Università degli Studi di Roma Tre
Dipartimento di Scienze Aziendali
ed Economico Giuridiche

Scuola Dottorale di Diritto ed Economia "Tullio Ascarelli"
Tesi di Dottorato XX Ciclo – 2004/07

Il patrimonio immobiliare degli enti locali.
Aspetti gestionali e di valutazione

Tutor:
Ch.ma Prof.ssa Lidia D'Alessio

Candidato:

dott. Carlo Vermiglio

Roma, Anno Accademico 2007 - 2008

INDICE

CAPITOLO I

Il patrimonio nell'economia dell'azienda

1. Il concetto di patrimonio: cenni 8
1.1. Il contributo dei fattori produttivi alla produzione aziendale .. 11
1.2. Il patrimonio nelle varie classi di azienda. Le caratteristiche che assume in quelle pubbliche locali 18
1.3. L'aspetto quantitativo monetario del patrimonio 26
2. Il patrimonio immobiliare dei Comuni 30
2.1. Sulle cause della poca attenzione al patrimonio immobiliare e sulle tendenze in atto 34

Capitolo II

Gli strumenti di valorizzazione del patrimonio immobiliare

1. Evoluzione legislativa in materia di gestione del patrimonio immobiliare 41
2. Gli strumenti di gestione e di valorizzazione esistenti 46
2.1. La cartolarizzazione degli immobili dello Stato 46
2.2. La Cartolarizzazione degli immobili per gli enti locali 52
2.3. Holding Pubblica 63
2.4. I fondi immobiliari ad apporto pubblico 66
2.5. Le Società di Investimento Immobiliare quotate (S.I.I.Q.) 83
2.6. Il trust come strumento di gestione del patrimonio degli enti pubblici 96

Capitolo III

Le variabili strategiche nelle scelte di gestione per la valorizzazione del patrimonio immobiliare

1. Le informazioni: dimensioni, limiti e prospettive 107
2. Variabili e dimensioni rilevanti nelle scelte di valorizzazione 112
2.1. La complessità del contesto di riferimento: attori, forze, comportamenti. 114
3. Il trattamento contabile del patrimonio immobiliare nella prospettiva nazionale ed internazionale 122
4. Indicazioni ed ipotesi per la definizione di uno schema teorico 135
5. Conclusioni 142
BIBLIOGRAFIA

Introduzione

Da alcuni anni a questa parte è cresciuta l'attenzione sulle modalità di utilizzo del patrimonio immobiliare degli enti locali, (aziende pubbliche locali) sulla sua valutazione e rappresentazione nelle scritture, nei libri e nei documenti contabili di rendicontazione. Non solo nell'ambiente scientifico, ove gli studi sulle aziende pubbliche locali hanno raggiunto un livello di approfondimento tale da coinvolgere necessariamente il tema del patrimonio, e di quello immobiliare in particolare, ma anche nell'ambiente della politica e dell'amministrazione.

Le iniziative avviate da alcuni Comuni sono infatti parecchie e assai articolate, e in alcuni casi, addirittura, appaiono anche innovative, nel senso che propongono soluzioni non ancora sperimentate nel nostro Paese.

Tale stato di cose spinge a chiedersi quali sono i motivi che hanno determinato questo nuovo interesse, e perché gli enti locali hanno fin qui dato poca importanza al loro patrimonio immobiliare. Si tratta di quesiti che hanno varie implicazioni, prima fra tutti il vecchio modello di amministrazione pubblica nel quale il riferimento all'azienda era puramente nominale, se non addirittura una aperta contraddizione nei termini.

Non può esserci azienda se in chi è chiamato ad amministrarla e coloro che in essa operano non hanno la piena consapevolezza di che cosa sia l'azienda, se non si sentono parte integrante di essa e se non si comportano di conseguenza; se non esistono le condizioni interne e di contesto per l'uso razionale delle risorse disponibili; se manca il riferimento all'economicità, intesa come principio ispiratore del comportamento e come vincolo da rispettare.

Se il Comune è un'azienda non è pensabile che possa fare a meno di utilizzare in modo razionale le risorse di cui dispone, prime fra tutte quelle che costituiscono il suo patrimonio immobiliare. Non solo perché rappresentano una parte significativa delle complessive risorse a sua disposizione, ma anche perché partecipano in modo diretto e indiretto alla gestione erogativa e concorrono al raggiungimento delle finalità istituzionali.

In questa visione chi amministra è chiamato a utilizzare le soluzioni più valide dal punto di vista economico, tenendo conto delle reali possibilità esistenti. Per assumere consapevolmente le decisioni che gli competono ha bisogno di informazioni e di dati che la stessa azienda gli deve fornire. Emerge così l'importanza e il ruolo di un adeguato sistema informativo a supporto delle decisioni; mentre si evidenziano i limiti e l'inadeguatezza degli strumenti fin qui utilizzati.

Ma chi amministra è chiamato, al tempo stesso, a rendere conto del suo operato e delle scelte compiute, per offrire a tutti coloro che ne hanno interesse elementi di valutazione e di giudizio sull'attività svolta, sulla validità e sull'efficacia dei risultati raggiunti. Si afferma così l'esigenza dell'informazione esterna rivolta ai destinatari dell'attività aziendale in una logica più ampia, riassumibile nel principio di accountability.

Anche l'informazione esterna nella logica dell'accountability necessita di un adeguato sistema informativo che non si limiti al dato contabile, meno che mai a quello proveniente dalla contabilità finanziaria, ma che consideri anche i risultati ottenuti e gli effetti da questi prodotti.

Il presente lavoro di ricerca trae origine da queste esigenze: fare il punto sulle iniziative avviate nella gestione del patrimonio immobiliare dei comuni, al fine di esaminare gli aspetti positivi e negativi che le singole

soluzioni presentano anche in relazione all'attuale stato dell'arte; considerare l'evoluzione della disciplina e le soluzioni che sono state proposte in tema di valutazione e di rendicontazione del patrimonio immobiliare disponibile anche alla luce del principio di accountability.

Il lavoro si propone l'obiettivo di effettuare una ricognizione dell'esistente e delle tendenze in atto in una visione sistemica, capace di offrire un quadro coerente per individuare quali sono i percorsi da privilegiare.

Non è pensabile, né tanto meno può essere tollerato, che i Comuni non conoscano la consistenza del loro patrimonio immobiliare, che non sappiano, come spesso accade, di essere proprietari di determinati beni immobili; così come non si può non tenere conto del valore dei beni di cui si ha la disponibilità.

Due, quindi, le motivazioni di fondo: l'esame delle forme di utilizzo, da un lato, e le indicazioni in tema di valutazione e rendicontazione, dall'altro.

In questa visione il lavoro prende le mosse dalla funzione che il patrimonio svolge nella produzione dei beni e dei servizi che l'azienda offre agli utilizzatori. Questa parte mette in evidenza come i fattori produttivi concorrono ad alimentare la produzione prescindendo dalla natura giuridica dell'azienda. Appare irrilevante, a questo fine, la distinzione, che pure è fondamentale sul piano giuridico, fra beni demaniali e beni patrimoniali e fra quelli patrimoniali disponibili e indisponibili. Tutti i beni, se partecipano all'attività produttiva, cedono una parte della loro utilità che concorre a formare il prodotto o il servizio da offrire agli utenti. Pertanto necessitano di manutenzione per essere mantenuti in esercizio e per garantirne un

rendimento adeguato. Appare quindi necessario conoscere qual è il deperimento che essi subiscono e quali sono i costi connessi alla loro manutenzione, altrimenti non è possibile determinare il costo dei beni e dei servizi cui essi concorrono a realizzare.

Anche i beni che non partecipano direttamente alla produzione, nel senso che non si trasformano in servizi agli utenti, svolgono comunque un ruolo di non secondaria importanza, in quanto producono, o possono produrre, proventi che concorrono ad alimentare la gestione erogativa. In ogni caso, dunque, essi partecipano alla produzione e sono oggetto di decisioni, di scelte e di rendicontazione.

L'esame tende a mettere in evidenza che nell'azienda pubblica locale, nel Comune, il patrimonio assume talune connotazioni particolari. Si pensi infatti che, a differenza di quanto avviene nell'azienda di produzione per lo scambio di mercato, il patrimonio degli enti locali non è interamente a garanzia dei terzi, non si rinnova nei suoi elementi per effetto dell'andamento della produzione, nel senso che i suo rinnovamento non è legato all'erogazione di beni e servizi ma dipende da altri eventi, non è rivelatore della combinazione economica attuata.

Il lavoro prosegue con l'esame delle varie forme di utilizzo del patrimonio immobiliare realizzate negli ultimi tempi in alcuni comuni.

In questa parte vengono passate in rassegna le soluzioni fin qui realizzate. Dalle quali, emerge la possibilità di fare ricorso a varie forme di utilizzo capaci di favorire l'accesso a forme di finanziamento che altrimenti resterebbero precluse ai comuni.

Ed è questa, verosimilmente, la parte più interessante della ricerca. Non tanto per la varietà delle operazioni esaminate quanto per i riflessi che le stesse possono determinare.

Se si considera che nel corso degli ultimi 15 anni è diminuito di circa 1/3, in termini percentuali, il peso dei trasferimenti sul totale complessivo delle entrate dei Comuni, si può agevolmente rilevare quanto sia importante attivare forme innovative di utilizzo del patrimonio immobiliare. Non soltanto perché consentono di rendere produttivi cespiti che altrimenti rimarrebbero inoperosi, ma anche per il fatto che possono generare nuove e maggiori risorse da destinare al funzionamento complessivo dell'azienda ed al finanziamento della sua attività.

Un altro argomento che ha trovato sviluppo nel lavoro riguarda la valutazione, la registrazione e la rappresentazione del patrimonio immobiliare nei libri, nelle scritture e nei documenti di rendicontazione dei Comuni.

Qui l'esame non si è limitato alle nuove disposizioni introdotte dal Testo Unico sugli Enti Locali, di seguito Tuel, ma ha approfondito anche le indicazione contenute nei principi contabili nazionali predisposti dalla apposita Commissione operante in seno al Ministero degli Interni e ai principi contabili internazionali IPSAS.

A ciò si aggiunga la considerazione nella prospettiva più ampia dell'accountability, che non è circoscritta al profilo contabile ma si apre alla prospettiva della efficienza e dell'efficacia del risultato. In questa logica sono state considerate le indicazioni contenute negli standard e nelle linee guida fin qui emanate in Italia in tema di rendicontazione sociale, dall'associazione nazionale per la ricerca scientifica sul bilancio sociale (GBS) e dal

Dipartimento per la Funzione pubblica tramite il Formez e Formautonomia, nel cui ambito il tema del patrimonio in genere e di quello immobiliare in particolare ha acquisito notevole importanza e nuovo significato.

Nell'ultima parte si cercherà di costruire uno schema teorico di riferimento che permetta di gestire le variabili e le dimensioni che influenzano le scelte di gestione del patrimonio immobiliare, secondo un approccio che privilegi il miglioramento delle performance economico finanziarie e la creazione di valore per la collettività amministrata.

CAPITOLO I

Il patrimonio nell'economia dell'azienda

1. *Il concetto di patrimonio: cenni*

Il concetto di patrimonio, in economia aziendale, non è per nulla pacifico, neppure dal punto di vista lessicale. I termini *patrimonio*, *capitale*, *sostanza*, come osserva Amodeo, "sono tre denominazioni alternative che sogliono propriamente usarsi in riferimento rispettivo alle aziende di erogazione, alle aziende di produzione e alle aziende domestico patrimoniale" [1].

In prima approssimazione esso indica il complesso dei beni di cui l'azienda dispone, in un determinato momento, per lo svolgimento della sua attività. Si tratta, è bene precisare, di una interpretazione generale che lascia aperte non poche questioni sulle quali non pare opportuno soffermarsi in questa sede.

Qui preme sottolineare che il patrimonio è un concetto essenzialmente quantitativo: è legato al valore. Di esso fanno parte i fattori produttivi a disposizione dell'azienda che hanno in sé una riserva di capacità produttiva da cedere a favore della produzione. In dottrina si dice che sono di pertinenza dell'azienda, per sottolineare che questa può utilizzarli liberamente e sfruttarne l'utilità che contengono, affrontando i rischi connessi come se fossero di sua proprietà.

---

[1] Cfr. D. AMODEO, *Ragioneria Generale delle Imprese*, pag. 73, Giannini, Napoli, 1963.
Cfr P. ONIDA, *Economia d'azienda,* UTET, 1960.

Il patrimonio è un elemento della struttura dell'azienda[2], è presente in qualunque tipo azienda ed assolve sempre la medesima funzione: alimenta la produzione e ne garantisce la continuità.

Perché un fattore produttivo faccia parte del patrimonio è necessario che l'azienda se ne sia appropriata prima dell'uso, che rientri nella sua piena disponibilità e che presenti una riserva di capacità produttiva, di utilità, suscettibile di sfruttamento e di valutazione.

Su quest'ultimo aspetto è opportuno insistere: il bene deve possedere utilità suscettibili di sfruttamento e di valutazione. Deve trattarsi di una capacità produttiva che sia nella piena disponibilità dell'azienda e che si prevede di impiegare in futuro.

Secondo questo principio non farà parte del patrimonio un appartamento adibito ad ufficio che l'azienda conduce in locazione, perché in quella particolare forma di uso il bene in questione non presenta riserva di utilità. Il contratto di locazione attribuisce all'azienda il diritto di utilizzare l'appartamento per un certo tempo, nel corso del quale erogherà servizi che verranno assorbiti nella produzione; ma non dà all'azienda una riserva di utilità. Se invece acquista l'appartamento e ne diviene proprietaria, acquisisce prima dell'uso una riserva di capacità produttiva, prima che inizi il suo sistematico sfruttamento, e tale resterà fino a quando potrà utilizzarlo.

Non è la proprietà del bene che determina la sua appartenenza al patrimonio, sono le altre condizioni di cui si è parlato: la riserva di utilità e la pertinenza, cioè la possibilità di utilizzarlo liberamente come se fosse proprio, sostenendo anche i rischi che comporta la proprietà.

---

[2] Cfr. AIROLDI, BRUNETTI, CODA, *Corso di Economia Aziendale, Milano*, 2005.

Un bene rubato non fa più parte del patrimonio anche se non c'è stato alcun trasferimento di proprietà; a seguito del furto non è più disponibile e non potrà essere utilizzato. Analogamente si può dire che i servizi di un bene preso in locazione possono fare parte del patrimonio se il canone relativo è stato pagato in via anticipata. Il pagamento segna l'acquisizione anticipata del diritto ad ottenere il servizio che il bene potrà fornire e misura una riserva di capacità produttiva. Limitatamente al canone o ai canoni pagati in anticipo l'azienda acquisisce il diritto a utilizzare i servizi che il bene potrà fornire in futuro; e tale diritto fa parte del patrimonio. Le stesse considerazioni si possono fare per tutti gli altri servizi ottenuti in via anticipata.

Il patrimonio, quindi, è costituito da tutti i beni materiali e immateriali che possiedono una riserva produttiva dei quali l'azienda dispone in un determinato momento. Su quei beni gravano le obbligazioni che l'azienda, e per essa il suo soggetto giuridico, ha assunto nei confronti dei terzi.

I beni che costituiscono il patrimonio sono legati tra loro da un vincolo di interdipendenza che deriva dalla funzione comune che svolgono: la partecipazione all'attività produttiva. Essi costituiscono un insieme, meglio un sistema, proprio per via del vincolo di interdipendenza che li unisce. Questo vincolo permane finché l'azienda produce; viene meno quando cessa l'attività.

Un bene fa parte della compagine patrimoniale per il contributo che può apportare alla produzione; isolatamente considerato, ha un valore diverso da quello che acquista nel contesto nel quale è inserito[3].

---

[3] Cfr. G. FERRERO, *Istituzioni di economia aziendale*, Giuffrè, Milano.

La composizione del patrimonio è quanto mai varia: dipende dal tipo di azienda, dall'oggetto di attività, dalla dimensione, dalla tecnologia impiegata.

Si è avuto modo di osservare che i beni che fanno parte del patrimonio ed i valori ad essi attribuiti sono legati tra loro da vincoli di interdipendenza che derivano dalla loro comune destinazione. Tali vincoli, in ogni caso, permangono fino a quando l'azienda è in vita e svolge la sua attività; sono più evidenti nelle aziende che producono per il mercato. Tuttavia esistono in qualunque tipo e classe di azienda.

Nelle aziende pubbliche locali il patrimonio presenta caratteristiche particolari sulle quali è opportuno soffermarsi. Per farlo appare opportuno partire da una premessa sui fattori della produzione, sulle loro caratteristiche e sul contributo che forniscono alla produzione aziendale; dopo di che sarà più agevole individuare e descrivere le caratteristiche alle quali si è appena fatto cenno.

1.1. Il contributo dei fattori produttivi alla produzione aziendale

In economia aziendale si considerano fattori della produzione i beni e servizi che le aziende impiegano in tutte le fasi della loro attività, indipendentemente dal modo in cui li acquisiscono.

È opportuno chiarire che le aziende non utilizzano soltanto i beni di loro pertinenza che si procurano mediante scambio, conferimento, donazione, ma talora si avvalgono anche di beni liberi. Alcune aziende che producono beni per l'alimentazione, ad esempio, possono essiccare al sole o

al vento i loro prodotti; come altre aziende possono procurarsi l'energia dal calore del sole, dalla forza del vento o da un corso d'acqua.

I beni liberi sono quindi fattori produttivi, se ed in quanto partecipano alla combinazione economica dell'azienda. Anche i prodotti finiti non ancora utilizzati per il consumo diretto o non ancora ceduti a terzi sono fattori produttivi, perché se rimangono nella disponibilità dell'azienda sono oggetto di produzione. La quale, dal punto di vista economico, può dirsi ultimata solo quando viene ceduta o consumata.

Fino a quel momento appartiene all'azienda: è produzione in corso, rientra nella sua disponibilità, è di sua pertinenza.

Per quanto eterogenei nella consistenza, i fattori produttivi hanno tutti la caratteristica comune di essere utili, cioè di essere capaci di erogare servizio a favore della produzione. Questa, infatti, procede assorbendo i servizi che i fattori produttivi sono in grado di cederle. Ciascun fattore possiede una "energia produttiva" che devolve a vantaggio della produzione.

Osservati nell'aspetto dell'utilità e dei servizi che sono capaci di fornire, i fattori produttivi appaiono omogenei, perché sono tutti utili: cedono utilità e servizi. Così, una polizza di assicurazione contro la responsabilità civile connessa alla guida di un automezzo può essere considerata omogenea allo stesso automezzo, perché svolgono entrambi la medesima funzione: cedono la loro utilità alla produzione.

Questa particolare interpretazione, nota in dottrina come "teoria dei servizi[4]", può essere così sintetizzata. I fattori produttivi sono contenitori di

---

[4] La teoria dei servizi è opera di L. DE MINICO che fu uno degli studiosi più autorevoli e fecondi sul piano scientifico nella prima metà del secolo passato. Si veda dell'illustre studioso. *Elasticità e relazioni dinamiche nelle imprese industriali,* Napoli, 1935.

utilità e di servizi che cedono attraverso l'impiego. In questa visione sono dunque irrilevanti le loro caratteristiche intrinseche. "Chi acquista materie prime non intende assicurarsi la disponibilità delle materie, in quanto tali, ma intende disporre del contributo funzionale delle materie, ossia della loro utilità o del loro servizio, allo stesso modo come chi acquista un servizio di sorveglianza curato da terzi presso la sua impresa. Chi si approvvigiona di macchine, non mira alla disponibilità delle macchine come entità fisiche materiali, bensì alla disponibilità dei servizi o dei contributi produttivi di quelle macchine, così come chi paga un premio di assicurazione contro i danni, tende a beneficiare dei servizi eventuali dell'impresa assicuratrice in caso di sinistro[5]".

Sarebbe difficile e comunque poco utile fare un elenco completo dei fattori della produzione, poiché si tratterebbe di indicare beni e servizi quanto mai vari, che ciascuna azienda sceglie in relazione alla propria combinazione, si procura e utilizza nel modo che ritiene più conveniente.

È possibile, invece, cercare di classificarli considerandoli astrattamente in base a talune caratteristiche significative che possono presentare e che ci consentono di formare un quadro utile anche ai fini del presente lavoro.

Una prima classificazione si può fare in base allo sforzo che l'azienda compie per procurarseli.

---

[5] La teoria è stata ripresa e ampiamente sviluppata da D. AMODEO: "che taluni beni acquisiti si distruggano nell'atto della resa del servizio, come le materie, mentre altri sopravvivano alla resa dei servizi come le macchine, è fatto che denuncia solo differenze di grado. Il servizio delle materie è altrettanto distinto dalle materie quanto il servizio delle macchine dalle macchine. In tal modo è dato percepire la dinamica dell'economia d'impresa totalmente in termini di servizi, senza necessità alcuna di distinguere se essi scaturiscano da beni materiali o pervengano come tali all'impresa attraverso contratti diretti all'approvvigionamento delle più diverse specie di utilità" *Le gestioni industriali produttive dei beni,* Torino, 1964.

Secondo questo criterio si distinguono i fattori produttivi che l'azienda utilizza liberamente, senza compiere alcuno sforzo, da quelli che si procura presso terzi. Questi ultimi, a loro volta, si distinguono a seconda del modo in cui l'azienda li ottiene, considerato che può farlo mediante operazioni di scambio, ed è questa la forma più frequente, ma può anche riceverli per conferimento, per donazione o per atto di liberalità. Così come può decidere di costruirli in proprio.

In genere ricorre a quest'ultima soluzione quando il fattore produttivo non è disponibile sul mercato ovvero quando ritiene che le condizioni di offerta non siano convenienti. Non mancano i casi in cui lo fa per motivi di riservatezza, per non rendere noto agli altri, e verosimilmente alle aziende con le quali compete, come realizza determinati prodotti.

Il conferimento può avvenire sia nel momento della costituzione dell'azienda sia in un momento successivo; altrettanto può dirsi per le donazioni e per gli altri atti di liberalità, fra i quali rientrano gli incentivi di sostegno alla nascita e allo sviluppo delle aziende che vengono concessi da parte dello Stato e di enti pubblici.

Tutte le aziende possono realizzare al proprio interno impianti, macchinari, progetti, software per utilizzali allo scopo di ottenere beni e servizi da destinare al mercato, al consumo o all'erogazione. Sono le cosiddette immobilizzazioni endogene, chiamate così perché costruite all'interno.

Per produrre questo tipo di beni l'azienda adopera le risorse di cui dispone, come ad esempio le materie prime, la mano d'opera diretta e indiretta e gli altri servizi. Il risultato di questa attività è frutto di una scelta precisa, di un investimento sostenuto con una specifica destinazione.

Accanto a questi beni ci sono quelli che nascono di riflesso, cioè per effetto di investimenti destinati ad altro scopo. Sono fattori produttivi che si formano nel tempo e nel tempo si consolidano, divenendo talora veri e propri punti di forza, sui quali riposano la sopravvivenza e il successo dell'azienda. Sono condizioni immateriali quanto mai varie che riguardano l'impiego delle risorse, le conoscenze (*know how*), l'organizzazione interna, l'affiatamento del personale, la coesione, i valori condivisi, la cultura aziendale, l'immagine, la reputazione, i rapporti con gli interlocutori e con l'ambiente esterno. Spesso, per creare una o più di queste condizioni, l'azienda investe risorse anche cospicue. Nella più ampia generalità dei casi queste condizioni nascono, si sviluppano e si consolidano per effetto di altri investimenti, sicché la loro esistenza sfugge alla rilevazione contabile, anche se sul piano operativo partecipano alla produzione e contribuiscono al conseguimento dei risultati.

Un elenco completo di tali beni o condizioni di produzione e di consumo non è possibile farlo; si è detto che sono quanto mai vari. In linea di larga massima sono da ricercare nelle conoscenze, tipico fattore immateriale noto come *know how*; nell'esperienza e nell'affiatamento del personale, nella sua disponibilità ad adattarsi al cambiamento, nel suo attaccamento all'azienda; nella possibilità di avvalersi di rifornimenti regolari; nei contratti che assicurano l'utilizzazione di servizi a condizioni vantaggiose, come può essere nel caso della locazione di immobili a canoni inferiori rispetto a quelli correnti nel mercato, ovvero quello della fornitura di altri servizi a prezzi competitivi; nella capacità di credito da parte dei fornitori, delle banche e dei finanziatori in genere; nei tassi più contenuti per il credito utilizzato e nelle

altre condizioni accessorie; nei rapporti con la clientela; nell'immagine e nella reputazione dell'azienda.

Quelle elencate sono alcune delle condizioni che spesso vengono generate da investimenti rivolti ad ottenere un risultato immediato diverso. Per questo si dice che sono condizioni riflesse. L'esperienza del personale, il suo attaccamento all'azienda, l'affiatamento interno non nascono da investimenti effettuati per tali specifiche finalità: sono piuttosto il risultato di un particolare clima che si realizza giorno per giorno attraverso rapporti improntati alla collaborazione e alla fiducia; dipendono dalle qualità umane e professionali del personale, dall'aggiornamento, dalla formazione, dalle motivazioni, dai valori, dalla cultura aziendale, dal tipo di relazioni. Sono fattori o condizioni che si possono formare, come in effetti si formano in qualunque tipo e classe di azienda. Rappresentano quegli asset denominati *intangibili*[6].

I fattori produttivi possono essere ancora classificati a seconda del momento in cui cominciano ad erogare servizi e utilità. Ve ne sono alcuni che lo fanno a partire dal momento in cui vengono acquisiti, e altri, invece, che li conservano fino a quando sono impiegati nella produzione. Sono esempi dei primi l'energia elettrica, il lavoro umano, e i servizi in genere; sono esempi dei secondi le materie prime nelle imprese industriali, le merci destinate alla vendita nelle imprese mercantili, e, in genere, tutti quei fattori che possono essere conservati in attesa di essere utilizzati.

---

[6] Sul tema è particolarmente interessante il dibattito avviato negli anni 90 del secolo passato dalla rivista Finanza, Marketing e Produzione.
In particolare si vedono: GUATRI L., BINI M., *La valutazione delle aziende*, Egea, 2007.
A. AMADUZZI, *Gli intangibili nei princìpi contabili statunitensi* e negli IAS/IFRS, Giuffrè, 2005.

I fattori produttivi possono essere distinti in durevoli e transitori. Sono transitori quelli che appena impiegati esauriscono interamente la loro utilità, sicché possono essere usati una sola volta. Sono durevoli, invece, quelli che cedono lentamente l'utilità di cui dispongono. Da qui la possibilità adoperarli più volte, talora anche per periodi lunghi, o comunque di utilizzare gli effetti favorevoli connessi al loro impiego.

Se si considera il flusso di servizi che forniscono, si possono distinguere in fattori a flusso rigido e a flusso elastico. Sono a flusso rigido quelli che cedono una quantità di servizi pressoché uniforme che l'azienda non può regolare. Ne consegue che se non riesce a utilizzarli per intero, perde la parte inutilizzata . Sono a flusso elastico quelli che cedono utilità e servizi nella quantità e nei ritmi stabiliti dall'azienda in funzione delle sue esigenze. Questi ultimi hanno il vantaggio di non dare luogo a inutilizzazioni, perché il flusso si piega alle mutevoli esigenze della gestione.[7]

Per rendersi conto del contributo che i fattori danno alla produzione, bisogna considerare qual è il servizio che ciascuno di essi è in grado di fornire e il modo in cui lo fanno, atteso che non tutti si comportano allo stesso modo. La produzione, infatti, procede e si sviluppa grazie ai servizi che i fattori produttivi erogano; da qui la necessità di conoscere non solo le caratteristiche dei fattori impiegati ma anche il modo in cui cedono la loro utilità.

[7] Cfr L. DE MINICO, *Elasticità*, cit, pag. 5

1.2. Il patrimonio nelle varie classi di azienda. Le caratteristiche che assume in quelle pubbliche locali

Nelle famiglie[8] il patrimonio è composto da classi di beni sostanzialmente omogenei, almeno dal punto di vista qualitativo, mentre assai diversi possono risultare la loro consistenza ed il loro valore. I beni sono rappresentati dal denaro, da depositi bancari e postali, da titoli, da crediti, da scorte di beni di consumo, da mobili e arredi, da autovetture, da oggetti preziosi, da immobili e terreni; appartengono a uno o più componenti della famiglia, ma servono al soddisfacimento dei bisogni di tutti.

La loro consistenza può essere più o meno ampia ed il loro valore più o meno elevato. Ci sono famiglie che possiedono vasti patrimoni, che tuttavia sono composti dalle stesse classi di beni indicate nell'elenco che precede. Ciò che può variare, come in effetti varia, è la loro consistenza ed il loro valore.

Nella famiglia il patrimonio condiziona solo parzialmente la combinazione economica. I proventi necessari per attuare i processi di consumo provengono dal lavoro delle persone che ne fanno parte.

Solo in alcuni casi i consumi familiari dipendono dalla consistenza del patrimonio e sono influenzati dalla sua struttura.

La disponibilità dei beni, dunque, rivela solo in parte qual è il livello di soddisfazione dei bisogni, che può essere elevato anche se la famiglia dispone di pochi beni, ma può contare su flussi cospicui di reddito da lavoro.

Il patrimonio nelle famiglie è motivo di garanzia nei confronti dei terzi. Tuttavia, per il fatto che i beni dei quali è formato appartengono ai

---

[8] Cfr. L. LUCIANETTI, *L'economia dell'azienda familiare*, Giuffrè, 1984.

singoli componenti e non alla famiglia, è ai singoli che bisogna fare riferimento anche ai fini della garanzia.

Nelle aziende che producono per il mercato il patrimonio può essere più o meno consistente e variegato a seconda del tipo di attività, delle combinazioni e della dimensione dell'azienda.

Due aziende che hanno lo stesso oggetto di attività, che producono gli stessi beni e che sviluppano lo stesso volume di affari, non hanno necessariamente lo stesso patrimonio, né in termini di composizione né in termini di valore. Anche i fattori produttivi caratteristici dell'attività esercitata, quali ad esempio gli impianti i macchinari nell'impresa industriale, possono avere consistenza e caratteristiche differenti.

La composizione del patrimonio dipende dal modo in cui viene realizzata la produzione fisico-tecnica, dal livello di tecnologia impiegata, dalla struttura organizzativa, dalla politica di vendita, e da altre variabili ancora. Le scelte di natura tecnologica, organizzativa e commerciale si riflettono sul patrimonio e ne determinano la misura e la composizione. Se l'azienda segue una politica di vendita basata su ampie dilazioni ai clienti avrà necessariamente un cospicuo volume di crediti da riscuotere; se invece vende solo per contanti, i suoi crediti verso i clienti saranno irrilevanti o mancheranno del tutto, anche a parità di fatturato.

Nelle aziende che producono per il mercato il patrimonio è rilevatore della combinazione economica attuata: la sua composizione ed i correlativi valori forniscono notizie interessanti sulla solidità dell'azienda e consentono di formare fondate previsioni sul futuro.

Nelle aziende degli enti locali[9] il patrimonio presenta maggiore complessità a causa della loro natura giuridica e della gamma di servizi che erogano e delle norme che disciplinano la materia.

L'articolo 826 del c.c. individua i beni patrimoniali dei Comuni per esclusione, specificando che fanno parte del patrimonio tutti i beni che appartengono al Comune, all'infuori di quelli demaniali. Il comma 2 dell'art. 230 del Tuel, D. Lgs. 267/2000 precisa che il patrimonio «è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale».

Secondo l'art. 826 del c.c. i beni demaniali non fanno parte del patrimonio per via della particolare funzione e destinazione[10].

Questi beni sono assoggettati ad un particolare regime e sono disciplinati dal diritto pubblico. Non possono essere alienati e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Sono oggetto di godimento diretto da parte dei cittadini e anche per questo motivo sono in qualche modo sottratti alla piena disponibilità dell'azienda, e costituiscono una categoria a se stante.

---

[9] D'ora in poi si farà riferimento al concetto di "azienda pubblica locale", anche con l'acronimo di Apl, il cui significato in questo lavoro è assimilato a quello di "azienda dell'ente locale" o "ente locale".

[10] Le strade, gli acquedotti, i beni culturali d'interesse archeologico, artistico e storico, i mercati comunali e i cimiteri sono assegnati dalla legge allo stato o agli enti pubblici territoriali, mentre è riservato esclusivamente allo stato il cosiddetto demanio naturale, formato dal demanio marittimo e dal demanio stradale.
Il lido del mare, la spiaggia, le rade, i porti, le lagune comunicanti liberamente col mare, i fari e delle altre installazioni costiere per la navigazione costituiscono il demanio marittimo; i fiumi, i torrenti, i laghi, le sorgenti, le acque sotterranee e le altre acque interne fanno parte del demanio idrico. Demanio marittimo e demanio idrico formano il cosiddetto demanio naturale che appartiene solo allo Stato.
Cfr. A. LOMBRANO, F. LONGO (a cura di), *La gestione patrimoniale dei Comuni*, Milano, Egea, 1999.

Va tuttavia sottolineato che essi partecipano all'attività produttiva e sono oggetto di investimenti; essi inoltre vengono valutati secondo le disposizioni previste dalle norme vigenti.

L'art. 230 del TUEL di fatto li intende nel patrimonio perché in base al principio di pertinenza concorrono allo svolgimento dell'attività produttiva. Anche se ne fa una categoria a parte, di fatto li comprende. Il 3° comma del citato articolo stabilisce infatti che "gli enti locali includono nel conto del patrimonio i beni del demanio, con specifica destinazione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile".

Qualche dubbio solleva invece il criterio di valutazione previsto dallo stesso articolo perché la sua applicazione non consente di tenere conto e di determinare correttamente il contributo dato alla produzione.

Tutti gli altri beni fanno parte del patrimonio, e fra essi rientrano quelli che la legge denomina, appunto, "beni patrimoniali", e distingue in disponibili e indisponibili a seconda che possano essere o meno alienati.

Sono beni patrimoniali indisponibili le foreste, la fauna selvatica, e gli altri beni che non possono essere sottratti alle loro destinazioni che sono stabilite dalla legge o da provvedimenti dell'autorità.

In qualunque azienda il patrimonio ha una sua dinamica.

È stato osservato[11] che anche il tentativo di elencarne i componenti e di attribuire un valore monetario alle singole voci che lo costituiscono, risulti un artifizio se non addirittura una "violenza", poiché si rende statica, ai fini della sua valutazione in un determinato momento, un'entità che di per sé è dinamica e, nello stesso momento in cui viene ad essere "fotografata", ha già modificato la sua consistenza quantitativa e qualitativa.

---

[11] G. CATTURI, *L'azienda universale,* CEDAM, Padova, 2003.

Esso non è dato da un insieme di «consistenze di beni». Osserva il Masini[12] che «quando il patrimonio si osserva nel sistema di valori d'azienda, i valori che lo compongono sono espressione di condizioni produttive e di consumo di varia specie, quindi anche di organizzazione e di sistema di informazioni d'azienda».

La varietà dei beni che rientrano nel patrimonio è assai ampia e dipende, come si è detto, dalla dimensione del Comune, dal modo in cui il patrimonio stesso è formato, nonché dall'ampiezza della gamma dei servizi che è chiamato a fornire.

Tra i beni patrimoniali assumono particolare rilevanza i componenti finanziari. Sono costituiti da denaro in cassa o presso banche, da crediti, da debiti e da ratei attivi e passivi.

Dai componenti finanziari scaturisce la situazione finanziaria ed il netto finanziario che nel conto del bilancio è denominato avanzo o disavanzo di amministrazione[13].

La considerazione di questa parte del patrimonio è legata al fatto che su di essa si concentra prevalentemente l'attività amministrativa, considerato che la maggior parte delle risorse impiegate viene dalla contribuzione dei cittadini e dai trasferimenti.

A differenza di quanto avviene nelle altre classi di aziende, nei Comuni il patrimonio rivela solo in parte la combinazione economica in atto, non è interamente a garanzia dei terzi, non è oggetto al continuo

---

[12] C. MASINI, *Lavoro e risparmio,* UTET, Torino, 1970.

[13] Osserva CASSANDRO che l'espressione avanzo e disavanzo finanziario "è poco indicativa e poco facile, come accade, del resto, per vari altri termini usati nei regolamenti pubblici di amministrazione e di contabilità". Cfr. P. E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, pag. 613 UTET, Torino, 1963.

rinnovamento dei suoi componenti. In buona sostanza, pur svolgendo la medesima funzione, assume caratteristiche alle quali è opportuno fare cenno.

a) rivela solo in parte la combinazione economica in atto

Si è detto che nelle aziende pubbliche locali, il patrimonio, visto nella sua composizione, rivela solo in parte la combinazione economica attuata dall'azienda.

Dalla composizione del patrimonio non si ottengono notizie sul processo di produzione dei servizi forniti, sul modo in cui vengono combinate le risorse disponibili, sull'efficienza della gestione e sulla qualità. I componenti prevalenti nella produzione dei servizi che l'azienda fornisce agli utenti sono: il lavoro umano, che com'è noto, non fa parte del patrimonio perché è una condizione di produzione personale[14] che non presenta una riserva di energia a disposizione dell'azienda; e il denaro, che è fattore produttivo generico. Per sua natura il denaro è utilizzato come mezzo di scambio per acquisire fattori produttivi specifici che entrano nella combinazione dei fattori rivolta alla produzione di beni e servizi.

b) non è interamente a garanzia dei terzi

Il patrimonio degli enti locali è solo in parte garanzia dei terzi.

Si è visto che i beni demaniali e quelli patrimoniali indisponibili sono sottratti alla garanzia dei terzi.

[14] Cfr. MASINI, op. cit.

In concreto, i creditori fanno affidamento più sulle risorse finanziarie che provengono dalle contribuzioni dei cittadini e dai trasferimenti che sulla consistenza del patrimonio.

Non è la combinazione dei fattori produttivi che determina la rigenerazione delle risorse finanziarie dell'azienda, quanto, piuttosto, gli eventi esterni sganciati dal patrimonio.

Il che non vuol dire che il patrimonio non è motivo di garanzia: fra l'altro i mezzi che provengono dall'esterno diventano mezzi patrimoniali. Quanto, piuttosto, che in questo tipo di azienda il patrimonio nella sua ampia accezione garantisce meno di quanto faccia nelle aziende di altro tipo.

c) non è soggetto al continuo rinnovamento di tutti i suoi componenti

L'azienda acquisisce e utilizza i fattori produttivi che le occorrono facendo ricorso a fonti interne ed esterne di finanziamento. Queste ultime, quelle esterne, com'è noto, devono essere restituite alle scadenze convenute; quelle interne, invece, non danno luogo a rimborso perché sono mezzi propri dell'azienda. Le fonti, quindi, finanziano la produzione aziendale, la quale precede senza soluzione di continuità e determina gli impieghi dei mezzi monetari in fattori della produzione specifici, la loro successione e le loro entità.

Nell'azienda di produzione il patrimonio si rinnova continuamente negli elementi che lo compongono attraverso la successione degli investimenti e dei disinvestimenti.

Il fattore produttivo specifico ha un suo decorso. Potremmo dire che fa la sua comparsa, viene utilizzato, scompare, e poi viene ricostituito.

Si può osservare infatti che ha un tempo di utilizzazione economica, rappresentato dall'intervallo, più o meno ampio, nel corso del quale esso eroga servizi a favore della produzione ed ha un tempo di recupero monetario dato dall'intervallo nel corso del quale l'azienda recupera i mezzi monetari impiegati per acquistare e utilizzare il fattore ovvero per reintegrare il valore che ha ad esso attribuito. Tutti i fattori produttivi hanno un tempo di utilizzazione economica e un tempo di recupero monetario. Il primo dipende dalle caratteristiche proprie di ciascun fattore produttivo e dal modo in cui partecipa alla produzione. Quello di recupero monetario è legato, invece, alle modalità di acquisizione – quali ad esempio la quantità acquistata, le modalità di pagamento, etc. - e alle condizioni di vendita dei prodotti finiti.

Nell'azienda che scambia nel mercato il recupero avviene attraverso la vendita della produzione e il pagamento del relativo prezzo. Mediante la vendita e la riscossione del corrispettivo l'azienda recupera una parte dei mezzi monetari impiegati, rigenera così risorse monetarie e le trasforma nuovamente in fattori produttivi specifici.

Il recupero monetario ricostituisce le fonti: è garanzia di continuità della produzione. Occorre però che la ricostituzione sia piena, cioè sia maggiore o uguale al valore dei fattori consumati, e che avvenga nei tempi previsti per gli impieghi futuri.

Nell'azienda degli enti locali i servizi forniti non determinano il recupero monetario degli investimenti sostenuti e pertanto non ne garantiscono il rinnovo. La dinamica monetaria non è legata all'andamento della produzione, nel senso che il completamento della produzione e la

fornitura del servizio agli utenti e il livello di soddisfazione di questi ultimi non sono le condizioni che garantiscono il rinnovo degli investimenti.

1.3. L'aspetto quantitativo monetario del patrimonio

L'esame fin qui condotto ci ha fatto considerare il patrimonio aziendale come un insieme di beni eterogenei con caratteristiche fisico tecniche ed attitudinali differenti, legati tra loro dal vincolo della comune destinazione: la produzione. Questo esame consente di individuare le fonti di provenienza dei beni e di classificare le une e gli altri in base a taluni caratteri omogenei che tuttavia non riescono a dare una visione unitaria.

Per rappresentare in modo unitario il patrimonio, e per dare di esso una visione sintetica ed analitica insieme, occorre ricercare un significativo aspetto comune dei beni e delle fonti che si presti ad essere espresso quantitativamente. Questo aspetto è individuabile nel valore monetario. Sicché i beni e le fonti possono essere rappresentati in termini quantitativo monetari. Oltre che in base alle loro caratteristiche, cioè all'aspetto qualitativo, il patrimonio può essere osservato nell'aspetto quantitativo-monetario. Si tratta di due aspetti del medesimo oggetto, i quali sono strettamente correlati e si richiamano a vicenda. D'altra parte, il concetto di patrimonio evoca l'idea della quantità, così come la richiama l'esame della sua composizione e delle sue fonti; si è detto, infatti, che esso è un concetto essenzialmente quantitativo.

Chiarito che può essere rappresentato in termini quantitativo-monetario, occorre stabilire quale valore attribuire ai beni ed alle fonti.

È di tutta evidenza che a uno stesso bene possono essere attribuiti differenti valori in relazione al momento in cui viene osservato e in relazione alla funzione che svolge. Possiamo così parlare del valore che aveva quando è stato acquistato, di quello che ha nel momento in cui è osservato, ovvero di quello che potrà avere in un prossimo futuro. Il tempo, in questo caso, orienta e condiziona le determinazioni. Ma anche in relazione allo stesso momento un bene può avere più di un valore, a seconda che di ciò vuole fare con esso. Bisogna quindi scegliere il valore monetario cui fare riferimento per rappresentare quantitativamente il patrimonio, atteso che non è possibile adoperare, per lo stesso scopo, più di un valore.

Nella rappresentazione qualitativo-monetaria del patrimonio dell'azienda, il criterio di riferimento preferito è rappresentato dal valore dei beni al momento della loro acquisizione, e precisamente: il prezzo pagato, se il bene è stato acquistato mediante operazioni di scambio; il valore che gli è stato attribuito, se è stato conferito, donato o realizzato in proprio. Questo criterio è in piena sintonia con l'interpretazione teorica dei fattori produttivi intesi come contenitori di utilità e di servizi. In questa accezione il prezzo pagato indica il valore attribuito all'utilità e ai servizi che il fattore può dare alla produzione.

Per i beni durevoli in corso di utilizzazione, il contributo da essi dato alla produzione si misura attraverso il deperimento ed il consumo che hanno subito, e si sottrae al valore originario.

Questo procedimento di calcolo ha indubbiamente il pregio dell'oggettività. Il prezzo di acquisto è un dato oggettivo e documentabile, che riflette il valore che il mercato ha attribuito alla utilità e ai servizi incorporati in quei beni. Altrettanto può dirsi dei beni conferiti o donati,

atteso che per la loro valutazione si fa riferimento ai prezzi di mercato. I beni costruiti in proprio vengono valutati in base al costo dei fattori impiegati, che riflettono anch'essi prezzi correnti di mercato.

Il procedimento di calcolo, tuttavia ha dei limiti che si manifestano nel corso della sua applicazione, e ai quali è opportuno fare cenno.

Il prezzo pagato per l'acquisto riflette il valore che il bene aveva in quel preciso istante, dopo di che rappresenta un dato storico che può non coincidere con il valore corrente. È vero che il valore originario viene ridotto in funzione del deperimento e del consumo che il bene subisce, ma è anche vero che per calcolare il deperimento bisogna fare ricorso a ipotesi e congetture che non danno alcuna certezza sul risultato ottenuto. È noto infatti che il valore attribuito al deperimento è un tipico dato congetturato che si riflette e rende tale anche il valore residuo dei beni in relazione ai quali viene calcolato. Il valore attribuito ai beni di uso durevole in corso di utilizzazione è la differenza fra un dato storico – valore che il bene aveva al momento dell'acquisto – e un dato congetturato, rappresentato dal valore attribuito al consumo che il bene ha subìto nel corso della sua utilizzazione. Non sempre il valore così ottenuto coincide con quello reale; normalmente è inferiore, anche per via della prudenza e delle norme che orientano e guidano questo tipo di valutazioni. Accade spesso che il valore del bene si azzeri del tutto, mentre il bene permane e continua a fornire servizi a favore della produzione. A rendere ancora più complesso il discorso concorre la variazione dei prezzi anche per effetto dell'inflazione.

Si deve aggiungere che la scelta del criterio in parola non consente di prendere in considerazione quei fattori produttivi immateriali che l'azienda

realizza per effetto di investimenti rivolti ad altro scopo: i cosiddetti fattori intangibili.

Non si può fare a meno di osservare che il criterio di valutazione prescelto circoscrive e limita il concetto di patrimonio, del quale dà una rappresentazione particolare, utile per determinati scopi di calcolo, ma sicuramente non completa.

È proprio sul piano della rappresentazione quantitativo-monetaria che il patrimonio non appare più come un concetto unitario, ma assume più significati non coincidenti né in termini di contenuto, né in termini di valore.

Nell'aspetto quantitativo-monetario il patrimonio è costituito da valori: valori attribuiti ai mezzi a disposizione e valori attribuiti alle fonti.

I mezzi a disposizione, detti anche impieghi, costituiscono l'Attivo o le Attività. Ad essi corrispondono valori positivi che hanno avuto origine dalle fonti interne e da quelle esterne. Le fonti esterne rappresentano il cosiddetto capitale di terzi o capitale di credito, detto anche Passività, in quanto si tratta di valori corrispondenti a Debiti. In quanto obbligazioni assunte nei confronti di terzi, i debiti dovranno essere restituiti e pertanto gravano sull'Attivo.

La differenza fra il valore complessivo dei beni a disposizione (Attività o Attivo) e il valore dei debiti contratti per acquisirli (Passività o Passivo) indica l'ammontare delle fonti interne di finanziamento, cioè l'ammontare dei mezzi propri impiegati. I quali sono rappresentati dal Capitale inizialmente conferito e dalle variazioni in aumento o in diminuzione che esso ha subito.

I mezzi a disposizione servono al funzionamento dell'azienda, per questo si dice che rappresentano il cosiddetto capitale di funzionamento. Il loro valore indica l'Attivo lordo; esso risulta dalla somma del valore

attribuito ai singoli beni a disposizione. Si dice Attivo lordo poiché in esso devono trovare copertura le Passività, cioè le fonti esterne di finanziamento. Ed infatti, dalla differenza fra l'Attivo lordo o Attivo ed il Passivo si ottiene l'ammontare del Capitale Proprio, che viene anche determinato Capitale Netto.

2. *Il patrimonio immobiliare dei Comuni*

Per inquadrare compiutamente il tema del patrimonio immobiliare delle aziende pubbliche locali, occorre effettuare delle distinzioni fra alcuni concetti che rientrano nella ampia accezione di patrimonio.

Un contributo per la corretta definizione è offerto dalla lettura di alcuni articoli del Codice Civile che effettua una prima distinzione fra il concetto di demanio e quello di patrimonio disponibile.

Il riferimento normativo per gli istituti pubblici locali è l'art. 822 che individua, sulla scorta delle disposizioni contenute nell'art. 112, il "demanio" dei Comuni e delle Province.

Tra le altre categorie di beni ascrivibili al demanio comunale e provinciale vi sono le strade, gli acquedotti, gli aerodromi, le pinacoteche, gli archivi, le biblioteche, gli immobili di interesse artistico storico ed archeologico.

I beni sin qui elencati, afferenti al demanio degli enti pubblici, presentano delle caratteristiche peculiari che sono così riassumibili:

- inalienabilità, poiché tali beni non possono essere venduti, pertanto, costituire fonte di reddito;

- non espropriabilità, in quanto non sono soggetti a procedure coattive di esproprio in favore di privati o di altre amministrazioni;
- non imponibilità a fini tributari, perché sui beni elencati non gravano imposte.

Possiamo concludere che, sulla base delle caratteristiche appena descritte, il demanio, rappresenta quell'insieme di beni destinati ad uso pubblico diretto.

Com'è noto, tuttavia, nel novero dei beni immobili che rientrano nell'accezione di demanio e che pertanto possiamo classificare come "demaniali", attribuendo loro tutte le caratteristiche appena descritte, ve ne sono degli altri che costituiscono il patrimonio dell'ente pubblico e che, a loro volta, si suddividono in due categorie:

- patrimonio indisponibile;
- patrimonio disponibile.

I beni della prima categoria sono quelli adibiti a sede degli uffici pubblici ricadenti sul territorio del Comune o della Provincia che hanno come precipua funzione quella di assolvere allo svolgimento di un pubblico servizio.

Così inteso, il concetto di patrimonio indisponibile è pressoché assimilabile a quello di demanio. Esiste, tuttavia, una importante distinzione.

Mentre per il demanio si parla di beni che garantiscono il soddisfacimento "diretto" di un interesse pubblico, garantito nei confronti di tutta la collettività, il patrimonio indisponibile contribuisce solo "indirettamente" a soddisfare l'interesse pubblico di tutti o solo di alcuni membri della comunità amministrata.

Un esempio può essere utile per chiarire il concetto.

Se si pensa alla spiaggia del mare, alle strade statali o comunali, emerge il requisito del soddisfacimento diretto dell'interesse pubblico. A tutti e a ciascuno è consentito camminare in spiaggia o circolare sulle strade. Siamo, pertanto, nell'ambito di beni di natura demaniale.

Se, invece, si considera un asilo nido o un edificio scolastico, si riscontra una forma di soddisfazione indiretta dell'interesse pubblico, riferita solo ad una parte dei cittadini (i bambini, gli studenti, i genitori...)[15].

Per tale ragione, si parla di patrimonio indisponibile, strumentale al soddisfacimento di un servizio pubblico, e non di demanio.

Una considerazione ed un rilievo diverso meritano i beni immobili ascrivibili alla categoria del "patrimonio disponibile" dell'azienda pubblica.

In prima approssimazione, si può pervenire ad una definizione residuale di tale concetto rispetto a quelli di demanio e patrimonio indisponibile. Il patrimonio immobiliare disponibile è così formato da tutti i beni immobili dell'azienda pubblica locale territoriale che non rientrano nei beni demaniali e in quelli patrimoniali indisponibili.

Si tratta di un'ampia parte del patrimonio aziendale che è stata fin qui oggetto di poca attenzione. Di cui si dirà nel paragrafo successivo. Qui si sottolinea che molti Comuni non conoscono neppure la reale consistenza del loro patrimonio immobiliare non avendo a disposizione inventari aggiornati. Altrettanto si può dire per quanto attiene al valore complessivo di tale aggregato di beni.

Anche nei casi, certamente non diffusi, nei quali si ha esatta conoscenza della consistenza immobiliare, il valore ad essi attribuito, secondo le disposizioni vigenti, non ne dà una rappresentazione adeguata.

---

[15] Cfr. A. LOMBRANO, F. LONGO, *op. cit.*

L'articolo 230 del TUEL, quarto comma, fissa i criteri di valutazione dei beni immobili demaniali e patrimoniali per la formazione del conto del patrimonio, ma si tratta di criteri che non riflettono il valore corrente dei beni. Ne consegue che anche in presenza di inventari aggiornati, il valore dei beni immobili non corrisponde a quello reale.

Il che impone, in sede di valutazioni di scelte aventi per oggetto questi beni, di non limitarsi al valore di libro, ma di tenere conto del loro valore corrente.

A stretto rigore quindi, il presente lavoro dovrebbe limitarsi a considerare il patrimonio immobiliare disponibile e i beni che ne fanno parte. Ma si tratterebbe di una interpretazione riduttiva, non solo perché alcune considerazioni che riguardano il patrimonio immobiliare disponibile possono essere estese a quello indisponibile e a quello demaniale, ma anche per il fatto che l'ordinamento prevede la possibilità, e indica le procedure da seguire per il passaggio dei beni demaniali a beni patrimoniali e dei beni patrimoniali indisponibili a beni patrimoniali disponibili.

Ora, nella visione sistemica, che è propria del modo di operare dell'azienda, lo spostamento di un bene immobile da una categoria all'altra non è solo possibile ma addirittura auspicabile. La valorizzazione del patrimonio immobiliare può infatti realizzarsi attraverso programmi articolati che prevedono spostamenti da una categoria all'altra per consentire di realizzare attraverso varie modalità di utilizzo, soluzioni più valide ed efficaci.

Sotto questo profilo la dimensione del patrimonio immobiliare si amplia per comprendere anche i beni delle altre due categorie, ma è un

ampliamento subordinato al rispetto dei vincoli derivanti dalle norme vigenti.

Visti nel quadro dell'attività aziendale non può dirsi che gli immobili beni demaniali e patrimoniali indisponibili non diano il loro contributo, tant'è che vengono valutati e assoggettati ad ammortamento.

Se fanno parte del sistema complessivo d'azienda, è naturale che il management valuti l'adeguatezza del loro contributo e consideri, nel rispetto di vincoli giuridici, la possibilità di utilizzi più razionali dal punto di vista economico e più efficaci rispetto ai bisogni degli utenti.

2.1. Sulle cause della poca attenzione al patrimonio immobiliare e sulle tendenze in atto

Negli ultimi anni si è andata affermando la necessità di attribuire maggiore attenzione al patrimonio, alla sua conoscenza ed al suo impiego, anche alla luce del mutato scenario economico, finanziario e sociale nel quale le aziende pubbliche locali si sono trovate ad operare.

Fra le tante motivazioni che hanno portato ad una più puntuale conoscenza e valorizzazione del patrimonio, un ruolo determinante è stato assunto dal cambiamento del modello di finanza nelle AA.PP.

Il passaggio ad un meccanismo di finanza locale, in luogo di quello della finanza derivata, ha prodotto una sensibile contrazione delle risorse disponibili ed ha costretto le aziende pubbliche locali a reperire forme e fonti di finanziamento anche attraverso le operazioni sul proprio patrimonio.

Un dato concreto può rinforzare quest'ultima affermazione.

Se fino alla seconda metà degli anni Novanta il peso dei trasferimenti correnti da parte delle Amministrazioni Centrali rappresentava oltre i due terzi del totale delle entrate correnti dei Comuni, negli ultimi anni il rapporto in parola è sceso al di sotto di un terzo vedendo un sensibile incremento delle imposte locali e della pressione impositiva a carico dei contribuenti.[16]

È evidente che ai fini del buon governo e del mantenimento di un rapporto di fiducia e di consenso da parte dei cittadini, la leva impositiva non può essere costantemente utilizzata per sopperire alla scarsità di risorse ed alle necessità di parte corrente dell'azienda. Un eccessivo prelievo, a fronte di servizi erogati che sovente non presentano elevati standard qualitativi, può rappresentare un problema in termini di:

- accettabilità sociale, laddove il sacrificio richiesto risulti troppo elevato;
- equità del sistema tributario, nella misura in cui si eccede con il prelievo fiscale nei confronti dei soggetti più facoltosi e non si rispetta un criterio proporzionale anche nell'ottica dell'equità fra le varie generazioni di contribuenti.[17]

Il patrimonio dell'azienda pubblica locale, quindi, richiede una attenta analisi della sua articolazione qualitativa e quantitativa al fine di coglierne le potenzialità e di programmarne il più corretto impiego anche nell'ottica di una sua valorizzazione volta a fornire un contributo al processo erogativo del Comune.

Fra le macroclassi di elementi che compongono il patrimonio di un Comune, si possono elencare:

- I beni immobili non adibiti ad uffici o sedi dell'amministrazione;

---

[16] A. LOMBRANO, F. LONGO, *op. cit.*
[17] E. BORGONOVI, *L'economia aziendale degli istituti pubblici territoriali,* GIUFFRÈ, 1973.

- I titoli e le obbligazioni;
- Le partecipazioni in società controllate;
- I beni mobili;
- I crediti ed i debiti di finanziamento e di funzionamento.

Tali elementi danno luogo a proventi che l'azienda può impiegare per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

Nel corso degli anni, però, l'attenzione che gli organi di governo delle aziende pubbliche locai hanno rivolto alle voci costituenti il patrimonio è stata, per ragioni di varia natura, molto limitata.

Sul punto, valgono le considerazioni proposte dal Borgonovi il quale imputa la scarsa attenzione rivolta agli elementi patrimoniali alla vecchia, e non del tutto superata, concezione della funzione assolta dall'amministrazione pubblica.[18]

L'autore citato, nel richiamare il ruolo marcatamente istituzionale che le aziende pubbliche locali hanno assunto nell'economia del Paese, specie in una fase storica in cui il concetto di azienda non era ancora entrato nelle logiche di gestione degli istituti pubblici, sottolinea il rilievo marginale che è stato attribuito alla ricerca di condizioni di efficienza e di economicità nella gestione degli asset che costituivano il patrimonio dell'ente pubblico.

È infatti prevalsa, nel tempo, una logica di conservazione del patrimonio e della ricchezza generata, privilegiando un impiego dello stesso in attività a forte valenza sociale, quale, ad esempio, la cessione degli immobili a prezzi irrisori in favore delle fasce sociali più disagiate, senza tenere conto del rilievo economico degli elementi patrimoniali ceduti e della

[18] E. BORGONOVI, *op. cit.*

loro possibile valorizzazione nell'ottica del perseguimento di obiettivi economici e della massimizzazione dell'utilità.

In buona sostanza, si vuole dire che l'obiettivo sociale immediato non ha fatto tenere in debita considerazione la possibilità di privilegiare il profilo della redditività, intesa come capacità di generare flussi finanziari più consistenti da utilizzare per un più efficace soddisfacimento di quegli stessi bisogni per i quali quei beni sono stati adibiti. Insomma, è stata scartata una prospettiva che nella gestione aziendale è invece centrale: l'uso razionale delle risorse in una visione sistemica.

Con questo non si vuole disconoscere l'obbligo di prendersi cura delle esigenze e delle aspettative dei cittadini, specie di quelli che versano in condizioni più disagiate; si vuole invece sottolineare come una politica di gestione del patrimonio poco lungimirante, riduce la visuale del management e non gli fa considerare possibilità che possono rendere più efficace la complessiva attività aziendale.

In altro scritto, lo stesso Autore aveva richiamato l'importanza di conoscere la consistenza qualitativa e quantitativa del patrimonio dei Comuni e della aziende pubbliche in generale, la necessità di non disporre di questi elementi soltanto al fine di far crescere il consenso politico e l'esigenza di giungere ad una più attenta conoscenza del valore economico dei beni che costituiscono il patrimonio aziendale.

Il fatto di riconoscere alla "gestione patrimoniale" contenuti e requisiti che la differenziano da quella caratteristica, che è invece rivolta al soddisfacimento dei bisogni pubblici tramite l'erogazione di beni e servizi, consente di qualificarla come gestione straordinaria, e in quanto tale di considerarla naturalmente orientata al perseguimento di obiettivi di

economicità e di massimizzazione dell'utilità. Non rientrando direttamente «nell'ambito delle finalità dell'istituto pubblico», la cosiddetta gestione patrimoniale o straordinaria ha «solo una funzione strumentale di reperimento di mezzi finanziari», per cui è legittimo che sia ispirata a criteri economici perseguibili attraverso «un adeguamento alle condizioni di mercato».[19]

In dottrina, già in precedenza il Cassandro aveva evidenziato come nelle aziende pubbliche locali, a fianco dei normali processi erogativi, «si svolgono di solito processi produttivi patrimoniali e processi produttivi d'impresa».[20] I primi, come aveva osservato l'autorevole studioso, sono riconducibili ad operazioni di investimento e disinvestimento, acquisto e vendita di beni da reddito, accensione ed estinzione di mutui; i processi produttivi imprenditoriali, invece, sono il risultato di attività che danno luogo a beni o servizi che vengono collocati sul mercato.

Entrambi i processi descritti assumono una valenza strumentale rispetto al generale processo erogativo dell'azienda pubblica.

Di conseguenza, il corretto impiego dei mezzi finanziari provenienti dalle gestioni patrimoniali e produttive d'impresa, giova al perseguimento dell'efficacia e della massimizzazione dei benefici che scaturiscono dall'attività caratteristica.

Per tali ragioni, l'attenzione che deve essere posta nei confronti dell'andamento di tali gestioni "accessorie" è massima, in considerazione del fatto che, dai risultati che da queste discendono, proventi o perdite, si

---

[19] E. BORGONOVI, 1973, *op. cit.*
[20] P. E. CASSANDRO, 1966, *op. cit.*.

determina la capacità di «soddisfare i bisogni dell'azienda»[21] e, dunque, le istanze della comunità amministrata.

Così descritta, la gestione patrimoniale nell'azienda pubblica consta di operazioni di diversa natura che, nelle forme e nei tempi propri di ogni singolo elemento attivo e passivo afferente a tale gestione, generano flussi finanziari che concorrono al raggiungimento, unitamente alle cosiddette *altre gestioni*, dei risultati prefissati.

In dottrina, le operazioni afferenti a tale gestione sono state definite «d'indole ordinaria» attive, con riferimento ad investimenti redditizi (riscossione d'interessi, canoni, ecc.), e passive quali quelle volte a coprire debiti di finanziamento (pagamenti di interessi passivi, quote di capitale sui mutui,ecc.).

Vi sono inoltre le c.d. operazioni «d'indole straordinaria», rappresentate da investimenti e disinvestimenti (alienazione di beni, contrazione ed estinzione di mutui). Da tali operazioni, come detto, si generano valori positivi o negativi che alimentano il più generale processo erogativo.

Per tali ragioni, appare indispensabile concentrare l'attenzione sui criteri da adottare per rendere efficaci e remunerative dette gestioni, anche alla luce delle attuali carenze in termini di risorse finanziarie ed umane in cui versano molte realtà pubbliche locali.

Nelle pagine seguenti verranno descritti alcuni strumenti gestionali che sono stati adottati nelle Apl più all'avanguardia, presentando per ognuno di essi le caratteristiche tecniche ed il contributo che un loro impiego potrebbe fornire al miglioramento delle performance delle aziende qui osservate.

---

[21] P. E. CASSANDRO, *op. cit.*

Capitolo II

Gli strumenti di valorizzazione del patrimonio immobiliare

Contrazione delle risorse e crescita costante dei fabbisogni impongono alle aziende pubbliche locali una gestione del proprio patrimonio immobiliare improntata alla massima efficienza.

In particolare, è indispensabile individuare modelli di gestione innovativi in grado di conciliare gli obiettivi di valorizzazione con la tutela dell'interesse pubblico, orientando le scelte degli organi di *governance* tra i diversi strumenti e le soluzioni organizzative disponibili.

Nell'ultimo decennio sul mercato immobiliare italiano si sono succedute numerose operazioni di valorizzazione attraverso le quali grandi imprese, banche, assicurazioni, amministrazioni centrali, enti previdenziali, enti pubblici locali, hanno reperito risorse finanziarie dalla dismissione del proprio patrimonio immobiliare, contribuendo ad attivare un processo di crescita del settore che ha rapidamente allineato agli standard europei il mercato italiano in termini di dimensione, trasparenza, attenzione degli investitori e disponibilità di strumenti finanziari dedicati.

Diverse sono le operazioni di valorizzazione sin qui messe in atto, studiate in funzione delle caratteristiche dei patrimoni immobiliari (ubicazione, uso, dimensioni, conduttori, stato manutentivo ecc.), degli obiettivi dei proprietari (ottenere risorse finanziarie da reinvestire, selezionare dei partner strategici ecc.) e dell'interesse degli investitori di mercato (composizione dei portafogli da valorizzare, attese di rendimento ecc.).

Una forte spinta alla crescita del mercato in parola si è avuta anche a seguito dell'introduzione di nuovi ed efficaci strumenti quali cartolarizzazioni, fondi immobiliari, società di investimento immobiliare quotate, ecc..

L'adozione di questi strumenti nell'ambito degli enti pubblici presenta caratteri del tutto peculiari rispetto ai medesimi programmi attuati da banche, imprese.

L'attività di valorizzazione del patrimonio immobiliare condotta da un Comune dovrebbe essere, infatti, il risultato di un articolato processo di selezione di alternative strategiche, di fissazione di obiettivi ed azioni che tengano opportunamente conto del ruolo assunto dal Comune.

Tale processo deve fondarsi su operazioni che possano essere valutate positivamente sia dal punto di vista economico e gestionale che dalla prospettiva della tutela dell'interesse pubblico.

1. Evoluzione legislativa in materia di gestione del patrimonio immobiliare

Negli ultimi anni, infatti, il Legislatore ha dato un forte impulso al programma di valorizzazione del patrimonio immobiliare dagli enti territoriali, intervenendo con alcune disposizioni che hanno razionalizzato le modalità di gestione disponibili.

Da parte di un ente pubblico, la riflessione su una corretta e soprattutto dinamica gestione dei beni costituenti il patrimonio immobiliare deve svilupparsi in direzione di un costante controllo e monitoraggio dei cespiti, finalizzato all'individuazione dei beni "disponibili" che possono

contribuire al miglioramento della situazione economico finanziaria dell'amministrazione.

Per tali ragioni, il processo di valorizzazione deve assumere contenuti di natura strategica prevedendo:

- una prima attività di ricognizione del portafoglio immobiliare, adeguando i valori catastali dei beni a quelli di mercato, e verificando il mantenimento del presidio nei confronti delle classi sociali meno abbienti in ordine alle politiche abitative.
- l'analisi delle scelte da assumere per migliorare la performance patrimoniale e complessiva dell'ente locale, tenuto conto dei fini generali perseguiti dall'ente;
- la selezione delle alternative gestionali percorribili in termini economici, tecnici e di accettabilità sociale per la collettività amministrata;
- l'adozione delle iniziative, supportata da una costante attività di monitoraggio e controllo dell'andamento della redditività del patrimonio disponibile.

È innegabile che un'attività così strutturata e complessa deve trarre il suo fondamento da un'approfondita conoscenza del patrimonio, della sua reale consistenza, della capacità di generare flussi di cassa nel tempo e del suo inserimento nel più ampio disegno della politica economica e sociale dell'ente.

Al riguardo, le tecniche di inventariazione hanno fornito un'informazione parziale del reale valore degli immobili comunali, inficiando anche la stessa possibilità di definire le più idonee politiche gestionali.

Oggi, anche grazie agli interventi legislativi, esiste la concreta possibilità di invertire i termini del ragionamento e trasformare il "problema" della gestione immobiliare delle aziende pubbliche in una "risorsa" strategica a disposizione degli organi di governo capaci di creare valore economico e sociale.

Gli interventi legislativi di maggior interesse sono così riassumibili:

1. Legge n. 410/2001 che ha introdotto disposizioni in tema di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare;
2. Art. 84 Legge 289/2002 che ha esteso agli enti locali la possibilità di strutturare operazioni di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare, offrendo uno strumento che consente una gestione efficiente dell'attivo e la monetizzazione di asset immobilizzati e non strategici;

Prima di passare in più ampia rassegna gli interventi richiamati, è d'obbligo fare una precisazione circa il contesto normativo e sociale entro cui tali provvedimenti sono stati emanati.

In particolare, per le amministrazioni pubbliche italiane, e per quelle centrali nello specifico, è emersa sin dall'inizio una grave carenza in ordine alla effettiva possibilità di conoscere l'andamento complessivo della gestione patrimoniale ed il valore del proprio patrimonio immobiliare.

Si è già fatto cenno alle tecniche con cui venivano catalogati ed inventariati i beni immobili, rimarcando la sostanziale inadeguatezza delle informazioni raccolte rispetto all'obiettivo di conoscere la reale consistenza ed il valore del patrimonio osservato.

Si consideri, al riguardo, che dalle indagini della Corte dei Conti nel periodo '92 – ' 98, emerge come "..mancano, infatti, del tutto i dati riferiti a

estensione in mq. delle pertinenze, eventuale indizione d'asta e relativo valore base, eventuali indennizzi ed oneri accessori, spesa totale e modalità di pagamento. Sono poi quasi sempre assenti (nel 90% o più dei casi): data di determinazione del valore d'inventario, precedente utilizzazione, destinazione piano regolatore, consistenza venduta in vani, codice fiscale e precedente posizione giuridica dell'acquirente rispetto all'immobile. Per il 30% dei casi, infine, mancano anche le informazioni relative a: consistenza vani, consistenza metri quadri, consistenza venduta in mq., valore e data di stima del bene, titolo e data di provenienza, tipologia del bene, modalità di assegnazione, eventuali vincoli normativi alla vendita, numero e colore della scheda. Dati più o meno completi sono, in definitiva, disponibili solo per: regione, provincia, direzione compartimentale, comune, denominazione dell'immobile, cognome e nome o ragione sociale dell'acquirente e prezzo di vendita dell'immobile.

Anche per il valore d'inventario, infatti, i dati mancano nel 17,8% dei casi (per 73 beni su 410). Al riguardo va, peraltro, tenuto presente che, anche quando i dati di inventario riferiti ai beni immobili sono disponibili, essi coincidono puramente e semplicemente con i prezzi di vendita, e ciò in quanto l'Amministrazione finanziaria, al momento di effettuare la vendita, e quindi dopo aver già individuato i beni da alienare (secondo criteri che non è stato possibile rilevare), procede all'aggiornamento degli stessi dati inventariali rapportandoli a quelli base per la vendita.

Il panorama che se ne ricava è quello "*di un'amministrazione che spesso ignora tanto il valore di ciò che amministra, quanto l'esatta individuazione dei beni nominativamente intesi.*" [22]

Come si evince già dai rilievi effettuati dalla Corte dei Conti nelle sue attività di verifica, il contesto entro cui adottare iniziative di valorizzazione del patrimonio immobiliare, appare molto difficile da decifrare per via delle inefficienze del sistema informativo su cui si fondano i giudizi in merito alla valenza strategica dei beni oggetto di indagine.

Manca, pertanto un requisito essenziale da porre alla base delle valutazioni: l'individuazione dei criteri su cui impostare le scelte di gestione del patrimonio immobiliare.

Tuttavia, le disposizioni appena richiamate hanno dato avvio ad un processo di impiego e di valorizzazione che ha avuto come principale risultato l'adozione di alcune innovative forme di gestione.

Partendo dalle disposizioni della Legge 410/2001 cha ha convertito il Decreto Legge 351/2001, è possibile effettuare un primo commento sulla prevista possibilità di "privatizzare" il patrimonio immobiliare pubblico.

La norma in parola riguarda prevalentemente le Amministrazioni Centrali dello Stato e gli enti previdenziali e si fonda sull'ipotesi di dar vita ad operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare.

---

[22] Corte dei Conti, (1998), *Referto specifico su dismissioni di beni immobili dello Stato*, Esercizi 1995-1996.

2. *Gli strumenti di gestione e di valorizzazione esistenti*

2.1. La cartolarizzazione degli immobili dello Stato

La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria che prevede la cessione pro soluto di attività patrimoniali capaci di generare flussi di cassa, quali ad esempio crediti o immobili, ad una società appositamente costituita (detta "società veicolo") a fronte della corresponsione di un prezzo di cessione.

Il processo descritto, "consente di rendere liquidabili le attività possedute da un'impresa mediante la loro conversione in strumenti cartolari che possono essere ceduti sul mercato finanziario.

L'aspetto qualificante della cartolarizzazione è costituito dal cosiddetto classamento dei titoli emessi in conseguenza dell'operazione.

I titoli emessi, infatti, recepiscono il profilo di rischio delle attività sottostanti e, pertanto, si caratterizzano per classi di rischio e di rendimento.

Sebbene, sul piano astratto, sia possibile ipotizzare che l'emissione dei titoli sia attuata da parte dello stesso soggetto proprietario delle attività (c.d. originator), la cartolarizzazione, così come si è diffusa nei diversi ordinamenti giuridici, richiede l'intervento di un soggetto terzo giuridicamente distinto. Di norma, il cessionario è appunto la società veicolo (Special purpose vehicle) creata dallo stesso soggetto proprietario delle attività.

La securitization può essere applicata su qualsiasi asset in grado di produrre in futuro flussi finanziari. L'attività può essere già presente nel

bilancio dell'azienda considerata o costituire un flusso che ancora deve essere generato."[23]

La società veicolo finanzia tale pagamento tramite l'emissione di titoli che verranno rimborsati esclusivamente con i ricavi ottenuti dalla gestione delle attività cedute.

A livello statale, le operazioni di cartolarizzazione sono state avviate e promosse sin dal 1999 ad oggi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Dette attività sono state organizzate in tre diversi programmi, distinti a seconda della natura delle attività cedute. In particolare sono stati avviati:

- Programmi di cartolarizzazione immobili (società S.C.I.P.);
- Programmi di cartolarizzazione crediti delle pubbliche amministrazioni (società S.C.I.C.);
- Programmi di cartolarizzazione crediti contributivi INPS (società S.C.C.I.).

Le note che seguono, riguardano esclusivamente le attività inerenti le operazioni di cartolarizzazione degli immobili statali.

- *Profili tecnici dell'operazione*

L'operazione di cartolarizzazione, secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2 Legge 410/2001, ha luogo attraverso la creazione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di apposite società a responsabilità limitata, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici non territoriali.

---

[23] L'efficace definizione proposta è stata presentata in dottrina da, A. DEL POZZO, *Sui criteri di valutazione dei derivati creditizi nel bilancio di esercizio delle imprese*,

Le società in questione effettueranno le operazioni di cartolarizzazione, anche in più fasi, attraverso l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti.

Per ogni operazione verranno individuati i beni immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli e di coloro che concedono i finanziamenti.[24]

Gli aspetti tecnici delle operazioni di cartolarizzazione degli immobili di proprietà degli enti locali saranno oggetto di analisi più approfondita più avanti. Si consideri, in questa sede, che all'atto della sua introduzione l'iniziativa del MEF rappresentava la più importante operazione di cartolarizzazione mai effettuata in tutta l'Europa (portafoglio immobiliare per un valore di circa 5 miliardi di Euro).

Il complesso immobiliare considerato è stato suddiviso in due portafogli distinti: uno composto da 27.251 unità immobiliari per la maggior parte residenziali (il "Portafoglio POC") con un valore di mercato pari a Euro

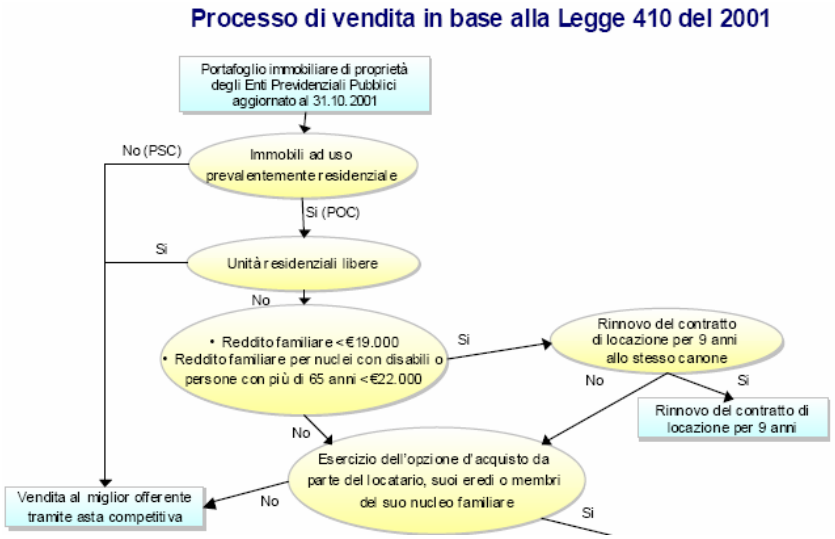
---

[24] I beni così individuati, insieme a ogni altro diritto acquisito nell'ambito dell'operazione di cartolarizzazione, dalla società nei confronti dello Stato e degli altri enti pubblici o di terzi, costituiranno patrimonio separato a tutti gli effetti da quello delle società stesse e da quello relativo alle altre operazioni. Su ciascun patrimonio separato non saranno ammesse azioni da parte di qualsiasi creditore diverso dai portatori dei titoli emessi dalle società ovvero di coloro che concedono i finanziamenti. I beni immobili che devono essere dismessi potranno essere trasferiti a titolo oneroso alle società costituite ai sensi del comma 1 dell'art. 2 della Legge 410/2001, con uno o più decreti di natura non regolamentare emanati dal Ministro dell'economia e delle finanze. L'inclusione nei decreti determinerà il passaggio dei beni al patrimonio disponibile. Con gli stessi decreti saranno determinati:

- il prezzo iniziale pagato dalle società a titolo definitivo a fronte del trasferimento dei beni immobili e le modalità di pagamento dell'eventuale residuo, che può anche essere rappresentato da titoli;
- le caratteristiche dell'operazione di cartolarizzazione realizzate dalle società per finanziare il pagamento del prezzo; all'atto di ogni operazione di cartolarizzazione sarà nominato un rappresentante comune dei portatori dei titoli, il quale, oltre ai poteri stabiliti in sede di nomina a tutela dell'interesse dei portatori dei titoli, approverà le modificazioni delle condizioni dell'operazione;
- l'immissione delle società nel possesso dei beni immobili trasferiti;
- la gestione dei beni immobili trasferiti e dei contratti accessori, da regolarsi in via convenzionale con criteri di remuneratività;
- le modalità per la valorizzazione e la rivendita dei beni immobili trasferiti.

3.543 milioni, ed un altro composto da 262 unità immobiliari commerciali (il "Portafoglio PSC") con un valore di mercato pari a Euro 1.557 milioni.

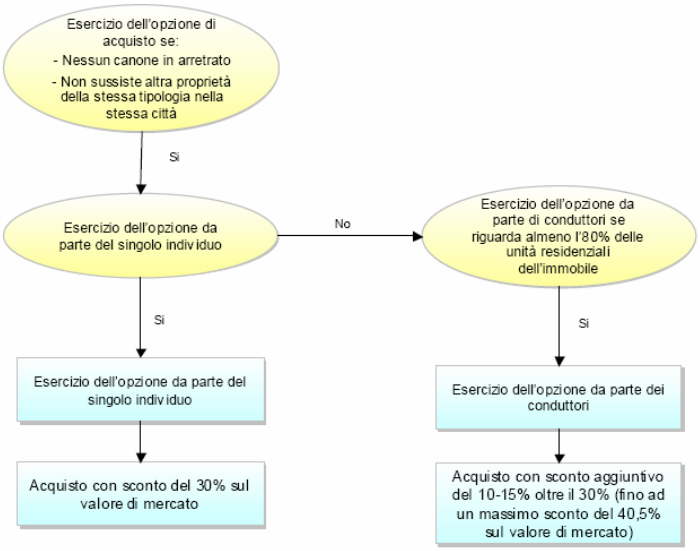
Proprietari di tali immobili sono gli Enti Previdenziali ed Assistenziali operanti sul territorio nazionale (INPS, INPDAP, INAIL, IPOST, IPSEMA). Schematicamente, il processo di dismissione è così riassumibili:



Fonte: S.C.I.P. Srl. Presentazione agli investitori – Dicembre 2001 –

Come è possibile osservare, il processo di dismissione descritto tiene conto anche delle condizioni socio economiche delle persone che occupano gli immobili considerati ai quali viene riconosciuto un rinnovo "implicito" del canone di locazione alle condizioni precedentemente pattuite, secondo una prospettiva di natura più sociale che remunerativa.

È altresì previsto che sull'immobile considerato venga esercitato un diritto di opzione da parte del locatario ma solo se ricorrono le condizioni illustrate nel grafico che segue:



È evidente che un'operazione di questa natura determina un significativo vantaggio anche nei confronti degli conduttori acquirenti, i quali possono ottenere dei prezzi di vendita fortemente scontati (30% sul valore di mercato, incrementabile sino al 45% sulle vendite in blocco) e possono ridurre i tempi tecnici per procedere all'acquisto tramite cartolarizzazione.

Ai fini della determinazione del valore di mercato degli immobili in parola, S.C.I.P. Srl ha beneficiato del supporto tecnico del c.d. Consorzio G6, formato da operatori del mercato immobiliare, una banca ed una società di revisione, preposto oltre che alla vendita degli immobili facenti parte del portafoglio "commerciale - PSC", anche alla selezione dei criteri di valutazione degli immobili oggetto di dismissione.

I principali criteri di valutazione adottati, ponderati anche sulla base del tipo di edificio e del suo stato di conservazione sono:

- il criterio DCF ("discounted cash flows");
- l'approccio del confronto dei valori di mercato;
- il metodo del "costo di ricostruzione".

La duplice finalità di accrescere la conoscenza sulla reale consistenza quali-quantitativa di questo asset e di trovare soluzione idonee al reperimento di liquidità, essenziale per la gestione dell'ente pubblico, ha determinato un costante incremento delle attività di consulenza esterna in favore delle APL, da parte di società nazionali ed internazionali operanti nel settore della finanza ed in quello immobiliare.

Questo incremento è indice di situazioni che, talvolta, presentano natura "patologica".

Lo sviluppo di relazioni con partner privati nell'implementazione di strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare può rappresentare un punto di forza di un'azienda pubblica, laddove questa ricerchi competenze e professionalità che non possiede al suo interno, oppure nel caso in cui voglia definire una strategia di medio lungo periodo finalizzata alla creazione di valore ed alla più efficace gestione del proprio patrimonio.

Da un altro punto di vista, tuttavia, questo atteggiamento testimonia la crescente inadeguatezza della precedenti gestioni di dette variabili, l'insufficiente dotazione di risorse umane e finanziarie delle APL le quali, pur di mantenere equilibri economico finanziari di breve periodo, arrivano a depauperare o addirittura "svendere" i propri asset nella logica di "fare cassa" in luogo di una più oculata gestione orientata al presidio ed alla valorizzazione del patrimonio.

Sul punto si può osservare come moltissime realtà locali abbiano assunto come prassi quella di prevedere forme di dismissione del proprio patrimonio non già secondo una attenta analisi strategica, fondata sulla conoscenza e sulla opportunità dell'iniziativa, quanto piuttosto dettata dalla

impellenza di reperire fonti finanziarie da destinare a copertura di debiti pregressi.

Queste ultime operazioni, come detto sempre più frequenti nell'esperienza degli ultimi anni, denotano un elevato grado di miopia da parte dei manager pubblici i quali non tengono in debita considerazione le ricadute negative di un siffatto atteggiamento sulla sistema economico e sociale di riferimento.

E non è un caso se anche Eurostat, Ufficio statistico della Comunità Europea, abbia contestato la natura di molte operazioni di cartolarizzazione osservando, con decisione del 25/06/2007, che un considerevole numero di operazioni di cartolarizzazioni attuate dai Governi dell'Unione "*seemed to have been purportedly designed to achieve a given accounting result, irrespective of the economic merit of the operation, whereas government had often not carried out a genuine transaction in substance, with limited transfer of risks and rewards*".[25]

2.2. La Cartolarizzazione degli immobili per gli enti locali

La legge 498/2002 ha esteso anche agli Enti Locali l'applicabilità delle operazioni di cartolarizzazione già descritte per le Amministrazioni Statali.

Rimandando in nota l'esposizione del dispositivo di legge[26], è opportuno richiamare ed ampliare la descrizione dell'operazione ed i soggetti che in essa sono coinvolti.

---

[25] Decision of Eurostat on deficit and debt. Securitisation operations undertaken by general government Decision. 25/06/2007 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

[26] Art. 84 *(Privatizzazione del patrimonio immobiliare delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici)*

1. Le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali sono autorizzati a costituire o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di più società a responsabilità limitata con capitale iniziale di 10.000 euro, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari.

Il processo in cui si sostanzia una cartolarizzazione immobiliare può essere sintetizzato nelle seguenti fasi:

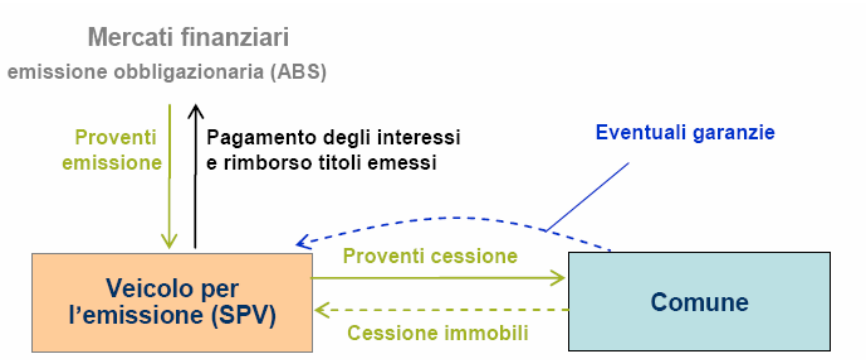
- analisi del portafoglio immobiliare oggetto di cessione;
- individuazione degli immobili, principalmente allo scopo di selezionare il gruppo di cespiti oggetto di dismissione;
- valutazione dello stato di fatto e di diritto, reddito attuale, valore immediato, reddito e valore potenziale, (determinato secondo i criteri di cui al D.L. 351/2001 convertito nella Legge 23 novembre 2001, n. 410) degli immobili disponibili;
- analisi della struttura finanziaria dell'operazione, con proiezione dei cash flows derivanti dalla vendita/locazione degli immobili;

---

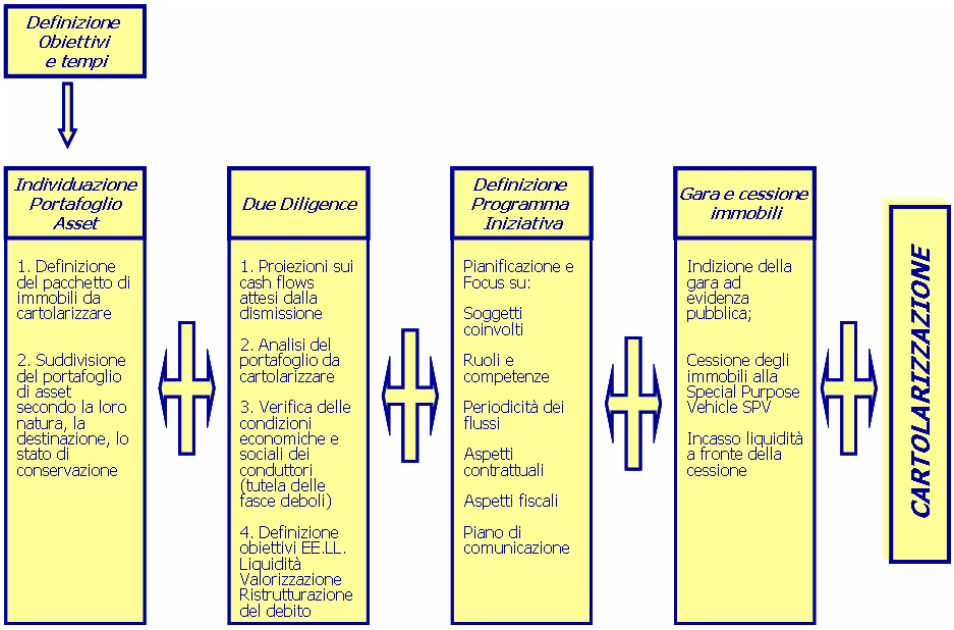
2. Si applicano le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4, 6 e 7 dell'articolo 2 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, in quanto compatibili. Ai fini delle imposte sui redditi, ai titoli emessi dalle società di cui al comma 1 si applica il trattamento stabilito all'articolo 6, comma 1, della legge 30 aprile 1999, n. 130.
3. I beni immobili individuati ai sensi dei commi 1 e 2 possono essere trasferiti a titolo oneroso alle società costituite ai sensi del comma 1 con atto pubblico o scrittura privata autenticata, previa delibera dell'organo competente degli enti proprietari secondo il rispettivo ordinamento. La predetta delibera ha il contenuto previsto al comma 1 dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 351 del 2001. Gli onorari notarili relativi al trasferimento sono ridotti a un terzo.
4. L'inclusione dei beni nelle delibere di cui al comma 3 non modifica il regime giuridico, previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti.
5. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai commi 2, 7, 9, 17, 18, secondo e terzo periodo e 19 dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 351 del 2001.
6. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche ai beni immobili degli enti pubblici strumentali di regioni, province, comuni ed altri enti locali che ne facciano richiesta all'ente territoriale di riferimento, e ai beni immobili delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere. I predetti beni immobili sono trasferiti a titolo oneroso dagli enti proprietari ai rispettivi enti territoriali di riferimento mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. Gli onorari notarili relativi al trasferimento sono ridotti a un terzo. Al trasferimento si applica la disposizione di cui al comma 6 dell'articolo 2 del citato decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351.
7. Gli enti territoriali di riferimento ai quali sono trasferiti i beni immobili ai sensi del comma 6 procedono alla realizzazione delle operazioni di cartolarizzazione in conformità alle disposizioni del presente articolo. Il prezzo per il trasferimento dei beni immobili e' corrisposto agli enti i cui beni costituiscono oggetto delle operazioni di trasferimento.
8. Gli enti che intendono realizzare operazioni di cartolarizzazione ai sensi del presente articolo ne danno comunicazione preventiva al Ministero dell'economia e delle finanze.

- individuazione di una Società Veicolo (SPV o Emittente) per l'acquisto di immobili;
- cessione del portafoglio all'SPV sulla base dei valori verificati da qualificati esperti indipendenti (società immobiliari);

In un'operazione di cartolarizzazione il proprietario delle attività (crediti, immobili, ecc.), detto cedente (o Originator), trasferisce la proprietà ad un altro oggetto, generalmente una società veicolo appositamente costituita (Special Purpose Vehicle o SPV) che, per finanziare l'acquisto si indebita sul mercato emettendo dei titoli, chiamati "Asset backed securities" (ABS) che vengono successivamente ripagati attraverso i frutti della vendita delle attività cedute.



Il grafico che segue riassume le varie fasi in cui si articola lo schema dell'operazione:



Schema operazione di Cartolarizzazione del patrimonio immobiliare comunale nostro adattamento da: Manuale di Finanza Innovativa per le amministrazioni pubbliche, M. Meneguzzo (a cura di).

Ciò che avviene, tecnicamente, in un'operazione di cartolarizzazione è così riassumibile:

- la società veicolo (SPV), emittente, paga all'ente locale il prezzo a fronte dell'emissione di titoli sul mercato obbligazionario
- il trasferimento delle proprietà immobiliari non avviene in maniera convenzionale ma per effetto di un decreto/delibera;
- gli obbligazionisti potranno rivalersi in via esclusiva sul patrimonio immobiliare della società veicolo;
- l'operazione prevede il rimborso delle cedole e del capitale dei titoli emessi attraverso i flussi di cassa generati dalla vendita degli immobili:
- ai conduttori degli immobili tramite l'esercizio del diritto di prelazione;
- al mercato nel caso di immobile libero;

- a terzi investitori nel caso di mancato esercizio del diritto di opzione e/o rinnovo del contratto di affitto.
- si prevede la costituzione di una riserva di liquidità al servizio del debito.

Per ridurre il costo degli interessi corrisposti dalle ABS, la SPV può intervenire sul livello di rischio dell'emissione attraverso tecniche di supporto del merito di credito (credit enhancement) che possono essere suddivise in:

- interne, tramite segmentazione delle emissioni di ABS in varie categorie con diversi livelli di seniority[27], in modo tale che i titoli più senior abbiano priorità nel rimborso e ottengano quindi un rating superiore, riducendo il costo finanziario complessivo dell'operazione (emissione multi-tranches);
- strutturazione dell'operazione in modo tale che il valore globale del portafoglio di attività cartolarizzate sia superiore all'ammontare complessivo degli ABS emessi (over-collateralization)[28], creando quindi una riserva in grado di assorbire eventuali riduzioni di valore o ritardi del flusso di distribuzione dei risultati della valorizzazione;
- esterne, costituzione di una garanzia assicurativa a favore della SPV contro il rischio di mancato pagamento dei risultati attesi dal processo di valorizzazione;

---

[27] Si tratta di una o più classi di titoli cui viene attribuito un rango superiore (prioritario) ai diritti di pagamento rispetto alle classi di titoli subordinate o junior. Fonte: Standard & Poor's: *Structured Finance* - Glossario di Cartolarizzazione

[28] Una struttura in cui il portafoglio di attività a sostegno del debito emesso è superiore all'ammontare del debito stesso. L'overcollateralization è utilizzata come forma di supporto in alcune transazioni di cartolarizzazione. Ad esempio, un'emissione di Euro 75 milioni di titoli può essere garantita da un portafoglio di attività valutate per Euro 100 milioni; nel qual caso l'overcollateralization dei titoli sarebbe pari al 33%

- prestazione di lettere di credito o di altre garanzie bancarie rilasciate da terzi per far fronte a eventuali ritardi o a momentanee crisi di liquidità della SPV che emette gli ABS.

L'utilizzo della cartolarizzazione immobiliare permette dunque di ottenere molteplici vantaggi quali:

- la pronta disponibilità dei flussi finanziari rivenienti dalla cessione degli immobili;
- la maggiore disponibilità di tempo per effettuare la vendita degli immobili;
- la possibilità di realizzare una soluzione riutilizzabile nel tempo;
- l'accesso diretto al mercato dei capitali;
- il recupero della differenza tra il prezzo di cessione e l'effettivo prezzo di vendita (prezzo differito).

- *Esperienze di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare nei Comuni Italiani*

Negli ultimi anni, diverse aziende pubbliche locali hanno scelto di adottare forme di cartolarizzazione degli immobili seguendo il percorso appena descritto.

Comune di Roma: Campidoglio Finance

Il 30 giugno 2005 il Comune di Roma ha finalizzato un'operazione di cartolarizzazione avente ad oggetto i flussi di cassa provenienti dalla dismissione di una porzione del proprio portafoglio immobiliare.

Tale operazione è stata veicolata dalla società Campidoglio Finance ed ha avuto come Advisor Immobiliare la società Risorse RpR Spa, quest'ultima partecipata dal Comune di Roma per il 97% del capitale sociale..

Il portafoglio oggetto di trasferimento era composto da 695 unità immobiliari tutte locate in Roma e nella Provincia di Roma.

Il portafoglio immobiliare

- 668 unitá residenziali e 27 immobili commerciali per un valote totale di circa €190 milioni
- Immobili di prima e seconda qualitá, prevalentemente nelle zone centrali di Roma
- Era previsto che il 71% del portafoglio andasse venduto agli attuali inquilini e il restante 23% alienato tramite procedure d'asta.

La realizzazione dell'operazione, dal punto di vista finanziario, è stata supportata da due primari Istituti di Credito di livello internazionale selezionati dall'Amministrazione Comunale attraverso una gara.

L'intera procedura prende spunto e si basa sulle norme dettate dalla Delibera del Consiglio Comunale n. 139/01, mediante la quale il Comune di Roma ha:

- identificato ed autorizzato la vendita di una porzione del proprio portafoglio immobiliare;
- identificato il soggetto valutatore (Risorse-RpR) e le modalità di valutazione delle unità immobiliari;
- identificato il gestore delle vendite e le modalità di alienazione dell'asset immobiliare;

- concesso il diritto di opzione identificando i requisiti dei conduttori che potevano averne diritto nonché le percentuali di sconto da applicare;

Finalità e Obiettivi dell'iniziativa

L'operazione aveva tra i suoi obiettivi quello di far ottenere all'Amministrazione Comunale la liquidità proveniente dalle anticipazioni dei flussi di cassa delle vendite immobiliari, impiegandola per rispondere all'emergenza abitativa attraverso la costruzione di nuove case da destinare alle fasce sociali più disagiate.

Ulteriori obiettivi possono essere così sintetizzati:

- privatizzazione del portafoglio immobiliare;
- offerta della proprietà ai conduttori;
- dismissione del portafoglio immobiliare attraverso un processo trasparente;
- diversificazione delle fonti di finanziamento;
- accesso al mercato dei capitali a costi più competitivi.
- risorse per l'operazione di cartolarizzazione immobiliare.

La società Advisor immobiliare del Comune di Roma, ha completato tutte le attività preliminari alla vendita prima dell'emissione dei titoli, il cui ammontare finale scambiato si aggira intorno ai 120 milioni di euro.

Ciò ha consentito di ottenere un eccellente giudizio da parte degli operatori finanziari e di ottimizzare il ricorso del Comune di Roma al mercato dei capitali.

Volendo riassumere gli aspetti di maggior rilievo connessi alle operazioni di cartolarizzazione, è necessario richiamare gli elementi critici dai quali sono state mosse le prime considerazioni in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

A fronte di scarsi rendimenti dei canoni di locazione degli immobili e di una politica di gestione incentrata più a criteri di rilevanza sociale che economica, si è reso indispensabile procedere all'attuazione di nuove forme di governo e di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Ciò è dipeso essenzialmente da alcuni ordini di fattori rivelatisi critici, come ad esempio:

- gli esigui rendimenti degli immobili dovuti a canoni di locazione "politici";
- gli elevati costi di manutenzione degli immobili, spesso in condizioni scadenti;

Altri fattori, invece, hanno rappresentato delle opportunità da poter cogliere per reimpostare la politica di valorizzazione del patrimonio e fra questi:

- la possibilità di assumere scelte strategiche che consentono di separare gli asset patrimoniali dagli altri elementi costituenti la dotazione delle aziende pubbliche (autonomia giuridica del patrimonio immobiliare);
- la rivalutazione del patrimonio alla luce valori di mercato individuati dalle società di "asset management" deputate alla vendita degli immobili;
- la maggiore efficienza gestionale, ottenuta grazie al ruolo svolto da esperti del settore superando la tradizionale frammentazione degli

uffici pubblici e le limitate conoscenze tecnico-economiche dei dipendenti pubblici;

- la possibilità di reperire risorse finanziarie liquide da destinare agli investimenti in favore della comunità amministrata;
- le prospettive di apertura del mercato dei capitali e di forme di partnership con soci privati qualificati.

Le operazioni di spin off immobiliare, delle quali la cartolarizzazione rappresenta una interessante forma, sono state la risposta alle inefficienze gestionali delle APL ed hanno favorito un più immediato reperimento di liquidità ed una più efficace risposta dell'ente alle crescenti richieste dei cittadini utenti.

Da un'altra prospettiva, però, occorre rilevare come troppo spesso le operazioni in parola risultino esclusivamente mirate a conseguire liquidità in breve tempo e non presentino invece quei requisiti di miglioramento delle performance delle amministrazioni pubbliche, anche in termini di apprendimento e di qualità della *governance* e dell'azione pubblica.

Al riguardo, la Corte dei Conti aveva già prodotto, nelle sue attività di controllo, un significativo report sull'andamento delle operazioni di cartolarizzazione degli immobili pubblici riferito al periodo 1999-2005.[29]

L'indagine della Corte era indirizzata a verificare:

- l'obiettivo reale delle cartolarizzazioni di attivi pubblici effettuate in Italia dal 1999 al 2005;
- il grado di conseguimento dell'obiettivo stesso ed i relativi risultati ottenuti in termini di costi/benefici contabilizzati;

[29] Corte dei Conti: Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato. Relazione concernente l'indagine sui risultati delle cartolarizzazioni. Aprile 2006.

- la capacità di gestire i processi innovativi dimostrata dalle strutture amministrative incaricate.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la conclusione alla quale la Corte dei conti è pervenuta è che le scelte di dismissione tramite cartolarizzazione risultano essere state assunte, "*non già perché esse costituivano il punto di approdo di un'accurata analisi costi/benefici, ma perché era comunque necessario ed urgente agire per ridurre l'indebitamento e/o il debito*", non potendo fare ricorso ad alternative politiche di bilancio (aumento delle entrate e/o riduzione della spesa).

In merito alla seconda verifica, a fronte di portafogli complessivamente cartolarizzati per circa 129,2 miliardi di euro, sono stati conseguiti ricavi per circa 57,8 miliardi che solo in parte hanno potuto contribuire al miglioramento dei conti pubblici; tenuto conto anche dei corrispettivi differiti, il contributo dell'operazione alla riduzione del debito è stato, infatti, di 15,9 miliardi e la riduzione dell'indebitamento netto di 10,2 miliardi.

Per ciò che attiene alla verifica della regolarità dei processi di dismissione, l'analisi svolta dalla Corte ha rilevato come i rischi principali delle operazioni di cartolarizzazione siano rappresentati dalla loro scarsa trasparenza e dalla cosiddetta *overcollateralization*, intesa come eccessiva garanzia legata all'emissione dei titoli allorché il valore dei beni offerti dall'amministrazione emittente (gli immobili) sia superiore rispetto al valore di rimborso dei titoli stessi. In questa ipotesi, pertanto, vi è un rischio di onerosità dell'operazione che resta in capo all'azienda pubblica invece di essere trasferita alla società veicolo.

Senza la previsione di un adeguato meccanismo di monitoraggio, infatti, sono rimasti aperti problemi di ricostruzione contabile di alcune operazioni, così come inevasi sono rimasti interrogativi relativi alle dimensioni dei costi.

Per ciò che attiene al terzo tipo di verifica effettuato, la Corte ha potuto constatare "*che la gestione strategica delle operazioni è stata sostanzialmente assicurata dalla società veicolo e dai consulenti esterni. Si è cioè svolta tutta all'esterno dell'Amministrazione*".

Ciò spiega perché l'ampio ricorso *all'outsourcing* della gestione di questi processi, non abbia prodotto significativi effetti di trasposizione all'interno delle amministrazioni di modelli di gestione innovativi. Non ha nemmeno favorito l'apprendimento e lo sviluppo di conoscenze e, peraltro, ha sensibilmente ridotto la valenza innovativa di questi strumenti ed i benefici che da essi poteva discendere in chiave di miglioramento delle politiche di governo delle aziende pubbliche.

2.3. Holding Pubblica

Il nostro ordinamento consente agli Enti locali di costituire apposite società di capitali alle quali affidare il compito di detenere, gestire, valorizzare ed eventualmente dismettere il proprio patrimonio.

In particolare l'istituzione di tale soggetto prevede il trasferimento di un portafoglio di immobili a una società di nuova costituzione, il cui capitale sociale può essere controllato dal Comune.

Parte degli immobili viene apportata a titolo di conferimento in cambio di una partecipazione al capitale della società ad altri soggetti pubblici o privati; la parte più consistente può invece essere venduta dal

Comune alla società, la quale ricorrerà al capitale di debito per finanziare la maggior parte del prezzo d'acquisto del portafoglio immobiliare trasferito. Per far fronte al pagamento degli oneri finanziari relativi al debito raccolto, la società utilizza i proventi derivanti dalla gestione del portafoglio di immobili, rappresentati in particolare da canoni di locazione e proventi derivanti da vendite.

La soluzione della Holding comunale presenta ulteriori peculiarità in relazione agli aspetti di natura organizzativa che da tale configurazione discendono.

L'ente locale, con la costituzione di una holding di partecipazioni si serve di un efficace strumento di controllo e di coordinamento del proprio patrimonio, nella logica di "gruppo pubblico" che opera in maniera integrata sul territorio tramite strutture operative che rispondono all'indirizzo strategico dell'ente ma che sono separate a livello operativo e gestionale.[30]

Sul tema, una significativa esperienza è quella della holding comunale di Ravenna, costituita nel settembre 2005, interamente controllata dal Comune ed avente ad oggetto attività di direzione, coordinamento e controllo delle politiche patrimoniali del Comune.

In particolare, Ravenna Holding detiene le principali partecipazioni delle società operative dell'amministrazione comunale:

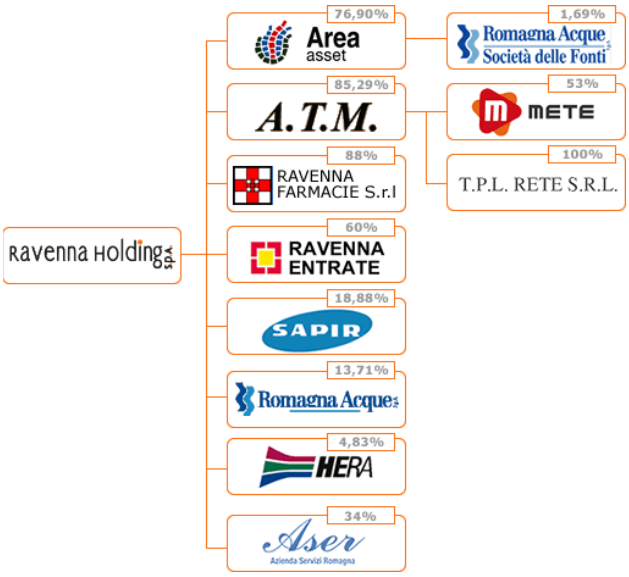
- società degli asset, proprietarie di reti ed impianti: Area Asset S.p.A. e Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.A.
- società di gestione dei servizi pubblici locali: Hera S.p.A., Atm S.p.A., Ravenna Farmacie S.r.l.

[30] Le relazioni fra le società partecipate ed il Comune e fra la Holding di partecipazioni ed il Comune sono regolate da contratto di servizio.

- società di promozione e valorizzazione del sistema economico locale: Sapir S.p.A.
- società di riscossione delle entrate fiscali e patrimoniali: Ravenna Entrate S.p.A.
- società che operano nel mercato in regime di libera concorrenza: Aser S.r.l..

Come si evince dalla descrizione, gli ambiti di attività della Holding comunale sono molto ampi e si riferiscono anche ad attività di promozione e valorizzazione del tessuto economico sociale del Comune.

L'elemento importante che merita di essere approfondito riguarda la gestione delle reti ed infrastrutture a supporto dell'erogazione dei servizi pubblici locali



Attraverso la Holding, il Comune di Ravenna intende garantire una buona *governance* delle partecipate nell'ottica di potenziamento dell'attività di direzione e coordinamento, al fine di conseguire una più efficace azione di controllo e indirizzo sulle partecipate.

La scelta della holding, se correttamente attuata, consente di erogare servizi pubblici locali ad elevato standard qualitativo ed a prezzi equi garantendo, nel contempo, una significativa capacità di investimento nelle reti e nelle infrastrutture.

L'operazione, in ultima istanza, ha una duplice finalità.

In primo luogo, consente di alleggerire la struttura finanziaria e patrimoniale delle società erogatrici di pubblici servizi che potranno concentrarsi direttamente sul livello qualitativo del servizio, sul miglioramento delle performance e sul contenimento delle tariffe, riducendo gli investimenti in capitale fisso ed in attività di manutenzione.[31]

La holding, d'altro canto, si occuperà di gestire gli asset e le partecipazioni concentrandosi sulle scelte riguardanti il portafoglio del Comune, la "strategicità" delle partecipazioni, definendo un piano strategico integrato per tutta l'amministrazione comunale riferito a tutte gli asset finanziari, immobiliari, infrastrutturali.

2.4.I fondi immobiliari ad apporto pubblico

Tra le forme di gestione del patrimonio immobiliare è prevista la modalità "fondi ad apporto pubblico" nei quali il patrimonio è affidato a società di gestione del risparmio (d'ora in poi SGR) che investono in immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliare.

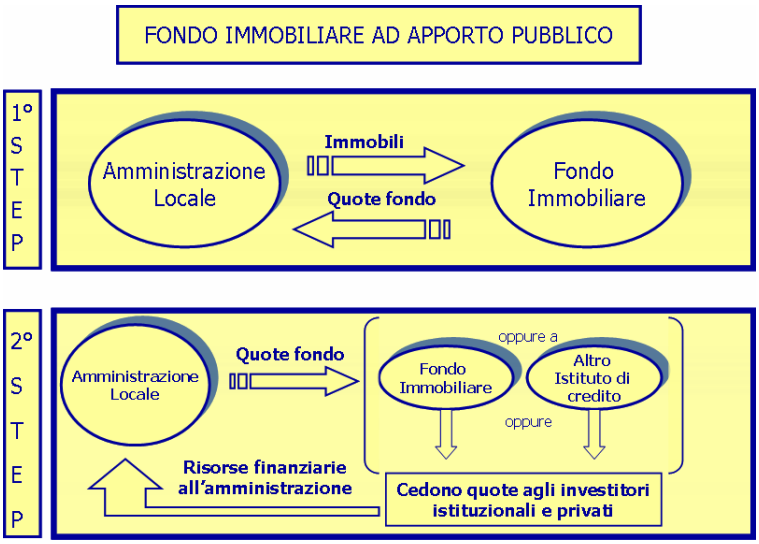
L'operazione è cosi strutturata: le amministrazioni pubbliche apportano al fondo determinati immobili ricevendo in cambio quote di partecipazione al fondo stesso.

In un secondo momento, l'ente locale provvederà a collocare tramite la SGR, ovvero tramite altro istituto di credito, le quote ottenute come contropartita degli immobili ceduti presso gli investitori istituzionali e

[31] G. SAVIOLI, *Gli effetti del processo di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali*

privati ricavandone risorse finanziarie da impiegare nel finanziamento di investimenti pubblici.[32]

Il grafico che segue riassume lo schema dell'operazione:



Negli ultimi decenni si sono succedute diverse disposizioni legislative[33] che hanno chiarito i contorni dell'operazione ed i suoi profili giuridici e fiscali, unitamente a provvedimenti e delibere della Consob e della Banca d'Italia.[34]

---

[32] M. MENEGUZZO, *Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche,* (a cura di), Dipartimento della Funzione Pubblica, 2003.

[33] Legge n. 86 del 1994, Articolo 14-bis: prevede e regola l'utilizzo dei fondi di investimento immobiliare con apporto ed articolo 15 che regola il trattamento tributario e fiscale dei fondi con apporto. Successivamente, altri provvedimenti, hanno inciso sulla disciplina generale di tali strumenti: • Articolo 3, comma 111 della Legge 662 del 1996, la quale introduce modifiche all'articolo 14-bis della Legge 86/1994;

• Decreto Legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, ossia il testo unico della finanza, che ha abrogato la Legge istitutiva dei fondi immobiliari, mantenendo però in vigore l'articolo 14-bis;

• Legge 23 novembre 2001, n. 410, la quale ha dettato il nuovo regime tributario dei fondi immobiliari.

[34] Banca d'Italia 1° luglio 1998 che regola l'autorizzazione della Società di Gestione del Risparmio ed il provvedimento del 20 settembre 1998 che detta le regole per il contenimento del rischio e limiti di investimento per gli organismi di investimento collettivo del risparmio. Delibera Consob 14 maggio 1999, n. 11791.

Prima di considerare gli aspetti operativi legati al funzionamento di detti fondi, è opportuno richiamare alcune attività propedeutiche all'implementazione di questa scelta gestionale, che l'ente locale deve svolgere prima di assumere la decisione di istituire un fondo ad apporto pubblico.

In primo luogo, al pari delle altre operazioni sul patrimonio immobiliare che sono state qui tratteggiate, occorre effettuare uno studio approfondito sulla reale consistenza del patrimonio, in termini di esistenza, valore, catalogazione, interventi di manutenzione, potenzialità di generare flussi di cassa, presenza di eventuali vincoli all'utilizzo.

A ben vedere, non si tratta soltanto di un'operazione di inventariazione o di censimento, quanto piuttosto di un vero e proprio processo di ricognizione da cui può discendere un report informativo nel quale, oltre all'elenco degli immobili, viene definita la funzione economica e sociale assolta dal patrimonio immobiliare, la redditività potenziale, la strategicità rispetto alle prerogative dell'ente pubblico e quindi anche l'eventuale fattibilità ed appetibilità per gli investitori del fondo con apporto pubblico.

Dalle attività preliminari qui descritte potrebbe emergere che il portafoglio immobiliare detenuto non possiede le caratteristiche idonee per rendere conveniente l'operazione (bassa redditività), ovvero che l'operazione di apporto risulti troppo onerosa e complessa rispetto ai flussi che potrebbero provenire dalla stessa.

In siffatte ipotesi, torneranno utili meccanismi di gestione e dismissione tradizionali quali l'alienazione o la concessione (per determinate aree).

Se invece dalle attività di ricognizione e valutazione risulti concreta la possibilità e la convenienza di costituire un fondo con apporto pubblico, l'ente locale selezionerà all'interno del proprio portafoglio immobiliare quei beni che per le loro caratteristiche si prestano maggiormente ad essere conferiti ad un fondo, ossia quelli il cui apporto è idoneo a garantire un rendimento appetibile per gli investitori.

Una volta individuati gli immobili oggetto di conferimento si procederà agli adempimenti di natura amministrativa finalizzati all'individuazione della SGR, la società di gestione del risparmio che istituirà e gestirà il fondo immobiliare.

La contrattualistica e le forme di definizione degli affidamenti tramite gara sono oggetto di precisa previsione normativa che si richiama in nota.[35]

Stipulato il contratto, l'ente locale conferirà al fondo gli immobili, ricevendone in cambio le quote, e si procederà alla sottoscrizione del regolamento promosso dalla società di gestione del risparmio selezionata.

Oltre agli attori sin qui presentati, ente locale conferente, società di gestione del risparmio deputata alla creazione del fondo ed alla sua gestione, ve ne sono altri che intervengono nell'operazione.

---

[35] La materia dei contratti e degli appalti pubblici è stata oggetto di codificazione unitaria a seguito della stesura del Codice degli Appalti – D.Lgs 163/2006.
Ai fini del presente lavoro, si può richiamare soltanto il profilo giuridico formale degli adempimenti connessi alla scelta di un partner privato. Il processo si articola in fasi ed è così riassumibile:

- Fase di deliberazione a contrattare, nella quale l'amministrazione manifesta la volontà di bandire una gara per la scelta della società di gestione del risparmio e precisa l'oggetto e le modalità della gara stessa.
- Predispone di uno schema di convenzione/contratto che descrive l'oggetto della prestazione con il capitolato d'oneri in allegato.
- Definizione del metodo di aggiudicazione e dei criteri con cui selezionare la società: fra le varie alternative si sceglie il metodo di aggiudicazione e si individua la società di gestione del risparmio con la quale concludere il contratto sulla base dei criteri precedentemente
- Fase di aggiudicazione, nella quale la pubblica amministrazione redige formalmente il contratto

Sinteticamente si individuano di seguito i più importanti:

• Advisor immobiliari: svolgono per conto dell'ente locale l'attività di analisi del patrimonio immobiliare sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista economico.

• Advisor finanziari: elaborano i piani ed i progetti per la costituzione di un fondo o società immobiliari, valutano le diverse opzioni ed opportunità di investimento-finanziamento e svolgono assistenza per la quotazione in borsa delle quote dei fondi immobiliari. Gli advisor finanziari seguono tutte le fasi del procedimento di costituzione di un fondo, dalla prima ricognizione del patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione sino al conferimento.

• Advisor legali: sono i soggetti che si occupano più direttamente dell'analisi delle relazioni e della normativa riguardante i mercati mobiliari e finanziari dettata dagli organi di vigilanza (collocamento sul mercato delle quote, emissione di titoli obbligazionari, rapporti con la Banca d'Italia e la Consob, rapporti con il mercato finanziario, ecc.).

• Esperti indipendenti: si occupano di verificare e stimare il valore degli immobili. Nell'ambito delle proprie attività e funzioni, la società di gestione del risparmio si avvale, per il fondo immobiliare dalla stessa gestito di un collegio di tre periti designati dal Presidente del Tribunale competente per territorio su richiesta del Consiglio di Amministrazione della società stessa.

• Istituti di credito: intervengono nell'attività di collocamento delle quote del fondo, vendendo le stesse sul mercato e trasferendo il ricavato alla pubblica amministrazione conferente. Solitamente l'offerta avviene tramite un consorzio di collocamento e garanzia, di cui una banca assume il ruolo di

responsabile del coordinamento (global coordinator) ed altre banche o società di intermediazione fungono da collocatori. In generale comunque, la Società di Gestione del Risparmio potrebbe curare direttamente il collocamento di parte delle quote offerte agli investitori istituzionali.

• Banca depositaria: rappresenta la banca che custodisce i valori mobiliari della pubblica amministrazione e le disponibilità liquide del fondo. La banca depositaria ha, inoltre, il compito di accertare che l'emissione ed il rimborso delle quote, il calcolo del valore delle quote stesse e la destinazione dei redditi del fondo siano conformi alla legge, al regolamento ed alle prescrizioni degli organi di vigilanza e che nelle operazioni relative al fondo stesso la controprestazione siano effettuate secondo i termini pattuiti.

Nell'ambito dell'operazione, la banca depositaria svolge infine i compiti di esecuzione delle istruzioni della SGR e di controllo della legittimità delle operazioni attinenti alla gestione del fondo.

• Facility e property managers: rappresentano le società che si dedicano solitamente alla gestione dal punto di vista finanziario, organizzativo ed amministrativo degli immobili detenuti dal fondo. Le società di property gestiscono i rapporti contrattuali con i locatari, i flussi di pagamento dei canoni di locazione e le utenze degli edifici.

Di contro, le società di facility management si occupano della gestione ed esecuzione degli interventi di manutenzione preventiva e correttiva e dell'erogazione dei beni e servizi necessari a mantenere condizioni di adeguata fruibilità degli immobili e degli ambienti pertinenti.

• Underwriter o sottoscrittori: rappresentano i soggetti che sottoscrivono le quote del fondo con apporto pubblico e che in ultima analisi finanziano l'operazione e la pubblica amministrazione.[36]

La società che gestisce il fondo immobiliare (SGR) attraverso la stesura di un regolamento definisce l'ammontare, il periodo di sottoscrizione delle quote, la strategia di investimento, gli obiettivi di rendimento e tutti gli altri aspetti di funzionamento.

Dopo aver ottenuto l'autorizzazione della Banca d Italia e la sottoscrizione da parte degli investitori, il fondo inizia la propria attività. I proventi derivanti dall'attività di compravendita di immobili e dalla loro gestione possono essere, a seconda di quanto previsto dal Regolamento, reinvestiti o distribuiti periodicamente.

Al termine della vita del fondo, non superiore a 30 anni, gli immobili devono essere dismessi e il ricavato distribuito tra gli investitori.

La complessa articolazione dell'operazione prevede, come detto, la costituzione di alcuni comitati consultivi e di controllo che svolgono funzioni di *quality assurance* e di *advisor* dell'operazione.

L'istituzione di uno o più comitati consultivi (o Advisory Committee) consente, nel rispetto delle prerogative della SGR che rimane responsabile della corretta gestione e della massimizzazione del valore patrimoniale del fondo, notevole flessibilità nella definizione dei criteri di *governance*; in particolare, fra i compiti assolti da tali comitati rientrano:

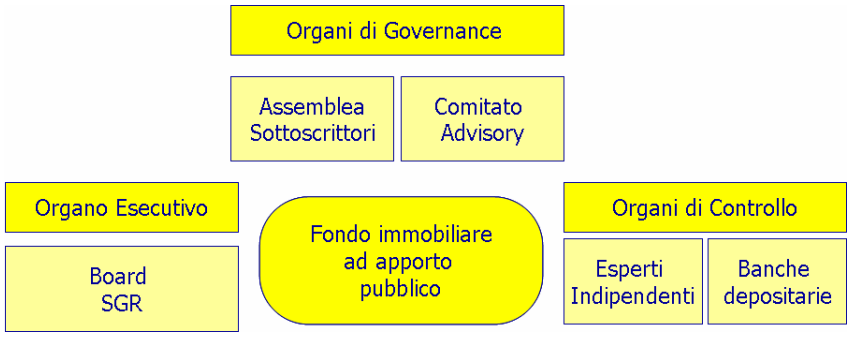
- la vigilanza sul corretto perseguimento degli obiettivi di natura pubblica o sociale recepiti all'interno del Regolamento del fondo;

---

[36] Per una più approfondita descrizione dei soggetti coinvolti e dei ruoli assunti si veda M. MENEGUZZO, *op. cit.,* pagg. 132-134.

➢ il coinvolgimento dei sottoscrittori nella gestione, requisito tipicamente richiesto dagli investitori istituzionali con competenze immobiliari.

Altre forme di controllo sono poi esercitate da organismi indipendenti con funzione di garanzia e comunque permane quello effettuato dagli organismi nazionali di controllo sul funzionamento dei mercati.



- *Esperienze di fondi immobiliari ad apporto pubblico per gli enti locali*

È di recente costituzione il fondo per la valorizzazione di immobili comunali realizzato dal Comune di Milano, sviluppato con la BNL Fondi Immobiliari SGR S.p.A..

Altre iniziative degne di rilievo riguardano le Regioni italiane, su tutte la Regione Lazio, dove sono stati effettuati interventi di valorizzazione del patrimonio immobiliare tramite la formula dell'apporto a fondo immobiliare degli immobili afferenti al settore sanitario.[37]

---

[37] Il 30 dicembre 2003 è nato ufficialmente, con l'atto di conferimento, il Fondo Lazio, un fondo immobiliare ad apporto riservato ad investitori qualificati del valore di 203,9 milioni di Euro, voluto dalla Regione Lazio e gestito da BNL Fondi Immobiliari.
La creazione del Fondo è finalizzata a facilitare la dismissione del patrimonio immobiliare di proprietà delle ASL del Lazio in Comunione. Attraverso il conferimento di tali beni al fondo

Proprio negli ultimi giorni del 2007 è stata ufficializzata la conclusione dell'operazione riguardante il Comune di Milano che nei prossimi anni dovrebbe garantire, secondo le previsioni degli analisti che hanno supportato l'amministrazione nella scelta di tale forma di valorizzazione, risultati molto positivi.

Di seguito, si presentano le principali caratteristiche dell'iniziativa.

Il caso del Comune di Milano

Nell'ambito delle attività di definizione delle linee strategiche dell'ente, l'amministrazione comunale del capoluogo lombardo ha deciso di approfondire la tematica della valorizzazione del proprio patrimonio, definendo una serie di obiettivi di razionalizzazione della gestione da perseguire nell'arco di alcuni anni.

A riprova di ciò, il Piano Generale di Sviluppo 2006/2011, approvato dal Consiglio Comunale ha formalmente adottato la "scelta della valorizzazione del patrimonio comunale assegnandole il ruolo di leva per lo sviluppo della città, ai fini della sostenibilità delle azioni programmatiche".[38]

La scelta indicata si fonda anche sulla presa d'atto delle crescenti difficoltà nel reperire risorse finanziarie da parte delle aziende locali, alla luce della contrazione dei trasferimenti dalle amministrazioni di livello centrale e della sempre crescente domanda di servizi da parte dei cittadini.

Sulla scorta di alcune esperienze riconducibili alle amministrazioni centrali e nel tentativo di razionalizzare la gestione del proprio patrimonio, il

---

immobiliare e la successiva cartolarizzazione curata da BNL, la Regione Lazio realizzerà tale dismissione ottimizzando tempi ed efficienza gestionale.
Il Fondo Lazio ha una durata di tre anni, salvo proroga, nel corso dei quali l'intero patrimonio sarà messo in vendita. Entro la prossima estate inizieranno le procedure di vendita con l'offerta in opzione agli attuali conduttori.

[38] Delibera del Consiglio Comunale di Milano n. 71 del 28.7.2006.

Comune ha deciso di effettuare una ricognizione del portafoglio immobiliare selezionando quelle categorie di beni che risultano essere poco funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e, per questa via, attuare un percorso di valorizzazione che consenta di migliorare la gestione finanziaria dell'ente.

L'ottenimento di risorse finanziarie tramite la valorizzazione del patrimonio immobiliare è funzionale, tra l'altro:

- all'attuazione di interventi di riqualificazione del territorio;
- al rimborso dei debiti pregressi ed alla negoziazione di nuove forme di prestito per il finanziamento di nuovi investimenti;
- alla realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, compatibilmente con i vincoli del piano regolatore e con la crescita demografica del territorio.

Sul piano più operativo, le principali esigenze avvertite, sulle quali sono stati definiti gli interventi progettuali che di seguito verranno descritti, sono così sintetizzabili:

- necessità di reperire risorse per un ammontare pari a circa 240 milioni di Euro destinati alla realizzazione di interventi infrastrutturali su scala comunale;
- risoluzione di problematiche gestionali connesse agli elevati oneri di amministrazione e manutenzione di alcuni complessi residenziali (es. condomini, edifici d'epoca);
- sperimentare un modello innovativo di valorizzazione applicabile a varie componenti del patrimonio (es. progetto sedi, realizzazione di infrastrutture, trasformazioni territoriali, perseguimento di

obiettivi sociali), finalizzato a conseguire non solo di obiettivi economici ma anche di qualità urbana e sociale dei quartieri.

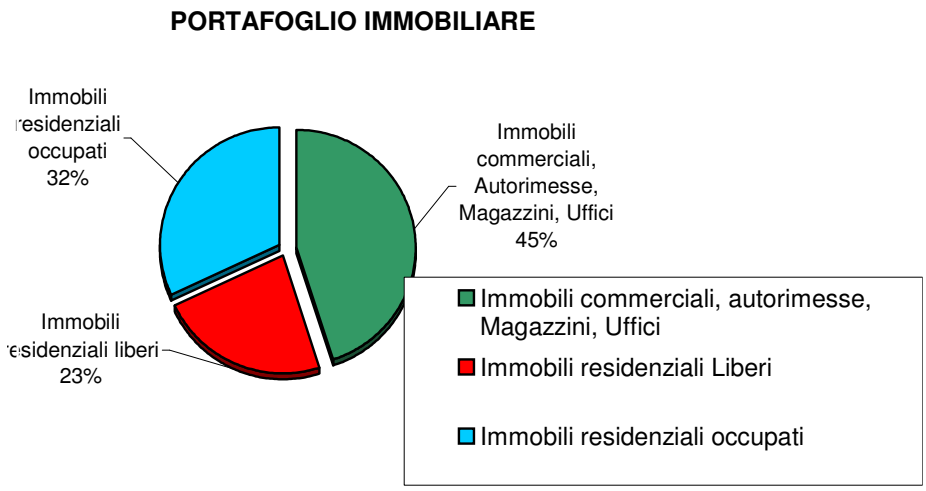
L'amministrazione ha pertanto attuato una serie di iniziative volte alla ricognizione del proprio portafoglio immobiliare, anche con il supporto di alcuni consulenti esterni.

L'attività di *due diligence* preliminare ha consentito di accertare lo stato di fatto e di diritto degli immobili evidenziando la presenza di elementi ostativi alla loro trasferibilità nonché le principali carenze documentali da rimuovere per permettere il completamento dell'operazione.

Ai fini dell'individuazione e della valorizzazione del portafoglio immobiliare, la priorità è stata data innanzitutto:

- agli immobili siti nei condomini (particolarmente onerosi per l'Amministrazione nelle spese di gestione);
- agli immobili liberi;
- agli immobili attualmente occupati per "usi diversi" (come ad esempio magazzini, uffici, autorimesse).

Le indagini effettuata hanno portato all'individuazione di 76 lotti di immobili così suddivisi:



Particolare attenzione è posta al mantenimento delle garanzie sociali per i conduttori di immobili precedentemente locati a condizioni di favore, stante la condizione economica degli occupanti. Ed in particolare è stato garantito:

- il diritto di opzione all'acquisto dell'alloggio con uno sconto del 30% sul prezzo di mercato dell'alloggio libero;
- il diritto di prelazione, in caso di vendita all'asta dell'immobile, al prezzo di aggiudicazione;
- il diritto di opzione per l'acquisto dell'usufrutto ai conduttori ultrassessantacinquenni e coppie ultrassessantacinquenni in caso di mancato esercizio dell'opzione relativamente all'intera proprietà;
- il diritto al rinnovo del contratto limitatamente ai conduttori con reddito familiare non superiore ai limiti previsti dalla legislazione Regionale per l'edilizia residenziale sociale.

Gli organi di governo del Comune, una volta individuati i criteri di suddivisione del portafoglio immobiliare e le regole per salvaguardare le

garanzie sociali per le famiglie più disagiate, hanno accelerato l'iter di definizione della soluzione gestionale con cui valorizzare gli immobili comunali. La tabella che segue ricostruisce le tappe fondamentali del percorso che ha portato alla costituzione del fondo immobiliare ad apporto pubblico:

Cronistoria dell'operazione di costituzione del Fondo Immobiliare ad apporto pubblico per la valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune di Milano	
14 Giugno 2007	Milano, primo Comune in Italia, firma con la Cassa Depositi e Prestiti un protocollo d'intesa per la valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare
24 Settembre 2007	Approvazione del Piano di valorizzazione in Giunta. Scelta della soluzione gestionale - Fondo comune di investimento immobiliare ad apporto -
11 Ottobre 2007	Discussione della delibera in Consiglio Comunale
24 Ottobre 2007	Definizione in Giunta delle linee di indirizzo per la selezione della SGR che gestirà il fondo
29 Ottobre 2007	Avvio della procedura ad evidenza pubblica
6 Novembre 2007	Esame delle domande di partecipazione pervenute
7 Novembre 2007	Ammissione di 11 società alla presentazione dell'offerta
9 Novembre 2007	Invio delle lettere di presentazione dell'offerta alle società

30 Novembre 2007	Apertura plichi ed esame delle offerte pervenute
5 Dicembre 2007	Conclusione esame offerte tecniche
6 Dicembre 2007	Richiesta di proposte migliorative alle prime due società classificate
10 Dicembre 2007	Attribuzione dei punteggi e aggiudicazione della gara alla società BNL Fondi Immobiliari SGR Spa

BNL Fondi immobiliari SGR S.p.A. è la società di gestione del risparmio che istituirà un fondo immobiliare per la valorizzazione dei 76 lotti di immobili comunali.

Il portafoglio immobiliare è stato stimato un valore preliminare minimo di alienazione di € 240.000, 000.[39]

La struttura dell'operazione prevede che gli immobili saranno trasferiti al Fondo secondo una duplice modalità. Una prima porzione del portafoglio immobiliare sarà trasferita al Fondo sulla base di un contratto di

[39] La stima preliminare è stata effettuata da Cassa Depositi e Prestiti a mezzo di consulenti dalla stessa incaricati, ed è stata asseverata con parere di congruità rilasciato al Comune di Milano dall'Agenzia del Territorio sulla base dell'Osservatorio del mercato immobiliare; tale stima tiene in debita considerazione sia il fatto che gli immobili sono trasferiti in blocco sia lo sconto dovuto ai vincoli imposti alla vendita necessari ad assicurare le garanzie sociali, ed inoltre è stata desunta applicando metodologie in linea con la prassi di mercato e in particolare:
a) Metodo Comparativo, applicato alle unità libere, che si basa sul confronto con i prezzi di compravendita evidenziati dall'analisi del mercato locale per immobili comparabili;
b) Metodo del Delta Reddito, applicato alle unità occupate, che si basa sul metodo comparativo corretto per tenere conto della differenza tra i canoni di mercato e quelli previsti dai contratti di locazione in essere, ulteriormente penalizzato in modo forfettario in quanto l'immobile non è libero e disponibile;
c) Metodo della Trasformazione, applicato alle aree edificabili o agli immobili che necessitano di interventi di trasformazione, che stima il valore come differenza tra il valore di mercato potenziale della proprietà e i costi da sostenere per l'edificazione o per la trasformazione.

apporto a fronte della sottoscrizione, da parte del Comune, di quote di classe A e di quote di classe B emesse dal Fondo stesso.[40]

L'operazione, come detto, è molto recente ed i suoi effetti andranno osservati nel tempo.

I prossimi passi previsti dal progetto, saranno:

- la vendita del 60% del patrimonio al Fondo;
- il collocamento delle quote del Fondo detenute dal Comune di Milano, presentando ai potenziali investitori la strategia di valorizzazione del patrimonio messa a punto dalla SGR e condivisa dal Comune.

* * *

[40] Le quote di Classe A si caratterizzano per la presenza di commissioni di ingresso e di commissioni di gestione più basse rispetto alla Classe B. Questa Classe è indicata per l'investitore che sottoscriva il fondo in un'ottica di lungo periodo grazie alla bassa incidenza delle commissioni di gestione.
Le quote di Classe B si caratterizzano per la totale assenza di commissioni d'ingresso e per la presenza di commissioni di gestione più elevate. Questa Classe è indicata per l'investitore che sottoscriva il fondo in un'ottica di breve periodo o che effettui numerose operazioni di sottoscrizione e rimborso.
In particolare le quote A attribuiscono il diritto alla percezione del rendimento obiettivo annuale e il diritto alla quota di liquidazione, nonché taluni diritti amministrativi, quali a titolo esemplificativo la partecipazione all'assemblea dei sottoscrittori, l'eventuale nomina di rappresentanti nei comitati consultivi, ecc., mentre le quote di classe B attribuite al Comune in fase di apporto degli immobili al Fondo, saranno conservate dal Comune medesimo ed incorporeranno: · il diritto alla percezione della quota parte di competenza delle quote B del rendimento del Fondo che risulti eccedente rispetto al rendimento obiettivo delle quote di classe A nonché dell'eventuale quota di liquidazione; · diritti di *governance* finalizzati ad assicurare il rispetto dei vincoli di salvaguardia e le garanzie sociali previste nella presente delibera, nonché il rispetto dei criteri di trasparenza e di mercato nell'attività di vendita e valorizzazione degli immobili. I diritti di *governance* dovranno inoltre garantire la partecipazione del Comune alla gestione del Fondo attraverso l'espressione di pareri o altre forme di partecipazione previste dal Regolamento del Fondo stesso cosi come negoziato dal Comune nell'ambito della Gara per la selezione della SGR. La restante porzione dello stesso portafoglio immobiliare sarà venduta al Fondo a fronte del pagamento di un corrispettivo in denaro.

Non è possibile formulare in questa sede un giudizio concreto sull'efficacia della soluzione adottata dall'amministrazione comunale di Milano. Non sono ancora emersi risultati degni di particolare rilievo né tantomeno è ipotizzabile un confronto con altre realtà locali, essendo l'esperienza del capoluogo lombardo la prima in Italia.

E non sarebbe comunque facile o utile proporre confronti e comparazioni fra realtà diverse.

Se si considera che ogni azienda pubblica locale possiede delle caratteristiche e delle specificità che la rendono diversa rispetto alle altre, che le scelte poste in essere dagli organi di *governance* sono, o dovrebbero essere, il frutto della reale conoscenza del proprio territorio, della interprestazione delle aspettative dei propri cittadini, e che dette scelte vanno formulate secondo approcci di tipo strategico ai problemi che di volta in volta si presentano, non ultimi quelli di governo del patrimonio immobiliare, emerge la rischiosità insita nel tentativo di proporre confronti e formulare giudizi fra esperienze che non possono essere paragonate.

Gestire e valorizzare il patrimonio immobiliare dell'azienda pubblica non rappresenta un obbligo giuridico per gli enti pubblici, nel senso che non c'è stata una espressa previsione normativa al riguardo. E questo pur essendo il patrimonio e la sua valorizzazione a fini di produzione di reddito, elemento costituente della stessa concezione di azienda.

Nasce piuttosto come un'esigenza, avvertita con sempre maggior intensità nel tempo, che trova il suo fondamento in elementi che con il tipo, la qualità, la numerosità ed il valore del patrimonio immobiliare, hanno poco a che fare.

Sono, a ben vedere, esigenze mediate da altri fattori, interni ed esterni all'amministrazione che hanno permesso di riconsiderare una variabile strategica come gli immobili, per troppo tempo posti in scarsissima considerazione dal Legislatore.

Il problema che si pone non è l'adozione di un sistema contabile, l'applicazione di uno strumento di controllo di gestione le cui forme e contenuti possono essere puntualmente definite in un testo normativo.

Esso riguarda, a ben vedere, le capacità manageriali degli organi di governo degli enti pubblici, che sono chiamati ad individuare forme e soluzioni atte a gestire problemi nuovi e complessi.

Dette capacità non sono standardizzabili e, come tali, replicabili da azienda ad azienda.

Sono il risultato delle esperienze individuali, si consolidano per effetto delle interazioni con il sistema socio economico e con le relazioni che di volta in volta si instaurano in azienda e con i cittadini. Hanno una componente soggettiva più o meno elevata.

Per tali ragioni, è auspicabile che eventuali confronti, misurazioni e giudizi vengano proposti soltanto in relazione agli strumenti e alla adattabilità degli stessi rispetto al contesto finanziario, sociale ed economico delle amministrazioni considerate, non già sui risultati che dalla gestione del patrimonio immobiliare discendono.

2.5. Le Società di Investimento Immobiliare quotate (S.I.I.Q.)

Con l'approvazione della Legge Finanziaria per il 2007, è stata introdotta una nuova disciplina riguardante il trattamento fiscale di società per azioni operanti in mercati regolamentati, specializzate nell'attività di gestione e valorizzazione di immobili.[41]

Le società in oggetto si definiscono S.I.I.Q. ed hanno trovato già da diversi anni un'ampia diffusione specie negli USA ed in alcuni Paesi Europei (Olanda, Belgio, UK).

La disciplina in parola è di grande favore per lo sviluppo di dette società e può rappresentare un elemento di grande innovatività per la valorizzazione dei portafogli immobiliare anche delle amministrazioni pubbliche.

Pur essendoci molte similitudini con la disciplina dei fondi immobiliari appena descritta, l'ipotesi S.I.I.Q., presenta delle peculiarità che potrebbero renderla maggiormente adattabile al contesto degli enti pubblici.

Si tratta di un'opzione con cui un soggetto, pubblico o privato, costituisce una società per azioni finalizzata allo svolgimento di attività di gestione del proprio patrimonio immobiliare, tramite il conferimento in società di immobili oggetto di locazione o dismissione. A fronte di questi conferimenti, l'ente pubblico ottiene in cambio azioni della società da poter gestire al pari delle altre immobilizzazioni finanziarie in portafoglio.

Gli elementi di favore per un ente pubblico sono diversi e così riassumibili:

---

[41] Il reddito derivante da tali attività non è tassato in capo alla società, ma al momento della distribuzione dei dividendi ai soci, con una ritenuta alla fonte del 20 per cento.

- la previsione di una partecipazione individuale minima pari almeno al 51% del capitale, che consente di mantenere un forte presidio sugli immobili da valorizzare e sulle strategie da attuare;
- il frazionamento fra gli investitori privati di un "flottante" pari almeno al 35% del capitale, così da favorire la diffusione delle azioni sul mercato;
- il beneficio di un trattamento fiscale di favore.

La legge fissa anche ulteriori requisiti minimi per poter mantenere lo "status" di S.I.I.Q. e, come tale, beneficiare del trattamento fiscale descritto. Fra questi:

- distribuire annualmente almeno l'85 per cento dell'utile derivante dalle attività di locazione e attività connesse nonché dal possesso di partecipazioni in altre SIIQ o SIIQ non quotate;
- rispettare rigidi parametri di prevalenza, in termini patrimoniali e reddituali, dell'attività di locazione immobiliare: gli immobili posseduti a titolo di proprietà ed altro diritto reale destinati all'attività di locazione e le immobilizzazioni finanziarie in altre SIIQ o SIIQ non quotate devono rappresentare almeno l'80% dell'attivo patrimoniale;
- i ricavi provenienti dall'attività di locazione immobiliare e i dividendi provenienti da altre SIIQ o SIIQ non quotate formati a loro volta da utili derivanti dall'attività di locazione immobiliare devono rappresentare almeno l'80% dei componenti positivi del conto economico in ciascun esercizio.

L'inosservanza dei parametri appena elencati determina l'esclusione dal regime fiscale di favore.

Va delineandosi, pertanto, una ipotesi in cui gli enti pubblici, specie quelli di grosse dimensioni e con un portafoglio immobiliare di valore consistente, possono decidere di puntare sul patrimonio immobiliare come

asset strategico da gestire in chiave di miglioramento della situazione finanziaria dell'ente, al pari delle altre soluzioni prospettate, ma anche e soprattutto come attività "*core*" da svolgere con capacità manageriali e secondo una precisa visione strategica di lungo periodo.

Un ulteriore elemento di grande innovazione che renderebbe ancor più efficace l'adozione di questo strumento societario da parte degli enti pubblici è rappresentato dalla previsione di redigere i bilanci della società secondo i principi IAS e, semplificando, nel rispetto di una logica di valutazione delle componenti patrimoniali fondata sul criterio del *fair value* e non già su quello del costo.

Ciò determinerebbe una rappresentazione ancor più veritiera e corretta della effettiva consistenza degli immobili posseduti riuscendo a massimizzare i rendimenti dai canoni di locazione e dalle eventuali dismissioni.

Ai fini del presente lavoro, ciò che preme osservare non è tanto il *favor legis* verso un determinato tipo societario; è più importante considerare le prospettive che si aprono per un ente pubblico con l'adozione di questo strumento.

Per svolgere questa analisi è altresì interessante porre a confronto lo strumento delle S.I.I.Q. con quello della cartolarizzazione di cui si è parlato nei paragrafi precedenti.

La possibilità di costituire una S.I.I.Q. da parte di un ente locale può favorire il verificarsi di una serie di condizioni che di seguito di riassumono:

- disponibilità di fonti finanziarie aggiuntive, provenienti dalla valorizzazione del portafoglio immobiliare tramite la S.I.IQ.;

- mantenimento di un controllo strategico sui propri asset e sulla loro corretta gestione, in luogo di soluzioni di semplice dismissione;
- possibilità di creare una struttura organizzativa molto efficiente con la previsione di una "holding" di partecipazioni con funzioni di coordinamento, al cui vertice si troverebbe il management deputato dall'azienda pubblica, e di una società operativa, anche a livello territoriale con funzioni di gestione degli immobili;[42]
- maggiore *accountability* dell'attività svolta e dei risultati conseguiti essendo la società sottoposta all'obbligo di redazione del bilancio secondo i principi contabili internazionali;
- possibilità di attuare sinergie con altri enti locali al fine di sfruttare la maggiore dimensione del portafoglio immobiliare conferito. È infatti ipotizzabile che più Comuni, ovvero Comuni e Province/ Regioni, possano decidere di costituire insieme una società di questo tipo attuando un processo di valorizzazione congiunto ed integrato del proprio patrimonio immobiliare, anche con riferimento a quello artistico e naturale;

Come si vede, a differenza delle operazioni di cartolarizzazione dove, anche alla luce delle esperienze sin qui maturate e della crisi profonda in cui è caduto il mercato immobiliare mondiale, non tutti gli elementi appaiono chiari e le esigenze reali dei soggetti che adottano tali soluzioni sono più di natura finanziaria (sopperire a crisi di liquidità e ridurre i debiti contratti

[42] Lo schema non sarebbe, tra l'altro, del tutto inesplorato, essendoci già da diversi anni una simile soluzione organizzativa adottata dalla principale società *multiutilities quotata* italiana, la Hera Spa con sede in Emilia Romagna , che ha previsto una Holding con funzioni di coordinamento, e tante società operative territoriali dislocate sul territorio servito dalla società, il c.d. "Perimetro Romagnolo"

evitando di compromettere il mantenimento degli equilibri finanziari della gestione), l'ipotesi S.I.I.Q., ancora da esplorare e da sviluppare sembra comunque una soluzione *first best* su cui puntare nella prospettiva di creare valore per l'azienda, di migliorare le performance complessive e di mantenere il presidio sul proprio patrimonio.

Per questo, è auspicabile, che si possano quanto prima studiare ed approfondire soluzioni gestionali che non per forza portino ad "esternalizzare" tutte le attività, dimostrando incapacità nel gestire processi complessi, ma consentano alle aziende pubbliche locali di sviluppare il know how e le capacità di *governance* necessarie a gestire anche autonomamente processi e strategie di valorizzazione innovativi.

* * *

Nei paragrafi precedenti sono state presentate le principali forme a disposizione delle aziende pubbliche per attuare strategie di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Di ognuna di queste si è cercato di passare in rassegna le caratteristiche tecniche essenziali e le prime esperienze che hanno riguardato le realtà pubbliche di livello centrale e territoriale.

Prima di procedere a trattare altri argomenti è necessario svolgere qualche considerazione conclusiva sulle ragioni che, alla luce delle esperienze descritte, hanno determinato l'adozione di detti strumenti.

Più nel dettaglio, occorre chiarire che lo stato dell'arte in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare si presenta in forte dinamica e le iniziative in essere coinvolgono un numero sempre crescente di amministrazioni.

Gli strumenti in parola, tenuto conto anche delle disposizioni normative che li hanno introdotti e disciplinati, possono considerarsi innovativi e, come tali, ancora da implementare appieno.

Per tali ragioni, non è possibile formulare un giudizio esaustivo sui risultati raggiunti.

È tuttavia utile soffermarsi sull'analisi delle variabili che rendono, *ceteris paribus,* attuabile ed efficace l'adozione degli strumenti rispetto alle condizioni operative e gestionali di un azienda pubblica locale.

Il tema degli immobili, o meglio della più ampia gestione del patrimonio immobiliare, senza distinzione fra disponibile ed indisponibile, assume forti connotazioni di ordine:

- sociale;
- organizzativo;
- economico.

Com'è noto, non sempre risulta agevole coniugare questi tre aspetti. Ancor meno se ciò deve essere fatto in contesti come le amministrazioni pubbliche dove, per via della forte connotazione burocratica che ancora vige in molte realtà, le resistenza al cambiamento gioca un ruolo importante condizionando fortemente l'adozione di modalità operative integrate ed innovative.

Pare opportuno soffermarsi per evidenziare i caratteri essenziali dei condizionamenti appena elencati.

Sul piano sociale, il dibattito sulla necessità di garantire diritti abitativi alle persone meno abbienti è all'ordine del giorno ed il suo riconoscimento è indice della buona amministrazione di un ente pubblico.

Su tale aspetto, diventa sempre più difficile definire una politica della "casa" che soddisfi le esigenze delle varie classi sociali e che sia adeguatamente coniugabile con la sostenibilità finanziaria di un azienda pubblica, specie in un periodo di forte contrazione delle risorse.

Sotto il profilo organizzativo, è emersa in maniera lampante la scarsa conoscenza e l'infelice gestione del portafoglio immobiliare degli enti pubblici, impegnati solo, e non sempre, a inventariare gli immobili, non curandosi della loro corretta contabilizzazione, manutenzione e valorizzazione.

Un siffatto atteggiamento ha determinato un errato convincimento sulla presunta "invariabilità" del patrimonio immobiliare disponibile, intesa come immutabilità del suo valore, non soggetto a deperimento, e sulla connessa scarsa rilevanza di approfondirne la conoscenza.

Altrettanto rilevante è stato il peso delle disfunzioni organizzative che hanno prodotto confusione in seno agli enti locali con riferimento ai soggetti chiamati a gestire il patrimonio nelle sue varie componenti.

Una pluralità di uffici, dipartimenti ognuno con competenze e conoscenze non sempre ben definite ed adeguate, hanno reso poco lineare la gestione di questi beni limitando fortemente il contenuto conoscitivo necessario per una corretta ed efficace gestione.

Da un punto di vista economico, ormai da qualche anno il patrimonio immobiliare rappresenta una leva con cui poter reperire risorse da destinare a vari impieghi nella gestione dell'azienda pubblica.

Sin qui, con riferimento a questo ultimo aspetto, sembrerebbe una prassi normale e condivisibile.

Non lo è, nella misura in cui il criterio ispiratore di detta prassi non è fondato su variabili strategiche proiettate al medio lungo termine e capaci di rappresentare una più ampia pianificazione dell'ente rispetto alla propria solvibilità ed alla capacità di erogare servizi in modo efficiente ed economico.

Esso è, invece, la risposta ad un'esigenza contingente che mette gli enti pubblici in condizione di "non avere altre possibilità" se non quella di procedere alla dismissione dei propri immobili per far fronte alle obbligazioni assunte ed a quelle future.

La mancanza di un preciso disegno di sviluppo e di potenziamento della propria politica immobiliare, nella prospettiva della valorizzazione, produce effetti negativi su tutto il sistema economico e sociale di riferimento.

Il patrimonio immobiliare deve contribuire al miglioramento del processo erogativo e lo deve fare al pari degli altri asset che costituiscono il patrimonio dell'azienda pubblica.

Questo non significa però che debba farlo in maniera scriteriata, al solo fine di tamponare emergenze e crisi di liquidità, senza un preciso indirizzo strategico.

Per queste ragioni, una strategia di valorizzazione che tenga in debito conto le variabili appena elencate, dovrà ponderare molteplici aspetti ed il suo successo sarà determinato grazie alla compresenza di più elementi.

Fra questi, anche la rischiosità delle iniziative poste in essere riveste grande criticità.

Occorre precisare che il rischio in parola non è di natura soltanto finanziaria ma considera anche di altri fattori che possono inficiare la realizzazione dei percorsi di valorizzazione.

Fra gli elementi che determinano "il grado di rischiosità" delle strategie di valorizzazione del patrimonio immobiliare sin qui presentate, si possono considerare i seguenti fattori critici:

1) adattabilità degli immobili;
2) potenzialità di reddito dell'iniziativa;
3) tempi e durata dell'operazione.

1) Adattabilità degli immobili.

Molte amministrazioni locali posseggono beni immobili che sono da diverso tempo in stato di abbandono o di inutilizzo.

Su questi, con opportune azioni di ripristino e di manutenzione, è possibile attuare politiche di dismissione senza rischiare di compromettere equilibri di varia natura.

Altra ipotesi percorribile è quella di progettare strategie di valorizzazione del portafoglio immobiliare esistente o da realizzare, in aree geografiche in forte sviluppo e con pochi insediamenti, puntando sull'aumento della densità abitativa e sulla riqualificazione di aree in degrado.

Più complicata appare, invece, l'ipotesi di dismissione, o le altre ipotesi sopra elencate, in relazione a beni immobili che sono stati destinati a tutela di "garanzie sociali" nei confronti di famiglie disagiate.

L'approccio si complica ulteriormente se si considera l'elevato numero di immobili che sono oggetto di occupazione abusiva e su cui troppo spesso vengono fatte delle speculazioni a fini elettorali o per altri scopi ancor meno nobili.

Nondimeno, la possibilità di destinare taluni immobili ad iniziative di valorizzazione è ridotta nel caso in cui vi siano pochi complessi abitativi destinati alla c.d. "edilizia sociale" e vi sia forte pressione politica e sociale verso la realizzazione di nuove abitazioni destinata a tale scopo.

Sulla scorta delle considerazioni fatte, quindi, è possibile elencare gli elementi che definiscono l'adattabilità degli immobili alle operazioni di valorizzazione, orinandoli secondo il correlato grado di rischio dell'operazione

ADATTABILITÀ DEGLI IMMOBILI ALLE OPERAZIONI DI VALORIZZAZIONE TRAMITE CARTOLARIZZAZIONE, APPORTO A FONDI, DISMISSIONE)

VARIABILE DI RIFERIMENTO	RISCHIO FATTIBILITA'
Immobili dismessi o in disuso	BASSO
Aree sviluppabili o da riqualificare	BASSO
Pressioni politiche, occupazione abusiva	MEDIO ALTO
Presenza altri immobili destinati ad edilizia sociale	MEDIO ALTO

2) Le potenzialità di reddito dell'iniziativa.

Seppur con gli accorgimenti che sono stati proposti nelle conclusioni (necessità di visione strategica, attenzione agli equilibri generali, semplificazione organizzativa), l'obiettivo di acquisire liquidità dalle operazioni di valorizzazione del patrimonio resta comunque estremamente importante e prioritario. Così, operazioni che presentano tempi relativamente brevi e flussi di liquidità costanti saranno certamente preferibili rispetto ad altre meno redditizie.

Altro elemento favorevole rispetto alla realizzabilità di operazioni immobiliari è rappresentato dal valore che il mercato attribuisce al bene oggetto di dismissione. Esso sarà più appetibile tanto più elevato risulterà il suo valore di mercato ed i suoi possibili impieghi futuri.

Perché un'operazione produca redditi e risulti efficace, è necessario che si disponga degli elementi conoscitivi per poterla adeguatamente ponderare ed attuare.

Pertanto, una preventiva attività di ricognizione e di valutazione del portafoglio immobiliare volta a adeguarne i valori catastali a quelli di mercato, consentirà di ottenere flussi di liquidità maggiori in grado di rispecchiare il reale valore ceduto.

Da ultimo, specialmente per le operazioni di cartolarizzazione e di apporto a fondi, è importante che i titoli o le quote di partecipazione al fondo garantiscano rendimenti almeno in linea con forme alternative di investimento.

POTENZIALITÀ DI REDDITO DELLE OPERAZIONI DI VALORIZZAZIONE TRAMITE CARTOLARIZZAZIONE, APPORTO A FONDI, DISMISSIONE)

VARIABILE DI RIFERIMENTO	RISCHIO FATTIBILITA'
Rilevanti flussi di liquidità	BASSO
Elevato valore dell'immobile	BASSO
Disponibilità di dati sugli immobili	MEDIO ALTO
Appetibilità dei titoli sottostanti;	MEDIO ALTO

3) I tempi e la durata dell'operazione

Un'ultima categoria di variabili che definiscono il rischio delle operazioni qui commentate è rappresentata dai tempi richiesti per rendere attuabile l'iniziativa.

Ciò dipende, in buona sostanza, dalla estensione delle procedure per indire la gara ad evidenza pubblica, predisporre le delibere attuative, attendere la presentazione di eventuali ricorsi ecc..

Altro elemento frenante è rappresentato dalla presenza di vincoli di destinazione sugli immobili che non ne consentono l'immediata fruizione o l'impiego in attività di valorizzazione.

Sul piano esterno, possono incidere negativamente sulla realizzabilità di questi interventi le fluttuazioni dei mercati azionari che rendono sfavorevole l'acquisto di titoli cartolarizzati o quote di fondi, ovvero i tempi necessari per riuscire a smobilizzare il patrimonio dovuti alle operazioni di due diligence fra i vari soggetti coinvolti.

TEMPI E DURATA DELLE OPERAZIONI DI VALORIZZAZIONE TRAMITE CARTOLARIZZAZIONE, APPORTO A FONDI, DISMISSIONE)

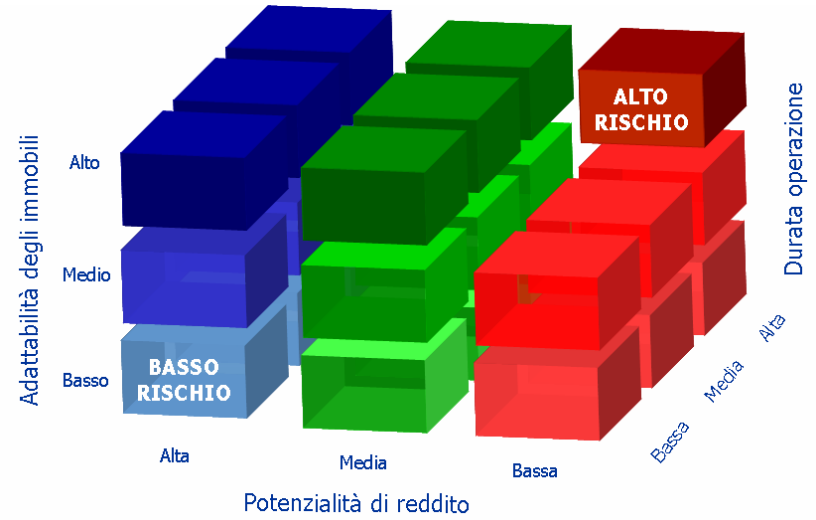
VARIABILE DI RIFERIMENTO	RISCHIO FATTIBILITA'
Vincoli alla dismissione	BASSO
Indizione procedura ad evidenza pubblica	MEDIO BASSO
Andamenti del mercato	MEDIO ALTO
Smobilizzo del patrimonio	ALTO

Il grafico seguente riassume, in una prospettiva tridimensionale, l'interazione delle tre categorie di variabili appena elencate.

Le zone di colore blu rappresentano situazioni nelle quali, a parità di altre condizioni, le operazioni sul patrimonio immobiliare possono risultare adottabili senza grossi rischi.

L'area verde rappresenta soluzioni intermedie che permettono l'attuazione ma che tuttavia rischiano, per varie motivazioni, di non rappresentare situazioni ottimali ed auspicabili.

Infine, all'interno dei quadranti rossi ricadono ipotesi, per il combinarsi delle variabili descritte, sono tutte molto rischiose ed inattuabili ad una prima analisi.



Dimensioni del rischio nelle operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare delle aziende pubbliche locali *
Figura adattata da: *Managing High - Risk Outsourcing*, E. Padovani, D. W. Young, Public Management, Jan/Feb 2006

2.6. *Il trust come strumento di gestione del patrimonio degli enti pubblici*

Negli ordinamenti di "common law", nei quali le leggi non sono codificate ed il ruolo della giurisprudenza diviene fondamentale per stabilire il precedente che uniformerà i comportamenti futuri, il *trust* è uno strumento conosciuto ed ampliamente utilizzato da molte centinaia di anni.

Nell'ordinamento italiano, l'interesse per la figura del trust è riconducibile alla prima metà del secolo scorso allorché, di fronte ad un impiego sempre più diffuso dello strumento nei paesi con ordinamento di common law, la dottrina giuridica italiana ha inteso approfondire la conoscenza sulla materia del trust.[43]

Storicamente, per ragioni che verranno appresso descritte, la figura del trust è stata ritenuta incompatibile con l'ordinamento interno i quanto fonte di uno "sdoppiamento della proprietà" fra l'affidatario (trustee), titolare della proprietà formale dei beni conferiti in trust, ed i soggetti beneficiari del trust, che disponevano

della proprietà sostanziale.

Secondo questa concezione ostile allo strumento del trust, non era possibile separare e sdoppiare il diritto di proprietà in quanto in contrasto con il principio del numero chiuso delle garanzie reali.

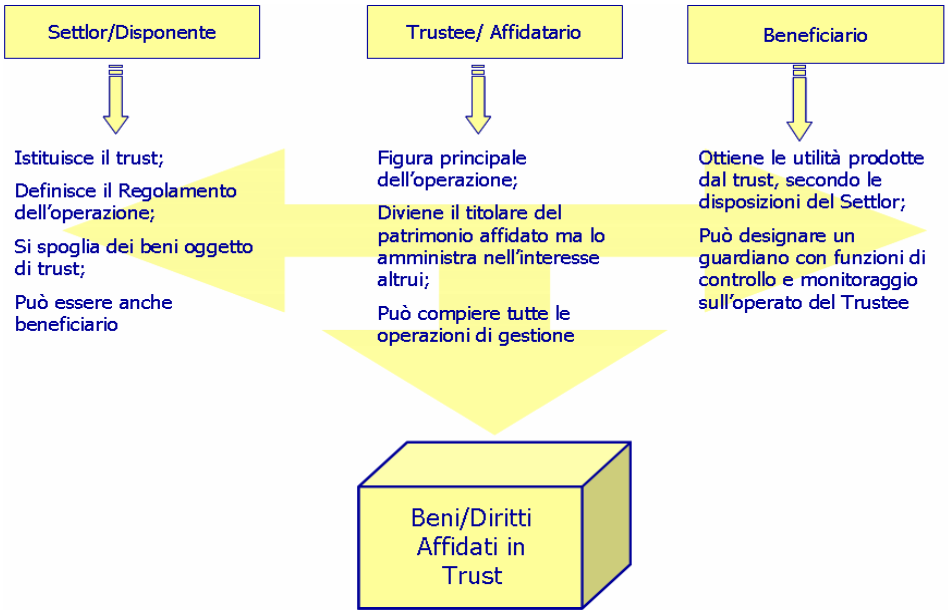
Richiamando i tratti essenziali del trust occorre ricordare come l'elemento di maggior innovatività è rappresentato dalla "segregazione" patrimoniale dei beni conferiti in trust rispetto ai patrimoni dei soggetti che prendono parte all'operazione.

---

[43]Cfr. [R. FRANCESCHELLI 1935]; T. ASCARELLI [1951], [B. LIBONATI 1959].

Tecnicamente, un trust è definibile come un complesso di rapporti giuridici tramite cui un soggetto denominato *settlor/disponente,* trasferisce, per atto tra vivi o *mortis causa,* beni e diritti ad un altro soggetto, denominato *trustee,* il quale ha il compito di gestirli per il raggiungimento di un determinato fine, in favore di un soggetto beneficiario che potrà essere anche lo stesso *disponente*.[44] È possibile prevedere la presenza di un altro soggetto, chiamato *protector/guardiano,* che viene nominato dal *settlor* ed ha il compito di monitorare lo svolgimento del trust e la corretta gestione dei beni da parte del *trustee*.

Al fine di passare in breve rassegna gli impieghi dello strumento nel nostro Paese, occorre riproporre in maniera schematica, la struttura dell'operazione ed i ruoli e le funzioni ricoperte dai vari soggetti coinvolti nel trust.



[44] L'entrata in vigore dei trust in Italia è riconducibile alla emanazione della L. 364/1989 che ha ratificato la Convenzione Internazionale dell'Aja del 1985 in tema di mutuo riconoscimento dei trust interni.

Non è questa la sede per addentrarsi in considerazioni di natura giuridica sulla aderenza o meno della figura del trust all'ordinamento italiano.

Per tali approfondimenti si rimanda in nota alle principali tesi dottrinali sul punto.[45]

Riportando il discorso su un ambito più prettamente economico aziendale, si può assimilare, da un punto di vista oggettivo e degli effetti che l'operazione produce, la figura del trust a quella già nota in dottrina e prevista anche per legge, del "patrimonio destinato ad uno specifico affare"[46].

Premesso che le differenze in termini soggettivi permangono, vista la presenza di più soggetti in seno all'operazione di trust, cosa che invece non riscontriamo nell'ipotesi di patrimonio destinato, vi sono dei punti di contatto che consentono di assimilare le due operazioni effettuando un primo confronto.

In termini generali, il Codice Civile, all'art. 2447 bis attribuisce la facoltà alle società per azioni di "*costituire uno o più patrimoni ciascuno dei quali destinati in via esclusiva ad uno specifico affare.. nonché convenire che al rimborso totale o parziale del finanziamento di uno specifico affare siano destinati i proventi dell'affare stesso o parte di esso*", prevedendo altresì tutta una serie di obblighi e di indicazioni che deve contenere la delibera costitutiva del patrimonio destinato.

---

[45] Cfr. LUPOI [1995]

[46] In tema di patrimoni destinati ad uno specifico affare si veda, A. DELL'ATTI, *I patrimoni destinati ad uno specifico affare,* Cacucci Editore, Bari, 2005.

Pur presentando delle specificità che rendono questa prassi difforme dall'ipotesi del trust, vi sono, come detto, alcuni punti di contatto. E fra questi possiamo ricordare:

- la "segregazione" di una parte di patrimonio, destinata a perseguire determinati obiettivi;
- l'inattaccabilità del patrimonio destinato ad uno specifico affare da parte dei creditori della società che non siano portatori di titoli il cui oggetto è attinente con l'affare in parola;
- il vincolo di destinazione dei proventi del patrimonio destinato ad attività aventi ad oggetto le operazioni riguardanti il patrimonio stesso.

Vi sono, tuttavia, delle differenze sostanziali che non consentono di sovrapporre i due strumenti senza notare delle diversità.

Infatti, mentre per i patrimoni destinati sono previsti alcuni limiti quantitativi all'ammontare di patrimonio (</= 10% del patrimonio netto), oltre a restare in capo alla società originaria la titolarità del patrimonio complessivamente inteso, nel caso dei trust il principale elemento distintivo è rappresentato dalla "dissociazione" di una quota di patrimonio, rappresentata da titoli, immobili o altro, che viene conferita ad un soggetto che ne detiene la piena disponibilità e ne esercita la gestione in favore di una terza parte che può anche non essere lo stesso disponente e proprietario originario dei beni conferiti.

Le analogie, dunque, riguardano soltanto <u>l'aspetto della dissociazione o segregazione del patrimonio, o di una sua parte, in favore di determinati scopi predefiniti e di taluni soggetti precedentemente individuati.</u>

L'applicabilità del trust è quanto mai ampia e diverse sono le entità economiche "conferibili" nel trust che diventano, pertanto, autonome rispetto ai patrimoni del disponente e del trustee. A titolo di esempio, è possibile apportare in un trust:

- Beni mobili;
- Immobili;
- Titoli azionari;
- Conti correnti bancari;
- Masse ereditarie.

Il dibattito è in corso ed è ragionevole pensare che nei prossimi anni vi sarà un significativo incremento nel numero e nella tipologia di operazioni riconducibili alla figura del trust.

In attesa che si consolidino ulteriormente le esperienze in materia e che il Legislatore propenda per una soluzione codificata della figura del trust, è possibile, anche alla luce di alcune embrionali forme di applicazione riguardanti le aziende pubbliche locali, ragionare sulla utilità e sulla adattabilità dello strumento a tali istituti.

Le domande da cui partire sono essenzialmente tre:

1. Che vantaggi potrebbero discendere dalla applicazione del trust nelle aziende pubbliche locali?
2. Per l'espletamento di quali servizi è possibile adottare il trust?
3. Quali sono i limiti alla applicabilità del trust in un'azienda pubblica locale?

Alle domande appena poste si cercherà di rispondere nello stesso ordine in cui sono state presentate.

1. Che vantaggi potrebbero discendere dalla applicazione del trust nelle aziende pubbliche locali?

Sulla base delle caratteristiche che sono state descritte, la figura del trust presenta alcuni punti di forza che sembrano potersi ben adattare nel tessuto degli strumenti contrattuali e gestionali in uso presso gli enti pubblici. Ciò in ragione della sua funzione strumentale al soddisfacimento di determinati scopi, prefissati ed immodificabili e, nondimeno, per i profili di tutela e di garanzia che dalla sua applicazione discendono.

Con la formula del trust, si potrebbe ridurre la complessità della gestione dell'azienda pubblica grazie alla sostanziale esternalizzazione di taluni compiti e funzioni a soggetti qualificati che, in totale autonomia gestionale, dovranno sforzarsi di perseguire e raggiungere gli obiettivi prefissati, nei tempi previsti e secondo gli standard definiti.

Si potrebbe obiettare che un siffatto approccio non produce nulla di nuovo rispetto alle attuali forme di gestione dei servizi di un ente locale per i quali, già da diversi anni, è prevista la possibilità di adottare forme di outsourcing della gestione in favore di soggetti privati anche in quegli ambiti ad alto contenuto imprenditoriale come i servizi pubblici locali, i servizi a rete ecc..

Rispetto all'esistente, a ben vedere, il trust, con il suo schema rigido e fortemente finalizzato al raggiungimento dei soli obiettivi espressamente previsti in sede di costituzione dello stesso, può apparire più efficace; e ciò in quanto:

- non presenta elementi di confusione circa il suo "oggetto sociale", inteso come insieme di obiettivi per i quali esso è stato realizzato.

Al riguardo, uno degli elementi di grande criticità delle attuali forme di gestione dei servizi di un ente pubblico, è determinato dalla ampiezza dell'oggetto sociale di molte società ex municipalizzate cui sono stati prolungati gli affidamenti nel tempo e che non consentono di chiarire all'ente proprietario ed ai cittadini utenti "cosa fanno"e che risultati producono in termini economici e sociali.[47]

Il fatto di non aver voluto addentrarsi appieno nel sentiero delle liberalizzazioni delle public utilities, per ragioni più di natura politica che economica, rappresenta un serio problema per i Comuni che oggi si trovano, in moltissime realtà locali a:

- non poter gestire efficacemente tutti i servizi richiesti dai cittadini;
- offrire prestazioni scadenti sotto il profilo qualitativo e talvolta anche a scapito dell'equilibrio economico complessivo;
- doversi trascinare dietro i famosi "carrozzoni" di società pubbliche che appesantiscono la gestione dell'ente, ne condizionano i risultati oltre a generare aperti contrasti con le normative di settore e le indicazioni comunitarie in materia di affidamenti c.d. " *in house*"[48] inficiando fortemente la trasparenza della gestione.

---

[47] Sono moltissimi gli esempi di società partecipate che hanno dovuto profondamente riformulare i propri statuti per via dell'ampiezza dell'oggetto sociale che consentiva a società che gestivano mense per anziani di svolgere contestualmente il servizio di gestione dei parcheggi pubblici, la manutenzione dei veicoli dell'autoparco comunale, i servizi cimiteriali, il tutto a palese danno della libertà concorrenziale ed in aperto contrasto con le disposizioni della normativa europea in tal senso.

[48] Si fa riferimento, su tutti, alle implicazioni legate all'esercizio del c.d. "controllo analogo" da parte dell'ente locale. Al riguardo il dibattito si è notevolmente intensificato a seguito dell'emanazione da parte della Corte di Giustizia Europea della famosa "Sentenza Teckal" del 18/11/1999. Fra i contributi più interessanti in materia amministrativa sul tema degli "appalti in house" si veda: H. BONURA, *Gli enti locali e le forme di gestione dei servizi pubblici alla luce del nuovo codice degli contratti pubblici*. Roma, Forum PA 2006.

- produce una forte responsabilizzazione sui risultati, in quanto è revocabile per "*mala gestio*" e richiede adeguate competenze tecnico professionali oltre una posizione di assoluta affidabilità e correttezza degli affidatari;
- favorisce la specializzazione "per funzioni", portando all'esterno attività che richiedono maggiori requisiti manageriali, riducendo, per questa via, le aree di complessità e di sovrapposizione interne all'ente locale;
- focalizza l'attenzione del soggetto pubblico sulle attività "*core*" della gestione di un'amministrazione evitando di disperdere energie in ambiti nei quali non possono mantenersi sacche di inefficienze accumulando perdite, ritardi e disservizi.

2. *Per l'espletamento di quali servizi è possibile adottare il trust?*

La maggior parte delle attività di erogazione di pubblici servizi richiede tempi e procedure abbastanza lunghe e complesse.

Ciò vale per le attività di dismissione e valorizzazione degli immobili, per l'erogazione di servizi sociali ed in genere per tutti quelli di pubblica utilità. La forma delle operazioni poste in essere spesso risulta più importante della sostanza. Ciò dipende da approcci di tipo burocratico formali ancora esistenti presso gli enti pubblici che, di fatto, rallentano l'operatività dell'azienda e la sua capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Poter disporre di soluzioni innovative e flessibili rappresenta una grande opportunità per le aziende pubbliche nella prospettiva di poter più efficacemente gestire e governare le proprie attività.

Nello specifico, un Comune, potrebbe ipotizzare l'adozione di un trust per la realizzazione di determinati interventi di riqualificazione di aree degradate, per la creazione di spazi verdi, per la realizzazione di infrastrutture, per tutti o buona parte dei progetti nei quali sono richieste capacità imprenditoriali e manageriali che potrebbero generare in seno all'ente locale situazioni di incapacità e di inefficienza.[49] Non solo, potrebbero attuarsi progetti di natura mutualistica insieme con istituti di credito, fondazioni, in favore di determinate categorie di stakeholder e per la collettività in generale.

Su questo ultima ipotesi, è già stato avviato un progetto di trust in un Comune della Provincia di Trieste, Duino Aurisina, che, insieme alla Fondazione Cassa di Risparmio di Trieste ha disposto un trust per la realizzazione dei lavori di ampliamento di un asilo nido per i bambini del Comune in oggetto.

Tecnicamente, il Comune e la Fondazione hanno rispettivamente conferito nelle mani di un soggetto in qualità di *trustee,* l'immobile su cui effettuare i lavori di ampliamento ed una somma di denaro pari a 300.000 Euro per le compiere tutte le attività necessarie al completamento della struttura. Tale soggetto, potendo beneficiare della più totale autonomia gestionale per portare a termine i lavori finalizzati al raggiungimento degli scopi del trust era altresì affiancato da un "guardiano" che ne monitorava la gestione verificando che tutto si svolgesse secondo le indicazioni dei *settlors*.

Questa soluzione ha consentito:

- di gestire in maniera più diretta una singola iniziativa imprenditoriale;

[49] A. GARLATTI, *Enti locali e società miste,* Etas Libri, 2001.

- di razionalizzare i processi di gestione senza dover sottostare a particolari vincoli burocratici, al netto di quelli previsti per legge;
- di velocizzare i tempi di realizzazione dell'opera;
- di poter valutare, in itinere ed ex post, l'effettiva rispondenza della gestione da parte del *trustee* agli scopi prefissati dai disponenti.
- di disporre di una forma di controllo indipendente da parte del "guardiano", capace di rilevare eventuali disfunzioni, ritardi ed inefficienze.

3. *Quali sono i limiti alla applicabilità del trust in un'azienda pubblica locale?*

Quando si introducono processi, strumenti e modalità operative innovative, vi è sempre, in qualunque realtà sociale ed economica, una fase di adattamento al cambiamento che può essere più o meno lunga secondo la struttura entro cui si verificano tali innovazioni.

Gli enti pubblici sono fra quelle realtà dove è particolarmente complesso abbandonare le procedure operative consolidate per adottarne di nuove. Ciò è ancor più complesso se l'adozione di uno strumento non è supportata da un testo normativo o da un regolamento che ne codifichi ruoli, tempi e possibili impieghi.

Vi è, pertanto, una sorta di iniziale diffidenza verso soluzioni che stravolgono l'esistente e che non trovano dei solidi riscontri in esperienze già consolidatesi altrove.

Alla luce di queste considerazioni, si comprende come vi siano dei limiti alla applicabilità della figura del trust in seno agli enti locali dovuti prevalentemente a:

- la scarsa confidenza con lo strumento;

- la mancata previsione normativa dei criteri con cui sfruttarne le potenzialità;
- l'impossibilità di conferire indistintamente le diverse componenti patrimoniali;
- la difficoltà nell'individuare criteri omogenei di selezioni dei *trustee,* in assenza di apposito "albo" o di convergenza degli organi di *governance* su di una figura "al di sopra delle parti".

Pur riconoscendo i limiti appena esposti, non si può non considerare come, rispetto alle soluzioni sin qui prospettate ed alla luce dei risultati che molte delle forme gestionali hanno ad oggi prodotto, sarebbe auspicabile un passaggio a delle forme innovative di gestione di quelle aree di attività delle aziende pubbliche locali a più alto contenuto manageriale quali ad esempio: il patrimonio immobiliare, le infrastrutture, i servizi a rilevanza economica, la gestione del portafoglio crediti, le manutenzioni ecc...

Un approccio innovativo che tenga in considerazione l'impiego di strumenti quale il trust, avrebbe senza dubbio il merito di favorire quel cambiamento culturale nella gestione dei servizi pubblici, atteso ormai da troppo tempo, sollecitato dalla più autorevole dottrina[50] e, negli ultimi tempi richiesto a gran voce anche dai cittadini utenti.

---

[50] Sul punto osserva Anselmi:" è indispensabile iniziare dallo stato dei servizi pubblici, poiché ormai sembra essersi compreso appieno come una delle cause principali del ritardo nello sviluppo economico e sociale del nostro paese è la trascuratezza "culturale", prima che economica e finanziaria, in cui sono stati relegati i servizi pubblici. L. ANSELMI, *L'azienda Comune,* a cura di, Collana Svimap, Maggioli Editore,1995.

Capitolo III

Le variabili strategiche nelle scelte di gestione per la valorizzazione del patrimonio immobiliare

1. *Le informazioni: dimensioni, limiti e prospettive*

Ai fini di una efficace valorizzazione del patrimonio immobiliare delle aziende pubbliche locali, presupposto essenziale è la disponibilità di un adeguato sistema informativo a supporto delle scelte da intraprendere.

Non pare questa la sede per soffermarsi sull'importanza e sul ruolo delle informazioni a supporto delle decisioni. La dottrina ha esaminato a fondo tale argomento ed esiste sul tema abbondante letteratura[51]. Appare utile precisare comunque che quanto più ampia e variegata è la gamma delle scelte che il management può assumere, tanto più il sistema informativo aziendale deve fornire con tempestività le informazioni utili al management.

Ora, non è un mistero che sotto questo profilo le aziende pubbliche locali sono carenti, anche se non mancano casi in cui c'è stato un rapido recupero, favorito anche dall'innovazione tecnologica, che ha consentito di raggiungere livelli di efficienza apprezzabili. In generale, però, le condizioni sono di arretratezza.

Il Testo unico degli enti locali prevede l'uso di appositi strumenti informativo contabili, per certi versi innovativi rispetto alla tradizione delle aziende pubbliche, ma non tutte le aziende si sono adeguate, né si può dire

---

[51] Cfr. ANTHONY[1969]; ANTHONY-YOUNG[1992]; BRUSA[1995]; FERRERO, DEZZANI,[1989]; FARNETI [2002]; ANSELMI[1997]; D'ALESSIO [1997] BUCCELLATO [1992].

che quelle che si sono adeguate utilizzino efficacemente gli strumenti a supporto delle scelte di gestione.

Spesso, non solo nel campo delle aziende pubbliche locali, ma anche in quello delle imprese, la contabilità e il bilancio sono concepiti come adempimenti amministrativi previsti dalla legge e non come mezzo da impiegare nelle valutazioni e nelle scelte strategiche e correnti di gestinoe. A ciò si aggiunga che nella prospettiva delle operazioni fin qui considerate gli stessi strumenti previsti dal TUEL appaiono non sempre adeguati.

In altre parole si vuol dire che non sono in grado di generare tutte le informazioni necessarie per assumere le decisioni connesse alle operazioni qui in oggetto.

Invero, altre informazioni appaiono necessarie sia per decidere sia per rendere conto ai terzi del proprio operato.

Sul punto la dottrina ha messo bene in evidenza che le peculiarità delle aziende pubbliche locali[52] non consentono un acritico trasferimento di strumenti e di professionalità sperimentati positivamente in altri tipi di azienda, e in particolare nell'impresa. L'azienda pubblica locale si caratterizza, oltre che per la sua natura giuridica, per la vasta gamma di servizi che è chiamata a fornire, per la varietà degli interessi che in essa confluiscono e per l'ampiezza e la complessità delle relazioni che instaura con un vasto pubblico di interlocutori.

Gli obiettivi dell'azienda pubblica locale sono complessi e vanno al di là del raggiungimento del risultato economico-finanziario, misurabile in termini quantitativo monetari. Sono obiettivi economici e sociali insieme e di

---

[52] Si vedono sul punto i contributi di L. ANSELMI, *L'azienda Comune*; R. MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche*, CEDAM, 1994.; P. RICCI, *Principi contabili per gli enti locali e Principi Ipsas: Un confronto impossibile*. Finanza Locale, Maggioli Editore, n. 9, 2005.

norma il profilo sociale prevale su quello economico facendo divenire quest'ultimo un vincolo, un modo di operare, una ricerca di razionalità economica nell'uso delle risorse. Ne consegue che molte decisioni non possono essere assunte solo sulla base di informazioni di natura finanziaria ed economica fornite dai dati contabili a disposizione dell'azienda. I dati e le notizie generati dalla contabilità finanziaria e da quella generale, laddove esistano e siano disponibili, si rivelano spesso insufficienti per le valutazioni da compiere e per la conseguente rendicontazione.

Quest'ultima, in particolare, è stata da tempo assorbita dalla logica dell'*accountability* ed ha assunto nuovi contenuti e nuove prospettive.[53]

Si avverte quindi l'esigenza non solo di attivare l'uso degli strumenti contabili previsti dal Tuel e di utilizzarli efficacemente con l'integrazione di princìpi e tecniche adatti allo scopo[54], ma soprattutto di legare i dati economico finanziari forniti dagli strumenti contabili ad altri dati e informazioni riguardanti le aspettative e le attese di tutti i soggetti con i quali l'azienda interagisce, primi fra tutti gli utenti, l'ambiente e lo scenario di riferimento. Si tratta di valutare quali sono gli effetti connessi ai risultati che l'azienda realizza e quale è la percezione che ne hanno i soggetti interessati. Vale a dire che bisogna tenere conto di quali sono gli interessi realmente coinvolti nelle varie iniziative nelle quali si articola l'attività aziendale e del modo in cui i risultati raggiunti riescono a soddisfare tali interessi.

Appare evidente che si realizza un sensibile allargamento dell'angolo di osservazione dell'attività, cui consegue l'ampliamento e l'arricchimento

---

[53] Cfr: VERMIGLIO [1984], FARNETI[2005], SIBONI[2005], RICCI [2006]

[54] Si allude ai princìpi contabili nazionali e internazionali che consentono una corretta applicazione tecnica delle disposizioni vigenti e all'uso delle tecniche di analisi del conto del patrimonio e del conto economico ed al connesso calcolo di margini e di indici.

del sistema informativo aziendale. Ai dati contabili vanno associati altri dati che consentano di effettuare valutazioni più ampie. Si tratta allora di prevedere quali dati e informazioni raccogliere, come elaborarli e come farli circolare all'interno e all'esterno. C'è innanzitutto da definire a quali dati e a quali informazioni fare riferimento, cioè stabilire quale è la dimensione delle informazioni. A questo proposito sia la dottrina sia l'esperienza operativa hanno proposto soluzioni che offrono spunti di riflessione interessanti. A tali soluzioni è opportuno accennare anche per mettere in evidenza quali sono i limiti che presentano e per individuare quali sono le prospettive che si delineano.

Poiché attengono al profilo della rendicontazione verso l'esterno, le soluzioni alle quali ci si riferisce presuppongono comunque il coinvolgimento della struttura aziendale e degli stakeholder esterni anche sul piano della gestione. La rendicontazione si riferisce al comportamento, non avrebbe senso rendere conto degli effetti sociali del proprio operato se di questi effetti non si è tenuto conto nello svolgimento dell'attività aziendale. È il principio dell'*accountability* che apre nuove prospettive al modo di rendere conto e al modo di operare in azienda.

D'altra parte, proprio sul piano della rendicontazione, è sensibilmente cresciuto il numero dei soggetti che hanno interessi ad essere informati sul modo di operare dell'azienda pubblica locale. La rendicontazione va fatta non solo a coloro che sono chiamati a controllare e ad approvare l'operato dell'azienda, ma a tutti coloro che sono comunque interessati alla sua attività, anche per via dei condizionamenti che possono riceverne.

I lavoratori, dunque, gli utenti, i fornitori, i finanziatori, la comunità amministrata, vale a dire tutti i cittadini e le organizzazioni che fanno parte

della comunità, compresi i sindacati, i partiti politici, la stampa, i *mass media*. Con il particolare, che uno stesso soggetto può rivestire, in concreto, più qualifiche, appartenere cioè a più categorie ed esprimere dunque più interessi. Il cittadino, che non abbia altri legami con l'azienda, che non sia cioè lavoratore dipendente, che non abbia interessi nelle imprese che riforniscono l'azienda pubblica locale, è certamente utente di più servizi, alcuni dei quali utilizza personalmente mentre di altri si avvale in quanto fa parte di altri istituti. Qual è dunque il suo interesse prevalente? In che misura la soddisfazione di un interesse si riflette sugli altri?

Questo insieme di intrecci richiama quanto si diceva a proposito della varietà degli obiettivi e della complessità delle relazioni dell'azienda pubblica locale; e mette in evidenza la necessità di valutare sotto diversi profili e nelle varie implicazioni esistenti le scelte da adottare.

Sul piano della rendicontazione sociale sono stati proposti modelli e standard che, com'è noto, non sono soltanto strumenti di comunicazione ma anche di programmazione e controllo della strategia sociale.

L'associazione nazionale per la ricerca scientifica sul bilancio sociale, nota come GBS, ha proposto uno standard nei primi mesi del 2005; a distanza di poco tempo anche il Dipartimento della Funzione pubblica ha emanato delle Linee Guida[55].

Tra i due documenti non ci sono sostanziali differenze: anzi sono parecchi i punti comuni, anche se ciascuno di essi sottolinea aspetti che in qualche modo gli conferiscono caratteristiche proprie. Ma non è del

[55] Dipartimento della Funzione Pubblica, Direttiva del Ministro in tema di rendicontazione sociale, Febbraio 2006.

contenuto di tali documenti che si vuole parlare, quanto dei limiti che presentano e delle prospettive che aprono.

In primo luogo va tenuto presente che sono documenti volontari, che contengono dati e informazioni raccolti con procedimenti non codificati, non sottoposti a verifica. Per quanto si faccia riferimento a standard largamente condivisi, e si suggerisca di sottoporre a verifica esterna ed indipendente il documento, la revisione non può investire tutti i dati e le informazioni.

Secondariamente, si deve osservare che si tratta di documenti integrativi, la cui utilità si coglie solo se collegati alle altre informazioni che il sistema informativo è in grado di generare. Isolatamente considerati non riescono a fornire un quadro completo, mentre contribuiscono a farlo, quando sono collegati ad altri.

In ogni caso rappresentano un aspetto che non può essere ignorato né sottovalutato, e ciò in qualunque tipo e classe di azienda, ma soprattutto in quella pubblica locale. Perché, come si diceva, non sono soltanto strumenti di rendicontazione, ma anche mezzi di programmazione e di controllo della strategia sociale dell'azienda. E non pare il caso che proprio nell'azienda pubblica locale non vengano adeguatamente considerati e redatti nella prospettiva di accrescere il livello e la qualità delle informazioni fornite agli stakeholder.

2. *Variabili e dimensioni rilevanti nelle scelte di valorizzazione*

Le tendenze in atto nel panorama delle amministrazioni pubbliche dimostrano con sempre maggior evidenza la necessità di voltare pagina rispetto ai vecchi paradigmi di gestione, per approdare ad una logica di

"governo di sistema pubblico" fondata, tra l'altro, sull'interazione pubblico-privato nella prospettiva di creare valore in termini economici e sociali.

Il passaggio a questo nuovo modello non è ancora interamente avvenuto, stante le molteplici situazioni di inefficienza e di difficoltà in cui versa un gran numero di aziende pubbliche locali.

Non sembra, al riguardo, essersi ancora completata nemmeno l'introduzione di logiche di programmazione razionale in luogo di quelle incrementali, e ciò a scapito della funzionalità generale dell'ente locale.

La realtà appena tratteggiata denota alcuni aspetti che meritano un approfondimento più puntuale al fine di identificare le ragioni che hanno determinato questo stato dell'arte.

Traendo spunto da detti approfondimenti, si cercherà di proporre uno schema teorico teso a descrivere:

- la complessità del contesto sociale, economico e finanziario entro cui vanno assunte decisioni strategiche da parte degli organi di governance delle aziende pubbliche;
- le variabili e le dimensioni economico aziendali che influenzano il processo decisorio del management delle aziende pubbliche;
- le metodologie con cui è possibile rendicontare ai vari stakeholder gli effetti delle azioni intraprese ed il contributo offerto al miglioramento delle performance aziendali ed alla creazione di valore economico e sociale sul piano generale e con esplicito riferimento al tema della gestione del patrimonio immobiliare.

2.1. La complessità del contesto di riferimento: attori, forze, comportamenti.

Gli operatori economici, nazionali ed internazionali, stanno sperimentando soluzioni gestionali flessibili ed efficaci al fine di adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto sociale di riferimento. Contesto che, tra l'altro, è andato sempre più estendendosi grazie alla eliminazione delle barriere politiche fra i mercati ed all'impatto della tecnologia. Il mercato, com'è noto, è ormai divenuto "globale" con tutte le implicazioni che ne discendono in termini di competizione, strategie, assetti organizzativi.

Gli enti locali, pur essendo fuori da questo meccanismo competitivo, almeno per ciò che riguarda gli aspetti istituzionali legati a criteri di rango costituzionale difficilmente modificabili, sono comunque chiamati in causa rispetto a questo scenario appena delineato in quanto rappresentano una parte importante dell'economia di un Paese e sono garanti di una serie di condizioni, diritti, prestazioni, che influenzano il livello qualitativo della vita dei cittadini intesi come singoli e come collettività nelle sue varie manifestazioni.

Vanno modificandosi con estrema dinamicità gli elementi che compongono l'ambiente economico e sociale. E fra questi:

- gli attori del mercato;
- le logiche ed i comportamenti;
- i prodotti/ servizi offerti;
- le preferenze e le aspettative dei clienti/utenti;
- le forze sociali che influenzano i comportamenti e le scelte.

Le aziende devono trovare soluzioni più efficaci per governare questi cambiamenti, modulando le proprie formule imprenditoriali[56] sulla base delle tendenze in atto e della capacità di prevedere gli andamenti futuri.[57]

Rispetto a questi fenomeni, un'azienda pubblica locale non può risultare estranea, per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo perché ai sensi dell'art. 4 comma 2 del TUEL, l'ente locale *" rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo"*.

Pertanto deve essere in grado di rispondere alle istanze dei vari interlocutori sociali, cittadini, imprese, associazioni di categoria, ecc..

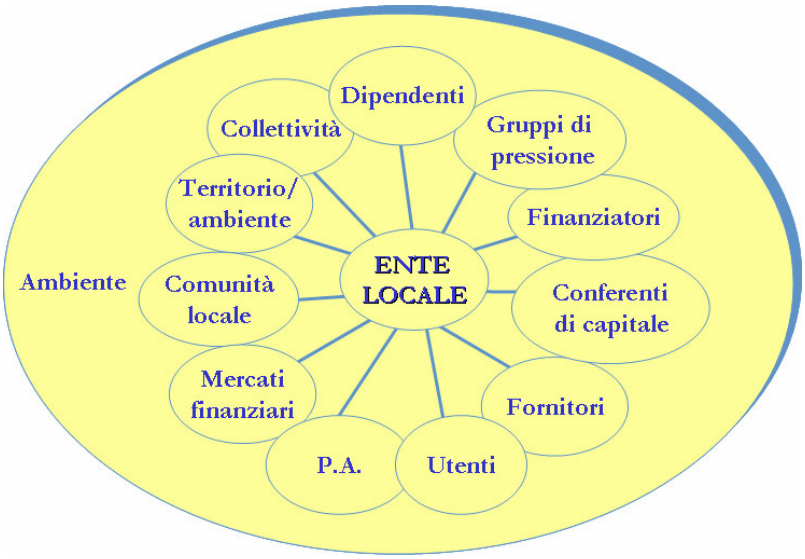
Rispetto a questi soggetti, l'ente pubblico assolve l'arduo compito di bilanciare le istanze e le richieste di ciascuno, cercando di adottare scelte e comportamenti coerenti rispetto all'obiettivo di soddisfare bisogni pubblici e di perseguire l'efficienza e l'economicità aziendale.

I principali soggetti che animano l'ambiente di riferimento di una Apl sono elencati nel grafico che segue:

---

[56] Cfr. V. CODA, *L'orientamento strategico dell'impresa,* UTET, Torino, 1995

[57] Cfr. E. VALDANI, *L'impresa pro-attiva. Co-evolvere e competere nell'era dell'immaginazione,* McGraw-Hill Companies, 2000.



La concezione di azienda intesa come "ordine economico di istituto" nel quale convergono interessi che trovano un'armonica e spontanea composizione nel perseguimento del bene comune[58], pur costituendo una visione ideale verso la quale sarebbe opportuno tendere, non riflette purtroppo il reale andamento delle relazioni che si instaurano tra le differenti classi di stakeholder di un'Apl.

I collegamenti che si instaurano fra Apl ed ambiente si fondano su interessi ed istanze che devono essere negoziate e ponderate rispetto ad altre e che non sempre si armonizzano reciprocamente[59] generando così subottimizzazioni, tensioni e conflitti[60].

---

[58] C. MASINI, *Lavoro e risparmio*, UTET, II rist., 1988, pag. 44 e segg.

[59] "…il soggetto economico, comunque configurato come poliedrico soggetto deliberante, non potrà mai concretamente operare quale espressione di una costante convergenza di interessi G. FERRERO, *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968, pag. 61.

[60] Ci si riferisce a quelle tensioni che March e Simon inquadrano nelle categorie concettuali del "conflitto organizzativo, cioè del conflitto individuale o di gruppo nell'ambito dell'organizzazione", e del "conflitto interorganizzativo", che si realizza tra organizzazioni e gruppi. J. G. MARCH – H. A. SIMON, *Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1958 (trad. it.) *Teoria dell'organizzazione*, Edizioni Comunità, Milano, 1971, pag. 142.

Le relazioni tra il management e gli stakeholder, quindi, generano implicazioni anche sotto il profilo economico poiché determinano costi di coordinamento e di armonizzazione, riducendo il valore che l'azienda è in grado di creare e distribuire.

Secondo il soggetto considerato e gli interessi chiamati in causa, potranno distinguersi relazioni:[61]

- istituzionali;
- finanziarie;
- di scambio;
- di collaborazione;
- informali.

Nell'interazione fra ente ed ambiente, infatti, ogni soggetto "*…interviene con una specifica funzione di utilità la cui influenza sullo svolgimento e sulla soluzione del gioco dipende dal peso o forza contrattuale del gruppo cui si riferisce*".[62]

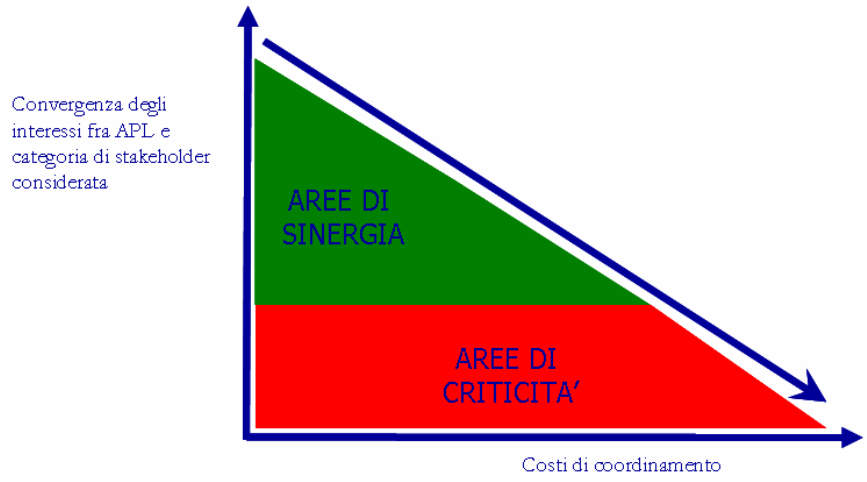
In generale, è possibile affermare che in ogni sistema in cui operano aziende pubbliche e private, fra cui si instaurano relazioni che reciprocamente ne influenzano i comportamenti e l'efficacia, vi saranno costi più o meno elevati connessi al livello di informazioni e di conoscenze che ogni entità dispone sull'altra e sull'ambiente che le circonda.[63]

---

[61] La classificazione riprende lo schema di P. RONDO BROVETTO, *Le relazioni tra imprese e Amministrazioni Pubbliche. Un modello di analisi.* EGEA, MILANO, 1996.

[62] G. CECCANTI, *Il gioco negoziale interno all'impresa,* in "Note Economiche", N. 3, 1987, pag. 7.

[63] E. BORGONOVI, *Pubblico e privato: un problema di integrazione,* in, Economia & Management, n. 1/1991



Tanto più limitata è la conoscenza del soggetto con cui si interagisce e degli interessi di cui è portatore, tanto maggiore sarà il costo di coordinamento e di negoziazione fra le parti; costo che, in linea teorica, è trasferito sui destinatari finali dell'azione di un'Apl che sono comunque i cittadini, *uti singuli*, o nelle varie forme associative in cui si organizzano.

La capacità di un'Apl di gestire la complessità dell'ambiente che la circonda e di assumere le decisioni che permettano di raggiungere gli obiettivi che si prefigge, è funzione del modello di *governance* adottato.

Borgonovi al riguardo osserva come nel definire la *governance* si deve distinguere fra due modelli concettuali differenti: *government* e *governance*.[64] Il primo modello, di natura puramente esecutiva, secondo cui l'autorità decisionale è una conseguenza del sistema istituzionale, porta a decisioni, di fatto, obbligatorie; il secondo, invece, si basa sull'obiettivo di "creare consenso" attorno a determinate scelte, così che gli obblighi lascino il posto

[64] E. BORGONOVI, *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche,* Milano, Egea 2002.

alla libertà di poter orientare, modificando i sistemi di incentivi, le scelte degli attori coinvolti. Ciò non si riduce nell'affermazione che la governance è la capacità di "decidere sui problemi autonomamente, dopo aver consultato altri soggetti", quanto, invece, la capacità di individuare i criteri, gli strumenti e i processi per poter decidere su problematiche di pubblico interesse.

Ancora l'Autore sul punto sostiene che questa logica, in realtà, è applicabile non solo alle singole amministrazioni (modello organizzativo di tipo partecipativo), ma anche a un concetto più ampio di relazioni tra le aziende pubbliche (sistema di governance globale tramite programmazione concertata e/o negoziata).

Altri autorevoli studiosi, [65] nel definire la *governance* come il complesso di consolidate regole formali e comportamentali che influenzano i processi decisionali, ne propongono una interpretazione che supera i confini della singola amministrazione pubblica e guarda anche ai rapporti che la legano ai suoi stakeholder istituzionali e sociali.

Questo approccio di governo e di gestione delle relazioni fra i vari attori che animano l'ambiente socio economico in cui opera un'azienda pubblica locale, richiama i caratteri della teoria della *Public Governance* [66], i cui elementi essenziali sono così sintetizzabili:

- focus sulle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale;

---

[65] G. REBORA, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999).* Milano, Guerini e Associati, 1999.

[66] Sul tema del passaggio dal NPM alla *Public Governance* i contributi più significativi si riscontrano in: [HOOD (1991); OSBORNE & GABLER (1992); JONES & THOMPSON (1997); DUNLEAVY & MARGETTS (2000) POLLIT & BOUCKAERT (2000); MENEGUZZO (1997).
Una interessante rassegna delle principali posizioni dottrinali su tale argomento è sviluppata in, E. PADOVANI, *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia.* Franco Angeli 2004.

- governare e coordinare, nell'ambito di un sistema "a rete";
- orientamento all'esterno con particolare attenzione all'ambiente economico e sociale.

Da un orientamento centrato sull'ente locale, inteso come singolo ed autonomo centro di potere e di autonomia, si passa ad una logica di sistema pubblico locale del quale l'Apl è responsabile della corretta definizione delle strategie, dello svolgimento dell'azione amministrativa e del raggiungimento delle performance aziendali.

In questo senso, una buona capacità di *governance*, finalizzata a gestire relazioni, problemi ed interessi diversi e complessi, può contribuire al miglioramento del processo decisionale di un'azienda pubblica locale.

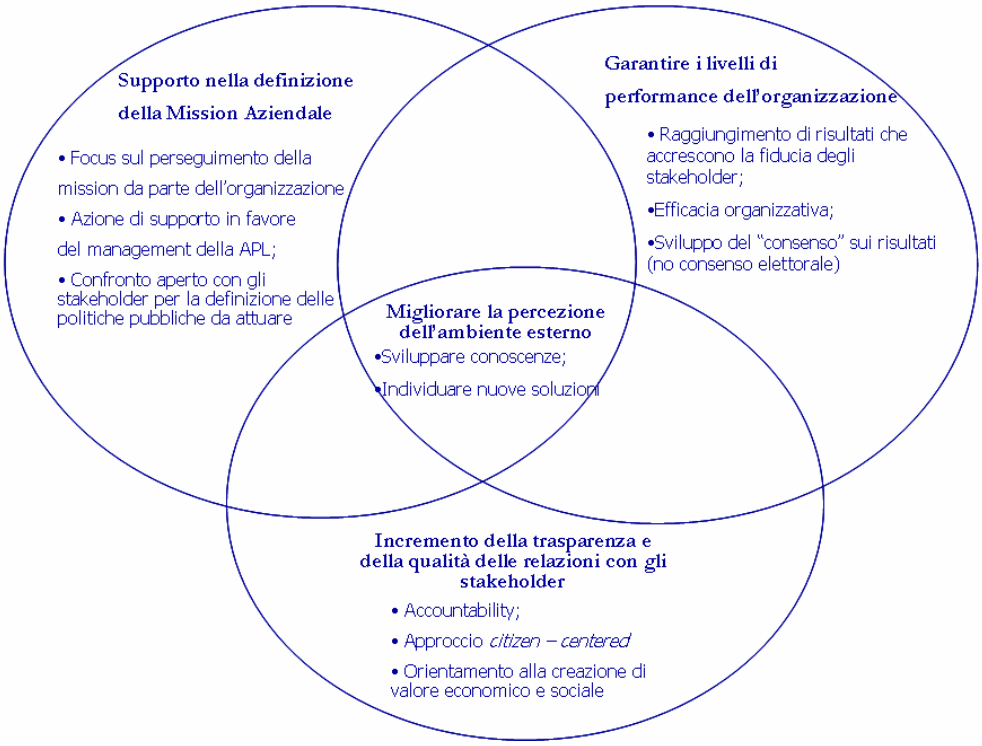
Il contributo che deriva da un efficace sistema di *governance*, è declinabile sotto quattro prospettive che descrivono la capacità del modello di:

1. supportare il management pubblico nella definizione della propria *mission* aziendale;
2. garantire il livello di performance dell'organizzazione, creando un clima aziendale sereno e responsabilizzando gli organi tecnici sul raggiungimento dei risultati[67];
3. migliorare la percezione dei fenomeni che avvengono nell'ambiente socio economico di riferimento e la rapidità di adattarsi al cambiamento;
4. incrementare la trasparenza e la qualità delle relazioni con gli stakeholder.

---

[67] Cfr L. D'ALESSIO, *Le aziende pubbliche. Management Programmazione e Controllo.* Liguori Editore, 2008.

I fattori chiave del modello di Public Governance



Il modello di governance appena proposto rappresenta di certo un "modello a tendere", una *best practice* a cui ispirarsi per poter governare efficacemente una azienda pubblica.

La realtà attuale sembra presentare delle situazioni intermedie fra il modello "burocratico" e quello della Public Governance.

È evidente che non si possa fare riferimento ad uno schema concettuale univoco poiché bisognerà tenere conto delle specificità di ogni singola amministrazione locale, dell'ambiente economico e sociale entro cui opera, della cultura organizzativa[68]radicata all'interno dell'ente, dei valori e delle capacità manageriali di cui sono portatori gli organi di governo delle Apl.

[68] E. G. FLAMHOLTZ, *Il sistema di controllo come strumento di direzione*, Organizational Control System as a Managerial Tool, in California Management Review, Winter, 1979.

3. *Il trattamento contabile del patrimonio immobiliare nella prospettiva nazionale ed internazionale*

Ogni iniziativa volta a classificare, rilevare ed iscrivere i beni facenti parte del patrimonio di un ente pubblico trae origine, specie con riferimento al patrimonio immobiliare, da un'attività di ricognizione e di inventariazione analitica delle sue differenti componenti. Con riferimento ai beni immobili, si è soliti utilizzare un criterio di classificazione che tenga conto dei diversi possibili impieghi:

a) ad usi istituzionali;

b) ad usi non istituzionali;

c) ad uso abitativo, distinguibili a loro volta con riferimento a destinazioni di uso comune o di edilizia residenziale pubblica;

d) ad uso commerciale;

e) per particolari usi (impianti sportivi, asili nido, centri di accoglienza).

Da detta attività di ricognizione, si ottiene una prima suddivisione del patrimonio immobiliare secondo un principio che pone in rilievo la destinazione d'uso dei beni rientranti in questa categoria.

Oltre al riconosciuto carattere ricognitivo, l'importanza del procedimento di inventariazione assume rilievo sotto vari profili; in particolare:

- per determinare la "pertinenza" all'ente di un complesso di beni e diritti;
- per verificare la destinazione dei beni alle finalità assegnate dalla legge e/o dagli organi deliberativi;
- per verificare la responsabilità dei pubblici operatori in ordine all'adempimento dei doveri connessi alla gestione patrimoniale.

Il procedimento di inventariazione è così sintetizzabile:

1. Ricerca o ricognizione

La prima operazione, la ricerca o ricognizione, è destinata non solo al materiale reperimento degli elementi patrimoniali di pertinenza dell'ente ma anche alla ricerca documentale che la giustifica con la determinazione del titolo giuridico che legittima il diritto dell'ente stesso.

2. Classificazione

Con la classificazione si procede ad ordinare i beni mediante il raggruppamento in classi, categorie e sottocategorie. Le classi si riferiscono alla tipologia del bene (ad es. edifici automezzi,arredi, ecc.).

La categoria, invece, consente di attribuire il bene a tipologie già normativamente individuate. Negli enti pubblici tale operazione può essere costituita dalla distinzione giuridica dei beni in: beni del demanio necessario, accidentale, specifico, beni del patrimonio indisponibile e disponibile. La sottocategoria, infine, dà la possibilità di fornire ulteriori dettagli delle categorie di beni individuate.

3. Descrizione

La descrizione si sostanzia nella esposizione di tutti gli elementi che caratterizzano ogni singolo bene, oggetto ed elemento patrimoniale, mediante indicazione di dati quantitativi, qualitativi e qualificativi. E' questa la fase in cui avviene la compilazione vera e propria dei documenti inventariali. Tale operazione può essere notevolmente semplificata e guidata grazie alla predisposizione di schede-tipo, secondo sistemi di rilevazione e aggiornamento preventivamente studiati.

Gli elementi importanti e indispensabili che dovrebbero risultare dalla fase della descrizione sono i seguenti:

- codice d'inventario, di natura complessa in quanto destinato a raccogliere tutte le informazioni relative, ad esempio, alla classe, alla tipologia, al centro di costo di collegamento, ecc.;

- titolo di acquisizione;

- descrizione fisica del bene;

- caratteristiche tecniche e dimensionali;

- collocazione/ubicazione;

- consegnatario;

- stato di conservazione;

- centro di costo;

- centro di responsabilità;

- valutazione.

4. Valutazione

Le operazioni di inventariazione si concludono con la valutazione dei beni. Questa fase è risultata agevolata grazie al D. Lgs. N. 77/1995, che per la prima volta ha statuito principi di valutazione omogenei per tutti gli enti, prevedendo anche la valutazione dei beni appartenenti al regime del demanio, per i quali, anteriormente a detta normativa, si procedeva alla sola descrizione. L'art. 230 del TUEL ha recepito gli stessi criteri di valutazione del precedente ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Detti criteri verranno presentati più avanti.

Le informazioni acquisite dovranno essere quanto più possibile dettagliate e puntuali e dovranno consentire di superare gli attuali limiti degli inventari comunali.

Da tali prospetti, com'è noto, si ricava un contenuto informativo estremamente ridotto che non soddisfa le esigenze conoscitive e, cosa ancor più rilevante ai fini di ciò di cui qui si discute, non permette di definire una strategia puntuale di gestione degli asset immobiliari.

Al riguardo, il principale limite conoscitivo, è già insito nelle stesse disposizioni normative nelle quali si rimanda al valore inventariale per effettuare la ricognizione del patrimonio disponibile.

Sono già state presentate le critiche a siffatta impostazione (si veda nota 22).

La ricognizione e l'inventariazione, effettuate secondo criteri razionali ed efficaci,[69] costituiscono la base per il riconoscimento degli assetti strutturali e per la definizione del valore del patrimonio immobiliare dell'azienda pubblica locale.

Effettuata la ricognizione, andranno stabiliti i criteri in base ai quali "valutare" i singoli beni.

L'argomento è molto delicato e presenta delle specificità che meritano un approfondimento.

Per procedere occorre preliminarmente chiarire quale criterio di valutazione si intende adottare e quali finalità assolve la valutazione.

Tuttavia, con particolare riferimento ai beni immobiliari, è stato osservato come gli inventari non consentano di pervenire ad un giudizio attendibile sul "valore" dei beni in parola.

Si ripete che sul piano della rappresentazione quantitativo-monetaria il patrimonio non appare come un concetto unitario, ma assume più significati non coincidenti né in termini di contenuto, né in termini di valore.

---

[69] Cfr. M. ELEFANTI, *Patrimonio e inventari degli enti locali,* Maggioli, Rimini, 1992.

Indicazioni in merito ai criteri di valutazione da adottare ai fini della rappresentazione in bilancio di detti beni, vengono fornite dal Testo Unico degli Enti locali, dai Principi Contabili nazionali e da quelli internazionali.

In particolare, il Tuel all'art. 230 comma 4, indica i seguenti criteri di valutazione per i beni facenti parte del demanio e del patrimonio:

a) i beni demaniali già acquisiti dall'ente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, sono valutati in misura pari all'ammontare del residuo debito dei mutui ancora in estinzione per lo stesso titolo; i beni demaniali acquisiti dall'ente successivamente sono valutati al costo;

b) i terreni già acquisiti dall'ente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, sono valutati al valore catastale, rivalutato secondo le norme fiscali; per i terreni già acquisiti all'ente ai quali non è possibile attribuire la rendita catastale la valutazione si effettua con le modalità dei beni demaniali già acquisiti dall'ente; i terreni acquisiti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, sono valutati al costo;

c) i fabbricati già acquisiti dall'ente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, sono valutati al valore catastale, rivalutato secondo le norme fiscali; i fabbricati acquisiti successivamente sono valutati al costo;

d) i mobili sono valutati al costo;

e) i crediti sono valutati al valore nominale;

I principi contabili nazionali, redatti dall'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli Enti Locali, dedicano alcuni commi del principio n. 3 sul

Rendiconto degli enti locali, alla definizione dei cespiti facenti parte del patrimonio e dei criteri con cui effettuare su di essi le valutazioni.

In nota si richiamano le principali disposizioni al riguardo.[70]

Una trattazione più approfondita merita l'approccio seguito dai Principi Contabili Internazionali per il settore pubblico – IPSAS – nei quali la logica di fondo, che ripercorre il modello IAS per le imprese, assume caratteri profondamente diversi da quelli del Tuel e dei principi nazionali.

Occorre premettere come la filosofia ispiratrice degli IPSAS risulti profondamente diversa da quelle dei principi nazionali e le implicazioni che possono discendere dall'applicazione degli standard internazionali sono molteplici ed attengono ad un diverso modo di concepire l'intero sistema di rilevazione e dei bilanci.[71]

Gli IPSAS effettuano una netta distinzione fra la categoria delle immobilizzazioni materiali, che comprende gli immobili, gli impianti ed i macchinari destinati ad un uso durevole capaci di generare benefici economici futuri, e quella degli investimenti immobiliari. Questa seconda categoria annovera al suo interno beni, (terreni, edifici, fabbricati, altro...) che sono posseduti dall'azienda al solo fine di percepirne utilità e benefici economici "indipendenti dalle altre attività possedute"

Si avrà, secondo questa impostazione, che gli edifici, i terreni e gli immobili per i quali è previsto un impiego immediato, tramite locazione,

---

70 Secondo i principi contabili nazionali, fanno parte del patrimonio l'insieme di quei beni tangibili che sono destinati a permanere nell'ente locale per più esercizi. Per detti beni, il criterio di valutazione adottabile è quello del costo storico comprensivo degli oneri accessori di diretta imputazione. Tale costo, ai fini di determinare il contributo ceduto alla produzione nei singoli esercizi, è soggetto ad un processo di ammortamento periodico secondo aliquote predefinite.

71 Un interessante approfondimento in dottrina sul punto si trova in .P. RICCI, *Principi contabili per gli enti locali e Principi IPSAS: un confronto impossibile.* Finanza Locale n. 9 Anno 2005

vendita o altra forma di utilizzo, andranno a confluire fra le immobilizzazioni finanziarie, e non tra quelle materiali come avviene, invece, secondo i principi dell'Osservatorio.

I criteri di valutazione che gli IPSAS individuano a tal fine sono: il costo di acquisto, in caso di valutazione originaria; il costo al netto degli ammortamenti e delle eventuali perdite durevoli ovvero il metodo del *fair value,* in caso di valutazione successiva.[72]

È evidente che l'adozione dell'uno o dell'altro criterio determinerà risultati difformi che potranno condurre a giudizi differenti sugli oggetti di valutazione.

Adottato il criterio di valutazione secondo le indicazioni delle norme e dei principi, è auspicabile che l'attività di valutazione consenta alla Apl di pervenire ad una conoscenza oggettiva del valore dei propri beni e che questo valore possa essere espresso anche in termini di contributo che i beni oggetto di valutazione possono fornire alla produzione svolta durante l'esercizio.

Si ritorna, secondo questa ultima affermazione, alle considerazioni iniziali fatte in tema di patrimonio e della sua funzione rispetto al più generale svolgimento della vita dell'azienda.

Con l'ulteriore specificazione, tipica delle aziende di cui qui si discute, è necessario disporre di informazioni che vadano ben oltre le conoscenze tecnico contabili. Occorre poter definire uno schema teorico attraverso strumenti di analisi e di valutazione orientati a descrivere il valore che i beni

---

[72] Cfr: P. RICCI, *Le immobilizzazioni materiali negli enti locali*, in GSA Aidea, *L'analisi degli effetti sul bilancio dell'introduzione dei Principi Contabili Internazionali IAS/IFRS.* RIREA 2007.

immobili facenti parte del patrimonio d'azienda sono in grado di offrire nella logica dell'accountability e del valore pubblico.

Sul punto, il gruppo di lavoro costituito in seno all'Associazione nazionale per la ricerca scientifica sul Bilancio Sociale (GBS), nel documento di presentazione dello standard per la rendicontazione sociale per il settore pubblico, ha posto in evidenza l'importanza di redigere, in seno al bilancio sociale, un prospetto informativo sul patrimonio dell'ente pubblico, nel tentativo di indagare:

- le finalità pubbliche realizzate a fronte dei mezzi impiegati;
- la congruità del patrimonio in relazione alle missioni attribuite all'ente.

È evidente come, le informazioni relative alla gestione aziendale che da tale prospetto devono discendere, saranno di natura contabile ed extracontabile, funzionali ad acquisire notizie utili in ordine a:

- le modalità di tenuta dell'inventario dei beni, al suo aggiornamento ed al costo delle relative operazioni, nonché all'adozione di criteri di valutazione e rappresentazione degli stessi nel sistema informativo contabile dell'azienda;
- le finalità pubbliche a cui la gestione patrimoniale risponde e le eventuali conseguenze che la distribuzione della ricchezza può avere sulle generazioni future;
- la congruità del patrimonio rispetto alla titolarità delle funzioni amministrative assegnate, mettendo in evidenza sia gli utilizzatori che ne traggono immediato e diretto beneficio sia le categorie di soggetti esclusi o limitati dalla fruizione;

- l'andamento del patrimonio netto in un arco temporale non inferiore ai tre anni ed alle esigenze di efficacia, di efficienza ed economicità soddisfatte dall'azienda;
- le operazioni di dismissione, riconversione e riqualificazione del patrimonio non produttivo, con indicazione della futura destinazione delle risorse acquisite ovvero dei benefici connessi e dei soggetti interessati;
- la valorizzazione, la destinazione d'uso e lo stato d'uso dei beni di maggior pregio o di più alto interesse storico, culturale, artistico e ambientale, evidenziando le modalità di fruizione degli stessi da parte della comunità di riferimento.

Prospetto informativo sul patrimonio. Fonte: *Standard di rendicontazione sociale per il settore pubblico.* Giuffrè, Milano, 2005.

PROSPETTO INFORMATIVO SUL PATRIMONIO E SU ALTRI BENI E IMPEGNI	**ESERCIZI (valore/ percentuale)**		
	(n)	**(n-1)**	**(n-2)**
A) INVENTARIO DEI BENI: - Beni pubblici demaniali - Beni patrimoniali indisponibili - Beni del patrimonio disponibile **B) VALORI DI PARTICOLARI CATEGORIE DI BENI:** - I titoli, le partecipazioni e gli strumenti finanziari innovativi - Le immobilizzazioni immateriali (brevetti, know-how ecc.) - Le immobilizzazioni in corso **C) ALTRI VALORI DEL PATRIMONIO:** - Patrimonio utilizzato da terzi per attività commerciali o non istituzionali:			

- Operazioni di dismissione, cartolarizzazione, riconversione o riqualificazione - Beni di maggior pregio artistico, storico, culturale - Patrimonio Netto **D) IMPEGNI ED ALTRI VALORI:** - Debiti a medio/lungo termine - Debiti fuori bilancio da riconoscere - Altri impegni **E) ALTRI INDICATORI** - Proventi dei beni dell'azienda/Patrimonio disponibile - Proventi dei beni dell'azienda/Proventi complessivi - Proventi dei beni dell'azienda/Ammortamento dei beni - Proventi dei beni dell'azienda/Interessi passivi			

Più di recente, a simili conclusioni è pervenuto anche l'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli Enti Locali che nella seduta del 7 giugno 2007 ha approvato le Linee Guida per la rendicontazione sociale negli enti locali.

Il documento dedica particolare attenzione alla gestione del patrimonio ed agli effetti che da essa discendono[73]. Si osserva, infatti, come "ai fini di una completa considerazione degli impatti della gestione sul patrimonio, e di quest'ultimo sul contesto sociale, appare opportuno corredare la rendicontazione sociale di un prospetto informativo che consenta di valutare":

- l'incremento o la diminuzione del patrimonio netto dell'ente;

- la congruenza della dotazione patrimoniale con la visione e la missione dichiarate nel bilancio sociale;

- la composizione del patrimonio in termini di attività e di passività;

[73] Cfr. P. RICCI, *Rendicontazione sociale: Le linee guida dell'Osservatorio*, in Azienda Italia. N. 8 Anno 2007.

- lo stato delle manutenzioni dei beni mobili e immobili;

- la situazione finanziaria, evidenziando gli equilibri patrimoniali di breve e di lungo periodo.

Il prospetto informativo del patrimonio deve essere integrato attraverso informazioni qualitative volte a esplicitare:

- le principali operazioni di acquisizione, dismissione, riconversione o riqualificazione dei beni costituenti il patrimonio con indicazione delle motivazioni di tali operazioni, della destinazione delle risorse acquisite e dei soggetti beneficiari;

- i beni di particolare pregio storico, artistico o culturale valutati secondo le disposizioni contenute nell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e nei principi contabili nazionali e internazionali. Per ciascuno di essi vanno esplicitate le modalità di utilizzo, di valorizzazione, di conservazione e di fruizione dei beni di maggior pregio storico, artistico, culturale e ambientale;

- gli impatti sociali significativi che derivano o potrebbero derivare dalle politiche seguite nelle scelte di gestione del patrimonio.

Nella presente sezione, al fine di agevolare la comprensibilità e l'intelligibilità delle voci esposte e di cogliere l'evoluzione della situazione patrimoniale è consigliata la rappresentazione dei dati riferiti all'esercizio oggetto di rendicontazione e ai due esercizi precedenti.

Nella costruzione del prospetto sul patrimonio si raccomanda la separata indicazione dei beni costituenti il patrimonio concessi in utilizzo a terzi (con la distinzione fra quelli a titolo gratuito o oneroso) spiegando le ragioni che giustificano la destinazione. Tale rendicontazione concerne anche i beni di terzi concessi in utilizzo all'ente locale."

Le linee guida raccomandano, inoltre, la separata rappresentazione del prospetto informativo del patrimonio consolidato del <<gruppo pubblico locale>>[74], secondo le indicazioni dei principi contabili internazionali per il settore pubblico emessi dall'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB).

La ricerca scientifica sembra aver individuato gli strumenti e le modalità con cui pervenire ad una più attenta considerazione del patrimonio pubblico.

Tuttavia, si rileva come il problema di fondo non riguarda l'adeguatezza degli strumenti di rilevazione e di rendicontazione, quanto piuttosto la mancanza di un cambiamento culturale in seno alle Apl che permetta di concepire la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non già come un'attività straordinaria ed occasionale ma come una vera e propria leva per la creazione del valore tramite cui migliorare le performance dell'ente pubblico ed accrescere il beneficio prodotto in favore dei cittadini.

Solo in questa logica è possibile formulare giudizi positivi sull'operato dell'amministrazione e sulla sua capacità di soddisfare i bisogni pubblici.

Tali giudizi, pertanto, non si fondano esclusivamente sui risultati, non sempre quantificabili in una Apl dove manca un prezzo/ricavo che esprime il valore delle risorse impiegate e che è indice del sacrificio sostenuto dai cittadini per fruire di un determinato bene/servizio. Essi devono tenere conto anche del processo e delle attività attraverso i quali si è pervenuti a quel determinato risultato valutandone i sacrifici che dette attività hanno

[74] Cfr. G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali,* Cedam, Padova, 2004.

richiesto agli stakeholder (*latu sensu*), ed i benefici che in favore di essi sono stati generati.

Questo approccio che tiene conto del rapporto costi/benefici e che permette di esprimere giudizi in ordine alle performance dell'azienda pubblica locale, è riconducibile al concetto di "economicità sociale" che racchiude in esso <<*una misura sintetica della funzione erogativa dell'entità aziendale*>>, tenuto conto del <<*valore dei benefici prodotti a favore dei soggetti destinatari dell'attività istituzionale, che le attività poste in essere per il perseguimento di determinate finalità*>>[75].

[75] Sul concetto di economicità sociale cfr: A. BUCCELLATO, *op. cit.* pag. 68.

4. *Indicazioni ed ipotesi per la definizione di uno schema teorico*

Appurato che il patrimonio immobiliare, indisponibile e disponibile, concorre all'erogazione dei servizi, si tratta di individuare un criterio, un *driver,* che permetta di conoscerne la funzione assolta, il contributo fornito e di valutarne l'impatto che dal suo impiego si genera nei confronti della collettività amministrata.

Ciò non solo al fine di misurare la performance delle azioni intraprese, ma anche nel tentativo di definire una metodologia che consenta di monitorare *ex ante* l'attuabilità di talune scelte, la loro rispondenza rispetto agli obiettivi aziendali e la capacità di soddisfare, attraverso le scelte adottate, le richieste degli stakeholder.

Risulta pertanto superflua, in questa chiave di lettura, la distinzione fra demanio e patrimonio, posto che entrambi, seppur con modalità differenti, cedono la propria utilità alla gestione dell'azienda.

Il principio sul quale si vuole costruire il modello decisionale è centrato sulla creazione di valore[76].

In campo pubblico, la creazione di valore discende:

- dalla capacità degli organi di governo di interpretare, portando a sistema, le aspettative degli stakeholder, che si presentano quanto mai articolate e differenziate fra loro;
- da un efficiente impiego delle risorse pubbliche, cercando di rispettare l'equità intergenerazionale ed il livello di erogazione dei servizi, la cui utilità deve essere maggiore rispetto ai costi sostenuti per produrli;

[76] M.H.Moore, *Creating Public Value*, President and Fellows of Harvard College, 1995.

- dal livello di accountability raggiunto dall'ente pubblico e dal grado di partecipazione dei cittadini alle attività realizzate dall'amministrazione.

Da queste prime indicazioni, emerge con chiarezza come il *driver* della creazione di valore non può essere ricercato a livello settoriale o con riferimento a specifiche classi di operazioni.

Riguarda, invece, l'intera azienda e si collega alla visione sistemica della stessa. Per queste ragioni, anche il riferimento alla creazione di valore non può che avere un carattere sistemico.

L'insieme delle variabili considerate e l'orizzonte temporale delle scelte che dal presidio delle stesse variabili possono essere formulate, hanno una rilevanza sul piano strategico dell'analisi e, pertanto, richiedono che ci sia da parte degli organi di governo una profonda conoscenza dell'ambiente e delle dinamiche che interessano il contesto di riferimento.

Comunque definite le linee della pianificazione strategica occorre tradurle in coerenti in attività gestionali, affinché le prime possano essere rese esecutive.

Il sistema aziendale, com'è noto, si presenta come fenomeno unitario del quale si possono osservare molteplici aspetti e sottosistemi.[77]

Quanto più tali sottosistemi risulteranno articolati e complessi, tanto più perturbato e mutevole sarà l'ambiente entro cui andranno assunte le decisioni in ordine alle modalità con cui governare la complessità ed ai processi gestionali da attuare[78].

---

[77] Cfr. G. ZAPPA, *Il reddito d'impresa. Scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali,* Giuffrè, Milano, 1950.
[78] Cfr. J. GALBRAITH, 1989.

Per questa via, i risultati economici e finanziari dell'azienda pubblica, risentono significativamente delle dinamiche ambientali e delle modificazioni degli elementi della struttura organizzativa e, da ultimo, delle relazioni di influenza reciproca che legano le une alle altre.[79]

Sul punto, osserva Ferrero, "l'azienda, sia come oggetto di osservazione ai fini di studio, <<sia come fonte di ricchezza>> oggetto di concreta amministrazione, è intesa come momento generatore di proficue indagini solamente se viene considerata, qualunque sia il profilo della ricerca, non tanto in quanto essa <<è>>, bensì soprattutto in quanto incessantemente si trasforma, variamente atteggiandosi nel suo continuo divenire"[80].

Un'analisi completa non può non tenere conto di altri aspetti che devono essere adeguatamente misurati nel formulare le scelte strategiche di gestione del patrimonio immobiliare.

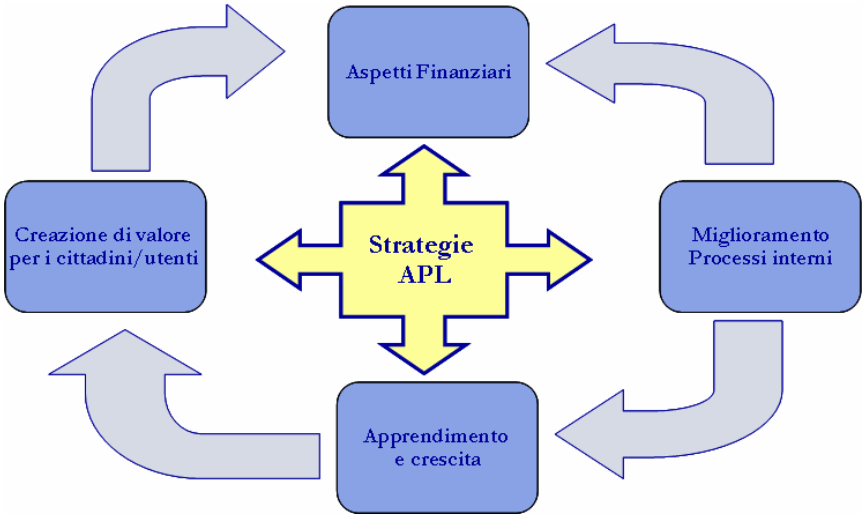
Fra queste, assumono particolare rilievo:

- gli aspetti finanziari delle operazioni, alcuni dei quali sono stati descritti nei capitoli precedenti;
- i processi di apprendimento e di sviluppo delle conoscenze all'interno della Apl;
- le ricadute in termini di benefici sociali per la collettività amministrata;
- il miglioramento dei processi interni e l'adozione di best *practice.*

Le dimensioni appena elencate sono assimilabili a quelle proposte nell'approccio *Balanced Scorecard*.[81]

---

[79] Cfr. A. CANZIANI, *La strategia aziendale,* Giuffrè, Milano, 1984.
[80] Cfr G. FERRERO, *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968.
[81] R. KAPLAN; D. NORTON, *The Balanced Scorecard. The measure that drive performance,* Harvard Business Review, 1992.



Agli aspetti appena descritti è possibile associare un set di indicatori che permettono di misurare, *ex ante* la percorribilità e la sostenibilità di determinate scelte strategiche ed *ex post* la performance raggiunta, adottando le eventuali azioni correttive.

	Fattori critici di successo	Indicatori
Aspetti finanziari	• Incremento liquidità • Impiego risorse aggiuntive • Grado di solvibilità	• Indicatori finanziari • Indici di bilancio(ROI-ROA) • Contenimento interessi passivi • Competitività locale
Processi interni	• Efficienza organizzativa • Responsabilizzazione • Definizione dei ruoli	• % Incidenza costi sulle attività • Sistemi di contabilità direzionale
Creazione di valore per i cittadini	• Accountability • CRM • Crescita livello qualitativo dei servizi	• Riduzione contenziosi • Valutazione stakeholder • Erogazione servizi ad alto valore aggiunto
Crescita ed apprendimento	• Innovazione di processo • Economie di apprendimento	• *Multi task approach* • Incremento attività formative • ICT

Analizzando nel dettaglio le dimensioni appena elencate, notiamo come:

- con riferimento agli aspetti finanziari, in tema di gestione del patrimonio immobiliare è necessario valutare i rendimenti attesi che ogni alternativa gestionale fornisce, privilegiando la "stabilità" dei flussi finanziari nel medio lungo periodo rispetto a soluzioni che prevedono significativi flussi di liquidità nel breve termine ed un'elevata aleatorietà negli esercizi successivi.
- sul piano dei processi interni e dell'apprendimento, è stato osservato come la maggior parte delle operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare coinvolga la struttura organizzativa dell'ente pubblico solo in maniera marginale lasciando "carta bianca" ai consulenti esterni che si curano di progettare lo strumento di gestione sulla base delle richieste manifestate dall'amministrazione.

Un siffatto atteggiamento non giova al miglioramento dei processi interni e non permette di sviluppare le competenze ed il know how, le economie di apprendimento e lo sviluppo di efficaci sinergie da parte dei dipendenti pubblici i quali si limitano a registrare i fatti e ad osservare lo svolgimento di processi attuati da soggetti terzi (banche d'affari, consulenti, istituti di credito).

Questo genera anche una sorta di deresponsabilizzazione oltre a ridurre sensibilmente il grado di partecipazione e di coinvolgimento sui processi e sui risultati.

- da ultimo, il tema della creazione di valore per i cittadini utenti pare essere quello che presenta, secondo il filo logico seguito in questo

lavoro, il maggior grado di criticità e, pertanto, rappresenta la variabile che richiede un più attento presidio.

A ben vedere, l'aspetto in parola sembra costituire il comune denominatore del problema della valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Esso rappresenta il fine e nello stesso tempo il presupposto delle decisioni strategiche (definizione delle politiche patrimoniali immobiliari), e correnti (di convenienza economica, di esternalizzazione della gestione) che devono essere attuate dagli organi di management.

Solo un approccio integrato al problema della gestione del patrimonio immobiliare può condurre verso il raggiungimento di obiettivi chiari, condivisi e rilevanti nella logica di creare valore per la collettività.

Si tratta, in ultima istanza di ricercare i "massimi simultanei"[82] in ordine agli aspetti:

- finanziari e reddituali (liquidità, redditività);
- organizzativi (responsabilizzazione, efficienza interna);
- della comunicazione (trasparenza, partecipazione, accountability);
- strategici ed operativi (condivisione delle finalità perseguite, efficaci sistemi di pianificazione nel medio e nel breve termine);
- informativi e contabili (corretta ricognizione, precisione e tempestività dei dati e delle informazioni, adeguati sistemi di controllo della gestione).

[82] Cfr. P. ONIDA, *op. cit.*

Attraverso un costante presidio delle suddette variabili, può perseguirsi il miglioramento dei processi decisionali e, per questa via, contribuire ad orientare le scelte strategiche delle Apl non soltanto in una logica economico finanziaria, ma anche e soprattutto nella prospettiva di governare la creazione del valore e rispondere in maniera efficace alle aspettative dei vari stakeholder.

Questa misura del valore e questa ricerca di una prospettiva di analisi più ampia rispetto a quella attuale richiede sforzi notevoli da parte degli operatori, della politica e dei cittadini.

5. *Conclusioni*

Questo lavoro nasce dal desiderio di approfondire la conoscenza sul tema del patrimonio e, più nello specifico, dei beni immobiliari facenti parte del patrimonio delle aziende pubbliche locali.

L'obiettivo che il lavoro si prefiggeva era indagare gli aspetti connessi alla gestione ed alla valorizzazione di detti beni nell'ambito dei Comuni italiani.

I risultati cui si è giunti rappresentano un primo stadio della ricerca e, pertanto, non possono considerarsi esaustivi; e ciò per diversi ordini di motivi.

In primo luogo, perché un tema così vasto e complesso richiede tempi ed approfondimenti tali da non poter essere interamente affrontati in un unico lavoro di ricerca.

Secondariamente, perché in materia di patrimonio pubblico intervengono diverse discipline di ricerca che, ognuna con le proprie specificità, influenza i giudizi e le considerazioni sugli aspetti osservati.

Per queste ragioni, si è scelto di prediligere un unico filone di ricerca, quello dell'economia aziendale, tralasciando i contributi provenienti da altre discipline economiche e giuridiche.

Le considerazioni svolte nei capitoli precedenti hanno, tuttavia, contribuito a delineare un quadro di sintesi sulla situazione del patrimonio immobiliare delle aziende pubbliche locali e sulle prospettive future in tema di valorizzazione.

Si è partiti dalla descrizione del concetto di patrimonio e dalle varie configurazioni che esso assume nelle diverse classi di aziende.

Al riguardo, è stato osservato come, diversamente da quanto avviene nel campo delle imprese, nelle Amministrazioni pubbliche si è assistito ad un atteggiamento di scarsa attenzione al patrimonio, alle sue dinamiche ed ai risultati che dalle varie "gestioni patrimoniali" si generavano.

Solo negli ultimi anni si è manifestato un crescente interesse, anche da parte del mondo accademico, al tema del patrimonio delle aziende pubbliche locali che ha, per questa via, acquisito una centralità negli studi AA.PP.

Tale interesse trova il suo fondamento nel pieno riconoscimento, avvenuto nei primi anni novanta del secolo scorso, anche sul piano normativo, della natura aziendale degli istituti pubblici territoriali o, per meglio dire, della "dimensione aziendale"[83] di detti istituti. Dimensione che si collega e che influenza sensibilmente le altre che caratterizzano le aziende in parola: quella giuridica, quella politica, quella sociale.

Ognuna di esse presenta specificità e peculiarità che conferiscono all'azienda pubblica, osservata nel suo essere fenomeno sistemico ed unitario, delle caratteristiche particolari.

Nella prospettiva economico aziendale, che è quella che in questo lavoro è stata privilegiata, si è cercato di individuare le variabili strategiche e le condizioni operative che, meglio di altre, consentono di integrare i giudizi sulle politiche pubbliche e sulle scelte strategiche poste in essere dagli organi di governo delle aziende osservate.

A tal fine, nel corso del lavoro, sono stati definiti alcuni schemi logico-concettuali, secondo i quali si ritiene debbano essere osservati i fenomeni che coinvolgono il management delle Apl e, sulla base degli schemi proposti,

---

[83] Cfr. E. BORGONOVI, prefazione al libro di M. ELEFANTI, *Il patrimonio… op.cit.*

debbano essere assunte le più efficaci scelte di governo nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare.

Questa parte del lavoro è stata sviluppata nel primo e nel terzo capitolo secondo un criterio volto ad evidenziare i profili:

- teorici, per quanto attiene al primo capitolo, nel quale è stato descritto il concetto di patrimonio nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi, avuto riguardo non solo alle aziende qui in oggetto;
- strategici per ciò che riguarda il terzo capitolo, dove si è cercato di definire un modello di analisi delle variabili critiche nella implementazione delle scelte di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Il nucleo centrale della tesi, sviluppato nel capitolo secondo, ha invece approfondito l'aspetto più operativo del tema in oggetto, tramite la presentazione dei diversi strumenti di gestione del patrimonio immobiliare sin qui conosciuti nelle esperienze nazionali ed internazionali.

Fra questi, sinteticamente, sono stati richiamati:

- I fondi immobiliari;
- Le cartolarizzazioni degli immobili pubblici;
- Le società di intermediazione immobiliare;
- Il trust.

Di ognuno di questi strumenti di gestione, sono state descritte le caratteristiche tecniche avendo cura di presentare le esperienze sin qui maturate in alcune amministrazioni locali italiane.

L'analisi, tuttavia, non si è limitata alla mera descrizione delle forme di gestione.

Si è cercato, secondo un approccio integrato che tenesse in considerazione le diverse variabili economiche, tecniche e sociali delle operazioni in parola, di individuare, in apposito box tridimensionale, un criterio che permettesse di integrare le variabili appena descritte e di selezionare, fra quelli citati, lo strumento di gestione che presentava il minor grado di rischio sotto il profilo finanziario, tecnico e sociale.

In linea generale, in conclusione del lavoro, sono emerse le seguenti criticità:

1. la conoscenza del patrimonio, nella sua interezza e di quello immobiliare nello specifico, appare fortemente limitata e carente;
2. le condizioni finanziarie in cui versano molte aziende pubbliche locali appaiono deficitarie per effetto di diversi fattori, non ultimo, la mancata conoscenza sugli aspetti patrimoniali della gestione d'azienda;
3. esiste una ampia gamma di strumenti di gestione e valorizzazione degli asset immobiliari che, se correttamente utilizzati, possono migliorare le performance d'azienda;
4. la prospettiva d'osservazione da cui un ente pubblico deve valutare l'impiego di detti strumenti è diversa rispetto a quello di altri istituti, alla luce dei molteplici interessi ed esigenze che convergono in un'azienda pubblica ed alla cui soddisfazione gli organi di governo sono preposti;
5. esiste un problema legato alle scelte tra le alternative strategiche da attuare al fine di creare valore per la collettività attraverso l'efficace gestione del patrimonio immobiliare.

Gli elementi appena citati si riflettono sul comportamento delle Apl e ne determinano la capacità di fornire informazioni, erogare servizi in linea con le aspettative degli stakeholder e di creare valore in termini economici e sociali.

Non si tratta soltanto di un problema di conoscenza del patrimonio a fini ricognitori.

La conclusione cui si perviene in questo lavoro è che occorre esaltare il contenuto informativo sul patrimonio, sulle sue dinamiche e sulle sue componenti, osservandone il contributo che esso, prima ancora delle fonti esterne all'ente pubblico, riesce a fornire alla creazione di valore per i cittadini utenti.

Occorre concentrare gli sforzi sulla conoscenza delle potenzialità del patrimonio di cedere utilità alla gestione e di creare valore, tentando di misurare il contributo offerto in termini di efficienza, efficacia ed economicità, anche da un punto di vista sociale.

Per tali ragioni, è necessario focalizzare l'attenzione sulle "leve strategiche" tramite le quali è possibile governare la complessità ed i cambiamenti dell'ambiente attuando politiche di gestione orientate al rispetto delle condizioni di economicità aziendale e sociale.

Il modello di governance, come già diffusamente osservato, assume particolare importanza rispetto a questo obiettivo.

Ciò che si è voluto dimostrare, in ultima analisi, è la rilevanza che molteplici dimensioni e variabili, di natura economica e sociale, assumono nella prospettiva di dover assumere scelte strategiche legate alla gestione del patrimonio immobiliare che abbiano come fine ultimo la creazione di valore per la collettività amministrata.

Dimensioni e variabili che, come detto, non possono considerarsi avulse dal contesto entro cui si manifesta l'azione amministrativa.

Esse producono effetti sul comportamento dell'organizzazione e sul livello qualitativo dei servizi erogati ai cittadini; hanno rilevanza nello spazio e nel tempo; richiedono sforzi tesi a ricondurre "a sistema" le scelte poste in essere, integrandole con l'orientamento strategico di fondo dell'azienda pubblica locale.

Si tratta di cambiamenti culturali prima ancora che operativi.

I presupposti teorici e gli strumenti operativi per poter attuare questo cambiamento sono stati individuati e definiti.

L'auspicio è che nel prossimo futuro possano essere compiuti passi importanti verso una direzione che consenta alle Apl di ripristinare un rapporto di fiducia e di consenso con i cittadini per merito delle scelte compiute e della credibilità del modo in cui si amministrano le risorse pubbliche.

L'obiettivo è ambizioso. I tempi sembrano maturi per poterlo perseguire.

Si eviterebbe, tra l'altro, di trovarsi in situazioni che potrebbero rappresentare dei "punti di non ritorno".

BIB LIOGRAFIA

AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., *Corso di economia aziendale*, Milano, 2005.

AMADUZZI A., *Gli intangibili nei princìpi contabili statunitensi e negli IAS/IFRS*, Giuffrè, 2005.

AMODEO D., *Le gestioni industriali produttive dei beni*, UTET, Torino, 1964.

AMODEO D., *Ragioneria generale delle imprese*, , Giannini, Napoli, 1963.

ANSELMI L., *L'azienda del comune*; Collana Svimap, Maggioli Editore,1995

ANSELMI, L., a cura di, *Verso una gestione pienamente aziendale per i servizi pubblici locali, in "Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato* L. Anselmi, Rimini, Maggioli Editore, 1997

ANSOFF I., "*Strategic Issue Management*", *Strategic Management Journal*, vol.1, no. 2, pp. 131-148. 1980

ANTHONY R.N., *Contabilità per la direzione*, Etas Kompass, Milano, 1969.

ANTHONY R.N., YOUNG D.W., *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Mc Graw Hill, Milano, 1992.

ANTHONY R.N., *Planning and control systems. A framework for analysis*, Harvard University, Boston, 1965.

ASCARELLI T., *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1952.

BERGAMIN BARBATO M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica,* UTET, Torino, 1991.

BONURA H., *Gli enti locali e le forme di gestione dei servizi pubblici alla luce del nuovo codice degli contratti pubblici*. Roma, Forum PA 2006.

BORGONOVI E., *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali,* Giuffrè editore, Milano, 1973.

BORGONOVI E., *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Milano, Egea 2002.

BORGONOVI E., *Pubblico e privato: un problema di integrazione*, in, Economia & Management, n. 1/1991

BRUSA L., *Contabilità dei costi,* Milano, Giuffrè 1995;

BUCCELLATO A., *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Giuffrè Editore, 1992.

CANZIANI A., *La strategia aziendale,* Giuffrè, Milano, 1984.

CASSANDRO P. E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, pag. 613 UTET, 1963.

CATTURI G., *L'azienda universale,* cedam, Padova, 2003.

CECCANTI G., *Il gioco negoziale interno all'impresa*, in "Note Economiche", N. 3, 1987..

CODA V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, UTET, Torino, 1995

CORTE DEI CONTI, *Referto specifico su dismissioni di beni immobili dello Stato*, Esercizi 1995-1996. (1998).

D'ALESSIO L., *La funzione del controllo interno negli enti locali,* Giappichelli Editore 1997.

D'ALESSIO L., *Le aziende pubbliche. Management Programmazione e Controllo.* Liguori Editore, 2008.

DE MINICO L., *Elasticità e relazioni dinamiche nelle imprese industriali*, Napoli, 1935.

DEL POZZO A., *Sui criteri di valutazione dei derivati creditizi nel bilancio di esercizio delle imprese*

DELL'ATTI A., *I patrimoni destinati ad uno specifico affare,* Cacucci Editore, Bari, 2005.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., *The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age,* Paper delivered at the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, 2000.

ELEFANTI M., *Patrimonio e inventari degli enti locali,* Maggioli, Rimini, 1992

FARNETI G., *Gestione e contabilità dell'ente locale,* Collana Svimap, Maggioli Editore, 2002.

FARNETI G., POZZOLI S., *Bilancio sociale di mandato. Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsoa ed., Milano, 2005;

FERRERO G., *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968.

FLAMHOLTZ E. G., *Il sistema di controllo come strumento di direzione*, Organizational Control System as a Managerial Tool, in California Management Review, Winter, 1979.

FRANCESCHELLI R., *Il "trust" nel diritto inglese*, Giuffrè Editore, Milano, 1935.

GALBRAITH J.K., *Economics in prospective. A critical history*, Houghton Mifflin, Boston, 1987.

GARLATTI A., *Enti locali e società miste,* Etas Libri, 2001.

GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2004.

GUATRI L. BINI M., *La valutazione delle aziende*, Egea, 2007.

HOOD C., "*The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme*", Accounting, Organizations and Society, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109; 1995.

HOOD C., *A Public Management for all seasons?*, Public Administration, vol. 69, pp.3-19, 1991.

KAPLAN R., NORTON D., *The Balanced Scorecard. The measure that drive performance,* Harvard Business Review, 1992.

JONES L.L., THOMPSON F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, in Azienda Pubblica, n .6, 1997.

LIBONATI B., *Holding e investment trust*, Milano, 1959.

LOMBRANO A., LONGO F., a cura di, *La gestione patrimoniale dei comuni*, Egea, Milano, 1999.

LUCIANETTI L., *L'economia dell'azienda familiare*, Giuffrè, 1984.

MARCH J. G. SIMON H. A., *Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., New York,

MASINI C., *Lavoro e risparmio*, UTET, II rist., 1988.

MENEGUZZO M., *Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche, (*a cura di), Dipartimento della Funzione Pubblica, 2003.

MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, Azienda Pubblica vol. 6, 587-606. 1997.

MOORE M. H., *Creating Public Value*, President and Fellows of Harvard College, 1995.

MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, 1994.

NICOLO' D., *Il bilancio sociale nel governo delle relazioni con gli stakeholder e nella programmazione e controllo delle amministrazioni pubbliche,* Atti del Convegno GBS Caserta, Febbraio 2006.

ONIDA P., *Istituzioni di economia d'azienda*, UTET, Torino, 1960.

OSBORNE D. GAEBLER T., *Re-inventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass, 1992.

PADOVANI E., *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia.* Franco Angeli, 2004.

POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche* (1990-1999). Milano, Guerini e Associati, 1999.

RICCI P., *Appunti di contabilità degli enti locali*, Aracne Editore 2007

RICCI P., *Lo standard G.B.S per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto*. Atti del Convegno di Caserta 23-24 febbraio 2006.

RICCI P., *Principi contabili per gli enti locali e Principi IPSAS: un confronto impossibile*. Finanza Locale n. 9 Anno 2005

RICCI P., *Rendicontazione sociale: Le linee guida dell'Osservatorio*, in Azienda Italia. N. 8 Anno 2007.

RONDO BROVETTO P., *Le relazioni tra imprese e Amministrazioni Pubbliche. Un modello di analisi*. EGEA, MILANO, 1996.

SAVIOLI G., *Gli effetti del processo di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali,* Atti del Convegno Aidea, Novara 2002.

SAVIOLI G., *Gli effetti del processo di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali,* in*: Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti del XXV Convegno AIDEA. Novara, 4-5 ottobre 2002.

SIBONI B., *La rendicontazione sociale negli enti locali. Analisi dello stato dell'arte.* Franco Angeli 2007.

VALDANI E., *L' impresa pro-attiva. Co-evolvere e competere nell'era dell'immaginazione*, McGraw-Hill Companies, 2000.

VERMIGLIO F., *Il bilancio sociale nel quadro evolutivo del sistema impresa*, Grafo editor, Messina, 1984.

ZAPPA G., *Il reddito d'impresa. Scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali,* Giuffrè, Milano, 1950.

ZIRUOLO A., *Il controllo delle leve di creazione del valore aziendale,* Giappichelli Editore, Torino, 2005.

SITOGRAFIA

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

www.altalex.it

www.bnlfi.it

www.camera.it

www.comune.milano.it

www.consob.it

www.ilsole24ore.it

www.ravennaholdingspa.it

www.risorse-spa.it

www.standardandpoors.com

Standard & Poor's: *Structured Finance* - Glossario di Cartolarizzazione]