

CITTA' DI
VENEZIA



Direzione Servizi Amministrativi e Affari Generali
Settore Valorizzazione Beni Demaniali, Patrimoniali e Stime
Servizio Stime

Prot. N° 546184 del 12 Novembre 2018

Linee guida e criteri per l'istruttoria dell'attività estimativa

Novembre 2018

Introduzione

Il vigente Piano Nazionale Anticorruzione prevede per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di mappare tutti i *processi* riferiti alle loro attività.

Un *processo* è definibile come *"una serie di attività che, perseguendo uno scopo comune, seguendo specifiche metodologie (procedure, istruzioni, software) e rispettando specifici vincoli (norme, regolamenti ...) utilizzano risorse, per trasformare un input (materiali, informazioni, risorse, comportamenti, energia ...) in un output, aggiungendovi del valore"*¹.

Il Comune di Venezia ha avviato la mappatura dei propri processi, dando priorità a quelli compresi nelle aree a rischio corruzione.

Oltre a questi, ha individuato ulteriori processi, non compresi nelle aree a rischio, che però, per le loro caratteristiche, possono essere comunque ascritti a quelli a rischio corruzione.

Tra questi è stato individuato e schedato il processo denominato "**Servizio Stime**" perché:

- il suo *output* consiste in un giudizio di valore economico circa un determinato bene immobiliare esistente o/e di futura realizzazione;
- tale giudizio di valore incide concretamente sulla definizione di procedimenti amministrativi di altre Direzioni e Settori comunali (Urbanistica, Edilizia Privata, Patrimonio), con effetti anche sul bilancio dell'Ente;
- il giudizio è espresso da un soggetto particolarmente esperto (il tecnico valutatore, dipendente dell'Ufficio Stime);
- l'attività del valutatore non è vincolata, se non per taluni aspetti, da norme di legge, svolgendosi invece quasi tutta nell'ambito della teoria e della disciplina dell'Estimo.

Al processo "Servizio Stime" è stato quindi attribuito un livello di rischio pari a 7,3 punti su 25, corrispondente ad un rischio di media entità (tale essendo il rischio valutato tra i 4 e gli 8 punti, secondo la scala di ponderazione adottata dal Piano anticorruzione 2018-20 del Comune di Venezia).

Nel contempo il Comune ha avviato la **Metodologia Lean**, ponendosi come obiettivo per il 2017 la mappatura Lean, tra gli altri a rischio corruzione, del "Servizio Stime", L'insieme di queste circostanze ha offerto l'occasione per analizzare e descrivere compiutamente tutte le attività che concorrono alla formulazione del giudizio di valore di cui si parlava più sopra.

Il processo "Servizio Stime" è stato uno dei primi processi in Comune ad essere completamente mappato secondo la metodologia Lean, e correntemente applicato dal Servizio titolare.

La descrizione del processo, cioè il dire "*chi fa che cosa e come*", già di per se stessa coniuga le esigenze di funzionalità, speditezza, continuità del flusso lavorativo con la necessità di garantire, nel contempo, la chiarezza e la trasparenza del processo.

Ma non basta.

Il Piano comunale anticorruzione prevede che siano prese delle misure specifiche per scongiurare l'ipotizzato evento rischioso della "*alterazione della stima a danno dell'interesse pubblico*".

Tali misure consistono nella definizione e pubblicazione in "Amministrazione Trasparente" delle **Linee guida** e dei **criteri per l'istruttoria dell'attività estimativa**.

Si tratta di predeterminare le modalità con cui deve operare l'Ufficio che si occupa delle valutazioni estimative (il c.d. "Ufficio Stime", indipendentemente dalla sua denominazione e collocazione nella macro/microstruttura comunale), al fine di assicurare:

- la **tracciabilità** della stima, cioè rendere verificabili i fatti, i dati utilizzati per la valutazione e l'autorevolezza delle fonti;
- la **(ri) percorribilità** dell'iter logico estimativo, cioè esplicitare il ragionamento e il metodo posti a base del calcolo del valore economico;
- l'**attendibilità e il metodo** della stima, nel senso che qualsiasi altro tecnico, posto nelle stesse condizioni, formulerebbe un giudizio di valore coincidente o simile.

Quanto all'attendibilità della stima, si segnala che ormai da qualche decennio, sia a livello nazionale che internazionale, si è imposta la necessità (acuita maggiormente dalla crisi economica) di ancorare le stime immobiliari a qualcosa di meno soggettivo della teoria e della prassi in campo estimativo.

In tal senso va la definizione, da parte di associazioni di categoria e/o professionali e di istituti appositamente creati, anche a livello governativo, di **standards per le valutazioni immobiliari**, di cui si riferirà nella bibliografia in calce alle presenti linee guida.

Tutti gli standards, pur nella loro minuziosa articolazione, descrivono il processo estimativo come la successione di alcune essenziali fasi:

- incarico al professionista valutatore;
- ricerca dei dati e dei fatti in base ai quali formulare i valori richiesti;
- redazione di un "rapporto di valutazione" chiaro, logico e comprensibile.

Anche le "**Linee guida**" qui di seguito illustrate si ispirano allo stesso schema.

Alla luce, altresì, dello stato attuale delle conoscenze, teorie e metodologie in materia di **Estimo**, l'aderenza ai modelli ed ai criteri dell'IVSC (International Valuation Standards Council) e dei RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors) esse intendono offrire lo standard per l'operatività dell'Ufficio che si occupa delle valutazioni estimative, essendo state state elaborate con specifico riferimento alla realtà dell'Amministrazione Comunale Veneziana. **Linee guida e criteri per l'istruttoria dell'attività estimativa.**

0. Premessa

1. Fase di avvio del processo estimativo: il quesito di stima.

2. Fase istruttoria:

2.1 istruttoria tecnica

2.2 istruttoria tecnico-estimativa:

2.2.1 l'indagine di mercato

2.2.2 l'elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato

2.2.3 le metodologie di stima applicabili.

3. Fase finale del processo estimativo:

3.1 la relazione di stima

3.2 il parere di congruità

0. Premessa

Compito della struttura comunale che si occupa delle valutazioni estimative (di seguito "Servizio Stime") è di formulare, esclusivamente su richiesta e ad uso dei competenti uffici comunali, giudizi di valore attendibili e trasparenti, espressi in termini economici e monetari, relativamente a beni immobili e a diritti reali e personali su immobili.

Il valore ordinariamente ricercato dall'Ufficio Stime è quello "venale" o "di mercato", ossia il più probabile valore al quale *"l'immobile verrebbe venduto alla data della valutazione in un'operazione svolta tra un venditore e un acquirente consenzienti alle normali condizioni di mercato dopo un'adeguata promozione commerciale, nell'ambito della quale le parti hanno agito con cognizione di causa, con prudenza e senza alcuna costrizione"*³.

Dalla base del valore di mercato derivano altri valori che spesso l'Ufficio Stime è chiamato a determinare, come ad esempio il *valore di trasformazione* (che riguarda le potenzialità di un immobile e ne confronta il valore prima e dopo un'operazione edilizio-urbanistica), oppure il *valore complementare* (che riguarda immobili per i quali sussiste un rapporto di complementarità, per cui il criterio di stima consiste nella differenza tra il valore del bene nel suo complesso e il valore dei beni residui).

L'Ufficio Stime opera secondo i seguenti criteri e linee guida, ispirati alla più aggiornata teoria e dottrina dell'Estimo, agli *standards* valutativi nazionali ed internazionali (IVSC e RICS), e alla normativa speciale applicabile in materia estimativa.

1. Fase di avvio del processo estimativo: il quesito di stima

Il quesito di stima deve essere formulato in modo chiaro e comprensibile. A tal fine esso deve contenere:

- l'individuazione di **cosa** esattamente viene richiesto all'Ufficio Stime (ad es. determinare il valore di un immobile, stabilire un canone annuo o mensile, valutare la congruità di un valore determinato da altri, ecc.);
- la descrizione dei **motivi** o **finalità** per cui si richiede la valutazione (ad esempio per l'acquisto/vendita di un immobile, per la sua locazione/affitto/concessione, per la sottoscrizione di un accordo pubblico/privato o di una convenzione urbanistica, per il rilascio di un permesso edilizio in deroga, ecc.);
- l'esatta individuazione e descrizione dell'**immobile** o porzione di immobile oggetto della valutazione.

2. Fase istruttoria

L'istruttoria da svolgere è sia **tecnica** (cioè comporta l'utilizzo di conoscenze in materia di edilizia, urbanistica, catasto e, più in generale, delle conoscenze che possono riferirsi all'attività di un geometra o architetto), sia **tecnico-estimativa** (cioè riferita specificamente alla materia dell'Estimo).

2.1 Istruttoria tecnica

L'istruttoria tecnica inizia con l'analisi della documentazione fornita dall'ufficio richiedente, e deve essere seguita da un'attività di accertamento e verifica dell'immobile oggetto di valutazione, e cioè da:

- recupero eventuali fascicoli estimativi precedenti, riguardanti il medesimo immobile;

- verifica del titolo di provenienza dell'immobile e di eventuali vincoli o servitù, anche mediante ispezione ipotecaria;
- ove possibile e opportuno, sopralluogo e ispezione dell'immobile oggetto di valutazione, con raccolta di documentazione fotografica;
- verifica della conformità dei dati catastali (identificazione, intestazione ecc.);
- verifica della conformità della planimetria catastale;
- verifica della destinazione urbanistica mediante esame di apposita attestazione rilasciata dall'ufficio competente;
- ove occorra, verifica della conformità edilizia dell'immobile.

2.2 Istruttoria tecnico-estimativa

L'istruttoria tecnico-estimativa si articola nella c.d. "*indagine di mercato*" e nell'elaborazione dei dati ottenuti, finalizzata al calcolo del valore oggetto del giudizio di stima.

2.2.1 L'indagine di mercato

Si tratta della ricerca finalizzata a rilevare le appropriate informazioni di mercato su immobili simili all'immobile oggetto di esame (c.d. "*comparabili*"), attingendo sia alle c.d. fonti "*dirette*" che a quelle c.d. "*indirette*".

Sono fonti "*dirette*" i valori noti di specifiche transazioni immobiliari, o desumibili da atti come contratti, sentenze, consulenze tecniche avanti al Tribunale o alla Corte d'appello.

Sono fonti "*indirette*" le banche dati o i listini di valori immobiliari, che vengono periodicamente pubblicati da diversi soggetti specializzati, istituzionali o privati, con riferimento a determinate zone geografiche e a determinate tipologie di immobili (c.d. segmenti di mercato).

L'Ufficio Stime, nella ricerca dei valori di mercato si avvale delle seguenti fonti indirette:

- *OMI – Osservatorio del Mercato Immobiliare*, i cui dati sono semestralmente pubblicati dall'Agenzia delle Entrate;
- *Il Consulente Immobiliare*, edito da Il Sole 24 Ore;
- *Nomisma*;
- *ONMI Osservatorio Nazionale sul Mercato Immobiliare* di Tecnoborsa, Organizzazione del Sistema delle Camere di Commercio per lo Sviluppo e la regolazione dell'Economia Immobiliare;
- *Borsino Immobiliare*, Osservatorio delle quotazioni immobiliari nazionali.

2.2.2 L'elaborazione dei dati finalizzata al calcolo del valore di mercato

In questa fase i dati reperiti presso le fonti dirette ed indirette vengono elaborati al fine di formulare il giudizio di valore, con riferimento allo specifico immobile considerato e alle sue condizioni intrinseche ed estrinseche. Il calcolo è effettuato mediante scelta ed applicazione degli appropriati metodi di stima.

In taluni casi è possibile eseguire il calcolo del valore di un immobile applicando due diversi metodi di stima. In dottrina, il secondo calcolo effettuato avvalorava l'attendibilità del primo se lo scostamento tra i due risultati non eccede il 5-10%.

2.2.3 Le metodologie di stima applicabili

Sostanzialmente i metodi di calcolo del valore di mercato si classificano in tre gruppi:

- metodo del confronto di mercato (*Market Approach*);
- metodo del reddito (*Income Approach*);
- metodo del costo (*Cost Approach*).

L'*approccio di mercato* si può applicare a tutti i tipi di immobili per i quali sia disponibile un sufficiente numero di recenti, documentate e attendibili transazioni.

Maggiore è il numero dei dati relativi agli immobili di confronto (c.d. *comparabili*), migliori sono le condizioni di svolgimento della stima e, conseguentemente, l'attendibilità del risultato. Tale approccio considera fondamentale la disponibilità di caratteristiche e prezzi relativi a transazioni di immobili similari concluse recentemente nel medesimo segmento di mercato. Si tratta di un metodo sintetico-comparativo.

L'*approccio basato sul reddito* comprende i metodi che consentono di determinare il valore di mercato considerando la capacità degli immobili di generare reddito (si pensi ad esempio ad un'area destinata a parcheggio a pagamento, oppure ad un fabbricato ad uso turistico/ricettivo).

A tale approccio vanno ricondotti:

- *procedimento della capitalizzazione diretta*: converte in modo diretto il reddito di un immobile nel valore di mercato, dividendo il reddito annuo per un saggio di capitalizzazione;
- *procedimento della capitalizzazione finanziaria*: applica il calcolo finanziario alla serie dei redditi annuali e del valore di rivendita al termine del periodo di disponibilità dell'immobile da stimare;
- *procedimento del flusso di cassa scontato (Discounted cash flow)*: si basa sul calcolo del valore attuale netto del flusso di cassa di un immobile alla data della valutazione. Il flusso di cassa è costituito dalle entrate e dalle uscite (spese e ricavi) dell'immobile da valutare.

L'*approccio basato sul costo* è finalizzato a determinare il valore di mercato di un immobile attraverso la somma del valore di mercato del terreno e del costo di ricostruzione o di sostituzione dell'edificio, secondo un definito processo edilizio, considerando l'eventuale deprezzamento maturato al momento della stima.

3. Fase finale del processo estimativo

Una volta determinato il valore oggetto del giudizio di stima, le attività svolte e i risultati ottenuti dal tecnico valutatore devono essere raccolti, documentati ed illustrati in un documento che viene di solito denominato "*perizia*" o "*relazione di stima*" o (secondo la terminologia utilizzata negli *standards* valutativi nazionali e internazionali) "*rapporto di valutazione*".

3.1 La relazione di stima

La relazione di stima deve fornire informazioni sufficienti per permettere a chiunque di comprendere integralmente le analisi, la qualità dei dati, i procedimenti e le metodologie applicate per la determinazione del valore di mercato.

La relazione di stima deve essere presentata in maniera chiara, completa e comprensibile, e pertanto deve avere i seguenti contenuti minimi:

- individuazione dell'Ufficio che ha richiesto la valutazione estimativa;
- formulazione chiara e completa del quesito di stima, specificandone le finalità;
- identificazione catastale dell'immobile oggetto di stima;

- individuazione della proprietà e del relativo titolo di provenienza;
- indicazione della data del sopralluogo;
- descrizione dell'immobile e l'indicazione delle sue misure;
- indicazione della destinazione urbanistica dell'immobile;
- eventuale accertamento della sua conformità edilizia;
- illustrazione dei dati presi in considerazione e dei metodi adottati per la determinazione del valore di mercato;
- eventuali assunzioni e/o condizioni che hanno condizionato la valutazione;
- data e protocollo della valutazione;
- firma del tecnico valutatore, il quale deve altresì dichiarare l'assenza di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 7, comma 13 del Codice di Comportamento Interno approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 703 del 20.12.2013 e successive modifiche ed integrazioni;
- eventuali allegati, tra i quali in particolare: visure e planimetrie catastali, attestato di destinazione urbanistica, documentazione fotografica.

Tali elementi devono comunque comparire nel documento di valutazione, anche se in forma più snella e riassuntiva, nel caso in cui all'Ufficio Stime non sia richiesto di redigere una formale perizia o relazione di stima, ma soltanto di esprimere una valutazione veicolata da una semplice nota protocollata.

3.2 Il parere di congruità

Il parere di congruità consiste nella verifica della correttezza dei valori proposti/formulati da altri, mediante controllo dei dati reperiti presso le fonti dirette ed indirette, e la verifica delle metodologie di stima applicate.

Un esempio è il parere che l'Ufficio Stime esprime in merito alla determinazione del c.d. *beneficio pubblico* conseguente al rilascio di un permesso edilizio in deroga: la relazione di stima del beneficio pubblico è infatti uno degli elaborati che devono essere allegati alla domanda di permesso di costruire.

Se l'esame del documento valutativo presentato o prodotto da altri non consente di controllare i dati e le fonti utilizzate, oppure non dà conto delle metodologie applicate, allora sarà necessario ripercorrere *ex novo* il procedimento di stima, al fine di confrontare il valore proposto dal privato con quello reperito dall'Ufficio Stime.

Il Dirigente
arch. Luca Barison
 [documento firmato digitalmente]

Il presente documento risulta firmato digitalmente ai sensi del C.A.D. D.Lgs. 82/2005 e s.m.i. ed è conservato nel sistema di gestione documentale del Comune di Venezia. L'eventuale copia del presente documento informatico viene resa ai sensi degli art. 22, 23, e 23 ter D.Lgs. 82/2005.