principio della invarianza del gettito complessivo, delle imposte erariali e locali.

Purtroppo, questo principio riguarda solo la cosiddetta "pressione fiscale" per la parte delle imposte, nel suo complesso (vedasi mio articolo su Sole 24 Ore del 19 febbraio 2007) e non viceversa l'incremento del prelievo complessivo delle singole imposte (locali o statali che siano), né tantomeno l'incremento del prelievo fiscale individuale, per il singolo contribuente.

Poiché dunque non è da escludersi che tutto il procedimento di alienazione dei beni pubblici dei comuni preluda ad un ulteriore taglio dei trasferimenti statali agli enti locali, i proprietari immobiliari, che ricadono direttamente sotto la autonomia impositiva dei comuni stessi, si preoccupano che questi, una volta esaurite le entrate straordinarie derivanti dalle alienazioni, si rivalgano sull'ICI, sugli oneri di

urbanizzazione, sulla Tarsu, sulla Tosap, sulle addizionali, sulle tasse di scopo e quant'altro.

Riflessi sul debito pubblico

Non ultimo, in termini di rilevanza socio-economica, il problema della incidenza, dei processi di dismissione, sul debito pubblico; incidenza che sino ad oggi è risultata assai scarsa.

Si offre, al proposito, una SCHEDA TECNICA illustrativa di una interessante proposta pervenuta ad Assoedilizia riguardo alla privatizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti pubblici, compresi quelli locali, avente lo scopo di realizzare un diretto collegamento fra la sottoscrizione dei titoli di Stato e la dismissione del patrimonio stesso.

Il fine è di ottenere i massimi benefici in termini di effetto sul debito pubblico da quella privatizzazione, la quale, è inutile dire, deve essere gestita nel modo più trasparente e controllabile, in tutte le sue fasi procedurali.

Il valore dei beni da privatizzare (che andranno valorizzati con interventi di varia natura, poiché si tratta di entità disomogenee nel loro complesso) è determinato appunto attraverso un progetto di valorizzazione, esplorato in via preventiva. Il Tesoro, proprietario della maggior parte dei beni da dismettere, potrebbe affidare ad una autorità tecnica la valorizzazione industriale degli stessi, e ad una società immobiliare d'affari (S.I.A.) la facoltà di emettere Titoli di Stato cum warrant (tdscw). Laddove il warrant conferisce il diritto di acquistare ad un prezzo definito azioni S.I.A. di proprietà dello Stato.

La partecipazione alla sottoscrizione dei cittadini, e la presentazione del bilancio annuale con periodiche assemblee, del tipo di quelle già in atto nel mondo anglosassone, consentirebbero le opportune verifiche sui tempi e sui modi di realizzazione delle opere di valorizzazione.

L'esercizio del warrant consente l'accantonamento di capitali privati – oggi dispersi in varie forme – e costituisce la controprova di un gradimento dei soci alle realizzazioni in corso.

L'operazione finanziaria è costituita dal collocamento in Borsa dei Titoli di Stato cum warrant per un ammontare pari al flottante minimo richiesto. Lo Stato emette, a fronte di Titoli di Stato a ML/t in scadenza, nuovi Tdscw a ML/t a tasso fisso, chiedendo contestualmente l'ammissione in Borsa di warrant.

Le azioni S.I.A. del socio Stato verranno tenute in gestione speciale dal Ministero del Tesoro o da altra istituzione dallo stesso indicata (previa definizione dei requisiti) per essere cedute a chi eserciterà il warrant.

Professor Ferrari, Moderatore e Presidente IFEL

Ringrazio anche a nome vostro l'Avvocato Colombo Clerici per la nota di dialettica che ha apportato al dibattito, mi pare essenzialmente sotto due profili: il primo, quello degli effetti dell'applicazione delle dinamiche di semplificazione dell'art. 58, ma qui è evidente che in questi ultimi dieci anni c'è stato un movimento a pendolo, da meccanismi lenti, complessi e sostanzialmente paralizzanti ad una estrema accelerazione e semplificazione.

In questa fase, indubbiamente, dal punto di vista dell'operatore privato si può pensare che la tendenziale agevolazione verso le varianti dello strumento urbanistico generale possa, come dire, alterare delle valutazioni che gli operatori privati aspirano che vengano fatte una volta tanto per un certo lasso di tempo.

D'altronde, probabilmente siamo al momento della massima semplificazione e poi il pendolo tornerà verso il centro però ci vuole tempo e naturalmente questo avviene sempre con sacrifici.

E poi c'è il profilo, ovviamente, fiscale e quindi delle ricadute del nuovo regime del federalismo fiscale, quando sarà attuato con i decreti delegati, per salvaguardare i due valori che sono quello del recupero di risorse a favore dei livelli inferiori di governo, e quello dell'invarianza complessiva del prelievo fiscale.

Il compito è rimesso al legislatore delegato, con i vari passaggi e quindi evidentemente sia il mondo ANCI che il mondo degli operatori privati guardano con estrema attenzione al modo in cui i decreti delegati saranno formulati.

Ora, veniamo all'aspetto dell'esperienza operativa sul terreno degli enti locali e i nostri due ospiti, particolarmente autorevoli ed attrezzati sono il Sindaco di Varese, Avvocato Attilio Fontana, e il Dottor Gianni Verga, Assessore alla Casa del Comune di Milano con passate esperienze sia di Assessore regionale che di Assessore provinciale, dunque cumula in sé una storia di conoscenza della materia. Do quindi la parola al Sindaco Fontana, prego.

Avvocato Attilio Fontana, Sindaco di Varese

Innanzitutto desidero ringraziare gli organizzatori per essere stato invitato a questo convegno.

Desidero fare rapide alcune considerazioni che attengono in modo assolutamente concreto a quella che è l'esperienza di un amministratore locale di fronte al problema dell'alienazione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Facendo una battuta, e non me ne voglia il Presidente, dico seduto che mentre i piani integrati vanno bene, l'art. 58 no!

Illustrerò dopo il perché di questa differenza!

Io sono assolutamente convinto che la prima cosa negativa che emerge dalla problematica in discussione derivi dalla nuova formulazione del patto di stabilità.

La principale finalità che ci propone lo Stato con le misure di valorizzazione del patrimonio dice: "bisogna ridurre le spese di gestione". È giustissimo.

Aggiungo: occorre ridurre queste spese provando a recuperare certi ambienti degradati delle nostre città. Anche questo è giustissimo.

Infine, lo Stato ci sprona per questa via ad autofinanziarci. E anche su questo non ci sono dubbi.

Però, nel momento in cui il patto di stabilità ci dice che, comunque anche gli utili derivanti dalle alienazioni rientrano nella quantificazione del patto di stabilità, capite anche voi perché ritengo assolutamente assurda e contraddittoria questa decisione.

Questa decisione è così controversa infatti che il Governo ha dovuto cambiare la Legge perché il famoso art. 77, a seguito del parere della Corte dei Conti, richiesto dal Comune di Varese, aveva detto che effettivamente dal calcolo del 2009 andavano esclusi dal patto di stabilità i proventi delle alienazioni; il Governo addirittura ha cambiato

la legge abrogando l'art. 77, il che lascia intendere che forse qualche contraddizione esisteva.

Quindi questa è la prima considerazione estremamente negativa perché tutto il problema delle alienazioni e anche delle dismissioni societarie, che è un altro aspetto estremamente importante, viene un po' caducato da questa normativa.

La seconda considerazione che mi sento di fare riguarda sicuramente il tema di una valutazione più specifica dell'art. 58.

Io credo che l'art. 58 sia stata una normativa estremamente importante ed estremamente utile; non condivido i rischi legati al fatto che ci possano essere delle ipotetiche trascrizioni a danno di un bene, e, viva Dio, in tutti i passaggi di proprietà questi rischi ci possono essere però credo anzi che se la proprietà proviene da un ente pubblico, beh la serietà che dovrebbe – uso il condizionale ma consentitemi di dire che è un condizionale quasi sicuro – essere in capo all'ente pubblico, qualora esistessero delle presunte cause, beh credo che sarebbe di usucapione o quant'altro e sarebbe onere comunicarle e magari prima affrontare la problematica.

Io credo invece che sia assolutamente necessario e fondamentale che quest'articolo venga difeso.

Credo che l'impugnativa alla Corte Costituzionale, fondata sostanzialmente soltanto su una questione di competenza, ci sarebbe da discutere perché bisogna capire se questa è una competenza legata all'urbanistica perché prevede l'automatica variante, o se invece può essere considerata legata alla dismissione del patrimonio e allora la competenza potrebbe essere sicuramente dello Stato.

Ma io credo che su questo argomento si debba arrivare ad una definizione: che sia di competenza regionale o che sia di competenza statale, la norma deve essere difesa e credo che la sede opportuna per affrontare questo problema, senza aspettare che la Corte Costitu-

zionale esprima il suo parere, potrebbe essere la Conferenza Unificata: in quella sede Stato e Regioni dovrebbero mettersi d'accordo e trovare la soluzione migliore per riproporre quella norma.

Perché io credo che questa dell'inserimento dei beni con la variante automatica sia veramente la normativa più utile per arrivare a delle valorizzazioni e a delle vendite.

Nel mio Comune ho vissuto sulla mia pelle un episodio di questo genere perché in occasione dei Mondiali ottenemmo un finanziamento per realizzare un certo parcheggio pubblico che doveva essere finalizzato proprio alle gare; purtroppo ci imbattemmo in una ditta che a metà del percorso fallì per cui non riuscimmo a realizzare l'opera nei tempi e quindi venne revocato il finanziamento.

Quindi è chiaro che l'unica soluzione che potevamo avere era trovarne una differente, non più soltanto un bene che avesse un significato pubblico ma un bene che potesse, da un certo punto di vista, realizzare la funzione pubblica che avevamo previsto, ma dall'altro punto di vista anche un bene che potesse avere un'appetibilità per il privato.

Così è stato fatto, e direi che questa è sicuramente l'alienazione che sta procedendo con la massima velocità e soprattutto con il massimo interesse.

Dall'altro lato io credo che vi siano anche una serie di difficoltà oggettive nelle alienazioni, vuoi per le difficoltà di mercato di cui parlava il Presidente, vuoi anche per una certa difficoltà di farraginosità burocratica: non è semplicissimo arrivare alle alienazioni.

E poi ci sono dei beni che sono anche di particolare difficoltà nell'alienazione; io penso che la soluzione che potrebbe essere proposta – oggi qui stiamo facendo un discorso anche di *iure condendo* perché magari le esperienze possono portare a rivedere certe normative, ho già fatto una proposta sull'art. 58 – io credo che la soluzione migliore

sarebbe quella di realizzare delle società tra virgolette "patrimoniali" a livello più ampio del Comune, potrebbe essere a livello provinciale, nel quale conferire tutti gli immobili che devono essere posti in vendita e a queste società concedere delle procedure agevolate, delle procedure più rapide, delle procedure che poi incidono di più sul mercato.

Perché vedete, il difficile delle alienazioni sta nel fatto che purtroppo le aste pubbliche stanno sempre più diventando simili alle aste giudiziarie.

Siamo ancora un po' lontani dalle aste giudiziarie, grazie al cielo, perché nelle aste giudiziarie voi sapete che è quasi vietato intervenire se non si fa parte di una certa consorzeria, se non si fa parte di una certa categoria.

Quelle pubbliche non sono ancora a questo livello ma sicuramente rischiano di essere limitate ad una piccola categoria di persone che possono accedere, per mancanza di comunicazione, per una serie di difficoltà burocratiche.

Io credo che queste società dovrebbero invece operare sul mercato in maniera più diretta, in maniera più legata al privato, cioè con una capacità più privata di incidere nella vendita.

Non si deve trattare di aste, forse un po' formali, bisogna partecipare alla competizione sul mercato immobiliare.

Credo che questa possa essere una soluzione che agevoli perché, come dicevo prima, tante difficoltà si sono trovate soprattutto nella vendita.

Un altro problema è quello della vendita nel mercato dell'edilizia residenziale: questa avviene in modo frazionato e rischia di non realizzare nessuna delle finalità per le quali noi vi arriviamo.

Io credo che molti Comuni siano disponibili a prezzi assolutamente stracciati pur di togliersi l'onere della manutenzione, dell'evitare il degrado, di tutte queste cose.

Però anche voi sapete che chi si occupa di queste case molte volte non ha nessun interesse neppure di assumersi l'onere di dover pensare poi alla manutenzione.

Ecco che allora forse una vendita individuando dei soggetti che possano avere dell'interesse nella globalità dell'immobile potrebbe agevolare la dismissione.

Io credo che ci siano sicuramente delle grandi potenzialità, ma credo anche che per arrivare a realizzare queste grandi potenzialità che sempre più gli enti locali devono sfruttare se vogliono avere qualche fonte di finanziamento, in attesa della riforma sul federalismo fiscale che ci darà sicuramente grandi spazi di autonomia impositiva, in attesa di quella io credo che questo sia un percorso obbligato.

E quindi, invoco la possibilità di una semplificazione e di una rivisitazione delle vendite per agevolare l'effettiva dismissione di questo patrimonio che per noi può essere molto utile una volta realizzato, ma soprattutto più utile per i nostri cittadini. Grazie.

Professor Ferrari, Moderatore e Presidente IFEL

Il Sindaco Fontana ci ha dato un apporto di esperienza, come avete visto, vissuta ma anche di vivacità che lo caratterizza ed io mi scuso se prima non ho ricordato che era stato Presidente del Consiglio Regionale; l'esperienza merita di essere ricordata.

La parola allora all'Assessore Verga del Comune di Milano, area metropolitana di eccellenza.

Assessore Gianni Verga, Comune di Milano

Grazie per l'invito, grazie per l'occasione di riflettere su questi temi che francamente mi sembra siano entrati finalmente, oltretutto nella consuetudine del dibattito, anche in una fase cruciale.

Svolgo qualche considerazione per flash: nel febbraio del 2002, come Amministrazione di Milano, abbiamo condiviso un protocollo con l'Agenzia del Demanio per la valorizzazione di alcuni beni dello Stato ubicati nel Comune di Milano.

In quella occasione il Ministro Tremonti disse: "È ora che le amministrazioni pubbliche non considerino più i beni immobiliari come una sine-cura, ma li considerino come una risorsa".

Secondo me questo è il punto centrale di tutta la vicenda di cui stiamo parlando perché la verità è che fino a quel momento, ma ancora oggi troppo spesso, i beni immobiliari di proprietà dei vari enti (locali ma anche dello Stato) sono considerati una sine-cura e in quanto sine-cura creano più danni che vantaggi in genere alla comunità.

Guardo al Comune di Milano, che ha un patrimonio molto rilevante. Spesso questo patrimonio è stato nel tempo messo a disposizione dei soggetti più diversi nel modo più articolato e con dei risultati, sia sul piano economico che sul piano sociale, assolutamente non apprezzabili.

Seconda cosa: circa un anno e mezzo fa, Mario Breglia con Scenari Immobiliari, ha svolto a Milano un seminario dal titolo: *"Il patrimonio immobiliare degli enti locali: miniera degli enti locali"*.

Il termine miniera ci sta tutto perché i valori in gioco sono veramente enormi, sia per gli enti locali che per lo Stato.

La miniera è una risorsa e quindi sta bene nella misura in cui questa risorsa viene usata correttamente e non viene sprecata: questo era il messaggio che è emerso da quel convegno.

Anche il Professor Ferrari nell'introdurre questo pomeriggio di lavori, ha usato il termine di "valorizzazione complessiva".

Si deve risalire anche un po' una china di esperienze non positive del passato: le cartolarizzazioni, le alienazioni fatte in modo un po' semplice e superficiale, non sono andate nella direzione della valorizzazione.

Sono andate nella direzione della svendita, nella direzione spesso di continuare a fare un favore a quelli che ne avevano già avuti in passato con le assegnazioni in affitto.

Mi sembra che le riflessioni che sono state fatte fino qui oggi cominciano a dire che ci stiamo collocando in una posizione interessante e, per fare questo, abbiamo bisogno di certezze di riferimento.

L'Agenzia del Territorio, con la quale come Comune di Milano abbiamo lavorato molto bene nell'operazione di valorizzazione, ha un ruolo centrale perché c'è bisogno di conoscere innanzitutto la consistenza dei patrimoni a tutti i livelli, di avere professionalità capaci di analizzare questi beni e di darne un valore; non ci sono molte professionalità di questo tipo, perché le discipline di estimo nelle nostre Università sono legate a delle concezioni molto lontane, ovvero quella di valutare il valore dei beni da espropriare.

Ma la conoscenza esatta dei beni, le consistenze, le destinazioni urbanistiche, la redditività e la capacità di governare i processi di trasformazione stanno dentro approcci disciplinari che oggi sono praticamente nicchie all'interno dei corsi universitari.

Le professionalità sono pochissime e quindi c'è tutto un processo di costruzione di qualità professionale da sviluppare.

In Comune di Milano, due anni fa, abbiamo conferito a un fondo immobiliare 76 immobili e questo fondo ha avuto una sua vita, ha già dato un risultato molto importante perché, a distanza di un anno circa dal conferimento, ha già prodotto 153 milioni versati nelle casse

dell'amministrazione e ulteriori cento milioni di euro li produrrà nel corso di quest'anno 2009.

Dicevo abbiamo fatto un'operazione come quella che chiede l'Avvocato Colombo e che condivido: da mattone a mattone.

Le risorse non vanno alla spesa corrente, guai se andassero! Attilio Fontana che è un Amministratore attento dice che non si può, io dico "non si deve", ma nel senso più generale.

È giusto che una risorsa, come ho detto all'inizio, così importante, venga usata bene e non venga ovviamente sprecata e si rigiochi dentro la ricostituzione di un altrettanto importante risorsa, sulle infrastrutture e sui beni immobiliari.

Nella fattispecie il Comune di Milano ha posto un vincolo, che per lo meno la metà di quelle risorse che vengono dal patrimonio immobiliare, libero e non di edilizia popolare, venisse comunque utilizzato per il fabbisogno dell'edilizia residenziale sociale.

Un anno fa, con la legge 133 art. 58 si è aperta un'opportunità in più che non c'era quando abbiamo cominciato il Fondo Immobiliare e noi, come Comune di Milano, abbiamo inserito nel bilancio 2008 per il 2009 un elenco corposo di beni dell'amministrazione con le caratteristiche e le prerogative previste dall'art. 58 che è una via utile, molto importante e non deve essere giocata scorrettamente.

Mi spiego: un'amministrazione pubblica in genere, pensiamo allo Stato, a chi può vendere le caserme se non cambia la destinazione d'uso?

Le destinazioni devono essere cambiate, perché altrimenti si cade nel paradosso che si vendono dei beni con delle funzioni e delle destinazioni che non sono commercializzabili, perché se hanno delle funzioni che sono legate – ho fatto l'esempio delle caserme perché è il più macroscopico – all'esercizio di attività che non possono essere svolte da privati, è chiaro che quel bene non potrà essere alienato perché si cadrebbe in contraddizione anche solo con il buon senso.

L'art. 58 può essere sicuramente migliorato, però ci sta e non dimentichiamo che l'atto più importante che ogni amministrazione comunale, ma anche le altre locali, compie ogni anno è il bilancio, non qualcos'altro.

E allora il momento sovrano di questa decisione è giusto che sia il bilancio. Poi facciamo tutte le verifiche del caso, ma è molto più giusto che sia dentro un momento ritualmente importante come l'approvazione del bilancio di un Comune, piuttosto che in altri momenti.

Non mi dimentico, essendomi sempre occupato di questioni urbanistiche, che le leggi urbanistiche e i piani urbanistici vengono sempre approvati o nel periodo feriale estivo o vicino alle grandi feste perché è il momento in cui si riescono a far passare; questo dallo Stato fino agli enti locali.

Non deve essere così.

Noi abbiamo attuato come amministrazione di Milano l'esperienza del Fondo Immobiliare, abbiamo fatto tesoro dell'art. 58, stiamo costruendo un secondo fondo immobiliare sulla base anche dell'art. 58 e tutto dentro un processo di valorizzazione.

Devo dire che sto lavorando con intensità, anche a livello della Consulta Casa dell'ANCI e qui mi collego allo stesso luogo e alla stessa diciamo primogenitura dell'incontro di oggi, perché siamo molto interessati – e lo dico al plurale nel senso che è un lavoro condiviso con gli altri assessori alla casa d'Italia – al fatto che esca in fretta il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il vero Piano Casa (non quello delle varianti edilizie), perché la prefigurazione del Fondo Immobiliare come strumento per la realizzazione di interventi di edilizia a caratteristiche sociali è di grande importanza.

Voglio spendere una parola, giustamente Fontana diceva che siamo qui *de iure condendo*, una riflessione: i fondi immobiliari non sono tutti uguali, anzi.

Proprio per la loro natura il regolamento dei fondi immobiliari consente di fare quello a cui servono; è uno strumento.

Il Fondo immobiliare che ha fatto il Comune di Milano, è servito per la valorizzazione di beni funzionali all'alienazione.

Se vogliamo fare un fondo immobiliare finalizzato all'edilizia residenziale di tipo sociale e convenzionato dovrà avere delle caratteristiche diverse perché va da sé che un fondo immobiliare deve dare un risultato economico.

E allora, un fondo immobiliare per l'edilizia sociale che non ha dei punti di garanzia e di tutela dell'investimento di tutti i privati dentro questa operazione non funzionerebbe.

Secondo me, l'ho detto all'inizio, siamo in un momento molto interessante di tutto questo dibattito e di tutte queste sperimentazioni ed io auspico una cosa.

Che gli itinerari sull'immobiliare in genere, passino da itinerari che sono sempre stati sospettati della parola speculazione, a itinerari che siano trasparenti con le caratteristiche di processi industriali, dei quali si conoscano i termini esatti di remunerazione, di utilità e di interesse.

Perché è giusto che ci sia la remunerazione: altrimenti chi metterebbe delle risorse in gioco? Non ce le metterebbero i privati, ma non sarebbe neanche giusto che le mettesse l'amministrazione pubblica perché "pubblica" è in quanto di servizio all'utilità pubblica, ma non "pubblica" nel senso che deve fare solo dei buchi come purtroppo è stata spesso finora.

Allora, quello che penso e spero è che se da processi immobiliari "sospetti" si riesce ad andare verso processi immobiliari "trasparenti e virtuosi", allora questo nostro Paese, che è disastro per tante cose ma fortunatamente ha un grandissimo patrimonio immobiliare pubblico, può veramente riprendersi.

E lo dico perché la risorsa generale del patrimonio immobiliare pubblico è veramente ingente.

Basti pensare che i duecentocinquanta milioni di euro che il Comune di Milano riesce a raccogliere con il primo fondo è una risorsa minima del patrimonio immobiliare di tutto il Comune di Milano e minima se messa a confronto con il patrimonio immobiliare di tutti gli altri ottomila comuni. Ma il patrimonio dello Stato giocato bene, non solo come risorsa economica ma come risorsa che si può mettere sul mercato per stimolare quelle funzioni che possono garantire la ripresa complessiva del nostro Paese, è sicuramente una grande opportunità.

C'è poi bisogno di agevolazioni fiscali, di procedure semplificate e di capacità di mobilitazione di risorse aggiuntive.

Ecco perché, in sintesi estrema, mi sento di dare una nota di ottimismo, pur in una congiuntura difficile del mondo della finanza e del mondo immobiliare.

Grazie.

Professor Ferrari, Moderatore e Presidente IFEL

Questa nota di ottimismo mi sembra molto positiva perché durante la giornata abbiamo avuto anche momenti di sconforto, con discorsi un po' critici dal punto di vista degli sviluppi della finanza immobiliare complessiva.

Credo che sia giusto ricordare, l'assessore Verga ha ricordato, che abbiamo un immenso patrimonio pubblico, spesso non conosciuto e adesso si comincia a censirlo, ma è significativo che si sia cominciato a prescrivere per legge di censirlo nel '90 e ci siamo arrivati forse nel 2009, e abbiamo anche un fondamentale patrimonio di edilizia abitativa in proprietà.

Non dimenticate se l'81% degli italiani, percentuale la più alta d'Europa, ha la proprietà della casa, questo significa che c'è un'alta propensione al risparmio e che ci sono naturali barriere verso gli effetti della crisi globale della finanza, quindi ci sono almeno alcuni capisaldi a cui ci possiamo ancora aggrappare in momenti di crisi globale.

Quindi ringrazio tutti e vi do appuntamento al prossimo seminario IFEL – SSPAL.

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
dalla Società Tipografica Romana s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)