



Tonucci & Partners

Il patrimonio immobiliare pubblico

*Strumenti giuridici e
finanziari per la
valorizzazione da parte dei
privati*

25 giugno 2018

Francesco Angelini

Dipartimento di diritto amministrativo

Il patrimonio immobiliare pubblico

Strumenti giuridici e finanziari per la valorizzazione da parte dei privati

1. Il valore del patrimonio immobiliare pubblico e la relativa composizione

Con il comunicato n. 76 del 9 maggio 2018¹, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato i risultati di un censimento complessivo degli immobili pubblici (fabbricati) e del relativo valore, derivanti dall'elaborazione dei dati aggiornati al 2015 attraverso un nuovo modello statistico-matematico.

Come riportato dal predetto comunicato:

- (i) il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti è stimato complessivamente in 283 miliardi di euro;
- (ii) detto valore è riconducibile per il 77% a fabbricati utilizzati direttamente dalla pubblica amministrazione (e quindi non disponibili, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione e dismissione) e per il restante 23% è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (51 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (3 miliardi);
- (iii) il 74% del valore del portafoglio immobiliare stimato è riconducibile a fabbricati di proprietà delle amministrazioni locali; il restante 26% è ripartito tra amministrazioni centrali (17%), amministrazioni locali non incluse nel perimetro di consolidamento dei conti pubblici (6%) ed enti pubblici di previdenza e assistenza (3%).

2. Gli strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

La pubblicazione dei dati aggiornati sulla consistenza ed il valore del patrimonio immobiliare pubblico relativo ai fabbricati offre l'occasione per fare il punto sugli strumenti normativi e finanziari messi a disposizione dall'ordinamento affinché operatori privati professionali possano investire sui predetti immobili.

A tale proposito, va innanzi tutto rilevato che le operazioni di cartolarizzazione degli immobili pubblici realizzate in passato, in forza del Decreto Legge n. 351/2001 (convertito nella Legge n. 410/2001), per ragioni che non è possibile approfondire in questa sede, sono state complessivamente deludenti in termini di abbattimento del debito pubblico. A ciò deve aggiungersi il fatto che numerosi tentativi svolti da parte della pubblica amministrazione per addivenire alla vendita di complessi immobiliari di

¹ Il comunicato, con i relativi allegati, è disponibile sul sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0076.html.



pregio hanno spesso suscitato scarso interesse da parte del mercato anche a causa del contesto economico poco favorevole.

Il Legislatore, pertanto, di fronte alle difficoltà di collocare direttamente sul mercato quote rilevanti del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso la relativa vendita, si è gradualmente orientato verso un più ragionevole obiettivo di valorizzazione dello stesso con strumenti e modalità speculari alla concessione.

Per incentivare tali iniziative è stata anche costituita dal MEF, ai sensi dell'art. 33 del Decreto Legge n. 98/2011 (convertito nella Legge n. 111/2011), Invimit SGR S.p.A., società a capitale interamente pubblico, con lo scopo, tra l'altro, di istituire uno o più fondi d'investimento per partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi o partecipati da regioni, province, comuni ed altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile.

Ai predetti fondi, c.d. “*obiettivo*”, possono essere apportati, a fronte dell'emissione di quote, ovvero trasferiti beni immobili e diritti reali immobiliari sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione, presentati anche da soggetti privati, approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, previa selezione della SGR che gestirà il fondo tramite procedure di evidenza pubblica.

In pratica, è stata prevista normativamente la possibilità da parte di operatori privati, generalmente SGR immobiliari, di presentare, con le modalità di cui alla normativa sul *project financing*, proposte di valorizzazione di immobili pubblici, principalmente di proprietà di enti territoriali, attraverso il relativo apporto o trasferimento in fondi immobiliari, le cui quote potranno essere sottoscritte da parte di Invimit, attraverso il proprio fondo di fondi².

Va sottolineato, a tale proposito, che, secondo il *Vademecum per gli investimenti 2.0* di Invimit, il fondo di fondi potrà investire, all'esito di una procedura di valutazione dell'iniziativa parallela a quella di evidenza pubblica, in fondi obiettivo che: (i) abbiano una durata complessiva di 12-18 anni; (ii) abbiano un patrimonio iniziale (tra conferimenti in natura e impegni in denaro) non inferiore a 40 MLN di euro; (iii) assicurino la sottoscrizione in misura non inferiore al 20% da parte di altri investitori; (iv) prevedano una remunerazione non inferiore al 3% oltre inflazione.

Pertanto, sebbene l'iter amministrativo necessario per l'ottenimento della disponibilità degli immobili pubblici mantenga, come vedremo, una certa complessità, la possibilità per l'investitore privato di predisporre una proposta di valorizzazione basata su uno studio approfondito delle potenzialità degli stessi dovrebbe ragionevolmente consentire di perseguire un equilibrio tra la tutela di immobili dalle caratteristiche spesso peculiari

² In data 27 febbraio 2014, è stato istituito da Invimit SGR S.p.A. il primo Fondo di Fondi, denominato “*i3 Core – Fondo Comune di Investimento Chiuso Immobiliare a Comparti*”, sottoscritto dall'INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro). Il 1° marzo 2018 i due comparti, Territorio e Stato, aventi entità patrimoniali distinte e strategie di investimento differenti, sono stati oggetto di un'operazione di fusione. Le linee guida di investimento del Fondo i3 Core sono contenute nel *Vademecum per gli investimenti 2.0*.



o vincolati dal punto di vista storico artistico e la strutturazione di operazioni realmente appetibili da parte del mercato.

3. L'iter per la valorizzazione degli immobili pubblici attraverso fondi immobiliari privati

Il presupposto per procedere alla presentazione di una proposta di valorizzazione di un immobile pubblico è, ovviamente, che questo possa essere trasferito, ovvero appartenga al patrimonio disponibile dell'ente proprietario.

A tale proposito, va segnalato che regioni, provincie e comuni redigono, ai sensi dell'art. 58 del Decreto Legge n. 112/2008 (convertito nella Legge n. 133/2008), un apposito elenco dei beni immobili suscettibili di valorizzazione o dismissione, l'inserimento nel quale ne determina automaticamente la classificazione come patrimonio disponibile. Va detto, tuttavia, che, anche qualora un bene immobile non sia stato inserito nel predetto elenco, l'ente proprietario può generalmente procedere al relativo aggiornamento alla luce della proposta presentata.

Il privato interessato può, dunque, procedere attraverso una manifestazione d'interesse indirizzata all'ente, e finalizzata alla successiva presentazione di una proposta di valorizzazione, con contestuale istanza di ottenimento della documentazione necessaria allo studio del bene ed alla predisposizione dell'iniziativa.

La proposta di valorizzazione del bene oggetto d'interesse potrà essere presentata, secondo le modalità di cui all'art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), all'ente proprietario, il quale avrà 3 mesi di tempo per valutarne la fattibilità, richiedere modifiche ed eventualmente approvarla³.

Sulla base della proposta approvata, il proponente privato potrà presentare un progetto di valorizzazione preliminare ad Invimit, la quale avvierà la propria istruttoria e, entro 3 mesi dalla presentazione di tutte le informazioni e la documentazione necessaria, potrà rilasciare, in caso positivo, una manifestazione d'interesse non vincolante all'investimento (c.d. *Delibera Plafond*).

Nel frattempo, l'ente proprietario dovrà indire una procedura di evidenza pubblica avente ad oggetto l'aggiudicazione della proposta approvata, alla quale il proponente verrà invitato a partecipare in qualità di promotore. Ciò implica il non trascurabile aspetto per cui, qualora dovesse pervenire da parte di un altro concorrente alla procedura una proposta valutata come migliore, il promotore avrà il diritto di esercitare la propria prelazione sull'offerta e aggiudicarsi la gestione dei beni, "*matchando*" le condizioni dell'offerta migliore e rifondendo le spese affrontate dal predetto

³ Va sottolineato che, qualora l'immobile oggetto della proposta di valorizzazione fosse vincolato dal punto di vista storico artistico, trattandosi di immobile pubblico entrerebbe a far parte, ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 42/2004, del demanio culturale. Pertanto, il relativo apporto o trasferimento sarebbe soggetto ad un duplice vaglio da parte della competente soprintendenza: (i) un'autorizzazione all'alienazione, rilasciata preliminarmente, ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. n. 42/2004, sulla base dell'esame della proposta di valorizzazione e (ii) la possibilità da parte dello Stato o degli enti territoriali di esercitare, entro 60 giorni dalla comunicazione dell'avvenuto apporto o trasferimento, il diritto di acquistare il bene in via di prelazione, ai sensi degli artt. 60-62 del D.Lgs. n. 42/2004.



concorrente per la predisposizione della stessa entro un ammontare massimo pari al 2,5% del valore dell'investimento.

Infine, l'ente pubblico, insieme all'investitore privato aggiudicatario, potrà sottoporre il progetto di valorizzazione definitivo ad Invimit, la quale, entro i successivi 3 mesi, procederà a deliberare definitivamente l'investimento. Dunque, una volta costituito il fondo da parte della SGR privata si procederà all'apporto, in cambio di quote, degli immobili da parte dell'ente pubblico ed alla sottoscrizione per cassa di quote del fondo da parte di Invimit, attraverso il proprio fondo di fondi.

4. La possibilità di applicare gli strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico all'impiantistica sportiva

In conclusione, vale la pena accennare al fatto che, anche in considerazione del ritorno in termini economici e dell'impatto dal punto di vista urbanistico, particolare interesse potrebbe rivestire l'applicazione del predetto schema normativo all'impiantistica sportiva e, in particolar modo, agli stadi di calcio.

Questi ultimi, infatti, sono per la stragrande maggioranza di proprietà comunale e versano normalmente in un profondo stato di degrado.

Lo stadio di calcio comunale può, pertanto, a tutti gli effetti considerarsi un immobile pubblico da valorizzare attraverso gli strumenti descritti in precedenza, anche alla luce della ricaduta positiva che iniziative di questo tipo hanno sull'intero tessuto urbano.

A testimonianza della sensibilità pubblica per interventi di valorizzazione/ristrutturazione di stadi ed impianti sportivi di proprietà pubblica, va, peraltro, rilevato che il Legislatore è anche recentemente intervenuto sul tema attraverso le norme della c.d. Legge Stadi (artt. 303-305 della Legge n. 147/2013 e art. 62 del Decreto Legge n. 50/2017, convertito nella Legge n. 96/2017), al fine di dare tempi certi all'iter di approvazione dei relativi progetti, la cui applicazione deve necessariamente essere coordinata con il quadro normativo funzionale alle iniziative di valorizzazione degli immobili pubblici.

Nel caso di specie, ovviamente, qualora si volesse procedere all'iniziativa tramite un fondo immobiliare gestito da una SGR privata, quest'ultima dovrebbe presentare l'iniziativa avendo un accordo con la società sportiva utilizzatrice in maniera prevalente dell'impianto.

Because we care.

ITALY

Rome

Via Principessa Clotilde, 7
00196 (RM)
T +39 06 36227.1
F +39 06 3235161
mail@tonucci.com

Milan

Via Borromei, 9
20123(MI)
T +39 0285919.1
F +39 02860468
milano@tonucci.com

Padua

Via Trieste, 31/A
35121 (PD)
T +39 049 658655
F +39 049 8787993
padova@tonucci.com

Florence

Via Gustavo Modena, 21
50121 (FI)
T +39 055 5048523
F +39 055 5532000
firenze@tonucci.com

Prato

Via Giuseppe Valentini, 8/A
59100 (PO)
T +39 0574 29269
F +39 0574 604045
prato@tonucci.com

ALBANIA

Tirana

Torre Drin - Rruga Abdi Toptani
1001 (TR)
T +355 (0) 4 2250711/2
F +355 (0) 4 2250713
tirana@tonucci.com

ROMANIA

Bucharest

Str. Academiei 39 - 41
Sc.A Etaj 2, Birou 2.1, Sector 1
010013
T +40 31 4254030/1/2
F +40 31 4254033
bucharest@tonucci.com

SERBIA

Belgrade

Bulevar Kralja
Aleksandra 298a
11000
T +381 11 6149183
F +381 11 6149184
belgrado@tonucci.com