

## ELEMENTI PER UNA RIFLESSIONE SULLA CESSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

***Verso una società di proprietari:*** questa deve essere la prospettiva al centro di un'azione di governo che voglia – al tempo stesso – rimettere in moto l'economia e affermare un'idea nuova di socialità: meno retorica e assistenziale, meglio in grado di favorire una piena autonomia, orientata a contrastare il diffondersi di disagi sociali con iniziative appropriate ed evitando gli errori del passato.

Gestire bene i capitali di cui si dispone e quindi, in questo caso, lasciarsi alle spalle lo “Stato immobilista” (che certo non ha dato buona prova di sé) significa anche poter lasciare più risorse a disposizione delle famiglie, delle imprese e delle realtà che più si fanno carico dei problemi sociali più gravi.

A tal fine, è necessario sviluppare un vasto programma di dismissioni del patrimonio pubblico che sappia permettere una valorizzazione di questi beni fino ad oggi malgestiti, con la conseguenza che sono stati al tempo stesso un grave onere per i conti pubblici e un mezzo inadeguato per azioni efficaci a favore di chi ne ha più bisogno e di un buon funzionamento delle strutture pubbliche.

Vendere il patrimonio immobiliare pubblico, allora, può essere un modo per ampliare la proprietà, ridurre i costi per lo Stato, mobilitare risorse private in ristrutturazioni e recuperi, migliorare la qualità del patrimonio edilizio nazionale e, di conseguenza, aumentare le stesse entrate tributarie. Significa anche e soprattutto, imboccare nel concreto quel processo di modernizzazione che esige pure un'adeguata comprensione del principio di sussidiarietà e una più ampia valorizzazione della società civile.

Anche sul piano simbolico e mediatico, una scelta come questa – destinata a lasciarsi alle spalle lo squallore di tanti palazzi cadenti dei centri storici e il grigiore di troppe periferie figlie della pianificazione degli scorsi decenni – può rappresentare il miglior biglietto da visita di un esecutivo che intenda imboccare davvero la strada della “ricostruzione” del Paese.

### ***1. I vantaggi dell'iniziativa***

Un ampio programma di cessioni dei beni immobiliari oggi in mano pubblica è destinato a:

- 1.1** produrre benefici per le finanze dello Stato, dato che i beni immobiliari detenuti dai vari enti pubblici rappresentano una voce negativa molto consistente;
- 1.2** migliorare la redditività dei cespiti patrimoniali, poiché il conduttore privato è più efficiente di quello pubblico (la gestione degli immobili pubblici è stimata in media dalle

due alle tre volte superiore ai costi di mercato); in caso di immobili utilizzati da enti pubblici, la cessione e il successivo riaffitto all'ente cedente può consentire inoltre di razionalizzare gli spazi con ulteriori risparmi nei costi; al riguardo è significativa l'esperienza acquisita con il FIP, il fondo immobiliare promosso dal Ministero dell'Economia nel 2004;

- 1.3 accrescere l'impatto delle risorse pubbliche impiegate a scopi sociali. Se le risorse rivenienti dalla alienazione del patrimonio immobiliare dell'Edilizia Residenziale Pubblica venissero impiegati per sovvenzionare gli affitti (50% del canone), invece che acquistare/gestire residenze sociali, si consentirebbe allo Stato e agli enti locali di assistere il triplo delle famiglie a parità di valore attuale;
- 1.4 trasformare gli inquilini in piccoli proprietari, contribuendo a diffondere la proprietà edilizia e fornendo ai nuovi titolari un patrimonio da utilizzare per sostenere ulteriori iniziative imprenditoriali.

## 2. Quantificazione del patrimonio cedibile (tavola A)

**2.1 Stato e enti previdenziali.** Fanno capo al patrimonio dello Stato immobili per 54 miliardi di euro (valore di mercato), di cui circa il 63 per cento in uso diretto (uffici pubblici, caserme, scuole, tribunali, ospedali, impianti sportivi, terreni, teatri ecc.); il restante 37 per cento in uso a terzi (altre amministrazioni pubbliche, privati, usi sociali e culturali). Sono esclusi da questo conteggio gli immobili demaniali, circa 8000 beni di interesse storico e culturale.

Inoltre fanno capo a Università, Enti previdenziali e altri Enti pubblici immobili per circa 18 miliardi di euro.

**2.2 Amministrazioni territoriali.** I Comuni sono titolari di immobili per un valore di mercato di 227 miliardi, di cui circa il 60 per cento in uso diretto e il restante 40 per cento in uso a terzi. A loro volta le ASL possiedono immobili per 25 miliardi di euro (90 % per uso diretto); le province per 29 miliardi (80% in uso diretto); le regioni 11 miliardi (60 % in uso diretto).

**2.3 Immobili dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).** Il valore di mercato del patrimonio immobiliare degli ERP ammonta a 53 miliardi circa e per il 90 per cento è in uso a terzi. Questo patrimonio è composto da oltre un milione di appartamenti che fanno capo a 110 enti territoriali.

**2.4 Il Patrimonio immobiliare in uso a terzi di Stato e Enti Territoriali** comprende una casistica molto varia di destinazioni. Oltre a immobili per uffici pubblici, esso comprende prevalentemente edifici residenziali, fabbricati rurali, commerciali, industriali, ex-colonie, ex-caserme, complessi turistici, alberghi, tenute agricole aree fabbricabili, terreni agricoli o boschivi.

## 3. Aspetti critici dell'iniziativa

**3.1** Il veicolo a cui vengono ceduti gli immobili deve essere classificabile al di fuori della PA. Eurostat richiede che esso sia un' "Unità di mercato", ancorché partecipata dallo

Stato, e che con il trasferimento/acquisto dei beni vi sia un'effettiva cessione del rischio industriale e finanziario da parte dell'ente cedente.

- 3.2** La disciplina giuridica amministrativa degli immobili è complessa; occorre valutare con attenzione la "titolarità" e la "cedibilità" dei singoli asset, onde evitare lungaggini amministrative o contenziosi. La collaborazione degli Enti territoriali è cruciale per assicurare la piena valorizzazione del patrimonio e il successo dell'iniziativa (licenze edilizie, variazioni di destinazione d'uso ecc.). Allo scopo potrebbe essere opportuno prevedere forme di incentivi e/o sanzioni. L'incentivo potrebbe consistere nel consentire agli Enti di restare coinvolti nell'iniziativa anche dopo la cessione attraverso forme di compartecipazione agli utili dell'operazione (ad esempio, sottoscrivendo quote speciali di un fondo immobiliare). Un meccanismo sanzionatorio potrebbe essere realizzato imponendo un rendimento figurativo all'immobile e deducendo l'importo di tale reddito dall'ammontare dei trasferimenti a favore dell'ente. L'ente sarà libero di scegliere se vendere l'immobile o valorizzarne il rendimento.
- 3.3** Esiste poi un rischio di rigetto "politico" delle operazioni di cessione dal pubblico al privato, soprattutto nel caso degli immobili dell'edilizia residenziale pubblica; in questo caso sarà cruciale inquadrare la cessione in una strategia sociale volta a fornire assistenza ai più bisognosi in maniera più efficace (qui si tratta di sostituire il buono-affitto allo Stato immobilierista).

#### **4. La scelta dello strumento per la cessione**

- 4.1** Il Fondo immobiliare chiuso "ad apporto" presenta diversi vantaggi:
- 4.1.1** un regime fiscale conveniente;
  - 4.1.2** una notevole flessibilità quanto alle strategie da adottare in seguito alla cessione. Ad esempio, il Fondo potrebbe essere incaricato di valorizzazione del patrimonio ceduto ottenendo variazioni di destinazione d'uso, per poi rivendere o gestire il patrimonio. Il Fondo potrebbe affittare gli immobili in suo possesso al cedente con risparmio degli spazi occupati e dei costi di gestione;
  - 4.1.3** l'ente cedente ha poi la possibilità di sottoscrivere quote speciali del Fondo che consentano di rientrare in possesso di eventuale extraprofitto derivanti dalla cessione degli attivi (up side);
  - 4.1.4** gli enti cedenti possono essere una pluralità (fondo multi originator) realizzando economie di scala e sinergie di "distretto";
  - 4.1.5** vi è poi la possibilità di affiancare agli investitori privati soggetti pubblici che investano nell'iniziativa acquistando quote con regime speciale (minore rendimento) allo scopo di incentivare l'iniziativa; tali soggetti potrebbero essere la Cassa Depositi e Prestiti, la UE (fondi Jessica) o soggetti all'uopo costituiti dalle Regioni.
- 4.2** La Cartolarizzazione potrebbe essere lo strumento più adatto laddove si volesse procedere esclusivamente alla alienazione degli asset ceduti. L'esperienza delle due grandi operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici (SCIP 1 e 2) costituisce un utile modello al riguardo. In questo momento, tuttavia, le operazioni di cartolarizzazione

potrebbero non incontrare il favore degli operatori a causa della cattiva “reputazione” che grava sui titoli emessi nell’ambito di una cartolarizzazione, le Asset Backed Securities (ABS), in seguito alla crisi dei mutui “sub prime”.

### 5. Criteri per la costituzione dei portafogli

- 5.1 Date le difficoltà di stabilire il regime giuridico dei beni pubblici da cedere, è opportuno costituire portafogli omogenei anche se di dimensioni più ridotte, allo scopo di minimizzare i tempi di esecuzione.
- 5.2 Andrebbe enfatizzata l’omogeneità geografica dei portafogli ceduti allo scopo di sfruttare la possibilità di interventi agevolativi da parte degli enti territoriali nell’operazione.
- 5.3 Le dimensioni vanno concepite in modo tale da favorire l’ingresso di privati.

#### TAVOLA A

#### Gli Immobili - (esclusi i demaniali)

Dati in mld di euro

Amministrazione	Valore di libro	Stima del valore di mercato	% in uso diretto	% in uso a terzi (*)
Stato ed enti previdenziali	42	72	63%	37%
Patrimonio dello Stato (**)	30	54	63%	38%
di cui: strumentali	19	40	100%	n.r.
di cui: non strumentali	11	14	n.r.	100%
Università	5	10	90%	10%
Enti pubblici	1	2	90%	10%
Enti Previdenziali	6	6	30%	70%
Amministrazioni territoriali	149	349	52%	38%
Regioni	4	11	59%	41%
Province	12	29	80%	20%
Comuni	93	227	60%	40%
Enti Pubblici	15	29	90%	10%
di cui: ASL	13	25	90%	10%
di cui: Altri	2	4	90%	10%
Edilizia Residenziale Pubblica	25	53	n.r.	90%
<b>TOTALE</b>	<b>191</b>	<b>420</b>	<b>56%</b>	<b>44%</b>

(\*) Gli immobili in uso a terzi includono: immobili in uso ad altre amministrazioni pubbliche, in uso sociale e culturale e utilizzati da privati

(\*\*) Sono inclusi gli immobili del patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato; sono esclusi gli immobili demaniali.

Fonte: Reviglio Edoardo, *Il conto patrimoniale delle Amministrazioni Pubbliche*, Tav. 14.19, in Mattei U., Reviglio E., Rodotà S., *Invertire la rotta*, Il Mulino, Bologna 2007.