

METODI DI VALORIZZAZIONE CONDIVISA PER LA DISMISSIONE DEL
PATRIMONIO AD USO MILITARE

Manuela REBAUDENGO¹, Ten. Marcello LEZZI²

¹ Politecnico di Torino - DISET, corso Duca degli Abruzzi 24, 10125, Torino

² Comando Brigata Genio, via Savorgnana 28, 33100, Udine

SOMMARIO

Nell'ultimo decennio si è assistito ad una generale riforma dell'organizzazione militare italiana che si è tradotta nella consapevolezza di dover progressivamente ridurre il patrimonio immobiliare dell'Amministrazione Difesa, la cui entità spesso non è adeguata qualitativamente alle attuali esigenze. A partire dal 2001 si evidenzia una volontà normativa volta alla dismissione di parte dei beni infrastrutturali inadeguati e/o non più utili, per ridimensionare il patrimonio; la prassi oggi consolidata prevede la cessione all'Agenzia del Demanio che si occupa della capitalizzazione e/o valorizzazione con due nuove procedure: la concessione di valorizzazione, per i beni suscettibili di messa a reddito, e i programmi unitari di valorizzazione, punti di forza per successivi interventi di sviluppo locale. Il contributo si concentra sul caso di un piccolo comune piemontese, in cui le scarse risorse rendono impossibile per l'Amministrazione locale l'acquisizione dell'area, ferma restando la volontà di intervenire in un territorio da anni compromesso. Da ciò l'ipotesi di una valorizzazione unitaria, allargata alla scala territoriale. Il lavoro sviluppa un piano d'azione che, a partire da una stima del valore di mercato dell'intero compendio, analizza gli interessi e i ruoli dei soggetti coinvolti. Per ciascuno di essi definisce gli scenari di valorizzazione da preferire e, in una ipotesi di trasformazione condivisa, individua la convenienza economico-finanziaria all'operazione di valorizzazione e cessione.

1 LA DISCIPLINA GENERALE DEI BENI PUBBLICI

1.1 I beni demaniali e i beni patrimoniali

Sono definiti beni pubblici quelli che appartengono allo Stato o ad altri Enti Pubblici e il cui scopo è la soddisfazione di pubblici interessi. All'art. 822 del Codice Civile (da ora C.C.) si elencano i beni appartenenti al demanio pubblico, tra i quali "le opere destinate alla difesa nazionale". Dall'appartenenza a questa categoria scaturisce una precisa condizione giuridica del bene (art. 823 C.C.): "I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice." Ne deriva pertanto che i beni demaniali sono inalienabili e imprescrittibili, cioè non possono essere oggetto di compravendita e non sono soggetti a usucapione. I beni demaniali, poi, si distinguono in due tipologie: il *demanio necessario*, costituito dai beni che possono appartenere solo allo Stato in quanto idonei al soddisfacimento diretto di un bisogno pubblico¹ e che pertanto sono sottratti in assoluto alla proprietà privata; il *demanio accidentale*, formato da beni capaci di soddisfare interessi sia pubblici sia privati e che pertanto diventano demaniali solo nel caso in cui lo Stato o altri Enti pubblici ne acquistino la proprietà². L'altra categoria di beni pubblici, quelli patrimoniali, viene definita per esclusione (art. 826 C.C.): "i beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti³, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni". I beni patrimoniali sono posseduti dallo Stato e dagli Enti pubblici a titolo di proprietà privata e sono soggetti alle norme del diritto privato; sono beni *indisponibili* se possono essere venduti o sottratti al loro impiego soltanto osservando le norme specifiche di legge e comunque senza modificare la loro propria destinazione⁴; *disponibili* quando possono essere liberamente venduti tramite aste o trattative private.

¹ ad esempio il demanio marittimo (spiagge, porti, lidi, ...), il demanio idrico (fiumi, torrenti, laghi, ...) e il demanio militare (opere destinate alla difesa nazionale), e che pertanto sono sottratti in assoluto alla proprietà privata.

² ad esempio le strade, le autostrade, le ferrovie, gli aeroporti, gli immobili di interesse storico, archeologico e artistico, i musei, le pinacoteche, gli archivi, le biblioteche,

³ beni demaniali di cui alle note 1 e 2.

⁴ art. 828 c. 2 C.C.

1.2 I beni in proprietà pubblica ed il passaggio al patrimonio disponibile

Il regime della proprietà dei soggetti pubblici, relativamente ai beni del demanio pubblico e ai beni patrimoniali indisponibili⁵, si diversifica dal regime comune della proprietà privata poichè vi si inseriscono facoltà, poteri e doveri in parte diversi; tali beni, in sostanza, non possono essere oggetto di contratti che liberamente ne trasferiscano la proprietà o costituiscano su di essi diritti reali ovvero obbligazionari; né possono essere assoggettati ad espropriazione forzata. I beni patrimoniali disponibili, al contrario, possono essere oggetto di proprietà privata dei soggetti pubblici, ovvero le facoltà, i poteri e i doveri che spettano ai soggetti pubblici sono i medesimi che fanno capo a qualsiasi proprietario privato. Sia che la proprietà pubblica scaturisca dalle caratteristiche intrinseche del bene, sia che derivi dall'utilizzo pubblico dello stesso, il Codice Civile contempla all'art. 829 il passaggio dal regime di proprietà pubblica al regime dei beni patrimoniali disponibili. Per fenomeni naturali oppure in seguito a vicende storiche, ad esempio, alcuni beni possono perdere le caratteristiche che li rendevano intrinsecamente pubblici, senza che ciò dipenda dal volere della pubblica amministrazione: una striscia di terreno vicina al mare può cessare di essere considerata lido marino così come un avamposto militare può perdere qualsiasi rilievo o importanza strategica per cause storiche ovvero tecniche: il risultato sarà pertanto quello del passaggio al regime dei beni patrimoniali disponibili. Il Codice Civile contempla quindi l'eventualità del passaggio dei beni dal demanio al patrimonio richiedendo allo Stato ovvero agli enti locali, di dichiarare il passaggio e pubblicare l'atto relativo nella G.U. o comunque nei modi previsti dai regolamenti degli enti. Il D. L. 351/01⁶ recante *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare* ha previsto che (art. 1), per procedere al riordino della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'Agenzia del Demanio (di seguito Ag.D.) provveda ad individuare i singoli beni costituenti tale patrimonio, distinguendo fra quelli demaniali e quelli facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato. In seguito, con D. L. 112/02⁷ (art. 7) viene istituita la società per azioni *Patrimonio dello Stato S.p.A.* la quale nasce “per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio [...] nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici”.

⁵ artt. 822, 823, 824, 826 c. 2 e 3, 828 del C.C.

⁶ convertito poi in Legge – L.410/01.

⁷ recante *disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture.*

2 LA DISMISSIONE DI IMMOBILI PUBBLICI

2.1 La riforma normativa e gli strumenti per la valutazione della dismissione

È nella Legge finanziaria 2005⁸ che si sottolinea per la prima volta la volontà di dismettere parte degli immobili in uso all'Amministrazione Difesa (di seguito Am.D.) al fine di ridimensionarne il patrimonio, poco sfruttato viste le recenti modifiche delle Forze armate (di seguito FF.AA.) sia in termini di struttura amministrativa, sia di personale in servizio. L'art. 443 stabilisce, infatti, che la Direzione Generale dei Lavori e del Demanio (organo del Ministero della Difesa) debba procedere, di concerto con l'Ag.D., all'individuazione di una serie di beni immobili in uso all'Am.D. per un importo complessivo che si aggira attorno ad un miliardo di euro. Tali immobili, della cui stima dovrà occuparsi la stessa Ag.D. dovranno essere individuati entro il 28 febbraio 2005. Una ulteriore importante novità viene introdotta nella successiva Legge finanziaria 2006⁹ (art. 482) che sancisce che "le alienazioni, permuta, valorizzazioni e gestioni dei beni, [...] sono effettuate direttamente dal Ministero della difesa – Direzione Generale dei Lavori e del Demanio". La finanziaria 2007¹⁰, infine, introduce due nuove procedure per la valorizzazione economica del patrimonio dello Stato: la *concessione di valorizzazione* ed i *Programmi Unitari di Valorizzazione* (di seguito PUV).

La prima è definita dall'art. 259: "I beni immobili di proprietà dello Stato [...] possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini". Tale strumento riguarda, in particolare, i beni suscettibili di messa a reddito tramite gestione economica da parte di soggetti privati e consiste nel disporre l'utilizzazione di immobili di proprietà dello Stato con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso. La concessione può essere rimodulata in funzione dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione: la finalità è quella di attirare investimenti di medio/lungo termine in grado di fornire adeguate garanzie sulla qualità dell'intervento di valorizzazione e la durata nel tempo.

I PUV, invece, vengono normati dal successivo art. 262: "[...] l'Ag.D. può individuare, d'intesa con gli Enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili pubblici per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento,

⁸ L. 311 del 30 dicembre 2004.

⁹ L. 266 del 23 dicembre 2005.

¹⁰ L. n. 296 del 27 dicembre 2006.

elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale”. In base a quanto sottolineato dalla stessa Ag.D., i PUV sono finalizzati principalmente al raggiungimento di due obiettivi: la razionalizzazione e la valorizzazione del patrimonio pubblico di un determinato contesto territoriale; la possibilità di rendere disponibili immobili pubblici, principalmente in concessione d’uso, per lo sviluppo di attività economiche coerenti con le strategie di programmazione economica comunitaria, nazionale e regionale.

Attraverso queste due nuove procedure sembra delinearsi la volontà delle istituzioni nazionali di cercare un dialogo con gli Enti locali per definire le strategie di utilizzo più opportune per la valorizzazione degli immobili pubblici¹¹: pertanto queste operazioni possono divenire ottime e irripetibili opportunità di miglioramento del tessuto urbano.

2.2 Le Direttive sulla programmazione del Supporto Logistico dello Stato Maggiore dell'Esercito

Il documento programmatico dello Stato Maggiore dell'Esercito (di seguito S.M.E.) per gli anni 2009-2010 chiarisce che le potenzialità del settore e le risorse finanziarie disponibili dovranno essere indirizzate esclusivamente a favore degli immobili per i quali, a seguito del processo di razionalizzazione, permarrà l’interesse istituzionale da parte delle FF.AA..

Tali interventi si inquadrano nel più ampio contesto di obiettivi generali della policy infrastrutturale, ovvero: la razionalizzazione delle infrastrutture, sia in termini di “alleggerimento” della dotazione patrimoniale, sia di ottimizzazione degli immobili da mantenere in uso; l’adeguamento degli immobili alle mutate esigenze di gestione e di esercizio delle funzioni istituzionali; l’ammodernamento e adeguamento degli impianti; la ristrutturazione edilizia degli immobili in uso.

Va evidenziato, tuttavia, come le carenze di risorse finanziarie determinino, anche per l’Am.D., la necessità di rivolgere particolare attenzione nell’individuazione di ogni possibile percorso in grado di far confluire fondi da destinare al perseguimento degli obiettivi sopra elencati. Le attività di alienazione di immobili parzialmente o totalmente inutilizzati in cambio di opere e/o denaro sono certamente una grossa opportunità di ammodernare nel medio termine il vetusto parco di cui l’Am.D. dispone.

3 IL CASO STUDIO

Poiché, come detto, le dotazioni patrimoniali maggiormente appetibili risultano quelle collocate in prossimità dei centri storici di molte grandi città italiane e poiché per il loro status

¹¹ per quanto riguarda i beni potenzialmente dimessi da parte della Am.D., si consideri che l’appetibilità della trasformazione è certamente considerevole, in considerazione del fatto che la maggior parte delle caserme e degli arsenali sorge nei quartieri centrali di molte delle principali città italiane.

di *attrattore naturale*, in presenza del giusto mix funzionale, necessitano solo di azioni di concertazione basate su sintetiche verifiche di fattibilità¹², appare interessante approfondire un caso forse più frequente (sono numerose, infatti, le strutture di scarsa rilevanza polverizzate sul territorio regionale) e complesso, sia dal punto di vista dei soggetti coinvolti, sia in fase di stima dell'appetibilità/reddittività dell'intervento.

3.1 L'infrastruttura e il contesto di riferimento

L'area militare di cui alle elaborazioni che seguono (6° Deposito Carburanti di Grande Capacità) è sita in un comune di piccole dimensioni (meno di mille abitanti) in provincia di Torino. In base a una breve ricerca d'archivio, si può far risalire la realizzazione delle strutture tra il 1936 ed il 1937; il deposito ha funzionato dal 1939 al 1945 e durante il secondo conflitto mondiale ha subito gravi danneggiamenti dovuti a bombardamenti e ad azioni belliche. Rimasto inattivo per 13 anni, nel 1958 furono ripristinati alcuni edifici, parte dei serbatoi di contenimento dei carburanti, impianti di pompaggio ed oleodotti. Il compendio militare è suddiviso in due dalla linea ferroviaria utilizzata per il trasporto del carburante: la zona servizi e la zona grandi serbatoi (che si estende nella parte collinare prevalentemente boscata). Quest'ultima, allo stato attuale quasi totalmente ricoperta dalla vegetazione, si componeva di 13 serbatoi metallici e 6 in calcestruzzo per il deposito del carburante, in aggiunta a 2 serbatoi d'acqua e una vasca di recupero, tutto collegato da gallerie nel sottosuolo. Tali aree si estendono a cavallo di due territori comunali, in ambiente prettamente agricolo, per circa 390.000 mq; attualmente il Deposito è gestito dal 1° Reparto Infrastrutture Torino che si occupa solo più del controllo amministrativo e dell'inventario periodico delle Strutture, a causa del totale inutilizzo dell'area. È proprio lo stato di disuso nel quale si trova che ha portato, per questo lavoro, a ipotizzarne la valorizzazione da parte dell'Am.D. e la conseguente dismissione¹³. Il problema che questo studio cerca di affrontare e semplificare riguarda la definizione di ipotesi condivise di trasformazione di una proprietà pubblica oramai in disuso, poco allettante per natura e localizzazione, al fine di renderla appetibile ad operazioni private che generino reddito.

3.2 La consistenza dimensionale e spaziale

Nell'ottica di comprendere meglio l'organizzazione dell'infrastruttura e la dotazione di spazi e pertinenze, occorre chiarire quali tipologie costruttive siano presenti nel complesso militare e quale sia il loro stato di manutenzione. In quella che è stata precedentemente identificata

¹² non v'è dubbio, quindi, sulla loro redditività potenziale.

¹³ dismissione che, sebbene auspicata a livello personale dai soggetti coinvolti nella gestione diretta dell'area, non trova ancora concretizzazione per la difficoltà di individuare il possibile futuro utilizzo dell'area.

come *zona servizi* si concentrano la maggioranza dei fabbricati fuori terra (si veda a tale proposito la Figura 1): il cancello di accesso principale si trova sulla strada provinciale (direzione N-S) che conduce al centro del paese, mentre la linea ferroviaria che divide in due zone l'area oggetto di studio (visibile nella parte bassa della medesima Figura, in direzione O-E) corre quasi parallelamente alla strada statale (nella parte alta della Figura, in direzione NO-SE). Nell'immagine che segue (Figura 2), è possibile poi intravedere la presenza di alcuni dei grandi serbatoi fuori terra utilizzati per il deposito del carburante; la posizione di quelli sotterranei, invece, è stata ipotizzata a partire da una planimetria originaria dell'area.



Figura 1 Individuazione della zona servizi dell'area militare, a nord della linea ferroviaria (fonte: Google Earth, 2008)



Figura 2 Individuazione della zona grandi serbatoi dell'area militare, a sud della linea ferroviaria (fonte: Google Earth, 2008)

Nella zona servizi sono presenti i seguenti edifici:

- *locali di infustaggio e piano di caricamento*, destinati al riempimento e stoccaggio dei fusti di carburante. L'edificio ha struttura in c.a. con tamponamenti in mattoni, copertura parte in capriate metalliche e rivestimento in lastre di eternit e parte con analoga struttura in c.a. e rivestimento in tegole. È composto da un piano seminterrato e un primo piano coincidente con il piano della ferrovia.
- *palazzina di comando*, fabbricato originariamente realizzato a scopi amministrativi e solo successivamente adattato per consentire, nell'ultimo periodo, la destinazione a residenza. L'edificio si sviluppa per tre piani fuori terra.
- *locale autorimessa locomotore*, vano unico sistemato nelle vicinanze della palazzina di comando, era utilizzato per il rimessaggio del locomotore utilizzato per il trasporto del carburante lungo la linea ferroviaria.
- *palazzina alloggi*, uno dei fabbricati più recenti e nel migliore stato di manutenzione. L'edificio è articolato in due piani fuori terra.
- *autorimessa alloggi*, piccola costruzione in muratura a un piano fuori terra, senza solaio continuo e copertura in lastre di eternit, che ospita complessivamente quattro autorimesse con serrande metalliche.
- *alloggio isolato*, piccolo fabbricato residenziale su due piani fuori terra in prossimità del cancello principale di accesso all'area.

All'interno della zona dei *grandi serbatoi*, invece, sono presenti altri locali sicuramente inutilizzati da più tempo rispetto a quelli finora descritti:

- *sala pompe e motori*, composto da un locale seminterrato organizzato in due sale motori e da un piano interrato costituito da serbatoi polmone ispezionabili.
- *casermetta truppa*, destinata ad alloggi per la truppa e composta quindi da una sala adibita a refettorio, una cucina, alcune sale comuni ed altre stanze adibite a dormitorio con servizi distribuiti su tre piani fuori terra.
- *autorimessa*, situata a fianco della casermetta truppa e comprendente anche un'officina, un magazzino e un locale servizi igienici.
- *rifugio*, fabbricato adiacente alla casermetta costruito in c.a. con pareti dello spessore di circa 3 metri e destinato alla protezione di persone in caso di eventi bellici.

La zona *grandi serbatoi* è poi omogeneamente interessata dalla presenza di condotti sotterranei che collegano i diversi serbatoi distribuiti nell'area; come detto i serbatoi sono in acciaio o in c.a. e possono essere totalmente ovvero parzialmente interrati oppure interamente fuori terra (spesso rivestiti esternamente in modo da simulare funzioni di magazzino o deposito).



Figura 3 Analisi fotografica dell'esistente (fonte: rilievo diretto, 2008)

4 LA SIMULAZIONE DEL PERCORSO CONCERTATIVO

4.1 I soggetti coinvolti nel processo di valorizzazione¹⁴

Prima di definire il set di alternative di intervento e di individuare quella da preferire, occorre chiarire quali siano i soggetti pubblici¹⁵ potenzialmente coinvolti nel processo di valorizzazione e trasformazione dell'area: la *Soprintendenza* per i Beni archeologici del Piemonte e la *Direzione Regionale* per i Beni Culturali e per il Paesaggio, vista la posizione prospiciente una importante area archeologica tardo romana, ad oggi purtroppo scarsamente valorizzata; l'*Ente di Gestione* dei un Parco Fluviale, che potrebbe avere qualche interesse a disporre di parte del patrimonio collinare dell'area dei grandi serbatoi; infine, certamente l'*Amministrazione Comunale*, soggetto con cui la proprietà deve necessariamente “concordare” la proposta di valorizzazione se è previsto un cambio di destinazione d'uso dell'area.

Per quanto riguarda l'Amministrazione Comunale, è in carica da circa due anni ma ha già dimostrato di voler puntare sullo sviluppo locale¹⁶ con una visione del territorio slegata dagli avvenimenti del passato. Purtroppo il bilancio comunale non consente né di acquisire l'area, né di compartecipare finanziariamente alla trasformazione. Tuttavia gli obiettivi che persegue sono: la riqualificazione del territorio, fortemente segnato dall'area militare; la promozione di attività didattico - culturali per il rilancio dell'area archeologica; lo sviluppo economico indotto del paese; oltreché una parte della valorizzazione introitata dall'Ag.D. per aver promosso e attuato il cambio di destinazione. Ha avviato una variante strutturale al PRGC¹⁷, che quindi potrebbe facilmente contenere anche la nuova caratterizzazione dell'area.

Nel caso specifico, poi, la Soprintendenza è fortemente interessata ad acquisire l'area militare per i potenziali collegamenti al sito archeologico (che necessita di una zona di prima accoglienza, di spazi a parcheggio e di servizi vari, dalla promozione alla didattica/ricerca); inoltre, buona parte della zona servizi del Deposito è gravata da vincolo indiretto¹⁸. In termini monetari la Soprintendenza dispone di un modesto finanziamento che vorrebbe, però,

¹⁴ Le analisi e le considerazioni che seguono hanno avuto origine dall'interpretazione personale degli autori, di interessi ed esigenze delle istituzioni locali e degli altri Enti coinvolti. Al momento, ovvero in fase di stesura del paper definitivo, una parte dei soggetti qui considerati ha sottoscritto un Protocollo d'Intesa per la valorizzazione dell'Area Archeologica prospiciente la zona a servizi del Deposito; uno degli obiettivi del breve-medio termine è il coinvolgimento dell'Am.D. e la messa in rete dell'area e/o delle potenzialità ad essa associate.

¹⁵ Il coinvolgimento di soggetti privati implica una redditività dell'operazione, ancora da accertare.

¹⁶ È stata promotrice del Protocollo presso gli altri soggetti sottoscrittori.

¹⁷ Mai aggiornato da oltre 20 anni.

¹⁸ È sottoposta, quindi, a preventivo parere per interventi di riqualificazione.

destinare ad una nuova campagna scavi e prima ancora a piccoli espropri per ampliare l'area esplorata.

In ultimo, l'*Ente di gestione del Parco Fluviale* è sicuramente interessato alla futura promozione dell'area archeologica e quindi, indirettamente, alla trasformazione dell'area militare. Inoltre, in base a recenti disposizioni regionali, sarà imminente una fusione tra l'Ente e il Parco della Collina, che gestisce i territori a sud della fascia fluviale; in tale ottica, potrebbe essere strategico annettere al patrimonio attualmente in gestione una parte ambientalmente interessante quale l'ampia collina dei grandi serbatoi.



Figura 4 Schema sintetico di attori e interessi in gioco

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, emergono evidenti criticità iniziali dovute al fatto che la trasformazione non può essere circoscritta agli interventi dei soggetti descritti, poiché nessuno di loro possiede la forza finanziaria per acquisire l'area dall'Ag.D.. Questa, dal canto suo, difficilmente propenderà per una cessione gratuita, sebbene l'area richieda bonifiche di aree e manufatti edilizi; pertanto la verifica sintetica di fattibilità partirà dall'ipotesi di intervento di un soggetto privato disposto a investire nella trasformazione. Gli scenari proposti, infine, cercano di prefigurare anche alcune ipotesi di convenienza economico-sociale: pur ritenendo necessaria l'azione di un soggetto privato per l'acquisizione dell'area, si può pensare che gli Enti pubblici coinvolti, agendo di concerto, provino a massimizzare il loro utile (sociale), mantenendo tuttavia appetibile l'operazione per il soggetto privato.

4.2 L'ipotesi di base e gli scenari di intervento

Come detto, l'ipotesi più perseguibile è che, inizialmente, Ag.D. e Amministrazione Comunale concordino una nuova destinazione d'uso per l'area. In specifico, vista la localizzazione e la vocazione agricola del territorio, pare ragionevole supporre un mix funzionale *residenziale+commerciale*: alcuni immobili particolarmente fatiscenti potrebbero

essere demoliti per lasciare spazio a nuovi edifici, coerenti con le tipologie presenti nel contesto, mentre nella ex zona servizi si potrebbe pensare a un modesto insediamento commerciale misto (un fai da te, un supermercato ed eventualmente un magazzino per l'elettronica). La parte collinare dei *grandi serbatoi*, invece, per problemi di natura idrogeologica non può ospitare nuovi insediamenti; tutta l'edificabilità quindi, andrà concentrata nella zona pianeggiante, verso nord.

Questa variazione di destinazione d'uso potrebbe già essere operativa mediante l'attuale variante allo strumento urbanistico, in cui all'area ex militare viene attribuito, per altre ragioni, un indice di edificabilità pari a 0,04¹⁹ mc/mq. L'accordo tra le parti potrebbe concludersi²⁰ con un'equa ripartizione del surplus derivante dalla valorizzazione: la differenza tra il valore attuale e il valore con destinazione d'uso trasformata andrebbe suddiviso tra l'Ag.D., proprietaria del bene, e l'Amministrazione Comunale che ha operato la valorizzazione. Per il caso specifico si ipotizza che il corrispettivo al Comune venga compensato mediante la cessione di aree e fabbricati.

Nella realtà la situazione è più complessa rispetto alla linea teorica; infatti parte della zona grandi serbatoi ricade nel territorio comunale limitrofo. Le verifiche che seguono ipotizzano che quella parte non venga valorizzata viste le prescrizioni di natura inedificabile per criticità idrogeologiche.

Stabilita la nuova destinazione d'uso, occorre quindi cercare un soggetto attuatore della trasformazione, che acquisti l'area e i fabbricati dall'Ag.D. al valore attuale maggiorato della relativa quota parte della valorizzazione e contestualmente dismetta al Comune la dotazione di spazi e di immobili corrispondente alla restante quota parte della valorizzazione.

Gli scenari alternativi prevedono, la verifica dell'indice da assegnare per ottenere, rispettivamente:

- una quota parte della valorizzazione (50%) pari al valore attuale dell'area collinare dei *grandi serbatoi*, area che verrebbe riqualificata a spese dell'Ente Parco;
- una quota parte della valorizzazione (50%) che consenta la cessione dell'area collinare dei *grandi serbatoi* e di un edificio residenziale da destinare ad edilizia pubblica;
- una quota parte della valorizzazione (50%) che consenta la cessione dell'area collinare dei *grandi serbatoi* e dell'area prospiciente gli scavi archeologici, area su cui sarebbe previsto un intervento da parte della Soprintendenza.

¹⁹ Tale valore andrà verificato. Si dovrà infatti individuare il nuovo indice di edificabilità che consente la redditività dell'operazione per il soggetto privato.

²⁰ analogamente a quanto avviene di prassi nel Comune di Torino.

5 LA VERIFICA SINTETICA DI FATTIBILITÀ

5.1 Il valore residuo

Prima di verificare l'appetibilità dell'operazione occorre valutare il surplus derivante dalla valorizzazione, la prima operazione di stima riguarda il valore attuale del complesso. Come detto esso è costituito da aree boscate e immobili di varia natura; pertanto si è ricorsi alla determinazione del valore residuo per ciò che attiene gli immobili e alla stima del valore agricolo medio per le aree inedificate.

$$VA = VR_{imm} + V_t \left(1 - \frac{X}{D_e} \right) K_r + V_t$$

È evidente come il valore attuale complessivo (VA) si componga di due quote: una relativa agli immobili (VR imm) e una relativa alle aree (Vt). La formula determina il valore residuo di un bene come valore di costo deprezzato, cioè ridotto in funzione dello stato di degrado dovuto al suo utilizzo, dalla costruzione ad oggi: X è il numero di anni di utilizzo dell'immobile, D è la durata economica dell'immobile e C è il costo di realizzazione a nuovo. Il valore del terreno è stato determinato in modo automatico a partire dal valore agricolo medio²¹ della specifica regione agraria (pari a 1,5€ €/mq, per un importo totale di circa 410.000€²²), mentre per il valore attuale degli immobili si è resa necessaria un'analisi puntuale delle consistenze e dello stato di manutenzione.

Denominazione	mq SLP	Anno di costruzione	Anni di utilizzo	Durata econ	Costo attuale di realizz	Valore residuo
1 - Casermetta truppa	594	1946	62	80	534.600,00	120.285
2 - Autorimessa	336	1946	62	100	84.000,00	31.920
6a - Locale infustaggio	594	1958	50	100	415.800,00	207.900
6b - Locale infustaggio	693	1936	72	100	485.100,00	135.828
7 - Palazzina comando	519	1936	72	80	467.100,00	46.710
8 - Autorimessa locomotore	58	1936	72	100	14.500,00	4.060
9 - Palazzina alloggi	342	1956	52	80	307.800,00	107.730
10 - Autorimessa alloggi	172	1956	52	100	25.800,00	12.384
11 - Deposito	84	1956	52	100	21.000,00	10.080
12 - Alloggio singolo	186	1936	72	80	167.400,00	16.740
Valore residuo totale						693.637
Prezzo stimato dell'area						412.443
Totale valore attuale						1.106.080

Tabella 1 Stima del valore attuale del complesso (aree e fabbricati)

²¹ In particolare sono stati utilizzati i valori medi per ettaro stabiliti dalla Commissione Espropri per la Provincia di Torino¹³ riferiti all'anno 2007 e validi per l'anno 2008, anno in cui ha avuto avvio la ricerca.

²² La superficie considerata (circa 272.000 mq) è solo parte del complesso che, con le superfici che ricadono nel comune limitrofo arriva a circa 390.000 mq.

Sono stati tuttavia esclusi dalla valutazione alcune unità immobiliari e beni ritenuti non riqualificabili: il *rifugio*, situato nei pressi della caserma truppa, la *sala pompe* posizionata poco più a sud della linea ferroviaria e l'intero *sistema di pompaggio* che rappresenta solo un costo, tra l'altro elevato, per la sua demolizione²³. Il valore residuo totale dei fabbricati è stato stimato pari a circa 700.000€; in totale quindi si è ottenuto un importo di poco superiore a 1.105.000 €. Occorre ora stimare il valore post valorizzazione simulando un'analisi costi-ricavi dal punto di vista dell'ipotetico imprenditore privato interessato alla trasformazione.

5.2 La redditività per l'operatore privato e la convenienza per i soggetti pubblici

Partendo da un valore del terreno e simulando una distribuzione temporale di costi e ricavi parametrici si può giungere alla stima della redditività dell'intervento e quindi anche alla definizione del cd. valore di trasformazione, ovvero quello che massimizza l'utile per l'Ag.D. e nel contempo rende accettabile l'investimento privato. La prima analisi, con indice di edificabilità pari a 0,04mc/mq ha condotto già ad esiti soddisfacenti (gli indicatori di redditività risultano accettabili, ma il valore post valorizzazione è ancora simile al valore attuale del complesso e quindi non configura una convenienza economico sociale alla variazione di destinazione d'uso).

VAN ANTE TASSE	367.417	---
TIR ANTE TASSE	19,35%	9,25%
VAN POST TASSE	158.050	---
TIR POST TASSE	10,70%	5,21%
SOGLIA DI ACCETTABILITA'	10,68%	5,20%

Valore di trasformazione dell'area :	€	419
Valore incamerato dalla P.A. :	€	1.517.513
Valore residuo dell'area :	€	1.106.080
Δ (differenza dovuta alla trasformazione) :	€	411.432

Tabella 2 Sintesi simulazione 1 (cessione zona grandi serbatoi)

L'Amministrazione Comunale, quindi, incasserebbe (oltre a circa 60.000€ di oneri di urbanizzazione), un po' più di 200.000€; se come detto il corrispettivo fosse corrisposto in cessione gratuita, tale valore non sarebbe sufficiente a garantire la cessione dell'area collinare dei *grandi serbatoi*. Aumentando l'indice di edificabilità da 0,04mc/mq a 0,055mc/mq, l'Amministrazione è in grado di ricavare virtualmente dalla valorizzazione quasi 350.000€ che corrispondono a oltre l'80% del valore dell'area²⁴; in questo modo potrebbe disporre dell'area e con la collaborazione, anche finanziaria dell'Ente Parco, potrebbe realizzare alcuni sentieri

²³ L'opera, risalente al primo Dopoguerra, può suscitare di certo interesse se inserito in un più ampio percorso di visita di opere e impianti ad uso militare.

²⁴ La zona collinare dei *grandi serbatoi* è circa il 70% dell'intero complesso nel territorio comunale.

in un ambito naturalistico pressoché intatto. Inoltre, la presenza di edifici militari da “esplorare” potrebbe essere la chiave attrattiva per i nuovi percorsi pedonali.

VAN ANTE TASSE	496.239	---
TIR ANTE TASSE	19,19%	9,17%
VAN POST TASSE	217.518	---
TIR POST TASSE	10,76%	5,24%
SOGLIA DI ACCETTABILITA'	10,68%	5,20%

Valore di trasformazione dell'area :	€	365
Valore incamerato dalla P.A. :	€	1.783.100
Valore residuo dell'area :	€	1.106.080
Δ (differenza dovuta alla trasformazione) :	€	677.019

Tabella 3 Sintesi simulazione 2 (cessione zona grandi serbatoi bis)

Le ultime due simulazioni riguardano rispettivamente la possibilità di ricevere in cessione oltre alla zona collinare anche un piccolo edificio (*alloggio isolato*) da ristrutturare a carico dell'Amministrazione e da destinarsi a edilizia pubblica, ovvero l'area prospiciente gli scavi, nell'ottica di valorizzare il sito archeologico in sinergia con la Soprintendenza.

Nel primo caso, perché siano verificate le condizioni di cui sopra, occorre incrementare l'indice fino al valore 0,075mc/mq: circa 550.000€ infatti consentono sia la cessione dell'area che quella del piccolo fabbricato (nelle condizioni attuali, cioè da ristrutturare). Nell'ultimo, poi, è sufficiente un indice pari a 0,06mc/mq per disporre di una area di testata per la prima accoglienza presso il sito archeologico.

VAN ANTE TASSE	682.242
TIR ANTE TASSE	18,86%
VAN POST TASSE	301.436
TIR POST TASSE	10,67%
SOGLIA DI ACCETTABILITA'	10,68%

Valore di trasformazione dell'area :	€	322
Valore incamerato dalla P.A. :	€	2.187.670
Valore residuo dell'area :	€	1.106.080
Δ (differenza dovuta alla trasformazione) :	€	1.081.589

Tabella 4 Sintesi simulazione 3 (cessione zona grandi serbatoi e immobile residenziale)

VAN ANTE TASSE	550.360
TIR ANTE TASSE	19,11%
VAN POST TASSE	242.209
TIR POST TASSE	10,75%
SOGLIA DI ACCETTABILITA'	10,68%

Valore di trasformazione dell'area :	€	349
Valore incamerato dalla P.A. :	€	1.897.855
Valore residuo dell'area :	€	1.106.080
Δ (differenza dovuta alla trasformazione) :	€	791.774

Tabella 5 Sintesi simulazione 4 (cessione zona grandi serbatoi e fronte scavi)

6 OSSERVAZIONI FINALI

Il caso studio presentato intende proporsi come semplificazione dei PUV in ambito territoriale secondario, quindi per quei patrimoni in dismissione apparentemente meno appetibili. Poiché tra i compiti dell'Agenzia del Demanio non vi è semplicemente la capitalizzazione degli immobili pubblici, bensì la loro valorizzazione, spesso per i beni minori si rendono necessarie più valutazioni (in presenza di patrimonio molto articolato) e soprattutto la ricerca di una trasformazione condivisa tra gli enti territoriali competenti. Per incrementare pertanto il valore del bene ed essere in grado di coinvolgere capitali privati occorre non solo prevedere una destinazione d'uso "attuabile" ma anche ragionare, al tavolo tecnico, sull'indice di edificabilità da attribuire affinché trovi il suo spazio anche la convenienza pubblica. L'aspetto interessante, poi, è che l'intera trattazione si basa sull'indisponibilità economica per acquisire l'area (nel caso in esame rappresentato da quasi tutti gli interessati): uno dei problemi maggiormente ricorrenti nei territori di medio piccole dimensioni, quale ad esempio la realtà piemontese, con oltre l'80% di comuni con meno di 5.000 abitanti, è proprio il budget limitato. Lo strumento della variante che agisce su indici di edificabilità e destinazioni d'uso è un ottimo compromesso (se governato con un occhio costante alle ricadute economico-sociali) che consente a chi non ha denaro disponibile, di andare virtualmente "a credito" e incassare nella successiva fase di valorizzazione. Le simulazioni di cui alle pagine precedenti rappresentano in ogni caso una piccola parte delle ipotesi che si potrebbero avanzare: l'utilità dell'approccio rimane soprattutto quando, in sede di concertazione, i soggetti coinvolti (pubblici o privati) esprimono i loro desiderata. È in quell'occasione che un approccio di questo tipo permette di discutere su numeri e valori realistici piuttosto che su ipotesi di intervento astratte.

7 Bibliografia

Testi:

- Benini S. (2003) La tutela dei beni culturali e ambientali nelle procedure di dismissione del demanio pubblico, in Foro it., volume 19.
- Brancasi A. (2003) La cartolarizzazione dei beni pubblici di fronte all'ordinamento comunitario, in Aedon, 1/2003.
- Buscema A. (1999) Patrimonio Pubblico, Milano Giuffrè.
- Carli G. (1992) Alienazione del patrimonio immobiliare pubblico. Brevi note sulle esperienze della storia della finanza pubblica italiana, in Quaderni di ricerca Luiss, Roma, n.19.
- Colombini G. (1989) Conservazione e gestione dei beni pubblici, Milano Giuffrè.
- Fauceglia G. (2002) La cartolarizzazione dei crediti: commento alla legge 130/99, Torino, Giappichelli.

Francioni, Del Vecchio, De Caterini (2000) Protezione internazionale e difesa del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura, Milano Giuffrè.

Gestri M. (1996) La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale, Torino Giappichelli.

Galetti D., Guerrieri G. (2002) La cartolarizzazione dei crediti, Bologna, Il Mulino.

Giannini M.S. (1963) I beni pubblici, Roma, Bulzoni.

Napoletano G. (2003) Pubblico e privato nel diritto amministrativo, Milano Giuffrè.

Parlato S., Vaciago G. (2002) La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della legge n.410, 23 novembre 2001, in Quaderni Ref. n.8 maggio 2002.

Siniscalco D. (2002) Patrimonio dello Stato e Infrastrutture Spa, due strumenti per lo sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, 14 maggio 2002.

Sorace D. (2002) Cartolarizzazione e regime giuridico dei beni pubblici, in Aedon, n.1.

Vitale S. (1999) Il regime giuridico delle operazioni internazionali di securitization.

Leggi e Decreti:

Legge 24 Dicembre 2003, n. 350 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 Dicembre 2003 - Supplemento ordinario n. 196

Legge 30 Dicembre 2004, n. 311 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 306 del 31 Dicembre 2004 - Supplemento Ordinario n. 192

Legge 23 Dicembre 2005, n. 266 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 Dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 211

Legge 27 Dicembre 2006, n. 296 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 209 del 27 Dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244

Legge 24 Dicembre 2007, n. 244 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 Dicembre 2007 - Supplemento ordinario n. 285

Legge 15 giugno 2002, n. 112 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, recante disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture " - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 139 del 15 giugno 2002

Legge 24 novembre 2003, n. 326 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per

la correzione dell'andamento dei conti pubblici “ - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 274 del 25 novembre 2003 - Supplemento Ordinario n. 181

Legge 30 aprile 1999, n. 130 - “Disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 14 maggio 1999

Legge n. 410, 23 Novembre 2001 (conversione del D.L. 25 Settembre 2001, n. 351) - “Normativa per la cartolarizzazione degli immobili dello Stato”

D.M. Difesa 27 febbraio 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 Luglio 2007

D.L. 23/02/2004 n. 41 - “Disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione” , convertito in legge, con modificazioni, dall’art.1 l. 23 aprile 2004, n. 104, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 aprile 2004, n. 96

Siti web:

http://www.agenziademanio.com/Docs/2007-10-22_ComunicatoStampa.pdf - “Ecco a voi il patrimonio dello Stato gestito dall’agenzia del Demanio”

<http://www.casa24.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&artId=908263&chId=47&artType=Articolo&back=0> - “Le ex caserme passano ai cittadini”, Il Sole 24 ore

<http://www.casa24.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&artId=908264&chId=47&artType=Articolo&back=0> - “ Due leve per attirare i privati”, Il Sole 24 ore

<http://www.agenziademanio.com/> - “Bandi di gara PUV”

<http://www.agenziademanio.com/main.php-do=elenco&doc=livelli.php&sez=106&IDel=bassoreno.htm> - “Sistemi Beni a Rete: Basso Reno”

<http://www.agenziademanio.com/docs/IIdecreto.pdf> - “I 198 immobili inseriti nel Decreto 25/07/07”

http://www.agenziademanio.com/main.php-do=elenco&doc=livelli.php&sez=106&IDel=bandi_vp.htm – “Bandi di Gara Valore Paese”

http://www.bancaditalia.it/servizi_pubbl/conoscere/vocabolario/C/ Cartolarizzazione.txt

http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezione-au/Anno-2003/allegati-d/Allegati-Swap-e-Cartolarizzazione--P.doc_cvt.htm - “Il contratto di swap”

<http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Cart/SCIP/Documenti/Coefficienti-d-abbattimento> applicabili alle vendite in corso (17/09/2007)

ABSTRACT

Italian Army organization is been deeply transformed in the last decade. In this setting reducing the Defense real estate became one of the first orders of business. Since 2001 Parliament legislated about the possibility to set free a part of public real estate, especially when they are no more useful or suitable for Public Administration. Present standard procedures allow making over to Agenzia del Demanio that is a Finance Minister's Agency for capitalization or increasing in value of this real estate. This paper deal with a small village near Turin. Local administration has got really few economic resources and so it's impossible to buy the disused military area. For this reason it is to be hoped that increasing of value involve all the area and all the interested subjects. The article develops a plan of action starting from total market value and stakeholders' interests. For everyone it explains a development setting to be prefer and singles out an economic-financial convenience of operation assuming a sharing transformation of the area.