

Patrimonio

Il patrimonio immobiliare come «asset» economico finanziario

di Giovanni Rubini Amministratore Delegato Daedala spa

I notevoli mutamenti che si sono prodotti negli ultimi anni hanno dato origine all'esigenza di un diverso utilizzo del patrimonio immobiliare di proprietà degli enti locali. Attraverso una gestione economica attiva e il ricorso a strumenti quali le società di «spin off» immobiliare il patrimonio si deve infatti trasformare in una opportunità che aiuti a sostenere i costi dei servizi e costituisca una leva economico-finanziaria a sostegno degli investimenti

Premessa

La necessità per gli enti locali di affrontare in modo diverso rispetto al passato il tema della gestione e dell'utilizzo del proprio patrimonio è legata ai mutamenti che sono intervenuti in questi anni nel mondo della pubblica amministrazione locale. La carenza di risorse, la difficoltà ad inasprire ulteriormente la pressione fiscale o aumentare le tariffe dei servizi e i limiti di spesa legati al rispetto del patto di stabilità stanno spingendo gli enti ad individuare nuove modalità di erogazione dei servizi e di finanziamento dei programmi di investimento.

A queste difficoltà occorre aggiungere che i processi di decentramento amministrativo hanno trasferito agli enti nuove funzioni senza, contestualmente, prevedere trasferimenti delle corrispondenti risorse. E ancora: sono aumentate le attese dei cittadini rispetto ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione locale e alla loro qualità.

È in questo quadro che si inserisce il tema di un diverso utilizzo del patrimonio di proprietà della pubblica amministrazione locale che, dalla carenza di risorse sopra descritta, è ulteriormente penalizzato per quanto riguarda la manutenzione. Quando scarseggiano le risorse, le spese di manutenzione sono fra le prime ad essere *erose*; questo non solo porta ad un progressivo degrado del patrimonio di proprietà, ma inficia anche la qualità dei servizi che in quegli immobili vengono erogati. È chiaro, infatti, come lo stato di manutenzione degli edifici scolastici, degli impianti sportivi, delle case di riposo e dei centri di aggregazione sia una componente fondamentale della qualità di quei servizi.

Una gestione attiva del patrimonio

Il tema di una corretta manutenzione del patrimonio degli enti è importante perché connesso alla conservazione dei beni e soprattutto alla qualità dei servizi. Ma la corretta manutenzione non può essere l'unico obiettivo delle amministrazioni. Occorre passare da una gestione tendenzialmente conservativa ad una gestione economica attiva: il patrimonio si deve trasformare in una opportunità che aiuti a sostenere i costi dei servizi e diventare una leva economico-finanziaria a sostegno degli investimenti programmati.

La rivisitazione dei contratti di locazione

In un'ottica di gestione economica attiva del patrimonio, il primo tema da affrontare è quello della rivisitazione dei contratti di locazione attivi e passivi. Non è possibile - come spesso accade - che l'ente, quando è inquilino, sia un ottimo *pagatore*, mentre quando è proprietario, riscuota poco o non riscuota affatto. In materia di locazione attiva, ossia quando l'ente è proprietario, occorre distinguere i beni destinati a finalità sociali - quindi locati a canoni agevolati - da quelli concessi in locazione a prezzi di mercato. Gli enti, spesso proprietari di cespiti di grande pregio ubicati nei centri delle città - con destinazione commerciale o ad uffici - affittano a canoni inspiegabilmente bassi. Anche gli immobili con destinazione residenziale, se affittati a famiglie che non necessitano di protezione sociale, devono essere locati secondo valori di mercato.

Per gli enti una corretta gestione economica del proprio patrimonio, che è patrimonio della colletti-

vità, dal punto di vista etico risponde agli stessi principi per i quali, in termini di spesa, è sempre indispensabile cercare l'offerta più conveniente. Non si capisce perché tale principio non sia valido anche quando si concede in locazione un immobile.

Un primo strumento di supporto ad una corretta gestione è rappresentato dall'approvazione di un regolamento che disciplini le modalità e le condizioni di affidamento del patrimonio di proprietà.

Il regolamento è uno strumento valido perché consente all'ente di assumere decisioni in materia di concessione in uso a terzi del proprio patrimonio, senza essere condizionato dalla necessità di assumere una singola decisione legata ad una specifica richiesta.

Il patrimonio come leva

Nelle società private lo stato patrimoniale - complesso delle attività e delle passività - è rilevante ai fini della capacità di credito. Le imprese, al fine di ottenere finanziamenti per sviluppare i propri investimenti, possono offrire in garanzia al sistema creditizio il patrimonio posseduto. Tale possibilità non è concessa agli enti locali: la rappresentazione del proprio stato patrimoniale mediante il «conto del patrimonio», documento obbligatorio da allegare al rendiconto, non ha alcuna valenza al fine di determinare la capacità di credito dell'ente. La capacità di indebitamento delle amministrazioni locali, del tutto slegata dallo stato patrimoniale, è infatti legata, come noto, oltre che all'equilibrio di bilancio, anche ai vincoli imposti dal rispetto del patto di stabilità. Il patto di stabilità limita la spesa per le rate di rimborso dei mutui (quota capitale più interessi) al 12% dell'entrata corrente e stabilisce che la spesa in conto capitale per il 2006 non possa superare dell'8,1% quella del 2004. Questo significa che il possesso di patrimoni, a volte davvero rilevanti, è per gli enti ininfluente rispetto alla capacità di attivare finanziamenti.

Lo spin off immobiliare

Uno strumento che aiuta a superare le criticità descritte, ovvero a conseguire una corretta gestione economica del patrimonio concesso in locazione a terzi e ad utilizzarlo per potenziare la capacità di credito, è rappresentato dalle società di *spin off* immobiliare interamente partecipate dall'ente locale. Il nostro ordinamento consente agli enti, come da tempo sta accadendo nel mondo delle imprese private, di costituire apposite società di capitali alle quali affidare il compito di detenere, gestire, valorizzare ed eventualmente dismettere il proprio patrimonio.

Separazione dei ruoli

Le società pubbliche di *spin off* aiutano a risolvere il problema della riscossione di canoni congrui in quanto molte delle difficoltà che le amministrazioni incontrano sono legate alla sovrapposizione, in capo agli enti stessi, del doppio ruolo di proprietari degli alloggi e di soggetti istituzionalmente deputati all'assistenza delle famiglie indigenti.

La società di *spin off* immobiliare consente di separare il ruolo di proprietario da quello di soggetto istituzionale demandato alla tutela sociale; di conseguenza le società a totale partecipazione pubblica possono agire, in materia di riscossioni, con le stesse logiche e modalità dei proprietari privati, lasciando agli enti il tema dell'eventuale protezione sociale dei cittadini meno abbienti.

Il patrimonio in capo alle società di spin off diventa bancabile

Le società di capitali possedute dagli enti - alle quali siano stati trasferiti i cespiti dalle amministrazioni - hanno, al pari di tutte le società di diritto privato, la possibilità di accedere al sistema creditizio fornendo i beni di proprietà come garanzia. Con lo strumento dello *spin off* vengono quindi create le condizioni affinché il patrimonio posseduto possa divenire una leva economico-finanziaria per gli enti a supporto delle proprie politiche di investimento.

Ulteriori vantaggi

La costituzione di una apposita società patrimoniale comporta ulteriori vantaggi di rilevanza strategica. In primo luogo, nella fase di trasferimento dei beni dall'ente alla società - passaggio che può avvenire con diverse modalità - è possibile fare emergere, attraverso la necessaria perizia, il valore reale di mercato dei beni. Infatti, come noto a tutti, i cespiti presenti negli inventari degli enti sono quasi sempre iscritti a valori catastali o comunque inferiori a quelli reali. Con l'operazione di *spin off* è possibile far emergere la reale consistenza economica del patrimonio posseduto.

Altro vantaggio estremamente rilevante è rappresentato dal fatto che la gestione del patrimonio, per la società di *spin off*, costituisce il *core business*: gestione, valorizzazione ed eventuale dismissione del patrimonio, in quanto attività esclusive della società, verranno dunque agite con un *management* specializzato e quindi maggiormente competente e soprattutto con maggiore dedizione. Pensiamo solo a quanto è possibile fare in termini di valorizzazione urbanistica del patrimonio degli enti attraverso cambi di destinazione d'uso o trasforma-

zione urbanistica. Promuovere la valorizzazione urbanistica, e conseguentemente economica, dei propri cespiti - per gli enti come per i privati - non solo è opportuno ma doveroso.

L'aspetto a mio avviso ancor più rilevante di una gestione attiva del patrimonio da parte dell'ente - si tratti di gestione attiva diretta oppure svolta mediante apposita società - è rappresentato dal fatto che mettere in gioco parte del patrimonio pubblico a volte rappresenta l'unica modalità per attivare processi di trasformazione e infrastrutturazione del territorio.

Troppo spesso, fino ad oggi, quando su un'area oggetto di possibile riqualificazione urbanistica è insediato un bene pubblico, quella presenza diventa causa ostativa all'attivazione dell'intervento.

Gli enti devono imparare ad utilizzare i propri beni affinché non costituiscano causa ostativa ai processi di riqualificazione ma, al contrario, diventino una opportunità che stimoli e faciliti questi processi.

Penso anche al ruolo che gli enti locali, mettendo in gioco parti del proprio patrimonio, potrebbero giocare attraverso lo strumento delle società di trasformazione urbana.

I vantaggi

Riepilogo dei vantaggi strategici

I vantaggi strategici che gli enti possono conseguire con le società di spin off immobiliare sono dunque:

- separazione del ruolo di proprietario immobiliare da quello di soggetto deputato alla tutela dei cittadini più indigenti;

- uso del patrimonio di proprietà per potenziare la propria capacità di credito;

- possibilità di fare emergere il valore reale di mercato del patrimonio posseduto;

- attivazione di un soggetto specializzato nella gestione e valorizzazione dei beni che, oltre ad apportare evidenti vantaggi economici, possa stimolare e gestire processi di trasformazione urbana.

Vantaggi di natura fiscale

Oltre agli innumerevoli vantaggi di tipo strategico, la gestione del patrimonio attraverso una società di spin off comporta notevoli agevolazioni sotto il profilo fiscale.

Il primo vantaggio è rappresentato dal recupero dell'Iva che grava sugli interventi di manutenzione. Per l'ente l'Iva rappresenta un costo; la società può recuperarla e, trattandosi di una aliquota pari al 20%, il risparmio è notevole.

Il secondo vantaggio è rappresentato dal fatto che, in caso di alienazione dei cespiti da parte dell'ente,

la vendita è assoggettata ad imposta di registro pari a circa l'11% del valore. Per gli acquirenti l'imposta di registro rappresenta un costo non recuperabile. Se a vendere è la società appositamente costituita, la vendita è gravata da Iva, sempre nella misura del 20%. Nel caso in cui l'acquirente non sia una persona fisica ma un operatore, l'imposta sul valore aggiunto sarà dallo stesso interamente recuperabile. Il vantaggio conseguibile dall'operatore potrebbe, in parte, tradursi in un aumento del prezzo offerto all'amministrazione locale.

Il terzo vantaggio, a mio avviso particolarmente rilevante, si consegue nella fase di passaggio dei beni dall'ente locale alla società. La legge n. 301/2004 (finanziaria 2005) stabiliva la *neutralità fiscale* nel caso di trasferimento dei beni dagli enti locali a società patrimoniali da essi interamente possedute. Il beneficio della *neutralità fiscale* era riferito sia all'ipotesi di conferimento che all'ipotesi di vendita. La legge finanziaria per il 2006 sembra avere limitato questo vantaggio alle sole società di *cartolarizzazione*.

Concretamente questa limitazione non implica particolari conseguenze. Vanno adempiute le obbligazioni tipiche delle cartolarizzazioni degli enti locali: prevedere una società a responsabilità limitata, limitare l'oggetto sociale della costituenda società, comunicarne la costituzione al ministero degli interni, individuare il così detto patrimonio separato, cioè quello che sarà oggetto di cartolarizzazione. Questo significa che potrà essere trasferita in capo alla società una pluralità di immobili e che su alcuni di questi cespiti (il c.d. patrimonio separato) dovranno essere attivate procedure di cartolarizzazione.

La società potrà gestire, con tutti i vantaggi già visti, l'intera massa patrimoniale, potrà compiere tutte le attività rivolte alla valorizzazione economica ed urbanistica dei beni che gli sono stati affidati, potrà procedere alle operazioni di dismissione post valorizzazione.

Elemento di ulteriore positività dal punto di vista fiscale è rappresentato dal fatto che le plusvalenze derivanti da operazioni sul patrimonio separato sono esenti dalla imposta sui redditi.

Gli strumenti

Per costituire correttamente la società di spin off immobiliare l'ente locale deve accompagnare la delibera, con la quale assume la decisione di procedere e individua i singoli cespiti oggetto del trasferimento, con l'approvazione di tre documenti fondamentali: lo statuto, il piano industriale e la convenzione.

Con lo statuto vengono stabiliti: il capitale sociale, l'oggetto sociale, la *governance* e le regole che disciplinano la vita della azienda.

Il piano industriale è un documento fondamentale in quanto, proprio grazie alle risultanze in esso rappresentate, si può determinare la correttezza economica della scelta che l'ente intende adottare. Con il piano industriale si vanno a prevedere i costi e i ricavi della costituenda società, quali saranno i vantaggi che con questo strumento l'ente è in grado di conseguire, quali operazioni di natura finanziaria possono essere attivate e quali sono le capacità della società in materia di restituzione dei crediti ottenuti.

La convenzione, che disciplina i rapporti fra ente e società, è lo strumento che consente all'amministrazione locale di conservare il ruolo di decisore politico sulle attività delegate alla azienda. È con questo strumento - oltre che attraverso i rappresentanti eletti nell'assemblea e nel Cda - che l'ente

esercita le proprie funzioni di indirizzo e di controllo rispetto alle attività delegate alla società.

Conclusioni

Quanto detto finora dimostra che è oggi possibile gestire in modo innovativo il patrimonio degli enti per farlo divenire una leva a supporto dei processi di trasformazione del territorio. Le società di trasformazione urbana e le società patrimoniali sono due esempi di queste possibilità.

Servono due condizioni fondamentali affinché questi strumenti possano essere attivati: una forte volontà politica ispirata ad un uso rigoroso del patrimonio pubblico; e competenze specifiche della struttura, che consentano l'elaborazione degli atti necessari ad attivare e gestire questi istituti senza far perdere agli enti il proprio ruolo di decisori.

LIBRI

Collana **Enti Locali**

Bilancio sociale di mandato

Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale

a cura di Giuseppe Farneti e Stefano Pozzoli



Il bilancio sociale è oggi una delle tematiche fondamentali per gli enti locali, in maggior misura di quanto non accada all'interno del mondo delle imprese: non rappresenta infatti solo uno strumento che rendiconta l'operato dell'Amministrazione all'esterno, ovvero alla cittadinanza, ma funge anche da documento su cui si basa il processo di controllo strategico dell'ente. Obiettivo centrale del volume *Bilancio sociale di mandato* è quindi la formulazione di un modello razionale di bilancio sociale. Partendo dall'analisi di ciò che è stato fatto negli ultimi anni in Italia, gli Autori propongono una procedura in grado di dare adeguata risposta al cuore del problema, che non è rappresentato solo dal dover fare una idonea esposizione dei risultati sociali, ma anche dalla individuazione di un corretto processo che permetta di raggiungerli.

Dopo una introduzione sul ruolo della comunicazione nel controllo sociale, si esaminano modelli e standard di contabilità sociale. Si prosegue con la descrizione del complesso percorso che va dalla definizione del programma di mandato alla rendicontazione dei risultati e quindi

al bilancio sociale di mandato. L'analisi si focalizza poi sulla costruzione del bilancio sociale e in particolare sulla struttura e i contenuti del documento. Vengono inoltre approfonditi gli strumenti di gestione della contabilità sociale, con particolare riguardo agli indicatori, alla *Balanced Scorecard* e al bilancio consolidato per il comune e per la provincia. Segue infine una autorevole riflessione conclusiva sulle potenzialità e i limiti del bilancio sociale.

Il volume è fornito anche di un'ampia rassegna bibliografica e sitografica. Per i suoi contenuti e l'eshaustività della trattazione il testo costituisce un indispensabile strumento di lavoro per gli amministratori e i consulenti dell'ente locale.

Ipsoa 2005, pagg. 388, € 38,00

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona**
(www.ipsa.it/agenzie)
- **www.ipsa.it**