La dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

di Susanna Screpanti (*)

Nel decreto in commento, il legislatore interviene sulla disciplina del patrimonio pubblico immobiliare con due differenti disposizioni e finalità. L'art. 3 prevede misure finalizzate alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica generata o legata agli immobili pubblici. L'art. 23 *ter*, su cui si concentrerà l'analisi, si occupa della valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico in modo funzionale alla riduzione del debito pubblico.

Premessa

In un contesto macroeconomico negativo, aggravato dalla crisi dei debiti sovrani europei, l'uso efficiente, la valorizzazione e la dismissione del patrimonio pubblico immobiliare possono contribuire alla sostenibilità del debito pubblico nazionale e alla conformità del rapporto debito/Pil con le nuove regole europee di bilancio (1). In questa ottica, il governo italiano ha delineato una strategia politica basata su un piano straordinario e pluriennale di valorizzazioni e dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico che, abbinato alla vendita delle partecipazioni statali, dovrebbe ridurre lo stock di debito pubblico nazionale e produrre risorse pari a circa 1 punto percentuale di Pil all'anno (2). Le dismissioni immobiliari, funzionali alla riduzione del debito pubblico, sono state già sperimentate in passato ma non hanno prodotto risultati significativi, soprattutto a confronto con le dismissioni delle partecipazioni pubbliche (3).

L'attuale strategia governativa per la valorizzazione e la dismissione degli immobili pubblici, originariamente contenuta in un apposito decreto sulla dismissione del patrimonio pubblico, è poi confluita nel decreto sulla *spending review* (art. 23 *ter*) (4). Tale disposizione s'innesta in una complessa congerie di norme stratificate nel tempo e tenta di disegnare un'operazione unitaria di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici facendo perno sui fondi immobiliari d'investimento e interessando il patrimonio immobiliare degli enti territoriali e delle società pubbliche. In base a tale norma, i proventi della valorizzazione e dismissione devono essere destinati in via prioritaria alla riduzione del debito pubblico. Nel medesimo decreto, gli immobili pubblici sono, inoltre, oggetto di specifiche misure finalizzate a ridurre i costi di gestione e a rendere efficiente l'utilizzo degli spazi, in un'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica (5).

È evidente, dunque, che il patrimonio immobiliare pubblico può contribuire sia alla riduzione del debi-

to pubblico, tramite operazioni di valorizzazione e dismissione, sia al consolidamento dell'avanzo pri-

Note:

(*) Le opinioni espresse nel presente lavoro sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

(1) Si v. il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (il c.d. Fiscal compact), firmato il 2 marzo da 25 Stati membri dell'Unione europea, soggetto alla procedura di ratifica nazionale, su cui si v. G. Napolitano e R. Perez, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in questa *Rivista*, 2012, 5, 461.

(2) In tal senso si v. l'intervista al Ministro dell'economia e delle finanze "*Così ridurremo il debito*" nel *Corriere della Sera* del 15 luglio 2012. Si v. inoltre il Documento di Economia e Finanza di aprile 2012 e la relativa Nota di aggiornamento del 20 settembre 2012, in cui si stima che, grazie alle dismissioni dei beni pubblici, comprese le partecipazioni pubbliche, il rapporto debito/PIL (al lordo dei sostegni ai paesi dell'area euro) sarà pari al 126,1 per cento nel 2013, per poi scendere al 123,1 per cento nel 2014 e al 119,9 per cento nel 2015. Sulla dismissione delle partecipazioni pubbliche si v. D. Colaccino, *La dismissione e razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato*, in questo numero della *Rivista*, p. 1189.

(3) Negli anni duemila è stato avviato un processo di dismissioni, tramite operazioni di cartolarizzazione, che ha interessato circa 60.000 immobili dello Stato e degli enti previdenziali che ha comportato un beneficio sul debito pubblico di circa 4 miliardi di euro, dato di scarso rilievo se confrontato con i processi di privatizzazione delle società pubbliche che hanno prodotto complessivamente un beneficio di circa 130 miliardi di euro sul debito pubblico. In tal senso si v. l'Audizione del 26 luglio 2012 di Francesco Parlato, Dirigente generale della Direzione finanza e privatizzazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, in *merito all'impatto sulla finanza pubblica e ai profili di carattere economico e finanziario del programma di dismissione di immobili pubblici finalizzato alla riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo*.

(4) In particolare, il d.l. n. 87/2012 (c.d. decreto dismissioni) *Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario* (non convertito) è stato riprodotto nel Titolo V *bis* del d.l. n. 95/2012 (c.d. decreto *spending review*) come inserito dalla legge di conversione n. 135/2012, in cui è disciplinata la dismissione e razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato (art. 23 *bis*) e la valorizzazione e dismissione di immobili pubblici (art. 23 *ter*).

(5) Si v. l'art. 3 *Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive*.

mario, tramite misure di revisione della spesa corrente (6). Solo tale combinazione potrebbe concorrere, nel medio e lungo periodo, ad un percorso di risanamento dei conti pubblici e, in definitiva, di progressiva crescita economica. Ciò giustificerebbe la singolarità dell'inserimento di operazioni straordinarie di cessione di asset pubblici in una legge sulla *spending review*.

Per comprendere le novità e le criticità in tema di patrimonio immobiliare pubblico occorre prendere le mosse dall'analisi degli strumenti presenti nel nostro ordinamento per la valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici, per poi concentrarsi sulla disciplina del sistema dei fondi d'investimento, funzionale alla riduzione del debito pubblico.

Gli strumenti per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico

Il patrimonio immobiliare pubblico ha dimensioni rilevanti, sebbene i dati sull'effettiva consistenza e valore di mercato non siano attualmente completi (7). La parte più consistente di tale patrimonio appartiene a regioni ed enti locali che, soprattutto nella prospettiva del federalismo demaniale, avranno un ruolo chiave nei processi di valorizzazione funzionale e dismissione degli immobili pubblici (8).

Tali processi richiedono che gli immobili pubblici rientrino nel patrimonio pubblico disponibile e, quindi, non siano sedi di uffici pubblici e non siano destinati in modo effettivo ed attuale ad un pubblico servizio (9). Il primo passo per procedere ad una efficace valorizzazione e dismissione è censire il patrimonio immobiliare disponibile ed eventualmente intervenire sul vincolo di destinazione. Il legislatore ha previsto poi molteplici strumenti, di differente tipologia, per la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico dello Stato e degli enti territoriali (10). Tra gli strumenti di programmazione, pianificazione strategica e *governance*, si possono annoverare, senza pretesa di completezza, il piano delle alienazioni e valorizzazioni di immobili pubblici non più strumentali all'esercizio di funzioni istituzionali di regioni ed enti locali (11); i programmi unitari di valorizzazione del territorio (PU-VaT) (12) per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione di immobili pubblici; le concessioni di valorizzazione (13) e le procedure urbanistiche, il cambio di destinazione d'uso e l'approvazione delle varianti, a cui è strettamente legata la redditività di un immobile pubblico.

Note:

(6) La vendita di mobili e immobili pubblici è classificata come riduzione della spesa in conto capitale secondo le statistiche Istat. In tal senso si v. *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare* elaborato dal Gruppo di lavoro sul "bilancio e patrimonio pubblico" Coordinato dal prof. Piero Giarda del 18 gennaio 2012.

(7) Nel *Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato* del Dipartimento del Tesoro sono contenuti i dati raccolti al 31 marzo 2011 relativamente ai beni immobili di proprietà pubblica, comunicati dal 53% delle amministrazioni pubbliche. In particolare, sono stati censiti oltre 530.000 unità immobiliari per un valore di mercato stimato tra i 239 e i 319 miliardi euro. L'80% delle unità immobiliari censite appartiene alle amministrazioni locali. Si devono annoverare, inoltre, 760.000 terreni censiti per un valore di mercato stimato tra 11 e 49 miliardi di euro, di cui il 98% è detenuto dalle amministrazioni locali. Per un'analisi del patrimonio immobiliare degli enti locali e delle regioni, si v. Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2010-2011* delibera n. 13/2012 e Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2010-2011*, delibera n. 14/2012. Per un confronto con i dati raccolti in passato, si v. S. Cassese, *Relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1988, 171 ss.

(8) Sul federalismo demaniale, si v. il d.lgs. n. 85/2010 e per alcune considerazioni si rinvia a E. Reviglio, *Valorizzare il patrimonio locale: ecco il vero federalismo demaniale*, in *Amm. civ.* n. 4/5, 2008, 57 e A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?* In *questa Rivista*, 2010, 12, 1233.

(9) La disciplina dei beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici è contenuta nel codice civile agli artt. 822 e ss. Sui beni pubblici in generale si v. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; Id., *Le teorie della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, *Invertire la rotta*, Bologna, 2007; U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, a cura di, *I beni pubblici dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia nazionale dei Lincei, 2010; M. Rena, *I beni pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, 2006.

(10) È opportuno tener conto del fatto che la valorizzazione immobiliare non equivale necessariamente a dismissione. Sulle strategie e gli strumenti operativi per valorizzare e/o dismettere il patrimonio immobiliare pubblico si v. Agenzia del Demanio, *Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici*, maggio 2012; Legautonomie, *Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico*, 2012, 95 ss. Sulle novità normative relative agli strumenti e agli interventi per la valorizzazione, la dismissione e l'utilizzo dei patrimoni pubblici si v. A. Villa, *La legge di Stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2012, 121; M. Arsi, *Gli strumenti finanziari e le procedure per la dismissione e la valorizzazione dei beni pubblici*, in *questa Rivista*, 2012, 2; N. Mari, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nelle manovre varate per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 4.

(11) Si v. l'art. 58 del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/08, come modificato dall'art. 27 del d.l. n. 201/2011 (decreto salva Italia), conv. in l. n. 214/2011.

(12) Si v. l'art. 3 *ter* d.l. n. 351/2001 conv. in l. n. 410/2001, introdotto dall'art. 27 del d.l. n. 201/2011 (decreto salva Italia), conv. in l. n. 214/2011.

(13) Si v. l'art. 3 *bis* del d.l. n. 351/2001, conv. in l. n. 410/2001.

La valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici è stata, inoltre, concretamente attuata tramite strumenti societari e finanziari, quali le società per la cartolarizzazione di immobili pubblici (14), la Patrimonio spa (15) e può contare attualmente sullo strumento dei fondi immobiliari (16) e l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti spa (Cdp) (17). Nonostante la molteplicità degli strumenti operativi esistenti, la complessità e la frammentarietà delle norme e la scarsa attuazione delle stesse, uniti a un difficile contesto dei mercati finanziari e immobiliari ostacolano l'effettiva valorizzazione e l'efficace dismissione degli immobili pubblici. Il quadro giuridico ed economico attuale non consente, dunque, di trarre, nel breve termine, dal patrimonio pubblico immobiliare risorse significative per la riduzione del debito pubblico.

È opportuno, dunque, analizzare il sistema dei fondi d'investimento, su cui è intervenuto il decreto in commento, per verificare la potenzialità, almeno nel medio e lungo termine, di creare una massa critica di immobili pubblici che sia in grado di realizzare l'obiettivo della riduzione del debito pubblico.

La valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico tramite un sistema di fondi d'investimento

Il processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici, compresi quelli degli enti locali e delle società pubbliche, è attualmente rimesso ad un'operazione unitaria e accentrata, affidata ad una società di gestione del risparmio (Sgr) del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) (18).

Tale società ha il compito di istituire una pluralità di fondi nazionali d'investimento immobiliare che possono investire in altri fondi immobiliari istituiti o partecipati da regioni, comuni e province, anche in forma associata o consorziata, da altri enti pubblici e società interamente partecipate al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. In caso d'investimento nei fondi locali, la sottoscrizione delle relative quote, offerte su base competitiva, mira a garantire agli enti territoriali interessati la liquidità necessaria per gli interventi di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare. I fondi nazionali istituiti dalla Sgr del Ministero possono operare non solo come fondo che investe in altri fondi, ma anche mediante investimenti immobiliari diretti, acquisendo immobili dati in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni e acquistando immobili ad uso ufficio di proprietà degli enti territoriali, utilizzati dalle pubbli-

che amministrazioni o che sono stati inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo e ne

Note:

(14) È diffusa l'opinione che le operazioni di cartolarizzazione immobiliari non hanno avuto l'esito positivo sperato. Con l'art. 43 *bis* del d.l. n. 207/2008, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, sono stati liquidati i patrimoni separati relativi alle operazioni di cartolarizzazione avviate rispettivamente con decreto 18 dicembre 2001 e con decreto 21 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze, mediante la Società cartolarizzazione immobili pubblici S.r.l. (Scip) ed i beni immobili di proprietà sono stati trasferiti in proprietà ai soggetti originariamente proprietari. Sul tema si v. I. Borrello, *La cartolarizzazione dei proventi delle dismissioni immobiliari*, in questa Rivista, 2002; F. Battini, *I risultati delle cartolarizzazioni nel periodo 1999-2005 e la liquidazione del patrimonio SCIP 2* in questa Rivista, 5, 2009, 543. Per una descrizione delle operazioni finanziarie di cartolarizzazione (Scip 1 e Scip 2) e dei relativi risultati, si v. M. C. Guerra, *Ma quanto ha reso vendere gli immobili pubblici*, in *Lavoce.info*, 2009, secondo cui "da operazioni finanziarie sul patrimonio non c'è da attendersi molto in termini di riduzione del debito pubblico". A sfavore degli strumenti finanziari, tra cui i fondi comuni d'investimento immobiliare, e a favore di una razionale politica di gestione del patrimonio immobiliare, affidata all'Agenzia del Demanio, sotto la supervisione europea, si v. T. Boeri e G. Pisauro, *Patrimonio pubblico: basta con l'ingegneria finanziaria*, in *Lavoce.info*, 2011.

(15) Su cui v. A. Mari, *La Patrimonio dello Stato s.p.a.*, in questa Rivista, 2002, 8, 820. Tale società è stata peraltro sciolta e posta in liquidazione in base al comma 8 dell'art. 33 del d.l. n. 98/2011.

(16) Oltre all'art. 33 del d.l. n. 98/2011 analizzato nel successivo paragrafo, si v. anche l'art. 33 *bis* del medesimo decreto inserito dall'art. 27 del d.l. n. 201/2011 convertito in l. n. 214/2011, che disciplina gli strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici.

(17) La Cdp si occupa della valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico sia attraverso la Direzione Immobiliare, che assiste l'ente pubblico nel processo di censimento, regolarizzazione e valorizzazione urbanistico-catastale e nelle attività di *due diligence*, sia tramite la controllata Società di gestione del risparmio *Cdp Investimenti Sgr*, che ha istituito e gestisce il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), che investe nel settore del *social housing*, e il nuovo Fondo Investimenti per la Valorizzazione (FIV) degli immobili degli enti locali.

(18) Si v. l'art. 33 *Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare* del d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011, modificato e integrato dalla legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) e dal d.l. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia), nonché da ultimo dal d.l. n. 95/2012 sulla *spending review*. Ulteriori modifiche sono previste nel d.d.l. di stabilità per il 2013, attualmente in discussione in Parlamento. La Sgr sarà costituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e le relative azioni potranno essere trasferite a titolo gratuito all'Agenzia del Demanio. In base alla modifica operata dal decreto sulla *spending review*, il capitale sociale della SGR deve essere pari al almeno un milione e comunque non superiore a due milioni di euro per l'anno 2012. L'Agenzia del Demanio ha già identificato 350 immobili dello Stato per un valore stimato di 1,5 miliardi (valore di libro), di cui quasi il 50% ha già ottenuto una destinazione urbanistica che consentirebbe di collocarli sul mercato. Tali beni saranno progressivamente conferiti ai fondi immobiliari dopo aver attivato le azioni necessarie per le opportune verifiche di mercato. In tal senso, si v. l'Audizione di Stefano Scalerà alla V Commissione della Camera dei Deputati, *in merito all'impatto sulla finanza pubblica a ai profili di carattere economico e finanziario del programma di dismissione di immobili pubblici finalizzato alla riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo*, del 24 luglio 2012.

sia già completato il processo di valorizzazione edilizia ed urbanistica. Con l'art. 33, c. 1, il legislatore ha creato, dunque, un sistema integrato di fondi, gestito a livello centrale tramite una Sgr controllata dal Mef, che investe in modo diretto e indiretto nel settore immobiliare e produce risorse per la valorizzazione.

Oltre al sistema integrato di fondi, il legislatore dedica poi una specifica attenzione ai fondi locali d'investimento, promossi o partecipati da regioni ed enti locali, anche in forma consorziata o associata, da altri enti pubblici o da società interamente partecipati (art. 33, c. 2). Regioni e enti locali possono apportare o trasferire in tali fondi beni immobili e diritti reali immobiliari, individuati attraverso l'inserimento nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, o in attuazione delle norme sul federalismo demaniale, purché ciò avvenga sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente (19).

A differenza dei fondi nazionali gestiti dalla Sgr del Ministero, i fondi locali sono gestiti da Sgr private, da selezionare tramite procedure ad evidenza pubblica. Soggetti privati svolgono, dunque, un ruolo fondamentale nel processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti locali. Il partenariato pubblico-privato nelle operazioni di valorizzazione è stato, inoltre, rafforzato con il decreto sulla *spending review*, in base al quale i soggetti privati, selezionati con procedura a evidenza pubblica, possono presentare specifiche proposte di valorizzazione.

La Sgr e i fondi d'investimento immobiliare sembrano costituire attualmente gli strumenti privilegiati dal legislatore per la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare sia statale, sia locale. Al fine di agevolare il buon esito delle operazioni immobiliari e consentire un utile e produttivo inserimento sul mercato degli immobili pubblici, il legislatore ha stabilito, inoltre, che la destinazione funzionale dei beni conferiti o trasferiti ai fondi immobiliari si consegua grazie ad un accordo di programma (20), che presuppone il consenso unanime di tutti i soggetti partecipanti e può determinare una variante urbanistica. Nel corso della procedura, da concludersi nel termine perentorio di 180 giorni, può aver luogo la regolarizzazione edilizia e urbanistica degli immobili conferiti (21).

A tali previsioni, che mirano alla semplificazione e alla certezza delle procedure di valorizzazione, si deve aggiungere, nella medesima prospettiva, la novità contenuta nel decreto sulla *spending review*, in base a cui l'Agenzia del Demanio viene dotata del

potere di procedere d'ufficio all'accatastamento e alla regolarizzazione catastale degli immobili di proprietà dello Stato, compresi quelli in uso al Ministero della difesa (22).

Gli immobili pubblici come strumento di *spending review*

Nel decreto in commento, il patrimonio immobiliare pubblico è preso in considerazione in modo funzionale alla realizzazione di due distinti obiettivi: la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica e la riduzione dello *stock* del debito pubblico. Per quanto riguarda le misure di *spending review*, il legislatore si è concentrato principalmente sulle locazioni passive e sulla gestione degli spazi, al fine di generare risparmi sulla spesa corrente e utilizzare in modo efficiente gli immobili pubblici (23). Si prevede, in particolare, la sospensione *ex lege* fino al 2014 dell'aggiornamento Istat ai canoni dovuti per le locazioni passive di immobili utilizzati per finalità istituzionali e la riduzione del 15% di tali canoni a partire dal 2015, per i nuovi contratti, o alla scadenza/rinnovo, per i contratti già in essere. Nell'ottica di abbattere i costi legati alle locazioni passive, si prevede anche la possibilità per regioni, province e comuni di ottenere gratuitamente gli immobili dello Stato, compresi quelli utilizzati per le Università o per finalità istituzionali che possono essere

Note:

(19) L'abrogazione espressa dell'art. 6 del d.lgs. n. 85/2010, che imponeva la previa valorizzazione dei beni rispetto al conferimento al fondo, implica che il mutamento di destinazione urbanistica può avvenire anche in un momento successivo rispetto al trasferimento e al conferimento.

(20) *Ex art.* 34 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. enti locali).

(21) Si prevedono altresì due importanti forme di tutela: l'apporto o il trasferimento al fondo è sospensivamente condizionato al buon fine delle procedure di valorizzazione e regolarizzazione; gli enti territoriali non possono alienare la maggioranza delle quote del fondo, fino al completamento della procedura.

(22) Nuovo c. 8 *quinquies* dell'art. 33, d.l. n. 98/2011, introdotto dall'art. 23 *ter* del d.l. n. 95/2011. In caso di dismissione, l'acquirente può procedere alla regolarizzazione catastale anche successivamente al trasferimento.

(23) L'art. 3 del d.l. n. 95/2012 si deve leggere in combinato con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012 e con l'art. 2, c. 1, d.l. n. 52/2012, conv. in l. n. 94/2012, in base al quale, il Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica deve svolgere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del demanio, dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, anche al fine di ridurre i canoni e i costi di gestione delle amministrazioni pubbliche. Si v. inoltre, l'Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, *Gestione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico* del 5 settembre 2012.

concessi o locati gratuitamente alle regioni. Il contenimento della spesa legata alla gestione degli immobili pubblici passa attraverso anche una nuova politica di *space management*, basata sull'elaborazione di piani di razionalizzazione degli spazi da parte di tutte le pubbliche amministrazioni e sul necessario rispetto di un nuovo parametro che riduce a 20-25 i metri quadri per addetto.

I risparmi sulla gestione corrente degli immobili pubblici e un utilizzo più efficiente degli spazi sono volti ad una razionalizzazione della spesa pubblica e possono consentire di liberare immobili pubblici valorizzabili, che possono essere poi dismessi con un potenziale impatto positivo anche sul debito pubblico. È evidente, tuttavia, che un effettivo impatto sulla spesa e sul debito pubblico richiede un lasso di tempo di medio e lungo termine e dipenderà comunque da numerose variabili legate ad esempio ad un'azione tempestiva, efficiente e coordinata della pubblica amministrazione.

Gli immobili pubblici per la riduzione del debito pubblico

Il decreto sulla *spending review* conferma la centralità del sistema dei fondi d'investimento e ne integra la disciplina, ampliando la panoplia degli strumenti operativi per la valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico immobiliare e rendendo quest'ultimo funzionale alla riduzione del debito pubblico (24).

Si prevede, in particolare, che la costituenda Sgr pubblica del Mef possa costituire uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare a cui possono essere trasferiti o conferiti immobili statali non utilizzati per finalità istituzionali e diritti reali immobiliari. Le risorse che derivano dalla cessione delle quote del Mef devono essere destinate necessariamente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e al pagamento dei debiti dello Stato (25).

Negli stessi fondi, possono essere conferiti o trasferiti immobili di proprietà delle società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato e beni pubblici valorizzabili, suscettibili di trasferimento ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale (26), individuati dall'Agenzia del Demanio e a seguito di un'apposita manifestazione di volontà di valorizzazione da parte degli enti territoriali interessati (27). Le risorse che questi ultimi ricavano dalla eventuale cessione delle quote dei fondi immobiliari sono acquisite dall'ente stesso per un ammontare pari al settantacinque per cento, da destinare in via prioritaria alla riduzione del debito locale e, in via subordinata, a spese di investimento. La

quota residua del venticinque per cento deve essere, invece, destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (28).

Nei fondi immobiliari nazionali possono confluire anche i beni di proprietà di regioni ed enti locali tramite i fondi immobiliari locali, gestiti da società di gestione del risparmio private, o con un'apposita deliberazione dell'ente, anche in deroga all'obbligo di allegare il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari al bilancio di previsione. In tali casi, si prevede che la totalità delle risorse che derivano dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili sia destinata alla riduzione del debito dell'ente o, in via subordinata, a spese di investimento.

Con la medesima finalità di riduzione del debito pubblico e sempre tramite la costituenda Sgr del Mef, il legislatore ha previsto che possano essere trasferiti o conferiti a fondi comuni di investimento immobiliari pubblici del Ministero della difesa, suscettibili di valorizzazione e non più utilizzati per finalità istituzionali, nonché diritti reali immobiliari (29). Le risorse derivanti dalla cessione delle quote del Ministero dell'economia sono destinate al

Note:

(24) Si v. l'art. 23 *ter* del decreto in commento che, in generale, modifica l'art. 33 del d.l. n. 98/2011 conv. in l. n. 111/2011 e lo integra, aggiungendo il c. 8 *ter* ed il c. 8 *quater*. Il decreto in commento prevede, inoltre, che il 20% degli impieghi delle compagnie di assicurazione debba essere necessariamente destinato alla sottoscrizione delle quote di fondi immobiliari funzionali alla riduzione del debito pubblico dal 2012 al 2014. La Cdp ha, invece, la facoltà d'investire nei fondi immobiliari promossi o costituiti dalla Sgr del Mef per la valorizzazione del patrimonio immobiliare e la riduzione del debito pubblico.

(25) Per la medesima finalità di riduzione del debito pubblico tramite fondi comuni d'investimento immobiliare o tramite società, anche di nuova costituzione, si v. la legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), art. 6 *Disposizioni in materia di dismissioni dei beni immobili pubblici*, che riguarda anche i beni immobili pubblici utilizzati per finalità istituzionali.

(26) Art. 5, c. 1, lett e) del d.lgs. n. 85/2010.

(27) Il decreto in commento prevede una significativa aggiunta nel comma 4 dell'art. 33, in base al quale, «a seguito dell'apporto ai fondi da parte degli Enti territoriali è riconosciuto, in favore di questi ultimi, un ammontare pari almeno al 70 per cento del valore di apporto dei beni in quote del fondo, mentre la restante parte del valore è corrisposta in denaro, compatibilmente con la pianificazione economico-finanziaria dei fondi gestiti dalla società di gestione del risparmio».

(28) In tal senso, si v. l'art. 9, c. 5, d.lgs. n. 85/2010.

(29) Si v. il d.l. n. 98/2011, art. 33, nuovo c. 8 *quater* introdotto con il decreto *spending review*. Sulla dismissione dei beni immobili della Difesa si v. anche gli artt. 306 - 309 del decreto legislativo n. 66/2010 *Codice dell'ordinamento militare*. Nei fondi immobiliari confluiscano i beni individuati dal Ministero della difesa, sentita l'Agenzia del demanio, con appositi decreti che determinano la classificazione come patrimonio disponibile dello Stato e l'avvio delle procedure di regolarizzazione e valorizzazione da parte dell'Agenzia del demanio.

Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e al pagamento dei debiti dello Stato. Le quote del Mef sono attribuite, nella misura del 30 per cento, al Ministero della difesa per la razionalizzazione del settore infrastrutturale e, in misura minore, agli enti territoriali interessati che potranno utilizzare i proventi delle eventuali cessioni per la riduzione del debito dell'ente stesso e, in via sussidiaria, per le spese di investimento.

Considerazioni conclusive

Al fine di un'efficace impatto del patrimonio pubblico immobiliare sulla finanza pubblica, soprattutto in termini di riduzione del debito pubblico, è necessaria un'azione coordinata e collaborativa degli attori pubblici competenti a livello centrale e locale, che sia in grado coinvolgere e attirare sul territorio anche investitori privati per sostenere le iniziative e le operazioni di valorizzazione e dismissione immobiliare. È opportuno, inoltre, evitare il rischio di operazioni speculative e allo stesso tempo garantire il rispetto dell'interesse pubblico generale e del valore sociale legato agli immobili pubblici.

Il decreto sulla *spending review* ha il pregio di rendere il patrimonio pubblico immobiliare disponibile, funzionale alla razionalizzazione della spesa corrente, tramite le misure puntuali di cui all'art. 3, e alla riduzione del debito pubblico, mediante un'operazione unitaria di valorizzazione e dismissione basata

sull'operatività di un sistema di fondi comuni d'investimento a cui possono partecipare investitori privati di lungo termine, in un'ottica di partenariato pubblico-privato.

Nell'ambito dell'operazione gestita dalla Sgr pubblica, lo strumento dei fondi d'investimento è, inoltre, utilizzato per valorizzare e dismettere il patrimonio pubblico immobiliare sia dello Stato, compreso quello del Ministero difesa, sia degli altri enti territoriali ed è funzionale sia alla riduzione del debito nazionale, regionale e locale, con la possibilità di liberare anche risorse per gli investimenti pubblici locali, fondamentali ai fini della crescita economica.

Nonostante le positive potenzialità del sistema previste nel decreto in commento sugli immobili pubblici, è opportuno considerare che l'attuazione concreta delle novità legislative richiede un'azione tempestiva e coordinata ed occorre raggiungere una massa critica di immobili pubblici per realizzare gli ambiziosi obiettivi di riduzione del debito pubblico.

Il contesto sfavorevole dei mercati immobiliari, la complessità delle operazioni finanziarie, tramite i fondi d'investimento, e la necessità di provvedere ancora alle fasi preliminari di censimento e messa a reddito degli immobili pubblici prospetta un orizzonte temporale di lungo periodo, con effetti incerti dal punto di vista delle risorse effettivamente disponibili per la finanza pubblica.