

Claudio Cacciamani, Dipartimento di Economia Università degli Studi di Parma  
Federica Ielasi, Uniparmarealestate  
Sonia Peron, Uniparmarealestate

claudio.cacciamani@unipr.it  
federica.ielasi@unipr.it  
sonia.peron@unipr.it

**Abstract.** La dismissione del patrimonio pubblico consiste nella cessione a titolo oneroso di beni pubblici a privati. Attraverso la dismissione del patrimonio pubblico l'Amministrazione si procurerebbe immediatamente il finanziamento di cui abbisogna, con effetti benefici, sia in relazione alla finanza pubblica, sia per quanto riguarda la crescita del sistema economico e finanziario. Il principale ostacolo alla dismissione è rappresentato dal fatto che il patrimonio immobiliare è molto diversificato quanto a tipologia, proprietà, utilizzo, localizzazione geografica. Nonostante questo la dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione costituisce un'iniziativa assolutamente condivisibile.

**Parole chiave:** Patrimonio immobiliare pubblico, Dismissione, Valorizzazione, Cessione, Valutazione immobili

La dismissione del patrimonio pubblico consiste nella cessione a titolo oneroso di beni pubblici a privati. È un fenomeno ammesso da molte leggi speciali, che normalmente lo contemplano nella forma della cartolarizzazione, cioè un'operazione di cessione di attività o beni a società-veicolo appositamente costituite, che procedono poi alla rivendita sul mercato, eventualmente accompagnando tale cessione con finanziamenti da parte di istituti di credito.

Non si tratta sicuramente di un'idea innovativa: la prima, grande operazione di dismissione fu operata da Quintino Sella, allora ministro delle finanze, che ideò quella che, oggi, potremmo chiamare una 'società veicolo': la Società Anonima per la vendita dei beni del Regno d'Italia, con maggioranza del capitale nelle mani di una società privata, la Società Generale di Credito Mobiliare. Lo scopo era quello di cedere le proprietà immobiliari dello Stato non indispensabili all'attività istituzionale, per ridurre il debito pubblico lievitato enormemente a causa delle spese di guerra. L'operazione si rivelò ben congegnata, tanto da consentire l'afflusso nelle casse dello Stato di ben 900 milioni di lire, corrispondente al 15% della spesa pubblica.

## Divestment of public real estate properties: adelante, ma con juicio

**Abstract:** The divestment of public properties consist in ceding for a valuable consideration public properties to private people. The advantage linked up to the divestment of public real estate is anyway evident: the Government immediately obtains the funds it needs, with beneficial effects, both in relation to public finances, both for the growth of economic and financial system. The main obstacle to the sale is the fact that real estate is very diverse in terms of type, ownership, use, geographical location. Despite this, the sale of real estate of Public Administration is an initiative fully correct.

**Key words:** Public assets, Disposal, Divestment, Assignment, Property estimate

The divestment of public properties consist in ceding for a valuable consideration public properties to private people. It is a phenomenon allowed in a lot of special laws. They usually provide for it in the form of securitization, that is an operation of disposal of activities or properties to suitably constituted 'vehicle-societies'. Then these societies proceed to resell on the market, accompanying, if necessary, this disposal with financings of banks.

Certainly it isn't about an innovative idea: Quintino Sella, then Minister of Finance, performed the first big operation of divestment, conceiving what, nowadays, we could call a "vehicle society": the Anonymous Society for selling the Kingdom of Italy properties, with the greatest part of the capital in the hands of a private society, the General Society of Movable Credit. The aim was that of selling the State real estate

L'esperienza di Quintino Sella fu replicata circa centotrenta anni dopo, negli anni Novanta: l'esigenza era la stessa.

Da allora i provvedimenti legislativi che si sono occupati di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici sono andati moltiplicandosi, a partire dal D.L. 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 1990, n. 403. È seguito poi il D.L. 5 dicembre 1991 conv. ex L. 25 gennaio 1992, n. 35 e successivamente il D.L. 25 settembre 2001, n. 351, c.d. Decreto Tremonti, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 401.

Nel 2008 il legislatore è tornato ancora sulla materia, in particolare con il Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

I più recenti interventi normativi che hanno a oggetto la dismissione del patrimonio pubblico sono il D.L. 118/2011 art. 29, comma 1, lett. c, l'art. 12, comma 12, del d.l. 98/2011, il quale modifica così l'art. 13 del D.L. 1128/2008, l'art. 5, comma 9 del d.l. 70/2011 e infine l'art. 8 del d.l. 107/2011.

Il vantaggio legato alla dismissione del patrimonio pubblico è comunque evidente: in tal modo l'Amministrazione si procura immediatamente i fondi di cui abbisogna, riversando su 'società-veicolo' costi e rischi dell'operazione.

Il patrimonio oggetto di possibile cartolarizzazione è ingente: circa il 20% è di proprietà delle Amministrazioni centrali e il restante 80% degli Enti territoriali.

Più precisamente il patrimonio delle Amministrazioni centrali ammonta a circa 58 miliardi di euro ed è composto dagli immobili:

1. dello Stato,
2. delle Università,

properties that were not essential for institutional activities, in order to reduce the public debt enormously grown because of war expenses. The operation proved to be well-planned, so much that it permitted the influx in the State's coffers of 900 millions Lira, corresponding to 15% of public spending.

Quintino Sella's experience has been repeated after about 130 years, in the nineties: the necessity was the same.

Ever since the legislative measures dealing with the divestment of public bodies real estate properties have increased, starting with D.L. October 31st, n.310 converted with amendments in L. December 22nd 1990, n.403. The following one has been D.L. December 5<sup>th</sup> 1991, converted ex L. January 25th 1992, n.35 and afterwards D.L. September 25th 2001, n.351 – the so called Tremonti Decree – converted with amendments in L. November 23<sup>rd</sup> 2001,

n. 401.

In 2008 the legislator has gone back over the matter, particularly with the Decree law June 25th 2008, n. 112, converted in the law August 6th 2008, n. 133.

The latest normative measures concerning the divestment of public properties are D.L. 118/2011 art. 29, paragraph 1, letter c; art. 12, paragraph 12 of d.l. 98/2011, that so changes art. 13 of D.L. 1128/2008; art. 5, paragraph 9 of d.l. 70/2011 and lastly art. 8 of d.l. 107/2011. The advantage linked up to the divestment of public estate is anyway evident: the Government immediately obtains the funds it needs, laying costs and risks of the operation on 'vehicle-societies'.

The estate object of the possible securitization is large: about 20% belongs to central Authorities and the remaining 80% belongs to territorial Bodies.

Being more precise the central Authori-

3. degli enti pubblici,
4. degli enti previdenziali.

Il patrimonio dello Stato è costituito da circa 40 miliardi di euro di immobili strumentali, in larga parte uffici pubblici occupati dai dipendenti dei ministeri.

La restante parte, circa 14 miliardi di euro, è composta da immobili non strumentali di varia natura.

Gli immobili delle Università sono stimati in circa 10 miliardi di euro. Tuttavia, essi sono in uso diretto per oltre il 90%.

Gli immobili degli enti pubblici centrali valgono nel loro complesso oltre 2 miliardi di euro. Anche questi sono per la maggior parte in uso diretto agli enti pubblici stessi.

Gli immobili degli Enti previdenziali, stimati in circa 6 miliardi di euro, sono quasi esclusivamente di carattere strumentale.

Il patrimonio delle Amministrazioni locali ammonta invece a circa 350 miliardi di euro.

La parte più consistente è posseduta dai Comuni (227 miliardi di euro); seguono le Regioni (11 miliardi di euro) e le Province (29 miliardi di euro). Molto ingente è anche il patrimonio delle ASL, un valore pari a oltre 25 miliardi di euro.

A questo si aggiunge il patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica, gestito da 110 Enti territoriali, che consta di oltre 1 milione di appartamenti, pari a un valore che oscilla tra i 50 e i 150 miliardi di euro.

La parte libera, inutilizzata o affittata a terzi, è stimata in via prudenziale in circa il 3-5% del totale, pari a un valore di mercato di 20-40 miliardi. A questa va aggiunta la parte dell'Edilizia Residenziale Pubblica, che non ha più le finalità sociali per le quali era stata costruita e che recentemente è stata stimata dalla Corte dei Conti in almeno il 60% del totale.

I beni immobili demaniali non sono ancora contabilizzati nei conti del patrimonio, nonostante la legge di contabilità del 1997, che recepisce la contabilità del SEC 95, lo richieda. Si tratta di un patrimonio composto di un numero di beni pari a circa un quarto di quello del patrimonio indisponibile e disponibile con un valore 'potenziale' unitario molto più alto, considerato il fatto che si tratta di beni in larga parte di qualche interesse storico e culturale. È probabile che una parte, anche rilevante, di tali beni abbia interesse storico e caratteristiche che non differiscono da quelle dei beni patrimoniali. In quest'ottica, essa potrebbe essere riclassificata ed eventualmente sdemanializzata. La stessa viene di frequente inclusa tra i beni demaniali solo perché mancano la volontà o le risorse per darle un valore nei vari conti del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche.

La scelta strategica del legislatore punta, purtroppo o per fortuna, a dismettere piuttosto che valorizzare questo ingente patrimonio immobiliare. D'altra parte, con la valorizzazione, il controllo pubblico sui beni in questione non sarebbe eliminato, perpetuandosi in tal modo gli effetti distorsivi. Inoltre, vi sarebbe un limitato impatto economico positivo sul bilancio.

Per un'efficiente vendita dell'intero patrimonio immobiliare occorre quindi predisporre una pluralità di veicoli ad hoc in cui inglobare portafogli di immobili omogenei.

Tuttavia, il principale ostacolo alla dismissione è rappresentato proprio dal fatto che il patrimonio immobiliare è molto diversificato quanto a tipologia, proprietà, utilizzo, localizzazione geografica. L'insieme degli immobili dei comuni grandi ammonta a circa 35 miliardi di euro; il restante (192 miliardi di euro) va diviso tra comuni medi e comuni piccoli. Questo non facilita il processo di dismissione. Ne consegue che anche gli enti di mag-

ties estate amounts to about 58 billions euro and it is made up of properties belonging to:

1. State,
2. Universities,
3. public bodies,
4. social security bodies.

The State estate is made up of about 40 billions euro of instrumental properties, in the majority they are public offices occupied by ministerial employees. The remainder, about 14 billions euro, is made up of non instrumental properties of various nature.

The University properties are valued at about 10 billions euro. But, over 90% of them are in direct use.

On the whole the properties belonging to central public bodies are worth more than 2 billions euro. Most of them are in direct use of the same public bodies too.

The properties belonging to social

security Bodies, valued at about 6 billions euro, are almost only of instrumental nature.

While the local Bodies estate amounts at about 350 billions euro.

The most considerable part belongs to Municipalities (227 billions euro); then follow Regions (11 billions euro) and Provinces (29 billions euro). Even the Local Health Authority (ASL) estate is very large, with a value equal to more than 25 billions euro. The Public Housing estate joins that. 110 territorial Bodies manage it and it consists of more than 1 million apartments, with a value that vary from 50 to 150 billions euro.

The free part, unused or rented to third parties, is valued in a prudential way at about 3-5% of the total, with a market value equal to 20-40 billions. We have to add that to the part of Public Housing. This one hasn't any longer the social purposes it had been built for,

and recently the Court of Auditors has valued it at almost 60% of the total.

The state-owned real estate properties still haven't been calculated in the estate accounts, even if the accounts law of 1997, absorbing the accounts of SEC 95, would ask for it. It's an estate made of a number of properties equal to about a quarter of that of non-available and available estate with a much more higher unit 'potential' value, considering that a large part of them has some historical and cultural interest. Probably a part, even a considerable one, of these properties has historical interest and characteristics that don't differ from those of movable property. From this point of view, it could be reclassified and eventually not considered as state-owned. It is frequently included within State properties just because there aren't will or resources for attributing it a value in the various accounts

of public Authorities estate.

Unfortunately or luckily, the legislator's strategic choice is aimed at divesting more than at appreciating this large real estate property. Then again, through appreciation, the public control on the properties under discussion wouldn't be eliminated, and the distorting effects would be perpetuated. Besides there would be a limited positive economic impact on the budget.

In order to obtain an efficient sale of the whole real estate properties, arranging a series of ad hoc vehicles where incorporating a portfolio of homogeneous properties, is necessary.

However, the main obstacle to divestment is that the real estate property is very different as for typology, ownership, use, geographic location. The whole real estate properties belonging to big municipalities amount to about 35 billions euro; the remainder (192

giori dimensioni non possiedono, singolarmente, portafogli omogenei quanto a categorie (es. residenziali, strumentali, commerciali, ecc.) di dimensioni sufficienti da potere essere trattati sul mercato.

Altro ostacolo alla dismissione deriva dai tempi delle Amministrazioni, obiettivamente notoriamente troppo lunghi e laboriosi. Il processo, per questi motivi, potrebbe richiedere molto più tempo di quanto si possa preventivare, (il fenomeno d'altra parte si riscontra in tutti i settori di intervento della Pubblica Amministrazione) e comporterà un aumento dei rischi degli interventi, un maggiore costo, quando non addirittura la paralisi completa dell'iniziativa. Le cause, ormai note, possono essere individuate nell'eccesso di pluralismo istituzionale che determina l'incapacità di assumere le necessarie decisioni.

Inoltre, non va sottovalutato che la funzione amministrativa ha acquisito un carattere strettamente autorizzatorio anche nella attività di finanziamento, rispondendo più a una logica e ai vincoli di un bilancio autorizzativi piuttosto che di un bilancio economico.

Esigenze di trasparenza e i timori 'reputazionali' che gravano sugli enti alienanti tenderanno a rallentare e in alcuni casi addirittura a bloccare la dismissione di immobili. Non va dimenticato che legati agli immobili pubblici vi sono progetti che ciascuna amministrazione ha coltivato negli anni. Di conseguenza, non è possibile o quantomeno auspicabile imporre soluzioni dall'alto dovendo essere rispettosi delle scelte delle comunità locali.

È evidente che, con queste premesse, eventuali stime di realizzo di questo patrimonio risultano molto incerte. D'altra parte, la dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione costituisce un'iniziativa assolutamente condivisibile,

che potrebbe dispiegare effetti benefici, sia in relazione alla finanza pubblica, sia per quanto riguarda la crescita del sistema economico e finanziario.

Si tratta sicuramente di una grande opportunità per riqualificare il territorio e per ridurre le inefficienze gestionali, accrescendo l'offerta di strumenti di risparmio e sviluppando il ruolo di investitori istituzionali. Altresì, va sottolineato che il processo richiederà tempi lunghi e grande attenzione alle diverse situazioni sociali che gravitano all'interno degli immobili pubblici.

Infine, ma non ultimo, qualsiasi processo di dismissione di beni, in particolare immobili, soprattutto se da riqualificare, diventa economicamente profittevole per gli acquirenti se è possibile fare ricorso nell'acquisizione a una quota più o meno ingente di finanziamento.

La situazione attuale sia del mercato immobiliare sia degli intermediari finanziari rende praticamente assai difficile ottenere credito per i potenziali acquirenti e, soprattutto, disporre delle risorse a condizioni vantaggiose. Infatti, spesso i finanziamenti hanno *spread* estremamente elevati, tali da non potere essere sostenibili da *business plan* di sviluppo e vendita di unità immobiliari. Allo stesso modo, gli stessi finanziamenti possono avere tempi di rientro non compatibili con i piani di dismissione. Ne deriva la necessità di studio di forme di finanziamento dove sussista, anche indirettamente, una forma di garanzia statale di ultima istanza, che possa garantire i finanziatori circa l'esito delle iniziative. In questo senso, anche in caso di default del progetto successivo all'alienazione, lo Stato e/o la Pubblica Amministrazione potrebbero rientrare in possesso del patrimonio immobiliare, magari con un livello di qualità migliore di quella antecedente all'avvio del processo di dismissione.

billions euro) has to be divided between medium and small municipalities. This doesn't make the divestment process easier. It follows that, singularly, even the bigger bodies don't own homogeneous portfolio as for categories (e.g. housing, instrumental, commercial, etc.) of a sufficient size, that can be treated on the market.

Another obstacle to divestment derives from Authorities times, that are as everybody knows objectively too long and laborious. For all these reasons, the process could request a longer time than the planned one (and the phenomenon is noticed in all sectors where public Authorities intervene) and it will imply an increase of the risks in the intervention, an upper cost, if not the complete paralysis of the enterprise. The well-known causes can be ascribed to the excess of institutional pluralism that determines the inability in taking

the necessary decisions.

Besides, we don't have to underestimate that the administrative function has acquired a strictly authorization nature even in the funding activity, responding to a logic and to authorization budget restraints more than to those of an economic budget.

The exigencies of transparency and the fears for 'reputation' that burden on the alienating bodies will tend at reducing and sometimes even at stopping the divestment of properties. We don't have to forget that there are projects connected to public properties, that every authority has cultivated over the years. Consequently it is neither possible nor desirable imposing from above solutions because we must respect the choices of local communities.

It is evident, with these premises, that any sale assessment concerning this estate is very uncertain. Then again

the divestment of Public Authority real estate properties is an absolutely shareable enterprise, that could spread out beneficial effects, both about public finance and about the development of the economic and financial system.

It is absolutely a great opportunity to requalify the territory and to reduce the managerial inefficiencies, increasing the offer of saving instruments and developing the role of institutional investors. We also have to underline that the process will require long times and a great attention to the various social situations gravitating around public properties.

At last, but not least, any process of divestment of goods, and particularly of properties that have to be requalified, is economically favourable for buyers if having recourse to a more or less considerable share of financing for the acquisition is possible.

The current situation of both real esta-

te market and financial intermediaries makes very difficult obtaining credit for potential buyers and, above all, having at disposal the resources on favourable terms. Often financings have very high spread, that can't be supportable for business plan concerning the development and sale of real estate units. The same way, financings can have returning times that aren't compatible with divestment plans. It comes the necessity of studying financing procedures where subsists, even indirectly, a form of State warranty, that can assure the backers about the result of enterprises. In this sense, even in case of default of the project subsequent to the divestment, the State and/or the Public Authority could retake possession of real estate properties, perhaps with a quality level higher than the previous one, preceding the divestment process.