

## REDAZIONALI

# FATTORI CONDIVISI DI UNA “SPENDING STRATEGY...” LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE E MOBILIARE PUBBLICO. IL RUOLO ATTIVO DELLE AMMINISTRAZIONI

del Prof. Dr. Stefano Olivieri Pennesi

*Conoscere la qualità e quantità dei beni di proprietà pubblica per un'azione responsabile di governance. Il ruolo da protagonisti svolto dal Mef e dalla Agenzia del Demanio in coesistenza con gli Enti territoriali detentori di asset finanziari fondamentali. Valutare le amministrazioni in base ad indicatori “inequivocabili” quali: capacità progettuali, l'equilibrio sulla spesa corrente, il rispetto del patto di stabilità, capacità di riscossione dei crediti, autonomia finanziaria sostanziale.*

Knowing the quality and quantity of public property is a responsible action for governance. The leading role played by the MEF and the State Property Agency in coexistence with the local authorities holders of key financial asset. Assess the government based on performance indicators "unequivocal" such as design skills, the balance on current expenditure, compliance with the Stability Pact, the ability to collect the debt, substantial financial autonomy.

*Sommario: 1. Patrimonio immobiliare pubblico. - 2. Ruolo Agenzia del Demanio. - 3. Alienazione di asset diversi: aziende pubbliche e municipalizzate. - 4. Considerazioni finali di carattere generale.*

### **1. Patrimonio immobiliare pubblico.**

Con la l. 214/11 (decreto salva Italia) e con la l. 27/12 (decreto liberalizzazioni) il Legislatore ha anche voluto porre particolare attenzione al patrimonio immobiliare pubblico, sostanziando l'alienazione e quindi la miglior valorizzazione possibile dei beni immobili, non tralasciando l'eventuale implementazione e ricorso a strumenti eminentemente privatistici, come ad esempio la creazione di società ad hoc, anche di natura consortile, nonché la costituzione di fondi immobiliari vocati esplicitamente a tale scopo.

Ovviamente detti strumenti producono ricadute di natura finanziaria e contabile per le Amministrazioni promuoventi.

Da un'iniziale stima, dell'Agenzia del Demanio, il valore approssimativo, per difetto, dei beni immobiliari quantificati in circa 12 mila unità individuati nella ormai cristal-

lizzata cosiddetta “white list” ammonterebbero ad una consistenza di circa 3 miliardi di euro. Il problema fondamentale che si pone è la non piena disponibilità degli enti locali su questi beni, non ancora formalmente trasferiti come sarebbe stato previsto nell'ottica della piena applicazione del federalismo demaniale. E' quindi questo aspetto principale tra le ragioni che di fatto inibisce i diversi progetti in fieri di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

D'altro canto lo stesso Ministro dell'Economia e delle Finanze individuato quale proponente-tutor per la costituzione di una Sgr società di gestione del risparmio, appositamente concepita quale affidataria per la costituzione di uno o più fondi immobiliari in solitaria o in coesistenza con Regioni, Province e Comuni partecipanti per mezzo e attraverso il conferimento di immobili di remo-

ta e/o recente disponibilità.

Il percorso virtuoso, al quale si stanno dedicando le Amministrazioni pubbliche coprotagoniste, Ministero dell'Economia, Ministero della Difesa, Ministero Beni Culturali, Agenzia del Demanio, Enti Locali, Enti Previdenziali transita obbligatoriamente nel dipanare i nodi ancora irrisolti riconducibili al concreto applicarsi del federalismo demaniale. Difatti, una delle opzioni in campo attualmente allo studio, configurerebbe una preventiva valorizzazione dei cespiti immobiliari in capo all'Agenzia del Demanio che vedrebbe il suo inserimento diretto nella iniziale gestione della citata "white list" previa costituzione di fondi sia immobiliari che mobiliari che verrebbero implementati dai Comuni e delle Province per mezzo del trasferimento di beni e quote azionarie (relative alle società partecipate e/o detenute totalmente dagli stessi enti locali) quali contropartite di assegnazioni di quote di fondi di cui sopra.

In questo contesto dovrebbe assurgere a ruolo di leadership le associazioni Anci e Upi al fine di determinare una dimensionalità consistente utile per realizzare una sorta di economia di scala complessiva necessaria per forare il contesto finanziario globale sempre più influenzato da andamenti e coinvolgimenti globali attenzionati dagli investitori.

Pertanto, l'attuale momento economico congiunturale rappresenta un elemento di forte criticità in particolare per il mercato finanziario, dove il rischio di eccessiva svalutazione del valore nominale di partecipazioni societarie, come il valore del patrimonio immobiliare resosi disponibile "depaupererebbe" l'intera operazione di abbattimento del debito complessivo del nostro Paese, vero e sfidante obiettivo ormai ineludibile per la nostra classe dirigente.

In tale alveo si colloca uno degli obblighi previsti dal Legislatore nel decreto 201/11 convertito in l. 214/11 cosiddetto "salva Italia" che impone, tra l'altro, la concreta e progressiva privatizzazione dei servizi pubblici locali. In questo quadro si inserisce un ruolo di "play maker" potrebbe essere indubbiamente svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti operando per mezzo di una Sgr coinvolta nel progetto con un ruolo di volano per l'housing sociale. Le disposizioni in materia di dismis-

sioni di beni immobili pubblici, nella legge di stabilità 2012 ovvero l. 183/11 sono inserite nell'art. 6 della stessa. Nel co. 1 si individua il Ministero dell'Economia come conferente o trasferente di beni immobili di proprietà statale ad Sgr di nuova o vecchia costituzione ovvero fondi comuni di investimento immobiliare esistenti. Sarà un d.P.C.M. ad individuare detti beni da emanarsi entro il 30.4.2012, tra questi beni sono compresi immobili di proprietà dello Stato con una percentuale pari ad almeno il 20% degli spazi riguardanti luoghi di reclusione non più in uso nonché delle caserme di pertinenza al Ministero della Difesa sottoutilizzate o non operative. Il concreto trasferimento si materializzerà ricorrendo a decreti di natura non regolamentare del Mef tali decreti stabiliranno le concrete modalità di cessione delle quote dei fondi e delle azioni delle società veicolo, il cui collocamento avverrà prioritariamente attraverso l'offerta pubblica di vendita. I proventi netti derivanti dalle cessioni dovranno finalizzarsi alla riduzione del debito pubblico e segnatamente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato previo versamento in entrata sul capitolo di pertinenza del Mef ovvero detti introiti confluiranno all'Agenzia del Demanio finalizzati all'acquisto di titoli del debito pubblico, i cui interessi serviranno a contribuire al pagamento dei fitti passivi delle Amministrazioni pubbliche nonché dei pertinenti oneri di gestione.

Il conferimento e il trasferimento dei beni immobili in argomento ai fondi comuni d'investimento e/o alle società veicolo vedranno applicate se compatibili alcune norme novellate nella l. 410/2001 "ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico; privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico; modalità per la cessione degli immobili". La valutazione dei beni conferiti o trasferiti di cui è proprietario lo Stato viene effettuata d'intesa tra l'Agenzia del Territorio e l'Agenzia del Demanio.

Sempre i sopracitati decreti di natura non regolamentare dovranno disciplinare la misura dei canoni di locazione passiva delle Pubbliche Amministrazioni in base alle valutazioni tecniche curate dall'Agenzia del Demanio nonché tenendo conto dei piani di razionalizzazione degli spazi locativi predisposti dalla medesima Agenzia. Ai fini della valo-

rizzazione del patrimonio immobiliare nella l. 111/2011 è prevista la facoltà per i costituenti fondi d'investimento curati dall'Sgr del Mef, di acquistare immobili di proprietà degli enti territoriali utilizzati direttamente ovvero oggetto di programmi di recupero e sviluppo del territorio. Altra opportunità è rappresentata dalla eventuale facoltà di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato ubicato all'estero, previo ricorso a forme semplificate quali la "trattativa privata" avvalendosi di tecnici competenti del luogo per effettuare le stime sul valore di mercato del bene.

E' bene specificare che il principio cardine per il quale gli enti locali risultano essere i primari destinatari anche in attuazione del criterio di sussidiarietà dei beni immobili statali, si sostanzia nel bisogno primario di una concreta valorizzazione non solo "economica" ma anche "sociale" dei beni in argomento, riorganizzando quindi in maniera "efficiente" il patrimonio pubblico del nostro Paese.

Da qui emerge chiaramente il bisogno per gli enti locali, soprattutto quelli di medie-piccole dimensioni, di un accompagnamento-tutoraggio nella delicata attività di valorizzazione dei beni alla ricerca di linee operative standardizzate nei processi di ottimizzazione, gestione e sviluppo del patrimonio detenuto sfruttando, ovviamente, le sinergie delle strutture associative di rappresentanza nonché dell'Agazia del Demanio.

Una menzione straordinaria merita la tipologia particolare di beni immobili di interesse artistico e culturale ( di cui però non esiste una lista specifica) le cui modalità di devoluzione dallo Stato (Ministero dei Beni Culturali-Mibac) agli enti locali hanno subito una rilevante modifica della procedura, ai sensi della l. 214/2011, per la quale l'attivazione del procedimento subisce un'inversione ovvero non è lo Stato che individua i beni da cedere, bensì sono gli enti territoriali in maniera ordinaria e reiterabile a fare esplicita richiesta di conferimento degli immobili di rilevanza artistico-culturale. Per il profilo dell'iniziativa quindi non è più lo Stato responsabile della formazione-implementazione dell'elenco dei beni trasferibili, ma bensì sono le autonomie locali ad assumersi l'onere dell'azione di richiesta del trasferimento proponendo al Ministero e all'Agazia del Demanio un'intesa

formale di specifica valorizzazione.

## 2.Ruolo Agazia del Demanio.

La promozione del patrimonio immobiliare pubblico è un altro aspetto del più generale progetto di valorizzazione complessivo.

Al riguardo l'Agazia del Demanio protagonista dell'operazione nello scorso mese di aprile ha sottoscritto con la società Invitalia un protocollo d'intesa per valorizzare, promuovere e sviluppare il patrimonio immobiliare pubblico previa elaborazione di un programma di lavoro indirizzato a supportare lo Stato e gli enti territoriali attuando concretamente interventi di valorizzazione del quadro urbanistico economico e sociale, con particolare cura delle scelte di *marketing ed asset-strategy*.

Lo scopo principale è quello di attrarre gli investimenti nazionali ed esteri su beni sia dello Stato che degli enti territoriali.

Iniziative in tal senso possono essere la costituzione di consorzi e/o di fondi immobiliari con lo scopo di valorizzare, trasformare, gestire, alienare il patrimonio di Stato, Regioni, enti locali con implicito valore sociale ed economico da ben gestire nell'obiettivo generale della "crescita".

Ma il ruolo propositivo assegnato all'Agazia del Demanio è quello di promuovere una gestione del grande patrimonio immobiliare del nostro Paese gestendolo dal punto di vista economico in modo realmente efficiente guardando, da un lato, alla ottimizzazione dei rendimenti in linea con i parametri di mercato, e da un altro lato alle non accantonabili esigenze di natura più prettamente sociale.

Certamente il rendimento esternalizzato verrebbe depurato da una serie di costi indiretti causati dal progressivo deperimento del patrimonio immobiliare pubblico, gestito direttamente e per i quali in passato è stato dato scarso rilievo alla sua reale entità tale da far scaturire troppe volte rendimenti addirittura negativi, causando una contabilizzazione in perdita per il bilancio pubblico.

Diventa quindi essenziale, per una migliore gestione del patrimonio pubblico centrale e periferico, una "puntuale" ricognizione in base alla natura del bene, alla funzione svolta istituzionale e non, allo stato manutentivo.

A questo esame è giusto affiancare un reale “piano di razionalizzazione e ottimizzazione” al fine di efficientare gli spazi in uso con standard dimensionali certi che spesse volte devono prevedere investimenti ed adeguamenti funzionali sugli immobili, affrontando, al contempo, la questione complessiva dell’adeguatezza del patrimonio detenuto in una ottica generale di concreta spending review.

### **3. Alienazione di asset diversi: aziende pubbliche e municipalizzate.**

Indubbiamente la volontà di privatizzare le partecipazioni societarie sia delle Amministrazioni centrali che territoriali ha assunto un nuovo e più vigoroso impulso.

La legge di stabilità del 2012 rilancia e concretizza, in modo particolare, le dimissioni delle aziende comunali operanti nei più diversi servizi pubblici (trasporti su gomma e su rotaia, gestione dei rifiuti, delle acque ed elettricità, società aeroportuali, farmacie comunali, beni e terreni agricoli, servizi cimiteriali, ecc.).

Entrando più nello specifico vediamo in quali settori si estrinsecano le aziende comunali che forniscono servizi, tali da configurarsi nell’ipotesi di vendere ovvero privatizzare con l’obiettivo di un alto valore aggiunto.

*In primis* il settore dei trasporti, aziende di trasporto pubblico, le infrastrutture di trasporto aereo ed autostradale, le ferrovie locali e nazionali. Il motivo principale relativo all’ipotesi di vendita si collega alla necessità da un lato di fare cassa e dall’altro per ridurre i costi elevati di gestione ed esercizio. Alcune aziende di questo settore risultano fortemente in perdita, altre ottengono di contro notevoli profitti ma la situazione varia da caso a caso.

Normalmente il trasporto locale su gomma e su rotaia (principalmente per le linee marginali-periferiche) viene altamente sovvenzionato in parte per compensare le basse tariffe in uso ed in parte per la loro sottoutilizzazione da parte dell’utenza. Le reti autostradali invece realizzano sostanziosi profitti per la accentuata motorizzazione su gomma presente nel nostro Paese.

Gli aeroporti presentano, invece, una situazione a macchia di leopardo producendo ottimi utili, gli hub internazionali di maggiori

dimensioni, mentre alcuni altri piccoli aeroporti risultano passivi anche per il loro scarso utilizzo ed attrattività legata alla loro localizzazione. Anche le ferrovie sono fortemente sovvenzionate, come anche il trasporto marittimo, facendo sì che si compensi lo scarso rendimento di alcune tratte, comunque servite, con tratte invece particolarmente sfruttate-frequentate.

### **4. Considerazioni di carattere generale.**

Tornando quindi al reale beneficio finanziario nella vendita di queste società ovvero quote delle stesse, bisogna distinguere tra le imprese redditizie da quelle che non lo sono, ebbene un primo prerequisito ritengo sia l’effettiva valorizzazione ed efficientazione delle medesime realizzando, in breve tempo, operazioni di ristrutturazioni aziendali, bonificando quella serie di costi impropri presenti, razionalizzando e ottimizzando le risorse umane, reingegnerizzando i processi produttivi e/o l’offerta dei servizi ecc.

Una volta asciugata l’azienda, dai costi improduttivi, certamente il valore di mercato delle sue quote ne beneficerebbe collocandosi, in maniera più attrattiva, nel mercato.

Un altro aspetto da non trascurare è consistente nella governance di tali società del perimetro pubblico che dovrebbero vedere ridotta la percentuale di possesso in quote assolutamente minoritarie, facendo sì di ridurre “*inequivocabilmente*” l’interferenza pubblica nella gestione operativa, per eliminare, ad esempio, il rischio d’influenze politiche improprie tali da inficiare lo scopo precipuo di concretizzare la produzione di beni e servizi “*in attivo*” e con valori positivi di mercato.

Tra le imprese che certamente possono annoverarsi come quelle maggiormente interessanti, per il mercato, sono le farmacie comunali che, nella quasi totalità, operano in palese attivo con alta redditività, offrendo al contempo servizi di sicura qualità all’utenza.

Per tale settore però (come per altro evidente in ulteriori settori strategici del territorio: energia, acqua, rifiuti, trasporto, ecc.) la detenzione della proprietà, in mano pubblica, rappresenta un concreto presidio di tutela per gli interessi della collettività inibendo l’affidamento esclusivo al mercato.

Pensiamo quindi al calmieramento dei

prezzi sui farmaci e sui prodotti sanitari e per l'infanzia realizzato dalle farmacie comunali, ma anche ad una tariffazione sociale ad esempio prevista dalle aziende comunali erogatrici di acqua, elettricità, gas, ecc.

Ebbene difficilmente la totale privatizzazione in tali settori potrà continuare a garantire la naturale vocazione sociale e il parziale intento *no profit* degli ambiti sopra elencati.

Ciò nonostante non può mancare il coraggio per sanificare e conseguentemente portare a profitto gli *“asset societari”* detenuti dall'amministrazione pubblica, centrale e periferica, per i legittimi fini di sfoltimento e snellimento dell'apparato pubblico ricavando

utilità finanziarie certe con la giusta attenzione nella scelta del *“momento economico”* idoneo che non costringa, l'apparato dei nostri amministratori, a *“svendere”* beni in modo affrettato o scarsamente remunerativo.

Per tale motivo ritengo la realizzazione capillare di *“regolamenti”* finalizzati all'attuazione delle procedure di alienazione, tutte, possa essere la cartina tornasole per operare con avvedutezza, sfruttando opportunamente le sedi istituzionali proprie: Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, Agenzia del Demanio, Agenzia del Territorio, Cassa Depositi e Prestiti, Anci, Upi, ecc.

«.....GA.....»