

La valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici in Italia: modalità operative /2

Le politiche di dismissione e valorizzazione del patrimonio pubblico in Italia hanno dato origine, a partire dal 1993, a una stratificazione costante di norme. Le operazioni di rilievo attuate in passato hanno visto come strumenti privilegiati di esecuzione quello della cartolarizzazione degli immobili degli enti pubblici previdenziali (le c.d. SCIP, il cui esito ha suscitato non poche perplessità), nonché dei fondi comuni chiusi di investimento immobiliare (quali FIP e Patrimonio 1).

Gli interventi legislativi degli ultimi anni, dal 2008 alla data odierna, lasciano intravedere la volontà politica di proseguire sul terreno della valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, che ovviamente presuppone un abbandono dell'identificazione dogmatica tra destinazione pubblica dei beni e necessità, per il settore pubblico, di esserne titolare in regime di proprietà. Da un punto di vista generale, prima di entrare nel merito delle singole attività, ruoli e competenze, si nota una tendenza normativa a impostare il processo di valorizzazione su più direttrici di intervento, tra loro interconnesse e complementari, che si articolano come segue:

- (i) mappatura del patrimonio, al fine di assumerne una conoscenza puntuale, per singoli cespiti;
- (ii) razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti previdenziali;
- (iii) gestione efficiente dei rapporti di locazione passiva e delle attività di manutenzione;
- (iv) trasferimento di beni nell'ambito del federalismo demaniale; (v) attività di dismissione degli immobili destinati alla valorizzazione all'esito delle attività di cui ai punti che precedono.



Domenico Tulli e Roberto De Simone, Studio Gianni, Origoni, Grippo, Cappelli

Value enhancement and divestment of public real estate properties in Italy: operating procedures

The policies of divestment and value enhancement of public properties in Italy have given rise, since 1993, to a constant layering of rules. Some more prominent transactions carried out in the past used, as preferred implementing tools, the securitization of real estate properties belonging to social security public entities (the so-called "SCIP", the outcomes of which has given rise to many doubts), as well as closed-end real estate investment mutual funds (such as FIP and Patrimonio 1).

After the legislative actions in recent years, from 2008 up to date, there are some indications on the political intention to carry on with the value enhancement and divestment of public real estate, which obviously implies an overcoming of the dogmatic identification between public destination of the assets and the need, for the public sector, to control the same assets under ownership regime. From a general point of view, before discussing the merits of the single activities, roles and responsibilities, it should be noted a legislative trend to set the value enhancement process on several guiding principles, which are interconnected and complementary and which are divided as follows:

- (i) mapping of assets, in order to obtain a thorough knowledge relating to the single assets;*
- (ii) rationalization of the space used by public administrations and social security entities;*
- (iii) efficient management of the lease agreements entered into as lessees and maintenance activities;*
- (iv) transfer of assets within the federal rules relating to state property;*

(v) divestment of real estate properties which are eligible for the value enhancement process, after completion of the activities described above. The operating procedures to achieve such results do not differ from those models already tested in the past, in the fields of both divestment of public real estate properties and social housing. In particular, as compared to previous experiences, there has been a preference for the tools of the real estate fund, with the assistance of funds set up by the Ministry for the Economy and Finance ("MEF"), or, in addition to such tools or in replacement of the same, the direct divestment. There is still an opening also towards the use of consortia and corporate vehicles participated by public entities, in relation to which, however, there have not been clarified the purposes and the operating models and which, in any case, represent an innovation as compared to the past. Securitizations are not generally used any longer. As mentioned before, the first practical step is the thorough and systematic knowledge of each single asset, as a strategic starting point for the development of rationalization plans, a cost effective management and the value enhancement of assets, also through the divestment process.

The mapping activity includes the recording for each asset of data such as the occupational level, the intended use, whether instrumental or not, the localization, the regularity from the urban and cadastral standpoint, any possible restraints due to cultural reasons and, most importantly, the potential market value, at least at the current state. The Finance Act 2010 (i.e. the Act ("Legge") of December 23, 2009, no. 191, Section 2, paragraph 222; the implementation decree, Ministerial Decree ("Decreto Ministeriale") of July 30, 2010) has therefore required that all public administrations are obliged to provide to the MEF – Treasury Department, by July 31 of each year, the identifying list of their real estate properties, for the purposes of preparing the statement of accounts concerning the assets of the public administrations at market value, as well as the possible changes that might have occurred annually. The sanctions for the breach of the above mentioned communication obligations are the administrative responsibility and the notice to the Italian "Corte dei Conti" by the State Property Agency (Agenzia del demanio) and / or MEF - Department of the Treasury. According to the data released by MEF - Department of the Treasury, as of March 31, 2011, about 53% of the public administrations had answered, thus enabling the

Le modalità operative per giungere a tale risultato non si discostano da modelli collaudati già nel passato, sia nel campo delle dismissioni di immobili pubblici che del social housing. In particolare, rispetto alle esperienze precedenti, si sono privilegiati gli strumenti del fondo immobiliare, con l'ausilio di fondi istituiti dal Ministero dell'Economia e della Finanza ("MEF"), ovvero, in via accessoria se non principale, la dismissione diretta. Resta un'apertura anche verso l'utilizzazione di consorzi e veicoli societari partecipati dai soggetti pubblici, di cui tuttavia non vengono chiarite le finalità e modalità operative e che in ogni caso costituiscono una novità rispetto al passato. La via delle cartolarizzazioni non viene invece ripresa.

Come si è detto, sul piano operativo il primo passo è la conoscenza completa e sistematica di ogni singolo cespite, come punto di partenza strategico per lo sviluppo dei piani di razionalizzazione, la gestione efficace dei costi, e la valorizzazione, anche attraverso il processo di dismissione.

La mappatura comprende la rilevazione, in relazione a ciascun immobile, dei livelli di occupazione e le destinazioni d'uso, strumentali e non, la localizzazione, la regolarità urbanistico-catastale, gli eventuali vincoli culturali e, soprattutto, il potenziale valore di mercato, almeno nello stato esistente.

La legge finanziaria 2010 (l. 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 222; decreto attuativo D.M. 30 luglio 2010) ha perciò prescritto che tutte le amministrazioni pubbliche sono obbligate a trasmettere al MEF – Dipartimento del tesoro, entro il 31 luglio di ogni anno, l'elenco identificativo dei beni immobili ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche a valori di mercato, nonché le eventuali variazioni annualmente intervenute. L'inadempimento dei predetti obblighi di comunicazione e di trasmissione è sanzionato con la responsabilità amministrativa e la segnalazione da parte dell'Agenzia del demanio e/o del MEF - Dipartimento del tesoro alla Corte dei conti. Secondo i dati resi noti dal MEF – Dipartimento del tesoro, alla data del 31 marzo 2011 aveva risposto circa il 53% delle amministrazioni, consentendo di censire qualcosa come 530.000 unità immobiliari (per circa 222 milioni di mq) e 760.000 terreni (per circa 13 miliardi di mq), con valori stimati per gli edifici intorno a 239-319 miliardi di euro, e per i terreni intorno a 11-49 miliardi di euro. Inoltre, secondo quanto ha riferito il Dipartimento del Tesoro alla Commissione Finanze della Camera, la qualità delle informazioni recepite ha ancora bisogno di affinamento, specie per quanto riguarda la collocazione sul territorio degli immobili censiti: spesso la mappatura si limita a indicare il comune o la provincia, con evidente difficoltà di comprendere la reale potenzialità di valorizzazione dei cespiti. La più puntuale conoscenza dell'attivo immobiliare pubblico dovrebbe poi orientare le scelte di razionalizzazione degli spazi e di gestione efficace degli stessi, attività che avrebbero comunque valenza strumentale, e non alternativa, rispetto ai programmi di dismissione.

Al fine di perseguire obiettivi di efficienza, la citata legge 23 dicembre 2009, n. 191, e le modifiche intervenute successivamente, prevedono l'obbligo per le amministrazioni di inviare all'Agenzia del Demanio, cui è quindi demandato il relativo ruolo di valutazione e decisionale, tutte le informazioni relative al fabbisogno di spazio allocativo e allo stato di occupazione delle superfici in uso. In tale contesto operativo, l'Agenzia del Demanio accentra le compe-

¹ Il riferimento è, in senso ampio, a quelle inserite nel conto economico consolidato individuate annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

tenze in materia di assegnazione in uso degli immobili di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare, di verifica della congruità del canone, e di autorizzazione alla stipula per le locazioni passive o il rinnovo di quelle in scadenza. Sempre nel medesimo contesto, l'Agenzia del Demanio gestisce in maniera accentrata le decisioni di spesa per la manutenzione degli immobili di proprietà dello Stato o di terzi utilizzati dalle amministrazioni.

Sul piano della dismissione degli immobili pubblici, gli strumenti operativi disponibili per la relativa attuazione sembrano ripercorrere i modelli già sperimentati in passato specialmente con il decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001, e precisamente le tecniche della promozione di fondi comuni d'investimento immobiliare, in aggiunta alla cessione diretta o al conferimento in società immobiliari, attraverso apposite procedure di semplificazione amministrativa, da attuarsi con decretazione anche sostitutiva o derogatoria di formalità di trascrizione, accatastamento, regolarità documentale e attribuzione delle destinazioni d'uso urbanistiche.

Gli strumenti attuativi delle dismissioni sono poi molteplici, in ossequio ad un sistema improntato alla pluralità degli strumenti e a piani d'azione paralleli, per lo Stato, gli enti locali e gli altri enti pubblici interessati.

Ad esempio, regioni, comuni e altri enti locali, sono chiamati dall'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (come modificato dall'art. 33-bis del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, introdotto dall'art. 27 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201) a redigere un elenco dei beni immobili di loro proprietà, nonché di quelli dello Stato che ricadono nel loro territorio, che forma il cd. "piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari" allegato al bilancio di previsione. L'inserimento nel suddetto piano rende disponibili gli immobili interessati, salvi i vincoli artistico-ambientali, ha effetti dichiarativi della proprietà, è trascrivibile nei pubblici registri e ha effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto. E' inoltre prevista una procedura semplificata e accentrata, con tempistiche ridotte rispetto a quelle ordinarie, che avrebbe per effetto la definitiva classificazione del bene secondo il piano, l'esperimento delle eventuali verifiche culturali, e le eventuali modifiche degli strumenti urbanistici. Gli immobili così inclusi nel "piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari" potranno essere dismessi attraverso modalità alternative o concorrenti, tra le quali il conferimento in fondi comuni di investimento immobiliare, esistenti ovvero promossi dagli stessi enti apportanti, secondo quanto previsto per il patrimonio immobiliare dello Stato dal D.L. 25 settembre 2001, n. 351. Nel processo può poi intervenire, secondo lo schema introdotto dall'art. 33 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, il MEF che, con proprio decreto, potrà istituire una propria società di gestione del risparmio ("SGR del MEF"), con capitale sociale inizialmente pari a 2 milioni di euro, detenuto interamente dal MEF. Scopo della SGR del MEF sarà quello di istituire uno o più fondi d'investimento che, partecipando in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da enti territoriali e altri enti pubblici per la valorizzazione e dismissione del loro patrimonio, apportino nei suddetti fondi la liquidità necessaria per realizzare gli interventi di valorizzazione previsti.

I suddetti enti potranno dismettere gli immobili apportandoli a fondi comuni di investimento immobiliare sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente medesimo, previo esperimento di procedure di selezione della società di gestione del risparmio tramite procedure di evidenza pubblica.

census of something like 530,000 building units (equal to approximately 222 million square meters) and 760,000 land parcels (equal to approximately 13 billion square meters), with an estimated value equal to approximately Euros 239-319 billion, in relation to the buildings, and approximately Euros 11-49 billion as to the land parcels. Moreover, as reported by the Treasury Department to the Finance Committee of the "Camera" House of Parliament, the quality of information that has been gathered still requires some refinement, especially with regards to the placement of surveyed buildings: the mapping is often limited to an indication of the town or province where the property is located, with obvious difficulty of understanding the real potential for development of such assets. The more accurate knowledge of public real estate assets should then guide the choices of space rationalization and efficient management of the same; activities which would be in any case instrumental, and not alternative, with respect to the divestment programmes. In order to pursue efficiency goals, the mentioned Act ("Legge") of December 23, 2009, no. 191, and subsequent amendments, provide the obligation for the administrations to provide to the State Property Agency (Agenzia del Demanio), which is then assigned the relevant evaluation and decision-making role, all the information concerning the needs for space to be allocated as well as the status of use of the areas which are being used. In such operating context, the Agenzia del Demanio concentrates in itself responsibilities for (i) the allocation of properties owned by the Government or transferred to real estate mutual funds, (ii) the examination of the congruity of the rents, and (iii) the authorization for entering into lease agreements as lessees or renewing the expiring leases. Always within the same context, the Agenzia del Demanio manages in a centralized manner all the expense decisions relating to the maintenance of real estate properties owned by the Government or by third parties which are used by public administrations. With respect to the divestment of public real estate properties, the operating tools available for its relevant implementation seem to go through the same models already experienced in the past, especially by virtue of the

2 The reference is made, in broad terms, to those included in the consolidated economic account identified on a yearly basis by ISTAT pursuant to Section 1, paragraph 3, of the Act ("Legge") of December 31, 2009, no. 196.

Law Decree ("Decreto Legge") no. 351, of September 25, 2001, and namely the techniques of promoting real estate mutual investment funds, in addition to the direct sale or contribution to real estate companies' capital, through ad hoc simplifying administrative procedures, to be implemented by a decree which might also replace or depart from the rules concerning registration formalities, cadastral registration, documentary regularity and assignment of town planning intended use. The implementation tools for divestments available for the Government, the local entities and the other interested public entities are then varied, in accordance with a system characterized by the plurality of tools and parallel action plans.

For example, regions, municipalities and other local authorities are called pursuant to Section 58 of the Law Decree ("Decreto Legge") of June 25, 2008, no. 112 (as amended by Section 33-bis of Law Decree ("Decreto Legge") of July, 6 2011, no. 98, introduced by Section 27 of Law Decree ("Decreto Legge") of December 6, 2011, no. 201) to prepare a list of real estate properties owned by them, as well as of those owned by the Government that fall within their territory, which forms the so called "real estate sales and valuations plan" attached to the estimate financial budget. The inclusion in the above-mentioned plan makes available the concerned properties, save for the artistic and environmental constraints, has the effect of declaring the property, and it may be recorded in public registers and may substitute the effects of cadastral registration. A simplified and centralized procedure is also provided, with shorter timelines as compared to ordinary ones, which would result in the final classification of the asset in accordance to the plan, the performance of any possible cultural verification, and any amendments to town-planning instruments. The real estate properties thus included in this "real estate sales and valuations plan" may be divested of through alternative or combined procedures, including the contribution to real estate investment mutual funds, which may be currently operating or promoted by the same contributing entities, as provided for in relation to Government's public real estate assets by the Law Decree ("Decreto Legge") of September 25, 2001, No 351. The MEF may take part to such process, according to the scheme introduced by section 33 of Law Decree ("Decreto Legge") of July 6, 2011, no. 98, and by decree, it could set up its own asset management company ("MEF's SGR"), with an initial corporate capital equal



Alla formulazione di tali proposte di valorizzazione possono contribuire anche i privati, pur se con ruoli e modalità non chiarite dall'intervento normativo. Per quanto riguarda invece le dismissioni dei beni immobili pubblici dello Stato, l'art. 6 della legge 12 novembre 2011, n. 183 prevede un percorso analogo pur se normativamente distinto, autorizzando il MEF a conferire o trasferire beni immobili dello Stato, a uso diverso da quello residenziale, a uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, ovvero a una o più società, anche di nuova costituzione.

L'individuazione dei beni da trasferire avviene con decreto del MEF, a partire dal 30 aprile 2012, e deve obbligatoriamente comprendere una quota non inferiore al 20 per cento delle carceri inutilizzate e delle caserme assegnate in uso alle Forze armate che possano essere dismesse, così riportando all'attualità l'annoso tema delle dismissioni di carceri e caserme. Peraltro, il Titolo IV, capo I del Codice dell'Ordinamento Militare (D.lgs. 15 marzo 2010, n.66) che a sua volta disciplina inter alia la dismissione del patrimonio immobiliare della difesa richiama, tra le modalità di tali dismissioni, quelle di cui all'art. 58 del citato D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

La definizione delle modalità operative non è ancora completa, in attesa del decreto del MEF che stabilisca i criteri e procedure per la selezione o costi-



tuzione di una o più società di gestione del risparmio, per il collocamento delle quote del fondo o delle azioni della società, e i limiti alla possibilità di ricorso all'indebitamento finanziario.

Infine, a completare la pletora di strumenti di valorizzazione messi a disposizione degli enti pubblici interessati, l'art. 33-bis del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, come introdotto dall'art. 27 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, aggiunge la generica possibilità per il MEF – Agenzia del demanio di promuovere c.d. strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici, e cioè le iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri, di società, consorzi o fondi immobiliari per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico. Anche in questo caso, la norma prevede un iter burocratico semplificato, di concerto tra le amministrazioni coinvolte, in cui queste si esprimano in via preventiva rispetto all'avvio delle iniziative. Ove si preveda il ricorso a strutture societarie, a esse partecipano i soggetti apportanti e il MEF – Agenzia del demanio, anche in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. Il citato art. 33-bis del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, come introdotto dall'art. 27 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, aggiunge anche un art. 3-ter al D.L. 25 settembre 2001, n. 351, per effetto del quale si vorrebbe promuovere l'istituzione di sedi stabili di con-

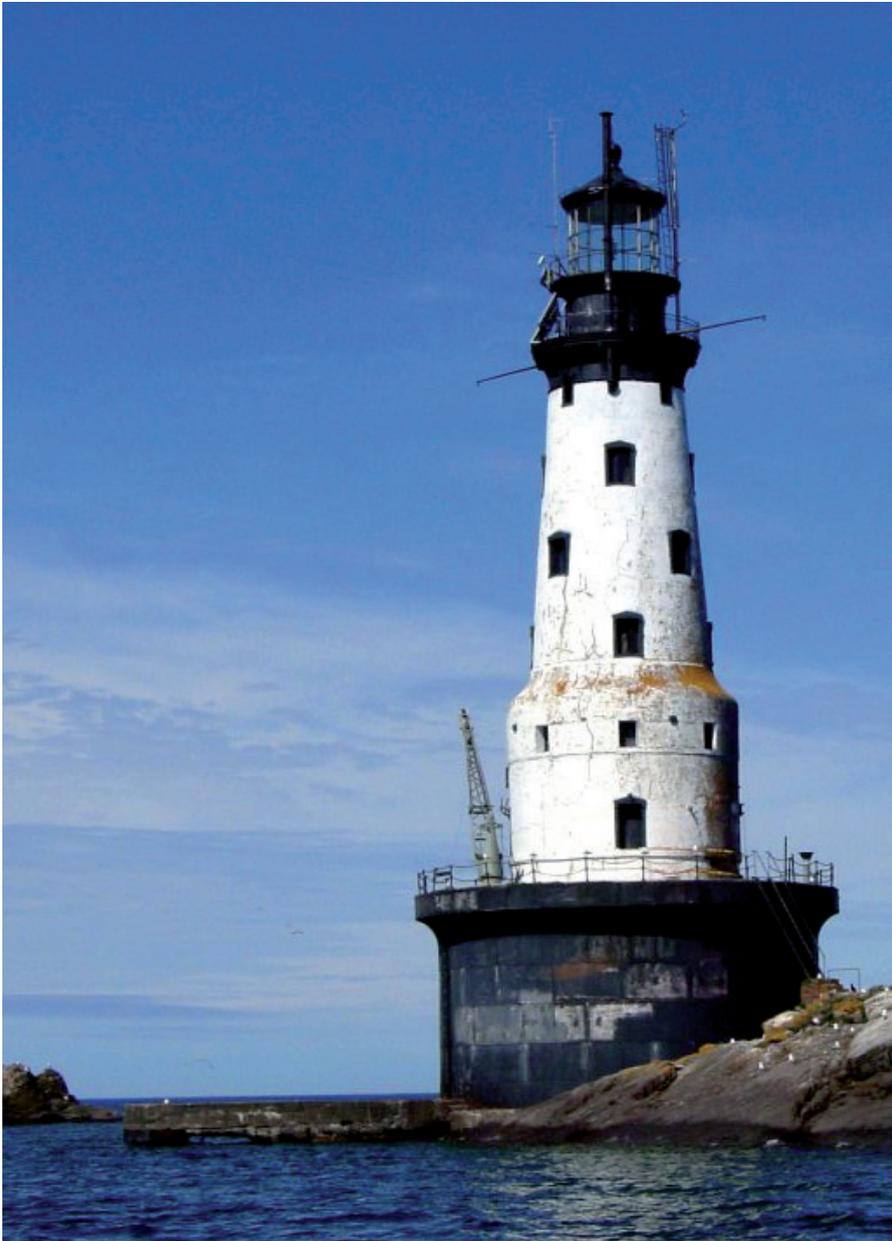
to Euros 2 million, wholly owned by MEF. The purpose of the MEF's SGR would be the establishment of one or more investment funds which, through the participation to real estate close-end investment funds promoted by local authorities and other public entities for the increase in value and divestment of their assets, could bring to such funds the liquidity which is necessary in order to implement the planned value enhancement projects.

These entities could divest the real properties, by bringing the same to real estate investment funds on the basis of use or development projects approved by a resolution of the governing body of the same entity, with the prior implementation of procedures aimed at selecting the asset management company through public evidence procedures. Private individuals can also contribute to the formulation value enhancement proposals, although with roles and procedures which are still unclear in the regulatory intervention. As for the divestment of the Government's public real estate properties, Section 6 of the Act ("Legge") of November 12, 2011, no. 183 provides a similar path although with separate laws, authorizing the MEF to contribute or transfer Government's real estate properties, for a use which is different from residential in favour of one or more real estate investment mutual funds, or one or more companies, including newly established ones. The identification of the assets to be transferred is carried out by decree of the MEF, starting from April 30, 2012, and must necessarily include a quota of not less than 20 percent of unused prisons and barracks assigned to the armed forces that could be dismissed, thus bringing back to debate the discussed issue of the dismissal of the prisons and barracks. However, Title IV, Chapter I of the Military Order Code ("Codice dell'Ordinamento Militare", Legislative Decree - "Decreto Legislativo" - of March 15, 2010, n.66), which in turn regulates, *inter alia*, the divestment of real estate assets belonging to the defence refers to, among the divestment tools, those provided under Section 58 of the Law Decree ("Decreto Legge") of June 25, 2008, no 112.

The definition of operating procedures is not complete yet, pending the decree of the MEF, which would establish the criteria and procedures for the selection or creation of one or more investment management companies, for the placement of the fund units or shares of the company, and limits to the possible recourse to financial indebtedness. Finally, to complete the range of value en-

certazione volte al coordinamento, armonizzazione e snellimento delle procedure di pianificazione del territorio. In tale contesto, si prevede la formazione di programmi unitari di valorizzazione territoriale che, contribuendo alla promozione di un processo di valorizzazione unico degli immobili pubblici, possano al tempo stesso fungere da elemento di stimolo per i privati e di attrazione degli investimenti.

Il complesso quadro delineato dalla recente normativa, ha il pregio di riportare all'attualità un tema difficile e negli anni in parte inattuato, quale quello della razionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, offrendo la possibilità di ricorrere a un ampio spettro di strumenti e introducendo procedure semplificate atte ad accelerare e dare certezza al processo di dismissione. Per altro verso, tuttavia, può notarsi che gli strumenti individuati non offrono reali spunti di sostanziale novità rispetto al passato, delineano una disciplina vasta ma non sempre organica o coordinata e lasciano aperti molti degli interrogativi sollevati dai tentativi di dismissione del passato.



enhancement tools available to the concerned public entities, Section 33-bis of the Law Decree ("Decreto Legge") of July 6, 2011, no. 98, as introduced under Section 27 of Law Decree ("Decreto Legge") of December 6, 2011, no. 201, adds to the generic possibility for the MEF - Agenzia del Demanio to promote so-called subsidiary tools for the management of public real estate, i.e. appropriate initiatives for the establishment, without new or increased public expenditure, of companies, consortia or real estate funds for the increase in value, processing, management and sale of real estate public assets. Also in this case, the rule provides a simplified bureaucratic procedure, in consultation between the involved administrations, whereby they would express prior to the beginning of the initiatives. Where it is expected the use of corporate structures, the conferring entities and the MEF - Agenzia del Demanio will take part to them, even as a lender and technical support structure. The aforementioned Section 33-bis of the Law Decree ("Decreto Legge") of July 6, 2011, no. 98, as introduced by Section 27 of Law Decree ("Decreto Legge") of December 6, 2011, no. 201, also adds Section 3-ter to Law Decree ("Decreto Legge") of September 25, 2001, no. 351, by virtue of which there would be the intention to promote the setting up of permanent consultation establishments aimed to coordination, harmonization and simplification of territorial planning procedures. In this context, it is expected the formation of territorial value enhancement unitary programmes, which by contributing to the promotion of a single increase in value process concerning public real estate assets, could at the same time be both a stimulus for private individuals and an attraction for investments. The complex framework outlined by the recent legislation has the benefit of bringing back to current debate a difficult topic which has been partially implemented in the past years, such as that of the rationalization of the public real estate assets, providing the possibility of using a wide range of tools and introducing simplified procedures, designed to accelerate and give certainty to the divestment process. On the other hand, however, it may be noted that the identified tools do not offer new real substantial schemes as compared to the past, while they set out a framework which is broad but not always organic or coordinated, and they leave many questions, that were raised with regard to past divestment attempts, still open.