Superquadro

Iniziative di estrazione del valore

MASSIMO SARZANA

IL PATRIMONIO IN DISUSO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI



Un modello di valorizzazione e monetizzazione
fondato sull'adesione volontaria degli enti possidenti
e sulla selezione competitiva del promotore

Quinta edizione · ottobre 2026

Nota biografica

Ho conseguito a Palermo la laurea in Economia e Commercio con lode e l'abilitazione a Dottore Commercialista e Revisore nel 1994. Dopo un periodo nel mondo bancario e assicurativo, ho assunto la direzione commerciale sud-Italia di un Consorzio Fidi attivo nella cooperazione, proponendo assistenza creditizia surrogata ai canali bancari tradizionali, con prodotti di maggiore spessore quali-quantitativo, mirati a neutralizzare il rischio dello specifico settore assistito. Dal 2012 ho dato spazio alla mia passione per le formule di valorizzazione e monetizzazione di compendi patrimoniali privati obsoleti e in disuso. Ho collaudato nella sfera privatistica alcuni modelli di mio sviluppo, finalizzati a neutralizzare il rischio d'investimento mediante la collettivizzazione del potere di spesa di un nucleo organizzato di acquirenti/investitori posti al rango di "assuntori". Incoraggiato dal corretto funzionamento di un'operazione di valorizzazione e monetizzazione, con riuso immobiliare, di dimensione significativa per la città di Palermo (26.000 mq), ho esteso quel percorso logico e il connesso abito giuridico e contrattuale, adottandone diverse formule personalizzate su una trentina di cespiti privati, rinati come autorimesse pertinenziali o complessi residenziali suddivisi in piccoli formati unitari, poi convogliati in un meccanismo di alto reddito locativo. L'applicazione ripetuta di quei modelli ha creato una cultura localizzata dell'intervento, il cui centro è l'elemento del rischio: è intorno alla sua eliminazione che ruota tutta la logica compositiva.

Contatti: Tel. 345-4091647 — m.sarzana@gmail.com



Avvertenza al lettore

Questo volume è scritto per essere letto da chi non conosce la materia e verificato da chi la conosce. Da qui tre scelte di metodo, che dichiaro subito perché il lettore me ne tenga conto.

La prima. Affermo soltanto ciò che ritengo solido, e di ogni affermazione indico la ragione. Dove il dato è certo lo dico; dove è stimato lo dichiaro e mostro come l'ho ottenuto; dove non lo so, lo scrivo. Non è modestia: su una materia dove per trent'anni si sono succedute promesse non mantenute, un'affermazione eccessiva non aggiunge forza — sottrae credibilità anche a quelle fondate. Accanto a ogni cifra il lettore troverà il parametro da cui deriva, e accanto a ogni previsione normativa la ragione per cui è costruita così e non diversamente.

La seconda. Il volume non chiede adesione politica. Trecentoventicinque milioni di metri quadri di patrimonio pubblico, per larga parte in mano a Regioni ed enti locali di ogni orientamento, hanno tempi di attuazione strutturalmente più lunghi di una legislatura, e un'efficacia che dipende dalla collaborazione operativa di centinaia di amministrazioni diverse. Uno strumento che funzioni solo con una parte non funziona. Qui si argomenta per convenienza misurabile, ente per ente e bene per bene, e ci si rivolge indifferentemente a qualunque maggioranza e a qualunque amministrazione locale.

La terza. Ogni volta che il modello incontra un ostacolo di legittimità o di procedibilità, l'ostacolo è nominato e la soluzione è costruita su di esso. Non ho cercato la formulazione più ambiziosa, ma quella che regge: una norma che non supera il vaglio di costituzionalità, o non passa la verifica di copertura, o non ottiene l'assenso di chi deve applicarla, non è una norma ambiziosa — è una norma che non esiste.

> **Non prometto molto e dimostro poco: dico ciò che regge, e dico perché regge.**

I tre pilastri, e le ragioni per cui sono costruiti così

Il meccanismo poggia su tre scelte strutturali. Le anticipo perché il lettore le riconosca mentre si dipanano nei capitoli, e perché ciascuna risponde a una precisa esigenza di procedibilità.

L'adesione volontaria degli enti titolari. La valorizzazione urbanistica — il motore economico dell'intero impianto — è prevista dalla legge in astratto e diviene operante su un singolo bene solo per effetto di due atti: la deliberazione con cui l'ente titolare lo conferisce, a proprio insindacabile giudizio, nelle liste che la norma istituisce, e l'atto con cui l'ente titolare della potestà pianificatoria consente quell'effetto sul proprio territorio. Non è una cautela formale. Il governo del territorio è materia di legislazione concorrente, e una legge dello Stato che disponesse la variante urbanistica sui beni pubblici incontrerebbe un precedente puntuale e sfavorevole nella sentenza n. 340 del 2009 della Corte costituzionale. L'adesione volontaria non è dunque una versione attenuata del modello: è la sola che possa entrare in vigore e restarvi. Ed è anche la più efficace, perché un ente che ha scelto di aderire collabora, mentre un ente al quale si impone un effetto ricorre.

La formazione competitiva del corrispettivo. Il prezzo che affluisce all'ente non è il residuo di un calcolo redatto dalla parte privata, ma il risultato di una procedura aperta: la proposta del promotore è posta a base di gara, l'aggiudicazione avviene in favore del corrispettivo più elevato, e a chi ha elaborato la proposta spettano prelazione e rimborso delle spese. La ragione è triplice. Sul piano interno, l'alienazione dei beni pubblici segue la regola dell'evidenza pubblica, e un prezzo formato in via bilaterale sarebbe esposto a rilievo di danno erariale. Sul piano europeo, la vendita di beni pubblici si presume conforme al mercato quando avviene mediante procedura concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata, e il criterio pertinente è il prezzo più elevato. Ma la ragione decisiva, per chi legge dal punto di vista dell'interesse pubblico, è un'altra: **è la gara che consegna all'ente il valore che la valorizzazione ha generato.** Se il corrispettivo fosse un residuo, ogni euro aggiunto ai costi sarebbe un euro sottratto all'ente, e nessun controllo successivo potrebbe difendere una posta di quella dimensione. Nella procedura competitiva sono i concorrenti a scontarsi l'uno contro l'altro il beneficio della deroga, ed è quel confronto — non una dichiarazione d'intenti — a farlo affluire integralmente alla mano pubblica.

La proprietà immediata dell'acquirente. Chi acquista una porzione ne diviene proprietario pieno e separato dal primo esborso, e conserva in proprio le risorse per completare le opere, versandole contro avanzamenti asseverati. Non vi sono acconti privi di corrispettivo patrimoniale, non vi sono somme affidate a un soggetto fallibile, non vi è alcun momento in cui l'acquirente abbia pagato più di quanto possiede. È la struttura che, come si vedrà al paragrafo 2.6.2, offre una tutela sostanzialmente superiore a quella prevista dall'ordinamento per l'acquisto di immobili da costruire — e la offre non aggiungendo una garanzia esterna, ma eliminando alla radice il rischio che quella garanzia dovrebbe coprire.

> **Chi possiede decide, la gara forma il prezzo, chi compra è già proprietario. Tre scelte, e nessuna di esse è ornamentale.**

Come è organizzato il volume

La **prima parte** è ricognitiva: ricostruisce la formazione del patrimonio pubblico, ne misura la dimensione contabile, esamina gli strumenti finanziari sperimentati e i loro esiti, e trae dalle esperienze recenti di politica espansiva le indicazioni che hanno orientato la costruzione del modello.

La **seconda parte** è propositiva: il nuovo ruolo dello Stato e degli enti, la regìa pubblica, il meccanismo operativo con i suoi attori e i suoi tempi, la figura dell'assuntore, la classificazione degli esiti, la composizione del prezzo di ogni porzione e la chiusura dell'operazione quando una parte resta invenduta, l'impatto complessivo della previsione normativa. Si chiude con un **modulo incrementale**, offerto separatamente perché comporta una scelta di ambizione diversa: l'ampliamento del raggio d'azione ai compendi complessi a proprietà multipla, attraverso uno strumento che l'ordinamento già conosce.

La **terza parte** è dedicata interamente ai controlli, nella convinzione che la solidità di un meccanismo che movimenta risorse pubbliche si misuri sui presidi che lo accompagnano prima ancora che sui risultati che promette.

L'**allegato** applica il metodo di calcolo a un compendio reale, con valore dichiaratamente raffigurativo, e ne trae un argomento generale sulle decisioni di destinazione dei beni pubblici di pregio.

> **Prima i fatti, poi la proposta, poi i controlli. Le promesse stanno in mezzo, mai all'inizio.**

Tutto quello che puoi pensare,

la natura l'ha già creato.

(Albert Einstein, 1879-1955)

L'azione dell'uomo, in antitesi al prodigio della natura che si rigenera da sola, ha prodotto investimenti oggi obsoleti, oppressivi del suolo e del benessere di vita delle sue future generazioni.

Qui un piccolo contributo: un meccanismo la cui attuazione restituisce ampia parte di questa privazione al vantaggio collettivo, attuale e futuro, dando al contempo sollievo alle casse pubbliche e riconsegnando alla collettività un patrimonio oggi silente.

Premessa

Le esperienze accumulate negli anni sulle valorizzazioni e monetizzazioni di cespiti obsoleti privati hanno creato le basi per un'evoluzione naturale dell'approccio verso l'oggetto di questo volume: la sfera patrimoniale pubblica. Come vedremo, essa dispone di un patrimonio ampissimo e per larga parte obsoleto — 325 milioni di metri quadri. I cardini della proposizione sono i seguenti.

- **La materia è oggi istituzionalmente presidiata, e ciò rende configurabile una mirata strategia di politica economica sui beni pubblici obsoleti.** L'articolo 28-quinquies del D.L. 75/2023 ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze una Cabina di regia per le direttive in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, con funzioni di impulso, coordinamento e controllo, cui è affidata l'adozione del programma nazionale pluriennale, l'elaborazione delle linee guida e l'acquisizione dei piani di investimento degli enti attuatori. È il primo presidio stabile e trasversale su una materia per decenni affrontata per episodi. Questo studio si armonizza con quel percorso: propone un unico modello di gestione selettiva dell'intero argomento, partendo dall'obiettivo primario della valorizzazione dei beni ai fini della concreta monetizzazione, a mani degli enti possidenti, di risorse fresche;
- **il modello non trascura le finalità sociali, ma le raggiunge con risorse proprie.** Le esigenze dell'abitare sono servite da due formule: interventi diretti sui cespiti che, alla prova del test implicito nel modello, non abbiano dato soddisfazione in termini di estrazione di valore in denaro e vadano quindi utilizzati in termini fisici; e interventi indiretti, reinvestendo una porzione delle somme ottenute dagli episodi di monetizzazione riuscita per raggiungere ampie finalità sociali senza impegnare il bilancio, con una parte delle risorse che erano destinate al rientro del debito. Un unico strumento di politica economica, dunque, da cui derivano effetti di riduzione del debito conciliabili con lo sviluppo degli interventi sociali — social housing, residenze per studenti, edilizia residenziale pubblica — nei casi in cui le dinamiche estrattive del valore non abbiano pieno significato per ragioni territoriali, commerciali e socio-economiche proprie delle singole zone;
- **il meccanismo remunera i comuni che vi prendono parte, e non chiede loro un favore.** Poiché la valorizzazione di un bene altrui sul territorio comunale non può prodursi senza l'atto del comune, e poiché l'ottanta per cento del patrimonio pubblico appartiene ad amministrazioni locali, il modello destina all'ente pianificatore un pacchetto di benefici diretti e misurabili: oneri concessori e costo di costruzione calcolati sull'intero progetto valorizzato, e quindi su una base molto più ampia di quella odierna; il contributo straordinario sul maggior valore, ricevuto in alloggi finiti; una quota dei proventi netti di cessione quando il bene appartiene ad altro soggetto pubblico; standard urbanistici aggiuntivi e alloggi a finalità sociale realizzati a cura e spese della parte privata; priorità nella localizzazione dei servizi pubblici delocalizzabili; una base imponibile ricorrente che prima non esisteva. È un punto sul quale tornerò più volte, perché la collaborazione spontanea dei comuni non è un dettaglio attuativo: è la condizione di funzionamento del modello, e va costruita con incentivi seri;
- **la stagione degli incentivi indistinti è alle spalle, e ciò è coerente con la logica selettiva qui proposta.** L'orientamento maturato sui bonus edilizi — enfatizzare l'effetto moltiplicatore, ridurre gli incentivi privi di effetti indotti o rivolti a beni diversi dalla prima casa — apre una fase di rigore logico nella concezione degli incentivi, e sposa i contenuti di questa proposta, che sottopone ogni episodio a un preventivo ciclo di rigorosa indagine: prima accerta l'attitudine del bene a produrre risorse liquide valorizzate, poi indirizza verso altre finalità ciò che quella attitudine non ha;
- **il modello logico sottostante ha un funzionamento concreto e collaudato.** È efficace perché affronta incertezze e rischi prima dell'attuazione, e fornisce risultanze chiare sul proprio start o stop ben prima che vi siano spese o somme esposte a rischio. Ogni risultato della prima analisi, anche sfavorevole, produce informazioni utili alle decisioni successive;
- **il quadro di finanza pubblica rende opportuno uno strumento strutturale di entrata.** Tenere il deficit entro i parametri concordati in sede europea, e il peso degli oneri finanziari sul debito, rendono prudente creare uno strumento stabile che generi entrate dirette e indirette e sollievo al debito, migliorando l'indipendenza finanziaria del Paese senza fiscalità aggiuntiva;
- **dimostreremo che è possibile attuare una politica economica espansiva senza impegnare risorse pubbliche per investimenti**, riducendo invece lo stock di debito e incrementando il PIL. Ciò trasla sulla sfera pubblica quanto si è collaudato nella sfera privata, senza rischi e in presenza di ostacoli maggiori.

Nell'esperienza privata mancavano la valorizzazione urbanistica e la forte immagine dell'ente pubblico venditore, qui presenti: si poteva agire solo sui beni privati che ricadevano in una fortunata previsione di piano regolatore, mentre qui l'ente possidente che lo voglia apre quella previsione nel proprio esclusivo interesse a fare cassa, nel rispetto integrale dei vincoli e dei parametri inderogabili. La crescita del PIL è la migliore medicina per il rientro di un debito formatosi in circostanze di stagnazione accompagnata da inflazione. Uno strumento concreto e trasparente, che espande economia, occupazione e cantieri e genera flussi in ingresso diretto e indiretto nelle casse pubbliche, produce fatti leggibili dai cittadini e dai mercati — quotazioni dei Credit Default Swaps, differenziale tra BTP e Bund — come frutti di un impegno programmatico di lungo respiro. Il tema ha inoltre un'urgenza congiunturale: la contrazione degli incentivi edilizi ha ridotto cantieri e fatturati del comparto, e la conclusione del ciclo del PNRR, con scadenza al 30 agosto 2026, sottrae l'unico fattore che ne attenuava gli effetti;

- **la riforma non richiede coperture finanziarie per investimenti**, e opera in maniera diffusa e massiccia sull'ampia gamma dei beni obsoleti pubblici entro un rinnovato schema di ruoli, centrando sul rischio, e sulla sua eliminazione, il discrimine attuativo degli interventi. Va detto con precisione, per non esporre la proposta a rilievi evitabili in istruttoria: essa comporta oneri organizzativi certi e quantificabili — la struttura ministeriale dedicata, l'infrastruttura informatica dei due portali, le convenzioni, i controlli — e alcune minori entrate derivanti dalle agevolazioni fiscali richiamate. Grandezze modeste e misurabili, da esporre in una relazione tecnica dedicata, non da negare. Ciò che la riforma non richiede è l'impiego di risorse pubbliche per progettazione, esecuzione delle opere e assunzione del rischio di collocamento: che è precisamente ciò che rende oggi impraticabile ogni intervento su larga scala;
- **il nuovo angolo di visuale si fonda su un nuovo ruolo dello Stato e degli enti possidenti**, che si discosta dall'attuale protagonismo diretto, proprio e dei loro attori strumentali, e sulla produzione dinamica di risultanze conoscitive emerse dai singoli episodi testati sul mercato, la cui evidenza determina una cascata di decisioni conseguenti a una precisa classificazione degli eventi;
- **una precisa regìa pubblica governa le leve decisionali fondamentali**, tempo per tempo, e l'assetto dei risultati nel loro meccanismo di formazione, creando le basi per un ruolo pubblico trasparente e lineare, efficiente nel trarre risorse di nuova formazione — senza fiscalità aggiuntiva — da destinare al funzionamento della macchina pubblica e alla riduzione del debito.

Trecentoventicinque milioni di metri quadri non sono un problema di stima: sono un problema di metodo. Questo volume propone il metodo.

INDICE

Avvertenza al lettore — Premessa — Introduzione

Parte prima — La gestione dei beni pubblici obsoleti: ricognizione degli interventi adottati e spunti per un modello di cambiamento delle logiche d'intervento

1.1 Cenni storici sulla formazione del patrimonio pubblico

1.2 Il bilancio della nostra Nazione: dati economici e criteri di esposizione della ricchezza immobiliare in seno al bilancio del Paese

1.3 Cartolarizzazioni immobiliari Scip1 e Scip2 e altri strumenti di ingegneria finanziaria oggi attuabili: quale efficacia sostanziale di cassa hanno avuto per lo Stato?

1.4 Un nuovo approccio alla gestione dei beni pubblici obsoleti: segnali di coerenza e convergenza che suggeriscono nuove soluzioni operative

1.5 Esperienze pregresse e attuali: analisi e riflessioni su Superbonus e PNRR

1.6 Lo stato dell'arte: considerazioni sull'attuale contesto normativo e sui risultati conseguiti ad oggi

Parte seconda — Il nuovo modello di approccio

2.1 Premesse generali

2.2 La gestione dei beni pubblici obsoleti: il nuovo ruolo dello Stato

2.3 Prima sfera d'indagine: la "regìa pubblica" dei programmi strutturali di valorizzazione e dismissione

2.3.1 L'adesione volontaria degli enti possidenti: l'accordo quadro e il meccanismo delle liste

2.3.2 Gli enti in condizione di squilibrio finanziario accertato

2.3.3 Le amministrazioni dello Stato e il patrimonio dei singoli Ministeri

2.4 Seconda sfera d'indagine: il modello di valorizzazione e monetizzazione dei beni pubblici

2.4.1 La selezione del promotore e la formazione competitiva del corrispettivo

2.4.2 Il titolo edilizio: i due binari che l'ordinamento conosce

2.5 La convergenza tra pubblico e privato: elementi di spontaneità nel coordinamento dei ruoli

2.6 Il soggetto "assuntore": centralità della figura e natura prettamente privatistica della sua essenza

2.6.1 Il cuscinetto di saturazione: dal successo commerciale all'incasso integrale

2.6.2 La tutela dell'acquirente: proprietà e risorse residue in luogo della garanzia esterna

2.6.3 Il prezzo della porzione: che cosa paga l'acquirente, e a chi va

2.6.4 La quota invenduta: dall'avvio del cantiere alla regolazione finale

2.7 La gestione del rischio di ogni intervento: classificazione degli episodi d'analisi conseguente al test progettuale/commerciale

2.8 L'impatto della nuova ipotesi normativa: valutazioni sull'adeguatezza dei suoi contenuti e sugli effetti rispetto al contesto consolidato di riferimento

2.9 L'ampliamento del raggio d'azione: il programma unitario di valorizzazione territoriale

2.10 Conclusioni

Parte terza — I sistemi di controllo e governo del percorso attuativo della norma: previsioni normative di coerenza generale, verifiche automatiche, verifiche specifiche, schemi operativo/contabili. Analisi statistico/consuntiva periodica

3.1 Premessa

3.2 Le previsioni normative di carattere generale

3.3 I controlli sui costi dell'appalto e sui connessi meccanismi

3.4 L'appalto lavori. Le cautele previsionali ed i controlli lungo il percorso esecutivo delle opere

3.5 Verifiche automatiche. Schemi operativo contabili. Analisi statistico/consuntiva periodica

Allegato 1 — Un caso concreto

Premessa metodologica

L'ipotesi di studio: il complesso di Santa Maria della Pietà in Roma

La legittimazione di un percorso: perché la destinazione è una scelta e non un vincolo

Quadro di sintesi: cosa fa l'ente possidente, cosa ottiene

INTRODUZIONE

Il volume si articola in due porzioni logico-espositive e una terza dedicata ai presidi. La prima parte ha valore ricognitivo e crea le basi conoscitive dello stato dell'arte, su cui fondare la seconda, di significato propositivo, che espone i canoni del nuovo angolo d'approccio facendo leva sulle considerazioni emerse in precedenza, così da rendere leggibile il risultato comparativo tra le due realtà. La terza parte è dedicata interamente ai sistemi di controllo, nella convinzione che la solidità di un meccanismo che movimenta risorse pubbliche si misuri sui presidi che lo accompagnano prima ancora che sui risultati che promette.

La trattazione affronta un argomento sempre più attuale, ripercorrendo preliminarmente la storia più recente degli approfondimenti raggiunti in tema di gestione dei beni pubblici obsoleti. Si analizzano gli indicatori fondamentali dell'economia del Paese e i dati patrimoniali, per portare all'attenzione del lettore i numerosi segnali di coerente convergenza delle attese dei molti attori coinvolti verso lo sviluppo di quanto si proporrà.

Un secondo ambito d'indagine riguarda gli interventi attuati da mano pubblica con le cartolarizzazioni, creando una visibilità comparativa rispetto allo strumento qui esposto. Analoga comparazione è adottata per le due note politiche espansive recenti — bonus edilizi e PNRR — con l'obiettivo di estrarne dati d'esperienza consuntiva utili alla composizione dello strumento. L'esame di quelle esperienze è condotto sul solo terreno degli effetti misurabili sui saldi di contabilità pubblica e delle dinamiche organizzative che esse hanno rivelato: non contiene, né intende contenere, valutazioni sulle scelte politiche che le hanno determinate.

Si passa poi ai vincoli d'utilizzo delle somme scaturenti da dismissioni, all'ampiezza dell'ambito applicativo del modello e a un suggerimento sull'attuale operatività, che nei fatti degli ultimi quindici anni sviluppa volumi di incasso ridotti rispetto alle masse da gestire. Si chiarisce così, coi fatti, come risulti vincente la semplice modifica del posizionamento di attori già oggi operativi nel mutato contesto: un ruolo di maggiore protagonismo accompagnato da minore rischio proprio e sistemico. L'analisi comparativa riguarda anche rischi, ruoli e decisioni conseguenti, che il metodo consente di testare in anteprima, lavorando quindi in assenza di rischi operativi concreti su ciascuna ipotesi d'intervento.

Segue una classificazione completa dei possibili episodi operativi in clusters omogenei, per dimostrarne la solidità d'attuazione e per ipotizzare operazioni specifiche a supporto di speciali esigenze pubbliche.

Si conclude individuando il ruolo dei principali attori pubblici nell'indirizzo, nella pianificazione e nel controllo dello strumento, e la loro spontanea correlazione col mondo privato; e si dimostra come l'attuazione del modello per la soluzione di un apparente problema immobiliare pubblico costituisca in realtà uno strumento di rafforzamento della capacità finanziaria dello Stato e degli enti territoriali, oltre che un'opportunità rilevante per la crescita occupazionale e per lo sviluppo del PIL.

Due avvertenze accompagnano la lettura. La prima: il modello **non sottrae ad alcun ente una decisione che gli appartiene**. Ogni suo effetto — valorizzazione urbanistica, messa a mercato, monetizzazione — è condizionato all'atto con cui l'ente possidente, nell'esercizio della propria autonomia e a proprio insindacabile giudizio, fa confluire un cespite nelle liste, e all'atto con cui l'ente titolare della potestà pianificatoria consente l'effetto urbanistico. La legge offre uno strumento; la scelta di impugnarlo resta di chi possiede il bene e ne conosce il ruolo nella programmazione del proprio territorio. La seconda: le simulazioni numeriche dell'allegato hanno **valore esclusivamente raffigurativo del metodo di calcolo**, e non costituiscono in alcun modo una proposta riferita a beni determinati, la cui eventuale lavorazione presuppone per definizione la scelta dell'ente titolare e la verifica puntuale dei vincoli e delle destinazioni vigenti.

> **La legge offre una chiave. Chi possiede la porta decide se girarla.**

Il quadro che segue riassume in un'unica immagine l'intero impianto: da dove nasce il valore, dove affluisce, chi ne beneficia e a quali condizioni.

IL MODELLO LOGICO

Che cosa fa la norma, che cosa ne segue, chi ne beneficia

Beni conferiti in lista dagli enti titolari, valorizzati con l'adesione del comune, venduti frazionati agli utilizzatori finali — senza un euro pubblico di progetto o di cantiere

CHE COSA FA LA NORMA — TRE SOLI CONGEGNI

1 · Valorizzazione abilitata

- Cambio di destinazione e premio volumetrico nei limiti del contesto di zona
- Opera **solo** sui beni che l'ente conferisce e il comune consente
- Vincoli culturali, paesaggistici e standard **inderogabili**

2 · Selezione competitiva

- La proposta del promotore è posta a base di gara aperta
- Si aggiudica al **corrispettivo più elevato**: nessun altro criterio
- Prelazione e rimborso spese a chi ha elaborato la proposta

3 · Test di mercato preventivo

- Il progetto si offre al mercato **prima** di ogni lavorazione
- Al 75% di adesioni asseverate l'operazione parte
- In difetto si archivia: nessun costo, nessun rischio

CHI NE BENEFICIA, E CON QUALE CERTEZZA

Bilancio pubblico

- Corrispettivo incassato **per intero e prima del cantiere**
- Riduzione dello stock di debito
- Gettito indiretto dagli appalti privati
- Fine dei costi di custodia e deperimento

Comuni

- Oneri sull'**intero progetto valorizzato**
- **Quota dei proventi** se il bene è di altri
- Standard e alloggi sociali a spese private
- Tributi ricorrenti su unità prima inesistenti

Territorio e ambiente

- Riuso dell'esistente, **zero nuovo suolo**
- Adeguamento energetico e sismico
- Recupero di aree sottratte alla legalità
- Parcheggi che decongestionano i quartieri

Finalità sociali

- Alloggi sociali, studentati, case per lavoratori
- Finanziati da una **quota dei proventi**
- Nessuna fiscalità aggiuntiva
- Lavoro e cantieri con copertura già verificata

Un bene che vale zero nei conti dello Stato non è un problema di stima: è un problema di chiave.
La norma non regala nulla a nessuno — consegna la chiave a chi possiede la porta.

Parte prima

La gestione dei beni pubblici obsoleti: ricognizione degli interventi adottati e spunti per un modello di cambiamento delle logiche d'intervento

1.1 Cenni storici sulla formazione del patrimonio pubblico

La valorizzazione e cessione delle risorse immobiliari obsolete in mano pubblica è sempre presente nella cognizione delle istituzioni, e riemerge a tratti nell'attenzione collettiva quando un articolo o una trasmissione segnala un caso di spreco. È una presenza intermittente, che si accende sull'episodio e si spegne sul metodo: e proprio questa asimmetria tra l'abbondanza del "cosa fare" e la scarsità del "come fare" è il vuoto che questo studio si propone di colmare.

Una pubblicazione del 12 settembre 2013 di fonte ASTRID — Fondazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche — attribuisce alla valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico un ruolo di orientamento della crescita sostenibile di lungo periodo, e lo riassume in un motto: "meno debito e più PIL". Autori come Giuliano Amato e Franco Bassanini colgono la correlazione tra la misura delle risorse patrimoniali latenti e i vantaggi conseguibili da un loro utilizzo efficiente. Si introducono i concetti di "efficacia strutturale" dell'intervento e di promozione degli investimenti a valere su tali risorse, fino all'ipotesi di "ristrutturazione urbana", con un rilievo condivisibile: nel rapporto debito/PIL non si agisce solo sul numeratore, ma anche sul denominatore.

L'analisi ASTRID individua in Agenzia del Demanio, Invimit SGR e Cassa Depositi e Prestiti gli attori principali dell'operatività, e delinea un contesto che ha sollecitato in noi lo sviluppo di una soluzione addizionale, caratterizzata da un apprezzabile livello di concretezza. Il documento auspica il piano di dismissioni come volano di crescita: attivare maestranze, sviluppare il rapporto tra pubblico e privato, restituire ai cittadini beni mal gestiti o abbandonati, costruire nuovi beni in sostituzione di quelli non più necessari. Le iniziative potevano far leva sugli elementi di maggiore ricchezza del Paese: territorio, città, storia e cultura, paesaggio e ambiente. Quegli innegabili vantaggi hanno alimentato lo sviluppo logico del nostro pensiero.

Si individua inoltre la necessità di una forte regìa centrale, con poteri di coordinamento e programmazione, capace di vincere le resistenze di corporazioni e burocrazie che sulla proprietà pubblica hanno creato consolidate rendite di posizione. Lo condividiamo pienamente, con una sola precisazione di metodo che percorre tutto il volume: la regìa che serve non decide al posto degli enti, ma rende conveniente agli enti decidere. Non è una differenza di stile, è la differenza tra un meccanismo che funziona e un meccanismo che si arena nel contenzioso.

Lo studio del 2013 evidenzia che oltre due terzi del patrimonio pubblico appartiene a Regioni ed enti locali, e che quegli stessi enti finanziano e realizzano oltre due terzi degli investimenti pubblici complessivi. Esiste dunque un equilibrio precostituito tra masse patrimoniali illiquide e fabbisogni di spesa nei medesimi organismi, che già in partenza si compone bene e che chiede meccanismi virtuosi sugli asset per reperire risorse interne, per gli investimenti, per la crescita e per la riduzione del debito — riduzione vista come stabile e permanente solo se abbinata alla crescita. Questa coincidenza tra chi detiene il patrimonio illiquido e chi ha fabbisogno di investimento è il fondamento economico dell'architettura ad adesione volontaria esposta nella seconda parte: l'ente che conferisce un bene in lista non compie un atto di generosità verso lo Stato centrale, finanzia i propri investimenti.

Sui dati attuali non si riscontra equivalente equilibrio di masse. Il debito pubblico è concentrato sullo Stato per oltre 2.900 miliardi di euro e sugli enti locali per "soli" 84 miliardi, mentre i beni pubblici — prevalentemente allocati sugli enti locali — sono stimati in 284 miliardi di euro per oltre 340 milioni di metri quadri. Quei dati patrimoniali esprimono un valore sottostimato: per la parziale adesione degli enti locali al censimento massivo, ma soprattutto per criteri di valutazione che rispecchiano la destinazione d'uso vigente dei cespiti e la loro conseguente modesta commerciabilità, che spesso si traduce in una penalizzante infungibilità.

Sul fronte delle attività recenti, nel 2019 è stato avviato un piano di dismissioni per 1,2 miliardi di euro in tre anni, pari allo 0,42% dello stock immobiliare disponibile; nello stesso periodo l'Agenzia del Demanio ha individuato 420 immobili avviandone le procedure di dismissione, per volumi inferiori al mezzo miliardo, ossia

lo 0,14% dello stock giacente. Misure utili, ma poco influenti sul cuore dell'argomento. È un ordine di grandezza che va fissato, perché costituisce il termine di paragone di ogni proposta: qualunque strumento che non produca risultati di un ordine di grandezza superiore non affronta il problema, lo accompagna.

Il paper ASTRID, nell'ipotizzare attuazione concreta ai propositi enunciati, individuava quattro aspetti:

1. progettare la cessione del patrimonio immobiliare pubblico come una politica "industriale" pluriennale di lungo periodo. Vi si intuisce un intervento strutturale di erosione graduale di una complessità eterogenea, articolata su ambiti territoriali diversi, che implica valorizzazione e corretta allocazione nel tempo dei lotti per evitare svendite massive: concetto ampiamente condivisibile, coniugabile con la platea dei destinatari coinvolti, e divenuto uno dei punti di forza del nostro pensiero;
2. una "forte regìa centrale" dotata di poteri e strumenti adeguati, con profili istituzionali definiti;
3. per i beni di cessione immediata, il lancio rapido di veicoli immobiliari: argomento che il tempo rivelerà superato, poco efficace e fonte di duplicazione di costi in assenza dell'effettiva linfa finanziaria — cui il nostro modello propende — che affluisca a mani dell'ente possidente ove i veicoli non riescano a collocare le unità;
4. un processo non finalizzato solo a "fare cassa" per la riduzione del debito nel breve termine, ma anche e soprattutto occasione per riordinare i beni pubblici e razionalizzarne rendimenti e costi di gestione, favorendo una migliore fruizione delle città e del territorio, con effetto di volano sulla crescita, date le qualità storico-artistiche del patrimonio nazionale.

Il documento valuta lo stock di beni pubblici vendibili in 200-250 miliardi di euro, stimando che Stato ed enti, con gli strumenti disponibili, potessero incassare da valorizzazione e dismissione di immobili, partecipazioni e concessioni 15-20 miliardi annui destinabili alla riduzione del debito. Nel decennio trascorso quegli effetti non si sono concretizzati. La distanza tra la stima e il consuntivo non si spiega con una carenza di volontà: si spiega con l'assenza di un meccanismo capace di trasformare una stima in una transazione. Riempire quello spazio è l'oggetto della seconda parte.

Altra fonte coerente sono i quaderni AGIDI, Associazione Italiana dei Giuristi di Diritto Immobiliare, con un'analisi più recente riferita al 2018.

L'analisi individua nell'Italia un polo attrattivo internazionale per il turismo, e implicitamente ne enfatizza il rilievo per il patrimonio immobiliare, pur precisando che l'interesse degli investitori si focalizza su specifici poli — Venezia, Milano, Roma — e che gli operatori internazionali non prendono volentieri in considerazione fasi della formazione del valore immobiliare dipendenti dalla Pubblica Amministrazione. La percezione del Paese dall'estero è determinante: norme di settore che introducano semplificazioni burocratiche nette, con impatto su trasparenza e concorrenzialità nella valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, renderebbero agevole un cammino che da decenni stenta ad avviarsi su dinamiche di rilievo contabile per i conti pubblici.

Va sottolineata la duplice indicazione di quel passaggio, perché su di essa questo studio ha maturato una posizione precisa: l'investitore chiede semplificazione **e** trasparenza, e le chiede insieme. Una semplificazione che riduca la concorrenzialità e la prevedibilità delle procedure non attrae capitale, lo respinge, perché aumenta il rischio legale percepito e allunga l'orizzonte del contenzioso. È la ragione per cui il modello colloca la formazione del corrispettivo dentro una procedura competitiva codificata anziché in un calcolo bilaterale: la trasparenza non è un contrappeso alla semplificazione, ne è la condizione.

Per valorizzare occorre conoscere. Censimento, raccolta documentale e due diligence sono fondamentali per una stima del più probabile valore di realizzo, che cresce quanto più il contesto documentale è coerente e corretto delle imprecisioni accumulate nel tempo. Tutto ciò riduce il rischio delle procedure e aumenta il valore dell'immobile pubblico, perché allarga il mercato di riferimento. Nel recente passato si è osservato che nel nostro Paese è spesso fonte di dubbio e di indagine anche il solo fare proposte: da qui il rilievo della chiave normativa del dialogo con gli enti proprietari, che renda certi i tempi di reazione e di valutazione delle proposte concrete. Anche questo rilievo trova risposta puntuale nel paragrafo 2.4.1: la procedura gemella della finanza di progetto esiste, tra l'altro, esattamente per rendere lecito, tracciato e temporalmente definito l'atto di proporre.

Il quaderno AGIDI ricorda che sono passati trent'anni dal "Rapporto Cassese", primo ad affrontare la corretta quantificazione del patrimonio pubblico per individuare le masse giacenti nei bilanci secondo localizzazione, destinazione d'uso e potenzialità di valorizzazione. In quell'arco, l'evoluzione più recente è la pubblicazione da

parte del MEF del rapporto sul modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico: strumento determinante per stime attendibili della ricchezza immobiliare latente, soprattutto per un Paese ad elevato debito, chiamato a dimostrare ai creditori la propria solvibilità.

La valutazione del MEF fissa i principali parametri quantitativi e qualitativi ed è elaborata al 31 dicembre 2015 su dati di circa 7.500 amministrazioni, pari al 70% di quelle interessate. Il modello si concentra sui fabbricati, escludendo per il momento i terreni, e restituisce un aggregato di circa un milione di unità catastali estese per 325 milioni di metri quadri. Secondo un criterio di stima "patrimoniale", che esclude una serie di unità atipiche per destinazione, si raggiunge una quantificazione di 283 miliardi di euro, per il 77% riconducibile a beni utilizzati direttamente dalla Pubblica Amministrazione. Il modello ha restituito **valore nullo** per immobili estesi 4,8 milioni di metri quadri — metà dei quali caserme — perché la destinazione d'uso vigente non desta alcun interesse sul mercato. Su tali cespiti il MEF si è impegnato a ulteriori approfondimenti.

> **Un dato che vale l'intera proposta.** Il modello di stima ministeriale attribuisce **valore nullo** a 4,8 milioni di metri quadri di patrimonio pubblico, per metà caserme, per la sola ragione che la destinazione d'uso vigente non incontra alcuna domanda. Il valore non è assente: è inaccessibile, perché la destinazione lo tiene chiuso. Un bene che vale zero nei conti dello Stato e che, mutata la destinazione, vale quanto il suolo urbano che occupa, non è un problema di stima: è un problema di chiave. Tutto ciò che segue è il tentativo di costruire quella chiave, e di consegnarla a chi possiede il bene.

La storia del patrimonio pubblico in Italia evidenzia tre macro-fasi.

Nella **prima fase** era facilissimo per un'amministrazione decidere della necessità di un'opera pubblica, anche indebitandosi per realizzarla. Grazie a quelle leve, in un contesto agile e superficiale, è cresciuto un rilevante patrimonio immobiliare pubblico, con costi di mantenimento ampiamente sottovalutati. Mancava del tutto, allora, una cultura della programmazione del ciclo di vita del manufatto: nessuno, al momento di edificare, si chiedeva che cosa quell'edificio sarebbe stato al termine della propria utilità funzionale. È una lacuna culturale che l'Italia paga oggi, e che nei paesi di tradizione nordeuropea è stata affrontata pianificando il fine vita già in sede di progetto.

La **seconda fase** è quella della finanziarizzazione degli stock, con operazioni — SCIP 1, SCIP 2, FIP — che nei fatti duplicano i costi e non sono del tutto idonee a trasformare in denaro i beni da dismettere. Nascevano dalla convinzione che la crisi fosse passeggera e che la solidità del patrimonio potesse sostenere il meccanismo generando un premio economico. È invece accaduto che i valori dei beni conferiti si sono sostanzialmente dimezzati, con la conseguente restituzione di ampia parte dei beni agli enti apportanti, per estinguere le passività fruttifere nate a regolare il corrispettivo dei conferimenti, limitatamente ai cespiti rimasti invenduti. La lettura di quegli esiti ha ispirato una regola che sta alla base del nostro modello: ogni iniziativa deve tendere allo smaltimento finale dei beni senza veicoli intermedi, costi oziosi o duplicazioni, sviluppando il collocamento commerciale del cespite, da cui deriva l'incasso effettivo.

La **terza fase** è quella in cui i nodi vengono al pettine: bisogna occuparsi dell'esaurimento del ciclo di vita fisico, economico e sociale di quegli investimenti, sostenendo costi di smaltimento o rigenerazione. Da qui l'elaborazione di un modello che risponda a questo momento e faccia del problema e dei suoi costi un'opportunità per crescita, sviluppo e rientro del debito, evitando l'errore della seconda fase e concentrandosi su meccanismi che garantiscano lo smaltimento finale contro denaro di quanto è obsoleto e improduttivo.

Vi è, e va detto, il rischio concreto di una **quarta fase**, la peggiore di tutte: che in assenza di un meccanismo di estrazione del valore i beni obsoleti vengano rigenerati con risorse a debito verso destinazioni prive di vocazione reale e di flusso di ritorno, sostituendo al problema dei beni giacenti quello dei beni rinnovati a caro prezzo e di modesta utilità, con l'aggravio degli oneri finanziari che ne consegue. Non richiede cattiva fede per realizzarsi: richiede soltanto che si continui a disporre di risorse a debito e a non disporre di un metodo per misurare, prima di spendere, quale sia l'alternativa. Il modello proposto è, anche e soprattutto, uno strumento di misurazione preventiva di quell'alternativa.

Il quaderno AGIDI precisa che la valorizzazione dovrebbe procedere a regime, e non con velleitarie "operazioni straordinarie", con strumenti che non stressino la dimensione speculativa a detrimento di quella virtuosa e incrementando ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato. Attori fondamentali del processo sono MEF,

Agenzia del Demanio, Invimit SGR e CDP. Il contesto normativo è essenzialmente riconducibile al D.L. 351/2001, che introduce fondi comuni di investimento e PUVaT; al D.L. 98/2011, articolo 33, che costituisce Invimit SGR; e all'articolo 33-bis del medesimo decreto, che attribuisce all'Agenzia del Demanio, per conto del MEF, un ruolo di promozione delle iniziative di valorizzazione, come "facilitatore" per i beni statali, per gli enti vigilati e per quelli territoriali.

L'articolo 58 del D.L. 112/2008 e la lezione della Corte costituzionale

Un passaggio merita trattazione distesa, perché costituisce il fondamento giuridico dell'architettura che proporremo.

L'articolo 58 del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008, prevede che tutti gli enti pubblici e le loro società partecipate possano individuare, con apposito elenco e sulla documentazione disponibile presso i propri uffici, gli immobili di proprietà suscettibili di valorizzazione e monetizzazione, ricadenti nel territorio di competenza e non più utili a finalità istituzionali. Da tale elenco deriva il **Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**, approvato dal Consiglio comunale ed estendibile anche ai beni statali. L'inserimento nel piano determina la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile.

Nella formulazione originaria la norma disponeva altresì che la deliberazione consiliare di approvazione del piano costituisse *variante allo strumento urbanistico generale*, senza necessità di verifiche di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata provinciale e regionale. Su questo punto è intervenuta la **Corte costituzionale con la sentenza n. 340 del 2009**, che ne ha dichiarato l'illegittimità per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: il governo del territorio è materia di legislazione concorrente, nella quale allo Stato spetta la determinazione dei soli princìpi fondamentali, mentre la disciplina di dettaglio appartiene al legislatore regionale. La Corte ha invece salvaguardato la parte iniziale della disposizione, quella relativa all'effetto legale della classificazione a patrimonio disponibile, in quanto non lesiva della competenza regionale. Per effetto della pronuncia, le varianti conseguenti al piano seguono le procedure della legislazione regionale in materia di governo del territorio, e diverse Regioni le hanno disciplinate con normativa propria.

> Questa vicenda va letta per intero, perché contiene insieme l'ostacolo e la soluzione. **L'ostacolo**: nessuna legge dello Stato può disporre, di per sé, la variante urbanistica sui beni pubblici, e ogni tentativo in quella direzione è destinato alla censura. **La soluzione**: l'ordinamento contiene già, in positivo e uscito indenne dal vaglio di costituzionalità, il congegno di cui il modello ha bisogno, e cioè un **atto volontario dell'ente possidente** che, inserendo un bene in un elenco, ne muta il regime giuridico e lo rende disponibile alla monetizzazione. Il modello che presenteremo non chiede alla legge dello Stato di derogare al posto degli enti: le chiede di attribuire a quell'atto di adesione, che gli enti già oggi possono compiere e in gran parte non compiono, un contenuto premiale e un percorso operativo che ne rendano conveniente il compimento.

Il quadro storico e documentale consegna cinque acquisizioni che accompagnano tutta l'esposizione. La prima: il patrimonio esiste, è enorme, ed è per larga parte nelle mani degli enti territoriali. La seconda: il suo valore contabile è sottostimato per ragioni metodologiche, e in una porzione rilevante è addirittura azzerato dalla destinazione d'uso. La terza: gli strumenti finanziari intermedi sperimentati nel passato hanno prodotto effetti di cassa nominali e costi reali. La quarta: i volumi effettivamente dismessi negli ultimi quindici anni sono di due ordini di grandezza inferiori alle stime del potenziale. La quinta, e la più importante: l'unico congegno di mutamento di regime giuridico che ha superato il vaglio costituzionale è quello fondato sull'adesione volontaria dell'ente proprietario.

> **Il "cosa fare" è scritto da trent'anni. Ciò che manca, e che qui si costruisce, è il "come fare" — e la Corte costituzionale ci ha già detto da dove deve partire.**

1.2 Il bilancio della nostra Nazione: dati economici e criteri di esposizione della ricchezza immobiliare in seno al bilancio del Paese

Il bilancio italiano si caratterizza per un debito pubblico di 3.082 miliardi di euro, pari al 136,80% del prodotto interno lordo secondo la stima 2025, contro una media europea del 90% circa; e ciò pur in presenza dell'elemento attenuante di una dotazione di beni pubblici, tra Stato ed enti locali, di rilevante valore. Quell'elemento patrimoniale, che mitiga il livello di rischio ai fini del rating e del pricing del debito, non è pienamente censito né stimato, per l'assenza — negli attuali modelli di valorizzazione — di parametri oggettivi di misurazione del valore di ampie casistiche di beni, eterogenei ma che quantitativamente abbracciano 325 milioni di metri quadri, in mano ad amministrazioni locali per circa l'ottanta per cento.

Quei numeri poggiano su un censimento quantitativo ampiamente incompleto, che ha coinvolto il solo 70% degli enti rispondenti; e il meccanismo di traduzione delle superfici in valori monetari è spesso lontano dalla realtà, oggi difficilmente attuabile su beni ai quali il modello di valorizzazione ha attribuito valore nullo per oggettivi problemi di infungibilità, come nel caso delle caserme.

L'argomento è cruciale se si valuta l'impatto di bilancio di una corretta valorizzazione contabile degli attivi disponibili a presidio del rischio di debito, e le sue conseguenze sul rating e sul pricing dei titoli di emissione governativa. Come vedremo, una delle basi logiche del nostro strumento è un intervento mirato alla rideterminazione del valore dei beni pubblici, che diverrebbe esattamente misurabile per effetto di una specifica previsione normativa e dell'adesione dell'ente possidente.

Su questo punto devo però un chiarimento tecnico al lettore, perché la sua omissione esporrebbe la proposta a un rilievo agevole e fondato. La rideterminazione del valore contabile del patrimonio non incide direttamente sui parametri di finanza pubblica rilevanti in sede europea: il rapporto debito/PIL si misura sullo stock di debito e non sul patrimonio netto, e la contabilità nazionale non consente di dedurre gli attivi dal debito lordo. L'effetto di una corretta valorizzazione patrimoniale è dunque **informativo e reputazionale**, non meccanico: migliora la qualità dell'informazione che il Paese offre ai propri creditori e alle agenzie di rating, riduce l'incertezza sulla consistenza del collaterale implicito e concorre alla formazione del giudizio, insieme a molti altri fattori. È un beneficio reale e vale la pena perseguirlo; presentarlo come un effetto quantificato sul rapporto debito/PIL indebolirebbe invece la credibilità dell'intera proposta. L'effetto propriamente contabile del modello è un altro, e più solido: l'incasso monetario da cessione, che riduce lo stock di debito, e il gettito indotto dagli appalti privati di riuso, che migliora il saldo.

Il livello del debito determina interessi passivi per circa 85,65 miliardi di euro nel 2024, pari al 3,9% del PIL, attesi in crescita nel prossimo biennio fino al 4,5% per l'aumento del debito stesso, anche se vi sono segnali discordanti per migliorie sui tassi. Nel bilancio 2023 si è registrato un avanzo primario negativo — le entrate correnti non hanno coperto le spese comprensive degli interessi — e il meccanismo di capitalizzazione annuale degli interessi ha così generato un ulteriore aggravio del debito. Negli ultimi trent'anni quell'evidenza si è prodotta solo episodicamente: nel 2009, per la crisi mondiale innestata dal fallimento di Lehman Brothers, e nel 2020-2021 per la crisi pandemica.

Giova qui il concetto di "frugalità" dell'economia italiana, richiamato in sede istituzionale e ripreso dalla stampa, e l'andamento storico dell'avanzo primario nell'ultimo ventennio. Che l'Italia spenda meno di quanto incassa, al netto degli interessi, è segno evidente di frugalità: sono dunque gli interessi sul debito a limitare la possibilità di investire sull'economia, dovendo remunerare chi acquista i titoli. La Banca centrale europea ha sostenuto per anni il debito pubblico italiano evitando una spinta eccessiva sui tassi, anche sulla considerazione tecnica di quella frugalità; ma è anche vero che, nei decenni successivi all'ingresso nell'euro, le riforme capaci di mettere in sicurezza il debito rendendolo sostenibile anche per un'economia a bassa crescita non hanno avuto la continuità necessaria.

Da qui uno spunto che si sposa con la nostra visione propositiva. Se la spesa primaria è già compressa, e se l'inasprimento del prelievo fiscale è politicamente ed economicamente impraticabile, il classico dilemma tra tagli alla spesa e nuove imposte non ha ulteriori margini. Occorre una **terza via**, che non è ideologica ma aritmetica: generare entrate da un attivo esistente e improduttivo, senza spendere per generarle e senza assumere il rischio di generarle. È esattamente lo spazio che il modello si propone di occupare, e la ragione per cui la sua adozione non richiede una scelta di campo, ma solo un calcolo di convenienza.

Un ultimo elemento di quadro. Il costo di mantenimento del patrimonio inutilizzato non è nullo: vigilanza, messa in sicurezza, responsabilità civile del custode, contenzioso da occupazioni, tributi locali dove dovuti,

deperimento che accresce il costo del futuro recupero. Sono voci disperse in molti capitoli, raramente aggregate, e per questo sistematicamente sottovalutate nel confronto tra conservare e dismettere. Una corretta contabilizzazione del **costo dell'inerzia** è, a ben vedere, il primo argomento a favore del modello: perché l'alternativa alla monetizzazione non è la conservazione a costo zero, ma la conservazione a costo crescente.

> **Non esiste la terza via ideologica: esiste quella aritmetica. Un attivo che non rende e che costa custodire è l'unico spazio libero rimasto tra i tagli e le tasse.**

1.3 Cartolarizzazioni immobiliari Scip1 e Scip2 e altri strumenti di ingegneria finanziaria oggi attuabili: quale efficacia sostanziale di cassa hanno avuto per lo Stato?

La SCIP 1 è stata la prima operazione italiana di cessione massiva di immobili pubblici, avviata nel 2001, per un controvalore di 2,3 miliardi di euro di obbligazioni emesse a fronte di un patrimonio stimato in 5,1 miliardi da cedere: dimensione modesta rispetto alla massa dei beni pubblici obsoleti. L'iniziativa utilizzava la cartolarizzazione, tecnica che nelle sue ampie formule applicative è stata determinante nel comporre i presupposti della crisi finanziaria del 2007-2008, con i mutui sub-prime e i titoli che ne incorporavano e facevano circolare il valore.

Con la SCIP 1 gli enti previdenziali cedevano 27.512 immobili — 27.250 residenziali e 262 commerciali — a una società-veicolo. A fronte del valore stimato di 5,1 miliardi si perveniva a un prezzo d'offerta di 3,83 miliardi, per effetto dello sconto del 30% agli inquilini e di un ulteriore 15% agli investitori che acquistassero l'intero edificio. Quegli immobili costituivano patrimonio separato, a garanzia dei portatori dei titoli e degli altri creditori. Il veicolo emetteva obbligazioni sui mercati internazionali, garantite dal valore del patrimonio ricevuto e dai flussi di incasso attesi dalla vendita, con rating di un'agenzia internazionale, e versava agli enti cedenti il "prezzo iniziale" prelevato dal collocamento. Durante la gestione rivendeva gli immobili — che restavano gestiti dagli enti ex proprietari — destinando i flussi al rimborso dei titoli e agli interessi. A conclusione dell'operazione versava al Ministero dell'economia e delle finanze l'eventuale "prezzo differito", che determinava il successo o il fallimento dell'iniziativa. La SCIP 1 riguardava immobili degli enti previdenziali già inseriti nei precedenti programmi di dismissione — POC e PSC — e non ancora venduti.

Le cartolarizzazioni creano un effetto di cassa surrogato dell'effettiva vendita, che tuttavia in molti casi non possiede i medesimi effetti salubri di un incasso a titolo definitivo, capace di interrompere il problema. Il progredire degli oneri finanziari sul debito pubblico, in quel momento sostituito da obbligazioni del veicolo e poi ripristinato nella veste originaria per i beni rimasti invenduti, prosegue determinando equivalente aggravio dei costi della procedura.

Comporre l'involucro — il veicolo — che diviene contenitore dei beni non è semplice. Alla SCIP 1 molte critiche hanno imputato la scarsa chiarezza dei dettagli: informazioni sulle valutazioni degli immobili, modalità di selezione dei cespiti e criteri di scelta della società veicolo non sempre accessibili al pubblico. Anche sui criteri di valutazione di mercato si sono formate opinioni confliggenti. Si è ipotizzato che alcuni immobili fossero sottostimati, riducendo il valore complessivo dell'operazione per agevolare lo sbocco finale sul mercato dei prenditori: il che avrebbe determinato un ulteriore costo finanziario occulto di dismissione degli attivi immobilizzati.

Da altri fronti si è osservato che la cartolarizzazione ha comportato l'emissione di obbligazioni garantite dal patrimonio immobiliare, con preoccupazione per gli oneri finanziari a lungo termine derivanti dagli interessi sui titoli; in effetti tali oneri sostituiscono quelli sul debito pubblico che l'emissione ha estinto, ed è difficile stabilire un maggiore o minore costo della provvista tra Stato e veicolo contro-garantito da immobili. Altri hanno sostenuto che i benefici sono andati ai fondi di investimento a discapito degli enti previdenziali e dei cittadini; altri ancora hanno contestato la capacità degli enti previdenziali di gestire le grandi masse patrimoniali di cui restavano possessori pur dopo la cessione al veicolo.

L'operazione ha completato il rimborso dei 2,3 miliardi di obbligazioni e dei relativi interessi nel dicembre 2003, dopo un biennio, e il saldo di cassa al netto delle spese della società risulta pari a 1.362 milioni di euro. Gli incassi complessivi sono stati dunque di 3,66 miliardi, su un patrimonio stimato in 5,1 miliardi da scontare e un prezzo di offerta di 3,83 miliardi: costi dell'operazione e interessi hanno pesato per circa 170 milioni di euro.

La SCIP 2 parte nel 2002 e viene definita, da fonte governativa dell'epoca, la più grande cartolarizzazione immobiliare mai realizzata da uno Stato europeo. Vi prendono parte sette enti previdenziali e lo Stato, che cedono al veicolo 62.880 unità immobiliari — 53.241 residenziali e 9.639 commerciali — con valore di mercato di 10 miliardi di euro e prezzo di offerta di 7,98 miliardi. A fronte di quel portafoglio la società emette obbligazioni per 6,64 miliardi. A dicembre 2008, dopo sei anni, restano invendute 13.574 unità per un equivalente prezzo di 2,36 miliardi, e la società ha incassato complessivamente 5,86 miliardi, con un calo del 33,5% rispetto al business plan: si ipotizza che il valore del patrimonio residuo fosse sovrastimato rispetto alle effettive aspettative del mercato. L'operazione non consegue grande successo e determina un aggravio per le casse statali di 1,36 miliardi di euro, proporzionalmente superiore a quello della prima emissione per la

maggiore incidenza degli interessi sulla durata più lunga. I beni residui vengono restituiti agli enti conferenti al valore di stima iniziale e, dopo il rimborso delle obbligazioni residue, dei prestiti ponte, degli swap e degli altri interventi di sostegno, i costi dell'intervento lievitano a 1,74 miliardi.

Dall'analisi di SCIP 1 e 2 si deduce agevolmente che lo strumento ha costi molto incisivi sul valore dei beni da monetizzare e non è esente da rischi. La cartolarizzazione non produce con certezza, e soprattutto con garanzia iniziale, l'atteso scambio essenziale tra beni immobili dello Stato e denaro: crea un diaframma intermedio che assorbe il patrimonio ed eroga una prima somma, la quale produce effetti di bilancio in entrata ma non sgrava lo Stato dai debiti, vista la responsabilità collaterale che sopravvive sulle obbligazioni emesse e che genera le perdite finali nei casi in cui il veicolo non riesca a compiere il suo lavoro.

Queste osservazioni sulle esperienze di gestione del patrimonio pubblico con strumenti di finanza innovativa hanno alimentato in misura significativa il nostro pensiero sullo strumento che può dare risposta, in via diretta e talvolta collaterale, alle esigenze della macchina pubblica, sposandole con quelle dei cittadini e del territorio.

Altro strumento discusso su testate specializzate è il FIB, Fondo Italiano di Bilanciamento, ipotizzato di proprietà statale, che includerebbe il patrimonio pubblico vendibile — immobili, concessioni e partecipazioni — potendo accogliere 500 miliardi di attivi e far così scendere il rapporto debito/PIL. Lo si cita per completezza: se il fondo è di proprietà pubblica, allo Stato sono riferibili, indirettamente ma efficacemente, le responsabilità dell'approvvigionamento delle somme per sottoscrivere le quote emesse, in similitudine con SCIP e le obbligazioni dei veicoli; e pertanto il conferimento dell'attivo — con le note questioni sulle stime — e il rientro del debito dal collocamento delle quote assumerebbero un rilievo meramente estetico nel bilancio pubblico, almeno nei primi dieci anni, in cui si ipotizza lo smaltimento di soli 300 miliardi di attività immobiliari e non.

Anche in questo caso non si osserva una spiccata spinta innovativa; e l'assenza di un meccanismo di precisa attuazione metodologica per conseguire la vendita finale in un arco temporale programmato, come l'assenza di un test preliminare sui singoli episodi, non crea un gradiente di rischio diverso da quello patito con gli interventi SCIP. L'analisi del FIB ha però concorso a mettere a fuoco gli elementi mancanti per uno strumento più prudente, concreto e fattivo. Nel nostro modello, infatti, il ciclo di valorizzazione e dismissione avrà luogo solo negli episodi di conclamata concretezza di risultati e al conseguimento dei dati economici desiderati per le casse pubbliche: uno strumento che produce intrinsecamente un test di sostenibilità del cammino progettuale e finanziario, il cui favorevole atteggiarsi determina l'avvio della procedura, selezionando gli investimenti sin dall'origine, con evidenti impatti sul rischio.

La lezione delle tre esperienze. SCIP 1, SCIP 2 e l'ipotesi FIB condividono un medesimo difetto di costruzione: interpongono un soggetto tra il bene e il suo acquirente finale, e chiedono a quel soggetto di anticipare denaro contro un valore stimato, non contro un valore verificato. Il rischio di collocamento non viene eliminato, viene rinviato; e poiché il veicolo è, direttamente o indirettamente, riconducibile alla sfera pubblica, il rischio rinviato torna dove era partito, avendo intanto accumulato oneri finanziari e costi di struttura. Da qui i due princìpi non negoziabili del modello che segue: **nessun veicolo intermedio tra il bene e l'acquirente finale**, e **nessun esborso, di alcun soggetto, prima che il collocamento sia verificato**.

Interporre un veicolo non elimina il rischio: lo rinvia, con gli interessi. E il rischio rinviato torna sempre a casa.

1.4 Un nuovo approccio alla gestione dei beni pubblici obsoleti: segnali di coerenza e convergenza che suggeriscono nuove soluzioni operative

L'attualità della valorizzazione e monetizzazione dei beni pubblici obsoleti è sotto gli occhi di tutti, per effetto di continui elementi di pulsione sull'opinione pubblica, vastissimi e qui sincronizzati in un unico ambito di visuale. Si dibatte spesso su:

- la moltitudine di beni pubblici in disuso o in abbondante sottoutilizzo, spesso oggetto di articoli di stampa o servizi televisivi;
- la presenza di un presidio istituzionale stabile, con la Cabina di regia presso il MEF per la ricognizione della materia e l'adozione di un programma nazionale pluriennale: è la prima volta che il tema riceve una sede permanente di coordinamento anziché una gestione per singoli provvedimenti;
- i servizi pubblici — sanitari, assistenziali, scolastici — non giudicati soddisfacenti dalla cittadinanza, che non trovano sviluppo per mancanza di risorse aggiuntive;
- la crescente dimensione del debito pubblico, per l'espansione recente, per la negatività registrata sull'avanzo primario e per l'ostacolo cronico che quella zavorra pone alla crescita;
- la pressione fiscale, percepita come gravosa perché da un lato non copre servizi pubblici adeguati e dall'altro è erosa dagli interessi passivi sul debito — circa 85 miliardi annui — che originano costi senza tangibile utilità, se non il sostegno di un debito in ampia parte nato da spese oggi giacenti su masse patrimoniali che occupano oziosamente il suolo;
- la periodica pubblicazione di articoli sui costi degli alloggi per universitari, soprattutto nelle grandi città, che chiedono un riassetto della materia patrimoniale pubblica;
- l'analoga scarsità di offerta di beni in locazione a lungo termine, che colpisce le classi meno abbienti e sarebbe attenuabile da interventi capaci di aumentare la dotazione di unità residenziali disponibili senza consumare suolo aggiuntivo;
- i periodici risultati delle norme sugli sgomberi dei cespiti pubblici in disuso e dei cespiti privati occupati abusivamente, piccola evidenza di un'immensa vastità dalla quale sarà possibile trarre linfa economica per il pubblico vantaggio;
- gli episodi di criminalità, quando gli articoli evidenziano come il malaffare si radichi e si nasconda nelle ampie zone di ricchezza patrimoniale pubblica abbandonata, per perpetuarvi spaccio e altre condotte antigiuridiche, con perdita di controllo su porzioni di territorio;
- gli impulsi di enti locali e territoriali, che dichiarano alla stampa l'intenzione di inserire masse patrimoniali obsolete, abbandonate da anni, in programmi di rivitalizzazione di rilevante caratura volumetrica, accompagnati da bandi e progetti che nel dibattito pubblico appalesano la reiterazione di condotte di dubbio successo, con sbocchi verso un'utilità percepita come marginale dai potenziali utilizzatori, e con la consapevolezza che le risorse occorrenti, se tratte da indebitamento, proseguiranno un cammino di ulteriore aggravio;
- il dialogo sulle normative in materia di efficientamento energetico e sismico, che riguarda anche gli immobili pubblici, e le ipotesi di accorpamento di uffici e di delocalizzazione;
- gli innumerevoli confronti su sviluppo occupazionale e ottimizzazione del rapporto debito/PIL, che guardano ai beni pubblici obsoleti e al loro riuso come valvola di sfogo per creare un'opportunità di crescita;
- gli studi della stessa sfera pubblica — ASTRID, AGIDI, IFEL fondazione ANCI — e le iniziative e vetrine immobiliari di CDP e Invimit, che hanno prodotto ampia documentazione su una materia percepita in tutta la sua ampiezza di significato;
- l'azzeramento del consumo netto di nuovo suolo, obiettivo sempre più richiesto in ambito europeo e come orientamento interno di un Paese che trova nel proprio irripetibile contesto paesaggistico e climatico, nella storia e nel più alto quantitativo di siti UNESCO, un punto di forza per il turismo e per le sue ricadute sul PIL. Il riuso sistematico di beni abbandonati o sottoutilizzati è la risposta vincente per proteggere territorio e leadership, soddisfacendo la crescente domanda di alloggi.

L'elenco è tutt'altro che esaustivo. Quelle fonti hanno determinato gli elementi di partenza dello strumento che vediamo come risposta alle attese di una moltitudine di soggetti, la cui funzione può confluire con naturalezza nelle logiche applicative di quanto esporremo.

Dinanzi a mille argomentazioni sul "cosa fare", questo studio propone una risposta concreta sul "come fare", con valenza strutturale dell'intervento e senza necessità di coperture finanziarie pubbliche per investimenti.

Vale la pena osservare una caratteristica comune a tutti i segnali elencati: nessuno di essi è ascrivibile a una parte politica, e ciascuno è avvertito, con intensità diversa, da amministrazioni di ogni orientamento. Il patrimonio abbandonato non ha colore; il costo dell'inerzia lo pagano tutti gli enti allo stesso modo; e la domanda di alloggi a prezzo accessibile, come quella di sicurezza urbana, attraversa integralmente l'elettorato. Uno strumento che risponde simultaneamente a esigenze di cassa, di sicurezza, di rigenerazione e di edilizia sociale non ha bisogno di adesione ideologica: ha bisogno soltanto di essere compreso nella sua convenienza, verificabile da chiunque, ente per ente e bene per bene.

> **Il patrimonio abbandonato non ha colore politico, e il costo dell'inerzia lo pagano tutti allo stesso modo.**

1.5 Esperienze pregresse e attuali: analisi e riflessioni su Superbonus e PNRR

I bonus edilizi, nella misura maggiore consentita dal Decreto Rilancio, hanno sviluppato confronti, critiche e complessità difficilmente eguagliabili da altra misura altrettanto incisiva, in negativo, sui saldi di contabilità pubblica: nati con un significato di supporto episodico, hanno assunto dinamiche evolutive fuori da ogni programma e controllo, totalizzando a carico delle casse pubbliche una cifra equivalente a quella del PNRR.

La massa di 220 miliardi di euro, oggi noto capolinea quantitativo della misura, è circa sei volte superiore alla stima iniziale, ed è stata raggiunta nonostante trentacinque modifiche della norma e l'innalzamento di forti barriere protettive della finanza pubblica, disposte quando ci si è resi conto di avere dinanzi qualcosa che andava ben oltre una politica espansiva emergenziale attuata con la classica spesa in deficit.

L'analisi del fenomeno, condotta sul solo terreno del meccanismo economico, restituisce una dinamica di manuale. In un mercato libero, se si conia un soggetto acquirente e committente — lo Stato — di una quantità illimitata di beni, le opere di efficientamento energetico e sismico, è prevedibile che gli operatori abbandonino la routine di un mercato aspro e concorrenziale, dove i prezzi sono limati dalla concorrenza, e si rivolgano allo Stato per divenirne fornitori: sia per le masse che esso può assorbire, sia perché i computi redatti non subiscono il normale confronto competitivo e restano pieni e pesanti per lo Stato, che se ne fa sempre carico. Ne segue un innaturale innalzamento dei costi di materie prime e manodopera, che stressa i conti pubblici. La causa di quella pressione sta nell'efficiente monetizzazione dei crediti fiscali tramite canali bancari e postali, che mette in circolazione liquidità immediata a fronte di crediti spalmati fino a dieci anni.

Del pari grave l'iniquità distributiva di una spesa che incide sulle casse pubbliche a favore di una platea di titolari di patrimonio immobiliare, con esclusione di chi non abbia ancora potuto conseguire la prima casa; e va rilevato che l'intervento ha interessato una frazione minima del patrimonio immobiliare nazionale, con un ritorno di gettito del tutto marginale rispetto all'esborso.

Anche il PNRR nasce in contesto emergenziale e recepisce l'indirizzo europeo del programma Next Generation EU, pacchetto da 750 miliardi di euro la cui quota italiana è pari a 191,5 miliardi, cui si aggiungono 30,6 miliardi di fondo complementare, per complessivi 222,1 miliardi. Circa un terzo è contributo e due terzi sono da restituire a tassi europei in trent'anni, di cui dieci di solo preammortamento e venti con capitale e interessi. Anche la componente a fondo perduto grava in ultima istanza sui bilanci nazionali, poiché l'Unione accumula le proprie dotazioni con la contribuzione proporzionale dei bilanci degli Stati membri o con prelievi comunque gravanti sulla loro popolazione. La misura si svolge lungo sei missioni principali, per guidare il Paese verso una ripresa sostenibile e resiliente, con scadenza al 30 agosto 2026.

Questo richiamo alle due misure, rilevanti dimensionalmente in quanto pari a circa l'8% del debito pubblico e al 10% del PIL, serve a estrarre alcune considerazioni che hanno sostenuto lo sviluppo del nostro strumento:

- entrambe determinano un debito sulle casse statali, o verso l'Europa, che sarà comunque pagato dagli italiani con le imposte in misura quasi integrale, o dal rendimento di alcuni investimenti finanziati dal PNRR, nei soli casi in cui l'innovazione attuata liberi risorse capaci di sostituire, per esempio, una fonte energetica prima pagata;
- entrambe, e per prima il Superbonus, hanno permesso di osservare un fenomeno di grande interesse sulla condotta dei professionisti italiani, dedicatisi in massa a studi e complessi progetti energetici per gli edifici da efficientare senza alcuna garanzia che la proposta avesse successo in delibera condominiale, e quindi senza effettivo conseguimento dei compensi, come accaduto nella parte più diffusa dei casi, non attuati. Ne prendiamo nota: in quelle categorie professionali esiste l'attitudine a scommettere sul successo dei frutti del proprio lavoro intellettuale, quando gli sforzi siano inquadrati in un perimetro normativo che traccia con chiarezza il percorso evolutivo e conclusivo dell'episodio di investimento, presso il quale esse prestano il proprio contributo accettando l'ipotesi di insuccesso e la connessa perdita del valore delle opere del loro intelletto.

Su quest'ultimo punto devo essere preciso, perché da qui passa la solidità dell'intera proposta. La mobilitazione spontanea del capitale professionale privato è un'acquisizione preziosa, e il modello se ne avvale; ma la struttura di incentivi che la produce va costruita in modo diverso da come fu costruita nel Superbonus. Là il professionista era remunerato in percentuale su una base — l'importo dei lavori — che egli stesso concorreva a determinare, e il soggetto che pagava non aveva alcun interesse a contenerla, perché il beneficio fiscale copriva integralmente la spesa. È esattamente il congegno che ha prodotto l'inflazione dei computi.

Il modello proposto eredita la mobilitazione e **non** eredita il congegno: come si vedrà al paragrafo 2.4.1, il corrispettivo dell'ente possidente non è il residuo di un computo redatto dalla parte privata, ma il risultato di una procedura competitiva, e il computo dei lavori resta interamente nel rischio di chi lo redige. La differenza va enunciata senza ambiguità, perché è la sola risposta possibile all'obiezione più prevedibile che la misura incontrerà: che si tratti di un Superbonus rovesciato nei segni contabili ma identico nella struttura degli incentivi. Rovesciati sono i segni **e** la struttura: nel Superbonus il professionista guadagnava tanto più quanto più alto era il costo per lo Stato; qui guadagna tanto più quanto più alto è l'incasso per l'ente.

> **Nel Superbonus il privato guadagnava quanto più costava allo Stato. Qui guadagna quanto più incassa l'ente. Stesso capitale professionale, incentivo rovesciato.**

1.6 Lo stato dell'arte: considerazioni sull'attuale contesto normativo e sui risultati conseguiti ad oggi

L'attore fondamentale della sfera pubblica è il MEF, che si avvale della Cassa Depositi e Prestiti con le sue divisioni, di Invimit SGR — dal 2013, con i suoi fondi — e dell'Agenzia del Demanio. I risultati quantitativi effettivamente conseguiti nei concreti episodi di valorizzazione e dismissione non sono entusiasmanti: gli incassi reali raggiungono cifre molto contenute rispetto alla massa dei beni giacenti, in un orizzonte trascorso di oltre un decennio.

Quel dato numerico è difficilmente commentabile in positivo o in negativo, essendo figlio degli strumenti normativi e delle logiche operative messe a disposizione degli attori coinvolti. Accanto a esso, altre osservazioni danno la propulsione logica finale verso il nostro modello.

Al di là dell'entità dell'incasso da dismissione, va capito che lo Stato ha conseguito quella cifra cedendo i beni a CDP Immobiliare, partecipata dal MEF, ovvero ai fondi di Invimit, che li collocano in ambito pubblico o presso investitori istituzionali, i quali comunque ricevono la garanzia di solvibilità pubblica. Gli effetti di cassa sono dunque solo nominali fin quando l'attore pubblico non colloca definitivamente, e in chiave esaustiva, i cespiti valorizzati sul mercato esterno finale degli effettivi prenditori.

Il risultato cui propendere è il collocamento diretto, esterno e finale, e un modello deve assumerlo come missione essenziale sin dalla propria definizione.

Va poi evidenziato che la sfera pubblica, e in ultima istanza lo Stato, assume un protagonismo centrale: cede i beni a CDP Immobiliare, che li monetizza allo Stato con risorse pubbliche, si fa carico del progetto e di tutti i lavori, e raggiunge così la massimizzazione del rischio di immobilizzo — in caso di mancata vendita — di un capitale pubblico intanto notevolmente ampliato dalle componenti di progetto e lavori. È una dinamica di rischio tipica del mondo privato, che qui vede però nello Stato, tramite CDP, il proprio committente: è il mondo pubblico che paga l'impresa esecutrice e le consente i consueti utili, tipici di qualsiasi computo per lavori pubblici.

Che questo modo di operare sia identico a quello di un imprenditore privato, nel quale la partecipata dello Stato si immedesima, spiega perché CDP e Invimit non abbiano mai potuto raggiungere, nel decennio trascorso, numeri idonei a scalfire la giacenza dei beni da dismettere: si sarebbero caricate di un rischio di invenduto altissimo sulle singole porzioni ricostruite, non godendo di un semplice ma fondamentale sistema di verifica anticipata e certa, del tipo "vince/perde", sul successo di vendita del singolo episodio. Quel rischio avrebbe coinvolto sia i capitali iniziali affluiti solo formalmente allo Stato, sia le notevoli somme aggiuntive necessarie per progetto e lavori in un'attività, come quella edile, ad altissima intensità di capitale assorbito sul singolo ciclo prima di conseguire i ricavi che racchiudono l'eventuale utile immobiliare — tanto che persino l'utile da computo metrico sull'attività di cantiere lo Stato lo remunera all'impresa prima d'aver venduto, mentre l'impresa nulla rischia se non la corretta esecuzione delle opere.

Un simile modo di operare, unico sbocco consentito dall'attuale assetto normativo e figlio del dominante impianto logico di approccio all'argomento, crea una "prigionia patrimoniale" immensa nelle mani della sfera pubblica: la grande massa di beni in attesa di dismissione, in questo stile d'azione, non può che procedere con questa velocità, dovendo pesare il rischio finale delle somme coinvolte prima di attuare cicli aggiuntivi, per evitare enormi assorbimenti di denaro pubblico addizionale a debito e a rischio.

Va aggiunto un elemento che riguarda la destinazione delle risorse. I proventi da alienazione del patrimonio non sono liberamente utilizzabili: la disciplina vigente li orienta verso il finanziamento degli investimenti e la riduzione dell'indebitamento, con una quota dei proventi netti destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Sono vincoli sani nella loro ratio, da tenere presenti quando si progetta un meccanismo destinato a servire simultaneamente il rientro del debito e le finalità sociali: come si vedrà, il modello richiede su questo punto una previsione espressa, che istituisca e disciplini la quota di proventi destinabile alla riconversione a fini sociali dei beni non monetizzabili e la quota riservata agli enti territoriali interessati. Senza quella previsione il doppio binario resterebbe enunciato e non praticabile.

Le considerazioni che precedono, fondate su ruoli e rischi dell'attuale angolo di visuale e del connesso tessuto normativo, sono gli elementi di maggiore stimolo alla composizione del nuovo strumento, che si differenzia proprio mutando quegli aspetti, per garantire un sistema di valutazione e verifica capace di gestire

simultaneamente un'ampiezza di episodi tale da aspirare a una dismissione rapida, cospicua e soltanto proficua, con erosione della giacenza immobiliare obsoleta destinataria del provvedimento.

Il punto di arrivo della prima parte. L'attuale assetto non produce risultati non perché gli attori siano inadeguati, ma perché è stato loro assegnato un ruolo che li obbliga ad assumere, con denaro pubblico, il rischio tipico dell'operatore immobiliare privato: progettare, costruire e poi cercare l'acquirente. Nessun soggetto che risponda del denaro dei contribuenti può assumere quel rischio su larga scala, e la prudenza con cui esso viene assunto è la ragione della lentezza. Invertire l'ordine dei fattori — prima l'acquirente, poi la cessione, e solo dopo il cantiere, condotto da privati con risorse private — non è un artificio: è l'unico modo di rendere compatibili la scala del problema e la responsabilità di chi amministra risorse pubbliche.

Non è questione di attori inadeguati, ma di ruoli invertiti. Chi risponde del denaro dei contribuenti non può fare il costruttore: può fare il venditore.

Parte seconda

Il nuovo modello di approccio

2.1 Premesse generali

La prima parte del volume ha consentito un accostamento sintetico agli attori coinvolti, agli strumenti vigenti e a tutti gli aspetti che ruotano intorno all'argomento cruciale della valorizzazione dei beni pubblici obsoleti, di giorno in giorno più attuale.

La rilevanza del tema si determina dal concorso costante dei segnali di coerenza e convergenza esaminati, che si traducono univocamente in una domanda precisa, rivolta dai cittadini e dai territori al mondo pubblico.

La materia ha oggi una sede istituzionale di coordinamento, destinataria anche di studi e osservazioni provenienti dall'esterno della sfera pubblica. Qui si dà un contributo con un meccanismo unitario di gestione, che fa perno sull'obiettivo primario dell'estrazione del valore, così da creare nelle mani degli enti possidenti una maggiore ricchezza liquida — senza fiscalità aggiuntiva né tagli di spesa — pronta per le finalità che l'indirizzo politico si prefigga, tempo per tempo: riduzione del debito pubblico, ovvero propulsione di una gamma più ampia di progetti immobiliari nel sociale, resi attuabili dalla nuova disponibilità finanziaria.

Abbiamo cercato la causa dei modesti volumi di dismissioni effettivamente gestite rispetto alle grandi masse disponibili, e riteniamo, dopo ampia analisi degli eventi accaduti, di essere nella corretta dimensione interpretativa. Il mancato decollo quantitativo è plausibilmente legato all'attuale angolo di visuale, che impone prudenza negli interventi: il principale attore è sempre la sfera pubblica, con le partecipate CDP e Invimit e con l'Agenzia del Demanio, che di sovente si trovano a svolgere un'attività di pura impresa, con massivo assorbimento di capitale pubblico.

Non può quindi immaginarsi che la sfera pubblica, con questi strumenti, scommetta grandi somme di denaro pubblico — generando ulteriore debito — in una massiccia azione di progettazione e produzione edilizia con imprese private che estraggono utile sui lavori senza rischio proprio di invenduto. Se lo facesse, si troverebbe poi proprietaria di una maggiore consistenza di beni, con enormi somme addizionali capitalizzate ed esposte al rischio che l'acquirente finale, tanto agognato, non riconosca al venditore pubblico un successo certo né sulle quantità offerte né sui prezzi. Questa condotta duplica gli effetti di potenziale diseconomia, imprevedibili a monte. Anche ragionando con grande ottimismo, i tempi tecnico-produttivi dei cantieri e dei piani di vendita, il divenire delle scelte di mercato, le variabili della macroeconomia e dei tassi possono avere fasi alterne, tali da assorbire sistematicamente una quantità rotativa di capitale superiore al beneficio di cui la sfera pubblica necessita: incassare, espellere definitivamente i beni obsoleti a prezzi valorizzati, mitigare il debito e dotarsi di una spinta finanziaria liquida e indolore per i contribuenti, utile anche alle finalità sociali in tema immobiliare.

Nell'attuale contesto manca inoltre una spontanea energia motivazionale nel censire e conoscere a fondo tutti i beni pubblici disseminati nella galassia degli enti: la tipica inerzia che ha determinato l'adesione ai censimenti del solo 70% dei soggetti obbligati, senza alcuna certezza che le dichiarazioni siano complete e che il corredo documentale identifichi compiutamente ogni aspetto. Quel risultato si consegue solo se un nuovo assetto dei ruoli crea tantissimi attuatori spontanei di una norma che converga verso un risultato utile a tutti, annullando uno spreco non sostenibile.

Va detto qui, e sarà il filo conduttore del paragrafo 2.3.1, che quell'energia non si crea con un obbligo. Un obbligo di censimento esiste già, ed è disatteso nel trenta per cento dei casi senza conseguenze apprezzabili. Ciò che manca non è la sanzione: è la convenienza. Un ente censisce e mette in lista un bene quando l'inserimento produce, per quell'ente, un beneficio misurabile — un incasso, una quota di proventi, un onere concessorio, la rimozione di un costo di custodia, la soluzione di un problema di sicurezza urbana in un quartiere. Il modello si propone di creare quel beneficio e di renderlo visibile prima della decisione.

Infine, l'ampiezza della materia, con l'aggravante dell'atomizzazione territoriale e della spiccata eterogeneità dei cespiti, rende necessario coinvolgere un vero esercito spontaneo di soggetti, definendone i ruoli, con un meccanismo che sposti gran parte di compiti, costi e rischi verso il mondo privato. Il Paese ha bisogno di una revisione dei ruoli che restituisca allo Stato e agli enti il loro corretto posizionamento di possidenti, con precise funzioni di abilitazione normativa, garanzia dell'assetto della materia, coordinamento, controllo e indirizzo di

periodo per dosare i programmi quantitativi. In tale ruolo l'ente possidente è puro destinatario di iniziative legate esclusivamente a episodi di dimostrato successo, che non determinano rischio grazie ai propri contenuti collaudati sin dall'origine. Ne emerge l'efficiente incasso delle somme attese, come stimate, con un quid di valorizzazione che le incrementa per effetto della previsione normativa e dell'adesione volontaria dell'ente. Anche qui si ribalta l'esito degli interventi tipo SCIP, dove si è dovuto svalutare il valore di perizia, si è aggiunto il costo dell'intervento, si è tenuto in mano pubblica il rischio di insuccesso, per raggiungere solo in parte un risultato di contenuta entità rispetto all'ampiezza della materia.

> **Ciò che manca non è l'obbligo, è la convenienza. Nessun ente censisce per dovere ciò che non ha ragione di vendere.**

2.2 La gestione dei beni pubblici obsoleti: il nuovo ruolo dello Stato

Per delineare i contenuti di un nuovo provvedimento è utile tradurre le intuizioni raccolte nella prima parte in una proposta dalle basi semplici e ampiamente condivisibili. Si parte da una considerazione: lo Stato, e con esso ogni ente possidente, può mutare il proprio ruolo, uscendo da protagonismi diretti che non gli competono e che assorbono capitale generando rischi, per sviluppare invece il proprio naturale stile propulsivo, nelle funzioni normative e organizzative, su una materia oggi vissuta come un assillante problema ma che, a ben vedere, contiene una gigantesca opportunità.

Ciò va attuato favorendo, con un rigido percorso normativo, la collaborazione corretta e trasparente tra sfera pubblica e sfera privata: quest'ultima va attratta, incentivata, sostenuta e protetta, ma assoggettata a controlli rigidi. Tutto ciò che sinora si legge in materia vede emergere un protagonismo notevole della sfera pubblica, un assorbimento di risorse umane ed economiche finanziato dalle casse pubbliche, un'immedesimazione in ruoli di committenza d'appalti con rischi e ricadute complesse per la macchina amministrativa, e un lecito profitto privato su appalti necessariamente spesati con denaro pubblico. Nel nostro modello vi è sempre un lecito profitto privato, che si alimenta in termini quantitativi ma soprattutto per la neutralizzazione del rischio, senza mai gravare sui contribuenti.

Nell'attuale contesto la sfera pubblica continua a collezionare beni frazionati e finiti invece di un bene obsoleto e unico, ma con un capitale addizionale investito che contraddice nei fatti ogni principio di smantellamento e demoltiplicazione dei cicli di investimento su una materia dalla quale mille segnali suggeriscono di disimpegnarsi — con il giusto approccio, evitando svendite e danni patrimoniali alla cittadinanza.

La nostra ipotesi normativa sposta il focus: l'ente possidente è essenzialmente titolare di tantissimi beni, e il suo scopo primo è rendere leggibile e calcolabile il loro valore ai fini della corretta allocazione delle poste di bilancio, attenuando i parametri di rischio nascenti dall'indebitamento in essere, di cui si avrebbe una copertura più lucida e leggibile. Questa nuova veste, apparentemente relegata al ruolo di semplice possidente, se accompagnata da un'iniziativa pubblica che coinvolga i veri attori del percorso operativo, produce l'espulsione di tutte le attività ad altissima intensità di capitale che oggi vedono l'ente committente dei lavori di riuso, per poi conseguire beni da collocare sul mercato con tutti i tempi, le complessità e i rischi di controparte che esso va ad assumere.

Se invece la norma consente all'ente che lo desideri di valorizzare i propri beni secondo parametri commercialmente vincenti nel suo proprio interesse, stimola l'attività dei progettisti che eseguono le attività intellettuali di valorizzazione, e agevola in un unico contesto normativo gli strumenti di dialogo sul mercato — inclusi due portali che pubblicizzano e confrontano domanda e offerta — si approda a un mondo completamente nuovo: i risultati provengono da un percorso che ha spostato fuori dal ruolo diretto della sfera pubblica ogni onere e rischio, con l'ampissima complicità operativa della sfera privata, che affluisce per conseguire risultati professionali e imprenditoriali.

Tutto si svolge sotto il controllo della macchina pubblica, che si avvale dei risultati di valorizzazione e monetizzazione senza rischi, poiché ciò accade solo al verificarsi delle condizioni di successo del singolo intervento progettuale, che ne determinano l'avvio contrattuale e di cantiere; realtà invece esclusa in tutti i casi in cui l'opera progettuale non sia gradita o scelta dal mercato, con la conseguente necessaria rimodulazione dello sbocco dei beni, chiarita nel contesto espositivo dedicato.

L'ente possidente adotta quindi una strategia che rende lieve o nullo il proprio coinvolgimento economico diretto, e fa la sua parte fondamentale: consentire — con un proprio atto e nell'esercizio della propria autonomia — che i beni da esso individuati siano valorizzati urbanisticamente, per attrarre l'attenzione dei progettisti e del mercato, nella certezza che tale slancio non resti lettera morta. La norma crea e incentiva infatti un portale che rende pubblica l'offerta delle unità singole e un portale che attrae la domanda dei potenziali investitori, iscritti per ricevere notizie periodiche ed esercitare le opzioni d'acquisto. Collateralmente lo Stato garantisce i controlli e snellisce al massimo la burocrazia per l'accesso al credito del popolo dei potenziali acquirenti, così da rendere forte e sicura la domanda, con percorsi facilitati di valutazione ed esito di ogni pratica.

Questo il nuovo ruolo dello Stato, distribuito su una gamma di attività consone al suo posizionamento: un ruolo che non sottrae competenze ad alcuno, non impegna le casse pubbliche, e consegue proficue adesioni ai piani di collocamento dei beni valorizzati, divenuti oggetto di spontaneo interesse per il livello qualitativo raggiunto grazie alla valorizzazione urbanistica e all'intelligenza progettuale attratta dalla fertile previsione della norma.

L'esposizione proseguirà lungo due sfere d'indagine, entrambe riferibili all'auspicabile unico disposto normativo che possa fare da testo unico sull'argomento. La prima riguarda la regìa pubblica, e quindi il nuovo ruolo degli attori pubblici, con precise attività e poteri di indirizzo, propulsione, dosaggio dell'intensità degli interventi nel tempo, controllo e rendicontazione; e comprende la disciplina dell'atto di adesione degli enti possidenti, chiave di volta dell'intero impianto. La seconda scende nel dettaglio pratico del funzionamento del modello, ipotizzando l'assetto del meccanismo con cui la norma attrae progettisti e imprese nello scenario di opportunità nascenti dal ritrovato valore progettuale dei siti abbandonati, rivitalizzati da una previsione urbanistica che non origina alcuna stridente speculazione: il maggiore risultato economico affluisce a mani pubbliche, e si determina solo in concomitanza del successo commerciale legato alla composizione preliminare della figura privata assuntrice, evitando che un cespite si valorizzi intensivamente senza che il maggiore provento sia goduto da chi ne è titolare, ossia la collettività per il tramite dell'ente possidente.

> **Lo Stato non deve fare il costruttore per incassare: deve fare il legislatore, e lasciare che il valore emerga.**

2.3 Prima sfera d'indagine: la "regìa pubblica" dei programmi strutturali di valorizzazione e dismissione

Il nuovo angolo di visuale si fonda su un ruolo dello Stato più consono alla sua funzione e al suo apicale posizionamento: la fucina da cui trae origine un tessuto normativo unitario, solido, chiaro e coerente, che disciplini un deciso impulso di valorizzazione con mirata deroga urbanistica sui beni che gli enti possidenti scelgano di destinare alla dismissione, favorendo il successivo intervento del meccanismo di legge con il coordinamento dei singoli ruoli in campo esclusivamente privatistico.

Nello sviluppo concreto di tale proposito si ipotizza che il provvedimento istituisca presso il MEF una sezione dedicata — analoga, per struttura organizzativa, a quella che ha curato il PNRR, e operante in raccordo funzionale con la Cabina di regia già istituita dall'art. 28-quinquies del D.L. 75/2023 — con il compito di:

- recepire le indicazioni dell'indirizzo politico, tempo per tempo, sulle linee di programmazione, anche in relazione al dosaggio dell'intensità degli interventi sul territorio per singolo anno di bilancio;
- operare una ricognizione analitica sulle singole ipotesi attuative, per i cespiti che gli enti abbiano scelto di valorizzare e dismettere, verificando il conseguimento di parametri ottimali di resa economica;
- assumere decisioni strategiche, per i beni statali, e formulare valutazioni non vincolanti a richiesta, per i beni degli altri enti, sul divenire dei singoli progetti in base alle risultanze dei nuclei di adesioni, puntando al migliore risultato di lungo periodo: dismissione immediata se il mercato riconosce il valore atteso, ovvero rimodulazione successiva del progetto in tema di delocalizzazioni o altre finalità di pubblica utilità, sempre gestite in ottica di ottimizzazione dei risultati per le casse pubbliche;
- fornire assistenza e consulenza a tutti gli enti che ne facciano richiesta, con supporto organizzativo, strategico e tecnico. Poiché lo Stato risponde in ultima istanza degli effetti del dissesto degli enti locali, ferma la loro autonomia il suo ruolo va graduato dalla norma in relazione allo stato di salute dei bilanci locali, secondo il paragrafo 2.3.2;
- gestire i rapporti di convenzione con Poste Italiane, CDP, Banca d'Italia, Camere di commercio e ogni altra sfera della macchina pubblica che possa svolgere, in concorso e in attuazione dello spirito della norma, una funzione di sostegno e agevolazione — a condizioni di mercato — dell'elemento principe del meccanismo: la spontanea composizione dei nuclei di acquirenti-assuntori delle porzioni;
- gestire, in via facoltativa e non preferenziale, convenzioni informative e organizzative aperte a categorie di lavoratori con reddito stabile, senza alcuna riserva di beni né condizione economica di favore, secondo il paragrafo 2.6;
- comporre specifiche operazioni di supporto finanziario, sempre a condizioni di libero mercato, finalizzate a sostenere la sfera privata nel suo approccio con quella pubblica;
- gestire i rapporti con gli ordini professionali di ingegneri, architetti, geometri, avvocati, dottori commercialisti e delle altre categorie attive nella gestione dei progetti;
- gestire i rapporti con le rappresentanze di categoria delle imprese coinvolte;
- adottare controlli di routine e controlli speciali, avvalendosi della Guardia di Finanza, con i questionari previsti per il riscontro qualitativo e quantitativo delle basi economiche dei computi metrici;
- promuovere le politiche fiscali più idonee ad agevolare la composizione spontanea dei nuclei organizzati di acquirenti;
- promuovere i rapporti col Notariato, sviluppando per categorie omogenee i modelli contrattuali dedicati alle singole fattispecie del percorso di smantellamento patrimoniale;
- promuovere le politiche di attrazione degli investimenti dall'estero, per massimizzare la gamma degli utilizzatori dei beni progettati e rafforzare la domanda utile alla dismissione a prezzo pieno di cespiti particolarmente complessi;
- agevolare ogni composizione di rapporti tra pubblico e privato, nel rispetto del principio fondamentale che la sfera pubblica si limita — senza rischio per sé — al proprio ristretto ruolo di possidente che cede i beni valorizzati e frazionati, mentre la rete di professionisti e l'impresa possono essere destinatarie di interventi agevolati solo in chiave organizzativa, con congrue garanzie su parametri patrimoniali predeterminati e capienti;

- agevolare la composizione di consorzi tra imprese private negli interventi di maggiore spessore quantitativo, per consentire il collocamento di masse più rilevanti di beni riprogettati;
- rendicontare periodicamente i risultati raggiunti in termini di piani vendita chiusi e complessi monetizzati, ma anche le operazioni non giunte al successo nella prima fase, per estrarne dati ed esperienze che suggeriscano riprogettazioni strategiche e diano a quei beni una seconda opportunità di mercato;
- gestire un ufficio studi interno che faccia tesoro delle esperienze sulle operazioni di successo e si concentri sulle criticità del variegato panorama dei beni incagliati, sviluppando ulteriori ambiti conoscitivi.

La specificità della materia rende molto rilevante la funzione di questa sezione, che deve entrare nel merito delle singole operazioni per agevolarne e incoraggiarne lo sviluppo, controllando che la procedura risponda alle finalità attese dal legislatore. Va però fissato con chiarezza il limite del suo intervento, che è il limite costituzionale dell'intero impianto: **la sezione non decide quali beni entrino nel meccanismo**. Essa amministra il meccanismo, ne verifica la corretta applicazione, ne misura i risultati, assiste gli enti che lo richiedano e programma l'intensità temporale dell'offerta per i beni dello Stato. La scelta dei beni appartiene, e resta, a chi ne è titolare.

> **Una regìa che amministra il metodo, non i beni. Chi possiede sceglie; lo Stato rende la scelta conveniente e ordinata.**

2.3.1 L'adesione volontaria degli enti possidenti: l'accordo quadro e il meccanismo delle liste

Questo paragrafo contiene la chiave di volta del modello, e chiedo al lettore di soffermarvisi: è qui che si decide se la proposta possa entrare in vigore o resti un esercizio intellettuale.

Il congegno

La legge dello Stato prevede la deroga urbanistica **in astratto**, come misura abilitante di carattere generale: individua le finalità di interesse pubblico che la giustificano — riduzione dell'indebitamento, contrasto al degrado urbano, contenimento del consumo di suolo, incremento dell'offerta abitativa — e ne fissa i **limiti massimi**, che sono limiti di principio e non disciplina di dettaglio: la nuova destinazione d'uso ammissibile, il premio volumetrico non superiore al parametro medio dei lotti circostanti, l'invarianza integrale dei vincoli culturali e paesaggistici, l'inderogabilità delle norme igienico-sanitarie, di sicurezza e degli standard urbanistici, il divieto di attribuire edificabilità ad aree che ne siano prive.

Questa previsione, per sé, non produce alcun effetto su alcun bene. La sua efficacia su un singolo cespite si determina **soltanto** a seguito di un atto dell'ente che ne è titolare: la deliberazione con cui l'ente, nell'esercizio della propria autonomia e a proprio insindacabile giudizio, inserisce quel bene nella **lista dei cespiti da valorizzare e monetizzare**, dichiarandolo non più utile alle proprie finalità istituzionali e destinandolo, nella propria programmazione di sviluppo del territorio, al reinvestimento dei proventi.

Il congegno non è nuovo: esiste già. L'articolo 58 del D.L. 112/2008 attribuisce a tutti gli enti pubblici la facoltà di individuare, con apposito elenco, gli immobili suscettibili di valorizzazione, dando luogo al Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari approvato dal Consiglio comunale, il cui effetto legale — la classificazione a patrimonio disponibile — è stato espressamente salvaguardato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 340 del 2009. La norma nuova non sostituisce quel congegno: **gli attribuisce un contenuto premiale**. Chi delibera l'inserimento in lista non compie soltanto una riclassificazione contabile: accede a un percorso operativo che lo porta, a costo zero e senza rischio, dalla titolarità di un bene che vale zero alla disponibilità di un incasso monetario.

> **Non vi è ingerenza, vi è un'opportunità.** Il punto va enunciato senza mezzi termini, perché è la differenza tra una norma che regge il vaglio di costituzionalità e una che non lo regge. La legge non deroga al posto dell'ente: offre all'ente uno strumento di cui l'ente decide se avvalersi. Un ente che non desideri valorizzare alcun bene non subisce alcuna conseguenza, non perde alcuna prerogativa e non è tenuto ad alcuna motivazione. Un ente che invece individui, nella propria programmazione, cespiti privi di funzione e portatori di costi, trova per la prima volta un percorso che ne trasforma il peso in risorsa. La deroga, in altre parole, non è un potere dello Stato sul territorio: è una facoltà del titolare del bene, che la legge rende esercitabile.

La doppia adesione

Va affrontata con precisione una complicazione che non può essere elusa, perché è la ragione per cui l'adesione del solo possidente non basta in tutti i casi. Il titolare del bene e il titolare della potestà pianificatoria non sempre coincidono. Quando il bene appartiene al Comune — e una porzione molto ampia del patrimonio obsoleto appartiene ai Comuni — l'adesione è un atto unico, e la deliberazione consiliare che inserisce il bene in lista è simultaneamente atto di disposizione e atto di pianificazione. Quando invece il bene appartiene allo Stato, a una Regione, a un'azienda sanitaria, a un ente previdenziale o a una società partecipata, occorre l'adesione di **due** soggetti: l'ente possidente, che conferisce il bene, e il Comune, che consente l'effetto urbanistico.

La norma disciplina quindi due atti distinti e sequenziali:

1. **la deliberazione di conferimento in lista** dell'ente possidente, che classifica il bene come disponibile, ne dichiara la non strumentalità alle finalità istituzionali, indica il valore di riferimento atteso e la destinazione programmatica dei proventi;
2. **l'atto di adesione del Comune territorialmente competente**, che assume una delle due forme descritte al paragrafo 2.4.2, e con cui il titolare della potestà pianificatoria consente che la deroga prevista in astratto dalla legge divenga operante su quel bene, entro i parametri che il Comune stesso determina.

Il secondo atto non è un adempimento: è una decisione politica locale, assunta dall'organo consiliare, motivata sull'interesse pubblico e assistita dalle contropartite che il modello prevede. È qui che si gioca la praticabilità dell'intero meccanismo, e per questo il modello destina al Comune un pacchetto di benefici diretti e misurabili.

Le contropartite per l'ente territoriale che aderisce

Un Comune che consente la valorizzazione di un bene altrui sul proprio territorio riceve, nell'assetto attuale, i soli oneri concessori, ed erediterà il carico urbanistico permanente delle nuove unità. È uno squilibrio che va corretto in norma, perché senza correzione il secondo atto di adesione non verrà compiuto. Il modello prevede pertanto:

- **gli oneri concessori e il costo di costruzione** calcolati sull'intero progetto valorizzato, quindi su una base assai più ampia di quella attuale, versati dagli acquirenti al rogito con la modalità automatica descritta al paragrafo 3.5; per le porzioni ancora invendute all'avvio sono differiti alla loro vendita e garantiti da fideiussione fino all'apertura del cantiere, poi dalle stesse porzioni, vincolate e valorizzate dalle opere;
- **il contributo straordinario sul maggior valore**, previsto dall'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del testo unico dell'edilizia, che il comune riceve sempre in natura: alloggi finiti, presi tra le ultime porzioni del piano vendite, da destinare a edilizia sociale o a servizi. Il comune rinuncia a incassare subito e a scegliere in anticipo, ma riceve la sostanza della sua spettanza in ogni scenario; e poiché il contributo non grava sul prezzo pagato dagli acquirenti al rogito, le adesioni si raccolgono più facilmente e la soglia del settantacinque per cento si calcola sulle sole porzioni destinate al mercato. Chi ha meno pretese iniziali e vuole la sostanza patrimoniale della propria spettanza, se lascia spazio agli acquirenti, ottiene il risultato con maggiore certezza;
- **una quota dei proventi netti di cessione riservata all'ente territoriale interessato**, quando il bene appartiene ad altro soggetto pubblico. Non è un'invenzione: è il criterio già seguito per le dismissioni del patrimonio della Difesa, dove la ripartizione assegna una quota al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, una quota all'amministrazione conferente per soli investimenti e una quota agli enti territoriali interessati. Estenderlo a tutte le dismissioni realizzate con il meccanismo qui proposto trasforma il Comune da soggetto che concede a soggetto che partecipa al risultato;
- **una quota obbligatoria di standard urbanistici aggiuntivi** dentro ciascun progetto — verde, parcheggi pubblici, spazi per servizi di quartiere — dimensionata sul carico insediativo effettivamente generato e realizzata a cura e spese della parte privata come condizione del titolo edilizio;
- **una quota obbligatoria di finalità sociale**, espressa in percentuale delle superfici o dei proventi del singolo progetto, che il Comune destina secondo le proprie priorità: edilizia residenziale sociale, residenze per studenti, alloggi per lavoratori a rotazione. È la contropartita che rende la misura difendibile nel

dibattito pubblico locale, e che risponde all'obiezione — legittima e prevedibile — secondo cui la valorizzazione produrrebbe solo alloggi di mercato;

- **la priorità nella localizzazione dei servizi pubblici** eventualmente delocalizzabili, secondo la logica dell'evento di tipo 3 descritta al paragrafo 2.7.

La disciplina dell'adesione

Perché il congegno funzioni, l'atto di adesione va disciplinato con precisione su sei punti, ciascuno dei quali risolve un problema che l'esperienza dei piani di alienazione ha già rivelato:

1. **Contenuto minimo.** L'inserimento in lista richiede: identificazione catastale, esito della verifica dell'interesse culturale ai sensi dell'art. 12 del Codice dei beni culturali ove il bene ne sia soggetto, ricognizione dei vincoli, superficie rilevata, valore di riferimento atteso dall'ente, destinazione programmatica dei proventi. Non è burocrazia: è il presupposto perché una rete di professionisti lavori su dati veri e perché il mercato formuli offerte serie. Un bene messo in lista senza questi elementi non produce proposte, o produce proposte inattendibili.
2. **Revocabilità e sua cessazione.** L'ente può ritirare un bene dalla lista in ogni momento **fino alla dichiarazione di pubblico interesse** sulla proposta del promotore. Dopo quel momento la revoca resta possibile, ma soltanto per sopravvenuti motivi di pubblico interesse specificamente documentati, e comporta il rimborso al promotore delle spese documentate di predisposizione della proposta, nei medesimi limiti previsti per la finanza di progetto; se la procedura è andata oltre, comporta anche l'indennizzo dell'aggiudicatario e la restituzione delle somme versate dagli acquirenti che hanno opzionato. È l'equilibrio necessario tra tutela dell'autonomia dell'ente e tutela di chi ha investito risorse intellettuali su un bene che l'ente stesso aveva offerto.
3. **Stabilità al rinnovo degli organi.** L'operazione dura più di un mandato amministrativo, e chi vi lavora deve poter contare sugli atti degli enti anche dopo le elezioni. La deliberazione programmatica del Comune vale **almeno cinque anni**; le sue modifiche si applicano soltanto alle proposte presentate dopo, mentre quelle già depositate proseguono fino al titolo edilizio sui parametri del giorno di presentazione. Il rinnovo degli organi e il mutamento dell'indirizzo politico non sono, di per sé, motivo di revoca; la revoca, quando ricorrono motivi sopravvenuti, è efficace solo dopo il pagamento degli indennizzi; raggiunto il settantacinque per cento delle adesioni, gli atti non sono più revocabili. Gli impegni degli enti sono raccolti in una convenzione che ha valore di accordo tra amministrazione e privati e li vincola oltre il rinnovo dei loro organi. Nessun potere sostitutivo, ma nessuno spazio per il ripensamento gratuito: la decisione resta libera, e diventa costosa solo quando tradisce l'affidamento che essa stessa ha generato.
4. **Tempi certi di risposta.** All'ente è assegnato un termine per pronunciarsi sulle proposte pervenute, e il silenzio non equivale ad assenso: equivale ad archiviazione senza oneri. È l'opposto di un meccanismo di silenzio-consenso, e serve a un fine preciso: rendere prevedibile per il privato il costo massimo del proprio tentativo, che è ciò che rende razionale tentare.
5. **Proposte su beni non in lista.** Chiunque può segnalare all'ente un bene non incluso, corredando la segnalazione di uno studio preliminare. L'ente valuta liberamente, senza obbligo di motivazione analitica, e la segnalazione non attribuisce alcun diritto se non la priorità cronologica ai fini della qualificazione di promotore, nel caso in cui l'ente decida poi di inserire quel bene in lista. È il canale che consente al modello di nutrirsi anche dell'iniziativa privata senza intaccare in nulla la libertà di scelta dell'ente.
6. **L'accordo quadro.** L'architettura è completata da un accordo quadro tra Stato ed enti territoriali, sancito con intesa in sede di Conferenza unificata, che definisce i modelli di deliberazione, i parametri massimi di deroga per classi omogenee di contesto urbano, i criteri di ripartizione dei proventi, il contenuto minimo della quota sociale e degli standard, e i tempi del procedimento. L'intesa non è un passaggio formale: è la sede in cui l'autonomia locale concorre alla definizione delle regole prima che esse la riguardino, ed è la ragione per cui il meccanismo, una volta operante, non produrrà il contenzioso che ha caratterizzato ogni precedente tentativo di intervento statale sulla pianificazione.

> **La deroga non è un potere dello Stato sul territorio: è una facoltà del proprietario, che la legge rende finalmente esercitabile.**

2.3.2 Gli enti in condizione di squilibrio finanziario accertato

L'adesione volontaria è la regola. Esiste però una fattispecie in cui i termini della relazione tra Stato ed ente si atteggiano diversamente, e va disciplinata con rigore perché è quella in cui il patrimonio inutilizzato produce il danno maggiore: l'ente in condizione di squilibrio finanziario accertato.

Non si tratta di introdurre un potere sostitutivo nuovo, e non ve n'è bisogno: l'ordinamento contiene già l'aggancio necessario. L'articolo 243-bis del TUEL, che disciplina la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevede tra le misure che l'ente deve adottare per l'intero periodo del piano — e come condizione per l'accesso al Fondo di rotazione — l'impegno ad **alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente**, accanto alla massimizzazione delle entrate proprie, alla copertura integrale del costo di alcuni servizi e alla rigorosa revisione della spesa. Per gli enti in dissesto, il quadro degli artt. 244 e seguenti affida all'organo straordinario di liquidazione la gestione della massa passiva e l'attivazione del patrimonio disponibile.

La norma proposta si limita quindi a **specificare il contenuto di un obbligo che già esiste**: per gli enti che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio, o che si trovino in stato di dissesto dichiarato, l'inserimento in lista dei beni patrimoniali disponibili non strumentali costituisce contenuto necessario del piano, e la sottoposizione di tali beni al meccanismo di test progettuale e commerciale ne diviene la modalità ordinaria di attuazione. La metodica resta identica — la lista, la proposta, la procedura competitiva, il test di mercato — e cambia soltanto il fatto che il conferimento in lista non è più una facoltà, perché non lo è già oggi l'obbligo di alienare.

Tre precisazioni rendono la previsione difendibile:

- **la ragione della differenza di trattamento è oggettiva e verificata**, non discrezionale: consiste in una condizione di squilibrio dichiarata dall'ente stesso o accertata nelle sedi competenti, e non in una valutazione di merito sull'amministrazione;
- **il test resta un test, e l'esito negativo resta legittimo**: l'ente in riequilibrio non è obbligato a vendere a qualunque prezzo, ma a sottoporre i beni al meccanismo. Se il test non produce un corrispettivo capiente, il bene esce dal percorso di monetizzazione e confluisce nei cluster descritti al paragrafo 2.7, esattamente come per ogni altro ente;
- **l'effetto urbanistico continua a richiedere l'adesione del Comune** secondo il paragrafo 2.4.2. Dove il Comune in riequilibrio è anche il possidente, i due atti coincidono e la previsione è pienamente efficace; dove il possidente è altro soggetto, resta necessario l'atto del Comune, e il modello non pretende di superarlo.

Il senso complessivo è di semplice buon governo: lo Stato risponde, in ultima istanza, degli effetti del dissesto degli enti territoriali. È coerente che, quando quella responsabilità si attiva, il patrimonio disponibile e improduttivo dell'ente sia messo alla prova del mercato prima che il costo del riequilibrio sia trasferito alla collettività nazionale o ai contribuenti locali sotto forma di massimizzazione delle aliquote — che è, si noti, la misura che il medesimo articolo 243-bis impone già oggi.

> **Prima di alzare le aliquote, si provi a vendere ciò che non serve. È già un obbligo di legge: qui diventa un metodo.**

2.3.3 Le amministrazioni dello Stato e il patrimonio dei singoli Ministeri

Un'ulteriore precisazione riguarda il patrimonio delle amministrazioni statali, e in particolare quello del Ministero della difesa, che nel dibattito occupa una posizione simbolica: le caserme costituiscono la porzione più visibile e più infungibile del patrimonio obsoleto e, come si è visto, la metà dei 4,8 milioni di metri quadri a cui il modello di stima ministeriale ha attribuito valore nullo.

Il principio è quello dell'adesione volontaria, declinato sul piano dell'organizzazione statale: **il perimetro dei beni resta nella competenza dei rispettivi Ministeri**. Ciascuna amministrazione compila la propria lista, individua i cespiti che la propria programmazione considera non più funzionali e governa la sequenza temporale della loro immissione nel meccanismo. Non vi è alcuna avocazione al MEF della decisione sui beni altrui: la sezione ministeriale amministra il procedimento, non seleziona i cespiti.

Ciò vale in modo particolare per il patrimonio della Difesa, per tre ragioni convergenti:

1. **è espressamente escluso dall'ambito di competenza della Cabina di regia** istituita presso il MEF dall'art. 28-quinquies del D.L. 75/2023, che lo sottrae in modo esplicito a quel coordinamento;
2. **è retto da una disciplina propria e collaudata**, che affida al Ministero l'individuazione dei beni non più utili, all'Agenzia del Demanio la valorizzazione e l'alienazione, e a Difesa Servizi un ruolo strumentale; e che prevede, quale strumento ordinario per gli effetti urbanistici, la **conferenza di servizi con Comuni, Province e Regioni**, ovvero l'**accordo di programma** tra enti locali e soggetti pubblici. Sono esattamente i due strumenti che il paragrafo 2.4.2 propone di adottare in via generale: il binario esiste già, ed è già stato percorso;
3. **prevede già la riassegnazione dei proventi**, con una ripartizione che assegna una quota prevalente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, una quota all'amministrazione della Difesa vincolata a investimenti e una quota agli enti territoriali interessati.

Ne segue che il modello, per il patrimonio della Difesa e delle altre amministrazioni dello Stato, **non introduce un canale alternativo, ma un metodo di lavoro dentro il canale esistente**: la lista, la procedura competitiva di selezione del promotore, il doppio test tecnico e commerciale, la cessione frazionata al collocamento verificato. Le risorse continuano ad affluire secondo le regole di riparto proprie di ciascun settore, e le decisioni sull'opportunità di dismettere continuano ad appartenere all'amministrazione titolare, la sola in condizione di valutare la funzionalità di un bene rispetto ai propri compiti. Quel che il modello aggiunge è la possibilità, oggi assente, di conoscere **prima di decidere** quanto vale quel bene se valorizzato, e quanto costerebbe rinunciarvi: precisamente l'informazione di cui un decisore pubblico ha bisogno e di cui oggi non dispone.

> **Nessun Ministero cede la scelta dei propri beni. Acquista soltanto il diritto di conoscerne il valore prima di decidere.**

2.4 Seconda sfera d'indagine: il modello di valorizzazione e monetizzazione dei beni pubblici

Il modello operativo, gli attori e i ruoli ricadono in una previsione normativa che standardizza le condotte dei soggetti coinvolti, creando tanti "episodi di valorizzazione-dismissione" quanti sono i beni pubblici obsoleti che gli enti destinano al processo. Ogni episodio ha una codifica anagrafica su un portale tecnico statale ed è identificabile nel suo destino operativo, nelle risultanze che determina e nella schedatura esatta di tutti gli attori professionali che hanno concorso alla sua composizione. Questo aspetto informatico della gestione di enormi masse di dati, documenti, progetti e adesioni sarà ricorrente nella meccanizzazione del percorso disciplinato dalla norma.

In estrema sintesi, la norma dà come primo step un impulso a tutta la sfera pubblica verso la composizione degli elenchi dei beni obsoleti da dismettere, senza che ciò costituisca obbligo di procedere alla dismissione e conservando integralmente l'autonomia degli enti secondo il paragrafo 2.3.1. Nel secondo step, e per rafforzare le casse degli enti, la valorizzazione urbanistica di ampia portata si configura come strumento di equa applicazione: misura circoscritta e mirata al raggiungimento di parametri commerciali di successo, utili all'identificazione e composizione dell'effettivo assuntore dei beni finiti, figura estranea al mondo pubblico che fornisce le risorse all'ente — obiettivo assunto sin dall'origine come fine ultimo del percorso.

Il primo step ha utilissima funzione per pesare l'identità patrimoniale del mondo pubblico, soprattutto in un Paese indebitato come il nostro, che ha giudizi di rating in corso e deve appalesare la ricchezza collaterale al debito. L'elenco può essere incrementato anche in epoche successive: su iniziativa dell'ente, che per propri motivi organizzativi ritenga sopravvenuta l'obsolescenza di cespiti prima utilizzati modestamente, prediligendo risorse di cassa fresche; ovvero su impulso di privati progettisti, soggetti al parere dell'ente, laddove vi sia vivacità nella proposizione di soluzioni che l'ente giudichi utili per il proprio bilancio e per la propria efficienza amministrativa e di servizio.

Sul secondo step giova evidenziare che non vi sono ostacoli etici nel sostenere con la deroga urbanistica la rigenerazione di beni pubblici obsoleti, per l'intrinseca natura pubblica dei cospicui benefici economici, di cassa e di fungibilità, che ne derivano. E non vi sono nemmeno ostacoli di legittimità, per la ragione esposta al paragrafo 2.3.1: la valorizzazione opera solo dove il titolare del bene e il titolare della pianificazione hanno entrambi deciso che operi.

Fatte le premesse sui passaggi preliminari e fondamentali — censimento per conoscere, adesione per abilitare, valorizzazione per generare — vediamo il percorso di attuazione di base per ogni operazione, e quali ruoli siano attivi.

La norma crea la lista dei beni di partenza cui l'ente attribuisce una prima valorizzazione, ora misurabile grazie alla deroga abilitata. Ciò diviene la materia prima sulla quale la norma chiama le reti di professionisti, coalizzate in nuclei di tipo tecnico, legale, fiscale e notarile, utili ad affrontare l'interlocuzione con l'ente possidente, prendendo in carico un singolo episodio di abbandono patrimoniale per estrarne progettualmente un cospicuo grappolo di beni singoli da monetizzare. È utile che in questa sede si appalesi quale sia l'impresa esecutiva che opererà a fianco dei professionisti ove si consegua il successo progettuale tecnico unito a quello commerciale.

Il quadro che segue rappresenta l'intera architettura: chi decide, chi propone, chi compete, chi acquista e chi esegue, con l'indicazione di quale sfera — pubblica, procedimentale o privata — governa ciascun passaggio.

GLI ATTORI E I RUOLI

Chi decide · chi propone · chi compete · chi acquista e chi esegue

1 · LA DECISIONE, CHE RESTA DOVE È — SFERA PUBBLICA

Ente titolare

- Conferisce in lista **a proprio insindacabile giudizio**
- Fissa il valore di riferimento con **perizia indipendente**
- Incassa prima di ogni lavorazione

Comune — ente pianificatore

- Delibera programmatica: **parametri massimi**, quota sociale, standard
- Rilascia il titolo o aderisce all'accordo di programma
- Percepisce oneri sul progetto valorizzato e **quota dei proventi**

Struttura di regìa al MEF

- Amministra portali e verifiche automatiche
- Assiste gratuitamente gli enti che lo chiedono
- **Non individua i beni** e non entra nelle decisioni

2 · LA PROPOSTA, ELABORATA A RISCHIO PRIVATO

Rete professionale

- Tecnico: progetto, titolo, frazionamento, asseverazioni, collaudo
- Legale e fiscale: aderenti, veicolo collettivo, adempimenti — con notaio convenzionato
- Se la proposta non passa, **il lavoro è perduto**: nessun costo per l'ente

Impresa di riferimento

- Indicata **sin dall'origine**: il mercato sa chi costruisce
- Prezzario senza ribasso, capitolato a valori dichiarati, cauzioni su ogni avanzamento
- **Espulsione e sostituzione automatica** per grave inadempienza, a prezzi invariati

3 · LA PROCEDURA, CHE FORMA IL PREZZO

Gara aperta

- Condizioni **uniformi** per tutti i concorrenti
- Si aggiudica al **corrispettivo più elevato**

Tutela di chi ha investito

- **Prelazione** del promotore entro quindici giorni
- In difetto, **rimborso delle spese**: o vince, o è pagato

Titolo edilizio espresso

- Permesso in deroga o accordo di programma
- **Nessun titolo si forma per silenzio**

4 · IL MERCATO E L'ASSUNTORE

I due portali

- Offerta: atti, perizia, gara, titolo, **prezzi unitari pubblicati**
- Domanda: iscrizione libera, anche estera; allocazione per **criteri oggettivi**

Soggetto assuntore — proprietari, non creditori

- Ciascuno è **proprietario pieno della porzione dal primo esborso**
- Ciascuno **conserva in proprio le risorse residue** e le versa contro avanzamenti asseverati
- Il veicolo gestisce l'appalto in via unitaria; nessuna posizione maggioritaria

La sfera pubblica decide e incassa. La procedura forma il prezzo. La sfera privata progetta, compra ed esegue a proprio rischio.
Nessuno fa il mestiere di un altro: è per questo che il meccanismo può girare su migliaia di beni insieme.

Gli attori e i ruoli

Studio associato tecnico-legale-fiscale

È l'organo privato di principale propulsione operativa, che accomuna figure tecniche dedite alla progettazione con figure legali e fiscali dedite ai rapporti con i singoli acquirenti delle porzioni: i loro finanziamenti personalizzati, l'acquisizione dall'ente della porzione frazionata ante lavori, l'adesione al veicolo collettivo una tantum di gestione delle opere di ristrutturazione, fino al collaudo e alla consegna finale con svincolo delle cauzioni accumulate durante i lavori. Lo studio sviluppa convenzioni con un notaio per la gestione di ciascuna operazione. Si avvale altresì di un'impresa con la quale interagirà solo al positivo divenire dell'accumulo delle quote di opzione asseverata sulle singole porzioni, documentate dalla corretta copertura finanziaria, per attivare la fase dei lavori dopo aver rogato tutte le porzioni, consentendo il disimpegno economico dell'ente senza rischio alcuno. Le due figure, tecnica e legale-fiscale, assumono le proporzionali responsabilità dei rispettivi ruoli, garantendo il rispetto dei parametri di legge nello svolgimento delle singole fasi, per conseguire costanti condizioni di equilibrio tra le controparti contrattuali.

I requisiti di accesso alla qualificazione di rete promotrice sono fissati dalla norma in termini oggettivi — iscrizione agli albi, esperienze pregresse documentate, capacità organizzativa e assicurativa, assenza di cause di esclusione — e verificati in sede di ammissione alla procedura del paragrafo 2.4.1. Nessuna rete gode di posizioni riservate: la posizione di promotore si acquisisce presentando la prima proposta dichiarata di pubblico interesse, e si difende nella procedura competitiva.

Portale assets pubblici in disuso

È il portale che gestisce l'offerta, sul quale si carica il progetto relativo a un cespite pubblico oggetto di valorizzazione e monetizzazione, con evidenze graduali man mano che il progetto consegue i titoli previsti. Vi saranno visibili gli atti che testimoniano la storia urbanistica e legale del cespite e la relazione notarile sulla storia del dominio, l'atto di conferimento in lista dell'ente, l'atto di adesione del Comune, la dichiarazione di pubblico interesse, gli esiti della procedura competitiva, il piano vendite integrale con i prezzi unitari di ciascuna porzione, il quadro economico e il corrispettivo dovuto all'ente. Al verificarsi del successo commerciale, con adesioni idonee a colmare la proposta di vendita, si procede al frazionamento del cespite e all'individuazione delle porzioni ante lavori, oggetto di ogni compravendita allineata con ciascun soggetto che compone l'unitaria figura dell'assuntore. Il portale conterrà, tempo per tempo, tutte le varianti e l'intera documentazione urbanistica fino alla segnalazione certificata di agibilità, a vantaggio di ogni acquirente. Se il progetto approvato non satura il successo commerciale, l'episodio è archiviato senza rischio alcuno, custodendo un patrimonio di analisi utile per futuri sviluppi.

La pubblicità integrale del piano vendite e del quadro economico non è un dettaglio: è il presidio di trasparenza che consente a chiunque — cittadino, organo di controllo, concorrente, stampa — di verificare che il corrispettivo affluito all'ente corrisponda a quanto il mercato ha riconosciuto.

Portale anagrafico aderenti al progetto

È il portale che gestisce la domanda potenziale, al quale può iscriversi liberamente ogni soggetto che desideri ricevere notizie, sia come lavoratore della sfera pubblica sia di quella privata. È ammesso l'investimento anche di società nazionali ed estere, cittadini stranieri e fondi comuni di investimento, nei limiti e con le cautele del paragrafo 2.6. L'iscrizione consente l'esplorazione di tutti i progetti che hanno conseguito il titolo edilizio e sono al test di secondo livello, quello commerciale, per chiudere la filiera degli eventi e dare il via, o meno, al percorso di vendite e al sincrono centralizzato dei lavori. L'allocazione delle porzioni tra gli aderenti segue criteri oggettivi e predeterminati dalla norma — ordine cronologico di opzione asseverata, con precedenza per l'acquisto in prima abitazione e con la quota riservata alle finalità sociali definite dal Comune — e non è oggetto di alcuna discrezionalità della rete promotrice. I prezzi unitari sono quelli del piano vendite pubblicato e non sono negoziabili individualmente.

Notaio

Ogni ipotesi di valorizzazione avvia l'istruttoria legale con un notaio convenzionato, che redige una relazione e la carica sul portale degli assets. Di consueto il medesimo notaio cura le successive cessioni delle porzioni grezze, anche se nulla può essere astrattamente previsto. È inoltre incaricato di costituire il veicolo collettivo che accomuna tutti gli acquirenti delle porzioni grezze per la gestione dell'unitario appalto lavori, e di curare i mutui accordati ai singoli acquirenti, erogati per stati d'avanzamento sincronizzati.

Responsabile tecnico

Fa parte dello studio associato e attiva l'impulso iniziale della progettazione, scommettendo sul successo commerciale e complessivo dell'iniziativa. Cura l'iter di acquisizione del titolo edilizio secondo il binario applicabile e ne gestisce ogni aspetto fino al perfezionamento. Curerà il frazionamento al positivo divenire del collocamento, ovvero archivierà la pratica in caso di insuccesso, restando titolare dei diritti di rimborso e di prelazione descritti al paragrafo 2.4.1 e di marginali diritti nei casi di sviluppo successivo del medesimo progetto secondo logiche diverse. Cura la vigilanza tecnica sull'operato dell'impresa esecutrice, di concerto con il responsabile legale e fiscale, asseverando la maturazione dei singoli stati d'avanzamento e l'accumulo delle cauzioni finali, al cui svincolo prenderà parte insieme agli acquirenti in un verbale finale di constatazione della corretta esecuzione complessiva delle opere.

Responsabile legale-fiscale

È la figura di gestione legale, fiscale e amministrativa del percorso. Assume rilievo nella fase in cui il progetto, conseguito il titolo e pubblicato sul portale, deve saturare le quote di collocamento economico. Si attiva quindi nei rapporti individuali con i potenziali aderenti, curandone le esigenze per consolidare le adesioni, e favorisce il dialogo con gli organismi finanziari convenzionati per l'accesso alle linee di credito individuali dedicate. Al completamento di ogni adesione ne assevera la coerenza con il piano finanziario generale, garantendo la totalizzazione modulare delle cifre utili al fabbisogno complessivo. Cura la conclusione delle operazioni e la verifica di coerenza finale delle opere con svincolo delle cauzioni sugli stati d'avanzamento.

Impresa esecutrice

Ha rapporti con lo studio associato, con il quale condivide e accetta il computo metrico delle opere e il capitolato della qualità dei materiali; analoga condivisione per le opere extra e le varianti. Procede secondo contratti d'appalto standardizzati e disciplinati dalla legge in maniera uniforme, con cospicue cauzioni a garanzia del collaudo finale, e si obbliga al rilascio della garanzia decennale postuma sulle opere e delle ulteriori garanzie di completamento di cui al paragrafo 2.6. Collabora con lo studio associato nella gestione dei rapporti con la clientela.

L'impianto della norma

La norma darebbe previsione di cinque indirizzi:

1. **la valorizzazione urbanistica abilitata**, con cambio di destinazione d'uso e ampiezza di facoltà progettuali, a vantaggio quantitativo e qualitativo delle casse dell'ente possidente — maggiore dose di incasso conseguibile e migliore probabilità che esso abbia luogo, per l'impatto sulla fungibilità delle porzioni — la cui efficacia su ciascun bene è condizionata al doppio atto di adesione del paragrafo 2.3.1;
2. **l'inventario dei beni pubblici** con attribuzione di un primo valore prima non misurabile, per effetto della valutazione del più utile metodo d'uso del cespite giacente;
3. **il portale tecnico degli assets pubblici in disuso**, che gestisce l'evidenza dell'offerta immobiliare nella nuova veste progettuale;
4. **il portale degli aderenti al progetto**, che censisce i possibili soggetti, nazionali ed esteri, interessati alle proposte nascenti per ubicazione e destinazione d'uso, prima del tutto assenti;
5. **la procedura competitiva di selezione del promotore e di formazione del corrispettivo**, descritta al paragrafo 2.4.1, che costituisce insieme il presidio di legittimità e lo strumento di massimizzazione dell'incasso pubblico.

La norma sarebbe corredata da alcune circolari specifiche:

- **la circolare tecnica**, che disciplina l'azione dei progettisti, con le linee guida per l'acquisizione dell'argomento progettuale e per ogni sviluppo utile a garantire efficienza economica alle casse pubbliche, nel rispetto dei limiti non derogabili;
- **la circolare legale e fiscale**, che disciplina i rapporti con tutti i soggetti potenzialmente aderenti all'acquisto di una o più porzioni: contenuti contrattuali preliminari, rogito della porzione grezza, atto costitutivo e statuto dell'organismo collettivo per l'unitario appalto, contratti d'appalto, schema di capitolato, regolamento di condominio e relazione notarile preliminare, per realizzare un organico contesto di tutela di ogni acquirente;

- **la circolare amministrativa**, che disciplina unitariamente ciò che accade nella sfera pubblica: il ruolo della sezione del MEF nell'attuare indirizzi e controlli, i rapporti con gli enti possidenti e con gli enti territoriali che ricevono per competenza il deposito degli atti urbanistici, nonché i modelli di deliberazione di conferimento in lista e di adesione.

Il quadro che segue riassume l'iter operativo, la misura algebrica che decide la sorte di ciascun bene e i quattro esiti in cui ogni episodio si colloca. Lo si legga come una mappa: nulla di ciò che segue esce da questo schema.

L'ITER OPERATIVO E I QUATTRO ESITI

Otto passaggi, ciascuno condizione del successivo — e la misura che decide la sorte di ogni bene

IL PERCORSO DI OGNI EPISODIO

1. L'**ente titolare** conferisce il bene in lista con perizia indipendente e valore di riferimento.
2. Il **comune** delibera parametri massimi, quota sociale e standard aggiuntivi.
3. Pubblicazione nel portale: **vale come avviso pubblico** e apre il termine per le proposte.
4. Le reti presentano progetto, piano vendite, quadro economico e **corrispettivo offerto**.
5. **Gara aperta** sulla proposta dichiarata di pubblico interesse: vince il corrispettivo più alto. Prelazione al promotore, o rimborso delle spese.
6. **Titolo edilizio espresso** e apertura del test commerciale ai prezzi pubblicati.
7. Al **75 %** si avvia: frazionamento, rogiti, **incasso integrale prima di ogni lavorazione**.
8. Appalto del veicolo collettivo, avanzamenti con cauzioni, collaudo e consegna. La quota residua si colloca nella finestra di saturazione.

LA MISURA CHE DECIDE, PRIMA DI SPENDERE

A — Piano vendite: prezzo di tutte le porzioni e pertinenze

–

B — Quadro economico: lavori a prezzario, spese tecniche e legali

=

C — Capienza entro cui i concorrenti offrono il corrispettivo

I QUATTRO ESITI

Esito 1 — capienza superiore alle attese
Il corrispettivo supera il valore di riferimento: l'ente ottiene **più di quanto stimava**, senza spendere né rischiare.

Esito 2 — capienza in linea
Si procede, e la stima iniziale è confermata: cresce la base statistica che rende attendibili le liste future.

Esito 3 — capienza incapiente
Il progetto non parte ma consegna gratis un dossier: **accogliere funzioni pubbliche** delocalizzate da immobili di pregio, che a loro volta si monetizzano, ovvero **riconvertire a finalità sociale**.

Esito 4 — il piano vendite non copre i costi
Il mercato locale non regge alcun investimento. È l'informazione più preziosa: da qui in avanti la scelta politica di destinare risorse è una **scelta informata**.

Un risultato in ogni caso, un costo in nessun caso.
Negli esiti 1 e 2 l'ente incassa; negli esiti 3 e 4 riceve gratis il valore del bene che non conosceva. Nessun euro pubblico è mai a rischio.

Tanti episodi quanti sono i beni, ciascuno con la propria anagrafe e il proprio esito. Nessuna riforma di sistema: un metodo replicabile, mille volte.

2.4.1 La selezione del promotore e la formazione competitiva del corrispettivo: una procedura gemella della finanza di progetto

Due esigenze, a prima vista in tensione, devono essere soddisfatte contemporaneamente, e il lettore ha il diritto di sapere come: **preservare integralmente la spinta motivazionale di chi investe risorse intellettuali** su un bene pubblico, riconoscendogli una posizione di vantaggio; e **assicurare che il corrispettivo affluito all'ente si formi nel confronto concorrenziale**, come l'interesse pubblico esige e come la disciplina dell'alienazione dei beni pubblici richiede.

La conciliazione non richiede invenzioni. L'ordinamento italiano ha già affrontato e risolto esattamente questo problema — come remunerare l'iniziativa privata che elabora, a proprio rischio, un progetto su un bene o un servizio pubblico, senza sottrarre al confronto competitivo la scelta del contraente — e lo ha risolto con la **finanza di progetto**, oggi disciplinata dall'articolo 193 del Codice dei contratti pubblici. Il modello adotta quello schema, adattandolo dalla concessione alla valorizzazione-dismissione.

Lo schema di riferimento

Nella finanza di progetto la procedura è bifasica. Nella prima fase gli operatori economici presentano proposte contenenti il progetto di fattibilità, il piano economico-finanziario asseverato e lo schema di convenzione; l'ente concedente ne valuta l'interesse pubblico e seleziona la proposta più idonea entro un termine definito. Nella seconda fase il progetto selezionato è posto a base di gara, e tutti i soggetti qualificati possono presentare offerte, valutate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il promotore che non risulti aggiudicatario può **esercitare il diritto di prelazione entro quindici giorni** dalla comunicazione dell'aggiudicazione, impegnandosi ad adempiere alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario; se non la esercita, ha diritto al **rimborso delle spese** di predisposizione della proposta, nel limite massimo del due e mezzo per cento del valore dell'investimento desumibile dal progetto posto a base di gara.

È un equilibrio che l'ordinamento ha calibrato in oltre venticinque anni di applicazione, che la giurisprudenza amministrativa ha consolidato e che gli operatori e i finanziatori conoscono. Adottarlo significa risparmiare al modello l'intero ciclo di contenzioso che accompagna ogni istituto nuovo.

La procedura applicata al modello

Il percorso si articola in dieci passaggi.

1. **Conferimento in lista.** L'ente possidente delibera l'inserimento del bene nella lista, con il contenuto minimo del paragrafo 2.3.1, indicando il **valore di riferimento atteso**: la soglia sotto la quale non intende cedere. Il bene compare sul portale degli assets con tutti i suoi dati e con i parametri di deroga che il Comune, col proprio atto di adesione, ha reso disponibili.
2. **Avviso e presentazione delle proposte.** La pubblicazione sul portale vale come avviso pubblico. Le reti professionali qualificate possono presentare, entro un termine non inferiore a sessanta giorni, una proposta articolata in: progetto di fattibilità che applica i parametri di deroga resi disponibili; piano vendite analitico con le singole porzioni e i rispettivi prezzi unitari; quadro economico completo dei costi di trasformazione; e — elemento centrale — il **corrispettivo offerto all'ente per le porzioni grezze**, che non può essere inferiore al valore di riferimento atteso. Il piano economico-finanziario è asseverato da un soggetto abilitato.
3. **Dichiarazione di pubblico interesse.** L'ente valuta le proposte entro quarantacinque giorni e dichiara di pubblico interesse quella più idonea, tenendo conto della qualità progettuale, della coerenza urbanistica, della quota di finalità sociale e degli standard offerti, della credibilità del piano commerciale e del corrispettivo. Il proponente prescelto acquisisce la qualifica di **promotore**. Ove nessuna proposta sia dichiarata di pubblico interesse, il bene resta in lista senza alcun onere per l'ente.
4. **Procedura aperta sul rialzo.** La proposta del promotore è posta a base di una procedura aperta, con pubblicità adeguata e termine congruo. I concorrenti qualificati possono offrire **un rialzo sul corrispettivo** dovuto all'ente e, nei limiti fissati dal bando, miglioramenti progettuali e incrementi della

quota sociale e degli standard. La valutazione avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ponderazione che attribuisce peso prevalente al corrispettivo, così da rendere la procedura effettivamente competitiva sul prezzo.

5. **Prelazione del promotore.** Il promotore che non risulti primo in graduatoria può esercitare la prelazione entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, impegnandosi alle medesime condizioni dell'aggiudicatario. In tal caso l'aggiudicatario originario ha diritto al rimborso delle spese documentate di predisposizione dell'offerta, nei limiti percentuali di legge, a carico del promotore.
6. **Rimborso in caso di mancato esercizio.** Il promotore che non eserciti la prelazione ha diritto al rimborso, a carico dell'aggiudicatario, delle spese documentate di predisposizione della proposta, nel medesimo limite del due e mezzo per cento del valore dell'investimento. Il suo lavoro intellettuale non è mai perduto: o vince, o è pagato.
7. **Cristallizzazione del corrispettivo.** All'esito della procedura il corrispettivo dovuto all'ente è **fisso, determinato e non più modificabile**. Non è più il residuo di un calcolo: è un prezzo formatosi nel confronto tra offerenti, che l'aggiudicatario si è impegnato a corrispondere. Il quadro economico dei costi di trasformazione resta interamente **nel rischio dell'aggiudicatario**: se il computo si rivela sottostimato, la differenza non erode l'incasso pubblico ma il margine privato.
8. **Titolo edilizio.** L'aggiudicatario cura l'acquisizione del titolo secondo il binario applicabile, descritto al paragrafo 2.4.2.
9. **Test commerciale.** Acquisito il titolo, il progetto è pubblicato sul portale dell'offerta e si apre la raccolta delle adesioni sul portale della domanda, ai prezzi del piano vendite approvato. Il raggiungimento della soglia di collocamento determina l'avvio; il mancato raggiungimento determina l'archiviazione senza oneri per l'ente, secondo la classificazione del paragrafo 2.7.
10. **Frazionamento, rogiti, appalto.** Al superamento del test si procede al frazionamento catastale, alla cessione delle porzioni grezze con incasso integrale del corrispettivo cristallizzato al punto 7, e alla successiva gestione privatistica dell'appalto di riuso da parte del veicolo collettivo degli acquirenti.

> **Perché il corrispettivo deve formarsi in gara, e non per calcolo.** Immaginiamo l'alternativa: che l'incasso pubblico sia la differenza tra un piano vendite stimato e un quadro economico redatto dalla stessa parte che eseguirà i lavori. Ogni euro aggiunto ai costi sarebbe un euro sottratto all'ente, e l'unico presidio possibile sarebbe un controllo successivo, chiamato a difendere da solo una posta che — come si vedrà nell'allegato — può avvicinarsi alla metà del valore lordo dell'operazione. Nessun controllo regge quel peso. Nella procedura competitiva, invece, l'incasso pubblico è un prezzo offerto in gara, e il quadro economico è un problema di chi lo ha redatto: il conflitto di interessi non viene sorvegliato, viene **escluso dalla struttura**. Contemporaneamente la deroga urbanistica dispiega tutta la propria efficacia, perché è precisamente il maggior valore e la maggiore fungibilità da essa generati che i concorrenti si trovano a scontare l'uno contro l'altro nel rialzo offerto all'ente. Il beneficio della deroga affluisce così integralmente e verificabilmente alla mano pubblica, che è l'obiettivo dichiarato dell'intero impianto.

Vale la pena aggiungere due effetti collaterali favorevoli. Il primo riguarda la **bancabilità**: un corrispettivo formato in gara, un titolo edilizio espresso e un piano vendite pubblicato costituiscono per il ceto creditizio un quadro istruttorio incomparabilmente più solido di una stima bilaterale, e riducono la necessità di interventi di sostegno pubblico al finanziamento. Il secondo riguarda l'**attrattività internazionale**: come rilevato al paragrafo 1.1 in sede di esame dell'analisi AGIDI, l'investitore estero diffida delle fasi di formazione del valore che dipendono da valutazioni amministrative discrezionali. Una procedura codificata, pubblica e già nota agli operatori internazionali nella sua versione concessoria rimuove esattamente quella diffidenza.

> **Il conflitto di interessi non si sorveglia: si esclude dalla struttura. In gara, il beneficio della deroga se lo scontano i concorrenti e lo incassa l'ente.**

2.4.2 Il titolo edilizio: i due binari che l'ordinamento già conosce

La valorizzazione urbanistica ha bisogno di un titolo, e la scelta del titolo non è indifferente. Si potrebbe essere tentati di affidarla a una segnalazione certificata destinata a consolidarsi per decorso del termine: sarebbe

rapido, e sbagliato. La deroga alle destinazioni d'uso, alla densità edilizia, alle altezze e alle distanze non può essere assentita da un atto del privato e non si perfeziona per silenzio; l'ordinamento la conosce, ma la affida ad atti espressi. Il modello adotta pertanto i due strumenti che l'ordinamento già prevede, scegliendo tra essi in funzione della situazione proprietaria e dell'ampiezza dell'intervento.

Primo binario — Permesso di costruire in deroga (art. 14 DPR 380/2001)

L'articolo 14 del Testo unico dell'edilizia ammette il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale che attesti l'interesse pubblico dell'intervento; la deroga può riguardare i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, nonché le destinazioni d'uso, mentre restano inderogabili le norme igienico-sanitarie e di sicurezza, le distanze minime e gli standard urbanistici fissati con decreto ministeriale, e non può essere attribuita edificabilità ad aree che ne siano prive. Il comma 1-bis estende espressamente la possibilità agli interventi di ristrutturazione edilizia, quando il Consiglio comunale attesti che l'interesse pubblico consiste in finalità di rigenerazione urbana, contenimento del consumo di suolo o recupero sociale e urbano dell'insediamento.

È il binario ordinario del modello, e la sua applicazione non richiede alcuna modifica del Testo unico. I beni conferiti in lista con le finalità del paragrafo 2.3.1 rientrano già, per definizione, nella nozione di edifici pubblici o di interesse pubblico, e le finalità dichiarate coincidono letteralmente con quelle del comma 1-bis.

Ciò che la norma nuova aggiunge è la **prevedibilità del procedimento**, che è quanto oggi manca e che è il vero ostacolo per il privato:

- il Comune che aderisce adotta, contestualmente o preventivamente, una **deliberazione consiliare di carattere programmatico** che attesta l'interesse pubblico per la categoria di beni conferiti in lista e fissa i parametri massimi di deroga applicabili, entro i limiti dell'accordo quadro. La singola pratica non richiede quindi una nuova valutazione di principio, ma la sola verifica di conformità ai parametri già deliberati;
- il rilascio del titolo è assistito da **termini certi** e dagli ordinari rimedi contro l'inerzia; la valutazione di conformità è vincolata ai parametri della deliberazione programmatica, e resta tale anche se la deliberazione viene modificata dopo la presentazione della proposta;
- la deliberazione programmatica è pubblicata sul portale, così che ogni rete professionale conosca **prima di progettare** i parametri esatti entro i quali può muoversi. È questa conoscenza anticipata, e non la deroga in sé, che rende razionale l'investimento intellettuale privato.

Secondo binario — Accordo di programma (art. 34 TUEL)

Quando il bene appartiene a un soggetto diverso dal Comune — Stato, Regione, azienda sanitaria, ente previdenziale — o quando l'intervento richiede un assetto urbanistico più articolato, il binario appropriato è l'accordo di programma disciplinato dall'articolo 34 del TUEL. È promosso dal soggetto dotato di competenza primaria o prevalente sull'intervento, si perfeziona con il consenso unanime delle amministrazioni interessate espresso in conferenza, ed è approvato con atto formale pubblicato nel bollettino ufficiale regionale. Quando comporta variazione degli strumenti urbanistici, **l'adesione del Sindaco deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza**; l'approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, con perdita di efficacia se i lavori non hanno inizio entro tre anni; e un collegio di vigilanza presieduto dall'amministrazione promotrice ne sorveglia l'esecuzione.

È lo strumento più solido di cui il modello possa avvalersi, per tre ragioni: produce l'effetto di variante che la legge statale non può produrre da sé; lo produce con il consenso espresso e ratificato dell'organo consiliare, cioè nel pieno rispetto della potestà pianificatoria comunale e del riparto di competenze; ed è già lo strumento previsto, insieme alla conferenza di servizi, per la valorizzazione del patrimonio della Difesa, come si è visto al paragrafo 2.3.3.

Il ruolo residuo della segnalazione certificata

Perfezionato il titolo in deroga o l'accordo di programma, il quadro urbanistico applicabile a quel bene è mutato. Gli interventi successivi conformi a quel quadro — comprese le varianti non essenziali in corso d'opera — seguono il regime ordinario, e possono quindi essere assentiti con segnalazione certificata di inizio attività o con gli altri titoli previsti dal Testo unico. La segnalazione resta uno strumento del modello, ma torna alla propria funzione naturale: dare corso a ciò che è conforme, non a ciò che deroga.

Che cosa si perde e che cosa si guadagna. Si perde l'automatismo: il titolo non si forma più per decorso del tempo, e richiede una decisione espressa dell'organo consiliare. Si guadagnano tre cose che valgono incomparabilmente di più. Un titolo **inattaccabile**, e quindi finanziabile da una banca e acquistabile senza timore da una famiglia. Un impianto **immune** al rilievo di illegittimità costituzionale che avrebbe travolto la formulazione precedente. E un Comune che, avendo deliberato, è **parte** dell'operazione anziché ostacolo residuale da superare col silenzio. Chi ha esperienza di cantieri sa che il secondo scenario è più rapido del primo, anche quando sulla carta sembra il contrario.

Un titolo che nasce dal silenzio si difende male. Uno che nasce da una delibera non si difende: non viene attaccato.

2.5 La convergenza tra pubblico e privato: elementi di spontaneità nel coordinamento dei ruoli

È agevole descrivere la spontaneità con cui la sfera privata delle professioni e delle imprese si accosta al nuovo ruolo dell'ente possidente, che agisce come possidente puro, avvalendosi di una normativa che apre le porte allo sviluppo privato di un'ampia gamma di applicazioni intellettuali e professionali.

Per il professionista, disporre di uno strumento di elencazione e di sommaria valorizzazione di partenza dei beni obsoleti crea il catalogo dei beni da analizzare alle migliori condizioni di progetto e nella veste più probabilmente gradita al pubblico degli acquirenti. Si aggiungono i due portali, che riassumono le evoluzioni dell'offerta lungo il percorso progettuale e accumulano le dinamiche della domanda tra gli aderenti, insieme a prodotti finanziari di mercato ma dedicati allo specifico percorso amministrativo: tutte le condizioni di sostenibilità complessiva entro le quali professioni e imprese possano scegliere.

Come per i bonus edilizi, molti professionisti vorranno profondere i propri sforzi nella realizzazione di progetti e puntare al successo dei collocamenti, rendendo un grosso servizio all'ente possidente. Tutto ciò si svolge però in un contesto diametralmente opposto a quello dei bonus. Qui professioni private e imprese uniscono gli sforzi per garantire il successo della previsione di legge sui beni pubblici, con l'intento di raggiungere i traguardi di valorizzazione e di incasso attesi dall'ente. Ciò consente di scavalcare il primo ostacolo della saturazione commerciale, nella quale l'ente vende e incassa — mentre con i bonus la sfera pubblica pagava sempre — per poi completare l'opera con la trasformazione e il riuso nel rapporto consolidato con il nucleo di acquirenti privati. Il mancato superamento del primo gradino, che fornisce gli incassi all'ente e annulla il rischio commerciale, renderebbe impossibile il prosieguo dell'intervento.

Siamo dinanzi a un meccanismo che protegge ruolo e patrimonio pubblico creando uno sviluppo che non erode risorse pubbliche ma le accumula. La fertile previsione normativa sull'ampiezza della valorizzazione urbanistica amplifica le ipotesi di riuso e riduce il rischio di insuccesso, ampliando le chances che i beni siano utili, graditi e come tali scelti dagli acquirenti, che sono l'effettiva forza di ogni iniziativa svolta su uno spontaneo mercato privato, tutelato dalla presenza delle norme pubbliche.

Gli elementi di spontaneità nel concorso tra energie private e pubbliche sono stati ampiamente sperimentati nella recente stagione dei bonus edilizi, nella quale l'eccessiva dedizione alla composizione di innumerevoli pratiche ha fatto lievitare i numeri oltre ogni ragionevole soglia di sostenibilità. Analoga considerazione va fatta ora, immaginando che tanti professionisti si dedichino alla materia. La loro condotta spontanea è del tutto innocua, priva di costi e rischi per la sfera pubblica, ma fornisce un serio strumento di valutazione e indagine, che per il tramite della sezione ministeriale può tradursi in impulsi di crescita equilibrata per masse fisiche e dislocazioni territoriali.

Va però esplicitata la differenza strutturale, perché è ciò che rende il paragone con i bonus utile e non pericoloso. Nei bonus l'incentivo del professionista era commisurato all'importo dei lavori, e l'importo dei lavori era interamente a carico della finanza pubblica: professionista e committente avevano un interesse convergente ad aumentarlo, e nessuno aveva interesse a contenerlo. Nel modello proposto l'incentivo del professionista è commisurato al **valore che egli riesce a fare affluire all'ente**, e l'importo dei lavori grava sul privato che lo ha stimato. L'interesse a contenerlo è dunque del soggetto che lo determina, e l'interesse ad aumentare il corrispettivo pubblico è di chi ne è remunerato. È la medesima energia applicata a un vettore opposto: e la garanzia che il vettore sia effettivamente opposto è la procedura competitiva del paragrafo 2.4.1, non una dichiarazione di intenti.

Vi è tuttavia una spontaneità che non si può dare per acquisita, e su cui conviene essere espliciti: quella dei comuni. Il professionista è mosso dalla prospettiva di un compenso proporzionale al risultato; l'impresa da quella di un cantiere con copertura finanziaria già verificata; l'acquirente da quella di una casa nuova in un luogo che non immaginava. Il comune, invece, se non lo si mette in condizione di guadagnarci, è chiamato ad assumere una decisione politica su un bene che spesso non è nemmeno suo, ereditandone il carico urbanistico permanente. È la ragione per cui il modello gli riconosce oneri concessori e costo di costruzione calcolati sull'intero progetto valorizzato — dunque su una base incomparabilmente più ampia di quella odierna — una quota dei proventi netti di cessione quando il bene appartiene ad altri, gli standard e gli alloggi sociali realizzati a spese private, la priorità nella localizzazione dei servizi delocalizzabili e una base imponibile ricorrente prima inesistente. Chi vuole che il meccanismo funzioni su larga scala farà bene a considerare questi incentivi non

come una concessione, ma come l'investimento più redditizio dell'intera architettura: senza l'atto del comune, tutto il resto resta sulla carta.

Tutto ciò favorisce il successivo sviluppo, del tutto trasparente e privatistico, di appalti e lavori per il riuso e la consegna dei beni agli acquirenti, che la norma tutela con precise disposizioni e circolari e con la gamma dei controlli previsti nella terza parte.

> **Senza l'atto del comune tutto resta sulla carta. Ecco perché remunerarlo non è una concessione: è l'investimento più redditizio dell'intera architettura.**

2.6 Il soggetto "assuntore": centralità della figura e natura prettamente privatistica della sua essenza

Quanto sinora esposto ha consentito di assimilare che la riforma nella gestione dei beni pubblici parte da un cambiamento fondamentale del ruolo dello Stato e degli enti. Si ritiene rischioso che la sfera pubblica si immedesimi massivamente nel ruolo di diretto autore di investimenti di progettazione e ristrutturazione del patrimonio, e più confacente il ruolo di puro possidente che offre i beni sul mercato. Quella posizione, priva di rischi effettivi di esborso e di immobilizzo, può avere successo se si abbina ad altri compiti più squisitamente pubblici: emanare una norma che introduca la valorizzazione urbanistica abilitata e una semplicità procedurale di svolgimento dei progetti, così da coinvolgere la spontaneità d'intervento del mondo privato nella vincente composizione delle proposte sul mercato.

La valorizzazione urbanistica è lo strumento di punta con cui l'ente persegue l'obiettivo di smaltire a pieno prezzo di mercato, senza perdite di denaro e di tempo, i beni divenuti obsoleti, incoraggiando la genesi del protagonista di ogni episodio di dismissione: il soggetto assuntore, composto nei fatti dalla sommatoria degli acquirenti delle singole porzioni che compongono un progetto.

La chiarezza dei portali, del progetto, dell'offerta e del sostegno a medio-lungo termine fa da collettore ai desideri individuali del singolo acquirente, incamminandolo attraverso un preciso meccanismo di prudente collettivizzazione del suo potere di spesa nella composizione di un'unica, integrata e forte figura acquirente. Il meccanismo esprime sicurezza e tutela perché ogni soggetto nasce separato dagli altri sin dal primo passo del rogito al grezzo della propria porzione e delle sue pertinenze, e gode di servizi centrali di monitoraggio tecnico e legale, con preciso accumulo di cauzioni sugli avanzamenti a garanzia del risultato finale. Il tutto senza trascurare meccanismi semplici e stragiudiziali, già collaudati, di espulsione e sostituzione di figure acquirenti inadempienti, a tutela del corretto svolgimento del percorso. Le tutele contrattuali sono piene, sia verso il mondo esterno dell'impresa esecutrice, sia all'interno dell'organismo collettivo, che può solo andare in una direzione concorde ai risultati.

Già nella disamina degli interventi SCIP e delle proposte FIB si è compreso quanto sia forte, dal punto di vista economico, e sano sotto il profilo della trasparenza dell'esito finale, propendere verso un modello che concentri sin dall'origine i propri sforzi sull'acquisizione e sulla composizione delle variabili cruciali del percorso di dismissione, radicate essenzialmente sul soggetto portatore della spinta economica.

Sugli elementi che motivano i singoli acquirenti a scegliere una delle unità dei nuovi progetti le considerazioni sono innumerevoli. I beni obsoleti sono spesso localizzati in zone di interesse per potenziali acquirenti che non avrebbero mai immaginato proposte del tutto nuove e altrimenti introvabili, probabilmente dotate di ampie pertinenze a parcheggio che ne rendono sostenibile e confortevole l'utilizzo, a differenza dei cespiti limitrofi. Vi concorrono la qualità energetica e sismica di un manufatto integralmente rinnovato, la trasparenza del prezzo pubblicato, la certezza del titolo edilizio e la sicurezza giuridica di un percorso in cui il pagamento è sempre contestuale all'acquisizione di un diritto.

Il trattamento delle categorie con reddito stabile

Un pensiero ricorrente, quando si immagina di collocare unità immobiliari di provenienza pubblica, è quello di riservarne una parte ai dipendenti pubblici, con condizioni finanziarie di favore e prelazioni di scelta. È un pensiero intuitivo e va scartato, e preferisco dire subito perché: la ragione non è di opportunità, è di legittimità. Una riserva di beni pubblici, o una condizione economica di favore concessa in ragione del rapporto di lavoro con la stessa amministrazione che vende, solleva questioni insuperabili di parità di trattamento e di imparzialità, e colloca il medesimo soggetto pubblico nella posizione simultanea di datore di lavoro, venditore, regolatore e finanziatore. Basterebbe questo a fermare la riforma al primo esame.

Ciò che resta, e che è pienamente difendibile, è l'aspetto **organizzativo e informativo**, che non comporta alcun vantaggio economico:

- una sezione informativa dedicata sul portale della domanda, aperta a chiunque, che illustri il funzionamento del meccanismo e le tutele previste, con particolare cura per chi accede per la prima volta all'acquisto della prima abitazione;
- convenzioni con istituti di credito e con gli operatori del risparmio postale, aperte e non esclusive, per la standardizzazione dell'istruttoria creditizia sulle operazioni assistite dal meccanismo: il vantaggio è di

processo, non di prezzo, e deriva dal fatto che la due diligence tecnica e legale del progetto è già svolta, asseverata e pubblicata, e non va ripetuta per ogni singola pratica;

- la facoltà, per il lavoratore che lo desideri, di destinare all'acquisto le proprie somme maturate a titolo di trattamento di fine servizio o di fine rapporto, secondo quanto già consentito dall'ordinamento e senza anticipazioni o condizioni di favore rispetto al regime ordinario. Va detto con precisione: si tratta di una **facoltà volontaria e neutra**, che non attribuisce priorità nell'accesso ai beni, non modifica il prezzo, e va assistita da obblighi informativi di tipo consulenziale sull'illiquidità dell'investimento e sui rischi del percorso di cantiere. Un'operazione in cui il datore di lavoro pubblico induca il lavoratore a convertire un credito certo in un investimento immobiliare non ancora ultimato, con corsia preferenziale, non è difendibile né opportuna, e sarebbe il primo argomento contro l'intera riforma.

La riserva effettiva, quella sì legittima e anzi necessaria, è un'altra: la **quota di finalità sociale** del paragrafo 2.3.1, che il Comune destina secondo criteri oggettivi e pubblici a chi ha i requisiti dell'edilizia residenziale sociale. È una riserva fondata su una condizione di bisogno accertata, non su un rapporto di lavoro, e per questo regge.

Gli acquirenti stranieri e gli investitori istituzionali

L'apertura del portale della domanda a società e cittadini stranieri e a fondi comuni di investimento è confermata, con una cautela che va scritta in norma. Il modello vive della **polverizzazione della proprietà**: è la moltitudine degli acquirenti finali che genera il valore affluente all'ente e che rende sensato lo sforzo progettuale di massimizzare numero e qualità delle porzioni. Una vendita all'ingrosso a un unico soggetto vanificherebbe il senso stesso della valorizzazione, perché non consentirebbe di misurare il maggior vantaggio conseguibile e reintrodurrebbe un intermediario tra il bene e l'utilizzatore finale — che è esattamente il difetto delle esperienze SCIP.

La norma prevede pertanto un **limite quantitativo alla partecipazione del singolo soggetto** al piano vendite di un medesimo progetto, tale da non consentire posizioni maggioritarie né in termini di superfici né di quote di voto nel veicolo collettivo che gestisce l'appalto. Entro quel limite la partecipazione di investitori professionali è utile e va accolta: contribuisce alla saturazione, porta competenza, e nulla toglie agli acquirenti individuali. Oltre quel limite, snatura il meccanismo.

Un ruolo diverso e pienamente compatibile è quello degli investitori professionali nei casi di **riconversione a finalità sociale** dei beni che non superano il test commerciale: là dove l'operazione richiede un gestore di lungo periodo e un regime di canoni calmierati, l'intervento di operatori specializzati, con tetti ai ricavi fissati dalla convenzione, libera risorse pubbliche per altre destinazioni e va incoraggiato.

> **Il valore non lo crea l'intermediario: lo crea la moltitudine di chi compra per abitare. Polverizzare la proprietà è la strategia, non un effetto collaterale.**

2.6.1 Il cuscinetto di saturazione: dal successo commerciale all'incasso integrale

Arriviamo al punto che, nella pratica, decide se un'operazione riuscita parte oppure resta ferma. Lo espongo per intero, perché è il passaggio in cui il modello deve dimostrare di funzionare non in teoria ma in cantiere.

Il problema, nei suoi due lati

Il test commerciale è superato quando le opzioni asseverate raggiungono il **settantacinque per cento** del valore delle porzioni destinate al mercato, escluse quelle che spetteranno al comune a titolo di contributo straordinario. La soglia non è arbitraria: nell'esperienza applicativa quel valore è il segnale che il progetto è gradito, che il prezzo è giusto e che la domanda esiste. Un piano vendite che colloca tre quarti delle porzioni sulla carta, con opzioni assistite da copertura finanziaria individuale documentata, ha già dato la risposta che serviva.

Ma la soglia che basta ad avviare non basta a concludere, e qui sta il problema. L'ente deve incassare **tutto** il corrispettivo che la valorizzazione ha reso possibile: è la ragione stessa dell'intervento. Se si accontentasse dei tre quarti, rinuncerebbe a un quarto del valore che la norma ha generato sul proprio bene, e il modello

perderebbe il suo scopo. Serve dunque un ponte tra il momento in cui l'operazione può partire e quello in cui l'incasso è integrale.

Le condizioni che quel ponte deve rispettare sono quattro, e stringenti: non gravare sui promotori né sull'impresa con esborsi anticipati; non introdurre garanzie pubbliche; non lasciare all'ente un solo euro di rischio; e non far perdere all'ente un solo euro del valore del corrispettivo. Il ponte che soddisfa tutte e quattro non è denaro. **È tempo, remunerato.** E vi è una circostanza di fatto che lo rende praticabile: il cantiere aperto è il migliore argomento di vendita che una porzione possa avere, perché il mercato acquista con ben altra prontezza quando le opere sono visibili e la data di consegna è credibile.

Il meccanismo, in quattro livelli in cascata

Il cuscinetto opera per livelli successivi, ciascuno dei quali si attiva soltanto se il precedente non ha chiuso. L'ordine non è casuale: i primi tre sono integralmente privati, il quarto è una regolazione in natura, scritta nel bando fin dall'inizio, ed è l'ultimo.

Livello uno — la finestra di saturazione. Superato il settantacinque per cento, si procede al frazionamento, ai rogiti delle porzioni optate, all'incasso della relativa quota di corrispettivo e all'avvio del cantiere. Le porzioni residue **restano di proprietà dell'ente** e continuano a essere offerte ai prezzi pubblicati per la durata di una finestra definita nel bando, che decorre dall'avvio dei lavori. La quota di lavori che le riguarda — strutture, parti comuni, impianti — è **anticipata dal soggetto attuatore** e recuperata al momento della loro vendita, così che l'ente, pur restandone proprietario, non sia mai debitore di alcuna somma. La posizione dell'ente in questo livello merita attenzione: senza fare nulla e senza spendere nulla, egli resta titolare di porzioni che nel frattempo acquisiscono il titolo edilizio perfezionato, le opere strutturali eseguite e le parti comuni ultimate. Il suo bene, durante la finestra, **migliora**. Per queste porzioni l'ente partecipa al veicolo collettivo degli acquirenti, senza alcun versamento e senza voto nelle decisioni sui lavori e sull'impresa; l'atto costitutivo dichiara fin dall'inizio che gli acquirenti dei mesi successivi gli subentreranno progressivamente, pagando la quota grezza e rimborsando all'attuatore i lavori già eseguiti, e che la regolazione finale riguarderà soltanto ciò che resterà, verosimilmente assai meno di un quarto.

Livello due — il differimento remunerato. L'ente differisce l'incasso della quota residua, ma non vi rinuncia in alcuna misura. Il soggetto attuatore si obbliga a versarla **integralmente alla scadenza della finestra, venduta o non venduta**: l'obbligazione è ferma, determinata nell'importo e nella scadenza, e assistita dalla garanzia definitiva già prestata all'atto della stipula. Il differimento è remunerato con interessi, così che il tempo concesso non sia un sacrificio economico ma una prestazione retribuita. Ne discende un effetto che vale più di molti controlli: **ogni mese di attesa costa all'attuatore**, il quale ha dunque il massimo interesse a saturare rapidamente. Nessuno deve sollecitarlo.

Livello tre — il credito ordinario d'impresa. Se alla scadenza una parte delle porzioni è ancora invenduta, l'attuatore la acquisisce in proprio e ne versa il corrispettivo, ricorrendo ove necessario al credito bancario ordinario. È utile osservare quanto sia diverso il collaterale in questo momento rispetto all'inizio: il titolo edilizio è perfezionato, le opere sono eseguite, le porzioni sono fungibili e prossime all'ultimazione, i prezzi di zona sono documentati dalle vendite già concluse nello stesso edificio. Nulla osta a che gli operatori del credito — ivi compresi quelli a partecipazione pubblica, nell'esercizio della propria ordinaria attività e a condizioni di mercato — valutino favorevolmente simili posizioni. Ma resta una valutazione loro, fondata sul merito creditizio del richiedente: **nessuna garanzia pubblica, nessun tasso agevolato, nessuna destinazione riservata**.

Livello quattro — la regolazione in natura dell'invenduto. Se alla scadenza della finestra restano porzioni non collocate e l'attuatore non ha versato la quota residua, nessuno resta con un credito insoddisfatto: le porzioni, ormai ultimate, si dividono ai prezzi del piano vendite tra chi vi ha titolo. Il comune riceve per prime le porzioni che gli spettano a titolo di contributo straordinario; l'attuatore riceve tante porzioni quante ne valgono i lavori anticipati, e per l'ultima versa all'ente la differenza in denaro; all'ente restano le altre, che valgono esattamente la quota di corrispettivo non ancora incassata. È una permuta preordinata nel bando e accettata con l'offerta, che poggia sulla cessione di immobili in cambio di opere prevista dall'articolo 202 del codice dei contratti pubblici. Il risultato non dipende da stime: poiché il prezzo di ogni porzione è la somma esatta delle quote di chi vi ha titolo, la divisione restituisce a ciascuno **il valore del proprio credito**, e il conguaglio va sempre a favore dell'ente. L'esempio numerico è sviluppato al paragrafo 2.6.4. L'ente non spende nulla, non

presta garanzie e trasforma un credito differito in immobili finiti di pari valore, che può rimettere in vendita o destinare alle finalità sociali del paragrafo 2.3.1.

IL CUSCINETTO DI SATURAZIONE

Dal 75 % che fa partire il cantiere al 100 % che consegna all'ente l'intero corrispettivo

75 % di adesioni asseverate → frazionamento, rogiti delle porzioni optate, incasso della relativa quota, apertura del cantiere.
Resta da collocare non più di un quarto. Il ponte verso il 100 % non è denaro: è tempo, remunerato.

LIVELLO	COME FUNZIONA	POSIZIONE DELL'ENTE
1 · Finestra di saturazione *durante i lavori*	Le porzioni residue **restano dell'ente** e si vendono mentre il cantiere avanza. La loro quota di lavori è **anticipata dall'attuatore** e recuperata alla vendita.	Migliora senza fare nulla: il suo bene acquisisce titolo, strutture e parti comuni. **Non paga, non anticipa, non rischia.**
2 · Differimento remunerato *obbligazione ferma*	L'ente differisce ma **non rinuncia**: l'attuatore versa il residuo **per intero alla scadenza, venduto o non venduto**. Con interessi e garanzia definitiva.	Credito certo nell'importo e nella scadenza, e pagato per l'attesa. **Concede tempo, non denaro.**
3 · Credito ordinario *solo alla scadenza*	Se resta invenduto, l'attuatore acquisisce in proprio col **credito bancario ordinario**: titolo perfezionato, opere fatte, porzioni fungibili. Nessuna garanzia pubblica.	Ha già incassato tutto alla scadenza pattuita. La provvista è affare dell'attuatore. **L'ente è fuori.**
4 · Facoltà in natura *extrema ratio, a sua scelta*	Solo se tutto il resto ha mancato, l'ente **può** trattenere le unità ultimate compensando i crediti, e destinarle a **finalità sociali**.	Scambia un credito differito con **immobili finiti di pari valore**. Non un rischio assunto: un'opzione esercitata.

I primi tre livelli sono privati: mercato, tempo, credito. Il quarto è pubblico ed è l'ultimo.
Oggi la sfera pubblica rischia l'intero compendio dal primo euro. Qui, al massimo, riceve alloggi finiti da dare a chi ne ha bisogno.

Perché questa costruzione non reintroduce il rischio pubblico

Devo affrontare direttamente l'obiezione che il livello quattro solleverà, perché è l'obiezione giusta: non si sta forse riportando la sfera pubblica dentro un modello che si vantava di averla tenuta fuori?

La risposta poggia su tre elementi verificabili.

Il primo è **dimensionale**. La quota residua non può per definizione superare un quarto delle porzioni destinate al mercato, perché sotto quella soglia l'operazione non parte. Qualunque livello si attivi, esso opera su una frazione strutturalmente marginale — non su compendi interi, non su masse patrimoniali, ma su una minoranza di unità immobiliari all'interno di un singolo edificio.

Il secondo è **qualitativo**. Le porzioni che l'ente eventualmente trattiene non sono i ruderi da cui si è partiti: sono unità ultimate, in classe energetica moderna, adeguate sismicamente, inserite in un edificio riqualificato e in un contesto rivitalizzato. Sono beni pienamente fungibili, immediatamente utilizzabili e agevolmente rivendibili. È l'opposto della situazione di partenza.

Il terzo è **sequenziale e contrattuale**. La regolazione in natura è l'ultima, condizionata al mancato esito dei tre livelli privati, ed è scritta nel bando prima delle offerte: nessuno la subisce, tutti la conoscono e ne tengono conto nel prezzo. Una lettura onesta della sequenza mostra che l'intervento pubblico non è il sostegno del modello, ma la sua chiusura ordinata; e che la sua funzione non è finanziare privati, ma **completare lo smaltimento** del patrimonio pubblico in una fattispecie residuale, senza esborsi e senza garanzie, ottenendo in cambio alloggi finiti da destinare a chi ne ha bisogno.

Vi è, del resto, un argomento che vale la pena esplicitare per chi guarda alla materia dal punto di vista della finanza pubblica. Nel modello, la sfera pubblica assume beni finiti soltanto se il mercato non li ha integralmente assorbiti; nell'assetto attuale, invece, essa assume **il rischio dell'intero compendio dal primo euro**, progettando e costruendo con denaro proprio prima di conoscere la risposta del mercato. Il confronto tra le due esposizioni non richiede commento.

Gli incentivi convergono sulla saturazione

Un meccanismo di questo genere funziona solo se nessuno degli attori ha convenienza a fermarsi al settantacinque per cento. La norma vi provvede con due previsioni semplici.

La prima: la quota finale dei compensi della rete professionale e dell'impresa è liberata soltanto a **saturazione raggiunta, ovvero quando il credito dell'ente è integralmente soddisfatto, in denaro o con la regolazione in natura**. Chi ha guidato l'operazione è pagato per intero solo quando l'ente è stato pagato per intero.

La seconda: gli interessi di differimento rendono il tempo un costo per l'attuatore. Le due previsioni operano nella medesima direzione e non richiedono vigilanza: la convenienza privata e l'interesse pubblico coincidono per costruzione, che è il modo più economico di ottenere un comportamento.

> **Il ponte verso il cento per cento non è denaro: è tempo, e chi lo chiede lo paga. Nessuno viene pagato per intero prima che l'ente lo sia.**

2.6.2 La tutela dell'acquirente: proprietà e risorse residue in luogo della garanzia esterna

Chiedo al lettore un momento di attenzione particolare su questo paragrafo, perché contiene, a mio giudizio, l'elemento di maggiore originalità dell'intero impianto — e perché è il terreno sul quale il modello viene abitualmente frainteso.

Il rischio che l'ordinamento tenta di coprire, e come lo copre

Chi acquista un immobile da costruire versa acconti a un soggetto che, nel momento in cui li riceve, è ancora proprietario del bene e resta esposto al rischio d'impresa. Se quel soggetto entra in crisi, l'acquirente ha versato denaro senza avere acquisito nulla: non è proprietario, non ha un bene su cui soddisfarsi, ed è creditore concorsuale di chi ha incassato i suoi risparmi.

Il decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, emanato in attuazione della legge n. 210 del 2004, ha affrontato questo rischio con lo strumento che aveva a disposizione: ha imposto al costruttore di rilasciare una

fideiussione a garanzia delle somme incassate prima del trasferimento della proprietà, e una polizza indennitaria decennale, con la nullità del contratto a tutela dell'acquirente in caso di omissione. È una disciplina meritoria, e ha ridotto i danni.

Ma va detto con franchezza ciò che l'esperienza di questi vent'anni ha mostrato. La fideiussione è **frequentemente disattesa**, e l'acquirente lo scopre quando il danno è avvenuto; quando è prestata, copre le somme versate e non il completamento dell'opera, restituendo denaro nominale a chi voleva una casa; e in ogni caso lascia intatta la causa del problema, perché la proprietà del bene rimane, fino al rogito, in capo al soggetto che può fallire. La garanzia **non elimina il rischio: si limita a promettere un risarcimento**. E una promessa di risarcimento vale quanto vale chi la rilascia e quanto vale la diligenza di chi doveva pretenderla.

Come il modello risolve il medesimo problema alla radice

Il modello non aggiunge una garanzia esterna a una situazione di rischio: **rimuove la situazione di rischio**, con tre previsioni strutturali che operano insieme.

Primo: l'acquirente è proprietario dal primo esborso. L'atto di acquisto della porzione grezza precede qualunque lavorazione. Non esistono acconti privi di corrispettivo patrimoniale, non esiste un momento in cui l'acquirente abbia dato denaro senza avere ricevuto un diritto reale, e non esiste alcun soggetto fallibile interposto tra lui e il suo bene. Le opere che seguono si incorporano **per addizione nella sua proprietà individuale**: ogni euro versato nel corso del cantiere si traduce, contestualmente, in un incremento del valore di ciò che già possiede.

Secondo: le risorse per completare restano in mano sua. Questo è il punto decisivo. L'acquirente non è un creditore che attende una prestazione: è un proprietario che detiene il denaro necessario a ultimare il proprio bene, e lo eroga contro avanzamenti asseverati. Egli è, insieme, socio del veicolo collettivo, titolare della porzione grezza o semilavorata **e** detentore delle risorse residue. Ne segue una conseguenza che nessuna fideiussione può replicare: i soggetti che devono portare a termine l'opera sono gli stessi che ne hanno la proprietà e ne detengono i mezzi. Non c'è nessuno da inseguire, perché chi deve pagare è chi deve ricevere.

Terzo: la contabilità del residuo è rigida e continuamente riconciliata. In ogni momento del cantiere il sistema conosce con precisione tre grandezze: le **opere ancora da eseguire**, computate e valorizzate secondo il capitolato; i **pagamenti ancora da effettuare** da parte di ciascun proprietario; e gli **accantonamenti già trattenuti** a titolo di cauzione sugli avanzamenti liquidati. La norma impone che le tre grandezze siano allineate, e che la seconda e la terza, sommate, coprano sempre la prima. È una regola aritmetica semplice e verificabile, che produce un effetto notevole: **il sistema si protegge da sé**.

L'effetto pratico: la sostituzione dell'impresa non è una crisi

Immaginiamo l'evento peggiore, quello che nel mercato ordinario rovina l'acquirente: l'impresa non prosegue. Nel modello accade quanto segue.

Le porzioni sono già di proprietà degli acquirenti, e non entrano in alcuna massa. Le opere eseguite sono già state pagate, e solo quelle. Le opere non eseguite non sono state pagate, e il denaro che serve a eseguirle è ancora nelle disponibilità dei proprietari. Le cauzioni trattenute sugli avanzamenti già liquidati sono disponibili per far fronte ai maggiori costi del subentro. Il veicolo collettivo attiva la clausola di sostituzione, disciplinata in via preventiva e stragiudiziale, e affida il residuo a un'impresa terza qualificata **a prezzi contrattuali invariati**, sulla base di un computo delle opere mancanti che è già redatto, già asseverato e già coperto.

Il cantiere cambia impresa e prosegue. Non vi è nulla da risarcire, perché nulla è stato perduto.

> **Il confronto, in termini espliciti.** Da un lato un modello che lascia la proprietà del bene su un soggetto fallibile, incassa denaro dall'acquirente prima di trasferirgli alcun diritto, e affida la tutela a una garanzia che promette la restituzione di quel denaro — quando è prestata. Dall'altro un modello che trasferisce il bene all'acquirente prima di ogni lavorazione, lascia rigidamente in mano sua il denaro residuo, lo eroga contro opere verificate, e trattiene cauzioni progressive svincolate solo al collaudo finale. Nel primo caso l'acquirente, nell'ipotesi avversa, ha una pretesa. Nel secondo ha un immobile, i mezzi per finirlo e un'impresa sostitutiva a prezzi invariati. La cautela che ne deriva non è formalmente maggiore di quella apprestata dal decreto legislativo n. 122 del 2005: è **sostanzialmente e strutturalmente superiore**, perché opera sulla causa del rischio e non sulle sue conseguenze.

Aggiungo, a completamento e non in sostituzione, che il quadro contrattuale imposto dalla norma prevede in ogni caso il **deposito delle somme destinate agli avanzamenti su conto vincolato** intestato al veicolo, con svincolo subordinato ad asseverazione tecnica; la **polizza per tutti i rischi di cantiere**; la **polizza postuma decennale** con premio unico anticipato, il cui pagamento è condizione dello svincolo delle cauzioni; e obblighi informativi periodici in favore di ciascun acquirente. Sono presidi ordinari, che nel modello si sommano alla protezione strutturale anziché sostituirla.

Vi è infine un profilo che il mercato ordinario non conosce affatto. Poiché l'intera filiera è disciplinata da un unico atto normativo e da testi contrattuali tipizzati, l'acquirente sa in anticipo che cosa sottoscrive: capitolato con valori unitari dichiarati, criterio di conguaglio per le finiture sostitutive, numero predeterminato di avanzamenti, tabelle millesimali e regolamento di condominio allegati al proprio atto di acquisto. La trasparenza non è affidata alla correttezza della controparte: è una condizione del titolo edilizio.

> **Altrove l'acquirente ha una promessa di risarcimento. Qui ha il bene, il denaro per finirlo e un'impresa sostitutiva a prezzi invariati.**

2.6.3 Il prezzo della porzione: che cosa paga l'acquirente, e a chi va

Un meccanismo che chiede alle famiglie di impegnare il proprio risparmio deve dire loro, euro per euro, dove va ciò che pagano. La norma lo impone con un prospetto pubblicato insieme al piano vendite e riprodotto in ogni atto di acquisto, che divide il prezzo della porzione in due parti di natura diversa.

La quota grezza si versa al rogito ed è ripartita dal notaio, che la riceve in deposito, tra i suoi destinatari: il corrispettivo dell'ente titolare, gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione dovuti al comune, i compensi della rete professionale maturati fino al titolo edilizio e alla vendita, distinti tra la componente tecnica e quella legale, economica e fiscale.

La quota lavori resta nella disponibilità dell'acquirente ed è versata nel veicolo collettivo contro stati di avanzamento asseverati. Comprende le opere a prezzario regionale secondo l'offerta dell'impresa, i compensi tecnici della fase esecutiva — direzione dei lavori, sicurezza, collaudi — e quelli per le asseverazioni e la gestione del veicolo.

Fuori dal prezzo restano, con evidenza separata, le voci che non remunerano l'operazione ma la accompagnano: le imposte sulla cessione, cioè l'imposta di registro o, se l'ente agisce in regime d'impresa, l'IVA, calcolate sul solo corrispettivo dell'ente; l'IVA sui compensi professionali e sulle opere; l'onorario del notaio e la sua IVA; i tributi catastali e l'onorario del tecnico per il frazionamento; la quota associativa al veicolo per le spese generali, salvo conguaglio finale o rimborso allo scioglimento. Il contributo straordinario non vi compare: il comune lo riceve in natura, come si vedrà al paragrafo successivo.

Applicato all'esempio dell'allegato — un appartamento di 80 metri quadri con due posti auto, offerto a 384.000 euro — il prospetto si legge così.

Voce	Destinatario	Importo
Prezzo della porzione		**384.000 €**
Quota grezza, al rogito		220.768 €
corrispettivo dell'ente	Ente titolare	205.043 €
oneri di urbanizzazione e costo di costruzione	Comune	5.357 €
compensi tecnici fino al titolo edilizio	Rete professionale	4.608 €
compensi legali-fiscali fino alla vendita	Rete professionale	5.760 €
Quota lavori, con gli stati di avanzamento		163.232 €
opere a prezzario regionale	Impresa	150.560 €
compensi tecnici della fase esecutiva	Rete professionale	6.912 €

Voce	Destinatario	Importo
compensi legali-fiscali della fase esecutiva	Rete professionale	5.760 €
Fuori prezzo		21.342 €
registro 2% sul corrispettivo dell'ente, ipotecaria e catastale	Erario	4.201 €
IVA 22% sui compensi: 2.281 € al rogito, 2.788 € con i lavori	Erario	5.069 €
IVA 4% sulle opere, prima casa, con i lavori	Erario	6.022 €
notaio: onorario 2.500 €, IVA 550 €	Notaio ed Erario	3.050 €
frazionamento: tributi 150 €, onorario 1.107 €, IVA 243 €	Tecnico, Agenzia delle Entrate, Erario	1.500 €
quota associativa al veicolo	Veicolo collettivo	1.500 €
Esborso complessivo dell'acquirente	**233.300 € al rogito, 172.042 € durante i lavori**	**405.342 €**

Sull'intero edificio il piano vendite di 21.504.000 euro si ripartisce così: 11.482.400 euro all'ente (53,4 per cento), 8.431.360 all'impresa (39,2), 645.120 a ciascuna delle due componenti professionali (3), 300.000 al comune per oneri e costo di costruzione (1,4). Gli acquirenti versano inoltre, fuori prezzo, 1.195.155 euro, dei quali 909.188 all'Erario.

Sono parametri di lavoro, e li dichiaro. Il costo di opere e compensi è quello dell'allegato — 2.070 euro al metro quadro e 4.000 euro per posto auto — qui distinto nelle sue componenti; gli oneri sono stimati in 300.000 euro sull'intero edificio; onorario notarile e tributi catastali sono stime. Il prospetto assume l'ipotesi più frequente: ente che cede fuori dal regime d'impresa, con imposta di registro del 2 per cento sul solo corrispettivo dell'ente; acquirente in regime di prima casa; IVA del 22 per cento sui compensi e del 4 per cento sulle opere. Quest'ultima aliquota è quella che spetterebbe alla famiglia se l'alloggio le fosse assegnato da una cooperativa edilizia: la norma equipara il consorzio dei proprietari alla cooperativa, perché la sostanza è la stessa, una famiglia che si costruisce la prima casa in forma associata, e qui lo fa recuperando un bene che lo Stato non usava più. Non è un'agevolazione nuova: è il regime che spetterebbe alle stesse famiglie se avessero scelto la forma cooperativa, applicato a lavori che senza la legge non esisterebbero; lo Stato non rinuncia a nulla, incassa il 4 per cento su una base che altrimenti sarebbe zero. Per chi non acquista come prima casa l'IVA sulle opere è del 10 per cento; se l'ente agisce in regime d'impresa la cessione sconta l'IVA anziché il registro. Ogni cifra è una formula del gestionale che accompagna il volume: cambiando i parametri, il calcolo si riproduce su qualunque compendio.

2.6.4 La quota invenduta: dall'avvio del cantiere alla regolazione finale

Il paragrafo 2.6.1 ha descritto la sequenza dei quattro livelli. Qui la seguo da vicino, perché è il punto in cui un lettore attento — e un funzionario della Ragioneria più di ogni altro — vorrà vedere che cosa accade, in concreto, a quella parte di porzioni che il mercato non ha ancora assorbito quando il cantiere si apre.

L'ente dentro il veicolo. All'avvio le porzioni non collocate restano dell'ente, che per esse partecipa al veicolo collettivo degli acquirenti. Non versa nulla: la quota lavori che le riguarda è anticipata dall'attuatore, e anche le spese generali riferibili a quelle porzioni restano a carico di quest'ultimo. Non vota nelle decisioni sui lavori e sui rapporti con l'impresa, perché quelle decisioni appartengono a chi paga; conserva invece la parola su ciò che tocca la consistenza o la destinazione delle proprie porzioni. L'atto costitutivo dichiara tutto questo fin dall'inizio, insieme a ciò che verrà dopo: il subentro progressivo degli acquirenti e la regolazione finale, alla quale ciascun aderente presta il proprio consenso al momento dell'adesione.

Il subentro durante i lavori. Il cantiere aperto è il migliore argomento di vendita. Chi acquista una porzione dell'ente a lavori in corso la paga al prezzo pubblicato: versa la quota grezza come ogni altro acquirente,

rimborsa all'attuatore i lavori già eseguiti sulla porzione, quali risultano dagli stati di avanzamento asseverati, e prosegue con la quota lavori residua. La partecipazione dell'ente si riduce porzione dopo porzione, e la quota che arriva alla scadenza della finestra è, nella normalità dei casi, sensibilmente inferiore al quarto iniziale.

Gli oneri sulle porzioni invendute. Gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione riferibili alle porzioni non collocate non si pagano all'avvio, quando nessuno le ha ancora comprate: si pagano alla loro vendita. Fino all'apertura del cantiere il comune è garantito da una fideiussione dell'attuatore; dopo, la garanzia si riduce con l'avanzamento delle opere, perché le porzioni stesse — vincolate con annotazione e via via valorizzate dai lavori — diventano il presidio del credito comunale, e non possono essere trasferite senza il pagamento della quota che le riguarda.

Il contributo straordinario sui volumi residuali. Il contributo straordinario sul maggior valore, che l'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del testo unico dell'edilizia consente già di versare sotto forma di cessione di immobili, il comune lo riceve sempre in natura: in alloggi finiti, valutati ai prezzi del piano, da destinare a edilizia sociale o a servizi. Non sono scelti in anticipo: sono offerti al mercato per ultimi e individuati, a fine finestra, tra i volumi rimasti; se il mercato li assorbe, il comune ne riceve il prezzo intero. La scelta è in apparenza meno generosa per il comune, che rinuncia a incassare subito e a scegliere. In realtà gli garantisce meglio il risultato: il contributo non pesa sul prezzo pagato al rogito, le adesioni si raccolgono più facilmente e la soglia del settantacinque per cento si calcola sulle sole porzioni destinate al mercato. Con un contributo di 1.200.000 euro, nell'esempio, al comune spetterebbero tre appartamenti, le porzioni di mercato scenderebbero a cinquantatré e per partire basterebbero quaranta adesioni anziché quarantadue.

La regolazione finale. Se alla scadenza della finestra resta un invenduto e l'attuatore non ha versato la quota residua, le porzioni ultimate si dividono ai prezzi del piano tra i titolari dei crediti che gravano su di esse. Il comune prende per prime le porzioni di contributo. L'attuatore riceve tante porzioni quante ne valgono i lavori anticipati, i compensi della rete e gli oneri versati in denaro al comune; se il suo credito non arriva a una porzione intera, la prende versando all'ente la differenza. All'ente restano le altre. Poiché il prezzo di ogni porzione è la somma esatta delle quote di chi vi ha titolo, la divisione restituisce a ciascuno il valore del proprio credito, e il conguaglio va sempre a favore dell'ente. È una permuta scritta nel bando prima delle offerte, che poggia su un istituto vigente: la cessione di immobili in cambio di opere dell'articolo 202 del codice dei contratti pubblici, nel quadro del partenariato al quale il modello appartiene.

Nell'esempio, con quarantadue adesioni all'avvio e nessuna vendita nella finestra, restano quattordici porzioni. Su ciascuna la quota dell'ente vale 205.043 euro e quella dell'attuatore 178.957 euro. Le due strade possibili si confrontano così.

Voce	Differimento remunerato (lett. b)	Regolazione in natura (lett. d)
Credito residuo dell'ente	2.870.600 €	2.870.600 €
Interessi per 12 mesi al 4%	114.824 €	—
Credito dell'attuatore	—	2.505.400 €
Porzioni all'attuatore	14, contro il pagamento	7: sei per il credito, la settima con conguaglio
Conguaglio versato all'ente	—	182.600 €
Porzioni che restano all'ente	—	7
Che cosa riceve l'ente sull'invenduto	2.985.424 € in denaro	7 alloggi finiti + 182.600 € = 2.870.600 €
Totale per l'ente sull'intera operazione	**11.597.224 €**	**11.482.400 € (8.794.400 in denaro, 2.688.000 in alloggi)**

Le due colonne dicono la stessa cosa in due forme. Con la lettera b) l'ente incassa tutto in denaro, con gli interessi; con la lettera d) riceve esattamente lo stesso valore, in parte in alloggi finiti che può rimettere in vendita, con precedenza su quelli dell'attuatore, o destinare alle finalità sociali dell'articolo 34. In nessuna delle due l'ente spende, garantisce o anticipa alcunché. Nella seconda, per la quota invenduta, il denaro arriva più tardi o si trasforma in patrimonio: è la sola differenza, ed è giusto dichiararla. Fino a un quarto del corrispettivo può arrivare all'ente in natura anziché in denaro.

Che cosa resta da verificare. Tre punti meritano una verifica in sede attuativa: la forma giuridica del veicolo, che deve restare un'organizzazione contrattuale e non una società, per non ricondurre la partecipazione dell'ente nel testo unico sulle società partecipate; l'uniformità dei criteri regionali e comunali sul contributo straordinario, da assicurare nell'accordo quadro; il trattamento fiscale delle cessioni di porzioni da parte dell'ente e verso il comune.

2.7 La gestione del rischio di ogni intervento: classificazione degli episodi d'analisi conseguente al test progettuale/commerciale

L'esposizione che precede ha consolidato il concetto che **il rischio è l'elemento fondamentale da governare**. La valutazione anticipata delle risultanze di mercato, garantita per ogni singolo episodio di progetto, fornisce un esito dirimente: se i parametri di legge sul collocamento minimo non vengono conseguiti, l'operazione non ha attuazione nella sua formulazione progettuale, e il patrimonio di informazioni acquisite sarà utilizzato per sviluppi successivi e connessi.

La preliminare verifica del rischio di effettivo collocamento delle porzioni è un elemento portante del modello, che vede nella composizione del soggetto assuntore la figura insostituibile per consentire un ruolo defilato della sfera pubblica, sottraendola a ogni innaturale immedesimazione in ruoli protagonistici d'investimento su scenari privi di una precisa connotazione di sbocco.

L'ente ha evidentemente massimo interesse a che un rilevante numero di progetti di riuso raggiunga quel traguardo, il che consente più denaro da incassare rispetto al magro valore di partenza e con tempi molto compatti. Tuttavia è impensabile fare previsioni realistiche sul meccanismo con cui si forma la volontà degli acquirenti, spesso imponderabile anche per gli esperti, essendo legata a circostanze irripetibili: positive, come un contesto particolarmente bello o utile dei beni riprogettati; ovvero negative, come i fenomeni demografici di spopolamento, che indeboliscono alcune aree creando un iper-costruito rispetto alle esigenze effettive dei residenti, con valori di scambio talvolta inferiori addirittura al costo di ipotetica ricostruzione.

Prima di esaminare i quattro eventi occorre fissare su quali grandezze si svolga il confronto. Il **piano vendite (A)** e il **quadro economico (B)** restano gli strumenti con cui il proponente costruisce la propria offerta, e la loro differenza esprime la capienza dell'operazione; ma il valore che rileva per l'ente non è quel residuo, bensì il **corrispettivo (C) offerto in gara e cristallizzato**, che il proponente determina assumendosi il rischio delle proprie stime su A e su B. Il test progettuale misura quindi se esista un corrispettivo capiente, cioè almeno pari al valore di riferimento atteso dall'ente; il test commerciale misura se il mercato confermi il piano vendite su cui quel corrispettivo si fonda.

Evento di tipo 1 — Corrispettivo superiore alle attese

Il piano vendite supera significativamente il quadro economico dei costi e consente al proponente di offrire un corrispettivo superiore al valore di riferimento indicato dall'ente in lista. È l'esito ottimale: la valorizzazione urbanistica ha liberato un valore che il confronto competitivo ha trasferito integralmente alla mano pubblica. Il progetto procede verso il titolo edilizio e il test commerciale.

Evento di tipo 2 — Corrispettivo in linea con le attese

Il corrispettivo offerto è in linea con il valore di riferimento, e tutto procede. Questo evento, che appare meno brillante del primo, ha in realtà un significato particolare: dimostra che la stima iniziale dell'ente era corretta, e alimenta la base statistica che rende via via più attendibili le liste, e quindi più efficiente l'intero sistema.

Per gli eventi di tipo 1 e 2 si possono valutare, caso per caso, episodi che pur non raggiungendo il parametro minimo del settantacinque per cento evidenzino comunque risultanze importanti di prenotazione, ad esempio il sessanta per cento. Ciò non consentirebbe l'avvio dell'operazione nel senso atteso: non avrebbe senso lanciarsi in un programma esecutivo in cui il soggetto assuntore non possieda appieno la forza dimensionale minima prevista dalla legge, col rischio di ricadere su pericolose situazioni di asfissia finanziaria se le adesioni non si completassero durante la ristrutturazione.

Tuttavia un test in cui prezzo e programma dei tempi raggiungano già un apprezzabile sessanta per cento configura un episodio degno di attenzione e di prudente monitoraggio, perché sta dando segnali forti di allineamento alle esigenze di bilancio dell'ente. Qui assume rilievo il compito dei sistemi di controllo radicati presso la sezione ministeriale, che valuteranno l'opportunità di fare cassa su questo apprezzabile successo, il quale però lascia un rischio residuale sopra soglia. Sarà quindi possibile adottare eccezionalmente quegli strumenti che solo il possidente può decidere, scomponendo il cespite in due porzioni — sessanta e quaranta per cento, ovvero settanta e trenta — e verificando le condizioni di pieno successo sulla prima porzione preminente, chiedendo al progettista di creare corpi adiacenti e indipendenti tra questa e il volume residuale, che per il momento resterà fuori dal piano produttivo e di vendita ma potrà essere facilmente ricompreso in altri progetti non invasivi.

Si pensi all'ipotesi in cui il volume residuale inoptato venga completamente riprogettato realizzando un parcheggio fuori terra col sistema a torre: ogni metro quadro potrebbe essere proficuamente venduto ai residenti delle aree limitrofe alla ricerca di maggiore comfort per le proprie abitazioni, ottimizzando gli incassi pubblici e collocando al massimo livello di monetizzazione tutto ciò che era in attesa di valorizzazione, con decongestione del quartiere. Queste riflessioni sul rischio di un'operazione, e le soluzioni che portano a frutto un risultato formatosi in misura non del tutto satisfattiva dell'equilibrio iniziale senza generare rischi collaterali, danno la misura dell'ampiezza d'articolazione della materia e del necessario sostegno centrale della regìa pubblica.

Quest'ultima considerazione evidenzia la duttilità del modello logico sottostante alla composizione del soggetto assuntore, ma rende anche evidente che vi sono decisioni di rilevante valore manageriale da assumere in momenti cruciali, la cui adozione abile e puntuale consente poi agli attori di condurre al successo un percorso che diviene lieve ma soprattutto sicuro. Non sarà raro dover dosare sapientemente le porzioni del progetto rimodulato cedibili a prezzo pieno e rapido, enucleando quelle da accantonare e cristallizzare transitoriamente in vista di progetti successivi, nella considerazione che tale scelta potrebbe dare, sulla prima utile porzione, un incasso superiore all'aspettativa sul nucleo intero. Occorre che in regìa vi sia una lucida capacità d'osservazione, per capire che talvolta le ambiziose dimensioni di quanto si compone creano un gigante poco agile, determinando un apparente insuccesso se non si attua prontezza nello scomporre la quota intanto vincente.

Evento di tipo 3 — Corrispettivo incapiente

La terza tipologia abbraccia i casi in cui il progetto, pur con la valorizzazione urbanistica abilitata, produce un piano di ricavi attesi che, al netto del quadro economico dei costi e dei compensi professionali, non consente di offrire un corrispettivo in linea con le aspettative dell'ente venditore. Non si procede al test commerciale, poiché superfici e prezzi di zona non consegnano un risultato sufficiente; ma l'occasione data dalla previsione di legge, che stimola i progettisti a elaborare approfondite ipotesi di sviluppo, crea comunque una base conoscitiva molto importante, formando un **cluster specifico**.

In questa raccolta confluiscono tutte le ipotesi progettuali prive di successo economico secondo le logiche degli eventi 1 e 2, ma che rendono visibili superfici e valori patrimoniali suscettibili di divenire oggetto di specifica attenzione, a supporto di scelte relative ad altre opportunità non visibili a occhio nudo se non per effetto di una ricognizione dedicata.

Laddove si osservi un cluster con superfici adeguate ma poco proclive a ricavi cospicui di vendita, la valutazione che si prospetta è quella di ipotizzare alcune **delocalizzazioni di uffici pubblici** posizionati in zone di prestigio e valore commerciale non necessari allo svolgimento della funzione. Soprattutto quando quelle strutture siano comunque bisognose di adeguamenti energetici e sismici che origineranno costi, è possibile strutturare in regìa una serie di interventi a duplice vantaggio: delocalizzare gli uffici negli spazi privi di appeal commerciale ma comunque moderni, sicuri ed efficienti per i lavoratori, liberando spazi ad alto valore d'incasso il cui ammodernamento ricade integralmente nella sfera privatistica dei soggetti assuntori, che si compongono facilmente in ragione dell'ottima posizione e agiscono dopo avere ampiamente remunerato l'ente per la cessione dei volumi grezzi liberati.

Tutto questo non determina rischio, perché si attua solo e soltanto se il test di progettazione e commercializzazione rivolto agli uffici da delocalizzare verifica i cospicui parametri d'incasso attesi — pur essendo chiaro che l'operazione di tipo 1 non avrebbe potuto aver luogo senza la capacità d'assorbimento dell'operazione di tipo 3, che sembrava essere un inefficiente peso.

> **Un rilievo che merita di essere sottolineato.** La combinazione tra evento 3 ed evento 1 — un bene di scarso valore commerciale che accoglie una funzione pubblica, liberando un bene di pregio che viene monetizzato — è probabilmente la parte del modello **più immediatamente praticabile**. Non richiede la vendita frazionata a una moltitudine di acquirenti, non richiede alcun sostegno al credito delle famiglie, produce un differenziale di cassa misurabile ex ante, e ricade interamente nelle funzioni di programmazione che la Cabina di regia già esercita. Vi è una ragione seria per considerarla la testa di ponte dell'intero impianto: consente di dimostrare il metodo su operazioni interamente endo-pubbliche, costruendo il precedente e la base statistica su cui poi innestare, con credibilità acquisita, il ciclo completo di valorizzazione e collocamento privato.

L'alternativa alla monetizzazione, per i beni dell'evento 3, è la **riconversione a finalità sociale**: edilizia residenziale sociale, residenze universitarie, alloggi per lavoratori a rotazione, alloggi per anziani. È una destinazione che il modello non considera un ripiego ma un esito proprio, e che va finanziata con una quota dei proventi degli episodi di successo, secondo la previsione espressa richiamata al paragrafo 1.6. Va detto, per onestà espositiva, che questa linea richiede attenzione: l'esperienza dell'housing sociale mostra risultati solidi nei contesti a domanda sostenuta e valori immobiliari elevati, e risultati più difficili dove il valore commerciale è basso, dove mancano operatori specializzati nella gestione sociale e dove la cultura dell'abitare condiviso è meno diffusa. Un piano di riconversione richiede pertanto, caso per caso, la verifica della sostenibilità del canone calmierato, del periodo di locazione, delle condizioni di riscatto e della presenza di un gestore: e proprio la disponibilità gratuita delle elaborazioni progettuali prodotte dal cluster consente di svolgere quella verifica prima di impegnare risorse.

Evento di tipo 4 — Piano vendite non capiente rispetto ai costi

Si realizza quando dal progetto emerge che i ricavi dei beni valorizzati e riprogettati non coprono neppure il quadro economico delle opere e delle spese professionali. Accade dove la localizzazione non rende efficiente la valorizzazione urbanistica: il basso livello dei prezzi di zona, legato a modesta richiesta ovvero a saldi demografici negativi anno su anno, determina una profonda diseconomia in ogni iniziativa d'investimento.

Anche in questo caso sfavorevole, ogni ipotesi di progetto e analisi contribuisce ad alimentare un archivio di informazioni utilizzabile nel tempo per finalità d'interesse pubblico nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, o per delocalizzazioni di altre strutture meglio monetizzabili. È in questo cluster che si concentra l'informazione più preziosa per la programmazione pubblica di lungo periodo, perché identifica con precisione i contesti territoriali in cui il mercato non è in grado di sostenere alcun investimento, e nei quali quindi ogni intervento richiede una decisione politica di destinazione di risorse: decisione che, presa alla luce di questi dati, è informata, e non un salto nel buio.

> **La sintesi del paragrafo.** In nessuno dei quattro eventi l'ente possidente sostiene un costo o assume un rischio. Negli eventi 1 e 2 incassa un corrispettivo formatosi in gara. Negli eventi 3 e 4 riceve gratuitamente un dossier progettuale, commerciale ed economico su un bene di cui prima non conosceva il valore, e con esso la possibilità di prendere una decisione fondata. È questa simmetria — un risultato in ogni caso, e un costo in nessun caso — che rende il meccanismo compatibile con la responsabilità di chi amministra risorse pubbliche, e che ne consente l'applicazione simultanea su migliaia di episodi.

Quattro esiti, un solo tratto comune: l'ente non spende mai. Anche l'insuccesso gli consegna, gratis, il valore di un bene che non conosceva.

2.8 L'impatto della nuova ipotesi normativa: valutazioni sull'adeguatezza dei suoi contenuti e sugli effetti rispetto al contesto consolidato di riferimento

Una riforma sui beni pubblici obsoleti capace di influire su parametri quali debito pubblico e PIL, generando entrate dirette e indirette, va analizzata per l'impatto che determina quanto ad adeguatezza dei propri contenuti e quanto agli effetti sul contesto sociale, economico e professionale in cui interagisce.

Gli effetti sui conti pubblici: che cosa affermo, e perché posso affermarlo

Arrivo al punto sul quale, se fossi io il lettore, vorrei essere convinto con i numeri e non con gli aggettivi. Su una materia dove per trent'anni si sono annunciati miliardi che non sono arrivati, chi propone ha un dovere preciso: distinguere ciò che è certo da ciò che è stimato, e dire su quale base afferma l'una cosa e l'altra. Lo faccio qui, e chiedo al lettore di misurarmi su questo metro.

Comincio da una distinzione che di solito viene omessa e che invece è decisiva. Gli effetti del modello non sono tutti della stessa natura: alcuni riducono il debito, altri migliorano il saldo, altri sono costi certi che vanno esposti e non nascosti. Confonderli produce entusiasmo per un pomeriggio e diffidenza per sempre. Li tengo pertanto separati: sono di quattro tipi, di natura e certezza diverse.

- **Entrate dirette da cessione.** Sono l'effetto principale e il più solido: l'incasso monetario del corrispettivo cristallizzato in gara, riscosso integralmente prima dell'avvio di qualunque lavorazione. In contabilità nazionale è un'operazione su attivi, che riduce lo stock di debito e non migliora, per sé, l'indebitamento netto. È esattamente l'effetto che serve a un Paese il cui problema principale è il livello del debito, ma va qualificato correttamente e non presentato come miglioramento del saldo.
- **Entrate indirette da fiscalità sugli appalti.** Ogni bene monetizzato innesca un appalto privato di riuso, che genera imposta sul valore aggiunto, imposte sui redditi di impresa e di lavoro, contribuzione, oneri concessori e costo di costruzione. Questo è l'effetto che incide sul saldo, e va stimato con prudenza, sulla base di un'elasticità del gettito ai volumi di produzione edilizia ricavabile dalle serie storiche.
- **Minori spese e minori rischi.** La cessazione dei costi di custodia, vigilanza, responsabilità civile e deperimento; il venir meno dell'assorbimento di capitale pubblico oggi necessario per progettare e costruire; la riduzione dell'esposizione al rischio di invenduto delle società pubbliche di settore.
- **Oneri e minori entrate.** Vanno esposti con la medesima precisione: la struttura ministeriale dedicata, l'infrastruttura informatica dei due portali e la loro manutenzione, le convenzioni, i controlli, e le agevolazioni fiscali richiamate nella terza parte. Sono grandezze contenute, ma certe: una relazione tecnica che le quantifichi rende la proposta credibile, una che le ometta la rende attaccabile.

Sul piano dei giudizi di mercato è utile richiamare il comportamento dei **Credit Default Swaps** sul debito italiano a cinque e dieci anni, e del differenziale tra BTP e Bund, quali indicatori a spiccata capacità predittiva del rischio percepito dagli investitori. L'esperienza degli ultimi anni mostra come essi reagiscano con rapidità alla percezione di continuità e prevedibilità dell'azione economica, prima e più intensamente delle revisioni formali di rating. È ragionevole ritenere che l'introduzione di un meccanismo strutturale, trasparente e replicabile di estrazione di valore dal patrimonio pubblico sarebbe letta favorevolmente da questi indicatori, perché riduce l'incertezza sulla consistenza degli attivi e segnala capacità di riforma su una materia storicamente inerte. È un beneficio reale e va argomentato; non è, e non va presentato come, un effetto meccanico e quantificabile.



Andamento del Credit Default Swap a dieci anni sul debito sovrano italiano: l'indicatore che, più di ogni altro, misura in tempo reale il rischio percepito dagli investitori.

Merita infine di essere richiamato il **valore informativo** della riclassificazione patrimoniale. Il modello, obbligando l'ente che aderisce a corredare l'inserimento in lista di dati verificati, produce come effetto collaterale la progressiva costruzione di quell'inventario nazionale attendibile che trent'anni di obblighi di censimento non hanno prodotto. Non lo produce per imposizione, ma perché l'ente che vuole incassare ha interesse a fornire dati veri: e un dato fornito per interesse è più affidabile di un dato fornito per obbligo.

La coerenza con l'orientamento diffuso della popolazione

I contenuti di una norma, leggibili in termini di diritto positivo, sono tanto più efficaci quanto più ricalcano, nel loro assetto sostanziale, gli aspetti di diritto naturale radicati nell'animo della cittadinanza. Una norma coerente con l'orientamento della maggior parte dei suoi destinatari è agevolmente condivisa e applicata, e come tale destinata a produrre effetti ampi, diffusi e sostenibili nel tempo.

Analizzando i contenuti della norma ipotizzata, si coglie una coerenza con il sentimento comune di ampia parte della popolazione sotto alcuni aspetti principali:

- ogni cittadino vede con sfavore i beni abbandonati, quando per decenni siano privi di iniziative, immaginando anche da solo che vi si radichi uno spreco di ricchezza altrimenti estraibile e fruibile, oltre che un pericolo di radicamento della criminalità;
- ampia parte della popolazione non vedrebbe con favore un ruolo protagonistico della sfera pubblica su tali beni, con rischi e costi che si moltiplicano rispetto alle attese di realizzo iniziali, temendo che le conseguenze negative dei cicli di investimento non andati a buon fine si traducano in maggiori imposte;
- l'intera popolazione è consapevole dell'entità del debito pubblico, ma una parte non collega la maturazione degli interessi passivi con l'erosione di parte del gettito da parte di tali costi di mero intrattenimento del debito. Se avesse contezza che parte della pressione fiscale non genera un'utilità reale, sarebbe spontaneamente indotta a confidare in meccanismi di rientro;
- un campione molto ampio vedrebbe di buon occhio la composizione di proposte sui beni obsoleti, valutando di accostarvi le proprie scelte. Altra parte della popolazione svolge una funzione lavorativa nel mondo tecnico, legale o fiscale, e avrebbe quindi spontanea adesione verso le opportunità di lavoro che si aprono;

- molti cittadini osservano che l'assenza di un modello concreto di gestione porta la macchina pubblica a ipotizzare scelte di riuso verso destinazioni discutibili, che spesso naufragano in nuovo inutilizzo o ampio sottoutilizzo, con l'aggravio di considerevoli quote di denaro spese per progetti privi di un sano sbocco;
- ampia parte della popolazione apprezzerebbe una classe amministrativa capace di dimostrare che è possibile una politica economica espansiva che crea lavoro e occupazione senza rischio o esborso per la sfera pubblica, e senza rischio per il mondo imprenditoriale privato: gli attori sono coinvolti solo dal momento in cui il meccanismo si attiva, per quei cespiti riprogettati che abbiano superato il test di composizione della figura assuntrice;
- tutta la popolazione apprezzerebbe la rinascita di spazi abbandonati del proprio contesto di vita, e sarebbe ben lieta di ascoltare iniziative in cui la creazione di parcheggi in misura più che proporzionale possa decongestionare i contesti, ottimizzando la fruizione complessiva anche degli altri immobili;
- ampia parte della popolazione potrebbe rivedere il proprio giudizio sulle istituzioni se si trovasse coinvolta in un sano percorso di sviluppo, sia come progettista, avvocato o commercialista, sia come acquirente di una soluzione abitativa capace di elevare la qualità della propria vita.

Le valutazioni che precedono potrebbero estendersi a innumerevoli aspetti messi in moto da una riforma con attitudine a diffusione profonda, per rilevanza dimensionale e ampiezza della materia. Lo scenario dei beni obsoleti è ampissimo e diffuso su tutto il territorio, e le possibilità che il sistema di progettazione e test si diffonda sono ampie, vista la proficua risultanza economica per le casse pubbliche ma soprattutto per l'assenza di rischio derivante dal preliminare superamento del test commerciale.

Anche le ipotesi di insuccesso al primo test hanno una portata di ampio significato: possono indurre rimodulazioni dimensionali del progetto e accostamenti di altre proposte complementari, ovvero aprire la strada a diverse razionalizzazioni e delocalizzazioni in mano pubblica.

L'aderenza alle esigenze degli enti

Va infine evidenziata l'aderenza del contenuto normativo alle stringenti esigenze degli enti possidenti, sotto svariati profili:

- il conseguimento di incassi cospicui e rapidi, in un percorso di formazione certa, dalla dismissione di beni obsoleti a un valore nettamente superiore a quello attuale e formato in confronto competitivo;
- l'assenza di ogni costo di progettazione e la cancellazione di ogni rischio di immedesimazione in ruoli imprenditoriali;
- la massima trasparenza nell'espulsione verso la sfera privata di ogni aspetto di progettazione ed esecuzione delle opere che hanno luogo dopo la vendita delle porzioni di partenza;
- il conseguimento gratuito di una mole cospicua di dati e informazioni che, in tutti i casi di apparente insuccesso, possono portare a decisioni sempre prive di rischio ma finalizzate al successo atteso: rimodulazioni quantitative dei progetti, abbinamenti di lotti di parcheggio pluripiano per saturare i volumi da collocare, ovvero delocalizzazioni di altri uffici di maggiore pregio per fare ampia cassa e modernizzare l'intera dotazione immobiliare senza spese dirette;
- il rafforzamento della presenza dell'ente quale interlocutore di una massa immensa di cittadini a svariato titolo — acquirenti, professionisti, imprese — coinvolti in attività lavorative prive di rischi di insolvenza;
- lo sviluppo di una rilevante massa di entrate fiscali indirette nascenti dall'appalto e dalle cessioni di tutte le porzioni, che si abbinano alle entrate dirette da smobilizzo;
- la razionalizzazione del rischio di squilibrio finanziario degli enti locali, di cui lo Stato risponde in ultima istanza, con percorsi che consentono agli enti virtuosi di attivarsi direttamente e agli enti in riequilibrio di dare contenuto concreto a obblighi che già li riguardano, senza attingere a nuove imposte a carico dei contribuenti;
- per i comuni, un ritorno economico immediato e misurabile: oneri concessori e costo di costruzione commisurati al progetto valorizzato, quota dei proventi netti quando il bene appartiene ad altro ente, standard urbanistici e alloggi a finalità sociale realizzati senza impegno di bilancio, e tributi locali ricorrenti su unità immobiliari prima inesistenti;

- lo sviluppo di una politica economica palesemente espansiva senza attingere al bilancio pubblico per investimenti, creando entrate dirette e indirette in assenza di rischio;
- il recupero al controllo pubblico di aree interessate da occupazioni abusive e da fenomeni di illegalità, con ricadute positive sulla sicurezza urbana e sulla qualità ambientale dei quartieri.

Le obiezioni prevedibili e le risposte già iscritte nel modello

Un documento destinato all'istruttoria deve anticipare le obiezioni, non attenderle. Le principali sono sei, e a ciascuna il modello risponde con una previsione già esposta:

1. *Si tratta di un'ingerenza nelle competenze urbanistiche locali.* No: la deroga opera solo per effetto del doppio atto di adesione degli enti titolari, e nessun ente subisce alcuna conseguenza dal non aderire (par. 2.3.1 e 2.4.2).
2. *Basta un cambio di maggioranza per vanificare il lavoro di anni.* No: la deliberazione del Comune vale almeno cinque anni, le proposte già presentate proseguono sui parametri originari, il rinnovo degli organi non è motivo di revoca e la revoca motivata è efficace solo dopo l'indennizzo di promotore, aggiudicatario e acquirenti (par. 2.3.1).
3. *Il prezzo si forma senza confronto concorrenziale.* No: il corrispettivo è determinato in procedura aperta sul rialzo, con prelazione e rimborso al promotore secondo lo schema della finanza di progetto (par. 2.4.1).
4. *La deroga apre a operazioni speculative.* No: i parametri massimi sono fissati dalla legge e specificati dall'accordo quadro; i vincoli culturali e paesaggistici e gli standard restano inderogabili; il maggior valore affluisce integralmente all'ente; e ciascun progetto porta una quota obbligatoria di standard aggiuntivi e di finalità sociale (par. 2.3.1).
5. *Il rischio si sposta sulle famiglie acquirenti.* No, e su questo la struttura giuridica del modello offre più di quanto offra il mercato ordinario: proprietà piena e separata della porzione dal primo esborso, risorse residue trattenute dall'acquirente e versate contro avanzamenti asseverati, cauzioni progressive svincolate al collaudo, sostituzione automatica dell'impresa inadempiente a prezzi invariati, polizza decennale postuma. Il confronto puntuale con la disciplina dell'acquisto di immobili da costruire è svolto al paragrafo 2.6.2.
6. *È il Superbonus con i segni invertiti, e ne ripeterà gli effetti.* No: sono invertiti i segni contabili **e** la struttura degli incentivi, perché la remunerazione privata è commisurata al corrispettivo che affluisce all'ente e non all'importo dei lavori, che resta nel rischio di chi lo ha stimato (par. 1.5, 2.4.1 e 2.5).

> **Sei obiezioni prevedibili, sei risposte già scritte nel meccanismo. Non si difende una norma con le intenzioni: si difende con la sua struttura.**

2.9 L'ampliamento del raggio d'azione: il programma unitario di valorizzazione territoriale

Il meccanismo esposto fin qui opera su una scala precisa: il bene singolo, con un titolare identificabile e una variazione di destinazione contenuta entro i parametri che il comune stesso determina. È la scala su cui il modello dà il meglio di sé, ed è anche la ragione per cui può partire subito.

Ma la parte più pesante del patrimonio inutilizzato non ha quella forma. Le caserme — metà dei quattro milioni e ottocentomila metri quadri che il modello di stima ministeriale valuta zero — sono compendi ampi, spesso confinanti con altri beni pubblici di proprietari diversi, e la loro trasformazione non si esaurisce in un cambio di destinazione: richiede il riassetto di un intero ambito urbano, con la viabilità, le urbanizzazioni, la ricucitura con i quartieri che li circondano. Lo stesso vale per i grandi complessi sanitari dismessi e per i recinti industriali di proprietà pubblica.

Su questi beni il permesso in deroga non basta, e l'accordo di programma su un singolo cespite nemmeno. Occorre uno strumento che tratti più beni e più proprietari in un unico procedimento. **Quello strumento esiste, è normato da oltre vent'anni, e non è stato usato quasi da nessuno.** Vale la pena capire perché, perché la risposta indica con precisione che cosa il modello può aggiungervi.

Che cos'è il programma unitario di valorizzazione territoriale

Il PUVaT è disciplinato dall'articolo 3-*ter* del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, e dall'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Il suo oggetto dichiarato è la valorizzazione di patrimoni immobiliari pubblici distribuiti su **più proprietari e più livelli di governo**, con l'obiettivo di avviare, attuare e concludere in **tempi certi, autodeterminati dalle amministrazioni partecipanti**, un processo di valorizzazione unico.

Le sue caratteristiche, enunciate una per una, descrivono esattamente ciò che a un impianto come il nostro serve al livello superiore.

Chi lo promuove. Per gli immobili di proprietà dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze per il tramite dell'**Agenzia del Demanio**. Per i programmi che coinvolgono più enti territoriali, il **Presidente della Giunta regionale**, d'intesa con le province e i comuni interessati. Negli altri casi, l'organo di governo dell'ente.

Chi vi partecipa. Comuni, province, città metropolitane, regioni, Stato e ogni soggetto pubblico — anche statale — proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici. È il solo strumento del nostro ordinamento che consenta di trattare in un unico procedimento beni appartenenti a proprietari diversi: la fattispecie tipica dei grandi compendi, dove alla caserma si affianca l'area ferroviaria, al padiglione sanitario il magazzino comunale.

Come si perfeziona. Con la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990 e, quando occorra riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici, con un **accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del testo unico degli enti locali**, che ne produce l'effetto di variante. È lo stesso binario descritto al paragrafo 2.4.2, esteso a una pluralità di beni.

Con quali tempi. Il procedimento di variazione degli strumenti di pianificazione deve concludersi entro **novanta giorni dalla deliberazione comunale**.

Con quale organizzazione. I soggetti coinvolti individuano azioni, strumenti e risorse e costituiscono una **struttura unica di attuazione** del programma, che è precisamente ciò che manca quando un compendio complesso viene affrontato per atti separati.

Con quale beneficio per gli enti locali. E qui la norma dice una cosa che merita di essere letta due volte: agli enti locali interessati spetta una **quota compresa tra il cinque e il quindici per cento del ricavato della vendita** degli immobili valorizzati di proprietà dello Stato, secondo modalità definite nell'accordo di programma, versata direttamente all'atto dell'alienazione e corrispondibile, in tutto o in parte, anche in natura sui beni oggetto del processo. Per i beni destinati a locazione la quota riconoscibile è ancora più elevata.

Vi si aggiunge che, per gli studi di fattibilità relativi a immobili statali, l'Agenzia del Demanio fornisce supporto economico a valere sui fondi del proprio capitolo di competenza.

Si tenga fermo il punto essenziale: **l'effetto di variante si produce per co-decisione, non per imposizione.** Il comune non subisce il programma: lo sottoscrive, vi partecipa, delibera e ratifica. È la medesima filosofia dell'adesione volontaria esposta al paragrafo 2.3.1, applicata a una complessità superiore.

Che cosa il PUVaT ha prodotto

L'onestà espositiva impone di dire come è andata, perché è dalla risposta che discende la proposta.

Lo strumento è stato utilizzato. Nel novembre 2012 un programma unitario di valorizzazione è stato sottoscritto per le aree militari di Bologna. Tra l'aprile e l'agosto del 2014 sono stati firmati quattro protocolli d'intesa con **Milano, Torino, Firenze e Roma**, aventi a oggetto la dismissione di **oltre un milione di metri quadri** di aree militari. Programmi unitari sono stati avviati, tra gli altri, per la Cittadella di Alessandria, a Brescia, e su compendi minori come l'ex Don Gnocchi di Impruneta.

Il consuntivo, però, è quello che le analisi di settore registrano con formula asciutta: **scarso successo effettivo**. A oltre dieci anni da quei protocolli, la quota di patrimonio effettivamente trasformata e monetizzata attraverso questo canale è marginale rispetto alle superfici coinvolte.

Perché non ha camminato

Le ragioni sono state analizzate, e non riguardano l'impianto giuridico dello strumento — che è solido — ma quattro carenze che ne hanno impedito il funzionamento.

La prima: la complessità gestionale. La molteplicità di attori amministrativi coinvolti, senza un soggetto che abbia un interesse proprio a tenerli insieme, produce riunioni e non decisioni. Ogni amministrazione partecipa con le proprie risorse ordinarie, che sono scarse, e nessuna ha il compito specifico di portare il programma a compimento.

La seconda: l'orientamento economico-finanziario senza verifica di mercato. Il programma è concepito per generare valore, ma non contiene alcun momento in cui si accerti, *prima* di impegnare risorse, che quel valore esista davvero e che qualcuno sia disposto a pagarlo. Il numero resta una stima fino alla fine.

La terza: la gravosità comparata. La procedura è più onerosa di strumenti alternativi come i piani integrati d'intervento. Gli operatori, potendo scegliere, hanno preferito accordi più snelli con variante puntuale, oppure la vendita diretta all'asta — con gli esiti che si conoscono.

La quarta: il deficit di partecipazione. L'iter semplificato è stato letto, non a torto, come un ritorno a un'urbanistica autoritativa: si decide in fretta e in poche stanze, e la comunità locale scopre il progetto quando è concluso. Da lì nascono l'ostilità e il contenzioso che allungano proprio i tempi che si volevano comprimere.

Che cosa il modello porta al PUVaT

Messe in fila, quelle quattro carenze descrivono con precisione un telaio senza motore. E descrivono, per differenza, ciò che il meccanismo esposto in questo volume ha da offrirgli.

Carenza del PUVaT	Che cosa il modello vi innesta
Nessun soggetto ha interesse proprio a costruire il programma	Il promotore privato, che elabora a proprio rischio ed è remunerato dalla procedura: prelazione entro quindici giorni o rimborso delle spese nel limite del 2,5%, a carico dell'aggiudicatario e mai della finanza pubblica
Il valore resta una stima fino alla fine	Il doppio test: capienza misurata prima della decisione, e collocamento verificato sul mercato prima di ogni lavorazione
Il programma si conclude con una variante, non con un incasso	La cessione frazionata agli utilizzatori finali, con incasso integrale del corrispettivo prima dell'apertura del cantiere
L'iter è rapido ma opaco, e genera ostilità	La pubblicità integrale e permanente sul portale: atti, perizia, verbali di gara, titolo, piano vendite con i prezzi unitari, quadro economico, stati di avanzamento
Nessuna certezza sui tempi della singola	Il termine perentorio con obbligo di pronuncia espressa, e la conferenza di servizi decisoria in caso di inerzia

Carenza del PUVaT	Che cosa il modello vi innesta
pronuncia	

Il modello, in altre parole, non ha bisogno di un nuovo strumento urbanistico per salire di scala: ha bisogno di **mettere il proprio motore dentro un telaio che è già stato costruito e collaudato**. Il PUVaT ha la copianificazione, l'effetto di variante, i tempi definiti, la struttura unitaria e perfino la premialità per i comuni. Non ha chi lo faccia camminare.

L'ampliamento della platea dei soggetti proponenti

Se questa lettura è corretta, l'intervento normativo che serve è di dimensione sorprendentemente ridotta, e ha un baricentro solo: **allargare la platea di chi può mettere in moto il programma.**

Oggi l'iniziativa è concentrata in poche mani — l'Agenzia del Demanio per i beni statali, il Presidente della Giunta regionale per i programmi sovracomunali, l'organo di governo dell'ente negli altri casi — e proprio questa concentrazione spiega, meglio di ogni altra circostanza, perché lo strumento sia rimasto fermo: chi potrebbe promuoverlo ha mille altre priorità, e chi avrebbe interesse a farlo non ha titolo per proporlo.

L'ampliamento va costruito su due piani distinti, e la distinzione è la chiave di volta dell'intera previsione.

Il primo piano riguarda la promozione del procedimento, che resta integralmente pubblica. Nessun privato acquista il potere di avviare un procedimento di pianificazione: sarebbe inaccettabile e non serve. Si estende però la legittimazione a promuovere a soggetti pubblici che oggi possono soltanto partecipare:

1. **ogni soggetto pubblico proprietario, detentore o gestore** dei beni ricompresi nell'ambito — enti previdenziali, aziende sanitarie, università, camere di commercio, società a partecipazione pubblica non quotate — che oggi siedono al tavolo ma non possono convocarlo;
2. **il comune territorialmente competente**, anche quando non sia proprietario di alcuno dei beni dell'ambito: è il soggetto che conosce meglio il contesto, che ne sopporterà il carico urbanistico e che, con il contributo straordinario e la quota sul ricavato, ne è il primo beneficiario;
3. **le forme associative di comuni contermini**, unioni e città metropolitane, per gli ambiti che attraversano più territori comunali;
4. **gli enti in condizione di squilibrio finanziario accertato**, per i quali la promozione del programma sui beni disponibili non strumentali diviene contenuto del piano di riequilibrio, secondo la logica già esposta al paragrafo 2.3.2.

Il secondo piano riguarda l'iniziativa della proposta, e qui si apre al mercato. Le reti professionali qualificate possono presentare una **proposta di programma unitario** su un ambito determinato, elaborata interamente a proprio rischio e corredata degli elementi previsti al paragrafo 2.4.1: progetto di fattibilità, piano vendite analitico, quadro economico, piano economico-finanziario asseverato e corrispettivo offerto a ciascun ente proprietario.

La proposta **non obbliga alcuna amministrazione ad accoglierla**. Obbliga soltanto a pronunciarsi, entro un termine certo e con atto espresso. Se è dichiarata di pubblico interesse, è posta a base della procedura aperta e il programma prende avvio con le forme di legge; se non lo è, il procedimento si chiude senza oneri per alcun ente e senza pretese del proponente. È esattamente lo schema dell'articolo 193 del codice dei contratti pubblici, applicato a un oggetto più ampio — e la ragione per cui funziona è sempre la stessa: **chi elabora la proposta o vince, o è pagato, e in nessun caso a carico della finanza pubblica.**

Si osservi l'effetto combinato dei due piani. Il potere di decidere resta dove è sempre stato: nelle deliberazioni degli enti proprietari e nella ratifica consiliare del comune. Ciò che cambia è che **qualcuno ha finalmente interesse a costruire il dossier**, a tenere insieme gli attori, a rispettare i tempi e a portare il programma fino all'incasso — perché è remunerato solo se ci arriva.

Che cosa non cambia

Vale la pena elencarlo, perché è ciò che rende l'estensione difendibile nella stessa misura dell'impianto base.

Non cambia l'**adesione volontaria**: nessun bene entra nel programma senza la deliberazione del proprietario. Non cambia la **potestà pianificatoria del comune**, che si esprime nella sottoscrizione dell'accordo e nella ratifica consiliare, e il cui diniego motivato chiude la vicenda. Non cambia l'**intangibilità dei vincoli** culturali, paesaggistici, igienico-sanitari e degli standard. Non cambia la **formazione competitiva del corrispettivo**, che resta il presidio contro il conflitto di interessi. Non cambia il **test commerciale preventivo**, né la struttura di **tutela dell'acquirente** descritta al paragrafo 2.6.2. E non si introduce alcun potere sostitutivo: l'inerzia si affronta con il termine perentorio e la conferenza di servizi, mai con la sostituzione dell'organo che deve decidere.

Perché è un'appendice, e non una riscrittura

Questa previsione è concepita come un **modulo aggiuntivo**, e va offerta al legislatore in quanto tale.

L'impianto base — i beni singoli, i due binari del titolo edilizio, la doppia adesione — è completo, autosufficiente e immediatamente sperimentabile. Chi volesse partire di lì, e soltanto di lì, avrebbe uno strumento che funziona e che non chiede nulla di nuovo all'ordinamento.

Il modulo del programma unitario si aggiunge a quello, non lo sostituisce, e comporta una scelta di maggiore ambizione: allarga il perimetro alla categoria di beni che pesa di più nei conti dello Stato, ma richiede di intervenire su una norma esistente per aprirne l'iniziativa. È una decisione politica di grado diverso, e chi scrive la legge deve poterla assumere separatamente, sapendo esattamente che cosa guadagna e che cosa deve concedere.

Per questo la sperimentazione descritta nelle conclusioni può reggere entrambe le configurazioni: quattro cespiti di livello ordinario, e **almeno un ambito complesso da trattare con il programma unitario**. Se il primo gruppo dimostra il meccanismo, il secondo ne dimostra la scala. E soltanto a quel punto la disciplina generale potrà essere scritta sapendo, e non supponendo, quanto vale ciascuno dei due livelli.

> **Il telaio esiste da vent'anni e non ha mai camminato, perché nessuno aveva interesse a spingerlo. Non serve costruirne un altro: serve aprire la porta a chi vuole spingere.**

2.10 Conclusioni

La materia dei beni pubblici obsoleti merita una dedizione mirata verso specifici provvedimenti di riforma, per le rilevanti conseguenze favorevoli che può donare al progresso complessivo della sfera pubblica e privata della nostra Nazione.

L'esistenza di una sede istituzionale stabile di coordinamento ha incoraggiato la composizione dell'argomento in veste espositiva razionale, negli aspetti ricognitivi dello stato dell'arte e in quelli propositivi di un preciso modello di riforma.

Economia e debito pubblico, ampiamente stressati da politiche espansive del recente passato i cui costi si sono rivelati superiori alle previsioni, sono due variabili critiche che qui verrebbero proficuamente irradiate dagli effetti di un convinto sistema di stimoli, atti a renderne vivace la composizione quali-quantitativa e la normalizzazione. Il legislatore, quale che sia la maggioranza che lo esprime, potrebbe fornire una reale soluzione aggiuntiva al consueto dilemma tra tagli di spesa e nuove imposte, innovando lungo la strada dell'estrazione del valore unita a un chiaro percorso di monetizzazione senza rischi: un vero e proprio terzo cammino utile a quadrare i fabbisogni. Ciò dimostrerebbe che può esistere uno strumento potentemente espansivo del PIL, capace di comprimere lo stock di debito nel medesimo percorso di sviluppo, e in assenza di rischi e di protagonismi diretti per la sfera pubblica.

Il riferimento ai beni pubblici obsoleti consente di prendere finalmente in considerazione un polmone patrimoniale di entità rilevante, ma addirittura privo — nell'attuale identificazione — di grossa incidenza nominale sui conti pubblici, persino sotto il profilo dell'attitudine segnaletica di una ricchezza pubblica collaterale al debito.

La diffusa composizione dei percorsi professionali di progettazione e proposizione commerciale, nei frequenti episodi di saturazione, consentirebbe copiose entrate in assenza di rischio e sviluppo del PIL, oltre a creare basi informative per dosare gli interventi di secondo livello sui progetti non saturatisi al primo tentativo.

Siamo fiduciosi che lo sforzo di adeguare al mondo pubblico un modello attuato con successo nell'esperienza dei possidenti privati possa trovare riscontro nelle esigenze del Paese. Con dati statistici sul successo e sul tempo medio di ogni episodio di smobilizzo si potrebbe rapidamente approdare a modelli numerici di erosione dello stock, per una sana e seria programmazione di bilancio pubblico anche alla luce degli impegni assunti in ambito europeo sui tempi di rientro del deficit e del rapporto debito/PIL.

Due condizioni, e nessuna di esse è politica, rendono la proposta adottabile.

La **prima** è che la sua adozione sia preceduta da un'intesa in sede di Conferenza unificata sull'accordo quadro di cui al paragrafo 2.3.1: senza il concorso degli enti territoriali non vi sono liste, non vi sono titoli edilizi e non vi è materia prima, e con esso viene meno la principale ragione di contenzioso.

La **seconda** è che il metodo sia dimostrato prima di essere generalizzato. Un numero chiuso di cespiti pilota — tre o cinque beni già in patrimonio disponibile, con verifica culturale conclusa, destinazione compatibile ed ente proprietario consenziente — inseriti nel programma nazionale pluriennale come sperimentazione, produrrebbe in un tempo ragionevole ciò che oggi manca: non un'argomentazione, ma un incasso realizzato, un cantiere aperto e una serie di famiglie che hanno ricevuto le chiavi. Con quel precedente, la legge generale si scrive da sé; senza di esso, ogni interlocutore si fermerà sul primo dubbio.

A questa seconda condizione se ne affianca una scelta, e non una necessità. L'impianto descritto dai paragrafi 2.1 a 2.8 è completo e sperimentabile così com'è. Il modulo esposto al paragrafo 2.9 — l'ampliamento del raggio d'azione attraverso il programma unitario di valorizzazione territoriale — è un'appendice incrementale, che allarga il perimetro alla categoria di beni che pesa di più nei conti pubblici ma che comporta una decisione politica di grado diverso. **Le due configurazioni vanno offerte separatamente**, perché chi scrive la legge possa adottare la prima con la certezza di ciò che ottiene, e valutare la seconda sapendo esattamente che cosa aggiunge. Ove si scelga di sperimentarle entrambe, è sufficiente che tra i cespiti pilota figuri almeno un ambito complesso, a proprietà multipla, da trattare con il programma unitario.

Vi sono quindi tutte le migliori premesse per l'attuazione di una riforma essenziale, capace di liberare risorse economiche da decenni prigioniere di logiche d'approccio che, in tema di ruoli e rischi, non adottano il focus che oggi diviene il faro capace di illuminare un percorso sano e privo di rischi — come tale ricco e utile a sostenere le importanti sfide interne e internazionali con le quali si confronta la nostra Nazione.

Non serve una scelta politica: servono un'intesa e tre cespiti pilota. Il resto lo dimostrano le chiavi consegnate.

Parte terza

I sistemi di controllo e governo del percorso attuativo della norma: previsioni normative di coerenza generale, verifiche automatiche, verifiche specifiche, schemi operativo/contabili. Analisi statistico/consuntiva periodica

3.1 Premessa

La recente esperienza in tema di bonus edilizi e di PNRR rende evidente che il tema dei controlli ha vitale importanza per l'efficacia sostanziale di ogni procedura che coinvolga la macchina pubblica.

Ogni abuso della norma determinerebbe danno erariale, oltre ad una profonda mortificazione dell'intelligenza gestionale di un meccanismo e dei princìpi che governano la sua efficacia a vantaggio della collettività, così come concepito e regolato da una precisa norma.

Poiché la norma regola lo sviluppo di rilevanti risorse, occorre ogni strumento utile a scongiurare condotte antigiuridiche lungo il percorso operativo dei singoli attori, rendendo rigide e predeterminate le previsioni che non devono lasciare spazio a condotte contraddittorie rispetto ai princìpi che governano ciascun ruolo. Il risultato è collateralmente garantito da regole di salvaguardia nel tempo degli interessi patrimoniali dell'ente venditore, che ne tutelino la posizione anche per un apprezzabile periodo successivo alla cessione, ove sopravvengano valorizzazioni prima inespresse dal progetto originario.

Una razionale analisi dell'argomento può prendere in considerazione diversi aspetti sui quali focalizzare gli interventi di cautela previsionale e di controllo.

Innanzi tutto, l'impianto della norma deve assumere contenuti di lucida cautela previsionale sui possibili elementi di devianza del comportamento organizzativo degli attori rispetto allo scopo fondamentale della legge: ottimizzare e massimizzare i ricavi dell'ente possidente e cedente.

A fianco di questi elementi di tutela generale — che si traducono nella chiara enunciazione della ratio della norma e dei suoi effetti attesi — vi è un'ampia gamma di controlli sulla corretta composizione del computo metrico dei costi di riuso: variabili quantitative, verità delle categorie di opere necessarie, aspetti qualitativi.

Infine, altra gamma di controlli riguarda l'efficacia del meccanismo di gestione delle fasi dell'appalto, con gli opportuni e capienti livelli delle cauzioni sugli avanzamenti, a garanzia del risultato finale, che potranno essere svincolati solo in sede di constatazione e collaudo finale.

Si conclude la disamina con gli aspetti di rigidità contabile nella circolazione delle somme spettanti all'ente cedente, e con la sintesi dei dati dei singoli interventi che rende visibile a livello centrale un costante monitoraggio dei numeri conseguiti e in corso di formazione.

> **Una premessa che alleggerisce, e non aggrava, tutta questa parte.** Vale la pena chiarire subito che cosa i controlli qui descritti debbano difendere, perché è meno di quanto si potrebbe temere. L'incasso pubblico è già determinato: è il corrispettivo cristallizzato in gara, dovuto per intero e riscosso prima di ogni lavorazione. I controlli sul computo metrico, pertanto, **non presidiano l'incasso dell'ente** — che nessun computo può erodere — ma tre interessi diversi e comunque rilevanti: quello dell'acquirente, che paga la quota lavori; quello dell'erario, che riconosce agevolazioni su spese che devono essere effettive; e quello della qualità dell'opera. Il presidio principale a tutela del denaro pubblico non è un controllo: è la struttura stessa della procedura, che colloca il corrispettivo prima del cantiere e il rischio di costo su chi lo ha stimato. Un sistema in cui il controllo deve reggere da solo una posta pari a metà del valore dell'operazione non è un sistema controllato: è un sistema fragile con molti controlli.

> **Un sistema in cui il controllo deve reggere da solo metà del valore non è controllato: è fragile. Qui il presidio principale è la struttura.**

3.2 Le previsioni normative di carattere generale

L'impianto della norma deve chiaramente indicare un binario fondamentale attraverso il quale:

1. **il progettista possa applicare la valorizzazione urbanistica abilitata**, rispettando i limiti di coerenza generale previsti dalla legge e i parametri massimi fissati dall'accordo quadro e dalla deliberazione programmatica del Comune, onde conseguire una destinazione d'uso, una maggiore superficie e un progetto finale le cui singole unità commerciabili possano conseguire un piano incassi quanto più ampio e probabile nel suo divenire;
2. **ogni eventuale imprecisione o dimenticanza del progettista** nell'adottare soluzioni che generano ulteriore valore per le casse pubbliche debba essere recuperabile a vantaggio dell'ente, con una clausola che crei salvaguardia in seno alle previsioni standard del testo rogato dal notaio su ogni singola porzione venduta.

Su questo secondo punto la previsione va costruita con cura, perché nella sua formulazione più ampia produrrebbe un effetto collaterale indesiderato. Una clausola che sottoponesse a indennizzo **qualunque** variante migliorativa richiesta nei venti anni successivi graverebbe il bene di un vincolo generalizzato, deprimendone il valore di rivendita e complicandone la perizia ipotecaria: e ciò contraddirebbe uno dei pilastri del modello, che è la liquidabilità dell'investimento senza perdite per l'acquirente.

La previsione va pertanto circoscritta a ciò che effettivamente intende colpire, ossia lo sfruttamento successivo di una capacità edificatoria che il progetto originario non aveva espresso, e va costruita così:

- l'obbligo di indennizzo a favore dell'ente originario cedente **non riguarda le varianti interne, le modifiche distributive, gli interventi di manutenzione e di efficientamento**, né in generale nulla che non incrementi la superficie o la volumetria assentita;
- riguarda esclusivamente le varianti che **generino superfici o volumetrie aggiuntive** rispetto a quelle del progetto approvato, ed è commisurato al valore delle sole superfici aggiuntive, secondo un criterio di calcolo predeterminato dalla circolare tecnica;
- ha una durata definita, non superiore a **dieci anni** dalla data del rogito, decorsi i quali il vincolo si estingue automaticamente;
- si estingue anticipatamente per la porzione oggetto di rivendita a terzi in buona fede quando l'ente, interpellato, dichiari il proprio disinteresse;
- è oggetto di annotazione con modalità che ne consentano la conoscibilità certa e la cancellazione automatica alla scadenza, così da non gravare la circolazione del bene oltre il necessario.

Così costruita, la clausola conserva integralmente la propria funzione — impedire che un valore pubblico non estratto in sede di progetto sia estratto poi dal privato — senza produrre l'effetto collaterale di rendere il bene meno liquido e meno finanziabile.

In linea generale, il concetto principe sottostante l'operatività voluta dalla norma vede il progettista come attuatore della migliore e massima composizione dello sviluppo progettuale, creando il più corposo piano incassi. Di dette somme, l'ente possidente incassa il corrispettivo determinato in gara; il computo dei lavori — che include l'utile dell'impresa esecutrice — le spese tecniche che competono al progettista e le spese amministrative e asseverative che competono al responsabile legale e fiscale sono a carico degli acquirenti nella fase di trasformazione; mentre gli oneri concessori ed il costo di costruzione affluiscono direttamente al Comune competente per territorio. Il prezzo di ciascuna porzione è esposto in un prospetto pubblicato con il piano vendite e riprodotto nell'atto, che distingue la quota grezza, versata al rogito e ripartita dal notaio ai destinatari — corrispettivo dell'ente, oneri e costo di costruzione, compensi della rete per la fase fino al titolo edilizio e alla vendita —, dalla quota lavori, versata nel veicolo contro avanzamenti asseverati — opere a prezzario regionale secondo l'offerta dell'impresa, compensi tecnici e legali-fiscali della fase esecutiva, spese generali del veicolo comprensive di garanzie e coperture. Imposte, onorari notarili e spese catastali di frazionamento restano fuori dal prezzo, con evidenza separata. Il contributo straordinario non entra nel prezzo, perché il comune lo riceve in natura.

Tale impostazione rende evidente che l'ente possidente, a mezzo della valorizzazione abilitata e del sistema integrato di norme che garantiscono il funzionamento del modello, è il primo prenditore destinatario delle somme che si determinano; e che le altre figure hanno un computo, per l'impresa, e percentuali fisse, per la

parte tecnica e per la parte legale, applicate su una base che esse hanno interesse a massimizzare, perché è la medesima base sulla quale si è formato il corrispettivo offerto in gara.

Una previsione normativa che metta in chiaro il preciso e meccanico **limite al profitto dell'impresa esecutrice**, racchiuso nel computo lavori e determinato dall'assenza di ribasso sul prezzario regionale, e che evidenzi gli aspetti di proporzionalità percentuale dei compensi dei professionisti, potrà creare le basi per fare chiarezza circa il necessario rispetto degli obiettivi di valorizzazione patrimoniale. Va precisato che, poiché il corrispettivo pubblico è determinato in gara, l'assenza di ribasso sul prezzario non produce più alcun effetto di erosione dell'incasso dell'ente: opera come **tetto** a tutela dell'acquirente finale, cui garantisce che il prezzo delle lavorazioni non eccederà i valori ufficiali di riferimento, e come parametro di riscontro per le verifiche fiscali.

Gli altri attori coinvolti, tutti soggetti alla classica obbligazione di risultato, si trovano in una condizione nella quale l'eventuale avvio dell'operazione non determina loro alcuna rischiosa anticipazione economica, stante che prenderanno parte ad un contesto saturo di acquirenti dotati della copertura finanziaria individuale, che si coordina in unico impulso operativo e converge al buon fine del risultato finale. È quindi un'attività che nasce e si svolge senza rischi di insolvenza, avendo superato il test commerciale iniziale.

Va infine valutato che il percorso operativo previsto dal modello determina l'incasso dell'ente per le porzioni grezze **ben prima** che si attivi l'appalto lavori di trasformazione, a mezzo della costituzione dell'organismo collettivo che accomuna gli acquirenti. Ciò mette chiaramente in evidenza che l'ente si trova automaticamente in una posizione protetta: se non si attua la fase del frazionamento e della vendita, con incasso di quanto spettante all'ente venditore, non è pensabile che gli acquirenti, privi del possesso delle porzioni, possano attuare fasi successive dei lavori, che sono meccanicamente post-poste alla fase notarile della monetizzazione a favore delle casse pubbliche.

A completamento delle previsioni generali, la norma dispone inoltre:

- **la pubblicità integrale e permanente** sul portale dell'offerta di tutti gli atti dell'operazione: conferimento in lista, adesione comunale e deliberazione programmatica, proposte pervenute, dichiarazione di pubblico interesse, verbali di gara, corrispettivo aggiudicato, titolo edilizio, piano vendite con i prezzi unitari, quadro economico, elenco degli aggiudicatari delle singole porzioni, stati d'avanzamento, atti finali. La trasparenza integrale è, in un meccanismo di questa scala, il controllo meno costoso e più efficace: rende ogni anomalia visibile a chiunque abbia interesse a segnalarla;
- **il regime delle incompatibilità**: divieto per i componenti della rete promotrice, per l'impresa esecutrice e per i loro collegati di acquisire porzioni del medesimo progetto in misura eccedente il limite fissato dalla norma, e obbligo di dichiarazione di eventuali collegamenti societari o familiari con i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento;
- **il divieto di posizioni maggioritarie** nel piano vendite in capo a un unico acquirente o a soggetti tra loro collegati, secondo quanto esposto al paragrafo 2.6, a presidio del carattere polverizzato della proprietà su cui il modello si fonda;
- **il vincolo di destinazione dei proventi**, che individua espressamente le quote destinate alla riduzione dell'indebitamento, agli investimenti dell'ente conferente, alla quota riservata all'ente territoriale interessato e alla quota destinata al finanziamento della riconversione a finalità sociale dei beni ricadenti negli eventi di tipo 3 e 4;
- **le cause di decadenza** dell'aggiudicazione per mancato rispetto dei termini, per difformità sostanziale del progetto esecutivo dalla proposta aggiudicata, o per accertata falsità delle asseverazioni, con conseguente scorrimento della graduatoria.

> **Trasparenza integrale, incompatibilità dichiarate, proventi vincolati. Le regole che non si possono aggirare sono quelle che rendono superflua la sorveglianza.**

3.3 I controlli sui costi dell'appalto e sui connessi meccanismi

Ripartendo dalla sintesi dei princìpi su cui si fonda il meccanismo previsto dalla norma, possiamo chiaramente esporre che il piano degli incassi attesi è un parametro fondamentale, che trova misurazione su una stima di mercato — poi confermata dalle adesioni — la quale determina la massa di denaro fornita dalla fondamentale figura dell'assuntore, entità privata che si compone dalla somma degli acquirenti. Questo paletto quantitativo viene determinato dal mercato, con fenomeni e meccanismi di libera determinazione di cui si ha statistica presso l'Osservatorio del Mercato Immobiliare, dall'efficacia del progetto nel rendere ampie ed accoglibili le proposte per i singoli acquirenti, e dall'abilità del responsabile legale e fiscale nel gestire tutte le forme di promozione e propulsione del consenso dei potenziali acquirenti.

Come si è chiarito nella premessa a questa parte, la funzione dei controlli sul computo si è modificata: essi non presidiano più l'incasso pubblico, ma tre interessi distinti e comunque rilevanti.

- **L'interesse dell'acquirente finale**, che paga la quota lavori e ha diritto a che essa corrisponda a lavorazioni effettive e a prezzi non superiori ai valori ufficiali di riferimento.
- **L'interesse dell'erario**, che riconosce agevolazioni fiscali sulle spese di ristrutturazione e ha diritto a che la base agevolata corrisponda a costi realmente sostenuti per opere realmente eseguite. È, si noti, esattamente il punto su cui l'esperienza dei bonus edilizi ha rivelato le maggiori criticità, e il presidio va costruito con quella esperienza in mente.
- **L'interesse alla qualità dell'opera**, perché un computo gonfiato in alcune voci si accompagna con frequenza a un capitolato impoverito in altre.

Una deviazione dalla linearità del modello potrebbe scaturire dall'ipotesi che l'impresa non si accontenti degli utili sui lavori legati all'assenza di ribasso, e quindi al normale utile consentito dai prezzari regionali. Va riferito che tale provento è interessante, se vogliamo esprimere un giudizio, in quanto si consegue senza rischi di illiquidità, stante che il modello si attiva nella preventiva verifica delle condizioni di copertura commerciale delle adesioni. Tuttavia, secondo un ragionamento di prudenza generale, è da scongiurare che l'impresa possa essere tentata di adottare condotte non corrette, ostacolando tali iniziative con precisi controlli, qualora agisca redigendo un computo che possa:

- abbondare nelle quantità e superfici, aspetto facilmente verificabile e contestabile sulla base delle dimensioni di progetto;
- computare lavorazioni nei fatti inesistenti, a fronte di demolizioni di parti non presenti, o di spessori quantitativamente diversi dalla realtà dei luoghi, o prevedere lavorazioni e procedure tecniche non necessarie per conseguire risultati energetici e sismici ininfluenti sul valore finale del cespite;
- ipotizzare lavorazioni particolarmente costose, come lo smaltimento di amianto o di altri materiali inquinanti, segnalandone una presenza ed un'entità tali da rendere impegnativo il costo da sostenere.

Va anticipato che esiste ampia esperienza ed adeguata cautela nella gestione dei rapporti con le appaltatrici di opere pubbliche, e tutte le cautele già previste dalla legge andranno estese a questi appalti, che pur svolgendosi in ambito privatistico dei rapporti tra i nuclei di acquirenti e l'impresa esecutrice, in realtà proseguono un disegno di corretto smaltimento e valorizzazione di beni che erano pubblici.

La breve disamina qui riepilogata, con puro valore di esempio rispetto all'ampia casistica di ipotesi attuabili, rende chiaro il concetto che possa esistere una tecnica descrittiva delle opere da svolgere in grado di incrementare di qualche punto percentuale la effettiva realtà delle opere di cantiere in termini di impatto economico. In generale va detto che il problema, pur esistendo, è governabile, e che l'architettura del modello gli oppone un contro-interesse strutturale: poiché il corrispettivo pubblico è fisso e il piano vendite è pubblicato, ogni euro aggiunto al computo **riduce il margine dell'aggiudicatario** o rende meno collocabili le porzioni, e non incide in alcun modo sull'incasso dell'ente. Chi redige il computo ha dunque un interesse proprio a contenerlo, ed è la ragione per cui il presidio non deve reggere da solo l'intero peso.

Ciò detto, questi fenomeni vanno compresi, studiati, governati e circoscritti in un alveo di sostenibilità a mezzo di alcune condotte preordinate. La normativa potrebbe adottare le previsioni che seguono, delle quali si dà conto con valenza non esaustiva di un argomento che potrà essere approfondito con il sostegno delle categorie professionali tecniche.

Il questionario in contraddittorio. Una ipotesi di lavoro seria e concreta è la previsione di un questionario che preveda una serie di precise domande e chiari riscontri, da compilare e caricare sul portale in contraddittorio tra il progettista e la Guardia di Finanza, in ipotesi di successo commerciale dell'operazione, al fine di controllare le categorie di opere del computo. Una verifica in contraddittorio sulle quantità potrà essere facilmente svolta ed evasa adottando un sistema di verbalizzazione analogo a quello in uso presso le dogane sui depositi di carburanti per le quantità prelevate e destinate alla commercializzazione. Il questionario avrà precise domande in merito alla presenza di inquinanti da rimuovere, da documentare con fotografie geolocalizzate realizzate durante il sopralluogo congiunto e caricate sul portale, così come una serie di altri argomenti atti ad individuare le macro-linee generali di fedeltà al vero di quanto computato, per quantità e valore. La sola previsione di un concreto questionario, ben noto agli autori del computo, rende lineare la condotta degli stessi, onde evitare l'insorgere di evidenze contabili durante le verifiche che porterebbero al blocco di una operazione di successo ed alla perdita del sereno guadagno previsto in un onesto computo.

L'impresa di riferimento, indicata sin dall'origine. Su questo punto conviene essere chiari, perché tocca l'immagine di mercato che il modello vuole costruire. La rete professionale indica **dall'inizio** l'impresa che eseguirà i lavori, e la indica nella proposta: l'acquirente sa chi costruisce prima di decidere se comprare, l'ente sa chi opera prima di dichiarare il pubblico interesse, e il mercato riconosce un soggetto che mette il proprio nome su un'opera. È l'opposto dell'appaltatore anonimo scelto dopo, ed è ciò che consente di pretendere responsabilità: chi ha proposto un computo lo ha proposto sotto la propria firma, davanti a un progetto pubblicato e a prezzi unitari pubblicati.

Questa scelta non attenua i presidi, li rende esigibili. L'impresa opera a prezzario regionale senza ribasso, con capitolato a valori unitari dichiarati, sotto asseverazione tecnica di ogni avanzamento e con cauzioni progressive trattenute fino al collaudo; e soggiace, in caso di grave inadempienza, alla **espulsione e sostituzione automatica** disciplinata in via preventiva e stragiudiziale, con conservazione dei prezzi contrattuali. Il presidio, in altre parole, non consiste nel mettere in dubbio l'impresa scelta, ma nel rendere la sua sostituzione un evento ordinato e privo di conseguenze per gli acquirenti — che è precisamente ciò che il paragrafo 2.6.2 ha dimostrato.

La revisione prezzi. Altro elemento di tutela generale deve essere quello legato al controllo e al governo delle ipotesi di revisione prezzi. Spesso si tratta di opere semplici di riuso di beni esistenti, ben diverse da opere pubbliche complesse e incerte; e pertanto la chiarezza della norma deve scongiurare ogni pericolo di pretese che graverebbero sui nuclei di acquirenti. Va però evitato l'errore opposto, che sarebbe quello di un divieto assoluto: un divieto assoluto di revisione, in presenza di uno shock esogeno sui prezzi delle materie prime come quello sperimentato di recente, non elimina il rischio ma lo trasforma in rischio di abbandono del cantiere, che per l'acquirente è peggiore. La disciplina appropriata prevede quindi: prezzi fermi entro una soglia di variazione predeterminata dell'indice ufficiale di riferimento; oltre quella soglia, un meccanismo di adeguamento simmetrico, automatico nel calcolo e non negoziabile, con applicazione della sola quota eccedente la soglia; e in ogni caso l'obbligo di preventiva informativa agli acquirenti e, in caso di rifiuto dell'impresa di proseguire, l'attivazione immediata della clausola di sostituzione, che il modello rende praticabile perché il denaro necessario a completare è ancora nelle disponibilità dei proprietari.

I verbali periodici geolocalizzati. Sempre in tema di computo, altra previsione atta ad indurre una linearità di calcolo è quella di pubblicare, con periodicità temporale, verbali di avanzamento lavori a firma del direttore dei lavori, che mettano in evidenza le singole lavorazioni con contenuto coerente rispetto al computo, sempre comprovate da fotografie geolocalizzate, al fine di custodire un patrimonio di notizie d'assoluta aderenza alla verità, consultabile da tutti i singoli acquirenti sul portale tecnico nelle pagine dedicate all'investimento cui hanno preso parte.

La tracciabilità integrale dei pagamenti. Ogni movimentazione finanziaria del veicolo collettivo verso l'impresa e verso i professionisti transita su conto dedicato, con causali riferite al singolo stato d'avanzamento e al singolo lotto di lavorazioni, così da rendere immediato il riscontro tra quanto pagato, quanto asseverato e quanto agevolato fiscalmente.

> **Ogni euro aggiunto al computo lo paga chi lo ha scritto, non l'ente. Il controllo verifica; è l'interesse a fare il lavoro.**

3.4 L'appalto lavori. Le cautele previsionali ed i controlli lungo il percorso esecutivo delle opere

L'esposizione sin qui condotta sulla sfera dei controlli ha consentito di analizzare una prima serie di cautele previsionali in seno al corpo della norma stessa, nello stile logico della previsione che possa tutelare la posizione dell'ente venditore nel tempo, dinanzi a sopravvenute evidenze del valore conseguibile da evoluzioni nelle previsioni progettuali. Altra gamma di controlli di sensibile significato è quella volta a garantire la fedeltà e la congruità del computo metrico, di cui si è detto nel precedente paragrafo.

Di non secondaria importanza è adesso la disamina dell'appalto, il cui formato contrattuale dovrebbe armonizzarsi con le bozze previste nelle circolari attuative della norma, al fine di standardizzare una gamma di interventi secondo regole che diano al consumatore una precisa e sostanziale tutela. L'ente pubblico, pur essendo assente come controparte se non nella originaria fase della monetizzazione a suo vantaggio della porzione grezza, è certamente attore fondamentale della tutela individuale e complessiva delle posizioni degli investitori, che giocano il ruolo di maggiore rilievo nello scenario complessivo e come tali vanno incoraggiati e protetti da ogni possibile ipotesi di perdita. Una chiara previsione normativa in tal senso è in grado di attrarre capitali esteri nell'investimento su formule progettuali attuate nel nostro Paese.

L'immagine e la reputazione dell'ente venditore, e l'organizzazione del percorso successivo di sviluppo delle operazioni con precise norme, sono un elemento di traino per gestire l'energia motivazionale degli acquirenti. Le imprese esecutrici si trovano in una favorevole condizione di lavoro, con la certezza dei propri incassi per effetto della saturazione del piano di vendite al grezzo che ha popolato il veicolo partecipato dagli acquirenti. Essi, in veste unitaria, commissionano un appalto coperto da precise dotazioni economiche individuali pronte a confluire sui singoli avanzamenti.

Le tutele previsionali che la circolare potrebbe adottare sono le seguenti:

- **testi standardizzati di appalto**, uniformi su tutto il territorio nazionale e non modificabili nelle clausole essenziali, così che l'acquirente sappia in anticipo che cosa sta sottoscrivendo e che il contenzioso interpretativo si estingua per uniformità della prassi;
- **precisi capitolati qualitativi** dei materiali e delle opere, che non lascino spazio a successive spese addizionali e che abbiano una chiara descrizione dello standard qualitativo, onde evitare politiche delle imprese che possano indurre gli acquirenti ad un massiccio ricorso alle scelte di extra-capitolato per lucrare eccessive differenze economiche. Obbligo di evidenziare nel capitolato lo standard qualitativo previsto e il valore unitario delle singole merci utilizzate, onde appalesare subito il valore di conguaglio da riconoscere all'acquirente che voglia adottare una finitura sostitutiva; precisa enunciazione del costo amministrativo di una eventuale variante progettuale richiesta dall'acquirente per diverse divisioni interne;
- **regolamento di condominio** completo e chiaro, dotato di precise ipotesi di penalizzazione economica a carico dei trasgressori, con indicazione attenta delle sanzioni e delle maggiorazioni in caso di recidiva. Tabelle millesimali previste con chiarezza sin dall'origine ed accluse, insieme al regolamento condominiale, ad ogni singolo rogito delle porzioni grezze acquistate;
- **numero standardizzato di stati di avanzamento lavori**, al verificarsi di precisi avanzamenti di opere rese sulle unità e sulle parti comuni, con accantonamento di adeguate cauzioni previste dalla norma, che si svincoleranno al collaudo finale da svolgere con regole e testi di verbalizzazione disciplinati uniformemente dalla legge;
- **contabilità rigida del residuo**, con obbligo di aggiornamento continuo e riconciliazione permanente di tre grandezze: le opere ancora da eseguire, valorizzate a capitolato; i pagamenti ancora dovuti da ciascun proprietario; gli accantonamenti già trattenuti a titolo di cauzione. La somma delle ultime due deve in ogni momento coprire la prima. È la regola che consente al sistema di proteggersi da sé, e che rende la sostituzione dell'impresa un evento gestibile anziché una crisi;
- **clausola di sostituzione dell'impresa**, che disciplini in via preventiva e stragiudiziale il subentro di un'impresa terza qualificata in caso di inadempimento grave o di sopravvenuta incapacità, con conservazione dei prezzi contrattuali, impiego delle cauzioni trattenute e continuità del cantiere, sulla base del computo delle opere mancanti già redatto e asseverato;

- **deposito vincolato delle somme destinate agli avanzamenti**, su conto dedicato intestato al veicolo, con svincolo subordinato all'asseverazione tecnica e alla trattenuta della cauzione, così che in nessun momento l'acquirente si trovi ad avere corrisposto più di quanto realizzato;
- **previsioni chiare in tema di imposta sul valore aggiunto: per le prime abitazioni, i lavori eseguiti tramite il veicolo collettivo scontano l'aliquota del 4 per cento, come gli alloggi assegnati ai soci delle cooperative edilizie;**
- **indicazioni precise in tema di agevolazione** per gli oneri di ristrutturazione sostenuti dal singolo acquirente sulla sua porzione, con l'espressa esclusione delle lavorazioni riferite agli ampliamenti di volumetria concessi, che sono equiparati a nuova costruzione;
- **previsioni speciali in tema ambientale**, con specifica disciplina ed eventuale correlato incentivo per lo sviluppo di impianti fotovoltaici, sistemi di recupero delle acque, sistemi di raffrescamento passivo e altre tipologie tecniche in grado di sviluppare un favorevole impatto ambientale, e con obbligo di conseguimento di una classe energetica minima predeterminata;
- **obbligo della polizza postuma decennale** a carico dell'impresa appaltatrice, con disciplina della responsabilità decennale — e non quinquennale — per le opere rese, come previsto nei casi di ristrutturazione totale tipica del riuso di un edificio, e con premio unico decennale anticipato di cui si dimostri il pagamento prima dello svincolo delle cauzioni;
- **obbligo della polizza per tutti i rischi di cantiere**, che protegga da ogni rischio durante l'esecuzione dell'appalto sulle porzioni grezze acquistate dagli investitori;
- **obblighi informativi periodici** a favore di ciascun acquirente, con accesso alla pagina dedicata del portale e comunicazione degli scostamenti rilevanti di tempi o di costi entro termini brevi dal loro emergere.

L'insieme di queste previsioni colloca l'acquirente del modello in una posizione migliore di quella dell'acquirente di un immobile in costruzione nel mercato ordinario. È un risultato che va rivendicato con precisione, perché la principale obiezione che il modello incontrerà sul terreno della tutela dei privati è quella di trasferire alle famiglie il rischio di completamento: la risposta non è negare che le famiglie siano committenti, ma dimostrare che sono committenti meglio protette di quanto lo sia oggi un normale acquirente sul mercato.

> **Non basta dire che le famiglie sono protette: si dimostra che sono committenti meglio tutelate di qualunque acquirente sul mercato ordinario.**

3.5 Verifiche automatiche. Schemi operativo contabili. Analisi statistico/consuntiva periodica

In tema di controlli abbiamo considerato le cautele previsionali della norma, le verifiche specifiche su mirati argomenti e la solida composizione del contratto d'appalto, con una corretta scalettatura degli stati di avanzamento e degli accantonamenti cauzionali, cui si abbinano preciso capitolato e regolamento di condominio con le tabelle millesimali.

A fianco di tali categorie di previsioni vanno considerati altri elementi che si inseriscono nelle logiche di verifica della coerenza operativa dei contenuti del piano d'investimenti del singolo episodio patrimoniale con la ratio della norma.

Le verifiche automatiche

Alcuni controlli automatici scaturiscono dalla coerenza numerica delle grandezze che il portale registra. Sono verifiche semplici e significative, perché confrontano un dato certo — il corrispettivo aggiudicato — con dati verificabili e pubblici:

- **coerenza tra corrispettivo aggiudicato e valore di riferimento** indicato dall'ente in lista, con evidenza automatica del rialzo conseguito e della sua misura percentuale. È l'indicatore sintetico di efficacia dell'intero meccanismo: un rialzo strutturalmente nullo segnalerebbe una procedura scarsamente competitiva e imporrebbe una revisione dei parametri di pubblicità e dei termini;
- **coerenza tra piano vendite proposto e valori dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare** della microzona di riferimento, con segnalazione automatica degli scostamenti eccedenti una soglia predeterminata, in eccesso come in difetto. Uno scostamento in eccesso segnala un piano vendite ottimistico e quindi un rischio di mancato superamento del test commerciale; uno scostamento in difetto segnala una possibile sottovalutazione del bene e merita approfondimento;
- **coerenza tra incremento volumetrico assentito e corrispettivo offerto**: quando il progetto sfrutta ampiamente il premio volumetrico, il corrispettivo deve crescere in misura proporzionale. L'attenzione in sede di verifica va concentrata su quei progetti che abbiano dato luogo ad ampi accrescimenti nei volumi e nelle superfici cedibili, per accertare che l'ampliamento di ricchezza spettante all'ente non sia stato eroso da inefficienze. In tali casi, non potendosi attuare l'automatismo di confronto tra le superfici iniziali e quelle di progetto, si deve dare esatta giustificazione, in sede di controllo specifico, di ogni eventuale carenza quantitativa dei proporzionali incassi addizionali;
- **coerenza tra computo metrico e prezzario regionale vigente**, voce per voce, con segnalazione delle lavorazioni non presenti nel prezzario e obbligo di analisi prezzi per esse;
- **coerenza tra stati di avanzamento asseverati, pagamenti tracciati e agevolazioni fiscali fruite**, con incrocio automatico dei tre flussi e segnalazione delle divergenze;
- **coerenza tra numero di porzioni, adesioni asseverate e rogiti**, per il monitoraggio in tempo reale del test commerciale;
- **verifica del rispetto dei limiti di concentrazione** in capo al singolo acquirente e dei divieti di acquisto in capo ai soggetti della rete e ai loro collegati;
- **riconciliazione permanente del residuo**: raffronto automatico tra opere ancora da eseguire, pagamenti ancora dovuti e cauzioni trattenute, con segnalazione immediata di qualunque disallineamento. È la verifica più importante dell'intero sistema, perché è quella che tiene in piedi la protezione strutturale dell'acquirente descritta al paragrafo 2.6.2;
- **monitoraggio della finestra di saturazione**: stato di collocamento della quota residua, decorrenza del differimento, interessi maturati in favore dell'ente , capienza della garanzia definitiva, subentri degli acquirenti nelle porzioni dell'ente ed esiti dell'eventuale regolazione in natura.

Gli schemi operativo-contabili

L'adozione di precisi schemi operativo-contabili consente di attuare una ulteriore forma di controllo e rendicontazione. Applicando il ragionamento su episodi di valorizzazione che hanno conseguito sia il successo progettuale che quello commerciale, sappiamo che si procederà all'adozione dei frazionamenti catastali al

grezzo delle singole porzioni nascenti dal progetto, caricando sul portale le singole entità che l'ente potrà vendere ed incassare.

Il dialogo tra il responsabile tecnico della rete professionale e la tesoreria dell'ente consentirebbe, sulla base di una precisa relazione che valorizza le singole porzioni catastali, l'emissione di una serie di avvisi di pagamento rivolti agli aderenti all'acquisto delle singole porzioni, in modo da creare un inventario contabile preciso e riscontrabile sul credito che in quel momento nasce a vantaggio dell'ente venditore, e quindi sul totale complessivo. Equivalenti proporzionali avvisi saranno emessi a favore del Comune sul cui territorio si radica l'investimento, al fine di suddividere l'incidenza degli oneri concessori e del costo di costruzione. Il sistema di riscossione rende chiaramente identificabile il credito del Comune ed il suo esatto pagamento, da far constare in sede finale di richiesta della segnalazione certificata di agibilità.

Sempre in tema di schemi operativo-contabili, l'adozione di una scheda di calcolo i cui contenuti sono disciplinati dalla circolare amministrativa attuativa della norma consente di schematizzare univocamente lo schema del fondamentale confronto tra il piano dei ricavi, che si totalizza in una prima pagina, e il quadro economico dei costi che accoglie appalto lavori, oneri professionali e tecnici e oneri concessori, evidenziando la capienza dell'operazione e il corrispettivo offerto all'ente. L'adozione di un univoco schema di calcolo, che trae origine dal portale tecnico per le pagine accessibili alla rete di professionisti, crea un punto di riferimento chiaro per tutti: per prelevare i prezzi di vendita dei beni grezzi, le quote di appalto dei singoli beni, i compensi professionali, gli oneri concessori e il valore del corrispettivo che compete all'ente venditore.

Va aggiunta una previsione di semplice buon senso contabile: **la separazione dei flussi**. Il corrispettivo dovuto all'ente, gli oneri dovuti al Comune, le somme destinate all'appalto e le somme destinate ai compensi professionali transitano su circuiti distinti e non fungibili, ciascuno con la propria causale e il proprio destinatario, così che in nessun momento la disponibilità di una somma possa essere utilizzata per una finalità diversa da quella per cui è stata versata. È la previsione che rende materialmente impossibile la commistione dei flussi, ed è più efficace di qualunque controllo successivo.

L'analisi statistico-consuntiva periodica

La gestione tramite il portale tecnico di tutte le informazioni e i cicli di avanzamento di ogni pratica, attivata per ciascun episodio di valorizzazione e monetizzazione, consente di trarre immediati dati statistici, facendo confluire tutti i dati in un unico strumento di calcolo e rendicontazione periodica. Sarà quindi possibile elaborare i dati dei flussi conseguiti dalla sfera pubblica per incassi di ogni singolo periodo e complessivi. Del pari, riepilogando tutte le operazioni in corso e selezionando quelle che hanno concluso anche il ciclo commerciale, sarà possibile fare precise proiezioni sugli incassi attesi negli immediati periodi successivi.

La rendicontazione periodica, che va resa pubblica con cadenza almeno annuale e trasmessa alle Camere insieme al programma nazionale pluriennale, dovrebbe esporre almeno:

- il numero dei beni conferiti in lista dagli enti, distinti per tipologia di ente, per classe dimensionale e per area geografica, e la relativa superficie;
- il numero delle proposte pervenute e delle dichiarazioni di pubblico interesse, con il tasso di conversione tra le due grandezze;
- il numero delle procedure aggiudicate, il **rialzo medio conseguito** rispetto ai valori di riferimento, e la dispersione di tale rialzo: è l'indicatore che misura, meglio di ogni altro, se la procedura sia effettivamente competitiva;
- il tasso di superamento del test commerciale e il tempo medio intercorrente tra conferimento in lista e incasso;
- la distribuzione degli episodi tra i quattro eventi, che costituisce la mappa del potenziale residuo e l'input della programmazione;
- gli incassi diretti realizzati e il gettito indotto stimato, con la metodologia di stima esplicitata;
- il numero di alloggi realizzati, di cui quelli destinati alla quota di finalità sociale, e i metri quadri di standard aggiuntivi realizzati;
- gli esiti dei controlli sui computi, il numero e l'esito dei contenziosi, il numero dei casi di sostituzione dell'impresa e il loro esito in termini di tempi e di costi per gli acquirenti;

- l'elenco dei beni per i quali l'ente ha ritirato il conferimento e le eventuali somme rimborsate a titolo di spese di proposta.

Questa base statistica, che nessuna delle esperienze precedenti ha prodotto, è a ben vedere uno dei prodotti più duraturi del modello. Consente di correggere i parametri sulla base dei risultati, di individuare i contesti territoriali in cui il meccanismo funziona e quelli in cui non funziona, di dimensionare correttamente le liste future e — soprattutto — di dare al decisore pubblico, per la prima volta, una misura attendibile di quanto valga il patrimonio inutilizzato e di quanto costi lasciarlo dov'è.

> **Ciò che si misura si corregge. La base statistica che nessuna esperienza precedente ha prodotto è, alla fine, il lascito più duraturo del modello.**

Allegato 1 — Un caso concreto



Premessa metodologica

Questa premessa è parte integrante e inseparabile dell'allegato, e chiedo al lettore di non saltarla: senza di essa le cifre che seguono sarebbero fraintese, e il fraintendimento nuocerebbe al metodo più di quanto le cifre gli giovino.

Che cosa è questo esercizio, e che cosa non è

L'esercizio ha **valore raffigurativo del metodo di calcolo** esposto nella seconda parte. Serve a mostrare come si costruisce un piano vendite, come si compone un quadro economico, come si misura la capienza di un'operazione e come si valuta il costo-opportunità di una scelta alternativa. Utilizza a tale scopo un compendio reale, e lo fa deliberatamente: un esempio ancorato a un luogo riconoscibile, a superfici plausibili e a prezzi verificabili è didatticamente più efficace di un esempio astratto, e consente al lettore di controllare ogni passaggio.

Non è, e non intende essere:

- una proposta riferita a quel compendio o ad alcuna sua porzione;
- una valutazione di merito sulle decisioni assunte dalle amministrazioni che ne sono titolari, le quali hanno operato — e operano — nel quadro normativo vigente, che non contiene lo strumento qui descritto;
- una stima di valore, che richiederebbe rilievi in loco, verifiche catastali, accertamento dello stato di conservazione e perizia estimativa;
- un'ipotesi progettuale, che richiederebbe il rilievo delle strutture, la verifica di vulnerabilità sismica e l'istruttoria presso gli organi di tutela.

Il presupposto che regge tutto

Va detto con la massima chiarezza, perché è il cardine dell'impianto esposto al paragrafo 2.3.1: **nessuna delle elaborazioni che seguono sarebbe attivabile in assenza della libera scelta degli enti titolari**. Il meccanismo descritto in questo volume non opera su un bene per il fatto che una legge lo consenta in astratto: opera soltanto se l'ente titolare, nell'esercizio della propria autonomia e a proprio insindacabile giudizio, delibera di far confluire quel bene nella lista dei cespiti da valorizzare e monetizzare, e soltanto se il comune territorialmente competente, con proprio atto consiliare, consente l'effetto urbanistico.

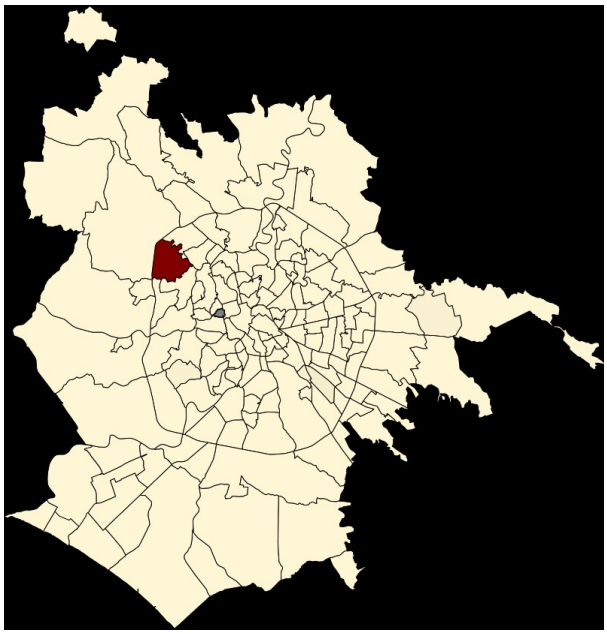
Nel caso qui esaminato **nessuna di queste due condizioni sussiste**, e non vi è alcuna ragione per ritenere che debba sussistere: gli enti titolari hanno una propria programmazione, che questo studio non discute e non ha titolo per discutere. L'esercizio va dunque letto come si legge un problema di scuola: mostra il metodo, non propone l'operazione.

Il contesto reale del compendio

Poiché l'esercizio utilizza un luogo reale, espongo con precisione il quadro effettivo. È nell'interesse della credibilità del metodo: un lettore tecnico verifica questi dati in pochi minuti, e se li trovasse taciuti smetterebbe di leggere.



- **Regime di tutela.** I padiglioni dell'ex ospedale psichiatrico sono sottoposti a **vincolo storico**, e il parco è sottoposto a **tutela paesaggistica**. Il compendio è denominato, negli atti amministrativi, "Complesso Monumentale Santa Maria della Pietà". Sono i vincoli che il modello, per espressa e ripetuta previsione, considera integralmente inderogabili: la valorizzazione urbanistica di cui al paragrafo 2.3.1 non incide in alcun modo su di essi, e ogni intervento su beni così tutelati resta soggetto all'autorizzazione degli organi di tutela e ai limiti da essi determinati.
- **Destinazione urbanistica.** Il piano regolatore generale di Roma classifica l'ambito come **centralità urbana da pianificare**, con destinazioni orientate ai servizi — funzioni di pubblica amministrazione, universitarie, turistico-ricettive — e non alla residenza. L'esercizio di calcolo che segue è invece costruito su ipotesi residenziali: dunque su una destinazione che oggi non è quella vigente e che potrebbe divenire tale soltanto per effetto degli atti di adesione descritti ai paragrafi 2.3.1 e 2.4.2, ossia per decisione dei titolari del bene e del titolare della potestà pianificatoria.
- **Assetto proprietario.** Il compendio è articolato in **trentacinque padiglioni**, di cui circa dodici di proprietà della **Regione Lazio** e ventitré della **ASL Roma 1**, con aree limitrofe riferibili alla Città metropolitana e ad altri soggetti. Non si tratta pertanto di patrimonio dello Stato: gli interlocutori sarebbero la Regione e l'azienda sanitaria, ciascuna per la propria parte, e il Comune di Roma per il profilo urbanistico.
- **Programmazione in corso.** Dal 2018 è operativo un **protocollo di governance condivisa** tra Regione Lazio, Roma Capitale, aziende sanitarie e Municipi, e sono in corso o programmati, oltre all'intervento finanziato con risorse del PNRR, ulteriori progetti: riqualificazione del parco, strutture sanitarie e di emergenza, museo, casa della salute, servizi di epidemiologia, centro polifunzionale, pedonalizzazione, interventi su parcheggi e infrastrutture. Non si è dunque in presenza di un compendio privo di prospettive, ma di un compendio oggetto di una programmazione pubblica articolata.



Che cosa cambia, alla luce di ciò, nella lettura dell'esercizio

Cambiano tre cose, e vanno tenute presenti in ogni passaggio.

La prima: le ipotesi residenziali e i raddoppi di sagoma utilizzati nel calcolo **non sono compatibili con il quadro vincolistico e urbanistico oggi vigente** su questo specifico compendio. Restano perfettamente valide come esempio di metodo, esattamente come un problema di fisica può assumere l'assenza di attrito.

La seconda: le grandezze fisiche dei corpi non interessati dall'intervento in corso sono **assunte convenzionalmente**, per media dai dati noti, e non da rilievo.

La terza: i parametri economici sono **da verificare puntualmente**. Il valore di ricavo unitario va confrontato con le rilevazioni ufficiali dell'Osservatorio del mercato immobiliare per la microzona pertinente, per la tipologia e per la classe energetica; e il costo unitario di intervento va verificato distinguendo la quota di ristrutturazione da quella di eventuale nuova costruzione, che ha incidenza diversa. Su questo secondo punto tornerò espressamente.

Con queste avvertenze — e solo con queste — l'esercizio è utile, perché mostra la meccanica di un calcolo che ciascun ente potrà svolgere, con dati veri, sui beni che deciderà di sottoporre al meccanismo.

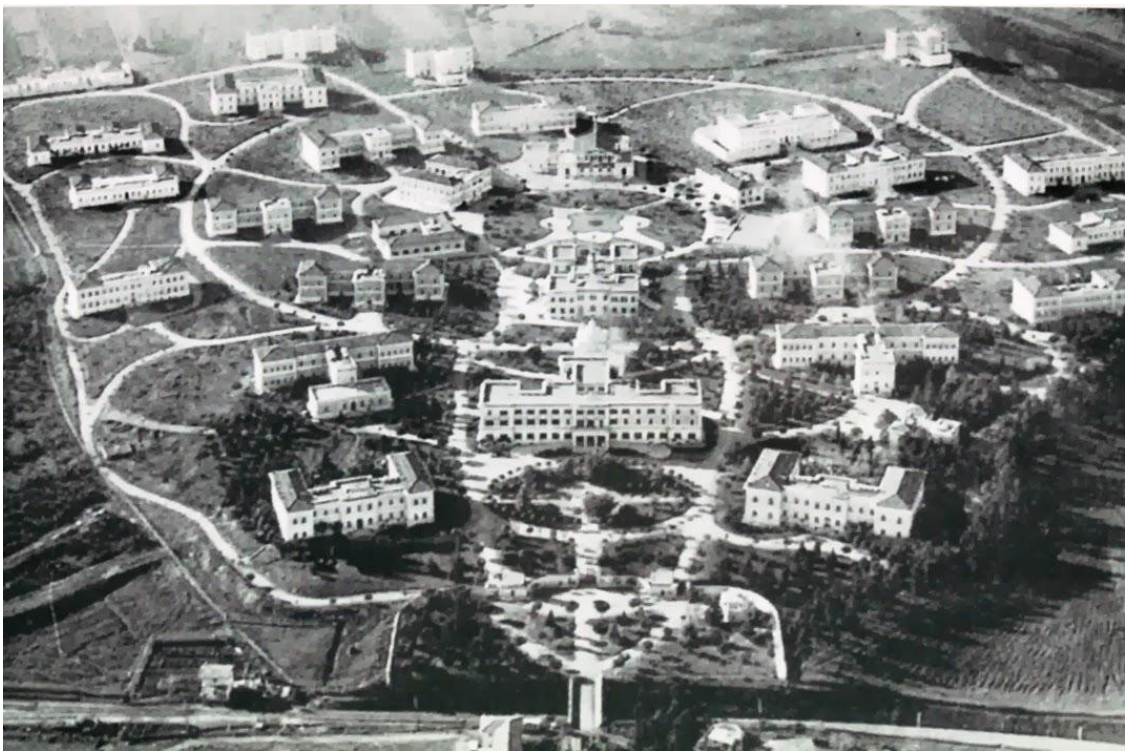
> **Un esempio vero serve a controllare il metodo, non a proporre l'operazione. Le decisioni restano dove sono: qui si mostra soltanto come si calcola.**

L'ipotesi di studio: il complesso di Santa Maria della Pietà in Roma

Il compendio

Contesto di notevole interesse, con strutture in disuso dal 1999. Il complesso immobiliare si sviluppa su un insieme di edifici indipendenti che insistono su un parco esteso circa centotrenta ettari. Solo alcuni padiglioni sono oggi in uso: uno è occupato dal Municipio, un altro ospita un museo, mentre una parte rilevante delle superfici versa in stato di abbandono. La proprietà è, per parte, della Regione Lazio e, per altra parte, dell'Azienda sanitaria locale Roma 1.

Realizzati all'inizio del secolo scorso, gli edifici ospitavano l'ospedale psichiatrico di Santa Maria della Pietà, inserito in un parco monumentale con dotazioni botaniche di pregio. La fotografia aerea d'epoca restituisce con evidenza l'impianto a villaggio, con i padiglioni isolati distribuiti lungo i viali del parco: una configurazione che, come si vedrà, ha conseguenze precise sulla praticabilità di qualunque ipotesi di riuso.



Il complesso è localizzato a nord-ovest della città di Roma, nel territorio del Municipio XIV, sull'altopiano di Sant'Onofrio. Il sito è accessibile dalla direttrice urbana della via Trionfale, facendo da cerniera tra la città e la campagna. Il complesso è circondato dall'Agro romano, da parchi e riserve di interesse naturalistico e storico-artistico, quali Insugherata, Monte Mario e Pineto. A sud-est l'ambito è posto in aderenza a quartieri di media e medio-alta densità abitativa, quali Primavalle e Torrevecchia, e a sud è adiacente al quartiere Soresina. L'ambito risulta servito dalla linea ferroviaria FL3 Roma-Viterbo tramite le stazioni Roma Monte Mario e San Filippo Neri.

L'intervento in corso con risorse del PNRR

Il quadro economico del Piano integrato, riprodotto integralmente qui appresso, consente di fondare l'intero ragionamento su dati ufficiali anziché su stime.

PIANO INTEGRATO SANTA MARIA DELLA PIETA'								
	Intervento	Localizzazione	Destinazione programmata	Superficie (mq)	Importo lavori	Quadro economico	Proprietà pubblica	Soggetto attuatore
CUP J89I22000170001 - Piano Integrato Santa Maria della Pietà - Interventi sui Padiglioni Municipio XIV								
1.1	Padiglione 16	Complesso Monumentale SMDP	Uffici Municipio XIV	1.727,00	3.354.583 €	4.415.302 €	ASL ROMA 1 MUNICIPIO 14	ROMA CAPITALE
1.2	Padiglione 18	Complesso Monumentale SMDP	Uffici Municipio XIV	2.607,00	3.866.092 €	5.088.550 €	REGIONE LAZIO MUNICIPIO 14	ROMA CAPITALE
1.3	Padiglione 31	Complesso Monumentale SMDP	Municipio XIV - Spazi sociali e culturali, Biblioteca	2.863,30	2.956.436 €	3.891.261 €	ASL ROMA 1 MUNICIPIO 14	ROMA CAPITALE
CUP J89I22000180001 - Piano Integrato Santa Maria della Pietà - Interventi sui Padiglioni ASL Regione Lazio								
2.1	Padiglione 5	Complesso Monumentale SMDP	Consultorio - Centro per minori	1.610,40	2.301.915 €	3.029.781 €	ASL ROMA 1	ROMA CAPITALE
2.2	Padiglione 6	Complesso Monumentale SMDP	Museo Laboratorio della Mente	2.034,00	752.598 €	990.569 €	ASL ROMA 1	ROMA CAPITALE
2.3	Padiglione 7	Complesso Monumentale SMDP	Struttura per disabili (PT) - Funzioni di sostegno alla famiglia - Housing First	1.094,50	2.839.401 €	3.737.219 €	ASL ROMA 1	ROMA CAPITALE
2.4	Padiglione 23	Complesso Monumentale SMDP	Housing first	1.172,60	2.421.234 €	3.186.828 €	REGIONE LAZIO	ROMA CAPITALE
2.5	Padiglione 24	Complesso Monumentale SMDP	Centro educazione ambientale - Laboratorio scuola	474,10	845.211 €	1.112.467 €	ASL ROMA 1	ROMA CAPITALE
2.6	Padiglione 25	Complesso Monumentale SMDP	Cittadella dei minori	825,00	1.611.167 €	2.120.618 €	REGIONE LAZIO	ROMA CAPITALE
2.7	Padiglione 28	Complesso Monumentale SMDP	Agrifood - Ristorazione sociale - Formazione	2.972,20	5.056.465 €	6.655.319 €	REGIONE LAZIO	ROMA CAPITALE
2.8	Padiglione 41	Complesso Monumentale SMDP	Start up - Formazione - Lavoro Co-working	843,70	1.629.711 €	2.145.026 €	ASL ROMA 1	ROMA CAPITALE
	Progetti immateriali					1.500.000 €		
CUP J87D22000020001 - Piano Integrato Santa Maria della Pietà - Interventi sul Parco monumentale								
3.1	Parco urbano monumentale	Complesso Monumentale SMDP	Parco		8.022.000 €	10.558.556 €	ASL ROMA 1	ROMA CAPITALE
CUP J87B22000070001 - Piano Integrato Santa Maria della Pietà - Recupero ambientale Villaggio Lombroso								
4.1	Piano Integrato Santa Maria della Pietà: Villaggio della solidarietà Parco Lombroso	Villaggio Lombroso		11.108,00	874.352 €	1.150.822 €	CITTA' METROPOLITANA	ROMA CAPITALE
	Progetti immateriali					500.000 €		
TOTALE				29.331,80	36.531.163 €	50.082.316 €		

Dalla tabella si desume che:

Voce	Dato
Padiglioni interessati dall'intervento	11 (nn. 5, 6, 7, 16, 18, 23, 24, 25, 28, 31, 41)
Superficie dei padiglioni	18.223,80 mq
Importo lavori sui padiglioni	27.634.813 €
Quadro economico sui padiglioni (compresi 1,5 mln di progetti immateriali)	37.872.932 €
Interventi sul parco monumentale — quadro economico	10.558.556 €
Recupero ambientale Villaggio Lombroso (11.108 mq) — quadro economico	1.150.822 €
Quadro economico complessivo del Piano integrato	50.082.316 €

Ne derivano due parametri unitari che utilizzerò più volte, e che è utile tenere distinti perché la loro confusione è la fonte di errore più comune in questa materia:

- **1.516 €/mq** è il costo dei soli lavori sui padiglioni (27.634.813 / 18.223,80);
- **2.078 €/mq** è il quadro economico per metro quadro (37.872.932 / 18.223,80), comprensivo di spese tecniche, imposte e progetti immateriali.

La propulsione finanziaria è di circa 50 milioni di euro, con la struttura di indebitamento propria dello strumento, da restituire in trent'anni, di cui dieci di solo preammortamento e venti con capitale e interessi.

Va ribadito, per coerenza con la premessa metodologica, che le valutazioni sull'adozione dello strumento PNRR si sono svolte in uno scenario normativo che non contiene il meccanismo qui descritto. Nulla vi è dunque da osservare in merito alle decisioni adottate: ciò che le pagine seguenti si propongono è unicamente di mostrare

come un test preliminare, gratuito e privo di rischio, applicato **prima** della decisione, costituisca una pietra di paragone dalla quale possa discendere un percorso decisionale informato.

L'esercizio di calcolo, prima parte: ottimizzazione entro le sagome esistenti

Sviluppo il ragionamento comparativo sui corpi di fabbrica non interessati dall'intervento in corso, esaminando prima i risultati incrementali che si otterrebbero con una semplice ottimizzazione progettuale delle sagome esistenti — spostamento dei solai interni, sviluppo di aree soppalcate, abbinamento di corti di pertinenza, abbinamento di pertinenze a posto auto — e passando poi a un'ipotesi di ampliamento.

Occorre partire da un dato sulle superfici interne, di cui non dispongo ufficialmente. Lo assumo convenzionalmente calcolando la media degli undici edifici noti ed estendendola ai corpi il cui dato di superficie non è disponibile. Le effettive superfici potranno essere riscontrate da rilievi in loco; ma ai fini dell'esposizione, l'esattezza del dato quantitativo di superficie non è tanto rilevante quanto lo è il **dato qualitativo al metro quadro**, dal quale è semplice ricavare il risultato per qualunque superficie effettiva. Ipotizzo quindi, per semplicità, trentadue corpi di fabbrica da 1.656,70 metri quadri medi ciascuno.

Calcolando un 25% di superfici connettive non vendibili — ingresso, scale, disimpegni, corridoi, vani ascensori — ogni edificio da 1.656,70 metri quadri medi accoglie 1.242,53 metri quadri netti potenzialmente destinabili a residenza. Per semplicità immaginiamo quindici appartamenti da 80 metri quadri e un monovano da 42,53.

Lo sviluppo di un effettivo progetto porterebbe a tener conto delle corti di spazio esterno di pertinenza sulle unità al piano rialzato, che influiscono sulla valorizzazione, e a considerare che i due o tre livelli fuori terra delle palazzine hanno interpiani vicini o superiori ai cinque metri: è quindi ipotizzabile che, per la più diffusa tipologia a due livelli, lo spostamento dei solai consenta di sviluppare, nella stessa sagoma, un ulteriore livello vendibile e un ulteriore livello non integrale, che incide con la logica parziale delle superfici soppalcate. È credibile che da un progetto emerga un incremento del 50% delle superfici vendibili per effetto di un piano intermedio in più sui due presenti, senza elevare le altezze complessive del corpo di fabbrica; oltre a un 25% in più per le superfici soppalcate sul restante livello. Assumo che le corti al piano terra incidano per il 5% in termini di valore.

Ogni edificio medio da 1.242,53 metri quadri netti cresce dunque — nella somma di 50, 25 e 5 punti percentuali — sino a 2.236,55 metri quadri commerciali vendibili per effetto di semplici ottimizzazioni progettuali, raggiungendo un risultato simile a ventotto appartamenti da 80 metri quadri circa, **senza mutamenti della sagoma esistente**.

È utile infine calcolare due posti auto esterni per unità, da realizzare con mattoni autobloccanti privi di cemento o asfalto onde evitare consumo di suolo, da ombreggiare con piantumazioni di medio fusto al fine di integrare il tutto nel contesto naturalistico, ottenendo ulteriore valore commerciale cedibile.

Voce	Quantità	Parametro unitario	Valore
Superfici residenziali commerciali	2.236,55 mq	4.500 €/mq	10.064.475 €
Posti auto integrati nel verde	56	12.000 €	672.000 €
Totale piano vendite per edificio			10.736.475 €

Moltiplicando tale valore medio per trentadue corpi di fabbrica si consegue un valore complessivo da piano vendite di **343.567.200 euro**, realizzando 896 appartamenti da 80 metri quadri e 1.792 posti auto.

Calcolando una incidenza di lavori, oneri per la sicurezza, direzione lavori e gestione legale pari a 2.070 euro al metro quadro, e un costo dei lavori per i posti auto e le piantumazioni di 4.000 euro per posto auto, si ottiene:

Voce	Valore
Valore del piano vendite	343.567.200 €
meno: costo di ristrutturazione e oneri sulle superfici residenziali	– 148.377.600 €
meno: realizzazione di 1.792 posti auto integrati nel verde	– 7.168.000 €
Capienza dell'operazione, disponibile per il corrispettivo all'ente	188.021.600 €

Il dato sfiora i centottantotto milioni di euro. Nella logica della procedura descritta al paragrafo 2.4.1 esso rappresenta il **margine entro il quale i concorrenti formulerebbero la propria offerta di corrispettivo**: non è, si noti, l'incasso automatico dell'ente, ma il tetto teorico che il confronto competitivo tende ad avvicinare, e la cui distanza dal corrispettivo aggiudicato misura il margine e il rischio che gli operatori si riservano.

L'esercizio di calcolo, seconda parte: ipotesi di ampliamento

Il risultato potrebbe essere migliorato. Va infatti assunto che lo spirito della valorizzazione urbanistica si indirizzerebbe a garantire un equilibrio nel carico urbanistico di zona, al riguardo dell'impatto con le zone limitrofe, con l'obiettivo di rendere gli incassi dell'ente quanto più corposi possibile senza incorrere in condotte che rechino nocumento al decoro complessivo delle risultanze attese.

Nel caso in esame, l'impronta al suolo dei trentadue corpi di fabbrica considerati è di circa 25.600 metri quadri, ossia 2,56 ettari, che si disperdono in ventisei ettari di superficie interessata, coprendone circa il 10%, all'interno di un parco complessivo di centotrenta ettari. Ove si immaginasse di conseguire un progetto che raddoppi le superfici vendibili come sopra elaborate, ampliando le sagome esistenti in maniera armoniosa, con prevalente sviluppo in altezza compatibile con la media dei lotti residenziali adiacenti e poco visibile nella sproporzione esistente tra gli edifici e le terre che li circondano, si avrebbe modesto o nullo consumo di nuovo suolo, con dato omogeneo rispetto alle zone urbanizzate limitrofe, e si avrebbe una capienza dell'operazione dell'ordine di **376 milioni di euro**.

> **Avvertenza di rilievo generale sui parametri di costo.** Questa seconda parte dell'esercizio contiene un'assunzione che va corretta in ogni applicazione reale del metodo, e preferisco segnalarla io piuttosto che lasciarla trovare a un lettore ostile. Il costo unitario di 2.070 euro al metro quadro è coerente con un **quadro economico di ristrutturazione entro sagome esistenti**, ed è del medesimo ordine di grandezza del quadro economico dell'intervento in corso sugli undici edifici (2.078 €/mq, di cui 1.516 di soli lavori). Ma la superficie aggiuntiva ottenuta ampliando le sagome **non è ristrutturazione: è nuova costruzione**, e ha un costo unitario superiore, oltre a comportare oneri concessori e costo di costruzione pieni e l'esclusione dalle agevolazioni fiscali riservate al recupero. Un'applicazione corretta del metodo richiede pertanto **due parametri di costo distinti** — uno per la superficie recuperata entro sagoma, uno per la superficie di nuova realizzazione — con conseguente riduzione della capienza rispetto al calcolo lineare qui esposto. Lo stesso vale per il parametro di ricavo: 4.500 euro al metro quadro va verificato sulle rilevazioni ufficiali della microzona, per nuovo in classe energetica elevata, e non assunto.

>

> Aggiungo un secondo elemento di prudenza. Un'offerta di 1.792 alloggi immessa in un unico quadrante urbano non è assorbibile in un tempo breve, nemmeno in una città come Roma e nemmeno in una posizione favorevole. La gradualità pluriennale — che il modello prevede espressamente — comporta un effetto di attualizzazione e un possibile effetto prezzo che il calcolo lineare non incorpora. La cifra complessiva va dunque letta come **potenziale teorico di lungo periodo**, non come incasso conseguibile in un esercizio.

La simulazione del percorso operativo

Simulo adesso una concreta adozione dello strumento, ricordando che tutto nasce dalla decisione degli enti titolari di conferire i beni in lista, indicando un valore di riferimento fondato su perizia indipendente, e dall'adesione del comune ai fini urbanistici.

Nel caso in esame, vista l'ampiezza del patrimonio concentrato in unico contesto e al fine di ottimizzare gli incassi, sarebbe prudente una regìa che proceda con elencazione puntuale di tutti i corpi di fabbrica, con valorizzazione di partenza, passando tuttavia alla concreta indicazione delle porzioni da gestire per la vendita con un approccio graduale, che eviti un'eccessiva e concentrata offerta in un medesimo momento — la quale produrrebbe un effetto di mitigazione dei prezzi a danno dell'ente.

Immaginiamo — per pura semplicità d'esposizione — di iniziare con l'inserimento di un corpo di fabbrica tipo, il quale riceve una proposta da una rete professionale che applica tutte le previsioni consentite, nella condizione di massimo sviluppo progettuale ipotizzata. Otteniamo, su questo primo corpo di superficie media:

Voce	Calcolo	Valore
Superfici residenziali	4.480 mq in 56 appartamenti da 80 mq	—
Ricavo per appartamento con 2 posti auto	(80 × 4.500) + (2 × 12.000)	384.000 €
Piano vendite complessivo	56 × 384.000	21.504.000 €
Opere e compensi professionali	(4.480 × 2.070) + (112 × 4.000)	9.721.600 €
Oneri di urbanizzazione e costo di costruzione	stima	300.000 €
Corrispettivo all'ente	21.504.000 − 9.721.600 − 300.000	11.482.400 €

Replicando l'operazione sui trentadue corpi si otterrebbero corrispettivi per gli enti dell'ordine di **367 milioni di euro**, oltre a circa 9,6 milioni di oneri per il comune, con le avvertenze già esposte circa i due parametri di costo, la verifica dei ricavi e la gradualità temporale.

Seguendo lo schema del modello, la rete promotrice presenta la proposta, che l'ente valuta e dichiara di pubblico interesse; la proposta è posta a base di procedura aperta, nella quale i concorrenti competono sul rialzo del corrispettivo; il promotore conserva la prelazione e, in difetto, il rimborso delle spese. L'aggiudicatario cura l'acquisizione del titolo edilizio secondo il binario applicabile — nel caso di specie, trattandosi di beni di enti diversi dal comune, l'accordo di programma di cui all'articolo 34 del testo unico degli enti locali, con ratifica consiliare. A quel punto è possibile caricare sul portale dell'offerta il progetto e le singole porzioni, passando alla proposta commerciale e al dialogo col portale della domanda.

La totalizzazione del settantacinque per cento delle adesioni asseverate decreta il successo dell'iniziativa: sono sufficienti quarantadue adesioni sulle cinquantasei porzioni, e la quota residua è gestita secondo il cuscinetto di saturazione descritto al paragrafo 2.6.1, che consente l'avvio immediato del cantiere lasciando all'ente il diritto all'intero valore del corrispettivo: in denaro, con le vendite successive o alla scadenza della finestra, ovvero, per la parte eventualmente invenduta, in appartamenti finiti di pari valore.

Ogni acquirente pagherebbe 384.000 euro per l'appartamento e i due posti auto: 220.768 euro al rogito della porzione grezza, ripartiti dal notaio tra l'ente, il comune per gli oneri e la rete professionale, e 163.232 euro di quota lavori, che conserva in proprio e versa nel veicolo collettivo contro avanzamenti asseverati, in forma totalmente privatistica e trasparente, in assenza di un ruolo dell'ente, che è già stato pagato come venditore. Il prospetto completo, con le voci fuori prezzo, è esposto al paragrafo 2.6.3.

Il veicolo collettivo a proprietà divisa, che accomuna i cinquantasei acquirenti di porzioni grezze frazionate, stipula appalto con l'impresa di riferimento indicata dalla rete sin dall'origine, per un importo complessivo pari nell'esempio a 9.140.992 euro, comprensivo dei compensi della fase esecutiva, con i presidi di garanzia descritti al paragrafo 2.6.2.

Quello che qui va osservato utilmente è il nuovo contesto del ruolo assunto dall'ente possidente, assimilabile a un titolare destinatario del corrispettivo, del tutto estraneo ai successivi destini di riuso delle porzioni cedute al grezzo:

- **il progetto di valorizzazione è un onere della rete professionale**, che crede in un'iniziativa e si dedica allo sviluppo di ciò che ritiene il mercato possa accogliere. Nessun costo o rischio per l'ente, che riceve un risultato. Ove il risultato non arrivi, l'iniziativa si ferma senza spese pubbliche, ma con l'acquisizione di un corredo informativo, commerciale e tecnico utile per l'adozione di diverse decisioni;
- **la procedura competitiva determina il corrispettivo** e lo rende definitivo, sottraendolo a ogni successiva rinegoziazione e a ogni erosione da parte del quadro economico;
- **il perfezionamento del titolo e il successo commerciale** decretano l'attuazione operativa del frazionamento catastale e dell'emissione degli avvisi di pagamento, che riordinano i crediti dell'ente per le porzioni grezze e i crediti del comune per gli oneri concessori. Anche qui nessun rischio. Gli atti notarili

delle porzioni grezze materializzano subito le risorse economiche a mani dell'ente, che esce di scena, e tutto prosegue confluendo nel veicolo collettivo dei proprietari.

Superfluo evidenziare che l'operazione va a buon fine se il monte incassi garantito dalle adesioni conferma il piano vendite su cui il corrispettivo si fondava. Ove invece la capienza risultasse inferiore al valore di riferimento indicato dall'ente, si produrrebbe un effetto di fermo, affluendosi alla prevista casistica dei quattro esiti e dei relativi cluster di dati disponibili.

> **Il metodo si legge in una riga: quanto vale il piano vendite, quanto costa realizzarlo, quanto resta per l'ente. Tutto il resto è verifica.**

La legittimazione di un percorso: perché la destinazione è una scelta e non un vincolo

Giunto a questo punto devo affrontare l'obiezione che il lettore attento ha già formulato per conto proprio, e che è l'obiezione decisiva: se i padiglioni sono sottoposti a vincolo storico e il parco a tutela paesaggistica, a che serve calcolare quanto valgono come residenze?

La risposta richiede una distinzione che nel dibattito corrente viene sistematicamente omessa, e che una volta compresa cambia la prospettiva su un'intera classe di beni pubblici.

Il vincolo disciplina l'intervento, non la destinazione

La tutela culturale e paesaggistica governa **che cosa si può fare fisicamente** su un bene: quali strutture si possono modificare, quali prospetti si devono conservare, quali materiali si possono impiegare, quali volumi si possono alterare. Non governa, se non indirettamente e per quanto ne consegua sul piano fisico, **a chi il bene appartenga e a quale uso sia destinato**. Un bene culturale pubblico non è per definizione inalienabile né incommerciabile: la sua alienazione è possibile previa autorizzazione dell'amministrazione dei beni culturali, che la subordina a prescrizioni di tutela e alla compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico e artistico del bene.

Ne segue una conseguenza che merita di essere enunciata senza reticenze: per questi beni **il modello non chiede alcuna deroga**. Non chiede di ridurre la tutela, non chiede di comprimere l'istruttoria degli organi competenti, non chiede di superare un vincolo. Chiede una cosa diversa e più modesta: che la scelta della destinazione, quando più destinazioni sono fisicamente compatibili con il medesimo intervento conservativo, sia assunta **conoscendo il differenziale di risorse** che ciascuna di esse produce, e che il percorso autorizzativo sia dotato di tempi certi.

La prova sta nella tabella riprodotta poche pagine sopra

Non è un ragionamento astratto. Il quadro economico del Piano integrato, che ho riprodotto integralmente, contiene la dimostrazione.

Guardiamo le destinazioni programmate sugli undici padiglioni tutelati:

Padiglione	Superficie	Destinazione programmata
7	1.094,50 mq	Struttura per disabili — funzioni di sostegno alla famiglia — Housing First
23	1.172,60 mq	Housing First
5	1.610,40 mq	Consultorio — centro per minori
25	825,00 mq	Cittadella dei minori
16 e 18	4.334,00 mq	Uffici di Municipio
31	2.863,30 mq	Spazi sociali e culturali — biblioteca
6	2.034,00 mq	Museo Laboratorio della Mente
24	474,10 mq	Centro di educazione ambientale
28	2.972,20 mq	Agrifood — ristorazione sociale — formazione
41	843,70 mq	Start up — formazione — lavoro — co-working

I padiglioni 7 e 23 accoglieranno **Housing First**: cioè alloggi, abitati da persone, con cucine, servizi, impianti, partizioni interne, uscite di sicurezza, requisiti igienico-sanitari e di accessibilità. Gli organi di tutela hanno dunque già valutato — e correttamente — che l'uso abitativo è **fisicamente compatibile** con la conservazione di quei corpi di fabbrica, e che l'intervento necessario a renderlo possibile non lede i valori protetti.

Ecco allora la domanda che pongo al lettore, e che considero il cuore di questo allegato. **Se un padiglione tutelato è idoneo, con un dato intervento conservativo, ad accogliere alloggi per famiglie fragili e per madri in difficoltà, per quale ragione tecnica lo stesso padiglione, con il medesimo intervento conservativo, non sarebbe idoneo ad accogliere alloggi destinati al mercato?**

La risposta è che non esiste una ragione tecnica. Le strutture da consolidare sono le stesse, i prospetti da conservare sono gli stessi, gli impianti da realizzare sono gli stessi, le prescrizioni della Soprintendenza sarebbero le stesse. Ciò che cambia non è la conservazione: è **la destinazione delle unità e la direzione del flusso di cassa**. Nel primo caso lo Stato spende cinquanta milioni presi a debito trentennale e ottiene superfici sociali. Nel secondo caso — a parità di intervento fisico e di tutela — lo Stato **incassa**, e con quell'incasso può realizzare superfici sociali in misura maggiore, altrove, dove non vi è pregio da monetizzare.

Il conto, in termini espliciti

Applico ai medesimi undici padiglioni il metodo di calcolo dell'esercizio, nella proporzione delle superfici, e ne traggo un ordine di grandezza: circa **129,6 milioni di euro** di capienza potenziale, riferiti a 18.223,80 metri quadri.

Grandezza	Valore
Capienza potenziale sugli 11 padiglioni, se destinati al mercato	~ 129,6 mln €
Spesa effettivamente sostenuta sugli 11 padiglioni (quadro economico)	37,9 mln €
Differenza a favore del bilancio pubblico, a parità di intervento fisico	~ 167,5 mln €
Capitale pubblico implicitamente immobilizzato per metro quadro destinato a funzioni pubbliche	~ 9.190 €/mq
Costo per metro quadro di ammodernamento di superfici equivalenti altrove (quadro economico PNRR)	2.078 €/mq
Superficie sociale ottenibile altrove con la sola capienza dei padiglioni di pregio	~ 62.000 mq

Il dato dell'ultima riga è quello su cui vale la pena fermarsi. Con la capienza dei soli undici padiglioni di pregio si finanzierebbero, a parametri PNRR, oltre **sessantamila metri quadri** di superfici sociali riqualificate altrove: più del triplo dei diciottomila che oggi si ottengono, e senza contrarre alcun debito. Non è un argomento contro la destinazione sociale: è un argomento a favore di **più** destinazione sociale.

Aggiungo l'onestà che il ragionamento richiede. Non sempre l'uso di mercato è compatibile nella stessa misura dell'uso sociale: la suddivisione in numerose unità di piccolo taglio può richiedere partizioni, cavedi, doppie esposizioni e uscite indipendenti più invasive di quanto richieda una residenza collettiva; e la valutazione appartiene, caso per caso, agli organi di tutela. Il ragionamento vale dunque **a parità di intervento fisico**, e non oltre. Ma proprio per questo esso non chiede nulla a nessuno: chiede soltanto che, dove la parità sussista, la scelta sia informata.

La norma che serve, e quella che non serve

Da quanto precede discende con precisione che cosa la legge debba prevedere per questa classe di beni. E discende, soprattutto, che cosa non debba prevedere.

Non serve una deroga ai vincoli: sarebbe inaccettabile, sarebbe respinta e non è necessaria. **Non serve** un potere sostitutivo sugli enti titolari o sugli organi di tutela: la decisione appartiene a loro e lì deve restare. **Non serve** alcuna compressione dell'istruttoria di tutela.

Serve invece una previsione che agevoli, incoraggi e semplifichi il cammino delle decisioni che gli enti competenti già possono assumere, articolata su quattro elementi:

1. **L'obbligo di misurare prima di decidere.** Per i beni pubblici di pregio in disuso, l'ente titolare, prima di destinare risorse a debito a un intervento di riuso, acquisisce gratuitamente — attraverso il meccanismo

di questo volume — la misura della capienza che il bene esprimerebbe se destinato al mercato, e quella del costo di realizzazione altrove di superfici equivalenti. Non è un vincolo di risultato: è un obbligo di conoscenza. Nessuna amministrazione può essere criticata per una scelta informata; ogni amministrazione è esposta per una scelta assunta senza conoscere l'alternativa.

2. **Una corsia procedimentale a tempi certi presso gli organi di tutela.** Quando l'operazione produce un differenziale di risorse documentato e vincolato a finalità sociali o pubbliche, l'istanza di autorizzazione all'alienazione e all'intervento segue un procedimento con termini definiti, istruttoria concentrata e possibilità di conferenza dei servizi. La tutela conserva integralmente il proprio potere di valutazione e di prescrizione: acquista soltanto la certezza dei tempi, che oggi è il vero ostacolo.
3. **Il vincolo di destinazione del differenziale.** La quota dei proventi che eccede il costo di realizzazione altrove delle superfici pubbliche o sociali sostituite è vincolata, per legge, a finalità sociali, pubbliche o di riduzione dell'indebitamento. È l'elemento che rende la scelta difendibile davanti alla collettività: non si vende un bene di pregio per fare cassa indistinta, si converte un bene di pregio in **più servizi e più alloggi**, e lo si dimostra con i numeri.
4. **La conservazione integrale dei valori tutelati come condizione, non come contropartita.** Il progetto assentito conserva prospetti, impianto tipologico, rapporti con il parco e ogni altro elemento che gli organi di tutela individuino. La monetizzazione non compra alcuna concessione sul piano della tutela: si limita a pagare il conto della conservazione, che oggi si paga con il debito.

Che cosa resta esattamente dove è

Chiudo questo passaggio con una precisazione che considero doverosa. Nulla di quanto ho esposto sottrae una decisione a chi la detiene. La scelta se conferire un bene in lista resta della Regione, dell'azienda sanitaria, del Ministero o del comune che ne è titolare. La scelta se consentire un mutamento di destinazione resta del comune. La scelta se autorizzare l'alienazione e l'intervento, e con quali prescrizioni, resta degli organi di tutela. Il modello non entra in nessuna di queste stanze.

Vi porta soltanto un'informazione che oggi non arriva: quanto vale il bene, quanto costa conservarlo così, e quante superfici sociali si potrebbero ottenere altrove con la differenza. Chi decide, decide come ha sempre deciso — ma sapendo. E la mia convinzione, dopo anni passati su questa materia, è che gran parte delle decisioni che oggi appaiono incomprensibili non nasca da cattiva volontà, ma dall'assenza di quel numero.

> **Se un padiglione tutelato è idoneo ad accogliere alloggi, lo è a prescindere da chi li abiti. Ciò che cambia non è la conservazione: è la direzione del flusso di cassa.**

CONCLUSIONI DELL'ALLEGATO

L'analisi di un caso, esposta su un compendio reale ma con valore raffigurativo, ha reso più chiaro che esiste una rilevante massa di ricchezza latente in seno al patrimonio pubblico, e che esistono diversi livelli di filtro per governarne le dinamiche di estrazione, al fine di creare uno strumento flessibile che agisca in maniera mirata.

Un **primo filtro** nasce dalla composizione degli elenchi dei beni potenzialmente cedibili, che è atto di libera scelta dell'ente titolare, con indicazione del valore di riferimento fondato su perizia indipendente. È già possibile escludere da tali elenchi i beni le cui caratteristiche di significato storico o culturale ne impediscano la trasformazione, con sfumature d'analisi che nel tempo possano essere riviste dagli organi competenti secondo il percorso illustrato nel paragrafo precedente. La materia di partenza è pertanto governabile con un primo rilevante filtro, che appartiene interamente alla sfera pubblica.

Un **secondo filtro** è il ritmo delle dismissioni su quelle masse patrimoniali che promettano bene per la loro ubicazione: parametro facilmente modulabile, al fine di evitare offerte massive su beni che possano essere saggiamente segmentati nel tempo.

Un **terzo filtro** è la procedura competitiva: essa non seleziona soltanto il contraente, ma seleziona anche i progetti, perché soltanto le proposte capaci di offrire un corrispettivo capiente arrivano alla fase commerciale.

Un **quarto filtro** è il test di mercato, che decide se l'operazione si avvia, e che nei casi di esito negativo non produce perdite ma informazioni.

Le chiare risultanze del mix tra progetto tecnico e proposta di commercializzazione si prestano a valutazioni di primo diretto successo economico nel caso dei primi due esiti, mentre nei casi di minore ricchezza della risultanza si assiste a esiti del terzo e del quarto tipo. Questi risultati potrebbero, con successive decisioni, raggiungere altre finalità sociali con esborsi pubblici ben minori dell'attuale assetto operativo; ovvero potrebbero mettere in evidenza circostanze patrimoniali che costituiscono un rifugio a basso costo per le superfici occorrenti a tante pubbliche esigenze, agendo in tal senso da leva per liberare spazi monetizzabili ad alto incasso, con un'azione combinata che duplicherebbe i gettiti fiscali da appalti creando, nella differenza di valorizzazione, un identico risultato fisico d'uso per le superfici di cui la sfera pubblica disporrebbe, adesso in classe energetica moderna.

La pressione del debito pubblico esistente e la rilevante dimensione dell'indebitamento di molti enti locali e territoriali rendono il cammino della macchina pubblica assai gravoso. Le decisioni in materia di ottimizzazioni patrimoniali sono rilevanti per generare ricchezza in grado di contenere significativamente i pesi di tale indebitamento. In un siffatto contesto appare vincente l'adozione di un modello operativo, figlio di una previsione normativa che crea vantaggio sotto la triplice dimensione del contenimento del debito, della valorizzazione e riuso di beni abbandonati, e della riconversione e trasferimento di sedi pubbliche per generare incassi differenziali: compiti che possono virtuosamente svolgersi sviluppando un'ampia ed equilibrata gamma di appalti di riuso, che crei lavoro e occupazione, e quindi ulteriore gettito.

L'ampiezza della dotazione di beni obsoleti, e la vastità di beni pubblici diversamente sfruttabili per conseguire incassi differenziali, è così rilevante che non è imprudente pensare che un massivo e diffuso sviluppo applicativo di questo modello, con una chiara previsione di legge e correlati controlli sistematici, potrebbe portare a un risultato di cospicuo rientro del debito.

Spero d'aver dato, con questa analisi metodologica ancorata a numeri reali del mercato delle vendite e dei costi di costruzione, un contributo chiaro verso la comprensione della massa di ricchezza latente sui beni obsoleti pubblici, con l'auspicio che l'estrazione di detta ricchezza — in trasparenza, in sicurezza, e sempre per libera scelta degli enti che ne sono titolari — possa tracciare un percorso di benessere complessivo per la nostra Nazione.

> **Quattro filtri, tutti in mano pubblica: quali beni, con quale ritmo, con quale progetto, a quale prezzo. La ricchezza latente si estrae per gradi, mai per assalto.**

Quadro di sintesi: cosa fa l'ente possidente, cosa ottiene

COSA FA L'ENTE POSSIDENTE (e il comune che aderisce)	COSA OTTIENE
Delibera l'inserimento del bene nella lista dei cespiti da valorizzare e monetizzare, a proprio insindacabile giudizio, indicando il valore di riferimento fondato su perizia indipendente e la destinazione programmatica dei proventi. Il comune, con proprio atto consiliare, consente l'effetto urbanistico entro i parametri massimi che esso stesso determina.	Attiva, senza spendere e senza rischiare, un percorso che trasforma un bene privo di valore contabile in un corrispettivo monetario. Conserva integralmente la propria autonomia: se non delibera, nulla accade, e nessuna conseguenza si produce.
Rende disponibile, entro limiti di legge e per i soli beni conferiti, la modifica della destinazione d'uso e un premio volumetrico coerente con il parametro medio di zona, con abbinamento di pertinenze a parcheggio nel maggior numero compatibile con il decoro e l'equilibrio del progetto. Restano inderogabili i vincoli culturali e paesaggistici, le norme igienico-sanitarie e di sicurezza e gli standard urbanistici.	Maggiore probabilità che l'operazione ricada nei primi due esiti, con massimo corrispettivo; e, nelle zone meno favorevoli, maggiore resa in termini di unità destinabili alle finalità sociali del terzo e del quarto esito. Il provvedimento non alimenta alcuna spirale speculativa, in quanto le migliorie sono coerenti con il contesto di zona e il maggior valore affluisce integralmente alla mano pubblica.
Svolge la procedura competitiva di selezione del promotore, con dichiarazione di pubblico interesse, procedura aperta al massimo corrispettivo, diritto di prelazione del promotore e rimborso delle spese di proposta.	Un corrispettivo formato nel confronto tra offerenti, e non nel calcolo di una controparte. Il beneficio della valorizzazione affluisce integralmente e verificabilmente all'ente; il rischio del computo dei lavori resta all'aggiudicatario; la spinta motivazionale di chi ha investito è preservata dall'istituto della prelazione.
Attiva il portale "Assets pubblici in disuso", sul quale si caricano gli atti, la perizia, i verbali di gara, il titolo, i progetti e i piani vendita, con pubblicità integrale e permanente.	Accumula un'offerta ordinata di immobili e pertinenze nascenti dai progetti di riuso, che ogni rete professionale qualificata può elaborare e caricare. Ottiene i progetti senza spese. La pubblicità integrale è il controllo meno costoso e più efficace.
Attiva il portale "Anagrafe aderenti ai progetti", sviluppando la convergenza della domanda potenziale, aperta anche a soggetti esteri.	Accumula una domanda ordinata di immobili senza costi di intermediazione, avvalendosi della propria immagine per attrarre l'attenzione degli acquirenti potenziali, con criteri di allocazione oggettivi e predeterminati.
Concede, superata la soglia del settantacinque per cento, la finestra di saturazione sulla quota residua, differendone il corrispettivo con remunerazione del tempo e garanzia.	Avvia immediatamente il cantiere su un'operazione riuscita senza rinunciare a un euro: incassa la quota optata subito, e la residua alla scadenza, maggiorata degli interessi, in forza di un'obbligazione ferma dell'attuatore. Nell'ipotesi residuale l'invenduto si divide in natura, ai prezzi del piano, tra attuatore, comune ed ente, ciascuno per il valore del proprio credito.
Riserva in ciascun progetto una quota obbligatoria di standard urbanistici aggiuntivi e una quota di finalità sociale, destinata secondo criteri oggettivi a chi ha i requisiti dell'edilizia residenziale sociale.	Compensazione del carico insediativo generato; risposta strutturale alla domanda abitativa; e la contropartita che rende la misura sostenibile nel dibattito pubblico locale.
Riconosce al comune non proprietario oneri concessori e costo di costruzione calcolati sull'intero progetto valorizzato, il contributo straordinario in alloggi finiti, una quota dei proventi netti di cessione e la priorità nella localizzazione dei servizi delocalizzabili.	Ottiene la collaborazione spontanea dell'ente pianificatore, senza la quale nessun effetto urbanistico si produce e nessuna operazione si avvia. È l'incentivo più redditizio dell'intera architettura, perché rimuove l'unico ostacolo che il modello non potrebbe superare da sé.
Sviluppa controlli sulla corretta applicazione delle previsioni di legge, con verifiche automatiche sul portale, riconciliazione permanente del residuo e verifiche specifiche in contraddittorio.	Garanzia di coerenza applicativa dello strumento; tutela dell'acquirente sulla congruità della quota lavori e sulla copertura delle opere mancanti; tutela dell'erario sulla effettività delle spese agevolate.
Offre, in via facoltativa e non preferenziale, informazione e standardizzazione dell'istruttoria creditizia a tutti i potenziali	Maggiore rapidità delle pratiche di finanziamento e più agevole saturazione dei piani vendita, senza alcun

COSA FA L'ENTE POSSIDENTE (e il comune che aderisce)	COSA OTTIENE
acquirenti, per il tramite di convenzioni aperte con banche e operatori del risparmio.	impegno di risorse di bilancio e senza alcuna riserva di beni né condizione economica di favore.
Si avvale di un modello che svolge una funzione automatica di selezione e indirizzo dei singoli progetti, veicolando i risultati verso quattro tipologie di esiti che alimentano quattro cluster di dati.	Risposte gestibili in ogni caso. Nei primi due esiti incassa un corrispettivo. Nel terzo e nel quarto riceve gratuitamente un dossier progettuale, commerciale ed economico su un bene di cui non conosceva il valore, e con esso la possibilità di una decisione informata su delocalizzazioni, housing sociale, residenze universitarie o edilizia residenziale pubblica.
Coordina, con le forze dell'ordine, il recupero delle aree interessate da occupazioni abusive e da fenomeni di illegalità.	Riacquisizione del controllo di porzioni di territorio, con ricadute positive e non trascurabili sulla sicurezza urbana, sulla qualità ambientale e sulla vivibilità dei quartieri.
Applica il medesimo metodo ai beni mai ultimati e privi di utilità nell'attuale programmazione dei servizi.	Acquisisce risultati di calcolo che permettono di capire su quale tipologia di esito tali beni approdino, e quindi quale sia per essi la destinazione economicamente e socialmente più efficiente.
Per i beni di pregio sottoposti a tutela, acquisisce gratuitamente la misura della capienza e del costo di realizzazione altrove di superfici equivalenti, prima di destinare risorse a debito.	Decide sapendo. La tutela conserva integralmente il proprio potere di valutazione e di prescrizione; l'ente acquista la possibilità di convertire un bene di pregio in un numero maggiore di superfici sociali altrove, senza contrarre debito e senza intaccare i valori storici e culturali.
Esternalizza gli appalti per i lavori di riuso nel mondo privato, concentrando il proprio ruolo sui controlli e sulla tutela dei cittadini acquirenti.	Annulla ogni rischio di diretta immedesimazione nella gestione, restando indifferente agli accadimenti successivi alla vendita delle porzioni grezze, con ampia tutela dei cittadini garantita dalla proprietà immediata delle porzioni e dalla contabilità rigida del residuo.
—	Crea gettito fiscale dall'indotto dei lavori e degli acquisti di materie prime, ma con effetti di bilancio opposti a quelli delle misure incentivanti: entrate, e non oneri.
—	Crea tributi locali ricorrenti prima inesistenti, nascenti dall'utilizzo di nuclei di unità residenziali prima assenti, ampliando e omogeneizzando la base imponibile.
—	Sviluppa flussi di occupazione nei cantieri attivati dai progetti che superano il test, con effetto di trazione sulla produzione industriale collegata al comparto edile.
—	Riduce lo stock di debito con gli incassi diretti, e migliora la qualità dell'informazione patrimoniale offerta ai creditori e alle agenzie di valutazione.
Concorre a risolvere il problema degli alloggi per studenti fuori sede e per i nuclei meno abbienti, con prezzi contenuti.	Creazione di maggiori nuclei di immobili senza consumare nuovo suolo, con effetto di raffreddamento del mercato delle locazioni e decongestione della domanda, per effetto di una maggiore disponibilità di unità prima inesistenti.
Incoraggia, nei singoli appalti privati, la formazione professionalizzante.	Sviluppo di competenze nel comparto delle costruzioni e del recupero edilizio, in un settore che soffre strutturalmente la carenza di manodopera qualificata.

Una colonna di atti che l'ente compie senza spendere. Una colonna di risultati che ottiene senza rischiare. È tutto il modello, in due colonne.