

ACEN - position paper

Ricognizione e valorizzazione strategica del patrimonio in disuso sul territorio

La riqualificazione del patrimonio edilizio esistente appare, con pochi dubbi, la principale direzione in cui far convergere gli sforzi finalizzati alla ripresa del settore delle costruzioni. Del resto, l'insieme delle politiche poste in essere a livello governativo e locale vanno sostanzialmente nella citata direzione. La "politica della valorizzazione", come spesso definita, abbraccia interventi, ambiti e soggetti diversi e, pertanto, per essere affrontata efficacemente, ha necessità di un inquadramento non generalistico ma puntuale, con specifiche competenze e circostanziate analisi. Nelle politiche della valorizzazione sono ricomprese le rigenerazioni urbane senza consumo di suolo, che vanno da interventi di manutenzione straordinaria finalizzati all'efficientamento funzionale, energetico e tecnologico al ripensamento concettuale di interi compendi immobiliari molto spesso dismessi in quanto oramai inadeguati all'originaria destinazione. In tale ambito, ricoprono un ruolo rilevante le linee di intervento poste in essere per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, puntualmente individuate con il recente atto di indirizzo del Ministro Padoan per il raggiungimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016/2018. Il Ministro dell'economia e delle Finanze, ha individuato sei linee di azione, a carico dell'Agenzia del Demanio, per il raggiungimento del citato obiettivo:

- a) *garantire le entrate sul bilancio statale mediante un'efficiente azione di **messa a reddito e dismissione degli immobili**;*
- b) *gestire più efficientemente gli immobili utilizzati per fini istituzionali attraverso la **razionalizzazione degli spazi in uso alla PA centrali per il contenimento della spesa pubblica, per la liberazione di immobili da valorizzare/dismettere e per la riduzione dei costi di gestione di quelli utilizzati, con particolare riguardo alle locazioni passive, agli interventi manutentivi e ai consumi energetici, per sostenere il modello di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e la loro presenza sul territorio anche mediante il modello del federal building**;*
- c) *rafforzare gli interventi di **riqualificazione del patrimonio immobiliare statale**, con particolare attenzione alla maggiore funzionalità degli immobili ed al mantenimento del valore immobiliare;*
- d) *promuovere la **conoscenza dei patrimoni immobiliari pubblici**, di proprietà delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici nazionali ..., contribuendo con i predetti soggetti ai processi di riqualificazione urbana;*
- e) *intensificare le **iniziative di valorizzazione e razionalizzazione di tutti gli immobili pubblici** in sinergia con gli enti pubblici nazionali ed il sistema delle autonomie locali al fine di favorire il rilancio economico e sociale del paese;*
- f) ***consolidare il presidio e la tutela delle aree demaniali e la conoscenza sotto i profili catastale, urbanistico e valutativo del patrimonio immobiliare statale.***

Per avere la dimensione del fenomeno bisogna considerare che il totale censito dei beni immobili di proprietà della pubblica amministrazione, in termini di unità immobiliari e di terreni, è **pari a circa 1,9milioni di unità**, come risulta dal "**Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni pubbliche**", pubblicato dal Ministero dell'Economia e Finanze lo scorso novembre 2015, con ad oggetto i dati rilevati a tutto il dicembre 2013. Dati rilevati per difetto, considerato che su circa 11mila Amministrazioni intervistate poco più del 60% ha risposto al censimento. Percentuale comunque in crescita (+16%) rispetto

alla rilevazione dell'anno precedente. In particolare, hanno risposto al censimento la quasi totalità della "grandi" Amministrazioni (Ministeri e Agenzie fiscali, Regioni, Province, Enti di previdenza pubblici) ed il 67% dei Comuni italiani. Ad ogni modo, il quadro appare sufficientemente rappresentativo del portafoglio immobiliare delle Amministrazioni pubbliche. Escludendo i terreni, e i cd. errori di rilevazione, **le unità immobiliari censite ammontano a circa 803mila**, pari a circa 300 milioni di mq. (di cui oltre il 73% appartiene ad Amministrazioni locali, per una superficie complessiva di oltre 235 milioni di metri quadrati). Dai dati rilevati, circa **217mila unità immobiliari** hanno natura di "**patrimonio disponibile**", cioè giuridicamente idoneo ad essere ceduto nel breve periodo. Nell'ambito del "patrimonio disponibile" quello censito come "**non utilizzato**" risulta pari a oltre **15mila unità** per circa 5,6 milioni di mq.. Con questi numeri meglio si comprendono le citate indicazioni del MEF, finalizzate ad una gestione più "attiva" dei beni. In particolare, il migliore uso degli spazi consentirebbe di liberare immobili attualmente utilizzati in maniera non efficiente, trasferendoli dal comparto "giuridicamente" non alienabili, perché destinati ad uso pubblico, al comparto del "patrimonio disponibile". L'aumento dei beni da rendere disponibili per una eventuale valorizzazione e alienazione potrà venire dall'attuazione, da parte dell'Agenzia del Demanio, della legge 191 del 2010, la quale prevede a carico delle Pubbliche Amministrazioni centrali la predisposizione di piani di razionalizzazione volti a ridurre del 30 per cento, entro il 2016, gli spazi utilizzati in immobili di proprietà dello Stato.

I dati esposti dal Rapporto del Dipartimento del Tesoro, consentono una localizzazione delle unità immobiliari censite nella rilevazione 2013 in **quattro grandi aree metropolitane**: Milano, Roma, Napoli e Palermo. Complessivamente, le quattro aree metropolitane citate contengono oltre il 20 per cento del totale delle unità immobiliari complessivamente censite. L'area metropolitana di Napoli è preceduta solo da quella di Milano in termini di percentuali più elevate di unità immobiliari rapportate alla copertura della popolazione. Seguono le altre due grandi metropoli Roma e Palermo. **Nella sola area di Napoli, le unità immobiliari di proprietà della PA ammontano a circa 43.000 unità**, di cui quelle diverse da "abitazioni" e relative pertinenze, **ammontano a circa 6.300 unità** e riguardano unità commerciali, terziarie e altre tipologie, quali case cantoniere, ospedali, case di cura, strutture detentive, castelli, alberghi, edifici di culto e assimilabili. Infine, nell'area di Napoli l'incidenza media della natura giuridica "patrimonio disponibile" sulla tipologia di immobile risulta elevata per ciascuna categoria di immobile.

Dai dati censiti risulta evidente che le operazioni di dismissione e valorizzazione immobiliare potrebbero **riguardare altresì gli immobili di proprietà degli Enti territoriali**, con conseguenti introiti finanziari, possibili occasioni di **rigenerazione urbana e di sviluppo economico dei territori**. Non si sottace che le operazioni di dismissione richiedono, soprattutto per gli immobili "non utilizzati", interventi di valorizzazione (ad esempio: riqualificazione e messa a norma, bonifica ambientale, acquisizione titoli abilitativi, regolarizzazioni catastali e varianti urbanistiche) pena l'inalienabilità degli stessi. Anche in tal senso, sono state adottati interventi legislativi volti a semplificare gli adempimenti connessi alla normativa urbanistica per gli immobili pubblici, come nel caso dell'art. 26 del d.l. 133 del 2014 (c.d. Sblocca Italia) su cui bisognerà, tuttavia, concentrare gli sforzi per darne un'efficace attuazione.

Sempre con l'intento di dare attuazione al processo di dismissione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha autorizzato, nel 2013 e 2014, l'Agenzia del Demanio e numerosi Enti pubblici e territoriali a cedere a Cassa Depositi e Prestiti, mediante trattativa privata, immobili non residenziali, per un valore totale di circa 750 milioni di euro. La Cassa Depositi e Prestiti che opera attraverso il Fondo FIV, da essa stessa gestito, ha dato luogo ad un'intensa attività di commercializzazione sia nel 2014 che 2015, relativamente a numerosi immobili a Firenze e a Milano ma anche nelle città di Pavia e Molfetta. Il ricorso allo strumento dei fondi immobiliari, questa volta istituiti e gestiti da Invimit Sgr, società di gestione del risparmio interamente partecipata dal MEF, rappresenta un ulteriore strumento di valorizzazione degli immobili pubblici. La Invimit investe, mediante il fondo di fondi, denominato i3-core, nei fondi istituiti dagli enti territoriali e gestiti da Sgr locali ovvero mediante la istituzione diretta di fondi immobiliari ai quali vengono conferiti immobili pubblici, sia di proprietà dello Stato che di altri enti pubblici, anche territoriali. La finalità rimane quella di favorire processi di riqualificazione e valorizzazione degli immobili in modo da contribuire, a seguito dell'alienazione delle quote, alla riduzione del debito pubblico grazie ad una più efficiente gestione del patrimonio immobiliare. Con decreto del MEF è stato inoltre avviato il fondo Stato/Difesa, a cui verranno apportati immobili dismessi dal Ministero della Difesa e da altre Amministrazioni dello Stato.

L'attuazione delle singole azioni non può prescindere dal ruolo attivo degli attori locali e di una rinnovata modalità di relazione della PA sia con i territori in cui insistono gli immobili sia con l'industria delle costruzioni, dei gestori e degli investitori. In tale ambito, l'ACEN ha inteso svolgere un ruolo attivo nella consultazione pubblica, quale portatore di interesse generale di categoria e, soprattutto, di *know how* nei processi di riuso e funzionalizzazione dei patrimoni immobiliari anche con l'obiettivo di concorrere alla promozione ed all'attivazione di forme innovative di Partenariato Pubblico-Privato. Un ruolo attivo ancor più imprescindibile alle luce delle citata analisi sulla composizione del patrimonio immobiliare pubblico presente sul territorio della area metropolitana di Napoli.