

8. Gli effetti della gestione del Fondo immobili pubblici ed il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A..

8.1. La strategia di gestione degli *asset* immobiliari delle Amministrazioni centrali ha avuto nel 2005 un importante innovazione, con l'utilizzo del complesso strumento tecnico- finanziario di privatizzazione- complementare rispetto alla cartolarizzazione ed alla vendita diretta-, costituito dal Fondo Immobiliare, strumento idoneo alla cessione di cespiti non residenziali con un profilo stabilizzato di redditività.

Il FIP – Fondo Immobili Pubblici – è un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso riservato ad investitori qualificati, promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi della legge n. 410/2001, che all'articolo 4 prevede il conferimento di beni immobili a fondi di investimento immobiliare, con lo scopo di valorizzare i beni oggetto dell'operazione, razionalizzare gli spazi occupati e contenere i costi operativi mediante il trasferimento a privati, su base competitiva, dell'attività di gestione immobiliare.

Al Fondo sono stati trasferiti per decreto immobili a uso non residenziale di proprietà dello Stato, degli enti previdenziali e del CNR, per un valore complessivo di oltre 600 milioni; relativamente al processo di costruzione del Fondo, l'Agenzia del Demanio è stata principalmente coinvolta nelle attività di individuazione degli immobili da conferire, sulla base delle indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, e nel coordinamento delle attività di sopralluogo svolte dai valutatori designati.

Sui risultati conseguiti con tale operazione si rinvia a quanto esposto nella relazione sulle cartolarizzazioni approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione dello Stato nella seduta del 31 marzo 2006 con deliberazione n. 4/2006.

In tale relazione la Corte ha espresso la convinzione che l'avvio delle operazioni di cartolarizzazione ha indotto le Pubbliche amministrazioni ad acquisire la consapevolezza della necessità di una ricognizione accurata ed attenta degli attivi pubblici, della ricostruzione del loro valore di mercato e della rilevazione degli oneri che la detenzione dei singoli beni comporta. Difatti, è stato osservato che il patrimonio pubblico, con il tradizionale conto generale del Patrimonio, sia rimasto quasi del tutto sconosciuto, registrando gli attivi sostanzialmente ai valori storici, ossia al costo di acquisizione, valori che non avevano, quindi, alcun significato economico, e che è dunque condivisibile l'opportunità espressa di pervenire alla redazione di uno stato patrimoniale delle Pubbliche amministrazioni redatto ai prezzi di mercato, secondo i criteri del SEC'95.

Tuttavia, ha osservato la Corte nella citata relazione che l'unico obiettivo realmente perseguito con le dismissioni immobiliari sia stato quello di contribuire al rispetto degli obblighi

imposti dal patto europeo di stabilità e di crescita, in presenza della progressiva contrazione dell'avanzo primario del bilancio e della scelta di non aumentare, ma per quanto possibile ridurre, la pressione fiscale e di ridurre la spesa pubblica in misura solo limitata e non strutturale; si è finito, infatti con l'alienare le attività che sono risultate di più agevole dismissione, piuttosto che quelle la cui detenzione risultava meno vantaggiosa della cessione.

Secondo la stessa relazione il ricorso alla cartolarizzazione degli immobili attraverso società veicolo è stato deciso perché le vendite dirette di immobili residenziali tentate in precedenza dal Demanio non erano mai riuscite a raggiungere un soglia di significatività; il successivo utilizzo dello strumento del Fondo immobiliare si spiega, sia con le difficoltà riscontrate nel processo di attuazione di SCIP 2, sia con la formula scelta della vendita con riaffitto degli immobili strumentali ceduti²⁴. La possibilità di verificare se il processo di alienazione sia risultato conveniente, è stata in larga parte frustrata dall'incompletezza e dalla genericità di molti degli elementi informativi resi disponibili dalle Amministrazioni controllate, nonostante la specificità delle richieste istruttorie formulate.

8.2. Nell'ambito della seconda fase dell'operazione di cartolarizzazione, avviata con il D.M.E.F. del 21 novembre 2002, emanato ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 410 del 2001, è proseguita nel 2005 l'attività dell'Agenzia quale "Ente Gestore" per conto della società SCIP 2, con alienazione, nel rispetto degli obiettivi di vendita previsti nella convenzione, di 19 unità per un valore pari ad 1 milione e 599 mila; l'operazione ha interessato un portafoglio di 396 immobili, per il 70 per cento delle Amministrazioni centrali (Agenzie fiscali, sedi dei ministeri dell'Economia, delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Lavoro, nonché caserme della Guardia di finanza), e per il 30 per cento da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP), il cui valore di trasferimento complessivo è di oltre 3.300 milioni²⁵.

8.3. Il Fondo è stato gestito dalla Società di Gestione del Risparmio Investire Immobiliare SGR S.p.A.²⁶, con valorizzazione degli immobili concessi in locazione all'Agenzia del demanio ed

²⁴ La vendita diretta in blocco a trattativa privata a società per azioni controllate dallo stesso Tesoro (in particolare a FINTECNA) continua ad essere utilizzata come scorciatoia di fine anno per realizzare entrate straordinarie essenziali per riequilibrare i conti pubblici, ma anche (in misura minore) per rapidamente liberarsi delle unità immobiliari rimaste invendute a conclusione delle aste delle operazioni di cartolarizzazione (oltre un quarto dei lotti in asta nel caso di SCIP 2).

²⁵ L'acquisto degli immobili da parte del Fondo è stato finanziato per il 40 per cento tramite l'emissione di quote, sottoscritte contestualmente alla costituzione del Fondo dalle banche arranger, e per il 60 per cento tramite un finanziamento contratto dal Fondo stesso, finanziamento che è, poi, stato, a sua volta, oggetto di cartolarizzazione.

²⁶ Per una più efficiente gestione del Fondo, considerate le sue dimensioni, *Investire Immobiliare* ha selezionato altre due SGR (la Pirelli RE SGR S.p.A. e la BNL Fondi Immobiliari SGR S.p.A.), suddividendo il portafoglio in tre sub-portafogli di dimensioni pressoché analoghe; le due Società svolgeranno i propri compiti anche sulla base di

inizialmente utilizzati dalla Pubblica amministrazione su assegnazione dell'Agenzia stessa. Sui risultati conseguiti con la gestione di tale Fondo si rinvia a quanto esposto nella relazione sulle cartolarizzazioni approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione dello Stato nella seduta del 31 marzo 2006 con deliberazione n. 4/2006.

Nel corso del 2005 è stato modificato l'accordo di indennizzo: si è stabilito di sostituire alcuni degli immobili in portafoglio con altri. Nel mese di settembre è stato emanato il decreto di sostituzione di immobili in forza degli accordi stabiliti per l'indennizzo²⁷.

8.4. Per quanto riguarda l'operazione di vendita di immobili pubblici e successivo riaffitto, alla fine del 2004 il Fondo ha stipulato con l'Agenzia del demanio un contratto di locazione²⁸ degli immobili rientranti nel portafoglio immobiliare per un canone annuo pari a 270,4 milioni; l'Agenzia del demanio, mediante apposito disciplinare, li ha assegnati alle Amministrazioni che già li utilizzavano. Il Fondo, sulla base della normativa vigente, è inoltre subentrato nei contratti di locazione con terzi preesistenti (che peraltro rappresentano una componente molto marginale del totale dei canoni), pur dovendo retrocedere al Demanio, ai sensi del contratto di locazione, a titolo di indennizzo, il 70 per cento degli incassi dagli stessi derivanti.

Lo Stato ha assunto l'onere permanente di una quota (3,5 per cento sul 7,5 per cento del prezzo di cessione dell'immobile) del canone di riaffitto delle sedi che gli Enti hanno trasferito al Fondo, costituito dal differenziale dei canoni di locazione che, per assicurare la neutralità finanziaria delle operazioni di dismissione sui bilanci degli Enti, non deve essere da questi corrisposto, tenendo anche conto della loro forzata rinuncia alle prospettive di rivalutazione del valore degli immobili verificatasi con la trasformazione dei beni in attività liquide²⁹.

istruzioni emanate dalla *Investire Immobiliare*, che eserciterà il controllo sull'operato delle delegate. In capo alla SGR – oltre alla gestione diretta di una porzione del portafoglio stesso – rimangono, ad ogni modo, la gestione del Fondo nel suo complesso, l'attività amministrativo-contabile, le comunicazioni alle Autorità di Vigilanza ed i rapporti sia con la Banca Depositaria che con i partecipanti del Fondo stesso, nonché tutte le decisioni relative alla dismissione dei beni del Fondo.

²⁷ A seguito dell'apporto è stata assegnata al Ministero dell'economia e delle finanze la totalità delle quote di classe A e dell'unica quota di classe B. Contestualmente, ai sensi di un accordo di collocamento e garanzia, Banca IMI S.p.A., Barclays Bank PLC, Lehman Brothers International e The Royal Bank of Scotland, PLC, hanno acquisito dal MEF le quote di classe A per procedere al collocamento successivo delle stesse, presso investitori qualificati.

²⁸ Il contratto di locazione ha durata di 9 anni, rinnovabile. La conduttrice potrà recedere parzialmente dal contratto, gradualmente nel tempo ed esclusivamente in relazione a determinati immobili, con conseguente diminuzione del canone per un massimo del 20 per cento rispetto a quello iniziale. Le parti nel contratto concordano che gli immobili saranno utilizzati conformemente all'uso cui sono stati destinati, ma la conduttrice, previa autorizzazione del Fondo, potrà, a propria cura e spese, mutarne l'uso.

²⁹ Il ruolo di building manager, cioè l'attività di monitoraggio delle manutenzioni a carico del locatario e quella di gestione delle manutenzioni a carico della proprietà, viene svolto dalla stessa Generali Properties, per quanto concerne gli immobili assegnati alla *Investire Immobiliare SGR*, e dalla *FINTECNA S.p.A.* e dalla *Pirelli & C. Property Management*, per le ulteriori due porzioni di portafoglio immobiliare.

Il Fondo ha ceduto, nel rispetto dei programmi originari, a garanzia del finanziamento, i crediti derivanti dal contratto di locazione, dall'accordo di indennizzo e dai relativi contratti di copertura del finanziamento stesso, ad una SPV - FIP Funding S.r.l. - appositamente costituita sulla base della legge 130/99. Nel giugno 2005, Banca IMI S.p.A., Barclays Bank Plc, Royal Bank of Scotland Plc e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., hanno ceduto il contratto di finanziamento alla stessa SPV per il perfezionamento dell'operazione di cartolarizzazione, concretizzatasi nel luglio 2005. I titoli emessi dalla Società veicolo hanno ottenuto un rating pari a quello della Repubblica Italiana; il Fondo ha sopportato l'onere dell'operazione per 2,1 milioni. Il finanziamento a favore del FIP ha rivestito perciò una funzione meramente transitoria in attesa del rifinanziamento mediante l'operazione di cartolarizzazione.

8.5. Per quanto riguarda la determinazione e la ripartizione dei canoni di affitto, il comma 2 *ter* della legge n. 191 del 2004 ha previsto che gli stessi siano fissati dal Ministero dell'economia e delle finanze in base a parametri di mercato; nel decreto è, invece, stabilito che i canoni siano indicati per ciascuno degli immobili in base a valutazioni effettuate dagli esperti nominati dalla società incaricata della gestione del Fondo.

Tuttavia, negli allegati ai decreti di apporto e di trasferimento non sono stati indicati accanto ai singoli immobili il valore di cessione ed i canoni ma solo i totali complessivi, non rendendo così possibile rilevare i dati riferiti a ciascuna operazione.

Dall'analisi dei dati relativi agli immobili in questione emerge che il canone annuo lordo complessivo è stato di 229,4 milioni, inferiore di 41 milioni rispetto a quello convenuto, e pari all'8,15 per cento del valore totale degli immobili apportati o trasferiti in base ai decreti (pari a 3.323 milioni).

In particolare, è emersa la diversa incidenza del canone per gli immobili apportati dallo Stato (8,71 per cento), di quelli trasferiti dagli enti non previdenziali nei due decreti di trasferimento (rispettivamente 8,81 per cento e 6,41 per cento), e di quelli trasferiti al Fondo dagli enti previdenziali (4,44 per cento); a carico dello Stato è rimasto, inoltre, il canone di 41 milioni da versare al Fondo³⁰.

Altre stime relative ai valori degli immobili ed al relativo valore locativo sono state effettuate dall'Agenzia del territorio che, a fronte di un valore degli immobili stimato in 4.201 milioni, ha indicato come valore locativo complessivo annuo la somma di circa 253 milioni, pari ad un saggio di rendimento del 6,01 per cento, rispetto al 6,54 per cento calcolabile per il

³⁰ Con tale somma si perviene al totale di 270 milioni a carico dello Stato quale canone a favore del Fondo.

canone stimato dalla società *Real Estate Advisory Group*, pari a 270,4 milioni, in relazione del valore stimato degli immobili (4.135 milioni).

Nella conclusioni della citata relazione delle Sezione di controllo della Corte sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato in materia di cartolarizzazioni si esprime la considerazione, supportata da un raffronto con i canoni di mercato degli immobili commerciali, che il canone di riaffitto degli immobili ceduti sia stato significativamente superiore ai normali prezzi di mercato³¹; lo scarto si accresce ulteriormente in base a taluni aspetti del contratto di locazione, quali l'accollo per il conduttore anche delle spese per la manutenzione straordinaria.

8.6. Dalla prima relazione resa dal Ministero dell'economia e delle finanze al Parlamento, possono essere tratti ulteriori elementi informativi sugli obiettivi, sui contenuti e sui risultati dell'operazione, che in parte confermano ed in parte integrano quanto già sostenuto dai rappresentanti del Governo nelle audizioni dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione bicamerale di controllo sull'attività degli enti previdenziali.

L'operazione di rifinanziamento mediante cartolarizzazione ha consentito la riduzione del margine di interesse annuo applicato sui tassi interbancari dall'1,10 per cento del prestito allo 0,43 per cento della cartolarizzazione. Tale miglioramento è stato retrocesso al Fondo, elevando così il rendimento atteso dalle quote dell'1 per cento annuo circa.

Nel mese di luglio 2005 si è chiuso il collocamento sul mercato delle quote del Fondo. Le quote sono state vendute a circa 50 investitori istituzionali italiani ed esteri in un'asta con un rialzo del prezzo del 27 per cento: il corrispettivo totale di vendita delle quote è stato, infatti, pari a 1.688 milioni, a fronte di un valore nominale di 1.329 milioni ed all'importo di 992,9 milioni a tale titolo versato in bilancio grazie al prestito accordato a fine 2004 dalle banche arranger e dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Il premio sul valore nominale sarebbe anche frutto dell'ottimizzazione della struttura finanziaria del FIP mediante la cartolarizzazione del suddetto prestito ed avrebbe consentito di recuperare l'originario sconto di portafoglio concesso al Fondo per l'acquisto degli immobili (il 10 per cento rispetto alla somma dei valori di mercato dei singoli immobili).

E' stato anche evidenziato nella relazione che il successo nel collocamento del Fondo sarebbe stato determinato dai miglioramenti apportati alla normale struttura dei fondi immobiliari chiusi di diritto italiano, miglioramenti resi possibili anche dalla maggiore dimensione dell'operazione. I miglioramenti indicati deriverebbero, in particolare, da: una

³¹ Secondo il rapporto 2005 dell'Osservatorio sul mercato immobiliare di Nomisma il rendimento medio potenziale annuo lordo dei canoni delle grandi aree metropolitane è tra il 5 ed il 6 per cento.

migliore disciplina della *governance* del Fondo, un minor costo del debito ed una leva finanziaria ottimizzata, costi operativi minimizzati, un più efficiente uso della cassa³², nonché la locazione dell'intero patrimonio immobiliare. Sempre secondo la relazione, sarebbero questi i fattori che avrebbero consentito, a parità di altri parametri, un maggior incasso complessivo dal trasferimento degli immobili al Fondo. Infatti, in termini di corrispettivi di vendita, dall'operazione è derivato un ricavo medio di vendita al metro quadro di superficie locabile trasferito al Fondo pari a 1.776 euro per l'intero portafoglio (1.645 per l'Amministrazione centrale, 2.024 per l'INPS, 2.329 per l'INAIL e 2.344 per l'INPDAP), superiore al ricavo ottenuto dagli altri fondi italiani (ad esempio i 977 euro del fondo Beta, realizzato su immobili dell'INPDAP, o i 1551 euro del fondo Tecla).

E' stato previsto l'avvio da parte del Demanio di un programma di razionalizzazione nell'uso degli immobili trasferiti. A questo fine il contratto di locazione prevede che possano essere liberati nel corso della vita del Fondo fino al 20 per cento degli immobili, con conseguente riduzione dei canoni fino al 6 per cento annuo del valore dei beni trasferiti. Mentre il meccanismo descritto è del tutto volontario, dall'analisi di efficienza nell'uso degli immobili da condursi da parte della stessa Agenzia del demanio potrebbe attivarsi un processo di razionalizzazione nella gestione ed un miglior uso degli spazi da parte delle Amministrazioni pubbliche.

La strategia posta in essere con la cessione e l'affidamento a privati di una parte del patrimonio immobiliare strumentale dello Stato sarebbe coerente – secondo la bozza della relazione del MEF al Parlamento - con quanto realizzato da anni da parte dei maggiori gruppi privati nazionali ed esteri, come Telecom Italia, France Telecom, ENEL, UniCredito, San Paolo IMI, che hanno ceduto e riassunto in locazione propri immobili strumentali allo scopo di beneficiare della maggiore efficienza gestionale degli operatori immobiliari privati, pur mantenendone l'uso in funzione strettamente commisurata alle proprie esigenze funzionali.

8.7. Secondo la Relazione degli amministratori al rendiconto al 30 giugno 2005, il patrimonio del fondo nel corso del 1° semestre 2005 ha registrato un incremento di 112.631.262 euro rispetto all'ammontare al 31 dicembre 2004 e di 109.806.900 euro rispetto al valore nominale. Variazione attribuibile principalmente ai ricavi delle locazioni, al netto delle spese correnti e

³² Il Fondo dispone di una linea di credito bancaria e non deve quindi detenere alcuna riserva di cassa inutilizzata, come invece accade negli altri fondi immobiliari italiani che in media detengono liquidità pari all'11 per cento dei propri attivi per fronteggiare eventuali oneri imprevisti, con un corrispondente minor rendimento.

della quota di pertinenza del semestre delle spese connesse all'istituzione ed all'avvio del Fondo.

Pertanto il valore della singola quota di partecipazione del Fondo, semestralmente calcolata, è passato da 99.787,51 euro a 108.261,13 euro, rispetto al valore nominale all'emissione di 100.000 euro.

8.8. Ai fini delle valutazioni dell'intera operazione nella citata relazione la Corte ha ritenuto opportuno ricostruire in termini più puntuali il ruolo assunto dall'Agenzia del territorio nei confronti del Dipartimento del tesoro, inteso come un vero e proprio committente³³.

Una prima questione sollevata è proprio quella del procedimento estimativo adottato, che, diversamente da quello seguito dalla REAG, è per l'Agenzia il metodo sintetico-comparativo, basato sul parametro unitario di superficie commerciale vendibile (coperta, al lordo delle mura), secondo le regole internazionalmente riconosciute, opportunamente conformato ai fini di una stima "sommatoria".

Sulla metodologia estimativa adottata dalla REAG - il procedimento finanziario denominato dei flussi di cassa attualizzati (o "DCF – Discounted Cash Flow") - l'Agenzia avanza serie riserve. Per chiarire il suo punto di vista, l'Agenzia espone anzitutto le differenze fra i due metodi: di mercato e sintetico-comparativo; in quest'ultimo caso il valore di un bene viene determinato sulla scorta dei prezzi riscontrati in transazioni di beni assimilabili.

L'applicazione di tale ultimo metodo richiede la disponibilità di una congrua quantità d'informazioni per la costruzione di un adeguato campione di comparazione³⁴, diversamente dal criterio finanziario che trova il suo fondamento sul principio economico dell'anticipazione³⁵.

Sulla scorta del raffronto fra le due metodologie, l'Agenzia ha evidenziato, tenuto anche della complessità del procedimento e della necessità di tener conto di numerose variabili, dubbi e perplessità circa la sua significatività ed applicabilità; a tali perplessità si aggiungono anche quelle relative alla fondatezza di alcune ipotesi di base accolte da REAG e Investire

³³ Particolarmente significativa, a tal proposito, è, insieme con la relazione tecnica finale del 23 dicembre, una nota inviata dall'Agenzia del territorio al Dipartimento del tesoro il 16 novembre 2004, che ampiamente anticipa le riserve che sarebbero state fatte presenti a conclusione delle attività di stima.

³⁴ Questo, ed esempio, è il caso di immobili a destinazione speciale quali scuole e caserme che non vengono compravenduti frequentemente e con regolarità.

³⁵ Secondo il criterio finanziario il compratore ordinario è disposto a pagare per quel determinato bene al massimo il valore attuale dei benefici che il bene stesso sarà in grado di produrre. Per tale motivo, il criterio finanziario è riconducibile al criterio reddituale, ma le metodologie che ne conseguono si differenziano notevolmente in quanto il primo dà luogo ad una metodologia valutativa pluriperiodale, mentre l'altro si concretizza in un procedimento monopériodale. Inoltre, l'approccio finanziario confronta con particolare attenzione i rendimenti offerti da investimenti finanziari ed investimenti immobiliari, cercando di fornire specifiche misurazioni del rischio insito in un investimento.

Immobiliare (circa la durata dei contratti di locazione da stipularsi con il Fondo, le clausole contrattuali legate alle spese per la manutenzione straordinaria ed agli oneri fiscali, i tassi di attualizzazione utilizzati in dette fattispecie) destinate ad incidere fortemente sui valori di apporto da successivamente calcolare³⁶.

Sempre nella nota del 16 novembre indirizzata al Dipartimento del tesoro, l'Agenzia informava che, ugualmente, "nessun approfondimento" poteva "essere condotto, nei medesimi tempi brevi, circa i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di adeguamento legislativo calcolata dalla REAG S.p.A. per ciascun cespite, costi che verranno detratti dal valore del portafoglio immobiliare conferito al Fondo". In via incidentale, a tale ultimo proposito va evidenziato che non sono stati forniti alla Corte elementi che portino ad escludere che tale nettizzazione del valore del portafoglio ceduto sia stata operata e che non ci sia, pertanto, nessuna duplicazione dovuta all'accollo in capo al conduttore dell'immobile riaffittato dell'onere della manutenzione straordinaria relativa all'adeguamento alla legislazione pregressa.

8.9. Dalla ricostruzione del complesso procedimento di stima, particolarmente laboriosa e complessa, la Corte nella citata relazione conclusiva dell'indagine sulle cartolarizzazioni ha espresso riserve circa i criteri adottati dall'Agenzia del territorio nell'attribuzione dei valori agli immobili oggetto delle predette operazioni.

Le valutazioni di congruità da parte dell'Agenzia del territorio, in definitiva, sono state effettuate anche senza conoscere gli ultimi valori di libro degli immobili oggetto di valutazione, giustificata dal fatto che la stessa Agenzia, "nell'attuale assetto istituzionale", non avrebbe competenza in materia di determinazione del valore di assunzione in carico dei beni dello Stato. Resta il fatto che la valutazione di congruità, in ragione della necessità imprescindibile di concludere l'operazione FIP entro il 31 dicembre 2004 con il versamento di 3 miliardi al bilancio dello Stato, è stata effettuata senza conoscere l'ultimo valore di libro degli immobili oggetto di cessione.

Non sono state neanche effettuate verifiche per approfondire ed eventualmente rettificare i valori degli immobili connessi alle operazioni del Fondo, anche se i dati forniti dall'Agenzia del demanio divergevano, nella maggior parte dei casi in maniera significativa, rispetto a quelle rilevate per i singoli immobili dalla IPI S.p.A., incaricata allo scopo dalla Investire Immobiliare Sgr.

³⁶ L'Agenzia chiedeva al MEF di confermare le suddette ipotesi, specificando che le clausole introdotte sarebbero state trasfuse nei contratti di locazione, o di fornire delucidazioni in merito. In questo secondo caso sarebbe stato necessario consentire alla REAG di rivedere le proprie valutazioni.

Si è già detto che ai fini della quantificazione dell'entità dei canoni e delle altre condizioni di mercato, la legge n. 191 del 2004 al comma 2-ter prescrive che gli stessi siano fissati dal MEF sulla base di parametri di mercato. Nel decreto attuativo è, invece, stabilito che i canoni vengano indicati per ciascuno degli immobili sulla base delle relative valutazioni effettuate dagli esperti indipendenti nominati dalla SGR per conto del Fondo; tale disposizione non preclude tuttavia l'applicabilità delle disposizioni che attribuiscono al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di determinazione dei canoni, così come quello del valore di cessione degli immobili.

9. Il conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche ed il piano strategico delle privatizzazioni 2005-2008.

Si è già accennato, in precedenza del documento di pianificazione strategica e di governo del processo di dismissioni, denominato "conto patrimoniale del settore pubblico", redatto dalla Patrimonio dello Stato S.p.A. insieme ad altri organismi ed esperti, finalizzato alla gestione congiunta di attivi e passivi del settore pubblico.

Analizzando, in particolare, tale documento emerge che l'attivo strategico stimato delle privatizzazioni del settore pubblico italiano (1.755 miliardi circa) è mediamente superiore a quello degli altri Paesi. Il rapporto attivo/Pil è, infatti, pari al 137 per cento, contro una media degli altri Paesi, dotati di un'organizzazione simile, pari al 50 per cento. Le dismissioni patrimoniali previste dal Piano (tra 67,6 e 117,5 miliardi) dovrebbero ridurre il rapporto attivo pubblico/Pil da un minimo del 3 per cento ad un massimo del 6 per cento in quattro anni.

Dai risultati di questo studio emergono alcune condizioni essenziali che dovrebbero essere rispettate per la buona riuscita del processo di valorizzazione del patrimonio dello Stato: la razionalizzazione delle attività dello Stato, il riferimento a piani di dismissione che creano valore industriale nel medio e lungo periodo, il rispetto del criterio di massimizzazione dell'utilità dei più svantaggiati, il mantenimento invariato del patrimonio netto del settore pubblico e la riduzione del debito pubblico al di sotto della soglia di sostenibilità.

La conclusione del rapporto è che gli obiettivi contenuti nel DPEF siano raggiungibili, ma che debbano essere inseriti all'interno di un più ampio disegno di politica economica. Per raggiungere, dal punto di vista quantitativo, tali obiettivi, i reali fattori critici in relazione al percorso ipotizzato sono sostanzialmente due: il coinvolgimento strutturale degli Enti territoriali, che possiedono circa il 40 per cento delle attività patrimoniali del settore pubblico ed i tempi di realizzazione del programma, in quanto una parte significativa degli interventi dovranno essere realizzati attraverso una serie di riforme, *ad hoc*, del sistema.

Il Piano di valorizzazione e dismissione del patrimonio dello Stato comporta una approfondita revisione dell'attività economica statale; difatti, il piano ha ipotizzato che lo Stato dovesse compiere un passo indietro nella proprietà e nella gestione delle attività patrimoniali non strategiche.

La fase di attuazione di tale piano prevedeva l'applicazione del principio di disponibilità che si basa sul confronto tra il rendimento del capitale pubblico con quello del capitale privato per ogni tipologia di investimento; la cessione di questo attivo al settore privato ai prezzi di mercato e la destinazione dei relativi proventi alla riduzione del debito dovrebbero comportare un aumento del patrimonio netto dello Stato, in quanto la transazione comporta una riduzione del valore scontato anche in caso di cessione a sconto dell'attivo quando l'entità dello sconto fosse inferiore al beneficio fiscale conseguente all'eliminazione del sussidio.

Per quanto riguarda i crediti il piano si è incentrato sui "*debt capital*" che rappresentano immobilizzazioni non rientranti nel circuito di produzione del valore, proponendo la cancellazione di crediti "storici" per i quali non appare certo ed attuale il recupero e quindi alcuna forma di dismissione.

Il trasferimento della proprietà di azioni in società quotate al prezzo di mercato e la conseguente allocazione dei proventi alla riduzione del debito dovrebbero mantenere inalterato il patrimonio netto dello Stato nell'esercizio in cui si verifica la dismissione.

I tempi di realizzazione del piano potrebbero costituire il reale punto critico del programma ipotizzato in quanto, essendo una parte degli interventi realizzabili insieme ad una ipotizzata serie di riforme del sistema, alcune delle quali di qualche complessità, è possibile ipotizzare un percorso medio- lungo per l'attuazione del programma di valorizzazione del patrimonio dello Stato.

10. Analisi dei dati relativi ai canoni demaniali.

10.1. La maggiore attenzione dell'opinione pubblica verso una più efficace gestione del patrimonio rafforza l'esigenza di svolgere un'analisi circa l'utilizzo dei beni immobili, con particolare riferimento a quelli demaniali.

Tale analisi va preceduta da alcune precisazioni in ordine alle competenze dell'Agenzia del demanio nella materia; va, infatti, ricordato che con l'entrata in vigore del d.lgs n. 112 del 1998 sono stati trasferiti alle regioni ed agli enti locali competenti per territorio la gestione dei beni del demanio idrico nonché i proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione di tali beni.

L'Agenzia del demanio svolge su di essi un'attività residuale strettamente legata all'aspetto dominicale; in tal senso ha curato le trattazioni di sdemanializzazione, lì dove i beni

hanno perso qualunque interesse idraulico, provocandone il trasferimento al patrimonio dello Stato ed una adeguata messa a reddito.

Analogamente il d.lgs n. 112 del 1998 ha trasferito alle Regioni la gestione dei beni del demanio marittimo, pur mantenendo all'erario statale le entrate derivanti dall'utilizzazione di tali beni, la cui riscossione è rimessa agli enti locali. Allo stato attuale sono esercitate dalle regioni e dagli enti locali le funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo con l'esclusione di quelle tassativamente indicate nell'articolo 105, comma 2, lettera 1, del citato d.lgs n. 112 del 1998, nonché dei compiti mantenuti esplicitamente allo Stato, quale la gestione del sistema informativo del predetto demanio³⁷.

L'Agenzia ha curato l'assetto proprietario con operazioni di delimitazione e di incameramento dei beni realizzati dai concessionari ed al controllo della riscossione.

Per il demanio aeroportuale sono stati individuati, ai sensi del d.lgs n. 250 del 1997, dall'Agenzia stessa, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, i beni strumentali alla navigazione aerea, assegnati all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile per la successiva concessione alle società di gestione aeroportuale.

I canoni per l'utilizzazione di tali beni, previsti dalla legge in modo tabellare, vengono introitati dalla società concessionaria, fermo restando il pagamento del canone da parte di tali soggetti gestori all'ENAC; l'Agenzia svolge, anche a seguito dell'entrata in vigore della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione (d.lgs n. 96 del 2005), il controllo dell'effettiva strumentalità dei beni al servizio della navigazione aerea.

I beni del demanio artistico storico sono per la maggior parte in consegna al Ministero per i beni culturali ed ambientali ovvero in uso governativo alle Pubbliche amministrazioni, con conseguente limitata possibilità della loro messa a reddito in termini di maggiori entrate.

Per il demanio aeroportuale sono stati condotti due monitoraggi con visite ispettive mirate ad individuare eventuali aree e beni non strumentali ai servizi aeroportuali per 32 aeroporti civili e 21 aeroporti di secondo livello.

Per il 2006 è previsto un monitoraggio, da parte della predetta Agenzia, al fine di recuperare alla gestione aree e fabbricati non strumentali.

L'Agenzia ha supportato le proprie articolazioni territoriali in applicazione degli articoli 13 e 55 del codice della navigazione, a difesa della proprietà demaniale marittima ed ha

³⁷ Con la legge n. 88 del 16 marzo 2001 è stata fissata in sei anni la durata delle concessioni demaniali marittime, con la possibilità di un rinnovo automatico alla scadenza per un pari periodo; con la successiva legge 27 marzo 2001 n. 135 è prevista la competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri nella definizione dei criteri di gestione dei beni demaniali marittimi concessi per finalità turistiche e ricreative, di determinazione, di riscossione, di ripartizione dei relativi canoni nonché la durata delle concessioni.

elaborato le linee di azione diretta a consentire il puntuale controllo della riscossione dei canoni demaniali marittimi da parte delle filiali, anche in previsione dell'aumento dei canoni di concessione di demanio marittimo, nella misura del 300 per cento e le operazioni di incameramento dei beni demaniali marittimi, con conseguente incremento di entrate e di valore dei beni gestiti; tale aumento, previsto nell'art. 2, comma 22 del decreto legge n. 269 del 2003 è stato più volte prorogato fino al 10 dicembre 2005, dall'art. 2, comma 53, della legge 24 dicembre 2003 n. 350, dall'art. 14 *quinquies* del decreto legge 30 giugno 2005 n. 115, convertito, con modificazioni, con legge 17 agosto 2005 n. 168, e dall'art. 1 del dl. 2 novembre 2005 n. 223, non convertito in legge, ed ulteriormente prorogato fino al 31/12/2006 con d.l. 7 giugno 2006, n. 206.

In materia di demanio artistico e storico l'Agenzia del demanio ha posto in evidenza le trattazioni in sospeso ed avviato l'eliminazione dell'arretrato esistente in materia di concessioni e locazioni previste dal d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296.

10.2. Secondo i dati forniti dall'Agenzia del demanio nel 2005 lo Stato ha previsto di incassare complessivamente 40 milioni e 652 mila euro.

La tabella che segue, redatta dall'Agenzia del demanio, indica i soggetti utilizzatori di immobili statali e le conseguenti entrate distinte per tipologia di bene; va precisato che le entrate extratributarie demaniali derivanti dai redditi di beni immobili patrimoniali (codice tributo 811T) sono iscritte nel capitolo di entrata del bilancio dello Stato 2601, mentre quelle derivanti dalle concessioni di beni del demanio storico, artistico, archeologico e culturale (codice 834T) sono incluse nel capitolo 2612.

Per quanto concerne i redditi di beni immobili patrimoniali oggetto di cartolarizzazione (art. 1, D.M.E.F. 21.9.2002, codice 848T), le cui entrate affluiscono al capitolo 2653, l'ammontare incassato registrato a sistema per il 2005, corrisponde a circa 28.415,80³⁸.

In particolare, sono state ricondotte una parte delle entrate precedentemente registrate nella categoria di utilizzatori "non definiti" alle reali categorie di appartenenza³⁹.

³⁸ L'Agenzia del Demanio indica nella categoria "non definiti" i soggetti utilizzatori quando non è possibile un'associazione diretta tra i modelli di pagamento F23 – F24 e la tipologia dei rispettivi utilizzatori.

³⁹ Nel numero di beni utilizzati sono ricompresi anche quei beni per i quali a seguito di disposizioni di legge non è previsto il pagamento di somme di danaro.

Tabella 1

Utilizzatori	N. Beni utilizzati	Totale Entrate	Redditi di beni immobili patrimoniali (cod trib. 811T)	Redditi di concessioni di beni del demanio storico, artistico (cod. trib.834T)
REGIONI	92	3.564.222,86	471.206,16	3.092.996,70
PROVINCE	185	205.978,34	42.676,43	163.301,91
COMUNI	2.455	7.691.746,61	7.018.975,63	672.770,98
ENTI E CONSORZI VARI	635	834.870,37	712.806,69	122.063,68
ONLUS	37	48.922,65	45.576,08	3.346,57
DIPENDENTI STATALI	483	1.619.071,59	1.410.648,23	208.423,36
PRIVATI	8.121	36.686.227,39	31.443.437,52	5.242.789,87
NON DEFINITI		5.993.626,19	5.899.197,26	94.428,93
TOTALE	12.008	56.644.666,00	47.044.524,00	9.600.122,00

I dati riportati nell'allegata tabella 2, evidenziano il valore complessivo dei canoni riferiti ai contratti regolari a fine ottobre 2005, relativi ai beni demaniali e patrimoniali dello Stato (40,651 milioni, dei quali 22,108 milioni si riferiscono a concessioni).

In particolare, i valori delle concessioni si riferiscono a 2.439 unità.

Secondo i dati del bilancio dello Stato, delle somme previste risultano versate nel 2005, quali proventi del demanio storico ed artistico, circa 9 milioni, riferiti anche a redditi provenienti da precedenti esercizi.

Per quanto riguarda il demanio marittimo (cap. 2612, art. 4) le somme versate nel 2005 nel bilancio dello Stato ammontano a 49,6 milioni a fronte di una previsione definitiva di competenza di 350 milioni.

Tali dati denotano una scarsa remuneratività dei beni dello Stato in uso a terzi soggetti.

Il quadro che emerge da questi dati, serve a spiegare la bassa redditività del patrimonio immobiliare dello Stato, e anche a far comprendere le difficoltà di poter conseguire ambiziosi, ma realistici obiettivi di proficui realizzi da vendite di immobili, ragioni, legate a carenze organizzativo-gestionali ed allo scarso interesse che presentano, per i potenziali acquirenti immobili degradati, ovvero abusivamente occupati, e comunque scarsamente appetibili.

Una gestione corretta e produttiva dell'intero complesso immobiliare di proprietà statale impone una completa conoscenza dei dati relativi ai beni posseduti ed il loro aggiornamento in termini di maggiore aderenza alla realtà, tale da consentire all'Amministrazione finanziaria la

loro utilizzazione ottimale e proficua, assicurando una gestione più economica ed efficiente ed attivando flussi finanziari, utili per il contenimento del disavanzo del bilancio statale⁴⁰.

11. Le risultanze del Conto patrimoniale dello Stato.

11.1. Il conto per il 2005, presentato alla Corte il 15 giugno 2006, evidenzia, in base agli effetti di quanto finora indicato, un peggioramento di 15 miliardi e 213 milioni, sensibilmente minore rispetto a quelli dei precedenti esercizi (32 miliardi 123 milioni nel 2004 e 53 miliardi 618 milioni di euro nel 2003), tali da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.354 miliardi e 47 milioni (1.338 miliardi e 834 milioni nel 2004).

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un aumento delle attività per 67 miliardi e 583 milioni ed un incremento delle passività di 82 miliardi e 797 milioni (54 miliardi e 927 milioni nel 2004); l'aumento delle attività è stato prevalentemente registrato tra le attività finanziarie (61 miliardi e 981 milioni).

Alla data del 31 dicembre 2005 la consistenza delle attività complessive (531 miliardi e 963 milioni di euro) costituisce il 30,7 per cento rispetto a quella delle passività (1.870 miliardi e 797 milioni di euro), con ciò denotando una situazione patrimoniale di squilibrio, migliorata comunque rispetto al precedente esercizio (nel 2004 il rapporto era del 28,3 per cento).

11.2. Le attività finanziarie rappresentano l'82,4 per cento (l'81,3 per cento nel 2004) del complesso delle attività, con un aumento di circa 62 miliardi. Nel dettaglio, si riscontrano significativi incrementi nella posta concernente le azioni non quotate, classificate come società finanziarie non bancarie controllate, per 8,2 miliardi, che registrano la trasformazione in società per azioni della SACE S.p.A. – Servizi assicurativi del commercio estero, prevista dall'art. 6 del d.l. n. 269 del 2003, convertito con legge n. 326 del 2003.

Notevole impatto positivo evidenzia la posta relativa all'apporto al capitale sociale della società Ferrovie dello Stato per il versamento della quota sottoscritta, pari a 3 miliardi, e di quella per la partecipazione all'ANAS S.p.A. per 1 miliardo e 716 milioni.

In diminuzione sono state evidenziate le poste per crediti "non classificabili" per somme da destinarsi (- 7 miliardi e 500 milioni).

La posta intestata ai crediti costituisce il 70,1 per cento delle attività finanziarie: in particolare i crediti di tesoreria espongono un incremento di 28.603 miliardi, i residui attivi per

⁴⁰ Al fine di far fronte alla citata carenza, che non consente di associare il bene demaniale alla relativa posta, si è provveduto, pertanto, ad una elaborazione dei dati su foglio elettronico, che in modo ancorché approssimativo ha tuttavia consentito di evidenziare il dato riassuntivo da inserire nella scheda di consistenza mod.A secondo le classificazioni nella stessa indicate.

denaro da riscuotere un aumento di 33 miliardi e 944 milioni e quelli presso agenti della riscossione di 447 milioni.

Tra i crediti di tesoreria sono aumentati i pagamenti da regolare (+31 miliardi e 442 milioni) e sono diminuite le voci relative alla disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria provinciale (-1 miliardo e 462 milioni) ed i pagamenti da rimborsare (-1 miliardo e 126 milioni).

Risulta, pertanto, confermata l'assoluta preponderanza delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria rispetto a quelle legate al bilancio, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria.

La definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di tesoreria, consentirebbe una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici.

I vaglia del Tesoro, con una movimentazione in aumento di 51.304 milioni a fronte di una variazione in diminuzione di 51.325 milioni presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 60.105 milioni, diminuita rispetto al precedente esercizio (20.445 milioni).

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di oltre 1 milione di miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 76,6 miliardi (85,8 miliardi nel 2004); sulle movimentazioni relative alle predette contabilità, nel quadro generale dei conti correnti di tesoreria, appare necessario procedere ad una riclassificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti).

11.3. Le attività non finanziarie prodotte sono aumentate di circa 6 miliardi, determinando una consistenza finale di 102 miliardi e 304 milioni.

Gli incrementi più significativi hanno riguardato il capitale fisso. In particolare, tra i beni materiali prodotti, le armi e gli armamenti militari (+3.015 miliardi), gli equipaggiamenti logistico- militari ed i vestiri civili e militari (+649 milioni), gli impianti, le attrezzature ed i macchinari (+536 milioni). Tra gli aumenti più rilevanti di quest'ultima voce vi sono stati gli hardware (+367 milioni) e le attrezzature ed i macchinari per altri usi specifici (+193 milioni).

Tra le materie prime, gli incrementi hanno riguardato il materiale per laboratori (+812 milioni) e, in misura minore, il materiale per officine (+22 milioni).

Le diminuzioni più rilevanti nella consistenza dei beni mobili (-1 miliardo e 279 milioni), a seguito di cancellazioni per insussistenze, e in quella di fabbricati non residenziali (-570 milioni) e di abitazioni (-548 milioni) (cessioni a SCIP e FIP).

Uno degli aspetti che rende difficile il raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio si riferisce alla iscrizione in inventario dei materiali in uso alle forze armate di valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto in collegamento al problema relativo all'aggiornamento degli inventari per i beni in gestione al Ministero della difesa a causa di ritardi nell'invio di dati aggiornati da parte di enti militari.

Altre difficoltà sono connesse all'applicazione della rivalutazione per i materiali già in distribuzione ai fini dell'impiego, con conseguente mancata adozione dei criteri aziendalistici di valutazione delle rimanenze. Tali difficoltà non risultano ancora superate ed i valori dei prezzi di inventario risultano anacronistici e non connessi ai costi sostenuti e le regole contabili adottate dalla Difesa per la valutazione delle poste patrimoniali non consentono una rappresentazione affidabile della consistenza patrimoniale⁴¹.

La portata, anche in termini quantitativi, della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 2005, nel quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 21 miliardi e 488 milioni sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per circa 21 miliardi e 643 milioni, parte della quale per "aggiornamento dei prezzi unitari di inventario tra quelli di mercato e quelli di nomenclatore".

Scarsamente significativi sono i valori iscritti per i beni mobili di valore culturale, biblioteche ed archivi (16 miliardi e 602 milioni; +3 miliardi e 519 milioni rispetto al precedente esercizio). Tra di essi l'aumento più consistente per i beni librari (da 11 miliardi e 503 milioni a 14 miliardi e 881 milioni) e per i beni artistici (913 milioni a 1 miliardo e 51 milioni). A supportare la scarsa significatività dei valori iscritti nel conto la circostanza che non è stata apportata alcuna variazione per i beni archeologici e per quelli paleontologici.

Tra le attività non finanziarie prodotte la voce di maggiore consistenza tra quelle gestite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata quella relativa alle strade ferrate e materiali di esercizio in relazione alle società che gestiscono il pubblico servizio in regime di concessione od altra forma di utilizzazione.

I beni disponibili per la vendita, riportati nel riepilogo generale degli inventari, sono stati n. 11.418 unità per un totale, in termini di valore economico, di 3 miliardi e 158 milioni; dei quali vi sono stati dei fabbricati per 1 miliardo e 711 milioni e terreni per 1 miliardo e 447 milioni.

⁴¹ Su tale aspetto la Sezione di controllo della Corte sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato sta svolgendo una analisi, di prossima conclusione, relativa ai rapporti tra attività contrattuale e gestione patrimoniale.