

Le valutazioni per Immobili di proprietà degli Enti Pubblici

Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico costituisce una costante della politica economica degli ultimi anni.

Con la legge 127/97 meglio conosciuta come Bassanini bis, in Italia, si è avviato un processo di dismissione del patrimonio pubblico principalmente finalizzato da una parte al superamento del patrimonio diseconomico, dall'altra al reperimento di nuovi fondi a fronte della progressiva diminuzione dei trasferimenti erariali.

In questo periodo di tempo, i vari Governi che si sono succeduti hanno quindi cercato, con risultati discontinui, di limitare il progressivo declino del valore del patrimonio immobiliare pubblico.

Attraverso una generale ricognizione del patrimonio pubblico, imposta dall'obbligo di inventariazione *rinverdito* dal decreto legislativo 77/95, lo Stato si è innanzitutto posto l'obiettivo di superare tutto il patrimonio sottoutilizzato, dimenticato o diseconomico che, da sempre caratterizza enti previdenziali, parastatali, locali e perfino enti territoriali.

L'ambito in cui tali orientamenti politici si sono mossi ha coinvolto diversi aspetti tra i quali la necessità di rilanciare, accanto alla dismissione, il sostegno dei fondi immobiliari; mercato tradizionalmente poco appetito dai piccoli risparmiatori.

Ciò premesso esistono particolari condizioni che si incontrano solo nelle valutazioni degli immobili per conto e parte di investitori istituzionali, ovvero enti pubblici, istituzioni o società miste .

Come si evince dai capitoli e dalle stime allegate al presente lavoro, nel caso degli Enti Pubblici le valutazioni spesso fuoriescono dall'ordinarietà, sia per la dimensione, la destinazione e la tipologia del bene da stimare.

Spesso le valutazioni risultano ancorate a precise disposizioni di legge direttamente incidenti sul prezzo di acquisizione o comunque determinanti in merito ai pesi e alle servitù correlate alla vendita.

In questo contesto appare opportuno approfondire il percorso legislativo che ha contraddistinto il processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico.

Attraverso le disposizioni della Legge 127/1997, meglio conosciuta come legge "Bassanini bis", per l'Amministrazione Locale s'introduce, tra l'altro, la possibilità di imprimere una spinta in accelerazione all'eventuale processo di dismissione del proprio patrimonio immobiliare al fine di acquisire nuove risorse finanziarie.

In particolare, infatti, l'art.12 della Legge reca disposizioni in materia di alienazione degli immobili di proprietà pubblica, affermando che "..... i Comuni e le Province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla Legge 24 dicembre 1908 n°783 e successive modificazioni ed al regolamento approvato con RD 17 giugno 1909 n°454 e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato.....".

In altre parole fermo restando l'obbligo di accertare una maggiore o migliore convenienza dell'Ente pubblico (comma 6 art. 41 R.D. 827/24), di fatto viene introdotta la possibilità di procedere ad alienazione del proprio patrimonio anche mediante "trattativa privata diretta".

Nello stesso periodo il disposto dell'articolo 3, comma 99, della Legge 23 dicembre 1996 n°662 (legge finanziaria), interveniva introducendo per i beni immobili e i diritti reali su immobili appartenenti allo Stato e non conferiti ai fondi immobiliari, l'alienazione diretta da parte dell'amministrazione finanziaria, qualunque sia il valore di stima, mediante asta pubblica e, qualora quest'ultima vada deserta, mediante trattativa privata, sulla base del miglior prezzo di mercato.

La disposizione sopra citata risulta ora sostituita e sensibilmente modificata dall'articolo 14, comma 12, della Legge n°449 del 27.12.1997 della quale la Circolare n°11/T del 15.1.1998 del Ministero delle Finanze trasmette l'interpretazione.

Secondo le disposizioni sopra richiamate è ripristinata la possibilità, per l'Amministrazione Finanziaria, di alienare immobili direttamente a trattativa privata, qualora il valore di stima, determinato sulla base del miglior prezzo di mercato, non superi i 300 milioni di lire. La legge, quindi, non pone particolari condizioni né ulteriori limitazioni alla possibilità di ricorrere direttamente al sistema della trattativa privata.

Con le normative appena enunciate l'attività di cessione degli immobili di proprietà dello Stato ha superato il principio precedentemente consolidato di "funzione pubblica" per il quale non si attribuiva al patrimonio statale una particolare valenza sotto il profilo economico-produttivo.

Si può anzi rilevare che tutta la legislazione previgente attribuiva alla gestione del patrimonio pubblico una connotazione pubblicistica e sociale, e di certo non produttiva, perseguendo il solo soddisfacimento delle esigenze pubbliche e sociali.

In questo contesto appare opportuno richiamare il contenuto del D.M. n. 2984 del 24.8.1940, e in particolare l'art. 606, che come noto riconosceva alla Pubblica Amministrazione il potere di dare in concessione beni immobili in favore di altri a canone meramente ricognitorio.

La stessa legge di contabilità generale dello Stato attribuiva priorità, nella gestione dei beni, alle assegnazioni in uso ad enti pubblici a titolo gratuito.

A completamento di quanto detto si può inoltre richiamare la legge 11.7.1986, n. 390, che consente concessioni e locazioni di immobili demaniali e patrimoniali in favore di Enti pubblici territoriali, Istituzioni culturali, Ordini religiosi ed Enti ecclesiastici, con canone estremamente ridotto rispetto a quelli di mercato.¹

¹ Articolo 1. L'Amministrazione finanziaria può dare in concessione o locazione, per la durata di non oltre diciannove anni, beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non suscettibili anche temporaneamente di utilizzazione per usi governativi: a) a istituzioni culturali indicate nella tabella emanata con il decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 1984, n. 834; b) a enti pubblici, indicati con decreto del Ministro delle finanze, da emanarsi sentito il Ministro per i beni culturali e ambientali, che fruiscono di contributi ordinari previsti dalle vigenti disposizioni e che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale; b-bis) ad associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali c) ad altri enti o istituti o a fondazioni o associazioni riconosciute, istituiti o costituiti successivamente data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del predetto decreto, che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale e svolgono, in relazione a tali fini, attività sulla base di un programma almeno triennale; c-bis) alle cooperative sociali, alle associazioni di volontariato ed alle associazioni di promozione sociale che perseguono rilevanti finalità culturali o umanitarie. Le concessioni e le locazioni sono rispettivamente assentite e stipulate per un canone ricognitorio annuo non inferiore a lire centomila e non superiore al 10 per cento di quello determinato, sentito il competente ufficio tecnico erariale, sulla base dei valori in comune commercio. Gli immobili devono essere destinati a sede dei predetti soggetti o essere utilizzati per lo svolgimento delle loro attività istituzionali o statutarie.

Articolo 2. Le concessioni e le locazioni di cui al comma precedente devono prevedere la assunzione, da parte del concessionario o locatario, degli oneri della manutenzione ordinaria e straordinaria, salvo, per quest'ultima, che lo Stato ritenga necessario provvedervi direttamente, nonché degli oneri, delle contribuzioni e degli obblighi di qualsiasi natura gravanti sull'immobile. Qualora l'immobile

Con gli anni '90 contrariamente a quanto precedentemente legiferato si è invece venuto affermando, con sempre maggiore insistenza, un indirizzo politico ispirato alla progressiva valorizzazione produttiva del patrimonio immobiliare pubblico.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli esercizi 1991-1993 è stato per la prima volta previsto che *"un punto qualificante dell'azione di risanamento della finanza pubblica è il ricorso alla dismissione di una parte dell'ingente patrimonio dello Stato e una profonda revisione delle procedure di gestione dei beni immobili che resteranno di proprietà dello Stato"*.

La legge n. 35 del 29 gennaio 1992 proseguendo il solco iniziato interveniva dettando specifiche disposizioni per l'alienazione di beni patrimoniali suscettibili di valorizzazione.

L'articolo 2 di tale legge autorizzava infatti il Ministro delle Finanze a costruire, avvalendosi di consorzi di banche nonché di altri operatori economici o di società, una mappa dei beni immobili dello Stato alienabili, corredata, tra l'altro, di dati catastali ed ipotecari, nonché di elementi per la determinazione del valore degli immobili stessi ai prezzi di mercato correnti.

Con successiva deliberazione del 31 marzo 1992 del CIPE, veniva individuato l'IMI quale soggetto promotore della costituenda società. In tale delibera era inoltre previsto che la quota maggioritaria fosse sottoscritta e versata da enti pubblici economici e da soggetti controllati direttamente o indirettamente, nonché da società a partecipazione statale diretta o indiretta. Con tale criterio si mirava quindi a creare la prima *holding* finalizzata all'alienazione del patrimonio pubblico.

Purtroppo l'azione prospettata da tale legge non è mai pienamente decollata.

Una decisa accelerazione del processo di "privatizzazione immobiliare" si è determinata in ragione del disposto dell'art. 3, commi da 86 a 119, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Secondo quanto evidenziato dalla predetta normativa i beni di maggiore rilevanza economica dovevano confluire nell'ambito dei fondi immobiliari pubblici, istituiti ai sensi dell'art. 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, residuando per i restanti beni immobili la possibilità di vendita diretta da parte dell'amministrazione finanziaria.

In tale contesto il Ministero del Tesoro veniva autorizzato all'attivazione del processo di dismissione del patrimonio dello Stato mediante la sottoscrivere di più quote di fondi immobiliari mediante apporto di beni immobili e di diritti reali dello Stato aventi significativo valore (almeno due miliardi), nonché mediante apporti in denaro.

Con tale legge si anticipava quindi quanto più recentemente delineato D.L. 25 settembre 2001 n°351

Conferimento di beni i a fondi comuni di investimento immobiliare



Per la gestione dei fondi immobiliari, entro il 30 giugno 1997, il Ministero del Tesoro avrebbe dovuto promuovere la costituzione di una o più società ed assumere, direttamente o indirettamente, partecipazioni nel relativo capitale. In base alla citata normativa (legge 23 dicembre 1996, n. 662), era prevista la dismissione, anche graduale, della partecipazione nella società di gestione in relazione al trasferimento delle quote di partecipazione ai fondi sottoscritte dal Ministero del Tesoro mediante apporti in natura.

Come è ampiamente noto il complesso processo di applicazione della disciplina per la sottoscrizione di fondi immobiliari, contenuta nelle citate disposizioni, si arenò nella sua fase iniziale.

L'evidente complessità della selezione degli immobili oggetto del previsto processo di valorizzazione portò ad un infinito processo di slittamenti sino a tutto il 1998

La legge 23 dicembre 1996, n. 662, per gli immobili di valore catastale inferiore ai 2 miliardi di lire non conferiti ai fondi prevedeva la possibilità di alienazione, direttamente da parte dell'Amministrazione finanziaria, qualunque fosse il valore di stima, mediante asta pubblica, o in caso di asta deserta, mediante trattativa privata, sulla base del miglior prezzo di mercato (come abbiamo già visto art. 3, comma 99).

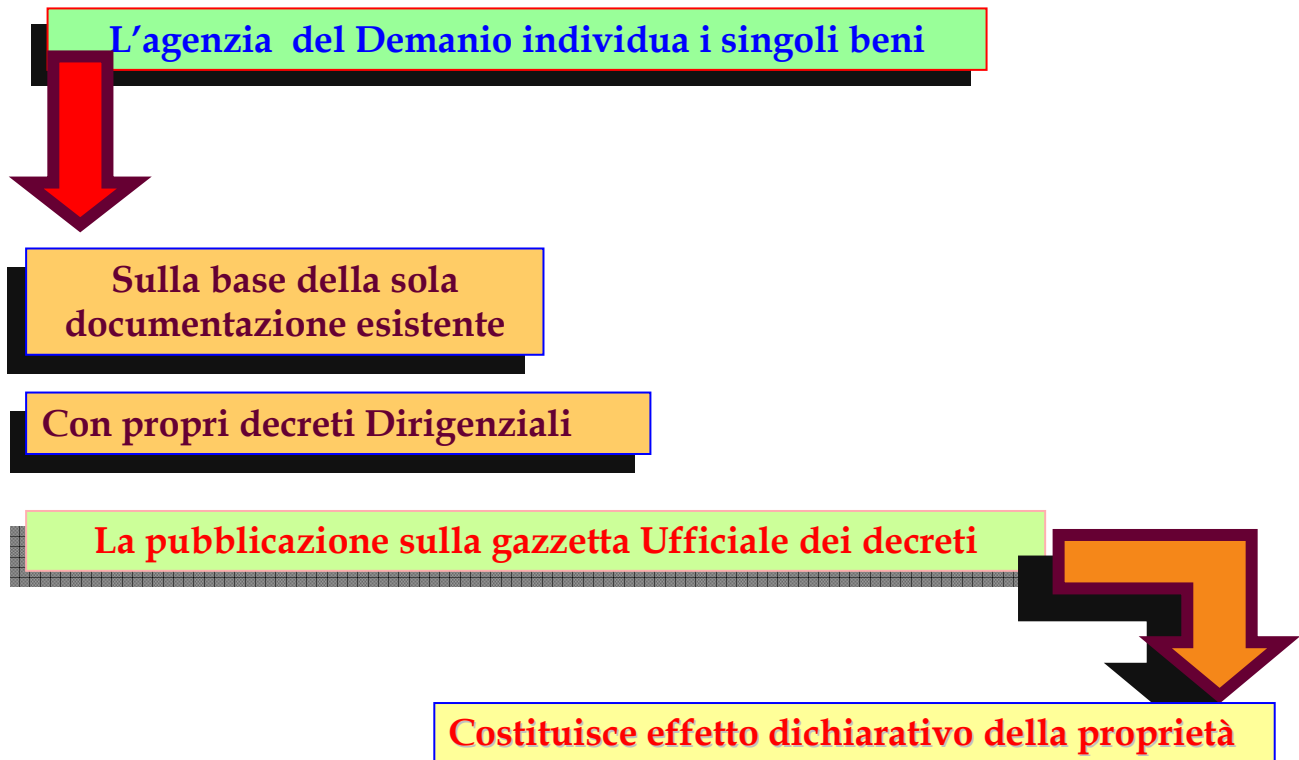
La legge n. 488 del 23 dicembre 1999 (finanziaria 2000) è intervenuta riproponendo l'obiettivo principale della dismissione del patrimonio immobiliare estendendo il provvedimento all'intero settore pubblico (compaiono, per la prima volta i grandi protagonisti della cartolarizzazione ovvero gli enti previdenziali).

In tale contesto vengono incentivate la dismissione a blocchi, e a "palazzo". Per agevolare le operazioni di vendita, il Tesoro si avvale di consulenti scelti con procedure competitive per la stima dei valori dei beni oggetto della dismissione, vietando a questi di partecipare a qualsiasi titolo all'operazione.

Inoltre, si procede ad uno snellimento e velocizzazione delle procedure, eliminando in capo a chi vende l'onere della consegna dei documenti relativi alla proprietà e prevedendo misure di controllo e di penalizzazione nei confronti degli enti inadempienti.

Tale principio verrà ampiamente riproposto dal D.L. 25 settembre 2001 n°351 il quale arriverà a giustificare la vendita sulla base del semplice possesso.

Sinteticamente il processo delineato dal Decreto Legge sopra richiamato è il seguente:



Come già accennato l'ultimo traguardo di questo lungo processo è costituito dalla legge in data 23 novembre 2001 n° 410 (legge di conversione del D.L. 25 settembre 2001 n°351).

Con tale legge il parlamento italiano, allineandosi alle esperienze anglosassoni e franco-spagnole ha introdotto, anche per il settore immobiliare, il criterio della "cartolarizzazione"

In Italia la "cartolarizzazione" viene introdotta dal legislatore alla fine del secolo scorso. La legge n°130 in data 30 aprile 1999 introduce per il settore creditizio le operazioni di cartolarizzazione mediante cessione dei titoli.

Come accennato la cartolarizzazione si sviluppa, dopo l'esperienza americana, nel dopoguerra nel mondo anglosassone. La legge non prevede alcuna definizione ufficiale limitandosi quindi a definire il campo di applicazione della legge.

Più propriamente il termine coniato dal parlamento è riconducibile all'espressione inglese "securitization".

In termini generali cartolarizzazione significa dunque "creare titoli" o meglio la creazione di nuovi strumenti negoziali finanziari.

Più semplicemente si può dire che le operazioni di cartolarizzazione si promuovono al fine di aumentare la liquidità in circolazione attraverso la creazione di un mercato parallelo basato su portafogli di crediti.

Su tale presupposto si sviluppa anche la cartolarizzazione nel e per il settore immobiliare.

La cessione dei crediti può riguardare anche beni o importi futuri favorendo quindi nel campo immobiliare la cessione dei contratti di locazione.

A fronte della difficoltà di recuperare tutti i crediti locatizi unitamente alla possibilità di anticipare al momento attuale la disponibilità finanziaria, la cartolarizzazione dei canoni di locazione si pone come strumento fondamentale per recuperare liquidità da investire immediatamente in nuovi percorsi immobiliari.

La cartolarizzazione dei beni immobiliari si è particolarmente sviluppata nell'esperienza francese. Lo schema della cartolarizzazione può essere riassunto nel seguente modo:

I beni o il flusso finanziario dei crediti viene trasferito dall'Originator alla società la quale, una volta convertiti in titoli, li propone ai sottoscrittori che li acquistano.

Il percorso di ritorno prevede il flusso di denaro contante che mediante la cessione dei titoli viene incamerato dalla società di cartolarizzazione, utilizzato dalla società stessa per acquistare dall'originator i crediti o i beni iniziali.

Il mercato francese, storicamente abituato ad investire in fondi immobiliari ha recepito il percorso di cartolarizzazione adattandolo perfettamente alle proprie esigenze economiche.

Nel caso transalpino la cessione dei crediti avviene in favore di un Fondo, gestito a sua volta da una società che si incarica di emettere titoli di compartecipazione. (non più società di cartolarizzazione ma più semplicemente società di gestione).

L'esperienza legislativa italiana, giunta per ultima sul mercato, ha saputo recepire sapientemente entrambe le soluzioni, disponendo quindi sia in tema di società di cartolarizzazione (modello anglosassone) e sia in tema di conferimento a Fondi Immobiliari (esperienza Franco spagnola)

Il sistema ricorda vagamente il funzionamento del mercato obbligazionario al quale le Imprese fanno spesso ricorso per finanziare i propri investimenti.

Il vantaggio della nuova normativa consiste nel superare i pressanti limiti imposti dall'Art. 2410 del codice civile (*limite all'emissione di obbligazioni*). In pratica prima della legge 130 del 1999 il codice civile impediva che un soggetto cessionario di crediti, senza una disponibilità ulteriore rispetto a quella da acquistare, emettesse valori mobiliari (*L'articolo 5 della legge 130/99 dispone che non trovano applicazione gli articoli dal 2410 al 2420 del codice civile. Una limitazione analoga era già stata introdotta dal legislatore con la normativa sul factoring*)