

## **La gestione immobiliare della Santa Sede**

Mons. Mauro Rivella, Segretario dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica

### **1. Natura e ruolo dell'APSA nella gestione del patrimonio immobiliare della Santa Sede**

L'art. 172 § 1 della Costituzione Apostolica di San Giovanni Paolo II *Pastor bonus* (28 giugno 1988), nel testo novellato dal *Motu proprio* di Francesco *Confermando una tradizione* (8 luglio 2014), attribuisce all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (= APSA), annoverata fra gli uffici della Curia romana, il compito di "amministrare i beni di proprietà della Santa Sede, destinati a fornire fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia romana".

Tali beni si distinguono in mobiliari, cioè valuta, investimenti finanziari e riserve auree, ed immobiliari, cioè terreni e fabbricati. Sebbene l'APSA non detenga in proprietà o in gestione la totalità del patrimonio immobiliare della Santa Sede<sup>1</sup>, senza dubbio ne dispone della parte più significativa, esclusi gli edifici posti all'interno dello Stato della Città del Vaticano e le Ville Pontificie di Castel Gandolfo, affidati al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, e la Basilica di San Pietro, di competenza della Fabbrica.

Dal punto di vista storico, l'APSA è il risultato della convergenza di due distinte amministrazioni pontificie, nate in epoche diverse per rispondere a concrete esigenze amministrative. La prima, a cui corrispondeva sino al *Motu proprio* del 2014 la "Sezione Ordinaria", trova i suoi prodromi nel Chirografo di Leone XIII del 9 agosto 1878, con cui il Card. Lorenzo Nina, Segretario di Stato, fu nominato Prefetto dei Sacri Palazzi e Amministratore del Patrimonio rimasto alla Santa Sede dopo l'annessione di Roma al Regno d'Italia e la fine del potere temporale dei Papi (1870). Ciò spiega perché tra i beni del patrimonio dell'APSA siano presenti anche immobili eterogenei e non redditizi (per esempio chiese, catacombe, musei, scuole e caserme). Con *Motu proprio* del 16 dicembre 1926 Pio XI dispose la riunione degli Uffici amministrativi della Prefettura dei Sacri Palazzi Apostolici e della Sezione dei Dicasteri

---

<sup>1</sup> La principale eccezione è costituita dal patrimonio della Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli, finalizzato a sostenere le missioni (cf. *Pastor bonus*, art. 92).

Ecclesiastici nell'unica Amministrazione dei Beni della Santa Sede, di cui l'APSA ha ereditato le competenze.

L'ex “Sezione Straordinaria” dell'APSA, invece, subentrò all'Amministrazione Speciale della Santa Sede, anch'essa costituita da Pio XI con *Motu proprio* del 7 giugno 1929 – giorno dell'entrata in vigore dei Patti Lateranensi – allo scopo di gestire i fondi versati dal governo italiano alla Santa Sede in esecuzione della Convenzione finanziaria allegata al Trattato dell'11 febbraio 1929. Proprio il 7 giugno 1929 l'Italia aveva rimesso alla Santa Sede la disponibilità di 750 milioni di lire in contanti, con l'accordo che detta somma sarebbe stata effettivamente versata in rate mensili entro il dicembre 1930, e titoli di Stato del “consolidato al 5%” per il valore nominale di un miliardo di lire<sup>2</sup>. Tali fondi, accortamente gestiti dall'Ing. Bernardino Nogara, primo Delegato dell'Amministrazione Speciale, costituirono non solo la base degli investimenti finanziari della Santa Sede, ma permisero anche di edificare parte del patrimonio immobiliare di cui l'APSA dispone ancora oggi in Roma e di acquistare alcuni immobili in altri Paesi europei.

Dal punto di vista sistematico, l'APSA è il soggetto giuridico che impersona la Santa Sede nei rapporti patrimoniali in Italia e all'estero. Ciò spiega perché abbia la titolarità dei beni immobili della Sede Apostolica, ne curi la manutenzione e sottoscriva i contratti di locazione. Ogni bene donato o lasciato in eredità al Santo Padre o alla Santa Sede entra nel suo patrimonio e viene gestito da essa.

## 2. Il patrimonio immobiliare

Al 31 agosto 2016 l'APSA amministrava 3724 unità immobiliari, il 70% delle quali in proprietà e il 30% di altri enti della Santa Sede o a essa collegati: si tratta principalmente di beni intestati ai Capitoli delle Basiliche papali o nella dotazione del Fondo Pensioni vaticano. Il 95% degli immobili è localizzato nel Comune di Roma; di questi, il 40% si trova nei rioni centrali, il 54% nei quartieri limitrofi e il 5% nelle periferie. È anche significativa, ovviamente in proporzione, la presenza di immobili in Castel Gandolfo. Le altre proprietà immobiliari in Italia, in genere pervenute in seguito a donazioni, eredità o legati, sono sporadiche.

Circa la metà delle unità immobiliari (1827 su 3724) è costituita da appartamenti, assegnati in misura prevalente a dipendenti della Santa Sede e del Governatorato. Le unità commerciali

---

<sup>2</sup> Il valore reale di tali titoli fu calcolato in 785 milioni di lire, secondo il corso di borsa dell'epoca.

(negozi e laboratori) sono 252. Gli immobili utilizzati per finalità istituzionali sono 104: tra essi spiccano i due Palazzi dei Propilei in piazza Pio XII, alcuni edifici siti in via della Conciliazione, sedi di dicasteri e uffici della Santa Sede, il Palazzo della Cancelleria, il Palazzo di San Calisto in Trastevere, le Case del clero in via della Scrofa e in via della Trasportina. In ragione della loro destinazione, godono del beneficio della extraterritorialità, ai sensi degli artt. 13-16 del Trattato Lateranense. 1428 unità immobiliari sono classificate come pertinenze: si tratta per lo più di soffitte, cantine, depositi e magazzini, box e posti auto.

I contratti di affitto sono stipulati attenendosi alla normativa italiana. Per i locali commerciali, il canone di locazione viene determinato sulla base della valutazione di mercato, rilevata mediante l'analisi delle inserzioni pubblicate su riviste e siti internet specializzati, dei valori indicati dall'Agenzia del Territorio e dei dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate. Per i locali residenziali, i canoni sono differenziati in tre macro aree (centro; periferia; comuni limitrofi). Si pratica una riduzione per gli appartamenti posti al piano seminterrato, terreno o rialzato, e una maggiorazione per l'ultimo piano e l'attico con terrazzo. Ai dipendenti – che costituiscono la maggioranza degli inquilini – si applica una riduzione media del canone del 40%, incrementata per i pensionati di un ulteriore 15% circa. I Cardinali e i Prelati Superiori della Curia romana (cioè i Prefetti e Segretari dei dicasteri) possono fruire dell'appartamento come *benefit*, accollandosi solo le spese accessorie. Agli enti senza scopo di lucro, che li chiedono per esercitare le proprie finalità, i locali sono concessi a canone dimezzato.

La redditività del patrimonio immobiliare della Santa Sede risente del periodo di stagnazione, se non di recesso, che caratterizza il mercato italiano: tanto nei prezzi di compravendita quanto nelle locazioni, la crescita si è interrotta intorno al 2007 e da quel momento è iniziata una fase di declino che persiste tuttora. L'adeguamento al ribasso dei canoni è stata la risposta del mercato alla debolezza economica della domanda: in un contratto firmato oggi, il canone può essere inferiore anche del 30% rispetto a quello stipulato cinque anni fa. A ciò si è aggiunto l'inasprimento fiscale, che incide grandemente sulla redditività effettiva del patrimonio immobiliare.

In questo contesto, l'APSA ha avviato un piano finalizzato ad assicurare che il valore dei propri immobili si mantenga costante nel tempo, rivalutandolo mediante un programma di manutenzione straordinaria delle parti comuni dei fabbricati e riconoscendo un contributo agli inquilini che curano a proprie spese la ristrutturazione dell'appartamento loro assegnato. I canoni di

locazione da applicare agli esterni, nelle nuove assegnazioni e nei rinnovi, sono stati ridotti nelle zone di minor pregio, adeguandoli ai rilievi di mercato.

Nel contempo, a fronte della minore disponibilità di spesa dei potenziali inquilini, è cresciuta l'attenzione alle garanzie contrattuali. Accanto ai tradizionali depositi cauzionali, da tempo l'APSA richiede fideiussioni assicurative e bancarie a tutela dell'adempimento degli obblighi contrattuali e ha introdotto, nel caso di locazioni commerciali, la richiesta di fideiussioni personali supportate da valide garanzie patrimoniali.

In questo tempo di crisi vengono esaminate con attenzione le richieste di riduzione di canone che provengono da inquilini esterni e, in particolare, dai conduttori di piccoli esercizi commerciali. Sono state concesse riduzioni temporanee a fronte di oggettive e transitorie difficoltà del conduttore, attuando un confronto puntuale con i valori effettivi di mercato e tenendo conto della probabilità di rilocare il locale, qualora restasse libero.

Mediante un'accorta politica di gestione, nonostante le difficoltà oggettive del mercato, l'APSA prevede di mantenere nel 2017 la stessa redditività del patrimonio immobiliare italiano conseguita nel 2016, con un utile netto di circa dieci milioni e mezzo di euro, cifra che, peraltro, copre solo in minima parte le spese per il personale e il funzionamento della Curia romana.

Gli immobili istituzionali, cioè quelli destinati a sede dei dicasteri della Curia romana e delle istituzioni collegate, costituiscono un mero costo a carico dell'APSA. Si tratta per lo più di edifici imponenti, che presentano ingenti esigenze di manutenzione ordinaria e straordinaria. L'APSA deve assicurarne la funzionalità, attuando nel contempo una politica di razionalizzazione nell'uso degli spazi, al fine di massimizzarne la fruibilità e contenere le spese. Essa deve pure garantire la conservazione di quegli edifici che presentano un peculiare interesse storico-artistico. In quest'ottica, va segnalato il restauro, concluso nel 2014, delle facciate del Palazzo dei Convertendi, in via della Conciliazione, sede della Congregazione per le Chiese Orientali e della Segreteria Generale del Sinodo dei Vescovi<sup>3</sup>, e l'avvio dei lavori per il recupero complessivo del Palazzo della Cancelleria, splendido esempio di architettura rinascimentale, dove sono collocati i Tribunali della Segnatura Apostolica, della Rota Romana e della Penitenzieria Apostolica<sup>4</sup>.

In maniera coerente con la caratterizzazione universalistica della Chiesa Cattolica, l'APSA possiede anche – direttamente o attraverso società totalmente controllate – alcuni beni immobili in

<sup>3</sup> Cf. AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO DELLA SEDE APOSTOLICA – SEGRETERIA PER L'ECONOMIA, *Palazzo dei Convertendi. Storia e restauro 1500-2014*, Roma 2014.

<sup>4</sup> Sulla fase preparatoria agli interventi di manutenzione straordinaria, cf. AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO DELLA SEDE APOSTOLICA, *Palazzo della Cancelleria. Ricerche e indagini propedeutiche al progetto di restauro*, Città del Vaticano 2015.

Francia, Inghilterra e Svizzera. Si trattò, all'inizio, di forme di investimento differenziate di capitali finanziari, destinate non solo ad assicurare una certa redditività, ma anche a garantirne la persistenza nel tempo. Tale scelta si è rivelata felice, ma esige oggi una riconsiderazione: da una parte, è parso conveniente alienare alcuni immobili la cui redditività si era progressivamente ridotta; dall'altra, si rendono indispensabili interventi di riqualificazione, per fare sì che detti beni mantengano il proprio valore nel tempo e continuino ad assicurare un'entrata costante.

### **3. Uno sguardo al futuro**

La gestione del patrimonio immobiliare dell'APSA costituisce un interessante caso di studio, perché convergono in essa esigenze differenti: in primo luogo, la necessità di reperire risorse economiche per consentire il funzionamento della Curia romana, ragion d'essere dell'Amministrazione stessa<sup>5</sup>; il secondo luogo, la manutenzione degli edifici che ospitano i dicasteri della Curia romana e le istituzioni collegate; in terzo luogo, il riconoscimento ai dipendenti vaticani della possibilità di fruire di appartamenti in locazione a un canone agevolato, costituendo così una sorta di *housing sociale*. Tali esigenze si sono intrecciate e sovrapposte nel corso del tempo. Capita così che, mentre è abbastanza netta la distinzione fra immobili istituzionali e a reddito, ci sono stabili i cui appartamenti vengono affittati tanto a esterni quanto a dipendenti. Tale situazione rende difficile stabilire in linea teorica la redditività potenziale del fabbricato (come detto sopra, il canone riconosciuto ai dipendenti è inferiore del 40% circa rispetto a quello praticato agli esterni), ma ne accresce il coefficiente di riempimento, perché avendo a disposizione un maggior numero di appartamenti da assegnare, è più facile soddisfare le richieste quanto a zona e metratura. Un incremento significativo della redditività del patrimonio sarebbe possibile solo se si rinunciasse a locarlo ai dipendenti a canone agevolato: si tratterebbe, evidentemente, di una scelta “politica”, che travalica gli ambiti decisionali rimessi all'APSA. Essa andrebbe comunque valutata non solo tenendo conto dei comprensibili malumori che susciterebbe fra i dipendenti (a meno che si riconosca loro una sorta di compensazione retributiva, che vanificherebbe almeno in parte il maggior guadagno per la proprietà) e delle ricadute sull'immagine della Santa Sede, ma anche del

---

<sup>5</sup> Potrebbe stridere con una visione idealizzata della Chiesa il fatto che essa debba dotarsi di strutture destinate a produrre reddito, quale di fatto è l'APSA. Non bisogna però dimenticare che, a fronte di spese certe, quali quelle per il personale dipendente, il funzionamento della Curia romana e la rete capillare delle rappresentanze diplomatiche del mondo, la Santa Sede non dispone delle entrate sicure derivanti di un sistema di tassazione – come avviene per gli Stati – ma solo dei proventi del proprio patrimonio immobiliare e degli investimenti finanziari, a cui si aggiunge l'utile di esercizio del Governatorato, costituito soprattutto dal ricavo dei biglietti dei Musei Vaticani. La maggior parte delle necessità economiche della Santa Sede vengono coperte dalla Segreteria di Stato, che si affida alla generosità dei fedeli mediante l'Obolo di San Pietro e il contributo volontario delle diocesi, ai sensi del can. 1271.

fatto che richiederebbe tempi lunghi per la messa in opera, dovendosi portare a termine i contratti in essere, pattuiti secondo la legge italiana per un periodo di otto anni. A ciò si aggiunga che sarebbe molto difficile mantenere ai livelli attuali il coefficiente di riempimento degli appartamenti, ricollocabili a canone pieno solo se ristrutturati a spese della proprietà o praticando una riduzione del canone, che annullerebbe il vantaggio economico della rinegoziazione. In alternativa, si potrebbe pensare alla dismissione in blocco di parte degli immobili. Quand'anche si riuscissero a spuntare buone condizioni di prezzo, c'è da chiedersi come e dove investire quanto ricavato.

Probabilmente la strada da percorrere è diversa. Sinora l'APSA ha gestito direttamente il proprio patrimonio, avvalendosi di una struttura dedicata, composta da tre uffici: l'ufficio tecnico, che cura lavori e manutenzioni; l'ufficio reddituale, che provvede alla contrattualizzazione dei rapporti; il servizio storico-anagrafico, che conserva i dati catastali. Tale struttura, sostanzialmente valida e proporzionata alle esigenze della gestione corrente, va supportata da un gruppo di esperti in grado di selezionare nuovi investimenti in base a un progetto a medio-lungo termine, che potrebbe anche contemplare la progressiva dismissione di parte del patrimonio meno redditizio o la riconversione di alcuni immobili attualmente destinati a usi istituzionali. Si tratterebbe, in buona sostanza, di agire sulla duplice leva dell'incremento della potenziale redditività dei beni immobiliari e del contenimento dei costi di gestione e manutenzione.