

La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico: una grande opportunità per il Paese.

Seminario congiunto
Fondazione Magna Carta e Istituto Bruno Leoni

Roma, 18 giugno 2008
Via dei Lucchesi, 26

fondazione

*f*MC

MAGNA CARTA

Prefazione

La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico costituisce una grande opportunità per il paese. È questa la conclusione a cui è giunta una vasta analisi avviata congiuntamente dall'Istituto Bruno Leoni e dalla Fondazione Magna Carta. Prendendo spunto dalle iniziative del Governo i due centri di ricerca hanno promosso un approfondimento sull'argomento con un gruppo di esperti, composto da: Guido Cammarano, Enrico Cantarelli, Orazio Carabini, Alessandro Carpinella, Fabio Cintioli, Sergio Corbello, Alessandro De Nicola, Franco Debenedetti, Andrea Donzelli, Fabrizio Ghisellini, Giuseppe Lanzilotta, Alberto Mingardi, Antonio Pilati, Salvatore Rebecchini, Edoardo Reviglio, Edoardo Toscani.

Il presente Quaderno riporta i documenti principali rivenienti da questo approfondimento. Nel Capitolo I Alberto Mingardi e Salvatore Rebecchini illustrano gli argomenti che confortano la decisione di dismettere il patrimonio immobiliare. Nel Capitolo II Edoardo Reviglio fornisce una quantificazione analitica dell'ingente patrimonio immobiliare posseduto dallo Stato e dagli Enti territoriali. Il Capitolo III contiene il resoconto del Seminario tenuto a Roma il 18 giugno 2008, nel corso del quale il gruppo di esperti ha esaminato le problematiche relative alla dismissione. Nella discussione è emersa - tra le altre - la proposta di coinvolgere nel processo di dismissione la società Patrimonio S.p.a. per fungere da "catalizzatore" delle cessioni da parte degli enti territoriali. In Appendice al Capitolo III è riportata una proposta di articolo per modificare di conseguenza la legge istitutiva di Patrimonio S.p.a.

Sommario

Pag. 3	1. Perché dismettere il patrimonio immobiliare pubblico ALBERTO MINGARDI (Istituto Bruni Leoni) e SALVATORE REBECCHINI (Fondazione Magna Carta)
“ 5	2. La quantificazione del patrimonio immobiliare dello Stato e delle Amministrazioni locali EDOARDO REVIGLIO
“ 8	3. La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: Problemi e prospettive
	APPENDICE
“ 12	Integrazioni alla legge 15 giugno 2002, n. 112, istitutiva della società Patrimonio dello Stato S.p.A.

1. Perché dismettere il patrimonio immobiliare pubblico

ALBERTO MINGARDI *
e SALVATORE REBECCHINI **

Dalla “manovra” triennale del governo è chiaro che il riassetto dei conti pubblici e l’instaurazione di meccanismi virtuosi per il contenimento della dinamica della spesa, è una delle priorità del nuovo esecutivo. La conferma dell’obiettivo ambizioso di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 in qualche modo costringe e costringerà a scelte coraggiose. Il fatto che non tutte siano state inserite in questo primo passaggio non è necessariamente un segnale negativo. Il sostanziale annacquamento a cui è stata già sottoposta la riforma dei servizi pubblici locali suggerisce sia meglio, in alcuni casi, non procedere ad una politica di annunci.

Interrogandosi sui passi necessari per riequilibrare la finanza pubblica oltre alla necessità fondamentale di ridurre la spesa corrente, presupposto necessario per un risanamento durevole, si fa sentire il bisogno di interventi volti ad abbattere lo stock di debito, che sono per loro natura di carattere straordinario. Fra questi crediamo non possa mancare una poderosa operazione di dismissione del patrimonio dello Stato e degli Enti territoriali - peraltro contemplata nei programmi elettorali dei due maggiori partiti.

È evidente che un ampio programma di cessioni dei beni immobiliari oggi in mano pubblica sarebbe destinato, al tempo, a produrre benefici significativi e duraturi per le finanze pubbliche. I beni immobiliari detenuti dalle pubbliche amministrazioni rappresentano una voce molto consistente, nell’ordine di oltre 400 miliardi di euro a valori di mercato, oltre il 20 per cento del PIL. La alienazione anche solo parziale di questo ingente patrimonio potrebbe ridurre significativamente il debito e i pagamenti in conto interessi che su di esso gravano.

È chiaro che privatizzare non significa che il pubblico non possa identificare una destinazione appropriata o un uso particolare per un immobile, o per specifiche categorie di immobili (musei ecc.). Alienare la proprietà non comporta che lo Stato non possa perseguire finalità di interesse pubblico con i cespiti alienati : lo Stato proprietario non è condizione necessaria per lo Stato regolatore. Del resto abbiamo già visto questo cambiamento verificarsi in molti ambiti. E, al netto dei problemi causati da un sovrappiù di regole che hanno talvolta impedito il corretto funzionamento dei mercati, è un modello che ha funzionato. Se per una determinata risorsa, il cui utilizzo ha ripercussioni “pubbliche”, lo Stato definisce una cornice di regole generali, la sua conduzione e valorizzazione può benissimo essere lasciata ai privati.

Anche gli elementi più delicati del patrimonio pubblico, a cominciare dai musei, potrebbero beneficiare di una prospettiva “privatistica”. Una cosa è infatti “vincolare” determinati beni, che nel caso dei musei o delle opere d’interesse nazionale significa, sostanzialmente, garantire la “pubblica fruizione” degli stessi. Altra negare la possi-

* Direttore generale dell’Istituto Bruno Leoni (www.brunoleoni.it).

** Coordinatore del Centro Studi della Fondazione Magna Carta (www.magna-carta.it).

bilità di uno sfruttamento imprenditoriale degli stessi. Anzi, uno dei maggiori problemi dello scenario attuale risiede proprio nelle opportunità che vengono perse, negando la possibilità di un'applicazione della creatività imprenditoriale a questi spazi e a questi luoghi.

È chiaro che si tratta di un'operazione delicata, come tutte le privatizzazioni. Che la comprensibile necessità di vincolare l'utilizzo degli immobili non deve tradursi in norme troppo stringenti per rendere possibile l'operare dei privati. Che forse sarebbe azzardato cominciare vendendo il Colosseo, ma che va pure evitata la tentazione di tipo opposto: cioè quella di privatizzare realtà da cui è difficilissimo trarre un profitto. Ma è una sfida che, nelle condizioni in cui siamo, non è possibile non tentare.

La alienazione del patrimonio immobiliare, oltre alla riduzione dell'indebitamento, comporta anche un beneficio in termini di riduzione della spesa corrente. Il conto è presto fatto: i costi della gestione degli immobili affidati al pubblico sono particolarmente elevati, intorno al 3 per cento, da due a tre volte superiore ai costi dei privati. A fronte di questi costi le pubbliche amministrazioni incassano dagli immobili in uso a terzi non più dello 0,5 per cento. Con questi numeri la cessione degli immobili migliorerebbe la spesa corrente anche se la PA dovesse riprendersi in locazione gli immobili di uso strumentale, per il semplice fatto che dimezzerebbe i costi di gestione e probabilmente potrebbe razionalizzare l'uso degli spazi; ci sono immobili di pregio nei centri abitati adibiti a magazzino.

Per quanto riguarda gli immobili della così detta edilizia popolare, gli alloggi ex IACP, con la privatizzazione ai benefici di cui sopra si aggiungerebbe un ulteriore importante risultato. Giustamente il ministro Renato Brunetta si è richiamato all'insegnamento di Hernando de Soto, che individua una delle cause fondamentali del sottosviluppo nell'impossibilità di trasformare il "capitale morto" (capitale extra-legale) in "capitale vivo". Le case popolari assomigliano alle terre occupate da "squatters" in quanto a un controllo reale, si accompagna l'assenza di diritti di proprietà. Lo Stato non solo non è un buon gestore, ma si trova in difficoltà oggettive, qualora provasse a disporre diversamente dei propri diritti. Prendere atto di taluni "diritti di proprietà di fatto" maturati negli anni dagli inquilini significa soprattutto cambiarne attitudini ed incentivi. Non è irragionevole ipotizzare che si potrebbe tamponare il degrado delle periferie, se le case "popolari" divenissero proprietà di singoli individui e famiglie: interessati, come proprietari, a preservarne il valore (anche per farne oggetto di scambi futuri).

Laddove le intenzioni del governo non convincono, non è tanto nella vendita a tassi agevolati delle case ERP agli inquilini, quanto nel volere impiegare nuovamente quelle risorse nell'edilizia popolare, tornando a fare il proprietario. Meglio sarebbe utilizzare quelle risorse per ridurre la pressione fiscale sull'edilizia e sul mercato immobiliare. Se quello che il governo vuole incentivare è più mobilità nel territorio italiano, le leve opportune sembrano stare più sul versante degli affitti; per esempio, introducendo la cedolare secca al 20% o abolendo l'imposta di registro sulle transazioni immobiliari.

I problemi degli immobili pubblici non sono solo di oggi. Sono gli stessi di ieri, e possono essere gli stessi di domani. La privatizzazione, che vuol dire valorizzazione e responsabilizzazione, non deve essere solo un salvagente per il debito pubblico - ma uno strumento per costruire basi più solide, per una società libera e responsabile.

2. La quantificazione del patrimonio immobiliare dello Stato e delle Amministrazioni locali¹

EDOARDO REVIGLIO

Il patrimonio immobiliare pubblico è per circa il 20% di proprietà delle Amministrazioni centrali e per l'80% degli Enti territoriali.

Va innanzitutto premesso che dalla stima del Conto patrimoniale sono esclusi i beni immobili demaniali. Essi, infatti, non sono ancora contabilizzati nei conti del patrimonio, anche se la legge di contabilità del 1997 che recepisce la contabilità del SEC 95 lo richiederebbe. Si tratta di un patrimonio composto di un numero di beni pari a circa un quarto di quello del patrimonio indisponibile e disponibile con un valore "potenziale" unitario molto più alto considerato il fatto che si tratta di beni in larga parte di qualche interesse storico e culturale². È probabile che una parte, anche rilevante di tali beni, anche se di interesse storico ha caratteristiche che non differiscono da quelle dei beni patrimoniali e potrebbe essere riclassificata ed eventualmente sde-manializzata. Spesso viene inclusa tra i beni demaniali solo perché mancano la volontà o le risorse per dargli un valore nei vari conti del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche.

IL PATRIMONIO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Il patrimonio delle Amministrazioni centrali è composto dagli immobili dello Stato, delle Università, degli enti pubblici e degli enti previdenziali.

Il patrimonio dello Stato è costituito da circa 40 miliardi di immobili strumentali. Si tratta in larga parte degli uffici pubblici occupati dai dipendenti dei ministeri. In questo contesto si stima che attraverso una attenta politica di riallocazione degli spazi, nei prossimi anni, si potranno liberare circa il 30% del totale. La restante parte è composta da immobili non strumentali di varia natura. Sono stimati in circa 14 miliardi di euro. Tra questi beni ve ne sono circa 2.500 che sono, secondo l'Agenzia del demanio, immediatamente cedibili.

Sul fronte delle altre amministrazioni centrali vi sono gli immobili delle Università stimati in circa 10 miliardi di euro che sono, tuttavia, per oltre il 90% in uso diretto delle Università stesse. Simili considerazioni valgono per gli immobili degli enti pubblici centrali che valgono nel loro complesso oltre 2 miliardi di euro.

Vi sono, infine, gli immobili degli Enti previdenziali. Dopo le operazioni di cartolarizzazione (Scip 1 e 2, FIP, Fondo Patrimonio) essi sono quasi esclusivamente di

1. Questo contributo riprende alcuni miei lavori precedenti. Tra questi, E. Reviglio, *Il Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, Bologna, 2007, e E. Reviglio, *Risorse dai beni pubblici con un riordino intelligente*, in Amministrazione Civile, 2, 2008.
2. Va detto che tutti i beni con più di settanta anni di vita vengo considerati di interesse storico e culturale, indipendentemente da altre valutazioni oggettive sulla natura del bene.

carattere strumentale. Al valore di libro valgono intorno ai 6 miliardi di euro. Sono esclusi gli immobili, molto numerosi e di valore ingente, dell'INAIL, che sono investimenti a fronte degli impegni assicurativi dell'ente.

IL PATRIMONIO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La loro quota parte ammonta a circa 350 miliardi di euro.

La parte più consistente è posseduta dai Comuni (227 miliardi); seguono le Regioni (11 miliardi) e le Province (29 miliardi). Molto ingente è anche il patrimonio delle ASL, che ha un valore pari a oltre 25 miliardi di euro. A questo si aggiunge il patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica, gestito da 110 Enti territoriali, che consta di oltre 1 milione di appartamenti, pari ad un valore che oscilla tra i 50 e i 150 miliardi di euro.

La parte libera, inutilizzata o affittata a terzi, è stimata in via prudenziale in circa il 3-5% del totale, pari ad un valore di mercato di 20-40 miliardi. A questa va aggiunta la parte dell'Edilizia Residenziale Pubblica, che non ha più le finalità sociali per le quali era stata costruita e che recentemente è stata stimata dalla Corte dei Conti in almeno il 60% del totale.

In breve, gli Enti territoriali, attraverso dismissione/valorizzazione di immobili non strumentali, potranno recuperare nei prossimi dieci-venti anni risorse (stimabili in linea molto generale) che vanno da un minimo di 2 ad una massimo di 5 miliardi di euro all'anno: un ammontare piuttosto considerevole.

Su questo fronte vanno, tuttavia, fatte alcune osservazioni. La prima è il carattere fortemente "disperso" del patrimonio. L'insieme degli immobili dei comuni grandi ammonta a circa 35 miliardi di euro; il restante (192 miliardi) va diviso tra comuni medi e comuni piccoli. Questo non facilita il processo di dismissione. La seconda, intorno agli immobili pubblici vi sono "sogni" che ciascuna amministrazione ha coltivato negli anni. Non è quindi possibile imporre soluzioni dall'alto ma bisogna essere rispettosi delle scelte delle comunità locali. La terza, in molti immobili pubblici affidati a terzi, soprattutto nel caso dell'ex edilizia popolare, vi sono situazioni sociali difficili e che vanno quindi affrontate con grande attenzione e rispetto. Quarto, i tempi delle amministrazioni sono notoriamente lunghi e laboriosi. Il processo potrebbe richiedere molto più tempi di quanto si possa preventivare. Queste caratteristiche rendono eventuali stime di realizzo di questo patrimonio molto incerte. Si tratta sicuramente di una grande opportunità per riqualificare il territorio e per sviluppare nuova attività economica nell'ambito locale. Ma va sottolineato che il processo richiederà tempi lunghi e grande attenzione alle diverse situazioni sociali che gravitano all'interno degli immobili pubblici.

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

Gli alloggi dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ex-IACP) sono circa 1 milione la cui proprietà fa capo a 110 Enti pubblici economici territoriali. A questi si devono aggiungere circa 400 mila alloggi di edilizia popolare di proprietà direttamente dei comuni. Si tratta di un patrimonio molto ingente che richiede interventi urgenti di riordino. Nella già citata recente indagine della Corte dei Conti emerge infatti che la loro gestione, a fronte di alcuni casi virtuosi, è in generale fortemente deficitaria, che i tassi di mora raggiungono oltre il 50 per cento, che i costi di manutenzione sono il doppio del reddito che essi producono, che esiste un vasto "mercato nero" dell'affidamento degli alloggi, e che infine oltre il 60 per cento del patrimonio è di categoria catastale civile e quindi non può più essere considerata edilizia popolare.

Va ricordato che per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione la potestà normativa in tema di edilizia residenziale pubblica deve considerarsi di competenza regionale (art. 117 Cost.). Inoltre, gli Enti gestori hanno per legge il vincolo di destinare i proventi delle vendite alla costruzione di nuova edilizia residenziale pubblica e non possono quindi essere utilizzati per ripianare le perdite di esercizio. Gli Enti gestori sono entità autonome anche se le Regioni hanno poteri di indirizzo e ne ripianano le perdite.

Va infine osservato che un piano di smobilizzo dovrà essere molto attento alle difficili condizioni sociali che caratterizzano - a "macchia di leopardo" - questa categoria di immobili pubblici. Inoltre con l'attuale legge per la dismissione (L. 560) essi vengono venduti ad un valore prossimo al catastale. Nella media di questi ultimi anni pari a meno di 30 mila euro ciascuno. Se questo potrebbe essere giusto per le famiglie con redditi molto bassi certamente non lo è per le famiglie con redditi medi e medio alti che rappresentano oltre il 50% del totale. A queste famiglie gli alloggi andrebbero venduti al prezzo di mercato così come richiede la legge 410 utilizzata nelle cartolarizzazioni degli immobili degli Enti previdenziali.

3. La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: Problemi e prospettive.

Seminario Fondazione Magna Carta – Istituto Bruno Leoni
Roma, 18 Giugno 2008

Al seminario hanno preso parte: Guido Cammarano, Enrico Cantarelli, Orazio Carabini, Alessandro Carpinella, Fabio Cintioli, Sergio Corbello, Alessandro De Nicola, Franco Debenedetti, Andrea Donzelli, Fabrizio Ghisellini, Giuseppe Lanzilotta, Alberto Mingardi, Antonio Pilati, Salvatore Rebecchini, Edoardo Reviglio, Edoardo Toscani.

Qui di seguito sono sintetizzati i principali aspetti discussi nel corso del seminario.

1. PROBLEMI RELATIVI ALLE DISMISSIONI

Innanzitutto si è riscontrata una forte preferenza per l'obiettivo di dismettere piuttosto che valorizzare il patrimonio immobiliare. La valorizzazione infatti è giudicata negativamente perché non elimina il controllo pubblico sui beni in questione, ne perpetua gli effetti distorsivi ed è di limitato impatto economico. È stato sottolineato che l'intero patrimonio immobiliare andrebbe venduto, ma occorre predisporre una pluralità di veicoli ad hoc in cui inglobare portafogli di immobili omogeni.

Nell'esaminare le difficoltà che ostacolano le dismissioni, i partecipanti hanno convenuto che il principale ostacolo è costituito dalla indeterminatezza dei tempi delle procedure amministrative. Questo problema è generalizzato e si riscontra in tutti i settori di intervento della PA; esso comporta un aumento dei rischi degli interventi, un maggiore costo, quando non la paralisi completa dell'iniziativa.

Secondo diversi partecipanti tale indeterminatezza deriva, a sua volta, dall'eccesso di pluralismo istituzionale che determina l'incapacità di assumere le necessarie decisioni; la funzione amministrativa, così come si è sviluppata attraverso la frammentazione legislativa dei poteri decisionali e con il concorso della giurisprudenza dei TAR, ha acquisito un carattere strettamente autorizzatorio anche nella attività di finanziamento; un presupposto per l'operatività privata e non una complementarietà operativa. L'azione della PA risponde alla logica e ai vincoli di un bilancio autorizzativo e non di un bilancio economico.

La stessa Conferenza di servizi, introdotta quale figura organizzativa-funzionale idonea a semplificare l'attività amministrativa mediante la realizzazione di un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento, è divenuta non solo ipertrofica di rappresentanze di interessi ai quali viene dato uguale peso decisionale ma anche di possibile durata indeterminata e soprattutto si presta ad essere utilizzata a fini ostruzionistici.

Un secondo aspetto problematico evidenziato dai partecipanti riguarda il fatto che il patrimonio immobiliare è molto diversificato quanto a tipologia, proprietà, utilizzo, localizzazione geografica. Ne consegue che anche gli enti di maggiori dimen-

sioni non possiedono, singolarmente, portafogli omogenei quanto a categorie (es. residenziali, strumentali, commerciali, ecc.) di dimensioni sufficiente da potere essere trattati sul mercato.

Sono altresì rilevanti nel bloccare o nel rallentare la dismissione di immobili le esigenze di trasparenza e i timori “reputazionali” che gravano sugli enti alienanti. Questi temono di essere criticati perché le valutazioni effettuate sono risultate ex-post troppo generose per gli acquirenti; non vedono di buon occhio il ricorso a consulenti “privati” e a strumenti di finanza strutturata, soprattutto dopo i recenti problemi nel campo dei prodotti derivati. Con maggiore trasparenza sulle caratteristiche degli immobili in vendita il prezzo ottenibile aumenterebbe e i problemi “reputazionali” diminuirebbero.

2. LE PROPOSTE

Nel corso della discussione sono emersi diversi suggerimenti per fronteggiare i problemi sopraindicati.

Innanzitutto, numerosi partecipanti hanno auspicato interventi di legislazione straordinaria per subordinare la legislazione vigente all’obiettivo delle dismissioni. È stato per altro sottolineato che tale tipologia di interventi ha funzionato nel caso del processo di privatizzazione delle aziende pubbliche.

Alcuni partecipanti hanno sostenuto l’esigenza di norme di rango costituzionale per ripristinare e rafforzare il potere decisionale dell’amministrazione e per ridurre il pluralismo istituzionale che paralizza le procedure.

In generale si è registrato un ampio consenso sul ricorso ai Fondi immobiliari quali veicoli per la dismissione. Il fondo, innanzitutto, consente di assumere una scadenza predeterminata entro la quale monetizzare il valore del cespite ceduto dall’ente e incentiva quindi la rapidità della dismissione. Esso costituisce uno strumento noto e già “testato” dagli investitori. La possibilità di strutturare il fondo in maniera da renderlo simile a uno strumento a reddito fisso, non quotato, con un rendimento stabile e prevedibile lo rende appetibile per categorie di investitori non in grado di accedere direttamente all’acquisto di immobili. Il Fondo, inoltre, si presta a limitare i problemi reputazionali che scoraggiano gli Enti cedenti; sarebbe possibile infatti prevedere che i cedenti sottoscrivano quote speciali del Fondo che conferiscono il diritto a ricevere, al termine dell’operazione, gli extra profitti generati dalla dismissione.

La SIIQ – Società di investimento immobiliare quotata, recentemente introdotta nel nostro ordinamento, si presta invece a gestire attivamente il patrimonio, laddove fosse preferita la valorizzazione invece che la dismissione. Il capitale della SIIQ verrebbe aperto agli investitori “retail”, ma il pubblico manterrebbe il controllo; essa potrebbe essere utilizzata per la gestione del patrimonio degli enti per la Edilizia residenziale pubblica (ERP).

Per incentivare gli enti territoriali a cedere gli immobili è stato proposto di introdurre meccanismi che leghino l’ammontare dei trasferimenti, dallo stato agli enti, alla esecuzione di un preciso piano di dismissione. Sulla medesima falsariga è stato proposto di imputare ai cespiti immobiliari posseduti dagli enti un rendimento figurato basato sulle condizioni di mercato; tale rendimento andrebbe detratto dall’ammontare dei trasferimenti provenienti dallo stato. In tale maniera verrebbe incentivata la cessione dei cespiti sottoperformanti.

Per rendere politicamente più appetibili le cessioni di immobili del patrimonio che fa capo alla Edilizia Residenziale Pubblica è stato proposto di adottare procedure che prevedano la vendita rateizzata con riscatto, ad efficacia reale differita.

3. IL COINVOLGIMENTO DI INTERMEDIARI ISTITUZIONALI NEL PROCESSO DI DISMISSIONE

Tra i partecipanti hanno trovato ampio consenso le proposte volta a integrare nella “catena della dismissione” una figura istituzionale da frapporre tra l’ente cedente e il fondo immobiliare destinato al mercato. Il ruolo di tale figura sarebbe equivalente a quello di un intermediario che acquista la materia prima grezza – immobili più diversi quanto a provenienza, dimensione, localizzazione geografica, funzione - che verrebbe lavorata per confezionare apposti fondi immobiliari con adeguate caratteristiche di rischio, rendimento e dimensione, da cedere prontamente al mercato. Inoltre l’intermediario di natura istituzionale dovrebbe facilitare la disponibilità degli Enti a cedere l’immobile in quanto meno esposti al rischio di essere criticati per avere svenduto ai privati.

Una prima proposta prevede di affidare tale ruolo di intermediario a Patrimonio S.p.a società posseduta dallo stato, attiva in campo immobiliare che gode anche di alcune facilitazioni normative (Allegato 1). Patrimonio potrebbe acquistare dagli enti portafoglio o singoli immobili sulla base di valutazioni terze e indipendenti. A fronte dell’acquisto Patrimonio potrebbe pagare all’ente un anticipo di prezzo (diciamo il 70-80%), finanziandolo con un prestito dalla Cassa Depositi e Prestiti. Il bene potrebbe essere “immagazzinato” nei patrimoni separati che Patrimonio può creare, distinguendoli per tipologia di bene. Una volta raggiunta una massa critica di immobili di una determinata categoria, Patrimonio potrebbe apportare il portafoglio in specifici fondi immobiliari, e collocarli sul mercato. Con il ricavato Patrimonio rimborserebbe il prestito a CDP e girerebbe pro quota la differenza a ciascun ente locale apportante, sulla base del prezzo effettivo spuntato sul mercato.

Una proposta analoga prevede invece di coinvolgere la Cassa depositi e prestiti (CDP).

La CDP - soggetto esterno alla P.A.- ha in essere mutui verso comuni e regioni per un ammontare di circa 75 miliardi. Al momento questo rappresenta debito pubblico per circa 5 punti di PIL. Con una singola operazione di debt-equity swap, la CDP potrebbe acquisire gli immobili sostituendo nel suo attivo i mutui verso gli enti locali venditori con le quote di un fondo cui gli immobili sarebbero contestualmente conferiti come equity. La CDP non dovrebbe peraltro essere l’unico soggetto apportante del fondo, sebbene possa rappresentare il quotista di maggioranza relativa (40%). Altri soggetti privati e Stato potrebbero conferire immobili “liquidi” (si pensi alle caserme) - e quindi con tassi di rendimento “a mercato” . L’aspetto appetibile di tale proposta è che l’ente che cede in una trattativa con un unico interlocutore cede l’immobile e contestualmente riduce l’indebitamento.

4. CONCLUSIONE

Nel complesso i partecipanti al seminario hanno convenuto che la dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica amministrazione costituisca un’iniziativa assolutamente condivisibile. Essa potrebbe dispiegare effetti benefici, sia in relazione alla finanza pubblica, sia in per quanto riguarda la crescita del sistema economico e finanziario, riducendo le inefficienze gestionali, accrescendo l’offerta di strumenti di risparmio, sviluppando il ruolo di investitori istituzionali.

È importante quindi che il Governo si faccia promotore di adeguare il quadro normativo e regolamentare per consentire e accelerare le dismissioni, lasciando alla volontà delle controparti (enti cedenti, operatori di mercato) di identificare le forme più appropriate per realizzare tali cessioni.

A tale riguardo è stata valutata positivamente la norma introdotta di recente con l'art. 58 del DL 112/08. Nell'articolo è previsto che gli enti locali e territoriali redigano l'elenco degli immobili pubblici presenti nel proprio territorio e lo allegino al proprio bilancio di previsione. Con l'elenco gli immobili entrano a far parte del patrimonio disponibile e sono pronti per la valorizzazione o per la vendita e a quei beni si applicano le previsioni della legge 410/2001 (quella di cartolarizzazioni e fondi pubblici), facilitando così il processo di vendita.

Integrazioni alla legge 15 giugno 2002, n. 112, istitutiva della società Patrimonio dello Stato S.p.A.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Le integrazioni proposte mirano ad estendere l'operatività della Patrimonio dello Stato S.p.A. (nel seguito anche la "Società"), prevedendosi la possibilità che alla Società siano trasferiti, o che la stessa promuova operazioni di valorizzazione di, beni immobiliari di proprietà di enti pubblici diversi dallo Stato, anche in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 58 del D.L. 112/2008.

A fronte del trasferimento di immobili ai cedenti sarebbe riconosciuto un anticipo sul presumibile valore di realizzo, stimato da un soggetto terzo, finanziato dalla Cassa Depositi e Prestiti SpA.

Le integrazioni proposte dall'articolato in parola sono ispirate alle esigenze riscontrate presso gli enti locali e territoriali. In particolare:

- ciascuna amministrazione possiede un patrimonio immobiliare individualmente piuttosto limitato e formato da beni appartenenti a categorie diverse (residenziali, strumentali, suscettibili di valorizzazione per uso di terzi, commerciali, ecc). Con la norma proposta si mira ad aggregare tali tipologie omogenee di immobili in compendi di dimensioni interessanti da dismettere con strumenti diversi (es fondo immobili residenziali da dismettere, SIIQ di immobili strumentali locati alle amministrazioni, società miste con operatori privati per la valorizzazione di complessi immobiliari, ecc), consentendo in tal modo agli enti pubblici di poter approdare ad ulteriori e vantaggiosi sbocchi nonché di aver più agevole accesso ad una diversificata platea di potenziali investitori;
- gli enti pubblici, in particolare di piccole dimensioni, sono spesso restii a procedere alla cessione dei propri immobili, pur ravvisando la necessità di procedere ad una valorizzazione del proprio portafoglio immobiliare. Molti di essi accoglierebbero pertanto con favore modalità di dismissione proposte dall'amministrazione centrale, che consentirebbero agli enti di usufruire di strumenti e di competenze già presenti nella Pubblica Amministrazione;
- gli enti desiderano cedere immobili per ottenerne un corrispettivo, ma il processo di aggregazione di portafogli omogenei e la loro immissione sul mercato richiede tempi lunghi. Attraverso l'anticipazione del prezzo da parte di CDP SpA si compendiano le esigenze della costruzione dei portafogli e quelle dei cedenti, utilizzando un soggetto di matrice pubblica che sta già agendo da Advisor di enti locali (es fondo immobiliare del comune di Milano) e che istituzionalmente provvede a soddisfare le esigenze finanziarie del settore pubblico.

Comma 10-bis

Dopo il comma 10, art. 7 della legge 112/2002 viene inserito il comma 10-bis, che individua le seguenti ulteriori classi di immobili trasferibili alla Società:

- A. immobili individuati ex art. 58 del D.L. 112/2008 e facenti parte dell'elenco di cui ai Piani di Alienazione redatti da Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali. Il trasferimento alla Società risulterebbe in questo caso agevolato dall'individuazione puntuale degli immobili oggetto di trasferimento;

- B. immobili di proprietà di altri Enti, Società a totale controllo pubblico (sia esso diretto o indiretto) e di Amministrazioni Pubbliche che necessitano di una corretta gestione e valorizzazione.

Restano salve per entrambi i casi sopra indicati (punto A. e B.) le disposizioni previste ai commi 18 e 19 della legge 410/2001, come anche richiamato al comma 9 dell'art. 58 per i trasferimenti di cui al punto A. La Società sarebbe pertanto esonerata dal fornire garanzie per vizi e per evizione, che resterebbero invece a carico dell'Ente Pubblico (l'Ente") proprietario del bene prima del trasferimento.

A fronte del trasferimento a Patrimonio dello Stato SpA degli immobili di cui ai punti A. e B., ai cedenti sarebbe riconosciuto un anticipo di prezzo fino all'[80]% del valore di mercato degli immobili, finanziato dalla Cassa Depositi e Prestiti. I cedenti conserverebbero il diritto ad ottenere l'eventuale maggior corrispettivo realizzato dalla Società al momento dell'effettiva cessione dei beni sul mercato, al netto dei costi sostenuti per il finanziamento di CDP. Le modalità tecniche delle operazioni sono definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Integrazioni al comma 11

A fronte degli immobili ceduti di cui al comma 10-bis, la Società promuove la costituzione di fondi immobiliari, di SIIQ, ovvero la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione, in relazione alla tipologia di ciascun gruppo di immobili.

Si è ritenuto opportuno in questo caso prevedere due ipotesi alternative:

- la Società, a seguito del trasferimento degli immobili da parte degli Enti, conferisce gli stessi ad un fondo immobiliare. In tale ipotesi, secondo quanto già previsto all'art. 10 della legge istitutiva della Società, la Patrimonio dello Stato S.p.A., in qualità di società apportante gli immobili al fondo, sarebbe in tal caso esonerata dal fornire la garanzia per vizi ed evizione prevista dal comma 19 L. 410/2001, prevedendosi invece l'applicazione del comma 18 e delle altre disposizioni di cui al comma 19;
- la Società è solo mera promotrice di operazioni in fondi immobiliari ad oggetto i beni immobili conferiti direttamente dagli Enti. In tal caso troverebbero piena applicazione entrambi i commi 18 e 19, e la Società, in qualità di semplice promotore dell'operazione, resterebbe esonerata dalle garanzie di cui sopra, che restano in capo agli Enti apportanti.

Si ritiene che prevedere l'intervento di un ente centrale quale la Patrimonio dello Stato S.p.A., ora in qualità di soggetto direttamente coinvolto, ora in qualità di promotore delle disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti, fornirebbe un valore aggiunto rilevante nell'attuazione delle operazioni di valorizzazione già previste dalla norma. Il coinvolgimento della Patrimonio dello Stato infatti permetterebbe di definire una procedura e modalità condivise nelle operazioni di valorizzazione degli immobili degli Enti, pur non determinando, al contempo, oneri procedurali aggiunti a carico della Società.

INTEGRAZIONI ALLA LEGGE 15 GIUGNO 2002, N. 112

All' articolo 7, dopo il comma 10, della legge 15 giugno 2002, n. 112 è aggiunto il seguente [diventa art. 10-bis]:

"Alla società possono altresì essere trasferiti i beni immobili individuati nel Piano delle Alienazioni immobiliari redatto dalle Regioni, Province, Comuni o altri enti locali ai sensi dell'art. 58, comma 1 e 2 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, nonché gli immobili degli altri Enti, Società a totale controllo pubblico, anche indiretto, ed Amministrazioni pubbliche, anche locali o territoriali. Il trasferimento dei suddetti immobili può essere finanziato, a titolo di anticipo e in misura non superiore all'[80]% del valore di mercato degli immobili di cui al Piano delle Alienazioni, dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. Modalità e termini delle operazioni sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Ai trasferimenti di cui al comma 10 bis del presente articolo, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto - legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410."

All' articolo 7, comma 11, della legge 15 giugno 2002, n. 112 è aggiunto il seguente: "nonché promuovere la costituzione fondi immobiliari e SIIQ, secondo le disposizioni, in quanto applicabili, degli articoli 4 e seguenti del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, aventi ad oggetto gli immobili di cui al comma 10-bis del presente articolo. Ai conferimenti ai suddetti fondi effettuati dalla Patrimonio dello Stato S.p.a. si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, escluse le norme concernenti la garanzia per vizi ed evizione previste dal citato comma 19. Ai conferimenti ai suddetti fondi la cui costituzione è promossa da Patrimonio dello Stato S.p.a. effettuati dagli Enti e dalle Amministrazioni di cui al comma 10 bis si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410."