

Introduzione

Le dinamiche ambientali che hanno caratterizzato in generale i sistemi economici occidentali hanno portato, nel nostro Paese, ad un progressivo processo di decentramento e di autonomia delle amministrazioni pubbliche. In questo contesto, gli enti locali si trovano a dover ridefinire la propria missione, in un'ottica di sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento: per essi diviene importante creare le condizioni di crescita per migliorare la qualità e il valore del territorio, destinare le risorse tecnico-finanziarie alla produzione di beni e servizi differenti rispetto a quelli erogati in passato, riconvertire le proprie strutture produttive, e quindi gli investimenti, non più compatibili con le finalità perseguite.

Questa evoluzione, tuttavia, trova significativi ostacoli, da un lato, nella riduzione generalizzata delle risorse finanziarie (diminuzione dei trasferimenti coerente con la crescente autonomia e difficoltà di individuare nuove fonti fiscali o tariffarie, dovuta prevalentemente alla grave crisi economica che si è manifestata negli ultimi mesi), dall'altro lato nelle rigidità derivanti da un quadro istituzionale ancora fortemente legato ad un modello centralistico (Patto di stabilità interno; eliminazione dell'ICI sulla prima casa).

La gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare diventano, quindi, un elemento di grande criticità nella gestione complessiva delle amministrazioni pubbliche: le strategie patrimoniali abbandonano forme di gestione orientate alla sola conservazione dei beni, per individuare forme più dinamiche, al fine di trasformare gli immobili in fonti di reddito. Emerge, perciò, l'importanza crescente e la valenza strategica attribuita alle politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare, interpretato come un complesso dinamico di beni e di altre condizioni onerose che contribuisce e determina i processi di sviluppo e di investimento.

Il tema è meritevole di interesse in quanto rappresenta il pieno affermarsi del modello aziendale, quale paradigma di riferimento per il funzionamento degli enti pubblici: secondo tale approccio, l'equilibrio economico generale del sistema può essere ottenuto solo attraverso il raggiungimento di condizioni di equilibrio delle singole unità che lo compongono, a differenza del modello economico classico di analisi del settore pubblico, secondo il quale

dall'equilibrio raggiunto a livello unitario discendono vincoli per il funzionamento delle singole unità. Va inoltre ricordato come il patrimonio, nella gestione delle amministrazioni pubbliche, ha sempre avuto un ruolo secondario, in quanto considerato più come strumento di gestione del consenso che non come elemento di produzione del reddito. Questo atteggiamento è dimostrato anche dalle difficoltà incontrate dagli enti pubblici nella quantificazione stessa del patrimonio immobiliare: non è raro che molte amministrazioni non dispongano di un inventario aggiornato degli immobili di proprietà, da cui deriva l'impossibilità di poterne sfruttare le potenzialità reddituali. Questo fenomeno ha avuto conseguenze anche sul piano gestionale:

- mancanza di una visione unitaria nella gestione del patrimonio;
- scarsa consapevolezza dell'importanza economica e sociale della gestione del patrimonio;
- mancanza di modelli cognitivi di riferimento, sui quali strutturare una visione strategica;
- scarsa attenzione al patrimonio nella rilevazione finanziaria, concentrata sul ruolo autorizzativo del bilancio preventivo e sul rispetto dei vincoli.

Sono queste le premesse concettuali che rendono necessaria per le amministrazioni pubbliche l'adozione di politiche e strategie innovative di valorizzazione del patrimonio immobiliare, secondo diverse direttrici: operazioni di dismissione (alienazione diretta, oppure attraverso operazioni finanziarie, quali i fondi immobiliari e la cartolarizzazione), di valorizzazione (gestione diretta, attraverso forme innovative, quali il global service, o attraverso la costituzione di apposite società immobiliari) e di sviluppo (attraverso strumenti finanziari innovativi, quali il project finance, la società di trasformazione urbana, il leasing immobiliare).

Nella situazione attuale di difficoltà finanziaria delle amministrazioni pubbliche, assumono rilevanza le operazioni di smobilizzo o valorizzazione del patrimonio, collegate a differenti motivazioni strategiche:

- copertura di disavanzi, dovuti a livelli della spesa corrente superiori alla ricchezza prodotta;
- permuta del patrimonio, ossia sua trasformazione in condizioni giudicate più utili per il soddisfacimento dei bisogni;
- riduzione, attraverso i proventi della vendita del patrimonio, dei livelli di indebitamento pubblico;
- utilizzo dei proventi della cessione del patrimonio per la realizzazione di nuovi investimenti infrastrutturali.

La gestione innovativa del patrimonio immobiliare richiede, innanzitutto, una sua precisa ricognizione e valutazione, da cui discendono strategie di sviluppo organico e complessivo del territorio. Le recenti innovazioni del quadro normativo di riferimento permettono, in misura molto più dinamica e flessibile

rispetto al passato, l'adozione di strumenti idonei a perseguire valide strategie di sviluppo: il "Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari", introdotto di recente nel nostro ordinamento, costituisce lo strumento fondamentale (strategico, urbanistico e gestionale) attorno al quale ruotano le politiche di dismissione, riconversione e valorizzazione del patrimonio immobiliare delle amministrazioni pubbliche.

Alla luce di queste premesse si chiarisce la struttura di questo volume, articolato in tre parti, dedicato ad approfondire gli strumenti – gestionali, economici, finanziari - maggiormente utilizzati nella valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, evidenziandone potenzialità e limiti.

Nella prima parte, suddivisa in due capitoli, dopo aver esaminato le caratteristiche e le condizioni per effettuare una gestione integrata del proprio patrimonio immobiliare, viene proposto un modello per l'identificazione delle strategie patrimoniali (valorizzazione, dismissione, sviluppo), anche alla luce dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno, che limitano gli strumenti adottabili dagli enti locali.

Nella seconda parte, suddivisa in cinque capitoli, vengono approfonditi i differenti strumenti, sia di natura istituzionale (spin off immobiliare, gestione diretta, global service, società di trasformazione urbana), che di natura finanziaria (fondi comuni di investimento immobiliare ad apporto, cartolarizzazione immobiliare, project finance e leasing per gli investimenti), mettendone in luce le caratteristiche essenziali, i soggetti coinvolti e le fasi procedurali, i profili giuridici e contrattuali, gli impatti sul bilancio pubblico e gli aspetti finanziari. Infine, nell'ultima parte, vengono analizzati i primi casi realizzati in Italia di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso strumenti finanziari innovativi: l'operazione di cartolarizzazione immobiliare del Comune di Venezia e la costituzione del fondo immobiliare ad apporto pubblico del Comune di Milano.

Dall'analisi dei casi emerge chiaramente come solo la capacità di assumere scelte concertate, accompagnata dalla definizione di una chiara strategia pubblica, nonché la significativa preparazione (organizzativa, gestionale, tecnica) degli enti locali promotori delle operazioni abbiano reso possibile il sostanziale successo di operazioni molto complesse ed articolate. Il processo di cambiamento in atto e l'evoluzione delle logiche di gestione del patrimonio immobiliare dovrà avere implicazioni organizzative, assegnando alla funzione immobiliare-finanziaria un ruolo importante nell'ambito dell'assetto organizzativo delle nuove amministrazioni pubbliche.