



a cura di

Riccardo Delli Santi
Stefano Mantella

Indice

Introduzione

pag. XI

Parte prima

La stagione delle cartolarizzazioni

1	Le cartolarizzazioni immobiliari pubbliche		
	<i>di Tiziana Mazzarocchi</i>		
1.1	Premessa	»	3
1.2	Programma di cartolarizzazione SCIP	»	3
1.3	La legge n. 410 del 2001	»	4
1.4	I fondi immobiliari (art. 4, legge 410/2001): il fondo FIP e Patrimonio Uno	»	5
1.5	Stato locativo del portafoglio immobiliare conferito ai fondi (regole generali)	»	9
1.5.1	Durata	»	12
1.5.2	Recesso	»	12
1.5.3	Canone	»	12
1.5.4	Manutenzione del compendio immobiliare	»	13
1.5.5	Diritto di prima offerta	»	13
1.5.6	Disciplina degli oneri di manutenzione	»	14
1.5.7	Interventi straordinari sull'immobile e canone di locazione	»	15
			16
2	Analisi di un caso: l'operazione FIP		
	<i>di Dario Valentino</i>		
2.1	La gestione tradizionale del patrimonio immobiliare dello Stato e l'origine dell'operazione Fondo Immobili Pubblici	»	23
2.2	La selezione del patrimonio immobiliare da conferire al Fondo FIP. Due diligence tecnica e valutazione	»	23

1 Le cartolarizzazioni immobiliari pubbliche

di Tiziana Mazzarocchi

(Ministero dell'Economia e delle Finanze)

1.1 Premessa

A partire dal 2000, il ministero dell'Economia e delle Finanze ha deciso di puntare su una gestione innovativa dei propri asset, puntando su operazioni di cartolarizzazione e sulla creazione di fondi immobiliari.

A tale riguardo è stata svolta un'analisi preliminare, fondata innanzitutto sulla valutazione del background del mercato immobiliare, all'epoca caratterizzato da una forte incertezza degli operatori circa le prospettive e le stime dei rendimenti futuri di settore.

Si è ritenuto pertanto di valutare gli sviluppi del mercato immobiliare in relazione ad alcuni specifici fattori tra i quali:

- l'andamento del PIL;
- la dinamica dei tassi di interesse e dell'inflazione;
- l'andamento dei mercati mobiliari e la conseguente allocazione dei capitali;
- la fase del ciclo del mercato immobiliare.

Sulla base di tale analisi si è poi proceduto ad attività tecnico-propedeutiche per la cartolarizzazione del patrimonio immobiliare, fondate sull'analisi dei soggetti apportanti, con particolare riferimento all'analisi:

- della loro struttura organizzativa (organigramma/strutture/modello operativo ecc.);
- delle modalità di funzionamento del soggetto preposto alla gestione degli immobili (struttura interna/esterna dedicata alla gestione degli immobili, sistema informatico di controllo e di monitoraggio delle attività di gestione, reportistica standard utilizzata, modalità e risultanze del programma di dismissioni attuato ecc.);
- delle problematiche legali e tecniche inerenti alla gestione ordinaria e straordinaria degli immobili (modalità di assegnazione/rotazione/revoca/sgombero degli alloggi, caratteristiche dei contratti di locazione/concessione, modalità di pagamento/riscossione dei canoni di locazione ecc.).

Questa attività è risultata propedeutica alla predisposizione del database degli immobili potenzialmente cedibili e all'invio dei dati disponibili sugli immobili, secondo lo schema fornito dagli *arrangers*.

In particolare, il database conteneva i seguenti elementi informativi:

- analisi degli immobili (distribuzione geografica, origine storica, logiche occupazionali, stato manutentivo degli alloggi, criticità incontrate nella gestione ordinaria, qualità dei cespiti e presenza di eventuali immobili di pregio, eventuali regimi di servitù militari/problematiche legali ecc.);
- individuazione degli immobili interni/esterni alle «Infrastrutture» ovvero funzionali o meno all'attività del soggetto apportante;
- origine storica degli immobili (acquisizione verso costruzione e/o affitto degli immobili ecc.).

Definito questo schema informativo si è quindi passati all'individuazione dal database degli immobili cartolarizzabili. Si è poi proceduto alla valutazione preliminare di detti immobili cartolarizzabili, nonché alla predisposizione della struttura legale e della documentazione relativa all'operazione di cartolarizzazione. In particolare, si è dato luogo alla presentazione del portafoglio alle agenzie di rating e alla *due diligence visit* degli immobili con le stesse agenzie.

Una volta ottenuto il giudizio preliminare da parte delle agenzie di rating si è quindi proceduto alla definizione della convenzione-mutui con le banche, predisponendo poi il decreto di individuazione degli alloggi da trasferire alla Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici (SCIP) e quello di individuazione dell'Agenzia del Demanio.

1.2 Programma di cartolarizzazione SCIP

A partire dalla fine del 2001, tramite le operazioni SCIP 1 e SCIP 2, sono state cedute oltre 90.000 unità immobiliari, di cui l'85 per cento circa delle quali di tipo residenziale e il 15 per cento circa di tipo commerciale. Le operazioni hanno comportato una riduzione del deficit di circa 8,93 miliardi di euro, oltre a circa 1,4 miliardi di euro presenti sul conto di SCIP 1 a titolo di prezzo differito già maturato.

Il primo portafoglio ceduto è caratterizzato da una forte componente residenziale e da una componente commerciale di alta qualità, costituita prevalentemente da edifici cielo-terra e da una dislocazione su tutto il territorio nazionale, isole comprese. Il suo valore, al momento della cessione, è stato calcolato sulla base dei valori di stima acquisiti dagli enti conferenti nel corso degli anni intercorrenti dall'entrata in vigore delle norme sulla dismissione del patrimonio immobiliare (D.lgs n. 104 del 1996) e l'emanazione del D.L. n. 351/2001.

Il secondo portafoglio ceduto è caratterizzato da un elevatissimo numero di unità immobiliari urbane residenziali (tra le quali lo 0,47 per cento è proprietà dello Stato) e da circa 2.000.000 di metri quadri costituiti da unità non abitative, cantine,

posti auto, negozi e uffici. La valutazione è stata effettuata «ante cessione», sulla base di elenchi e informazioni forniti dagli enti cedenti, ivi compresa l'Agenzia del Demanio quale gestore del patrimonio statale, e si è basata specificatamente su criteri di individuazione, di destinazione d'uso e di consistenza immobiliare espressa in termini di superficie.

1.3 La legge n. 410 del 2001

La legge 410/2001, che ha convertito il D.L. 351/2001, disciplina organicamente la cessione attraverso il veicolo della cartolarizzazione dei cespiti immobiliari pubblici utilizzando:

- ricognizione del patrimonio;
- valorizzazione degli immobili.

Tali strumenti hanno consentito:

- miglioramento della gestione;
- accesso al mercato retail attraverso il riconoscimento *ope legis* dei diritti quesiti dei conduttori.

Per quanto riguarda le necessità della Pubblica Amministrazione, la cartolarizzazione di un attivo, o il trasferimento ad un fondo immobiliare, richiede che quell'attivo venga isolato dal bilancio dello Stato e trasferito ad una «società veicolo». Ciò consente una più precisa attribuzione di tutti i costi e ricavi direttamente imputabili a tale attivo. In particolare, la dismissione degli immobili e il conseguente pagamento di un canone comprensivo dei costi di manutenzione ordinaria fanno emergere il costo-opportunità dell'uso dei beni, rendendolo visibile nel conto economico della Pubblica Amministrazione.

La maggiore visibilità dei costi per l'uso degli immobili costituisce un forte incentivo alla valorizzazione e alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi in funzione di parametri quali il costo-opportunità della detenzione di un immobile e l'ottimizzazione logistico-funzionale della presenza sul territorio dei servizi svolti dalle amministrazioni utilizzatrici coinvolte. Le analisi preliminari effettuate per la selezione dei beni oggetto di cessione permettono di migliorare la conoscenza in termini qualitativi anche di beni ancora in possesso dello Stato, consentendone l'ottimizzazione della gestione in termini di costi a carico della Pubblica Amministrazione.

Sotto questo profilo va ricordato, anche ai fini della compilazione del conto del patrimonio, il censimento effettuato dal Demanio dei beni del patrimonio statale, al fine di fissare gli obiettivi, anche di «sdemanializzazione», ove l'interesse locale sia quello di rendere proficuo il patrimonio mediante l'adeguamento a mercato dei canoni, o delle *fees* per concessioni oppure, ove ritenuta opportuna, la vendita.

Lo strumento della valorizzazione, quale atto propedeutico all'eventuale aliena-

zione, consente di fissare per ciascun cespite non solo il valore a libro del medesimo, ma anche i potenziali flussi futuri allorquando detto bene venga catastalmente censito e pertanto qualificato per dislocazione, per utilizzazione o per caratteristiche a esso insite; in tal modo lo Stato conosce esattamente il valore dell'asset e ne può altresì quantificare l'onere per la detenzione e valutare in termini di costo-opportunità l'eventuale conservazione a patrimonio o l'alienazione.

Vale, da ultimo, la pena considerare che gli immobili vengono spesso considerati come risorse a costo zero per l'ente proprietario. Questa percezione – sbagliata – non incentiva gli enti a proseguire sulla strada della razionalizzazione indicata dalla legge 410/2001: se gli immobili non costano perché dovrebbero essere «razionalizzati»?

La dismissione degli immobili e il conseguente pagamento di un canone di locazione fanno emergere il costo-opportunità dell'uso dei beni, rendendolo visibile nel conto economico dell'ente. La maggiore visibilità dei costi per l'uso degli immobili costituisce un forte incentivo alla razionalizzazione (lo spazio a ufficio per dipendente nel settore pubblico è mediamente superiore di 1/3 rispetto al settore privato).

Il costo implicito per la detenzione di immobili può essere scomposto in:

- | | |
|---|-----------------------|
| – costo medio del debito non rimborsato: | 4,8% |
| – costo della gestione immobiliare dello Stato: | min. 3,5% – max. 5% |
| – costo totale per la detenzione di immobili: | min. 8,3% – max. 9,8% |

Il costo della gestione immobiliare affidata ai privati oscilla tra lo 0,5 per cento e il 2 per cento del valore dell'immobile, con una crescente competitività dei grandi operatori specializzati.

Per questo motivo anche i maggiori istituti assicurativi privati hanno ridotto gli investimenti diretti in immobili a meno del 5 per cento e hanno incrementato l'acquisto in forma cartolare di portafogli immobiliari affidati a gestori specializzati.

Il rendimento degli immobili degli enti pubblici detenuti per investimento (patrimonio a reddito) è particolarmente basso, in media il 2,17 per cento nell'operazione SCIP, insufficiente alla copertura anche dei soli costi di manutenzione straordinaria. I positivi effetti sui conti pubblici sono stati generati anche dall'accelerazione che le dismissioni hanno subito passando da circa 60 milioni di euro conseguiti a partire dal 1996 (anno in cui è stata introdotta la disciplina sulle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali) fino al settembre 2001, periodo in cui con l'introduzione del meccanismo di cartolarizzazione di cui alla legge 410/2001 si è raggiunto anche un livello di vendite pari a circa 144 milioni di euro al mese.

In base a tale proiezione il portafoglio immobiliare risultava essere venduto in circa 7 anni rispetto ai circa 16 anni programmati dalla precedente disposizione di legge (D.lgs. 104/1996). A fronte di un costo-opportunità derivante dal finanziamento del deficit con nuovo debito pari a circa il 4,5 per cento, il risparmio per lo Stato in termini di interessi risulta quindi pari a circa 260 milioni di euro all'anno.

Sotto il profilo del conduttore, la norma rivisita lo spirito delle precedenti dispo-

sizioni in materia di alienazione del patrimonio degli enti e dello Stato. In particolare il D.lgs n. 104 del 1996 era stato adottato per riequilibrare i conti degli enti previdenziali che, soprattutto tra gli anni Sessanta e Settanta avevano investito forti risorse nell'acquisto di beni con caratteristiche di edilizia residenziale pubblica, destinandole ai fini dell'assegnazione ai propri iscritti e riservando una quota, quella più di pregio, quale scorta di redditività (e pertanto non alienabile) con lo scopo di sostenere i costi di gestione del patrimonio stesso.

Per completezza va ricordata la norma del 2001 (legge n. 1) che destinava una quota dei beni degli enti previdenziali all'assegnazione da parte dei comuni a categorie sociali particolarmente disagiate (sfrattati, terremotati ecc). La gestione di questo ingente patrimonio dislocato su tutto il territorio, ma con particolare concentrazione nelle grandi città (Roma, Napoli e Milano) non ha coinciso con la dinamica del mercato degli affitti, creando un gap tra le risorse necessarie al mantenimento e gli incassi derivanti dagli affitti. Pertanto il ricorso alle anticipazioni di liquidità frequentemente reclamato dagli enti per sopperire alle proprie attività core ha comportato l'esigenza di rendere profittevole il patrimonio mediante la dismissione. Contestualmente in capo ai conduttori si è consolidata l'attesa, inevitabilmente, di trasformare il proprio status di inquilino in proprietario di casa.

La ricognizione è stato il primo passo che ha registrato una percentuale di propensione all'acquisto pari al 90 per cento. Tale sondaggio, effettuato tra gli anni 98-99 e 2000, non contemplava l'esplosione della bolla immobiliare (ancorché già la domanda fosse in crescita) e soprattutto non teneva conto della rivalutazione del bene offerto da effettuarsi da parte degli enti venditori. Inoltre la policy di aggiornamento dei canoni, i cui tempi di rideterminazione non prevedevano un automatismo bensì un meccanismo regolato sulla contrattazione con i rappresentanti di categoria, non consentiva il recupero dei costi sostenuti in tempo reale con i piani di dismissione in essere tranne che in sporadiche condizioni, legate più a situazioni contingenti che a una programmazione ragionata in termini finanziari basati su costi-opportunità.

In altre parole, al momento dell'avvio di SCIP 1 il patrimonio posto in vendita recava un indice di valore a libro di gran lunga inferiore al valore che il mercato immobiliare esprimeva a fine 2001 per beni equivalenti. Inoltre i diritti consolidati in capo ai conduttori, principio che la legge 410 ha fortemente conservato, prevedono una griglia di sconti che ha conservato più o meno inalterato il valore a libro del bene posto in vendita.

Nella seconda operazione la valutazione del portafoglio ha considerato la dinamica del prezzo, determinando un meccanismo di aggiustamento del valore per categorie di beni omogenei. Ciò ha comunque temperato la salvaguardia dei diritti quesiti in capo ai conduttori, conservando le percentuali di sconto, cui si sono aggiunti (nel 2004 con la legge n. 104) gli ulteriori coefficienti di abbattimento che nella dinamica del prezzo finale di vendita hanno ricondotto per categorie di soggetti (coloro i quali avevano con raccomandata espresso la volontà di acquisto) il prezzo di vendita ai valori dell'ottobre 2001.

Il principio di garanzia su cui si impernia la legge 410 è proprio quello di tenere

ben presente la qualifica di conduttore, a esso consentendo di aderire alla proposta di acquisto del bene in qualunque status il medesimo si trovi; infatti per sanare la fattispecie inerente i contratti di locazione congelati dall'avvio della cartolarizzazione, è stata disposta una sanatoria per quanti (comunque in regola con i pagamenti dovuti) non fossero titolari di un regolare contratto di affitto rinnovato.

Le garanzie primarie tutelate dalla legge 410 sono:

- a) la vendita a singolo inquilino (sconto del 30 per cento);
- b) la vendita a un gruppo di inquilini (mandato collettivo sconto fino a un massimo del 15 per cento);
- c) acquisto dell'usufrutto per persone ultrasessantacinquenni (conservazione dell'uso del bene);
- d) la conservazione del diritto alla locazione per categorie particolarmente disagiate (basso reddito, portatori di handicap, ultrasessantacinquenni);
- e) l'adesione a contratti di mutuo agevolati e negoziati *ex ante* (i cui tassi di interesse bloccati al valore del 2003 hanno tutelato i sottoscrittori dall'incremento esponenziale dei tassi). I mutui possono essere cumulati all'erogazione della quota di contributo da parte dell'ente previdenziale (qualora l'acquirente sia iscritto a esso);
- f) i costi notarili abbattuti del 25 per cento e comunque finanziabili dal prestito ottenuto per l'acquisto dell'immobile.

Con riferimento alla componente residenziale del portafoglio, al fine di rendere più trasparente anche la componente di mercato finanziario interessato all'operazione, i criteri adottati si sono basati su strumenti basilari ed estremamente intelligibili, nonché (sotto il profilo pubblicistico) inoppugnabili (considerato che l'obiettivo non è speculativo ma di valorizzazione del patrimonio).

Venendo ai criteri di valutazione, l'approccio utilizzato è stato *market comparative*. In particolare la componente residenziale dell'unità è stimata tramite l'applicazione di metodologie di valutazione di mercato («Red Book») cui si applica lo sconto del 30 per cento; la componente non residenziale dell'unità è invece stimata secondo valori di mercato per unità comparabili. La somma dei valori dei precedenti punti viene scontata di un coefficiente di abbattimento tra il 10 per cento e il 15 per cento.

La superficie è calcolata computando le superfici commerciali e ragguagliando le superfici da contratto «equo canone»; i coefficienti di aggiustamento per cantine, terrazzi, giardini, posti macchina ecc. sono calcolati secondo i criteri di mercato. Garage e posti auto sono valutati separatamente se non previsti nel contratto di locazione e pertanto non classificabili come pertinenze. Le parti comuni dell'edificio (scale, ascensori ecc.) non rientrano nella stima.

Il valore dell'edificio è ricavato dall'analisi dei valori di mercato di edifici con caratteristiche analoghe, considerando prezzi di mercato «sostenibili», ovvero riscontrati sul lungo periodo e non soggetti a picchi di mercato. Sono tali:

- la data di costruzione;
- il livello tecnologico;
- la posizione dell'edificio;
- l'affaccio;
- il livello di comfort.

La stima non considera i lavori di ristrutturazione se effettuati dai conduttori, ma solo se eseguiti dagli enti. Le unità sono valutate a prezzo di mercato come libere.

Nel caso di conduttore ultrasessantacinquenne l'unità viene valutata anche per la nuda proprietà, nel caso in cui l'inquilino acquistasse solo l'usufrutto. Le unità a uso diverso dal residenziale sono stimate secondo il grado di occupazione.

In conclusione va precisato che, contrariamente alle tecniche della cartolarizzazione ove il business plan concordato vincola gli asset managers a risultati di performance secondo il piano di rientro del debito contratto dal veicolo, nell'ambito dell'operazione SCIP 2 il risultato di performance è stato guidato e corretto dagli interventi legislativi, anche di livello subordinato, alternatisi a costante correzione delle dinamiche del mercato della casa, a salvaguardia principalmente dei diritti quesiti in capo ai conduttori.

L'unico segmento di portafoglio che ha espresso l'effettivo valore intrinseco dei beni è quello composto dai beni liberi e inoptati, alienati mediante procedure d'asta pubblica, che hanno registrato incrementi tali da riequilibrare il leverage tra domanda e offerta alla luce dell'evoluzione del mercato immobiliare di riferimento. Tali apprezzamenti, in un range tra il 60 per cento e il 150 per cento, sono soprattutto concentrati sul segmento residenziale, che non ha mai, nel corso di questi 7 anni, né rallentato o invertito il trend, ma è costantemente cresciuto in linea con le predette percentuali.

1.4 I fondi immobiliari (art. 4, legge 410/2001): il fondo FIP e Patrimonio Uno

Negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal MEF cui è stato trasferito un portafoglio immobiliare composto da circa 455 immobili a uso governativo (agenzie fiscali, sedi del ministero dell'Economia e delle Finanze, sedi del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del ministero del Lavoro, caserme della Guardia di Finanza e della Polizia ecc.) e da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP) e di altri enti pubblici (CNR).

Tali operazioni hanno comportato una riduzione del deficit di circa 4,2 miliardi di euro, aumentando le giacenze di tesoreria ovvero migliorando il fabbisogno di cassa per un importo pari a 1,45 miliardi di euro.

Scopo del programma dal punto di vista della Pubblica Amministrazione è, mediante lo strumento della valorizzazione, la razionalizzazione degli spazi occupati in funzione del servizio che la Pubblica Amministrazione, per singoli comparti di atti-

vità, svolge sul territorio nazionale, contenendo al contempo i costi operativi, fissando l'onere per canoni per legge per tutta la durata del fondo e quindi con la certezza di tale costo per un tempo di circa 12/15 anni, rendendo visibile il processo di ripartizione di tali oneri per centro di costo, come previsto dalle norme di bilancio.

Il meccanismo di vendita e riaffitto utilizzato per i fondi FIP e Patrimonio Uno su 428 beni strumentali dello Stato e di enti previdenziali, ha consentito di stabilire un costo annuo fisso per l'utilizzazione e la gestione ordinaria di questi immobili pari al costo complessivo della locazione più un ammontare fisso a copertura dei costi di gestione. Costi in precedenza poco trasparenti e gestiti dalle singole amministrazioni utilizzatrici vengono ora attribuiti a un unico centro di costo nel bilancio dello Stato a vantaggio del controllo di spesa e della possibilità di ottimizzazione in relazione alle effettive necessità di utilizzo della Pubblica Amministrazione. Poiché l'attività dei fondi consiste nella gestione corrente degli immobili (effettuazione delle manutenzioni straordinarie, sottoscrizione di polizze assicurative, eventuali valorizzazioni ecc.) e nella successiva loro alienazione, la Pubblica Amministrazione si riappropria della funzione primaria a essa assegnata di svolgimento delle attività a essa conferite godendo pienamente del bene in considerazione della tutela che il legislatore le ha riservato (recesso volontario ecc.).

Ai fini della costituzione del FIP (il primo dei due fondi *ex art. 4*) era stato deciso, fin dall'avvio del progetto, di trasferire i beni al fondo mediante una pluralità di atti, resi unitari dalla previsione contenuta in ciascuno di revoca automatica in caso di inefficacia totale o parziale di uno o più di essi.

Questi atti si sono sostanziati in un «decreto di apporto», che prevedeva il conferimento al FIP di beni per un valore pari al 40 per cento del totale a fronte di una corrispondente sottoscrizione di quote del fondo da parte del soggetto conferente (il MEF), e in «decreti di trasferimento», che stabilivano la vendita al FIP del restante 60 per cento dei beni. Al fine del pagamento del corrispettivo, il FIP contrae sul mercato un finanziamento di pari valore.

Ai fini della strutturazione del prestito e della determinazione delle relative condizioni, si era inizialmente previsto che, definito il portafoglio oggetto dell'operazione e finalizzata la struttura del fondo, si sarebbero selezionate con modalità competitive le banche incaricate.

Allo scopo di conseguire comunque la dimensione desiderata del portafoglio immobiliare che nel corso dei mesi è stato più volte integrato, fra l'altro con alcuni beni strumentali di proprietà di enti previdenziali, si sono prolungati i tempi dedicati all'analisi e valutazione di mercato dei nuovi immobili, con un ritardo rispetto al calendario inizialmente previsto per il completamento delle attività propedeutiche del FIP.

La risultante indisponibilità dei dati completi sul portafoglio, necessari alle banche per l'ottenimento di offerte da parte degli investitori, avrebbe reso possibili solo offerte indicative e non vincolanti. In sintesi, la prevedibile natura non impegnativa delle offerte ottenibili, la maggiore complessità del processo risultante dall'inserimento di nuovi soggetti, unitamente all'estrema ristrettezza dei tempi disponibili per la chiusura del fondo, hanno indotto la SGR ad assegnare l'incarico di strutturazione ed erogazione del debito alle medesime banche già incaricate per il fondo.

Nella nuova veste, le banche avrebbero contestualmente finalizzato la struttura del fondo e del finanziamento, in parallelo alla valutazione del portafoglio, arrivando all'erogazione in tempo utile. Inoltre, a beneficio del FIP, le banche assumevano l'impegno a cartolarizzare il finanziamento dopo l'erogazione e collocarlo in forma di titoli sul mercato nel corso del 2005. Il minor costo, normalmente ottenibile dalla cartolarizzazione rispetto ai prestiti bancari, sarebbe stato retrocesso al FIP.

L'assegnazione dell'incarico alle banche, da parte del FIP, prima del completamento della valutazione del portafoglio, e sulla base di condizioni contrattuali solo indicative privava però il FIP della propria capacità negoziale nella fissazione degli interessi sul finanziamento che sarebbero stati offerti dalle banche solo in prossimità dell'erogazione.

Per limitare la discrezionalità delle banche nel definire i termini economici del finanziamento, FIP ha proposto alla Cassa Depositi e Prestiti («CDP») di partecipare all'operazione alle medesime condizioni finanziarie proposte dalle banche, con una quota massima del 70 per cento del totale erogato. L'attribuzione da parte del FIP alla CDP del ruolo descritto presentava il vantaggio, rispetto ad altri soggetti, di offrire una maggiore tutela rispetto ad atteggiamenti collusivi nella fissazione del tasso tra le banche arranger e il terzo.

A fronte delle previsioni contrattuali di cui sopra, la partecipazione della CDP all'operazione è stata autorizzata dal CdA con il vincolo di un rendimento minimo prefissato per la concessione del prestito.

In considerazione della prevista successiva cartolarizzazione del finanziamento, l'ulteriore riscontro della profittabilità dell'impiego era rappresentato dai tassi cui le cartolarizzazioni di operazioni comparabili sono collocate sul mercato, attualmente a margini compresi tra lo 0,50 per cento e lo 0,75 per cento per anno. Il finanziamento a favore del FIP riveste perciò una funzione meramente transitoria in attesa del rifinanziamento. In caso di cartolarizzazione, era inoltre prevista la corresponsione a favore dei finanziatori (banche e CDP) di una commissione *una tantum* quale «premio», a carico del FIP, a fronte della rinuncia al credito da parte dei finanziatori¹.

¹ Per una migliore comprensione dell'operazione, che prevede le medesime condizioni di impiego per le banche e per la CDP, si fornisce di seguito un esempio numerico con dati semplificati. Si assume che il finanziamento duri 10 anni e abbia un margine di 1,00 per cento per anno e la cartolarizzazione di 0,50 per cento per anno. Si assume inoltre che le commissioni *una tantum* pagate dal FIP alle banche sul finanziamento siano di 1,00 per cento all'erogazione e di 0,20 per cento in caso di cartolarizzazione. I finanziatori registreranno perciò annualmente sul proprio conto economico, a fronte del prestito e fino all'eventuale cartolarizzazione, un ricavo dell'1,10 per cento, pari al margine (1,00 per cento), maggiorato della quota parte annua delle commissioni iniziali già incassate ma di competenza dell'intera durata decennale dell'operazione (1,00 per cento «spalmato» sui 10 anni, quindi lo 0,10 per cento). Successivamente alla cartolarizzazione invece, secondo le previsioni contrattuali il margine annuo di interesse pagato dal FIP sul finanziamento cartolarizzato sarà ridotto al livello effettivamente dovuto sui titoli (0,50 per cento, con un risparmio della stessa entità rispetto al prestito). Per le banche invece, assumendo che la cartolarizzazione avvenga dopo 1 anno, il margine complessivo ottenuto a consuntivo sul prestito sarà stato pari al 2,20 per cento (pari alla somma del margine dell'1,00 per cento, maggiorato dell'intero 1,00 per cento incassato a titolo di commissione iniziale ma ora relativo a un solo anno di vita del prestito, e dello 0,20 per cento, ottenuto quale premio finale al rimborso).

L'operazione di rifinanziamento del fondo è stata realizzata nel mese di luglio 2005 tramite la cessione da parte dei finanziatori (banche e CDP) dell'intero debito a un veicolo di cartolarizzazione denominato FIP Funding S.r.l.

1.5 Stato locativo del portafoglio immobiliare conferito ai fondi (regole generali)

In ambedue le operazioni, successivamente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con i fondi un contratto unico di locazione, a eccezione del Fondo Patrimonio Uno ove il contratto unico di locazione ricomprende solo 34 immobili su un totale di 75 immobili trasferiti a esso, mentre altri 19 immobili sono stati trasferiti senza alcun contratto valido in essere e ulteriori 23 immobili sono stati conferiti con contratti disciplinati dal diritto comune e quindi non riconducibili al contratto tipo dell'Agenzia del Demanio.

Il contratto unico di locazione disciplina gli aspetti locativi relativi agli immobili concessi in uso, senza un preesistente e valido contratto, a pubbliche amministrazioni non territoriali al momento del trasferimento dell'immobile al fondo e limitatamente alle porzioni effettivamente utilizzate dalle amministrazioni.

1.5.1 Durata

Coerentemente con l'ordinaria normativa sulle locazioni, la durata del contratto unico di locazione è stata fissata in 9 anni, oltre al diritto del conduttore al rinnovo per pari durata alla scadenza, come da standard di mercato e da normativa. Per prassi, il rinnovo del contratto alla scadenza è automatico, salvo disdetta.

La durata degli altri contratti di locazione è prevalentemente riconducibile allo schema di legge 6+6 anni con possibilità di rinnovo tacito in molti casi limitatamente alla prima scadenza.

1.5.2 Recesso

A. Contratto unico di locazione

Coerentemente con la logica dell'operazione, rivolta alla progressiva ottimizzazione e riduzione degli spazi occupati e all'ottimizzazione del loro utilizzo, il contratto contiene alcune clausole di flessibilità a favore del conduttore per la progressiva liberazione di una porzione degli immobili, con contestuale recesso dal contratto per la corrispondente quota. L'Agenzia del Demanio può gradualmente esercitare tale facoltà nell'arco di vita del fondo (15 anni). La facoltà di recesso potrà avvenire per scaglioni a partire dal 3° anno di efficacia del contratto di locazione allorquando sarà possibile esercitare la facoltà di recedere limitatamente al 2,5 per cento del totale (la clausola è valida anche per Patrimonio Uno).

Tale facoltà, comunque implicitamente già riflessa nell'onere dovuto per canoni

di locazione, è tuttavia soggetta ad alcune restrizioni, a tutela degli interessi della proprietà. In particolare:

- il conduttore ha la possibilità di liberare solo immobili interi e non porzioni di essi (l'appetibilità del mercato per gli stabili cielo-terra è maggiore rispetto a porzioni di essi);
- è necessaria la redazione di un rapporto a cura dell'Agenzia del Demanio (in qualità di conduttrice) ai fini della pianificazione del piano di liberazione degli immobili da realizzarsi nel corso degli anni. Tale previsione agevola il raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione degli spazi, perseguiti dalla Pubblica Amministrazione, ma allo stesso tempo fornisce al proprietario un'indicazione pluriennale della liberazione attesa;
- è prevista la comunicazione alla SGR (Società di Gestione del Risparmio, che opera in nome e per conto del fondo) dell'esercizio del diritto di recesso almeno 18 mesi prima della data di rilascio dell'immobile, rispetto agli ordinari 12 mesi previsti per il recesso ordinario, per lasciare al proprietario un congruo lasso di tempo per ricollocare il bene.

B. Gli altri contratti di locazione (Patrimonio Uno)

Il regolamento del diritto di recesso negli altri contratti di locazione recepisce pienamente l'indicazione normativa ed è articolato essenzialmente in:

- recesso anticipato per gravi motivi;
- recesso convenzionale «ad nutum»;
- recesso convenzionale in presenza di circostanze tassativamente indicate *ex art.* 27 comma 7 della legge 392/1978).

1.5.3 *Canone*

Il canone di locazione è fissato a valori di mercato (in media il canone annuo è pari al 7,8 per cento del valore di mercato dei singoli immobili). Il canone è sostanzialmente allineato tra i due fondi (7,3 per cento del valore di mercato) tenuto conto della diversa composizione del portafoglio del Fondo Patrimonio Uno rispetto al FIP e agli standard correnti di mercato.

1.5.4 *Manutenzione del compendio immobiliare*

A. Contratto unico di locazione

Il contratto di locazione, conformemente alla normativa e alla prassi di mercato, prevede il pagamento dell'ICI, delle coperture assicurative e della manutenzione straordinaria a carico del fondo e la gestione ordinaria a carico della conduttrice. L'allegato B al contratto di locazione dettaglia gli oneri a carico di ambedue i contraenti. Il contratto prevede solo limitatissime eccezioni a tale ripartizioni, per

esempio nel caso in cui vi fossero lavori già in corso e commissionati dal precedente proprietario e per i quali vi erano rilevanti problematiche legali al trasferimento dei relativi contratti. In tali casi, le valutazioni degli immobili sono state effettuate assumendo l'avvenuta esecuzione dei lavori avviati e/o programmati.

B. Gli altri contratti di locazione

I contratti di locazione recepiscono in misura largamente prevalente la prassi per la quale gli oneri di ordinaria manutenzione sono a carico del conduttore mentre gli oneri di straordinaria manutenzione competono al proprietario/locatore.

1.5.5 *Diritto di prima offerta*

La normativa sulle locazioni prevede solitamente un diritto di prelazione in favore del conduttore per l'acquisto o la rilocazione del bene in caso di vendita o offerta in locazione a terzi.

I principi base sui quali si sono incardinati i contratti di locazione-quadro sono il frutto della certosina compilazione delle norme a Carattere di Specialità delle Locazioni con la Pubblica Amministrazione, qualora essa rivesta il ruolo di conduttore.

La norma di riferimento è l'art. 42 della legge 392/1978 (c.d. *Legge sull'equo canone*) che recita quanto segue: «*Destinazione degli immobili a particolari attività*. I contratti di locazione e sublocazione di immobili urbani adibiti ad attività ricreative, assistenziali, culturali e scolastiche, nonché a sede di partiti o di sindacati, e quelli stipulati dallo Stato o da altri enti pubblici territoriali in qualità di conduttori, hanno la durata di cui al primo comma dell'art. 27. A tali contratti si applicano le disposizioni degli artt. 32 e 41, nonché le disposizioni processuali di cui al titolo I capo III, e il preavviso per il rilascio di cui all'art. 28».

Alle suddette locazioni, pertanto, sono applicabili, oltre agli artt. da 7 a 11 della legge n. 392/1978, stante il richiamo effettuato dall'art. 41:

- il regime del canone liberamente concordato dalle parti;
- la durata minima inderogabile del rapporto di sei anni, fermo restando che, per gli immobili dello Stato apportati ai fondi, ai sensi dell'art. 4 comma 2-ter del D.L. n. 351 del 2001, la durata è fissata per legge per «periodi di durata fino a nove anni, rinnovabili»;
- l'aggiornamento del canone secondo le regole dell'art. 32 (75 per cento ISTAT);
- la rinnovazione del contratto in difetto di disdetta intimata da una parte all'altra, nella forma scritta, almeno dodici mesi prima della scadenza;
- la possibilità di prevedere in favore del conduttore la facoltà di recesso convenzionale di cui al penultimo comma dell'art. 27;
- il recesso del conduttore per gravi motivi, salvo, tuttavia, il disposto dell'art. 4, comma 2-ter, del D.L. 351/2001, ai sensi del quale i contratti di locazione aventi a oggetto immobili trasferiti o conferiti ai fondi immobiliari ad apporto pubblico

«possono prevedere la rinuncia al diritto di cui all'ultimo comma dell'art. 27 della legge 27 luglio 1978, n. 392», cioè la rinuncia alla facoltà del conduttore di recesso per gravi motivi. Di conseguenza i contratti di locazione con il Demanio in posizione di conduttore possono avere una durata sostanzialmente garantita anche per il fondo di almeno nove anni.

Per giurisprudenza costante deve, invece, essere esclusa la prelazione del conduttore Pubblica Amministrazione in caso di vendita (art. 38) o di nuova locazione (art. 40) dell'immobile, anche in caso di rapporto con il pubblico degli utenti e dei consumatori di cui all'art. 35.

1.5.6 *Disciplina degli oneri di manutenzione*

Il principio generale (ossia quello che regola gli oneri di manutenzione in assenza di patto contrario) è che il conduttore è tenuto a conservare l'immobile provvedendo all'ordinaria manutenzione, laddove l'obbligazione del locatore si sostanzia nel mantenere l'immobile locato in uno stato tale da servire all'uso convenuto (art. 1575 c.c.), includendo, quindi, la manutenzione c.d. straordinaria.

Per manutenzione ordinaria deve intendersi quella consistente nei lavori di manutenzione che derivino dai deterioramenti dovuti al normale utilizzo del bene (artt. 1609 e 1576 c.c.). Per esempio, sono a carico del conduttore le spese per le riparazioni dei vetri, degli infissi interni o la tinteggiatura interna, come pure sono a carico del conduttore, sempre purché il deterioramento sia dovuto dall'uso degli impianti, le riparazioni delle rubinetterie o dell'impianto elettrico o dell'impianto sanitario.

Al contrario, il locatore, per tutta la durata del contratto, deve eseguire a proprie spese le riparazioni necessarie che non siano di piccola manutenzione, ivi incluse quelle derivanti da vetustà o caso fortuito.

Pertanto, quanto sopra descritto è derogabile per espressa convenzione delle parti, nel senso che anche l'obbligo della manutenzione straordinaria può essere addossato al conduttore. Tuttavia, secondo la giurisprudenza prevalente, la manutenzione straordinaria delle parti strutturali del bene locato, quali per esempio le riparazioni delle strutture murarie o comunque portanti, deve rimanere a carico del locatore. Pertanto, fatto salvo questo limite, il contratto di locazione può liberamente allocare l'onere e/o i costi di manutenzione tra le parti secondo la volontà delle stesse.

Nel caso dell'apporto o vendita di immobili ai fondi ad apporto pubblico, in cui lo Stato assume la duplice veste di venditore e, subito dopo, di conduttore, il tema degli interventi straordinari presenta un duplice aspetto:

- per quanto attiene a interventi successivi alla vendita, ma derivanti da vizi o difetti di manutenzione pregressi, e quindi attribuibili al venditore stesso, i medesimi possono, assumendo che il venditore garantisca, come nella normalità dei casi, il buono stato manutentivo all'acquirente, rimanere a carico dello Stato

nella sua qualità di venditore, senza quindi intaccare il principio del trasferimento della manutenzione straordinaria al locatore;

- per quanto riguarda, invece, le manutenzioni non ricollegabili a un «difetto» pregresso, ma relative a fatti successivi, o a sopravvenuta vetustà del bene, o all'adeguamento del medesimo a normative successive, queste dovranno necessariamente, per far salvo il principio sopra richiamato del trasferimento del rischio, rimanere a carico del fondo.

1.5.7 *Interventi straordinari sull'immobile e canone di locazione*

Nel previgente regime del c.d. equo canone, l'art. 23 della legge 392/1978 prevedeva, per le sole locazioni abitative, la possibilità di adeguare il canone, entro limiti legislativamente prefissati, in caso di «importanti ed improrogabili opere necessarie per conservare ad esso la sua destinazione o per evitare maggiori danni che ne compromettano l'efficienza in relazione all'uso a cui è adibito, o comunque opere di straordinaria manutenzione di rilevante entità».

La norma suddetta, comunque limitata alle locazioni abitative, è stata abrogata in conseguenza del venir meno del canone vincolato. Tuttavia, il principio stabilito dal suddetto articolo viene spesso adottato in varie forme nei contratti di locazione, anche non abitative, con pattuizione valida, in quanto le clausole di adeguamento del canone sono ritenute invalide laddove mirino ad aggirare il divieto di recupero della svalutazione monetaria in misura superiore al 75 per cento dell'indice ISTAT, ovvero quando prevedano meccanismi di adeguamento del canone che non siano ancorati a elementi predeterminati idonei a influire sull'equilibrio economico del contratto, come nel caso disciplinato dall'abrogato art. 23.

Pertanto, clausole di adeguamento del canone che ricalchino quanto previsto dall'abrogato art. 23 (ovvero che comunque leghino l'adeguamento del canone a obiettive alterazioni dell'equilibrio economico originariamente preso a base per la determinazione del canone, come nel caso di importanti opere di ristrutturazione o adeguamento alla normativa) sono state validamente inserite nel contratto di locazione tra fondo e Stato.

Trasferimento della proprietà: immobili situati in Regioni a Statuto Speciale e difesa del patrimonio culturale

Nell'ambito della legge n. 410 del 2001, il medesimo approccio per la protezione delle categorie più deboli vale anche per la tutela del patrimonio culturale, in quanto le operazioni possono essere realizzate in presenza di regole e vincoli alle cessioni a condizione:

- che le regole siano semplici e limitate nella discrezionalità di applicazione;
- che l'impatto sia valutabile con relativa certezza da parte degli operatori economici;
- che le eventuali prelazioni siano esercitate in tempi rapidi e definiti.

Sia le cartolarizzazioni che le operazioni aventi per oggetto fondi immobiliari hanno in una certa misura risposto a queste esigenze semplificando le regole ma non riducendone la portata.

Inoltre è previsto che il trasferimento iniziale degli immobili avviene, per gli immobili di particolare valore storico o artistico con decreto di concerto con il ministro per i Beni e le Attività culturali (art. 3, comma 1-*bis*, D.L. 351/2001) rimuovendo all'origine alcune delle possibili problematiche; inoltre, entro 30 giorni dalla rivendita all'acquirente finale, il soggetto incaricato della vendita la notifica al medesimo ministero, che può esercitare il proprio diritto di prelazione entro 2 mesi dalla notifica (art. 60 del D.lgs. 490/1999).

La procedura di trasferimento ha portata squisitamente pubblicistica e pertanto non solo garantisce la trasparenza ma consente, ove ne ricorra la necessità, la possibilità di opposizione da parte di chi ne possa avere nocumento. Il primo passaggio è la ricognizione, mero atto di autocertificazione da parte del soggetto conferente in relazione alla proprietà del bene. La ricognizione ha altresì la funzione-obbligo da parte del soggetto trasferente di avere la conoscenza piena del bene relativamente alle sue caratteristiche catastali e di destinazione d'uso, in modo tale da censire il bene in modo puntuale e inoppugnabile. Il trasferimento si realizza con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del provvedimento, che ha valenza trascrittiva della proprietà del bene in capo al soggetto acquirente. In quanto tale l'atto è impugnabile e pertanto soggetto ai rimedi propri che la Pubblica Amministrazione, anche in via di autotutela, può porre in essere ai fini della efficacia dell'atto medesimo.

L'effetto trascrittivo del provvedimento comporta la definizione della sfera di alienabilità del bene, definizione alla quale anche i soggetti apportanti intervengono, come detto mediante l'atto di ricognizione.

Tale premessa sottende ai concetti che di seguito si intende illustrare nell'ambito specifico di concorrenzialità tra Stato e Regioni nella sfera di appartenenza del bene, o come nel caso di immobili di interesse culturale, al concetto tra alienabilità e inalienabilità (assoluta o parziale) del bene medesimo.

Immobili situati in Regioni a Statuto Speciale

Gli statuti delle Regioni a Statuto Speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige) prevedono il trasferimento *ipso iure* al patrimonio di tali regioni dei beni immobili patrimoniali dello Stato, a esclusione di quelli destinati a servizi di carattere nazionale.

I vari statuti regionali contengono disposizioni specifiche².

² L'analisi non ricomprende allo stato attuale gli effetti delle norme di attuazione degli Statuti Speciali, attualmente in corso di approvazione.

Così dispongono le Regioni a Statuto Speciale

Regione Sicilia [Regio D.lgs. 15 maggio 1946 n. 455]:

Art. 32: «I beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale»;

Art. 33: «Sono altresì assegnati alla Regione e costituiscono il suo patrimonio, i beni dello Stato oggi esistenti nel territorio della Regione e che non sono della specie di quelli indicati nell'articolo precedente.

Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono oggi il demanio forestale dello Stato nella Regione; le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo; le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale; gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione coi loro arredi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione».

Regione Sardegna [Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3]:

Art. 14: «La Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo.

I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione.

I beni immobili situati nella Regione, che non sono di proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della Regione».

Regione Valle d'Aosta [Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4]:

Art. 5: «I beni del demanio dello Stato situati nel territorio della Regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, sono trasferiti al demanio della Regione. Sono altresì trasferiti al demanio della Regione le acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile».

Art. 6: «I beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella Regione, sono trasferiti al patrimonio della Regione. Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione:

- le foreste che, a norma delle leggi vigenti, appartengono allo Stato;
- le cave, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo;
- gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione».

Regione Friuli-Venezia Giulia [Legge Costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1]:

Art. 55: «Sono trasferiti alla Regione e vanno a far parte del patrimonio indisponibile i seguenti beni dello Stato:

- 1) le foreste;
- 2) le miniere e le acque minerali e termali;
- 3) le cave e torbiere, quando la disponibilità è sottratta al proprietario del fondo».

Art. 56: «Sono trasferiti alla Regione i beni immobili patrimoniali dello Stato, che si trovano nel territorio della Regione, disponibili alla data di entrata in vigore del presente Statuto».

Art. 57: «Con norme di attuazione del presente Statuto, saranno determinati i beni indicati negli artt. 55 e 56 e le modalità per la loro consegna alla Regione» (Tali norme di attuazione sono state dettate con D.P.R. 31 ottobre 1967, n. 1401, modificato dal D.lgs. 27 gennaio 1998, n. 31, il quale reca l'elenco dei beni immobili trasferiti alla Regione).

Regione Trentino-Alto Adige e Province Autonome di Trento e Bolzano [Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5]:

Art. 58 (ora sostituito dall'art. 67 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670): «Le foreste di proprietà dello Stato nella Regione, le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, gli edifici destinati a sedi di uffici pubblici regionali con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio regionale costituiscono il patrimonio indisponibile della Regione.

I beni immobili patrimoniali dello Stato situati nella Regione sono trasferiti al patrimonio della Regione. Nelle norme di attuazione della presente legge saranno determinate le modalità per la consegna da parte dello Stato dei beni suindicati.

I beni immobili situati nella Regione che non sono proprietà di alcuno spettano al patrimonio della Regione».

Il trasferimento dallo Stato alle Regioni – effettuato ai sensi della normativa sopra richiamata – riguarda in particolare gli immobili facenti parte del patrimonio dello Stato alla data di entrata in vigore dei citati statuti.

Particolare attenzione è stata posta negli ultimi tempi al conferimento di beni statali alle Regioni a Statuto Speciale, soprattutto alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato, in merito al *dies a quo* l'immobile deve esser inteso di proprietà dell'uno o dell'altro.

Verifica dell'interesse culturale

Il nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. 42/2004, così come integrato dal D.lgs. 26 marzo 2008, n. 63) individua, nell'ambito dei beni immobili appartenenti allo Stato, le seguenti tipologie di beni:

- beni assolutamente inalienabili quali (i) immobili e aree di interesse archeologico, (ii) immobili riconosciuti monumenti nazionali con atti aventi forza di legge, (iii) raccolte di musei, pinacoteche e biblioteche, (iv) archivi, (v) immobili dichiarati di interesse particolarmente importante quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive e religiose;
- beni temporaneamente inalienabili (opere di autori non viventi e la cui esecuzione risalga a oltre 50 anni) sino a quando non sia stato espletato il procedimento di verifica dell'interesse culturale.

La verifica dell'appartenenza dei beni del patrimonio dello Stato a una delle suddette categorie viene effettuata attraverso il procedimento di «censimento» da parte del Demanio ai sensi dell'art. 27 del D.L. 269/2003.

In caso di esito negativo (insussistenza dell'interesse culturale) il bene è liberamente alienabile; in caso di esito positivo (sussistenza dell'interesse culturale) il bene è alienabile sempre che non sia stato altresì classificato come bene inalienabile, e comunque solo a seguito del rilascio dell'autorizzazione all'alienazione di cui all'art. 55 del D.lgs. 42/2004. Tale autorizzazione, tuttavia, non è richiesta per gli

immobili trasferiti alle società SCIP o ai fondi immobiliari ad apporto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 17, del D.L. 351/2001. L'eccezione, che si riferiva alle autorizzazioni di cui al Testo Unico dei Beni Culturali ed Ambientali ex D.lgs. 490/1999, non è richiamata dal nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al D.lgs. 42/2004 che riordina la materia. Tuttavia, essendo l'art. 27 sopraccitato una norma speciale, si può ritenere che la medesima sia ancora valida e non abrogata dalla normativa generale di cui al Codice suddetto.

La procedura dell'art. 27 del D.L. 269/2003 prevede che la competente filiale del Demanio trasmetta alle Soprintendenze Regionali del ministero per i Beni e le Attività Culturali («MBAC») un elenco di immobili di proprietà dello Stato con le relative schede descrittive, redatte secondo le indicazioni previste dal Decreto MBAC del 6 febbraio 2004, e – unitamente a tale invio – inoltri la richiesta di verifica dell'interesse culturale secondo modalità che prevedano l'avviso di ricevimento (messo comunale, servizio postale, corriere svolto da società accreditate, terze rispetto all'ente richiedente).

Il ricevimento della richiesta, corredata dalle stampe degli elenchi e delle schede descrittive, costituisce avvio del procedimento. La Soprintendenza Regionale, sulla base dell'istruttoria svolta dalle soprintendenze competenti e del parere da queste formulato nel termine perentorio di trenta (30) giorni dalla richiesta, conclude il procedimento di verifica in ordine alla sussistenza dell'interesse culturale dell'immobile con provvedimento motivato e ne dà comunicazione all'agenzia richiedente, entro sessanta (60) giorni dalla ricezione della relativa scheda descrittiva. La mancata comunicazione nel termine complessivo di centoventi (120) giorni dalla ricezione della scheda equivale a esito negativo della verifica.

Pertanto ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 368/1998, nonché degli Statuti Speciali delle singole Regioni, la verifica viene effettuata direttamente dalle Soprintendenze Regionali competenti per territorio, che sulla base di una competenza che lo Stato centrale ha devoluto loro, si esprimono e ove ne ritengano necessario possono esercitare il diritto di prelazione. Circostanza, questa che nel caso pratico, su di una massa di circa 100.000 immobili pubblici alienati, si è registrata solo in due casi in relazione a due beni la cui inalienabilità discende da vincoli storici.

Tale fatto conduce a riflettere anche sull'aspetto commerciale del patrimonio pubblico. Infatti, se il bene destinato all'uso pubblico passa alla proprietà di un privato, ciò non toglie funzionalità al bene (o meglio al suo utilizzo) ma ne consente in modo meno procedimentalizzato la gestione.

L'esperienza maturata con i fondi ha messo in luce l'esigenza ormai improcrastinabile di una razionalizzazione dell'uso degli spazi, visto che l'occupazione dei medesimi è effettuata senza una logica e pertanto tende a un dispendio di risorse economiche sia temporali. Gli spazi mediamente occupati da soggetti omogenei fra loro sono circa il 20-30 per cento, in altre parole, paradossalmente, più amministrazioni (che svolgono attività differenti fra loro) occupano lo stesso edificio mentre altre strutture sono dislocate altrove, anche in zone difficilmente raggiungibili o che richiedono tempi di percorrenza esagerati.

L'esercizio effettivo dei fondi ha infatti lo scopo di razionalizzare il concentrazione di attività omogenee nello stesso luogo. Ciò comporta, nel caso di immobili ormai privati, solo una nuova mappatura degli utilizzatori, meccanismo che nel caso di gestione da parte dello Stato richiederebbe invece l'adozione di provvedimenti complessi e interorganici con tempi lunghi di emanazione.

Gli oneri finanziari (locazione e manutenzione ordinaria) inoltre sono conosciuti, certi e determinati in anticipo, di modo che anche il criterio di trasparenza nella gestione dei costi per locazione è rispettato, così come sono rispettati i tempi di corresponsione dei canoni.