

Abstract. L'articolo ripercorre l'evoluzione normativa dei processi di valorizzazione, alienazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio pubblico, sottolineando le diverse filosofie sottese ai numerosi interventi normativi succedutisi negli anni, caratterizzate la prima da un approccio essenzialmente aziendalista, teso a garantire la monetizzazione del patrimonio si da far fronte alle più immediate esigenze di bilancio. La seconda, più restia ad affermarsi, nella quale assume maggior peso la considerazione dell'interesse della collettività con la conseguente affermazione di processi che più che tendere alla mera dismissione del patrimonio mirano ad una sua vera valorizzazione da realizzarsi all'interno di programmi unitari predisposti dagli enti proprietari. Ed in questa ottica sono analizzate le caratteristiche dei processi di cartolarizzazione e le loro criticità, nonché i nuovi strumenti quali la concessione di valorizzazione.

Parole chiave: Valorizzazione, Alienazione, Patrimonio pubblico, Cartolarizzazione, Concessione di valorizzazione

Valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Il diverso rilievo del valore sociale del bene e della sua redditività

le diverse articolazioni, o meglio i diversi percorsi seguiti a più riprese dal legislatore al fine di raggiungere l'obiettivo dichiarato. Il dato, forse negativo, che emerge ad una prima disamina del quadro normativo di riferimento è rappresentato dalla non unitarietà della disciplina in materia di patrimonio pubblico contrassegnata dal susseguirsi, nel corso degli anni, e soprattutto a partire dagli anni Novanta, di numerosi provvedimenti normativi che non hanno certo agevolato l'adozione da parte dei soggetti pubblici, di un piano chiaro e organico avente l'unico obiettivo di porre un argine alla progressiva svalutazione del patrimonio immobiliare, e che soprattutto hanno malcelato, dietro

Per parlare di valorizzazione del patrimonio pubblico occorre, in via del tutto preliminare, effettuare alcune precisazioni concettuali al fine di distinguere, nell'ampio quadro della 'razionalizzazione del patrimonio'

Exploitation, transfer and rationalization of public assets

Abstract. The paper traces the regulatory evolution of the processes of exploitation, transfer and rationalization of public assets, highlighting the different philosophies underlying the numerous regulatory interventions over the years, the first characterized by an essentially business approach, which aimed to ensure the monetization of assets in order to deal with more immediate budgetary needs. The second, which was more reluctant to assert itself, gives greater consideration the welfare of the community with the consequent provision of processes which rather than aiming at the mere sale of assets seek to properly exploit them within integrated programs provided by the public proprietors (bodies). And it is in this context that the characteristics of

securitization processes and their criticalities, as well as the new instruments such as the long lease for exploitation, have been analyzed.

Key words: Exploitation, Transfer, Public assets, Securitization, Long lease for exploitation

Exploiting and divesting public assets. The different relevance of the social value of the property and its profitability

In order to deal with the theme of the exploitation of public property it is essential, in a preliminary way, to carry out some conceptual clarifications in order to distinguish, within the wide framework of the 'rationalization of assets', the different connections, or rather the different paths followed on various occasions by the legislature in order to achieve the stated objective. From an initial examination of the

il fine della valorizzazione, quello più circoscritto dell'immediata realizzazione di un profitto per rispondere alle più impellenti esigenze economiche di ripianamento dei bilanci, o altro.

Il percorso seguito in concreto si è scisso in due vie: la prima, che ha avuto una maggiore diffusione, caratterizzata essenzialmente dalla dismissione del patrimonio pubblico; la seconda, più restia ad affermarsi, legata alla valorizzazione vera e propria di un patrimonio che, almeno in prima battuta, rimane 'pubblico'.

Valorizzazione e redditività del patrimonio. Cenni sulle dismissioni

Il prevalere della filosofia di stampo marcatamente aziendalista ha spinto il legislatore verso l'adozione di politiche tese essenzialmente a garantire una redditività, se si vuole immediata, del patrimonio pubblico, anche per far fronte alle esigenze imposte dalla misura del debito. Dall'esame del contesto normativo emerge, infatti, come essa sia la via più agevole intrapresa dal legislatore, avviata con la legge n. 537 del 24 dicembre 1993, ed in particolare grazie alle previsioni contenute nel comma 6 dell'art. 9 che prevedeva l'emanazione di norme dirette ad alienare beni pubblici, ivi compresi i beni oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse storico-artistico o ambientale.

Le ragioni a fondamento di una simile scelta sono di immediata evidenza. Viene, infatti, dato maggior peso al profilo finalistico della valorizzazione, cioè al contenimento dell'indebitamento e del debito pubblico (Mercati, 2009), superando il vecchio sistema delineato dalla legge di contabilità, giudicato anacronistico, che attribuiva un peso centrale al 'valore sociale' del bene. Ed è così che sei anni più tardi, nel 1999, con il d.lgs. n. 300, furono

regulatory framework, the data, possibly negative, which emerges is represented by the non-uniformity of the regulations on public property characterized by a succession, over the years, and especially since the nineties, of several regulatory measures that have certainly not facilitated the adoption, by public bodies, of a clear and organic plan with the single goal of stopping the gradual devaluation of (public) real estate. These measures, behind the aim of exploitation, have scarcely concealed the more limited aim of the immediate realization of a profit to meet the most pressing economic needs for the balancing of the budget, or other aims.

The path followed in practice, split in two directions: first, the one that was employed more widely, characterized mainly by the divesting of public assets, and the second, used less, tied

to the proper exploitation of an asset that, at least in the first instance, remains 'public'.

Exploitation of assets and profitability. An outline on divesting

The prevalence of a markedly business-oriented philosophy prompted the legislature to the adoption of policies designed primarily to ensure an immediate profitability of public assets, also to face the requirements imposed by the extent of the debt. From an analysis of the regulatory context it is apparent, how the above-mentioned direction has been chosen by the legislature as the easiest option. Law no. 537 of 24 December 1993 was the first Act adopted for this purpose mainly thanks to the provisions of paragraph 6 of Art. 9 which provided for the issuing of rules aimed at transferring public assets, including assets

trasferite tutte le funzioni relative alla gestione degli immobili che rientrano nel patrimonio dello stato nonché le attività di valutazione compiute dagli uffici erariali.

Netto appare, dunque, il cambiamento di prospettiva in quanto la connotazione pubblicistica-sociale del patrimonio pubblico cede evidentemente il passo ai profili più strettamente produttivi ed economici. E in questo contesto si inquadra anche la riforma operata nel 1996 con la legge n. 662 con la quale il legislatore, consapevole delle ragioni dei fallimenti dei percorsi intrapresi, ha effettuato un vero e proprio cambio di strategia distinguendo tra beni aventi una maggiore rilevanza economica, per i quali era previsto che confluissero all'interno di fondi immobiliari, ed altri beni invece destinati all'alienazione diretta. A fronte del sostanziale fallimento anche di tale procedura, con la legge n. 448/98 è stata tentata la via dell'innovazione soggettiva attraverso la previsione della possibilità di devolvere i patrimoni degli enti pubblici a S.p.A. di gestione immobiliare, introducendo anche forme contrattuali nuove, quali il *project financing*, per l'affidamento di beni suscettibili a un peculiare sfruttamento, quale ad esempio lo sfruttamento a fini turistici, coniugando così i due profili della valorizzazione e dello sfruttamento economico del bene.

Vedono la luce in questo periodo i processi di cartolarizzazione¹, il cui elemento caratterizzante è rappresentato dalla trasformazione virtuale dei beni in strumenti finanziari, secondo un meccanismo che vede una loro cessione alla società veicolo che provvede poi a rivenderli sul mercato.

Anche in questo caso il quadro normativo di riferimento risulta in realtà assai disorganico, essendosi succeduti numerosi provvedimenti a partire dagli anni Novanta, con un sensibile rallentamento agli inizi del nuovo secolo quando, con il c.d. Decreto

Tremonti (d.l. 25 settembre 2001, n. 351, *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo di fondi comuni di investimento immobiliare*, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 401), sembrava essere stata dettata una disciplina per così dire stabile della materia.

Il successivo intervento normativo è stato infatti realizzato soltanto sette anni più tardi con il «piano delle alienazioni immobiliari» disciplinato con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il Decreto Tremonti prevedeva una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico da effettuarsi a cura dell'Agenzia del Demanio, con propri decreti dirigenziali, da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale, «sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici», distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile.

Ai suddetti decreti veniva riconosciuto effetto dichiarativo della proprietà, anche in assenza di precedenti trascrizioni, e venivano loro ricondotti degli effetti previsti dall'art. 2644 c.c., nonché degli effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene al catasto.

Analogo meccanismo era previsto anche per i beni di proprietà delle Regioni e degli enti locali nonché per quelli dell'impresa ferroviaria cui erano espressamente dedicati i commi 6 *bis*, 6 *ter* e 6 *quater* dell'art. 1.

Il meccanismo della società veicolo, una società a responsabilità limitata avente ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato e degli altri enti pubblici, con capitale iniziale di 10.000 euro, era disciplinato

subject to lease not intended for general collective use or having a historical, artistic or environmental interest. The reasons underlying such a choice are immediately evident. Greater importance is placed on the final profile of the exploitation, that is, the containment of indebtedness and public debt (Mercati, 2009), overcoming the old system established by the accounting law, considered anachronistic, which attributed a central importance to the 'social value' of the property. And so six years later, in 1999, with Legislative Decree no. 300, all functions relating to the management of properties that were part of the heritage of the state and activities for the management of such properties were transferred to other bodies as well as evaluation which was undertaken by the fiscal offices. Therefore, the change of perspective

is very clear insofar as the public-social feature of public assets evidently gives way to more strictly productive and economic profiles. And in this context can be set the reform made in 1996 with Law no. 662 with which the legislature, aware of the reasons for the failure of the paths taken up to then, changed its strategy by distinguishing between goods with greater economic importance, which were to be directed into real estate investment funds, while other assets were rather intended for direct sale. Given the substantial failure of this procedure as well, with Law no. 448/98 an attempt was made to use the route of subjective innovation through the provision of the possibility to transfer the assets of public entities to companies for property management, also introducing new forms of contract, such as project financing, for the custody of

goods subject to a special use, such as exploitation for tourism, thus combining the two aspects of exploiting and creating wealth from the property.

And in this context securitization processes¹ are introduced, whose distinguishing feature is the virtual transformation of assets into financial instruments, according to a mechanism that sees their assignment to the SPV, which then seeks to sell them on the market.

In this case too, the regulatory framework is in fact quite incoherent, since numerous measures have followed one after another since the early nineties, with a significant slowdown at the beginning of the new century when, with the so-called Tremonti Decree (Legislative Decree, September 25, 2001, No 351, "*Urgent provisions concerning the privatization and exploitation of public real estate and*

development of real estate investment funds», converted with Law no 401 November 23, 2001.), which seemed to provide a more-or-less definite regulation of the matter.

The next regulatory action in fact was only seven years later with the «plan for real estate transfer» provided by Legislative Decree no 112, June 25, 2008, converted into Law no 133, August 6, 2008.

The Tremonti Decree included an ascertainment of public real estate to be carried out by the State Property Agency, by means of its executive decrees, to be published in the Official Gazette, «on the basis and limits of documentation existing in the archives and public offices», distinguishing between state property and assets that are part of the disposable and undisposable patrimony.

Those decisions had the effect of

all'art. 2. Come noto trattavasi di società soggette al testo unico in materia bancaria per la cui costituzione, in deroga al principio contrattuale, nello stesso articolo era contemplata la possibilità di un atto unilaterale del Ministro dell'economia e delle finanze, e rispetto alle quali l'ulteriore elemento caratterizzante era rappresentato dalla costituzione, per ciascuna operazione di cartolarizzazione, di un patrimonio separato in modo da garantire, riguardo ad ogni operazione di cartolarizzazione, i rispettivi portatori di titoli e i soggetti concedenti finanziamenti. Ed eguale fine può essere intravisto nel divieto, contemplato dallo stesso legislatore, per qualsiasi altro creditore della società, di aggredire il patrimonio separato della stessa.

Non è certamente questa la sede per ripercorrere *funditus* ogni singolo passaggio della complessa procedura per la cartolarizzazione intesa, come si diceva in apertura, per lungo tempo in maniera imprescindibile come l'altra faccia – o sarebbe forse più corretto dire la faccia – del profilo della valorizzazione immobiliare; sia consentito, però, richiamare la peculiarità che per certi versi costituisce l'origine delle criticità del modello della cartolarizzazione, rappresentata dalla disciplina delle modalità per la cessione degli immobili.

Il meccanismo, sufficientemente lineare, prevedeva un trasferimento a titolo oneroso degli immobili individuati dai decreti dirigenziali alla società veicolo da effettuarsi con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze cui era espressamente ricollegato l'effetto di traslare i beni in esso inclusi nella categoria del «patrimonio disponibile», superando per tale via l'ostacolo della inalienabilità connessa alla qualificazione del bene. Nello stesso decreto dovevano essere determinati «il prezzo iniziale che le società corrispondono

a titolo definitivo a fronte del trasferimento dei beni immobili e le modalità di pagamento dell'eventuale residuo, che può anche essere rappresentato da titoli», nonché le caratteristiche dell'operazione di cartolarizzazione che viene posta in essere dalla società veicolo per effettuare il finanziamento dell'intera operazione (lett. b); l'immissione delle società nel possesso dei beni immobili trasferiti (lett. c), nonché la gestione dei beni trasferiti e dei contratti accessori, purché risultino regolati con criteri di remuneratività (lett. d); e le modalità per la valorizzazione e la rivendita dei beni immobili trasferiti (lett. e).

È interessante notare che al passaggio nella disponibilità della società veicolo corrisponde il trasferimento in capo alla stessa della responsabilità di effettuare, fino alla rivendita dei beni immobili, a proprie spese, gli interventi necessari alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché gli interventi di adeguamento degli stessi alla normativa vigente.

Ma la vera nota dolente dell'intero processo era rappresentata dalla valutazione che, secondo quanto espressamente previsto dalla norma, doveva essere effettuata dall'Agenzia del territorio o da società aventi particolare esperienza nel settore immobiliare individuate dalla stessa Agenzia con procedura competitiva, sulla base delle valutazioni correnti di mercato, prendendo a riferimento i prezzi effettivi di base delle compravendite di immobili e unità immobiliari con caratteristiche analoghe, con una riduzione del 30% nell'ipotesi in cui le unità immobiliari ad uso residenziale, con esclusione di quelle di pregio, fossero offerte in opzione ai conduttori che acquistavano in forma individuale (una riduzione era prevista anche nell'ipotesi di acquisto a mezzo di mandato collettivo).

Il prezzo così determinato, diverso evidentemente dal prezzo

declaring the property, even in the absence of previous registration, and had the effects specified in Article 2644 of the civil code, and effects equivalent to the inclusion of the property in the Land Registry.

A similar mechanism was also provided for properties owned by the regions and local authorities as well as for those of the railways to which were specifically dedicated paragraphs 6 bis, 6 ter and 6 quater of Article 1.

The mechanism of the SPV, a limited liability company whose sole object was the realization of one or more securitization transactions of the proceeds of the sale of real estate assets owned by the state and other public bodies, with an initial capital of 10,000 euro, was regulated by Art. 2. They were companies regulated by the Testo unico (compilation) on banking, for whose establishment, notwithstan-

ding the contractual principle, in the same article was contemplated the possibility of a unilateral act of the Minister of Finance and in respect of which, the further distinguishing feature was represented by the establishment of a separate fund for each securitization transaction in order to ensure, for every securitization transaction, the respective holders of securities and the licensors of loans. And the same aim can be glimpsed in the prohibition, contemplated by the legislature, for any other creditor of the company, to assail the separate estate of said company.

This is certainly not the place to look deeply at every step of the complex procedure for securitization, considered, as was said at the beginning, for a long time as the other side - or it might be more correct to say the side - of the exploitation of public real estate,

but it is interesting, however, to point out the peculiarity that in some ways is the source of the criticality of the securitization model, represented by the rules for the sale of real estate.

The mechanism, sufficiently linear, provided for an onerous transfer of property identified by executive decrees to the SPV to be made with one or more non-regulatory decrees of the Ministry of Economy and Finance to which was expressly reconnected the effect of translating the assets that it included in the category of the so-called «disposable (public) assets», in this way overcoming the obstacle of inalienability related to the (public) qualification of the property. In the same decree were to be determined «the initial price that companies pay outright against the transfer of property and payment of any possible residue, which can also be represented by se-

curities», as well as the characteristics of the securitization operation carried out by the SPV in order to finance of the entire operation (letter b); the writ of possession of the transferred real estate (letter c), as well as the management of the transferred assets and ancillary contracts, as long as they are regulated according to criteria of profitability (letter d), and the methods for the exploitation and resale of the property transferred (letter e). It is interesting to note that the transfer of the disposability to the SPV corresponds to the transfer to the same company of the responsibility to carry out at its own expense, up to the resale of property, ordinary and extraordinary maintenance, as well as the work necessary for the adaptation to existing law.

But the real sore point of the whole process was represented by the asses-

effettivo di vendita ai privati, era corrisposto agli enti previdenziali titolari dei beni.

E la differenza, che presumibilmente avrebbe costituito il guadagno per l'ente, è sempre andata a compensare i costi per l'intera procedura.

Ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale era riconosciuto il diritto di opzione per l'acquisto da disciplinarsi al prezzo determinato ai commi 7 e 8, mentre per i conduttori di unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale il diritto di opzione, in questo caso da esercitarsi in forma individuale e non collettiva, era riconosciuto al prezzo determinato secondo quanto disposto al comma 7.

Inoltre, ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale con reddito inferiore a 19.000 euro era riconosciuto il diritto al rinnovo del contratto di locazione per un periodo di nove anni a decorrere dalla prima scadenza successiva al trasferimento dell'unità immobiliare alle società veicolo. Reddito che saliva a 22.000 per le famiglie con componenti ultrasessantacinquenni o disabili. Diritti riconosciuti soltanto nell'ipotesi in cui i conduttori erano in regola con il pagamento dei canoni e degli oneri accessori.

La disciplina sommariamente richiamata è stata nuovamente modificata lo scorso anno con il d. l. 118/2011, il cui art. 29, comma 1, lett. c, prevede in primo luogo l'iscrizione dei contributi in conto capitale rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione²; e con l'art. 12, comma 12, del d.l. 98/2011, il quale modifica l'art. 13 del d.l. 1128/2008, ri-rubricato *Misure per razionalizzare la gestione e la dismissione del patrimonio residenziale pubblico*.

sment that, as expressly stated in the regulation, was to be made, by the Agenzia del territorio (Agency for the territory) or by companies with particular expertise in real estate identified by the Agency with a competitive procedure, based on current market valuations, with reference to the actual prices on the basis of sales of property and real estate units with similar characteristics, with a reduction of 30% of the price if the units were for residential use, excluding those of particular value, were offered as options (pre-emption) to lessees who purchased individually (a reduction of the price was also foreseen if the purchase was made by means of collective manda-

The price thus determined, obviously different from the actual selling price to individuals, was paid to the social security institutions holding the as-

sets. And the difference, which presumably would have been the gain for the institution, has always gone to cover the costs for the entire procedure. To tenants of building units for residential use was granted the pre-emption right for purchase at the price determined by the provisions of paragraphs 7 and 8, while the lessees of properties having a non-residential use the pre-emption right, that in this case could be exercised in an individual and not collective way, was guaranteed at the price determined as provided in paragraph 7.

In addition, to the lessees of the building units for residential use with incomes under 19,000 euros was granted the right to an extension of the lease for a period of nine years from the term of the lease after the transfer of the property to the SPV. Income that rose to 22,000 for families with disa-

Il primo comma, nella nuova formulazione prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali tesi essenzialmente a semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, nonché la dismissione e la razionalizzazione del patrimonio dei predetti Istituti anche attraverso la promozione di fondi immobiliari nell'ambito degli interventi previsti dall'articolo 11, comma 3, lettera a), attribuendo alla Conferenza unificata il compito di procedere annualmente al monitoraggio dello stato di attuazione dei predetti accordi. Una semplificazione che, per espressa menzione del legislatore, troverebbe il proprio fondamento negli artt. 47 e 117, comma 2, lett. m), e comma 3 della Costituzione, «al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione».

La differenziazione dei modelli organizzativi. I fondi comuni di investimento immobiliare e le società di gestione del risparmio

Un accenno a parte va effettuato con riferimento ai fondi comuni di investimento immobiliare, cioè quei fondi che investono esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari, ai quali possono essere conferiti o trasferiti immobili ad uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con uno o più decreti del Ministero dell'economia e delle finanze nei quali sono altresì

bled members, or aged over sixty-five. These rights were recognized only where the lessees had effected all payment of rent and other ancillary fees.

The regulation briefly recalled above was amended again last year by Legislative Decree No 118/2011, whose Art. 29, paragraph 1, letter c, provides primarily for the inclusion of capital grants recognized on the basis of the allocation decision in a special item of net worth, with the simultaneous registration of a credit to the region²; and by Article 12, paragraph 12, of Legislative Decree no. 98/2011, which amends Article 13 of Legislative Decree no. 1128/2008, whose title was changed to "Measures to streamline the management and divesting of public housing assets." The first paragraph, in the new wording, provides that the Minister for Infrastructure and Transport and

the Minister for Relations with the Regions and Territorial Cohesion should promote, in the Joint Conference, the settlement of agreements with regions and local authorities aimed essentially at simplifying the procedures for the disposal of properties owned by Istituti autonomi per le case popolari (Autonomous institutes for social housing), however denominated, as well as the disposal and rationalization of the assets of those institutions through the promotion of real estate funds as part of the operations provided by Article 11, paragraph 3, letter a), giving the Joint Conference the task of the yearly monitoring of the implementation of those agreements. A simplification which, by the express mention of the legislature, would find its basis in Articles 47 and 117, paragraph 2, letter m), and paragraph 3 of the Constitution, «in order to ensure

disciplinate le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione della società di gestione, per il suo funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo, nonché i criteri per l'attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote. Si tratta di uno strumento introdotto e disciplinato al precipuo fine di garantire un forte dinamismo finanziario, ritenuto essenziale per il rilancio del settore immobiliare, confermato dalla stessa previsione contenuta al terzo comma dell'art. 12 bis del reg. n. 228/99 nel quale è prevista la sottoscrizione di quote del fondo mediante il conferimento di beni immobili, previa una relazione di stima di esperti indipendenti, che possono anche essere intermediari finanziari in possesso dei requisiti, e di una valutazione effettuata da un intermediario volta ad asseverare la compatibilità e la redditività dei rendimenti in relazione alla politica di gestione del fondo. Nella configurazione originaria i fondi sono stati strutturati come fondi chiusi, la cui natura è attenuata dalla possibilità di emissione e rimborsi successivi, aventi una natura infungibile e per i quali è riconosciuta, in via esclusiva, la possibilità di sottoscrivere quote (di fondi) mediante il conferimento di beni immobili, e contestualmente di acquisire beni di interesse per l'investimento del fondo già dai partecipanti. Allo stesso modo è riconosciuta la possibilità di effettuare operazioni in conflitto di interessi con i soci e con altre società del gruppo, sia pure entro limiti quantitativi ampi e con alcune cautele. Va rilevato poi che la natura immobiliare degli investimenti consente che, per garantire il dinamismo finanziario in sede di disciplina si sono di fatto allentati i vincoli agli investimenti, rispetto esigenze di cautele a favore dei partecipanti con conseguenti forti attenuazioni della natura chiusa del fondo attraverso l'introduzione di elementi caratterizzanti i fondi aperti. Si pensi

coordination of public finance, the basic level of benefits and greater access to homeownership».

The differentiation of organizational models. The real estate mutual funds and savings management companies

A separate reference must be made with respect to real estate mutual funds, i.e. funds that invest exclusively or primarily in real estate, rights in immovable properties and holdings in real-estate companies, to which may be given or transferred property for use other than residential of the State, the Autonomous Administration of Monopolies of the State and non-territorial local public entities, identified with one or more decrees of the Ministry of Economy and Finance in which are also regulated the procedures for the identification

or the possible establishment of the management company, for its operation and for the placement of units of the fund as well as the criteria for the allocation of proceeds from the sale of shares. This is an instrument introduced and regulated to ensure a strong financial dynamism, seen as a key to revitalizing the property sector, confirmed by the provision of the third paragraph of Article 12 bis of the Reg. no. 228/99 which provides for the subscription of fund units through the transfer of property, after an estimation report by independent experts, who can also be financial intermediaries (money brokers) in possession of the requirements, and an assessment by an intermediary aimed at affirming the compatibility and profitability of investments in relation to the management policy of the fund. In the original configuration the funds were

alla formulazione contenuta già nell'art. 37 del d.lgs. n. 58/98. Una valvola di chiusura del sistema è rappresentata dalla previsione dell'obbligo di un pronunciamento di un parere (favorevole per la conclusione dell'operazione) da parte del consiglio di amministrazione, attestante l'interesse del fondo all'espletamento di tali operazioni.

Ulteriori innovazioni sono poi state introdotte nella disciplina, tese tutte a rimarcare la natura finanziaria dell'operazione che dovrebbe risultare tale da perseguire un'adeguata valorizzazione del capitale investito.

Una successiva innovazione sotto il profilo soggettivo è stata introdotta dall'art. 33 del d.l. n. 98/2011 con il quale è stata prevista l'istituzione di una società di gestione del risparmio con il compito di creare fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche attraverso società interamente partecipate, a cui sono conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione. È previsto che detti fondi così istituiti possano investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni ovvero partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali che prevedano la possibilità di locare in tutto o in parte il bene oggetto della concessione.

Infine con la legge n. 183/2011 è stata prevista la possibilità per i fondi istituiti dalla Società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia di acquistare immobili ad uso ufficio degli enti territoriali utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni, nonché altri immobili di proprietà degli stessi enti di cui sia ultimato il processo di valorizzazione. Inoltre è previsto che le azioni della SGR possano essere trasferite con DM a titolo gratuito all'Agenzia del Demanio del cui personale la medesima

structured as closed-end funds, whose nature is tempered by the possibility of release and subsequent repayments, which have a no fungible nature and for which is recognized, exclusively, the ability to subscribe shares (of funds) through the transfer of property, and simultaneously to acquire goods of interest for the fund from the participants. Similarly the possibility is recognized of transactions involving conflicts of interests with shareholders and other companies of the group, albeit within wide quantitative limits and with some precautions.

It should be pointed out that the nature of real estate investment allows the financial dynamism, to guarantee which constraints on investments have been included in the regulations, to meet requirements of precautions in favour of participants with consequent strong attenuation to the

closed-end nature of the fund through the introduction of elements that characterize open-ended funds. Think of the provision contained in Article 37 of Legislative Decree No 58/98.

A closing valve of the system is represented by the provision of the duty of the management board to express an opinion (favorable for the conclusion of the transaction) stating the interest of the fund in the transactions.

Further innovations were later introduced in the discipline all aimed at pointing out the financial nature of the operation which should result to pursue a better exploitation of the capital invested.

A later innovation in the subjective profile was introduced by Article 33 of Legislative Decree no. 98/2011 which provided for the establishment of a savings management company with the task of creating funds which have

società può avvalersi in via transitoria³.

Un deciso passo nel processo di centralizzazione nelle mani dell'Agenzia del Demanio si registra da ultimo con l'emanazione del d.l. 201/2011, convertito con la legge n. 204/2011 con la quale è stato introdotto dall'art. 27, l'art. 33 bis al d.l. n. 98 del 2011 grazie al quale è stato attribuito all'Agenzia del Demanio il compito di promuovere delle iniziative per giungere alla costituzione di soggetti (fondi immobiliari, consorzi o società – cui partecipano necessariamente i soggetti che apportano i beni nonché l'Agenzia del Demanio in qualità di finanziatore assieme ad una struttura tecnica di supporto) allo scopo di valorizzare e alienare il patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, nonché degli enti vigilati.

Verso una rivalutazione dei profili pubblicistici e la diversa considerazione dell'interesse della collettività

all'interno dei provvedimenti normativi, una diversa considerazione dei beni, con una conseguente emersione dei profili connessi al loro 'valore sociale'. In tal modo introducendo una crisi tra il momento della valorizzazione e quello ad esso solitamente associato e prima richiamato della dismissione al quale così si sostituisce, sia pure sempre in presenza di un legame con i profili connessi alla alienazione, il concetto di «sviluppo locale».

Si tratta di un cambiamento che senza dubbio riflette la diversa prospettiva, aziendalistica e privatistica (Caputi Jambrenghi, 2007; Francario, 2004; Portaluri, 2006), in cui il patrimonio

Tornando ora ai profili più strettamente connessi alla valorizzazione, intesa nella seconda accezione considerata in precedenza, occorrerà attendere oltre un decennio per intravedere,

a quota of the real-estate investment fund established by local authorities, also through wholly owned companies, to which are conferred properties that are the object of enhancement projects. It is provided that such funds thus established may invest directly in order to acquire properties leased by the public administration or participate in passive funds holding the license or rights of use of state-owned assets that provide the opportunity to lease all or a part of the property under concession.

Finally with the Law no. 183/2011 the possibility has been provided for the saving management funds established by the Ministry of Economy to buy buildings for office use of the local authorities or other public administrations, as well as other properties owned by the same entities for which the process of exploitation has been

completed. It is also provided that the shares of the SGR can be transferred free of any charge by a Ministerial Decree to the State Property Agency whose staff the SGR can make use of as a transitional measure³.

A decisive step in the process of centralization in the hands of the State Property Agency is recorded recently with the enactment of Legislative Decree no. 201/2011, ratified by Law no. 204/2011 with which it was introduced by Article 27, Article 33 bis to Legislative Decree no. 98 of 2011 by which the State Property Agency has been assigned the task of promoting initiatives to achieve the establishment of entities (real estate funds, consortia or companies - involving necessarily the entities that hold the goods and the State Property Agency as a financier along with a technical support committee) in order to exploit and

pubblico, ormai strumento fondamentale per il raggiungimento dei fini di interesse della collettività, viene proiettato, soprattutto a seguito dell'emanazione dei d. lgs. nn. 77/95 e 267/00, e che registra un'innovazione non soltanto sotto il profilo organizzativo (Franchini, 2006), ma anche a livello di 'strumentazione' a disposizione dell'ente proprietario⁴. Significativa, con riferimento alla realtà locale, la disciplina contenuta nella l. n. 136/2001 nella quale furono previste distinte procedure per la valorizzazione ed utilizzazione del patrimonio pubblico. Accanto alla proposizione di specifici progetti volti allo sviluppo, alla valorizzazione o all'utilizzazione di determinati beni da sottoporre all'Agenzia del Demanio era poi prevista la possibilità, per i beni immobili ad uso non governativo, di presentare progetti di valorizzazione o gestione compresi in piani di sviluppo, valorizzazione o utilizzo, sottoposti ad approvazione in sede di un'apposita conferenza di servizi convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o in via residuale era contemplata la possibilità di assegnare in concessione o in locazione, anche a titolo gratuito, determinati beni. Ed è proprio in questo panorama che vede la luce il c.d. 'programma unitario di valorizzazione degli immobili pubblici' che, per espressa previsione normativa, deve riguardare beni valorizzabili «mediante concessione d'uso o locazione, nonché [attraverso] l'allocatione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno delle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità» (art. 3, comma 15 bis, l. n. 410/2001). È interessante proprio l'evoluzione dello strumento del programma di valorizzazione per il quale, successivamente, è stata prevista da un lato la possibilità «di assumere, in considerazione della tipologia e degli interventi previsti, il valore e

alienate the public real estate owned by the State, Regions and local authorities and the supervised entities.

Towards a revaluation of public profiles and a different consideration of the interest of the community

Returning now to the profiles more closely related to the enhancement, intended in the second meaning considered above, it has taken more than a decade to catch a glimpse, within the regulatory provisions, of a different view of the property, with a consequent emergence of profiles related to their 'social value'. In this way, introducing a crisis between the exploitation and what is usually associated with it mentioned above of the disposal of which it replaces, albeit always in the presence of a link to the profiles associated with alienation, the concept of «local development».

This is a change that undoubtedly reflects the different perspective, between corporate and private law (Caputi Jambrenghi, 2007; Francario, 2004; Portaluri, 2006), where public property, now an essential tool for achieving aims of collective interest, is projected especially after the enactment of Legislative Decrees nos. 77/95 and 267/00, and which registers an innovation not only in terms of organization (Franchini, 2006), but also in terms of 'instruments' available to the public owner (4). Significant, with reference to locality, are the regulations contained in Law no. 136/2001 in which were provided different procedures for the exploitation and use of public assets. Along with the proposition for specific projects aimed at the development, exploitation or use of certain goods to be submitted to the State Property Agency, the opportunity was then

gli effetti dei piani, programmi e strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, ai sensi della vigente normativa nazionale o regionale», e dall'altro il loro inserimento all'interno del «piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali» (art. 1, commi 313-319 della l. n. 244/2007) attraverso il recupero o il riuso di beni immobili pubblici «in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana».

È evidente il cambio di prospettiva che il nuovo assetto comporta attribuendo una rinnovata centralità al momento conoscitivo del patrimonio allo scopo di individuare, già in sede di prefattibilità, dei possibili interventi tendenti ad una 'ri-funzionalizzazione' dell'insieme di immobili interessati dal programma rispetto ai quali i tradizionali strumenti gestionali quali le concessioni d'uso, le locazioni, o quelli di nuova introduzione quali le «concessioni di valorizzazione» entrano in scena in un momento successivo rispetto all'atto di programmazione operando, per tale via, una separazione tra proprietà, che rimane pubblica, e gestione del patrimonio che viene affidata *ex lege* a un ente pubblico (economico).

Questo cambiamento di prospettiva lo si evince anche dalle riforme operate dapprima con l'art. 58 del d.l. n. 112/2008 con il quale, al fine di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province e Comuni e altri enti locali, è stato previsto l'obbligo per ciascun ente di procedere all'individuazione dei beni ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione, ovvero di dismissione, così predisponendo un piano integrato di alienazioni e va-

lorizzazioni immobiliari da allegarsi al bilancio di previsione. E in questa ottica acquistano un rilievo peculiare strumenti quali la locazione e la concessione a titolo oneroso, per un periodo non superiore a 50 anni, utilizzati per la valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni, essendo posto in capo al locatore e al concessionario l'onere di realizzare «interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso» per lo svolgimento di attività economiche o di attività a servizio dei cittadini.

In particolare, con riferimento allo strumento concessorio (concessione di valorizzazione), va sottolineato come attenta dottrina, nel valutarne la configurabilità anche alla luce delle diverse classificazioni operate nel corso degli anni, ha sottolineato come essa non solo risulti fungibile rispetto alla locazione ma si differenzi dal tradizionale strumento concessorio, non potendo il mero richiamo letterale in esso contenuto ritenersi riferito alla «concessione di beni pubblici» generalmente considerata, «dal momento che vi sono tipi diversi di concessioni che riguardano l'uso di beni pubblici e questi tipi non paiono suscettibili di riconduzione ad unità» (Tonoletti, 2008). Dunque, la concessione di valorizzazione viene a caratterizzarsi rispetto al tradizionale strumento concessorio in primo luogo per l'essere inserita all'interno di un processo di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, il cui primo momento è rappresentato dalla ricognizione effettuata dal concessionario non solo del bene, individualizzandolo all'interno del patrimonio dell'ente, ma della sua potenziale redditività attraverso interventi (effettuati dal privato), risultando, per tale via, oggetto della concessione non il bene «ma le utilità, pubbliche e private, economiche e sociali, comunque molteplici e diverse tra loro che emergono dalla real-

provided, for properties for non-governmental use, to submit projects for exploitation or management included in development, exploitation or use plans, subject to approval in a special multi-level decision conference convened by the President of the Council of Ministers, or in a residual way the possibility was contemplated of awarding a concession or lease, even freely, certain assets. And it is in this context that the so-called 'unified program of enhancement of public buildings' sees the light which, by express provision of law, must cover goods exploitable «by means of a license to use or lease, and [through] the allocation of functions of social, cultural, sporting, recreational, educational interest, as well as for the promotion of activities of solidarity and for the support of youth policies and for equal opportunities» (Article 3, paragraph 15 Law

no, 410/2001).

The evolution of the instrument of the programme of enhancement is interesting. It has been provided for it successively the opportunity on one hand «to assume, in consideration of its type and the planned actions, the value and effects of plans, programmes and implementation tools of public and private initiative, under the existing national or regional regulation», and on the other their insertion into the «plan for the exploitation of public property for the promotion and development of local systems» (Article 1, paragraphs 313-319 Law no. 244/2007) through the recovery or reuse of public property «consistent with the trend of territorial, economic and social development, and with the objectives of sustainability and territorial and urban quality.»

It is obvious the change in perspective

that the new structure involves giving a new prominence to the cognitive moment of the public assets, in order to identify, even in the pre-feasibility phase, possible interventions aimed at 're-functionalizing' the set of properties affected by the program in relation to which traditional management tools such as the use of concessions, leases, or those newly introduced such as «exploitation concessions» appear on the scene at a later time than the act of programming creating, in this way, a separation between ownership, which remains public, and management of heritage that is entrusted under law to a public entity (economic).

This change of perspective is also evident in the first reforms made by Art. 58 of Legislative Decree No 112/2008 whereby, in order to proceed with the reorganization, management and enhancement of the assets of regions,

provinces and municipalities and other local authorities, was foreseen for each public body the obligation to proceed with the identification of assets located in their area of competence, not related to the exercise of their official duties (capital goods), subject to exploitation or disposal, in order to set up an integrated plan of real estate exploitation and disposals to be attached to the budget.

And in this context take on particular importance instruments such as leasing and licensing against payment, for a period not exceeding 50 years, used for the development and use of property for economic purposes, being placed in the hands of the lessor and to the licensee the burden of putting in place «interventions for recovery, restoration, restructuring, also by introducing new uses» for the performance of business or activities

tà nella quale il bene è inserito» (Mercati, 2009).

Agli enti è poi riconosciuta la possibilità di individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi per il conferimento degli immobili anche, come detto in precedenza, a fondi comuni di investimento immobiliare. Previsione modificata dall'art. 27, comma 1, del d.l. n. 201/2011 con il quale è stato consentito anche agli enti partecipati dagli enti locali di individuare gli immobili suscettibili di valorizzazione o di dismissione. E così rientra in gioco lo strumento pianificatorio, al secondo comma dell'art. 27 richiamato viene riproposta la formazione di un «programma unitario di valorizzazione territoriale» per l'utilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà delle Regioni, Province e Comuni e di qualsiasi soggetto pubblico, anche statale che sia proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al d.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale. Va detto poi che l'approvazione del Piano da parte dell'amministrazione comunale non costituisce più, nel quadro così delineato, variante allo strumento urbanistico generale, essendo necessaria in tal senso una espressa previsione regionale.

Sempre nel quadro della ricognizione dei percorsi tesi alla valorizzazione del patrimonio immobiliare rileva la legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191/2009), con la quale in particolare si è disposta un'aggregazione delle procedure sulle locazioni passive e una razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle Amministrazioni. Inoltre, gli art. 2 e 3 del D.M. 30 luglio 2010, emanato ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191/2009, hanno previsto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di cui

for citizens.

In particular, with reference to the concession (concession for exploitation), it should be emphasized that careful legal theory, in evaluating the configurability also in the light of the different classifications made over the years, has emphasized that it not only proves fungible compared to renting, but differs from the traditional concession, since the mere literal recall contained in it cannot to be considered as referring to the «concession of public goods» generally considered, «as there are different types of concessions regarding the use of public goods, and these do not seem likely to be brought back to unity» (Tonolletti, 2008). Therefore, the concession of exploitation is characterized with respect to the traditional concession first of all by being inserted in a process of privatization of public real

estate, whose first step is represented by the recognition conducted by the licensee is not only of the asset, identifying it within the patrimony of the institution, but its potential profitability through interventions (carried out by the private sector), so that, in this way, the object of the concession is not the good in itself «but the public and private, economic and social utilities, however numerous and diverse, that emerge from the reality in which the good is inserted» (Mercati, 2009)..

Public bodies are then given the opportunity to identify alternative forms of exploitation, in accordance with the principles of safeguarding the public interest and through the use of competitive tools for the conferment of real estate as well, as mentioned earlier, to real estate mutual funds, a provision amended by Article 27, paragraph 1, of Legislative Decree no. 201/2011

al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 265 e quelle individuate dall'Istat ai sensi dell'art. 1 della legge 196/2009, di trasmettere gli elenchi identificativi delle concessioni traslative di diritti soggettivi sui beni e servizi pubblici, ovvero sull'esercizio e la gestione anche indiretta degli stessi, conferite a soggetti pubblici o privati, in ogni settore e per qualsiasi oggetto; nonché delle partecipazioni, ovvero delle quote o azioni di società e/o enti possedute direttamente o indirettamente anche attraverso società controllate o collegate.

Un ulteriore tassello è stato aggiunto dal richiamato d.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo amministrativo con il quale è stata prevista l'individuazione di beni statali che possono essere attribuiti agli enti territoriali e locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), che ne dispongono nell'interesse della collettività rappresentata. Nuovamente il profilo sostanziale pubblicistico connesso alla valorizzazione viene coniugato con quello più strettamente economico. Le due anime, sociale ed economica, vengono così nuovamente costrette a una difficile convivenza nel contesto di questo provvedimento normativo, essendo previsto che gli enti attributari dei detti beni debbano favorirne la massima valorizzazione funzionale, anche attraverso l'inserimento in processi di alienazione e dismissione.

La determinazione del livello centrale verso la «valorizzazione» *lato sensu* intesa del patrimonio immobiliare trova conferma nella previsione di un potere sanzionatorio in capo al Governo per le ipotesi in cui l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati. È infatti prevista in capo al Governo la titolarità di un potere sostitutivo teso ad assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il qua-

with which entities participated in by local authorities were allowed to identify the property for exploitation or disposal. And in this way planning has an important role, in the second paragraph of the abovementioned Article 27 provides for the formation of a «unitary programme of territorial exploitation» for the functional use and regeneration of buildings that are the property of the regions, provinces and municipalities and any public entity, including the state whether they are the owners, keepers or managers of public properties, as well as property subject to exploitation procedures referred to in Law no. 85/2010 on federal public property. Then it must be said that the approval of the plan by the city administration is no longer, within the framework outlined, a variant on general urban planning, since an express regional provision is

necessary for that.

Still within the framework of the different ways for the exploitation of property an important role is played by the financial act for 2010 (Law No 191/2009) with which in particular is provided a combination of procedures on leases, and a rationalization of spaces used by the administrations. In addition, Articles 2 and 3 of the Ministerial Decree July 30, 2010, issued pursuant to Article 2, paragraph 222, of Law no. 191/2009, have provided for the obligation for all public administrations included in Legislative Decree no. 265 March 30, 2001, and those identified by ISTAT pursuant to Article 1 of Law no. 196/2009, to forward the lists of concessions for transferring rights on goods and public services, where their exercise and management even indirectly, conferred to public and private entities, in every area and

le con d.p.c.m. dovranno confluire i beni per i quali non sia stata presentata domanda di attribuzione.

A conclusione di questa rapida disamina di un complesso e frastagliato quadro normativo non si possono non richiamare quelle disposizioni che impongono ai soggetti pubblici di procedere ad una razionalizzazione degli spazi che evidentemente sono funzionali a un completamento di un reale percorso di 'valorizzazione' del patrimonio pubblico. Significativo in tal senso l'art. 2, comma 222, della legge 191/2009 con il quale, come s'è detto, è stato introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasmettere una serie di comunicazioni all'Agenzia del Demanio al fine di unificare in capo ad essa le procedure riguardanti le locazioni passive e di razionalizzare, appunto, gli spazi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni.

E così che le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare annualmente all'Agenzia (entro il 31 gennaio) la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo nonché delle superfici occupate che in realtà non risultano più necessarie. Si tratta di informazioni sulla cui base la stessa Agenzia è tenuta poi ad elaborare un piano di razionalizzazione degli spazi da trasmettere alle amministrazioni interessate e al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze. Agenzia che è ormai l'unico soggetto competente a stipulare contratti di locazione di immobili per conto dello Stato, pena la nullità dei medesimi, nonché il soggetto titolare del potere/dovere di gestire in maniera accentrata le decisioni di spesa per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, o anche a procedere ad operazioni di permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato con immobili adeguati all'uso governativo⁵.

for each object; as well as investments, i.e. shares of companies and/or entities owned directly or indirectly through subsidiaries or affiliates.

Another element was added by the aforementioned Legislative Decree no. 85/2010 concerning administrative federalism with which it was provided the identification of state assets that can be allocated to territorial and local authorities (municipalities, provinces, metropolitan cities and regions), which employ them in the interests of the community. Again the substantially public aspect connected to the exploitation is combined with the more strictly economic one. The two souls, social and economic, are being forced back to a difficult coexistence in the context of this legislative measure since it is foreseen that the bodies that have those assets at their disposal should favour the maximum

functional exploitation, also through processes of alienation and disposal. The determination of the central level (State) toward the 'exploitation' in a broad sense of real estate is confirmed by the provision of a sanctioning power in the hands of the government in those cases where the local authority is not using the property in accordance with the purpose and times indicated. And the government has a substitutive power in order to ensure the best use of the property, also through the contribution of a ring-fenced special capital, within which, with the Prime Ministerial Decree will merge the assets for which no applications for assignment have been submitted.

In concluding this brief discussion of a complex and uneven framework, one cannot but recall the provisions that require public bodies to carry out a rationalization of space that eviden-

NOTE

¹ Sul punto la dottrina è assai ampia. Tra i numerosi autori che si sono occupati del tema cfr. gli approfondimenti svolti in Morbidelli, G. (Ed.) (2004), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Giappichelli, Torino; Arena, D. (2003), "La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni", *Giur. Merito*, n. 5, p. 1078; M. Nispi Landi, M. (2006), "Guida minima alle cartolarizzazioni", nota a Corte dei conti, sez. controllo, 31 marzo 2004, n. 4, *Foro amm.*, CDS, p. 1294; Police, A. (2008), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano.

² «Al fine di soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta, nonché di garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali, sono individuate le modalità di rappresentazione, da parte degli enti di cui all'articolo 19, comma 2, lettera c) e lettera b), punto i), ove ricorrano le condizioni ivi previste, delle seguenti fattispecie [...] i contributi in conto capitale sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di minusvalenza, viene stornata a provento una quota di contributo commisurata alla minusvalenza. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti

ty are functional to a completion of a real activity of 'enhancement' of public assets. Significant in this respect is Article 2, paragraph 222 of Law No 191/2009 by which, as we have said, has been introduced an obligation for the government to transmit a series of communications to the State Property Agency in order to unify within it the procedures related to leases, and to rationalize, in fact, the spaces used by public administrations. In this way the public administrations are required to report annually to the agency (31 January) the three-year estimates of their space requirements and the areas that actually are no longer necessary. Using this information the agency itself then has to devise a plan for rationalization of the spaces to be transmitted to the authorities concerned and the Department of Treasury of the Ministry of Economy and

Finance. The agency is now the only body competent to enter into leases of real estate on behalf of the state, under pain of nullity of the said contracts, and the subject having the power/duty to manage in a centralized way spending decisions for the ordinary and extraordinary maintenance of buildings used by public administrations, or even to undertake the exchange of public property and assets of the State with properties appropriate for government use⁵.

NOTES

¹On this topic legal doctrine is vast. Among the various authors who have dealt with the theme cf. the analysis developed in AA.VV., *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, edited by G. Morbidelli, Giappichelli, 2004; D. Arena, *La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi*

disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

³ Viene autorizzato il Ministero dell'Economia e delle finanze a conferire o a trasferire, con apposito DPCM, beni immobili dello Stato a uno o più fondi comuni di investimento o SGR i cui proventi saranno destinati alla riduzione del debito pubblico. Tra i beni conferiti vi è anche una quota non inferiore al 20% delle carceri inutilizzate e delle caserme assegnate in uso alle forze armate. È poi prevista l'alienazione a cura dell'Agenzia del Demanio dei terreni agricoli di proprietà dello Stato non utilizzati per altre finalità istituzionali, mediante trattativa privata per gli immobili di valore inferiore ai 400.000 euro o con asta pubblica per gli immobili di valore pari o superiore ai 400.000 euro.

⁴ Sintomatica in tal senso è la giurisprudenza in materia di usucapibilità degli stessi beni demaniali che indica la preferenza di una 'messa a reddito' del patrimonio, indipendentemente dai vincoli imposti dalla natura (demaniale) del bene. Sullo stesso tema cfr. da ultimo Cass. SU, 14 febbraio 2011, n. 3665 nella quale si legge «Pertanto, la regola della non commerciabilità di detti beni, originariamente prevista dal legislatore in modo assoluto, incontra sempre più eccezioni, con la conseguenza, lungi però dal diventare "sistemica" nella normativa civilistica ed anzi configurando una diversità di enunciati tra codice civile e leggi ordinarie, che in alcune ipotesi la proprietà 'pubblica' del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche (della collettività) diventano aspetti scindibili. In tale quadro vanno inserite le leggi aventi ad oggetto la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni (tra cui il d.l. 386/91, convertito nella legge n. 35/92), quelle riguardanti la privatizzazione di enti proprietari in maniera rilevante di beni pubblici (come l'Enel, ex legge 359/92, e le Ferrovie dello Stato, mediante delibera Cipe del '92), nonché il d.lgs. n. 267/2000, che ha consentito il trasferimento a società di capitali di beni pubblici da parte degli enti locali (con riferimento a 'i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni'), il d.l. n. 63/2002 (convertito nella l. n. 112/2002) che, tra l'altro, ha dato luogo alla costituzione

derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni, in *Giur. Merito*, 2003, 5, p. 1078; M. Nispi Landi, *Guida minima alle cartolarizzazioni, comment to Corte dei conti* (court of Auditors), Control sect, 31 March 2004, n. 4, in *Foro amm.*, CDS, 2006, 4, p. 1294; AA.VV., *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, ed. by A. Police, Giuffrè, 2008.

² «In order to satisfy the general principle of clarity and true and correct representation, and to ensure consistency, comparability and consolidation of the budgets of regional health services, the modes of representation are identified, by the entities referred into Article 19, paragraph 2, letter c) and b), point i), whenever the conditions specified therein, of the following sorts [...] grants for capital from the region are recognized on the

basis of the order of allocation. Contributions are recognized in a separate item of net worth, with the simultaneous registration of a credit to the region. Where depreciable assets are used for the acquisition, contributions are then reversed to income on a systematic basis, commensurate with the amortization of the related assets, with the consequent sterilization of the amortization itself. In the event of supply of goods acquired through capital grants with the generation of capital loss, the amount of the contribution related to the loss is reversed. The remaining quota of the contribution is registered in the net worth and is used to sterilize the amortization of assets purchased with funds generated from disposal. In the event of the sale of assets acquired through capital grants with the generation of capital gain, the gain is directly entered in

di un'apposita società per azioni (la Infrastrutture S.p.A.), sotto la vigilanza del Ministro dell' Economia e delle Finanze) cui possono essere trasferiti beni pubblici sino alla legge n. 326/2003, con particolare riferimento all'art. 30 (che tra l'altro statuisce che «ai fini della valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato e con le procedure di cui al primo periodo del comma 15 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, vengono promosse le società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'articolo 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato, anche con la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia del Demanio, delle regioni., delle province, e delle società interamente controllate dallo stesso Ministero...»), e la legge n. 112/2002 che all'art. 7 prevede al primo e decimo comma che «per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato è istituita una società per azioni, che assume la denominazione di Patrimonio dello Stato s.p.a.» e che «alla Patrimonio dello Stato s.p.a. possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'art. 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ovvero ogni altro diritto costituito a favore dello Stato...». Pertanto, il solo aspetto della 'demanialità' non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell' umana personalità».

⁵ Sono espressamente esclusi dalla permuta i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni in base alle disposizioni contenute nel c.d. federalismo demaniale.

an equity reserve, without affecting the result for the year. The remaining share of the contribution is registered in the net worth and is used together with the reserves resulting from the gain, to sterilize the amortization of assets purchased with cash generated from discontinued operations. These provisions also apply to capital contributions by the state and other public entities, bequests and donations tied to the purchase of fixed assets, as well as contributions, donations and bequests of property by the state, region, other subjects public or private».

³ The Ministry of Economy and Finance is authorized to confer or transfer, with a special Prime Ministerial Decree, property of the state to one or more mutual funds or asset management companies whose proceeds will be used for reducing debt. Among the assets transferred, there is also a quota

of at least 20% for unused prisons and barracks assigned to the armed forces. Alienation is also foreseen by the State Property Agency of of state-owned agricultural land not used for other purposes, by private agreement for property worth less than 400,000 euros or by public auction for properties with a value of or more than 400,000 euros.

⁴ Symptomatic of this is the case law on acquisitive prescription of state property that indicates the preference of a "profitability" of the assets, regardless of the constraints imposed by the nature (state property) of the property. On the same theme see recently Court of Cass., United sections, February 14, 2011, n. 3665 which states «Therefore, the rule of non-marketability of such property, originally intended by the legislature in an absolute way, encounters more and more excep-

REFERENCES

- Arena, D. (2003), "La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni", *Giur. Merito*, 2003, n. 5, p. 1078.
- Caputi Jambrenghi, V. (2007), "Beni pubblici tra uso e interesse finanziario", *Dir. Amm.*, n. 2, p. 165.
- Francario, F. (2004), "Privatizzazioni, dismissioni e destinazione «naturale» dei beni pubblici", *Dir. amm.*, n. 1, p. 89.
- Franchini, C. (2006), "L'organizzazione statale per la gestione dei beni pubblici", *Foro amm.*, TAR, n. 10, p. 3389.
- Mercati, L. (2009), *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Giappichelli, Torino, pp. 236, 254.
- Morbidei, G. (Ed.) (2004), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Nispi Landi, M. (2006), "Guida minima alle cartolarizzazioni", nota a Corte dei conti, sez. controllo, 31 marzo 2004, n. 4, *Foro amm.*, CDS, p. 1294.
- Police, A. (2008), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano.
- Portaluri, P.L. (2006), "Diritto comune e obblighi di servizio pubblico nella gestione e valorizzazione della proprietà immobiliare pubblica", *Foro amm.*, TAR, n. 2, p. 802.
- Tonoletti, B. (2008), *Beni pubblici e concessioni*, Cedam, Padova, p. XVIII.

tions, with the result, far however from being "systematic" in civil law and rather setting up a diversity of decisions between the Civil Code and ordinary laws, that in some cases the "public" property and the destination of the goods to public uses and purposes (of the community) become separable aspects. In this framework should be added the laws relating to the transformation of public institutions of an industrial and commercial nature into joint stock companies (including Legislative Decree no. 386/91, converted into Law No 35/92), those concerning the privatization of entities which owned a substantial proportion of public goods (such as Enel (Italian national electricity supply company), under Law No 359/92, and the State Railways, by resolution of the CIPE - Interministerial Economic Planning Committee of 1992), and Law no. 267/2000, which

allowed the transfer to companies of public goods by local authorities (with reference to "municipalities, provinces, metropolitan cities, mountain communities, island communities and unions of municipalities"), Legislative Decree no. 63/2002 (converted into Law no. 112/2002) which, among other things, led to the establishment of a separate joint-stock company (Infrastrutture s.p.a.), under the supervision of the Minister of Economy and Finance) to which public goods could be transferred until the Law no. 326/2003, with particular reference to Article 30 (which inter alia provides that "for purposes of exploitation, processing, marketing and property management of the state and with the procedures specified in the first sentence of paragraph 15 of Article 3 of Decree-Law no. 351, 25 September 2001, ratified with amendments by Law no. 410, 23 No-

vember 2001, companies are being promoted for urban transformation in accordance with Article 120 of the text of the laws on local government, referred to in Legislative Decree no. 267, August 18, 2000, that includes within its scope of intervention state-owned properties, with the participation of the Ministry of Economy and Finance, through the State Property Agency, by region., provinces, and companies wholly owned by the Ministry..."), and Law no. 112/2002, which in Article 7 provides in the first and tenth paragraph that "the development, management and sale of government assets has established a joint stock company, which was named "Patrimonio dello Stato s.p.a." and that "to the Patrimonio dello Stato s.p.a. can be transferred full or partial rights in immovable property forming part of the disposable or undisposable assets of the state, and other property included

in the general account of assets of the State referred to in Article 14 of Legislative Decree no. 279, of 7 August 1997, or any other law made by the state...". Therefore, only the aspect of "public property" appears limited in identifying goods which by their very nature, either are characterized by a collective use or, regardless of public or private ownership, are functional to the interests of the same community. In this way, since the community consists of individuals, the lease aspect of the asset in question gives way to the realization of fundamental interests essential for the successful development of the human personality.»

⁵ Are expressly excluded from the exchange the real property transferred to Regions, Provinces and Municipalities pursuant to the provisions contained in the so called public property Federalism.