

fine di acquisire la liquidità necessaria per far fronte ai propri obblighi nei confronti delle Compagnie di assicurazione.

I risultati dell'attività dismissoria posta in essere a tutt'oggi devono ritenersi in complesso positivi se si considera che il valore delle vendite ha raggiunto l'importo complessivo di oltre L.2.000 miliardi.

E' stato, peraltro, riferito che la proficuità dell'azione svolta dalla Società ha rischiato di essere gravemente compromessa dalle reazioni dei soggetti direttamente (inquilini) o indirettamente interessati (autorità locali, esponenti parlamentari, etc.) reazioni che, attraverso varie configurazioni, si sono incentrate essenzialmente nella pretesa, fatta valere anche in diverse sedi giurisdizionali, che le vendite CONSAP fossero assoggettate alle disposizioni in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui alla Legge 24.12.1993, n.560, disposizioni alle quali la CONSAP si è sempre ritenuta estranea.

Sull'argomento si è pronunciata anche questa Sezione con Determinazione n.17/96 del 26.3.1996.

In tale occasione la Sezione ha evidenziato che l'applicazione della legge in questione nei confronti della CONSAP avrebbe determinato la paradossale conseguenza che, per soggiacere ad una normativa dettata per altri fini, quest'ultima, ove costretta a dismettere il proprio patrimonio immobiliare a prezzi del tutto avulsi dal mercato, sarebbe venuta a trovarsi nell'impossibilità di rispondere ad obblighi ad essa legislativamente imposti da una normativa specifica che nei confronti della richiamata legge n.560/93 sembrava porsi in termini di insanabile contrasto.

Le pur rilevanti finalità sociali che ispirano la legge n.560/1993, non potevano, a giudizio della Sezione, essere imposte ad un organismo i cui atti di alienazione devono consentire ricavi per la realizzazione di fini qualitativamente diversi, anch'essi previsti espressamente dalla legge, in connessione con obiettivi di finanza pubblica parimenti essenziali e rilevanti.

5.3.1 *L'attività immobiliare della CONSAP*

Il 1998 ha fatto registrare più di un evento di rimarchevole rilevanza, sia nel campo delle alienazioni immobiliari, sia in quello delle locazioni del patrimonio rimasto in proprietà alla CONSAP.

Circa le alienazioni immobiliari, non può non farsi ancora un richiamo alla legge 23 dicembre 1996 n. 662, che, dall'inizio del 1997 (la sua efficacia risale infatti al 1° gennaio di tale anno), ha regolato taluni aspetti sostanziali delle vendite della CONSAP.

Si rammenterà che tale legge contiene delle disposizioni particolarmente pregnanti per la Società, che possono così riassumersi:

- concessione generalizzata del diritto di prelazione a favore degli occupanti delle abitazioni della CONSAP;
- riduzione del 30% del prezzo di mercato a libero a favore di detta categoria;
- possibilità per l'occupante di invocare il giudizio dell'UTE sul prezzo determinato dalla CONSAP;
- garanzia del rinnovo del rapporto locativo, secondo le leggi vigenti in materia, a favore degli inquilini che godono di redditi familiari inferiori

- a determinati limiti stabiliti in generale da apposite normative nazionali ed in dettaglio da leggi regionali;
- possibilità di intervento dei sindacati degli inquilini nella fase di determinazione della domanda di acquisto degli appartamenti.

Si rammenterà anche che nel 1997, pur essendosi conseguiti ragguardevoli risultati di vendita, la Società è stata impegnata sia nello studio della nuova normativa, sia soprattutto nell'adeguamento ad essa dei suoi sistemi operativi.

Sotto quest'ultimo aspetto, si rammenta la considerevole attività di invio delle comunicazioni di prelazione, di effettuazione di nuove perizie per l'aggiornamento dei valori sui quali applicare poi la riduzione del 30%, della predisposizione degli atti per consentire il pronunciamento dei vari Uffici Tecnici Erariali territoriali sui ricorsi ad essi rivolti, delle complesse trattative con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative degli inquilini, sfociate, il 30 ottobre 1997, nella stipula di un "Protocollo di intesa" tra la CONSAP e tali organizzazioni per la regolamentazione concordata di ulteriori aspetti delle vendite e dei rinnovi locativi.

Ora, l'anno 1998, sotto l'aspetto delle connessioni con la legge 662/96, per quel che riguarda l'attività delle dismissioni immobiliari, ha fatto registrare due fasi salienti.

La prima, di rilievo interno all'azienda, costituita dalla prosecuzione delle attività iniziate nel 1997, e cioè l'elaborazione delle nuove perizie, rese sempre in forma giurata, degli immobili per i quali si è riscontrato il venir meno della attualità delle perizie precedenti (si rammentano, al riguardo, le varie fasi della procedura di determinazione delle nuove stime di prezzo, dall'acquisizione delle perizie, alla loro disamina da parte della

Commissione interna appositamente costituita, ed infine alla sottoposizione delle risultanze al Consiglio di Amministrazione della Società per la relativa approvazione), e la predisposizione della copiosa documentazione da trasmettere ai vari Uffici Tecnici Erariali sempre più intensamente interessati dai ricorsi proposti dietro sollecito degli inquilini.

La seconda, costituita dall'emanazione di numerose decisioni dei vari Uffici Tecnici Erariali aditi: questi ultimi, in genere, hanno confermato o, più spesso, ridotto in misura poco sensibile i prezzi determinati dalla CONSAP, comunque sulla base di rilievi estimativi fondati su elementi oggettivi e nell'ambito delle normali oscillazioni proprie del mercato immobiliare; in tali ipotesi, la CONSAP, avendo visto praticamente confermare le sue stime, ha venduto egualmente ai nuovi prezzi stabiliti dall'UTE.

In casi più limitati, peraltro, alcuni UTE hanno stravolto in riduzione le stime della CONSAP, ma senza darne motivazioni riscontrabili sul piano oggettivo, ovvero hanno emanato decisioni al di fuori delle procedure stabilite dal Ministero delle Finanze con apposite circolari, specificamente emanate al proposito delle dismissioni della CONSAP: in queste ipotesi, la CONSAP ha innanzitutto inteso riferire gli accadimenti alle pubbliche autorità gerarchicamente sovrordinate all'UTE, ed ha ritirato dalla vendita gli immobili "colpiti" da tali decisioni, ritenendo che gli UTE non si fossero espressi, nelle fattispecie, con quella oggettività ed imparzialità che dovrebbe contrassegnare il loro operato.

In ogni caso, le decisioni dell'UTE che hanno confermato o ridotto di poco i prezzi stabiliti dalla CONSAP hanno, dal punto di vista pratico, contribuito a "sbloccare" numerose situazioni di stallo venutesi a creare

proprio per effetto dell'aspettativa, insorta negli inquilini, di poter acquistare a condizioni più convenienti attraverso i ricorsi all'UTE: vi è peraltro da dire che, ancorchè di fronte ad una riduzione stabilita dall'UTE, non tutti gli inquilini ricorrenti hanno poi effettivamente acquistato l'appartamento, onde si è potuta riscontrare anche una certa qual strumentalità dei ricorsi, evidentemente, in taluni casi, presentati a soli fini dilatori.

Se, dunque, nel 1997 la CONSAP ha dovuto sostenere un'intensa attività preparatoria per adeguare il proprio operato alla legge 662/96, nel 1998 – e più ancora, come si vedrà, nel 1999 – sono stati raccolti i frutti di tale impostazione, suffragati dai dati relativi alle vendite, che rispetto al 1997 hanno fatto registrare considerevoli incrementi.

Infatti, nel corso dell'anno, sono stati conclusi 1.143 rogiti notarili di compravendita (quasi il 70% in più rispetto al 1997), dei quali 1.137 per vendite frazionate e 6 per vendite in blocco, per un volume complessivo di incassi dai soli rogiti pari a £ 373.192.442.382 (con un incremento di oltre il 41% rispetto all'anno precedente), dei quali £ 321.792.442.382 per vendite frazionate e £ 51.400.000.000 per vendite in blocco.

Sotto l'aspetto della gestione delle locazioni, il 1998 ha segnato una svolta per la Società, per l'avvenuto definitivo distacco dal "service" dell'INA, dopo che nel 1997 si era registrato il primo embrione di tale distacco con l'assunzione diretta in CONSAP dell'istruttoria per i rinnovi contrattuali imposti dalla legge 662/96, e con l'avvio del trasferimento dei programmi informatici per la gestione del patrimonio immobiliare.

A livello interno, la nuova situazione ha innanzitutto imposto la necessità di riordinare opportunamente il personale e le competenze dei

settori immobiliari della CONSAP, che hanno quindi dovuto adeguarsi al mutamento delle proprie funzioni, in precedenza limitate alla direttiva ed al controllo dell'attività dell'INA, ed ora trasformatesi in vere e proprie funzioni gestionali dirette, con tutto ciò che ne consegue.

Nello stesso ambito, in un'ottica ancor più ampia, si pone la politica perseguita per ridurre il numero degli amministratori immobiliari locali (oltre 120 al momento del trasferimento del patrimonio immobiliare dall'INA alla CONSAP), per conseguire una maggiore economicità ed efficienza del relativo servizio.

Tenendo infatti presente, da un lato che, per effetto delle vendite, le consistenze immobiliari di molte località si sono sensibilmente ridotte, e dall'altro che taluni amministratori non si sono adeguati alle nuove politiche immobiliari della Società, si è via via proceduto ad accorpate più amministrazioni, affidandone la cura ai migliori amministratori; così operando, il loro numero è stato ridotto a ca. 70 alla fine del 1998, ed il processo non si è ovviamente ancora concluso, tanto da prevedersi, per la fine del 1999, un'ulteriore contrazione a ca. 60 amministratori locali.

Dal punto di vista operativo, poi, sono state attuate molteplici iniziative per fare fronte alla nuova realtà; altrettanto numerose si sono rivelate le difficoltà connesse alla fase di avvio della gestione diretta della CONSAP.

Le principali difficoltà devono essere ricercate soprattutto nell'impostazione dei programmi gestionali informatici "ereditati" dall'INA, ovviamente ispirati a criteri di mantenimento del patrimonio immobiliare e con rarissima casistica condominiale, laddove la realtà CONSAP persegue la totale dismissione di detto patrimonio e, nelle more

della sua realizzazione, si trova di fronte ad una ormai quasi generalizzata realtà condominiale (ad oggi, si sono costituiti oltre 200 condomini nell'ambito di edifici in precedenza di proprietà esclusiva della CONSAP).

Per quanto riguarda in particolare l'attività contrattuale locativa, nel 1998 sono stati rinnovati i contratti abitativi come prescritto dalla legge 662/96: ciò ha consentito di passare dal regime dell'equo canone a quello più redditizio dei patti in deroga e di recuperare una notevole quantità di arretrati di canone.

Sempre in tema locativo, va poi rimarcato un aspetto affermatosi nella realtà commerciale immobiliare.

Si fa riferimento al fatto che, soprattutto a causa della recente brusca riduzione dei rendimenti degli investimenti finanziari, ha riassunto "vigore" l'investimento immobiliare fino a poco tempo fa quasi del tutto abbandonato. La conferma del fenomeno si è avuta, per la CONSAP, proprio dall'esperienza maturata nel campo delle vendite, che ha fatto emergere come, spesso, un immobile locato ad un canone di elevato rendimento incontra maggiori richieste di acquisto.

Per questo motivo e per queste finalità, la CONSAP ha quindi provveduto ad estendere la propria attività contrattuale locativa, orientandosi anche verso le unità destinate ad usi diversi dall'abitativo (principalmente uffici e negozi, ma anche altre tipologie quali autorimesse pubbliche, officine, laboratori, ecc.). Per tali unità, infatti, se da un lato si è riscontrata una maggiore difficoltà di alienarle ai conduttori-operatori economici od a terzi che svolgessero la medesima attività, dall'altro si è potuta accertare una maggior propensione all'acquisto da parte di

investitori, a condizione che i relativi canoni locativi garantissero una redditività elevata.

Il 1998 si è infine chiuso con un rilevante evento normativo, sopraggiunto proprio alla fine dell'anno.

Ci si riferisce alla emanazione della nuova legge sulle locazioni abitative, la n. 431 del 9 dicembre 1998, efficace dal successivo 30 dicembre, che ha radicalmente mutato il sistema normativo precedente, espressamente sancendo l'abolizione sia dell'equo canone che dei patti in deroga.

Per sommi capi, tale legge prevede la possibilità di stipulare contratti di locazioni abitative con due alternative:

- a canone completamente rimesso alla libera contrattazione tra le parti, ma con il vincolo di durata contrattuale in ragione di 4 anni più quattro;
- a canone rimesso agli "accordi locali" previsti dalla medesima legge, per una durata contrattuale limitata a 3 anni (più due di eventuale proroga), e con determinate agevolazioni fiscali.

Gli "accordi locali" previsti dalla legge sono dei patti programmatici la cui determinazione viene demandata al concerto tra le associazioni rappresentative delle categorie della proprietà e degli inquilini, prima in sede nazionale per la fissazione dei criteri generali, e poi in sede locale per quanto concerne il dettaglio delle singole realtà immobiliari, il tutto sotto l'egida del Ministero dei lavori pubblici in sede nazionale e dei Comuni in quella locale.

Non appena emanata la normativa, la CONSAP ha condotto approfonditi studi su di essa, pervenendo alla determinazione di

perseguire, almeno per ora e con talune “moderazioni”, la via della contrattazione libera.

Ciò in quanto:

- il costrutto normativo inerente gli “accordi locali” è apparso alquanto complesso ed infatti, ad oggi, tali accordi sono stati raggiunti in non molte località;
- rappresentava un’incognita il livello dei canoni che, di fatto, sarebbe derivato dagli “accordi locali”, ed i fatti successivi, come si vedrà, lo hanno confermato;
- le agevolazioni fiscali proprie del criterio degli “accordi locali” sono assai contenute, di tal che un canone liberamente contrattato che superi di circa il 15% quello derivante dagli “accordi locali” già riassorbirebbe la minor pressione fiscale prevista per il ricorso a tali accordi;
- infine, la scarsa differenza della durata contrattuale tra i due criteri (4+4 anni dei contratti a canone libero, con facoltà di disdetta al primo quadriennio per necessità di disporre dell’abitazione, contro i 3 anni dei contratti rimessi agli “accordi locali”, ma sempre con 2 di proroga per il caso di volontà di interrompere il rapporto locativo), e la riferita circostanza che spesso si vende più agevolmente un immobile affittato ad alta redditività, hanno fatto ritenere che la dismissione degli appartamenti non incontrerà ostacoli seguendo il criterio della libera determinazione dei canoni.

Per tutto quanto sopra, il primo passo mosso dalla CONSAP è stato quello di disdire il “Protocollo di intesa” con i sindacati degli inquilini, per la sola parte che rimette alla contrattazione con i sindacati stessi i canoni dei contratti da rinnovare ai sensi della legge 662/96. Non si è voluto, con

ciò, interrompere il dialogo con i sindacati, che continua anzi ad essere ritenuto costruttivo, ma il passo è apparso indispensabile per attenersi alla nuova normativa che, si rammenta, ha espressamente abolito i patti in deroga.

Nel contesto sin qui delineato si è aperto l'esercizio 1999, ove, con riferimento ai risultati conseguiti nel primo trimestre si rileva il dato particolarmente rimarchevole relativo alle vendite.

Va al riguardo considerato che per l'effetto congiunto di più circostanze (i favorevoli prezzi di vendita che la CONSAP, per legge, deve applicare soprattutto alle abitazioni, le numerose pronunce dei vari Uffici Tecnici Erariali aditi in precedenza, che nella maggior parte dei casi hanno sì ridotto i prezzi stabili dalla CONSAP, ma non in misura tale da scoraggiare la vendita del cespite, e, non secondariamente, il forte ribasso dei tassi dei mutui bancari) hanno conferito una forte accelerazione alle dismissioni immobiliari, soprattutto per ciò che concerne le alienazioni frazionate delle abitazioni.

La realtà emerge chiaramente dallo schema di cui appresso che, per quanto riguarda l'esercizio 1999, riporta la proiezione sull'intero arco dell'anno dei dati acquisiti nel corso del 1° semestre, proiezione che, peraltro, sulla scorta del riscontrato andamento delle vendite, appare destinata ad essere ampiamente confermata:

Anno	fatturato anno prec.	variaz. su	n.ro atti	variaz. su anno prec.
1997	264.326.874.720	-	677	-
1998	373.192.442.382	+ 41,2 %	1.143	+ 68,8 %
1999	520.000.000.000	+ 39,3 %	1.440	+ 26 %

5.3.2 *La dismissione degli immobili in uso al Ministero della Difesa*

Per completezza di informativa va inoltre riferito che il 23 gennaio 1998 la CONSAP è risultata aggiudicataria dell' appalto per la stima, valorizzazione e alienazione di beni in uso al Ministero della Difesa.

A seguito di ciò il 6 marzo 1998 è stata stipulata apposita Convenzione tra la CONSAP e il Ministero della Difesa per la durata di anni due rinnovabile per altri tre.

Come noto, la fonte normativa che ha avviato le dismissioni degli immobili della Difesa è rappresentata dal comma 112 dell'art. 3 della legge 662/96: ad oggi è stato emesso il D.P.C.M. l'11 agosto 1997, che ha individuato n. 302 beni da inserire nel programma di dismissione, per un valore di poco superiore a L. 700 miliardi. Si consideri, peraltro, che sono stati formalmente "ritirati" dal programma di dismissione n° 14 beni per un importo di circa 54 miliardi e sono attualmente "sospese" per vari motivi le operazioni preliminari alla vendita di ulteriori n° 46 beni per un valore di oltre 341 miliardi.

Ulteriori provvedimenti di individuazione di beni da alienare ai fini della riassegnazione al Ministero della Difesa dei 1.400 miliardi previsti dall'art. 44 della L.448/98 non sono stati ancora emanati.

L'attività della CONSAP che, in pratica, ha avuto inizio solo a partire dal mese di giugno 1998, concerne sia la stima che la commercializzazione degli immobili predetti.

Sotto il primo profilo va rilevato che ad oggi i sopralluoghi effettuati assommano a 322, tenuto conto delle operazioni sospese di cui sopra è cenno.

Sono state altresì elaborate n. 308 stime. Di queste, n. 267 (per un importo complessivo di circa L. 490 miliardi comprensivi del valore dei beni oggetto di accordi di permuta) sono state inviate al Ministero della Difesa per l'approvazione da parte della Commissione di Conguità operante nell'ambito del Ministero stesso.

La Commissione Ministeriale ha approvato n. 148 stime (per un importo complessivo di L. 202 miliardi circa); per 20 beni sono stati richiesti alcuni approfondimenti, che sono stati in gran parte forniti.

Per quanto concerne l'attività di commercializzazione va segnalato che a tutt'oggi sono stati pubblicati 6 avvisi di vendita su quotidiani a diffusione nazionale relativi a n. 112 beni per un importo di L. 116,2 miliardi; i restanti beni "congruiti" non sono stati pubblicizzati o perché compresi in accordi di programma o perché ne è stata sospesa la vendita dal Ministero.

Sono pervenute offerte per n. 55 beni (pari al 49% del numero degli immobili compresi negli avvisi di vendita); l'importo ricavabile dalle vendite, anche a seguito delle procedure di rilancio, si attesta a L. 55 miliardi (pari al 47% del valore base). Per n. 57 beni non sono finora pervenute offerte valide. Sono inoltre state avanzate proposte di acquisto, attualmente in corso di analisi, il cui importo presumibile ammonta a circa 24 miliardi.

Dalla attività di commercializzazione sopra descritta sono esclusi tutti i beni rientranti in accordi di programma con i Comuni interessati.

In definitiva a seguito di avvisi di vendita sono pervenute offerte per L. 55 miliardi e si sono di fatto conclusi accordi di programma per L. 56 miliardi circa.

Dei beni sopra indicati hanno già costituito oggetto di contratti preliminari e definitivi di compravendita beni per L. 46 miliardi circa.

Per altri L. 24 miliardi circa sono in corso trattative con gli enti locali.

Complessivamente quindi, possono considerarsi conclusi accordi di vendita per un totale di circa L. 135 miliardi.

Al riguardo la Corte, riservandosi un maggior approfondimento in occasione del prossimo referto, non può, allo stato, non rilevare il consistente divario tra i risultati finora ottenuti e quelli ipotizzati in sede previsionale.

5.4 *Il portafoglio titoli*

Durante il 1998 il mercato mobiliare ha potuto trarre vantaggio dal proseguimento del processo di convergenza dei tassi di interesse verso i livelli degli altri paesi europei.

Conseguentemente, i risultati ottenuti sia dalla gestione interna, sia dai gestori esterni sono stati positivi. L'analisi dei dati di fine anno pone in rilievo che il portafoglio complessivo della Società ha realizzato una performance media a livello finanziario del 9,5% ed a livello contabile dell'8,2%.

Il portafoglio titoli, infatti, a fine 1998, ha raggiunto lire 4.209 miliardi, con un incremento, rispetto al 31.12.1997 di lire 485 miliardi.

Peraltro, malgrado la crescita quantitativa dei titoli, i proventi per interessi sono calati rispetto all'anno precedente di circa 22 miliardi, per effetto dell'andamento dei tassi di interesse che dalla fine dell'anno 1997 al 1998 sono calati di circa 3 punti.

Il minor flusso cedolare incassato è stato tuttavia compensato con un aumento degli utili da negoziazione che sono ammontati a lire 67 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente di lire 24,2 miliardi, che si riducono a lire 17,6 miliardi ove nel raffronto si tenga conto degli utili da partecipazione realizzati nel 1997 e pari a lire 6,6 miliardi.

Nell'intento di disporre di una più ampia visione comparativa delle attività dei gestori esterni, la Società ha, in via sperimentale, avviato altre tre gestioni minori, affidando alle stesse una tranche di portafoglio di 10 miliardi di lire ciascuna elevate, nei primi mesi del 1999, a 50 miliardi e ciò allo scopo di metterle in grado di disporre di una composizione di

portafoglio adeguata ai fini della realizzazione della performance con il nuovo benchmark (EMU 6 CCT), introdotto a seguito dell'entrata in vigore della moneta europea in sostituzione di quello precedente, calcolato dalla Banca d'Italia.

L'entità del portafoglio titoli della Società ed il riepilogo dei relativi oneri e proventi può evincersi dai seguenti prospetti n.9 e 10.

Al riguardo la Corte, pur prendendo atto dei positivi risultati di tale gestione e dell'attenzione posta nel disporre i singoli investimenti, sottolinea comunque l'esigenza che, specie con riferimento agli investimenti demandati a soggetti terzi, che questi ultimi, attesa la natura sostanzialmente pubblica della società CONSAP, siano sempre ispirati ad irrinunziabili principi di cautela ed oculatezza.

RIEPILOGO VALORI NOMINALI E PATRIMONIALI CONSAP S.p.A.

	Val nom/quant 96	Val Bilancio 96	Val nom/quant 97	Val Bilancio 97	Val nom/quant 98	Val Bilancio 98
Titoli di stato	2.789.415.000.000	2.787.658.467.143	3.299.020.000.000	3.356.954.348.310	3.848.225.000.000	3.939.531.218.781
Obbligazioni	386.710.802.000	386.241.933.063	367.912.156.000	366.764.559.319	277.428.389.500	269.214.787.652
Totale titoli a reddito fisso	3.176.125.802.000	3.173.900.400.206	3.666.932.156.000	3.723.718.907.629	4.125.653.389.500	4.208.746.006.433
Azioni e partecipazioni	2.109.178	15.155.901.421	1.057.162	1.571.105.542	10.059.839	10.854.605.542
Totale complessivo	3.176.127.911.178	3.189.056.301.627	3.666.933.213.162	3.725.290.013.171	4.125.663.449.339	4.219.600.611.975

prospetto n.9