

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla valenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati.

Esame del documento conclusivo (*Esame e rinvio*) 305

ALLEGATO (*Bozza di documento conclusivo*) 307

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 26 luglio 2005. – Presidenza del presidente Francesco Maria AMORUSO, indi del vicepresidente LINO DUILIO.

La seduta comincia alle 14.

Indagine conoscitiva sulla valenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati.

Esame del documento conclusivo.

(*Esame e rinvio*).

Il deputato Francesco Maria AMORUSO, *presidente*, propone, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Illustra, quindi, lo schema di documento conclusivo (*vedi allegato*), avvertendo che esso raccoglie il lavoro svolto dalla Commissione nel corso di questi mesi e, in particolare, le varie posizioni emerse durante le numerose audizioni

svolte. Fa inoltre presente di aver volutamente ommesso di inserire in tale schema le conclusioni di natura politica, ritenendo opportuno discuterne prima approfonditamente con i componenti la Commissione, convocando eventualmente anche domani una seduta per poi approvare il documento conclusivo, si augura di comune accordo, nel corso della seduta successiva, che potrebbe essere fissata per giovedì.

Fa inoltre presente di aver chiesto al deputato Lino Duilio, vicepresidente della Commissione, di poter presiedere il prosieguo dei lavori, dovendosi recare presso la Commissione affari esteri della Camera essendo relatore di due provvedimenti.

Sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14.05, è ripresa alle 14.20.

Il deputato Lino DUILIO, *presidente*, chiede ai parlamentari presenti se intendano intervenire per fornire indicazioni che potranno essere tenute in considerazione ai fini della stesura definitiva del documento conclusivo.

Intervengono per formulare osservazioni di metodo e di natura politica, il

senatore Antonio PIZZINATO (DS-U), il senatore Tiziano TREU (MAR-DL-U), a più riprese, e il deputato Pietro GASPERONI (DS-U).

Il deputato Lino DUILIO (MARGH-U), *presidente*, nel prendere atto della presenza dei soli rappresentanti dell'opposizione alla seduta odierna, ritiene che non sia realisticamente possibile addivenire all'approvazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in oggetto prima

della pausa estiva. Nell'assicurare che rappresenterà tale esigenza al Presidente della Commissione, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

BOZZA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA VALENZA, GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PUBBLICI E PRIVATI.

- IL PROCESSO DI CARTOLARIZZAZIONE DEGLI IMMOBILI DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI
 - a) *L'obiettivo dell'indagine*
 - b) *L'ambito normativo*
 - c) *L'andamento delle operazioni di cartolarizzazione*

- LA GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI
 - a) *La posizione dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici*
 - b) *La posizione dei rappresentanti di governo*
 - c) *Un caso specifico: la gestione del patrimonio immobiliare dell'Inpdap*

- LA GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DA PARTE DEGLI ENTI PRIVATIZZATI

IL PROCESSO DI CARTOLARIZZAZIONE DEGLI IMMOBILI DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI

a) L'obiettivo dell'indagine

Le questioni connesse al patrimonio immobiliare dello Stato ed alla sua privatizzazione hanno costituito oggetto di ampie discussioni anche in sede parlamentare, nelle quali si è rilevato che la gestione del suddetto patrimonio è stata caratterizzata per molto tempo da un elevato grado di inefficienza tale da vanificare una significativa potenzialità di produzione di reddito.

Nell'ambito del patto di stabilità e crescita sottoscritto dai Paesi membri dell'Unione Europea con la firma del Trattato di Amsterdam nell'ottobre del 1997, le dismissioni immobiliari sono state ritenute uno degli strumenti di intervento per soddisfare le esigenze di riduzione del debito pubblico e di reperimento delle risorse per la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari allo sviluppo economico.

Relativamente alle competenze della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, l'argomento in questione è stato oggetto di particolare interesse sin dalla sua costituzione (avvenuta il 29 novembre 2001), in virtù delle disposizioni contenute nella legge 23 novembre 2001, n. 410 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare”*) che, nella prospettiva di procedere alla ricognizione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ha previsto la realizzazione di operazioni di cessione aventi ad oggetto anche immobili degli enti previdenziali pubblici ed il cui obiettivo, così come enunciato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge successivamente approvato, è di consentire agli enti previdenziali di “realizzare immediatamente buona parte dei proventi delle vendite immobiliari”.

Giova peraltro ricordare che l'attualità dell'argomento e il relativo dibattito che ne è scaturito ha avuto un suo riflesso anche nel corso dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, deliberata il 13 febbraio 2002 e conclusa con l'approvazione del documento conclusivo il 25 giugno 2003, la quale, nell'aver consentito anche l'acquisizione di taluni elementi informativi in ordine all'andamento del

programma di dismissione/alienazione degli immobili detenuti dagli enti previdenziali pubblici, ne aveva altresì fatto emergere la necessità – attesa la rilevanza ed attualità della materia – di uno specifico approfondimento.

Sulla base di un tale quadro la Commissione ha inteso procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla valenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati. L'indagine conoscitiva, deliberata dalla Commissione il 17 novembre 2004, ha avuto l'obiettivo di effettuare una ricognizione complessiva sull'efficacia e lo stato di attuazione del processo di dismissione dei beni immobili trasferiti alla società di cartolarizzazione S.C.I.P. e sulle modalità di gestione degli immobili coinvolti nel processo di cartolarizzazione da parte degli enti previdenziali pubblici.

Allo scopo di allargare il campo di indagine, la Commissione ha anche ritenuto opportuno procedere ad una verifica delle modalità di gestione del patrimonio immobiliare da parte degli enti previdenziali privatizzati, con particolare riferimento alla redditività e destinazione strumentale degli stessi.

Va peraltro ricordato che una circostanza che ha determinato una accelerazione nello svolgimento dell'indagine conoscitiva è stata l'esigenza, manifestata anche nel corso della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, dell'11 novembre 2004, di procedere ad un approfondimento circa l'ipotesi - formalizzata con un decreto ministeriale successivo alla deliberazione dell'indagine - di dismissione dei beni immobili strumentali dei principali enti pubblici previdenziali. L'attualità dell'argomento delle dismissioni immobiliari - come si evince anche dai resoconti delle audizioni svolte - ha necessariamente comportato una particolare attenzione agli aspetti ad esso correlati.

b) L'ambito normativo

La normativa vigente in materia di gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è caratterizzata da una notevole stratificazione di disposizioni normative succedutesi a partire dalla legge 31 dicembre 1993, n. 579 (*Norme per il trasferimento agli enti locali ed alle regioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato*).

Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali ha preso avvio con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 106 del 1994, il quale disponeva che, sulla base di un programma di dismissione predisposto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con

l'ausilio di un apposito organismo all'uopo istituito, l'Osservatorio sul Patrimonio Immobiliare degli Enti Previdenziali, gli Istituti di previdenza dovessero dismettere il loro patrimonio entro il termine di 5 anni. Tale operazione si articolava attraverso:

- l'affidamento delle attività di gestione del patrimonio immobiliare a reddito a società specializzate;
- la vendita diretta ai conduttori delle unità immobiliari;
- apporto a fondi immobiliari chiusi.

Immediatamente successivo rispetto a questa operazione (Piano Ordinario di Cessione - POC), è il programma straordinario di cessione, previsto dall'art. 7 del D.L. 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 (adottato nel quadro della manovra correttiva di finanza pubblica per il 1997), che estendeva alle unità immobiliari ad uso diverso dall'abitativo il programma di smobilizzo.

In particolare, le disposizioni del citato articolo 7 stabilivano che, con apposito decreto del Ministro del lavoro, si sarebbe dovuto provvedere a:

- definire i criteri per la stima del valore commerciale degli immobili sulla base delle valutazioni correnti di mercato;
- individuare i beni immobiliari oggetto della vendita per un valore complessivo di almeno tremila miliardi;
- definire uno schema-tipo di contratto d'acquisto;
- individuare il soggetto disponibile all'acquisto complessivo degli immobili, ovvero, ed in subordine, del compendio degli stessi appartenenti a ciascun ente previdenziale. Il medesimo soggetto doveva impegnarsi a garantire il diritto di prelazione degli eventuali conduttori, nonché indicare un istituto bancario disponibile a concedere prestiti agevolati ai fini dell'acquisto da parte dei conduttori medesimi.

Queste disposizioni sono state parzialmente modificate dall'art. 59, comma 26, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*), con il quale si è stabilito che la vendita poteva riguardare, oltre che l'intero complesso dei beni oggetto del programma di dismissione o il compendio dei beni appartenenti a ciascun ente interessato, anche solamente uno o più lotti di beni ricompresi in ciascun compendio. E' venuta inoltre a cadere la preferenza inizialmente accordata al soggetto disponibile ad acquistare l'intero compendio dei beni.

In attuazione delle disposizioni sopra riassunte con le circolari del 26 e del 31 agosto 1999, il Ministro del lavoro disponeva che gli enti pubblici di previdenza dismettessero il 25 per cento dei rispettivi patrimoni immobiliari.

All'interno del quadro normativo appena delineato, si è realizzato un profondo mutamento con l'entrata in vigore della legge 23 novembre 2001 n. 410 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*), con la quale, sempre nella prospettiva di procedere alla ricognizione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, è stato inaugurato il meccanismo di vendita collegato alla cartolarizzazione degli immobili mediante il trasferimento della proprietà a una società-veicolo, appositamente costituita.

Le principali linee della legge possono essere così riassunte:

- immissione della società veicolo (SCIP srl) nel possesso giuridico dei beni immobili;
- emissioni di obbligazioni sul mercato finanziario, sia italiano che estero;
- versamento agli Enti "cedenti" di un prezzo iniziale;
- affidamento agli Enti della gestione degli immobili residenziali e di quelli commerciali trasferiti nonché della vendita degli immobili residenziali dietro versamento di un corrispettivo;
- affidamento ad un soggetto selezionato dal Ministero dell'Economia della vendita degli immobili commerciali, sempre dietro corrispettivo;
- versamento agli Enti, all'esito della conclusione dell'operazione, di un prezzo differito, pari alla differenza, se positiva, tra il ricavo netto effettivo per la società di cartolarizzazione derivante dalla gestione e vendita degli immobili trasferiti e dalle altre operazioni di cartolarizzazione e quanto dovuto a titolo di capitale ed interessi per il rimborso dei titoli o dei finanziamenti e per il pagamento degli altri oneri e costi connessi all'operazione di cartolarizzazione.

Più nel dettaglio, le singole disposizioni del provvedimento normativo *de quo* dispongono quanto segue.

Con l'articolo 1 del provvedimento vengono rimessi ad appositi "decreti dirigenziali" dell'Agenzia del demanio l'individuazione dei beni immobili appartenenti allo Stato e agli enti pubblici non territoriali.

L'articolo 2 autorizza il Ministro dell'economia a costituire una o più società a responsabilità limitata aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

L'articolo 3, nell'enunciare i meccanismi tecnico-giuridici di alienazione e di rivendita degli immobili da parte delle società-veicolo, rimandando a successivi decreti del Ministro dell'economia ulteriori specificazioni, prevede espressamente l'applicazione di tali modalità anche ai beni

immobili degli enti previdenziali pubblici. Nel medesimo articolo viene confermato il principio generale che i proventi derivanti dalla cessione dei beni immobili affluiscono nelle casse degli enti previdenziali titolari dei beni dismessi, previa acquisizione al bilancio dello Stato e successivo accredito su conti di tesoreria vincolati intestati all'ente venditore. Inoltre, gli enti continuano a gestire gli immobili ed i processi di vendita, anche se in qualità di soggetti a ciò incaricati dalla società veicolo, in forza di una convenzione tipo che impegna gli enti stessi a porre in essere tutte le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di vendita programmati.

Sulla base di quanto prescritto dall'articolo 1 della legge in commento, l'individuazione dei beni immobili appartenenti agli enti previdenziali pubblici interessati dalle operazioni di cartolarizzazione è stata effettuata con i decreti dell'Agenzia del demanio del 27 novembre 2001 (per IPSEMA, INPS, IPOST), 28 novembre (ENPALS, INAIL), 30 novembre (INPDAP, INPDAI), nonché con ulteriori decreti di integrazione successivamente intervenuti.

Tale individuazione effettuata dall'Agenzia del Demanio ha consentito l'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in data 30 novembre, che prevede (si veda l'articolo 1) il trasferimento a titolo oneroso dei beni individuati alla società di cartolarizzazione appositamente costituita S.C.I.P. (Società cartolarizzazione immobili pubblici srl), con la corresponsione (articolo 3) di un prezzo complessivo al Ministero dell'economia e delle finanze, il quale provvede successivamente alla redistribuzione tra gli enti proprietari secondo i criteri fissati con suo successivo decreto, con il quale è definito l'importo del predetto prezzo, nonché le caratteristiche dell'operazione di cartolarizzazione da realizzarsi per finanziare il pagamento di detto prezzo.

Il medesimo decreto interministeriale ribadisce all'articolo 4 che la gestione degli immobili - previo contratto di stipula con la società di cartolarizzazione - venga affidata agli enti previdenziali, specificandone altresì modalità di gestione ed obblighi da assumere nei confronti della società di cartolarizzazione.

L'articolo 5 prevede da parte della società di cartolarizzazione l'accensione di un conto corrente presso la Tesoreria centrale dello Stato nel quale versare da parte degli enti previdenziali le somme riscosse per conto della società medesima a fronte degli immobili dati in gestione.

Un ulteriore ed importante intervento in materia di alienazione di immobili degli enti previdenziali è stato posto in essere dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge,*

con modificazioni, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

In particolare, il provvedimento ha disposto la soppressione della proposta dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali ai fini della vendita degli immobili di pregio (articolo 26, comma 6). Inoltre, è stato introdotto il principio della verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico, compreso quello degli enti previdenziali, ai fini dell'alienazione.

Successivamente, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Legge finanziaria per il 2004*) ha disposto, integrando l'articolo 3, comma 20, del richiamato D.L. 351 del 2001, che le unità immobiliari, escluse quelle considerate di pregio, per le quali i conduttori, in assenza della citata offerta in opzione, abbiano manifestato volontà di acquisto, entro il 31 ottobre 2001, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, sono vendute al prezzo e alle condizioni determinati in base alla normativa vigente alla data della predetta manifestazione di volontà di acquisto.

La successiva legge 23 aprile 2004, n. 104 (*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 febbraio 2004, n. 41, recante disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione*), ha previsto ulteriori disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione, quali, fra gli altri, il prezzo di vendita calcolato sulla base dei valori mercato, le modalità calcolo con coefficienti aggregati, nonché disposizioni applicabili anche a immobili venduti prima entrata in vigore della norma stessa.

Alle disposizioni di cui al citato provvedimento è stata data attuazione con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 marzo 2004.

In precedenza, il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 7 gennaio 2004 aveva individuato ulteriori immobili di pregio.

Con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 aprile 2004, sono stati concessi 2 finanziamenti alla SCIP srl, di durata quinquennale per un importo complessivo pari ad € 800.000.000,00. per il buon esito delle operazioni di cartolarizzazione.

c) L'andamento delle operazioni di cartolarizzazione

Gli enti previdenziali pubblici, ad oggi, sono stati interessati da due operazioni di cartolarizzazione degli immobili, le note operazioni SCIP 1 e SCIP 2.

Si ritiene utile fornire di seguito un quadro sintetico dei principali elementi caratterizzanti le citate operazioni, in termini di: dimensione dei portafogli immobiliari interessati, macro-impatti finanziari per gli Istituti, stato di avanzamento del processo di dismissione.

1) L'operazione SCIP 1

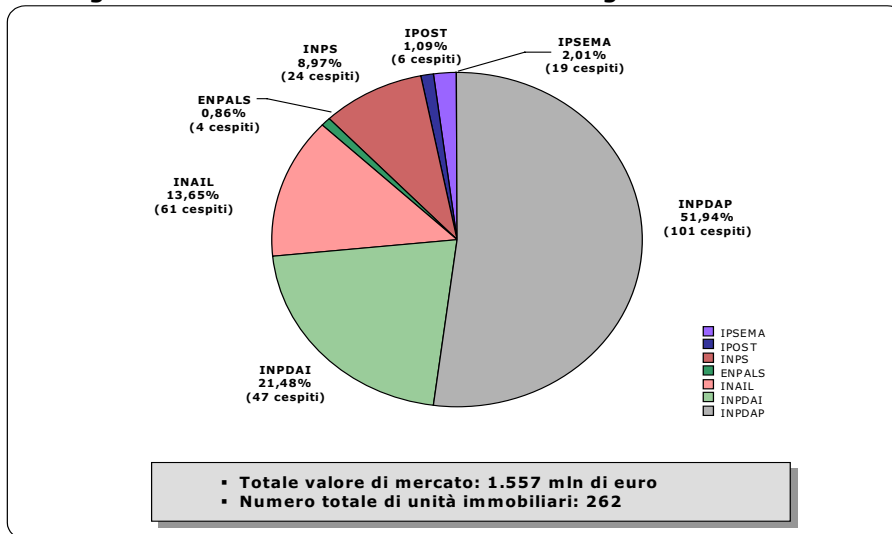
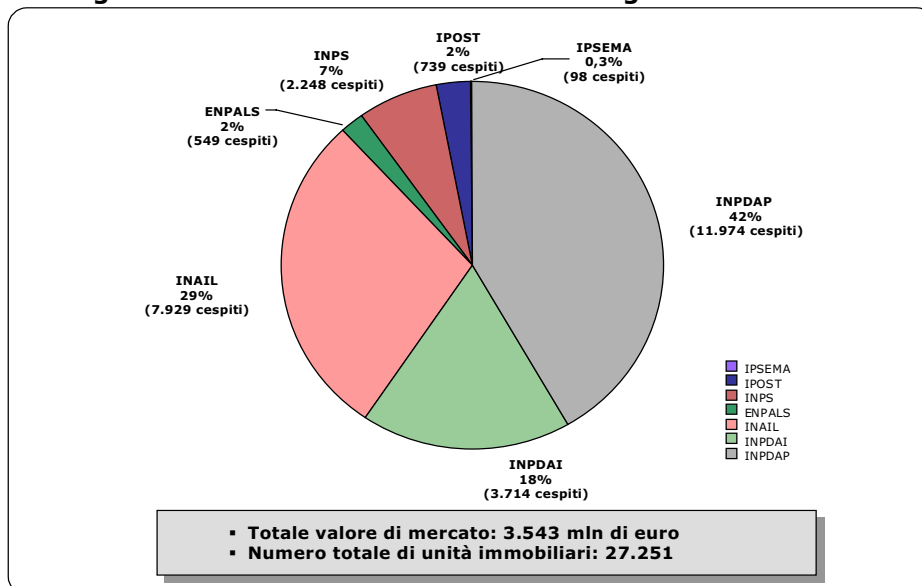
L'operazione SCIP 1 è stata realizzata - ai sensi del già citato decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001, convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410 - nel mese di dicembre 2001 con l'emissione di 2 serie di titoli collocati sul mercato per un totale di 2.300 milioni di euro e corrisposti, una volta dedotte le spese dell'operazione, dalla SCIP agli enti previdenziali a titolo di anticipo per l'acquisto degli immobili.

Gli enti previdenziali interessati dall'operazione sono stati:

- ENPALS;
- INAIL;
- INPDAI;
- INPDAP;
- INPS;
- IPOST;
- IPSEMA.

In ordine alle dimensioni del portafoglio, lo stesso si componeva di 27.251 unità immobiliari, per la maggior parte residenziali (il "Portafoglio POC"), con un valore di mercato pari a euro 3.543 mln di euro, e di 262 unità immobiliari commerciali (il "Portafoglio PSC") con un valore di mercato pari a 1.557 mln di euro.

Diversa, come evidenziato nelle tavole di seguito riportate, la dimensione dell'operazione per i singoli Enti. Basti solo considerare che il portafoglio dell'INPDAP da solo rappresentava il 42% del valore di mercato dell'intero portafoglio POC trasferito alla SCIP1.

Dettaglio del Valore di Mercato del Portafoglio PSC**Dettaglio del Valore di Mercato del Portafoglio POC**

In ordine allo stato avanzamento dell'operazione:

- gli immobili trasferiti alla SCIP sono stati quasi interamente venduti;
- le 2 serie di titoli emessi dalla società sono stati integralmente rimborsate alla prima data consentita, rispettivamente dicembre 2002 e dicembre 2003.

Per quanto attiene gli impatti dell'operazione per gli Enti cedenti, la SCIP 1 ha chiaramente determinato, a livello di stato patrimoniale, la sostituzione, in luogo degli immobili presenti in portafoglio, di significative disponibilità liquide, come più in dettaglio di seguito riportato (dati in mln di euro).

Ente cedente	Initial Transfer Price	%
Enpals	28.919.504,44	1,45
Inail	481.060.997,98	24,12
Inpdai	380.939.679,16	19,10
Inpdap	894.510.189,03	44,85
Inps	155.566.989,40	7,80
Ipsema	16.155.033,51	0,81
Ipost	37.296.188,48	1,87
	<u>1.994.448.582,00</u>	<u>100,00</u>

Chiaramente, oltre al versamento agli Enti “cedenti” del prezzo iniziale, agli stessi verrà corrisposto, all'esito della conclusione dell'operazione, anche un prezzo differito, pari alla differenza, se positiva, tra il ricavo netto effettivo per la società di cartolarizzazione, derivante dalla gestione e vendita degli immobili trasferiti e dalle altre operazioni di cartolarizzazione, e quanto dovuto a titolo di capitale ed interessi per il rimborso dei titoli o dei finanziamenti e per il pagamento degli altri oneri e costi connessi all'operazione di cartolarizzazione.

2) L'operazione SCIP 2

L'operazione SCIP 2, che si inserisce anch'essa nel programma di cartolarizzazione degli immobili pubblici (a sua volta parte dell'ampio programma di privatizzazione degli attivi pubblici attraverso lo strumento della cartolarizzazione), è stata realizzata – sempre ai sensi del

decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001 – nel 2002 con l'emissione di titoli per complessivi 6.637 mln di euro.

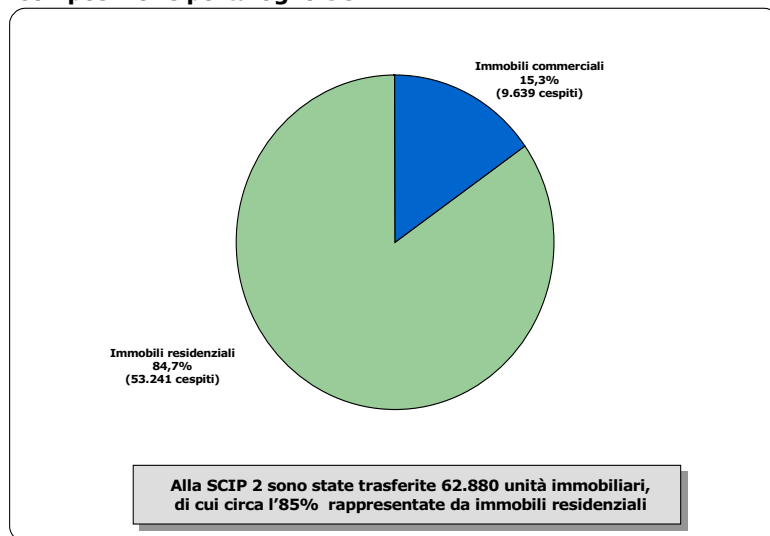
Gli enti previdenziali interessati dall'operazione sono stati:

- ENPALS;
- INAIL;
- INPDAI;
- INPDAP;
- INPS;
- IPOST;
- IPSEMA;
- Stato.

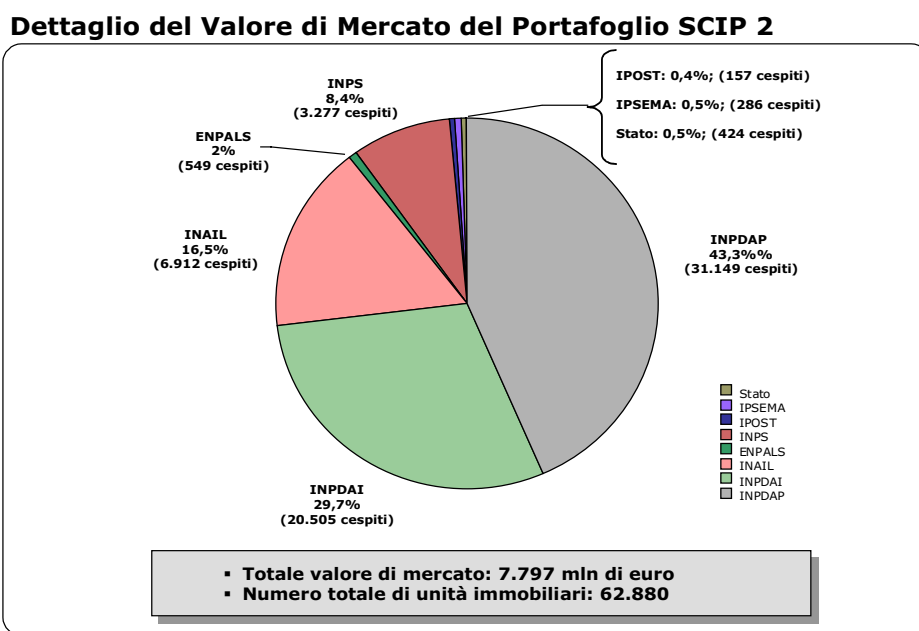
Diversamente dalla SCIP1, circoscritta al solo comparto previdenziale pubblico, in questa seconda operazione di cartolarizzazione sono stati inseriti anche immobili di proprietà dello Stato e, più precisamente, del Ministero dell'economia e delle finanze.

In ordine alle dimensioni del portafoglio, lo stesso si compone di 62.800 unità immobiliari per la maggior parte residenziali.

Composizione portafoglio SCIP 2

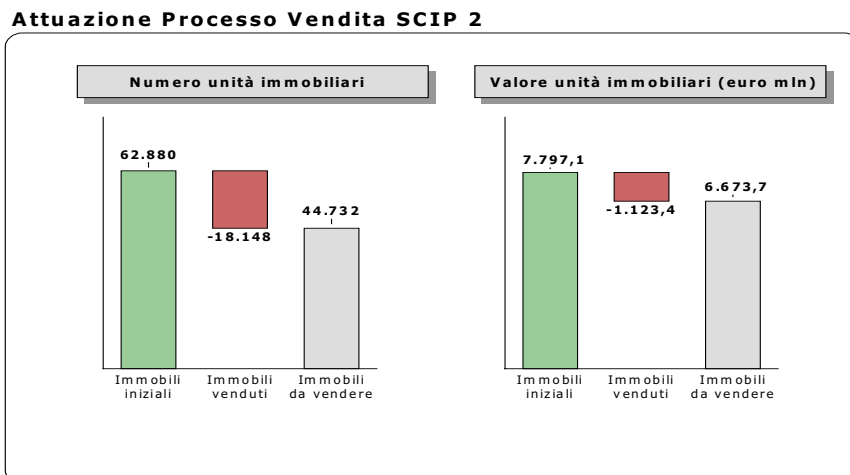


Diversa, come evidenziato nelle tavole di seguito riportate, la dimensione dell'operazione per i singoli Enti.

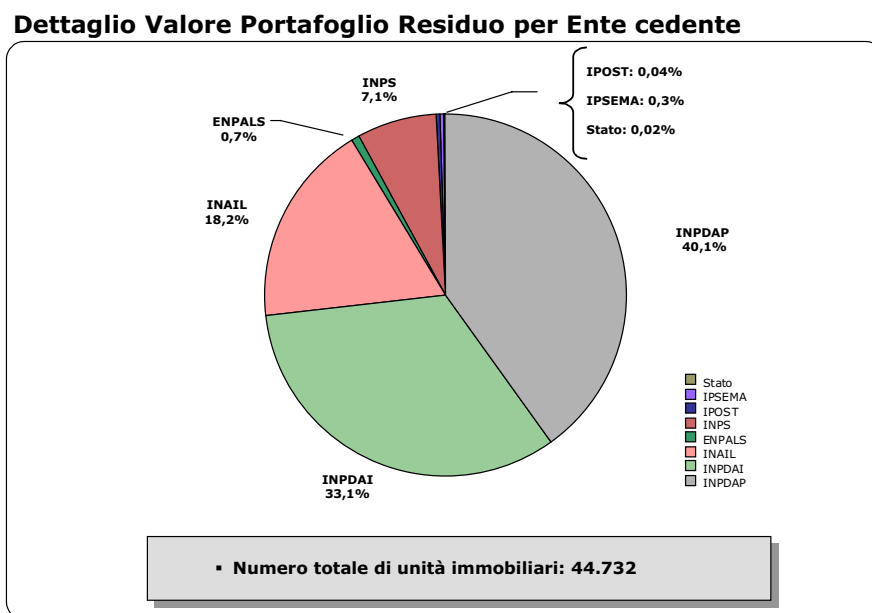


In ordine allo stato di avanzamento dell'operazione, diversamente che per la SCIP 1 in cui si è riusciti a rispettare i tempi previsti a *business plan*, per la SCIP 2 si sono avuti dei rallentamenti da imputare alle modifiche legislative intercorse, che hanno previsto la vendita degli immobili a prezzi 2001.

Per quanto attiene lo stato di attuazione del processo di vendita degli immobili trasferiti alla SCIP, la fotografia al 31.01.2005 è la seguente:



Più specificamente, il valore del portafoglio residuo per Ente cedente è quello di seguito rappresentato:



Per quanto attiene gli impatti dell'operazione per gli Enti cedenti, anche la SCIP 2 ha chiaramente determinato, a livello di stato patrimoniale, la sostituzione, in luogo degli immobili presenti in portafoglio, di significative disponibilità liquide, come più in dettaglio di seguito riportato.

Ente cedente	Initial Transfer Price	%
Stato italiano	31.149.499,03	0,47
Enpals	48.381.136,79	0,73
Inail	1.087.581.444,84	16,41
Inpdai	1.978.324.566,02	29,85
Inpdap	2.863.102.889,52	43,2
Inps	556.714.450,74	8,4
Ipsema	32.475.009,63	0,49
Ipost	29.823.988,43	0,45
	6.627.552.985,00	100

Complessivamente l'operazione SCIP 2 ha determinato incassi iniziali per gli Enti cedenti per circa 6.627,5 milioni di euro. Considerando che i titoli emessi per il finanziamento dell'operazione sono stati collocati per complessivi 6.637 milioni di euro, i costi *up front* dell'operazione sono stati pari a circa 9,4 milioni di euro.

LA GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI

a) La posizione dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici

Nella prima fase dell'indagine conoscitiva la Commissione ha proceduto alle audizioni dei Presidenti dei maggiori enti previdenziali pubblici coinvolti nel processo di dismissione del proprio patrimonio immobiliare. In particolare, sono stati auditi, il 17 e 18 novembre 2004, il Presidente dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), avv. Gian Paolo Sassi, il Presidente dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), avv. Antonio Parlato, nonché il Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP), dott. Marco Staderini, e il Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), avv. Vincenzo Mungari. Nel corso di tali audizioni sono state ripercorse le tappe, partendo anche dai contatti interlocutori, che hanno portato alla successiva definizione del provvedimento concernente la dismissione dei beni immobili strumentali degli enti previdenziali (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 dicembre 2004 "*Fondo immobili pubblici: decreto Operazione*").

Nel corso di tali audizioni, è stata quindi effettuata una cronistoria riepilogativa della volontà del Ministero dell'Economia di procedere alla dismissione dei beni strumentali degli enti previdenziali pubblici, ricordando come la vicenda abbia avuto inizio con la convocazione – in data

11 ottobre 2004 – dei presidenti dei suddetti Enti presso gli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze ai quali è stata manifestata la richiesta di conferire alla società Patrimonio Spa gli immobili strumentali e a reddito, rendendo nota nel contempo l'intenzione di costituire anche un altro fondo in cui fare confluire parte degli immobili strumentali.

Ulteriori preoccupazioni sono state espresse sia in merito a quanto comunicato dal Ministro dell'economia e delle finanze con lettera del 20 ottobre 2004, nella quale si manifestò l'intenzione di trasferire al costituendo Fondo Patrimonio Uno gli immobili dello Stato destinati ad uso diverso da quello residenziale, quelli dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e quelli degli enti pubblici non territoriali, *ex* articolo 4 del decreto-legge n. 351 del 2001, convertito nella legge n. 410 del 2001, nonché sulla base del decreto ministeriale 20 ottobre 2004, sia in merito al riferimento - contenuto in una lettera inviata il 27 ottobre 2004 a tutti i presidenti degli enti dalla dottoressa Cannata, capo della Direzione II del Dipartimento del tesoro - ai beni immobili strumentali degli enti fra quelli oggetto di cessione al Fondo Patrimonio Uno.

Alla medesima lettera, per ciascun ente, è stato anche allegato un elenco di immobili della categoria sopra indicata relativamente ai quali ciascun ente è stato invitato a confermarne la proprietà (questi primi elenchi riguardavano la totalità dei beni immobili dei vari enti).

La lettera citata precisava, altresì, che il trasferimento al fondo dei beni sarebbe avvenuto sulla base del relativo prezzo di mercato e che il corrispettivo sarebbe stato corrisposto ai singoli enti, senza vincolare cioè le somme derivanti dalle dismissioni su conti di tesoreria.

Tali immobili - si precisava ancora - verranno, successivamente a tale operazione, concessi in locazione sulla base di un contratto novennale rinnovabile agli originali utilizzatori, volendosi in tal modo rendere l'operazione neutrale per gli enti ai fini dei costi. A tale proposito, si sottolinea come tutti i presidenti degli enti intervenuti abbiano manifestato seri dubbi in merito all'affermazione di un neutrale effetto dell'operazione sui bilanci degli enti, avuto anche riguardo alle prospettive future dei medesimi.

Successivamente, in data 2 novembre 2004, con lettera indirizzata ai presidenti dei quattro enti citati, il Ministro dell'economia e delle finanze precisava che, oggetto di cessione al Fondo Patrimonio Uno, sarebbero stati anche gli immobili ad uso parzialmente strumentale degli enti stessi, invitando questi ultimi ad adottare tutti gli adempimenti necessari per effettuare entro la fine del 2004 la cessione degli stessi.

I presidenti degli enti, con lettera in data 5 novembre 2004, indirizzata ai ministri dell'economia e delle finanze e del lavoro e le politiche sociali, esprimevano dubbi circa la legittimità giuridica di tale operazione, rilevando una discrasia tra il divieto di cessione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici destinato ad uso strumentale previsto

dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104 e quanto stabilito dall'articolo 4, del decreto-legge n. 351 del 2001, che invece prevede, in linea generale, il conferimento di immobili ad uso diverso da quello residenziale. Nella medesima lettera si esprimeva anche preoccupazione in merito agli eventuali rischi derivanti da tale operazione per l'equilibrio economico degli enti.

Con lettera in data 11 novembre 2004, il Ministro dell'economia e delle finanze, in risposta alla lettera del 5 novembre, sosteneva, da un lato, l'inapplicabilità alle fattispecie richiamate del decreto legislativo n. 104 del 1996 e, dall'altro, che l'operazione in questione non avrebbe comportato effetti negativi sugli equilibri patrimoniali degli enti, determinando unicamente una trasformazione del valore contabile immobilizzato in un'equivalente disponibilità di cassa, in molti casi superiore al valore contabile.

Tali preoccupazioni di carattere generale sono state ribadite nel corso dell'audizione, svoltasi il 24 novembre 2004, dei presidenti dei Consigli di indirizzo e vigilanza (CIV) dei sopra citati Enti nelle persone del dott. Giovanni Guerisoli (INAIL), dott. Guido Abbadessa (INPDAP), dott. Francesco Lotito (INPS) e dott. Giancarlo Fontanelli (IPSEMA).

In particolare, da parte del presidente del CIV dell'Inail si è inteso rappresentare quella che è stata considerata una “anomalia” dell'azione governativa, ravvisata in due aspetti ritenuti tra loro contraddittori:

- per un verso, l'istituzione, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto ministeriale del 3 marzo 2004, di una Commissione ministeriale con il compito di monitorare ed indicare all'INAIL le linee di scelta degli investimenti immobiliari, congiuntamente alla previsione - allora contenuta nel disegno di legge finanziaria per il 2005, ora art.1, comma 449, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 - che i piani di investimento immobiliare deliberati dall'ente vengano approvati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e siano orientati alle finalità annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro della salute e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

- per l'altro, il progetto promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze di cessione al Fondo immobiliare “Patrimonio Uno” degli immobili strumentali degli enti previdenziali.

E' stato evidenziato sia dal Presidente del CIV dell'INAIL, sia dal Presidente del CIV dell'IPSEMA come, ove gli effetti finali di un tale programma di cessione dovessero rivelarsi negativi sui bilanci degli enti, un ulteriore *vulnus* verrebbe ad essere costituito dall'esigenza di

preservare il mantenimento e la ricostituzione delle riserve tecniche - elemento ritenuto di particolare rilevanza per i due enti in questione - con la conseguente necessità di prevedere un aumento delle entrate contributive, rivedendo l'assetto delle aliquote ovvero riducendo le prestazioni previdenziali ai propri assistiti. Va peraltro precisato che l'IPSEMA, come chiarito anche nel corso della successiva audizione del sottosegretario per l'economia e le finanze Maria Teresa Armosino, è stata esclusa dalle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare ad uso strumentale.

Altri aspetti oggetto di rilievi critici e perplessità da parte dei Presidenti dei CIV hanno riguardato i seguenti punti:

- la dichiarata "neutralità" dell'operazione di vendita, ritenendo che la stessa possa produrre al contrario conseguenze economiche negative, tenuto conto che "gli immobili verranno attribuiti ai fondi con una riduzione di almeno il 30 per cento rispetto al valore di mercato, trattandosi di immobili occupati";

- l'assenza di trasparenza dell'operazione anche in termini di mancata quantificazione degli eventuali benefici per la finanza pubblica;

- le problematiche in termini di difficoltà gestionale e di manovra logistica sul territorio in conseguenza della perdita di proprietà.

In conclusione, sono state ribadite da parte dei presidenti dei CIV forti perplessità in merito alla legittimità dell'operazione di dismissione, sia per quanto attiene alla sua applicabilità al patrimonio adibito ad uso strumentale, sia perché si ritiene che gli effetti di tale scelta vadano a ledere il principio di autonomia degli Enti previdenziali, garantito dalla legge.

b) La posizione dei rappresentanti di governo

L'audizione del sottosegretario per l'economia e le finanze

La Commissione ha quindi proceduto - nelle giornate del 14 e 15 dicembre 2004 - all'audizione del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, on. Maria Teresa Armosino, la quale ha innanzitutto tenuto ad evidenziare che - nelle intenzioni dell'azione del Governo - l'obiettivo connesso alle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico è quello di contribuire alla progressiva riduzione dell'onere che il debito dello Stato rappresenta per il sistema

Paese, “attraverso l’ottimizzazione della spesa pubblica e il migliore sfruttamento del patrimonio pubblico”.

L’analisi svolta dal Sottosegretario si è incentrata fondamentalmente su due filoni:

- la quantificazione del costo per l’uso e la detenzione di immobili pubblici;
- l’illustrazione del programma di dismissione dei beni immobili strumentali e relative problematiche.

Il costo per la detenzione degli immobili pubblici

L’analisi svolta dal Sottosegretario di Stato per l’economia e le finanze ha inteso contestare l’affermazione che l’uso e la gestione degli immobili pubblici da parte della pubblica amministrazione comporti un costo pari allo zero. I principali oneri associati alla detenzione di un immobile da parte della pubblica amministrazione sono stati trattati, nell’esposizione che è seguita, dalle seguenti componenti:

- a) L’uso del capitale: comportando ogni attività detenuta dalla pubblica amministrazione un costo implicito che è pari al risparmio ottenibile vendendo quel bene e rimborsando altrettanto debito pubblico. E’ stato quindi evidenziato dal Sottosegretario come la sola detenzione di un immobile abbia un costo implicito pari al rendimento del debito, che attualmente risulta essere in media del 5,1 per cento.
- b) I costi di gestione e manutenzione correlati alla proprietà dell’immobile. L’opinione espressa dal Sottosegretario è stata nel senso di ritenere il settore pubblico, generalmente, un pessimo gestore immobiliare rispetto agli operatori privati specializzati. Relativamente ai costi, la stima fornita è che lo Stato spende ogni anno fra il 3,5 e il 5 per cento del valore dell’immobile, e che nel caso degli enti previdenziali l’onere medio relativamente ai soli costi di gestione suddetti non è inferiore al 3 per cento annuo. E’ stato rilevato come per la stessa attività, gli operatori privati specializzati spendano tra lo 0,5 e il 2 per cento del valore dell’immobile al fine di dare livelli qualitativi almeno uguali.
- c) Altri costi, ritenuti prevalentemente amministrativi, ancorché di difficile definizione anche per l’assenza nel settore pubblico di un sistema di contabilità industriale.

Dalla somma di tali componenti di costo, l’onere medio annuo sostenuto dalla pubblica amministrazione per detenere la proprietà di un immobile ad uso strumentale è stato quindi quantificato tra il 9 per cento ed oltre il 10 per cento del relativo valore di mercato, con la precisazione che tale valore è solo marginalmente inferiore per gli enti previdenziali.

A giudizio del Sottosegretario Armosino, da una tale quantificazione dell'onere in caso di proprietà dell'immobile dovrebbe discendere quindi la validità, per l'ente utilizzatore, dell'alternativa rappresentata dall'assunzione dell'immobile in locazione, che comporterebbe un onere annuo approssimativamente compreso tra il 6,5 e il 7,5 per cento del relativo valore di mercato, da confrontare con la percentuale del 9/10 per cento nel caso di proprietà.

Altri elementi problematici evidenziati dal Sottosegretario per l'economia e le finanze riguardano:

- l'evoluzione dei valori immobiliari e il relativo rischio di mercato, sulla base anche del fatto che l'attuale scenario di bassa inflazione non fa prevedere apprezzamenti tali da compensare il costo della detenzione;
- la scarsa redditività degli immobili detenuti per investimento e locati a terzi, risultando la stessa nella gran parte dei casi addirittura negativa. A dimostrazione di ciò è stato portato ad esempio dal Sottosegretario il rendimento ottenuto dagli enti previdenziali sugli immobili successivamente cartolarizzati nell'operazione SCIP 2; in questo caso infatti – è stato sostenuto – a fronte di un rendimento medio annuo lordo dei canoni pari al 2,17 per cento, il costo manutentivo ed il costo implicito per l'uso del capitale ne portavano il rendimento ad un saldo negativo pari al 5,93 per cento annuo;
- l'esigenza di valutare in modo comparativo costi e benefici anche in riferimento alla dimensione del bene e alla sua localizzazione, in virtù del fatto che vi sono molti casi di immobili ampiamente sottoutilizzati o che, pur essendo adibiti a funzioni che non prevedono il contatto con il pubblico, sono situati in zone centrali o considerate di pregio;
- una mancata razionalizzazione di molte sedi provinciali degli enti previdenziali le quali, secondo l'affermazione del Sottosegretario, “anziché essere tripartite potrebbero essere unificate in sportelli unici del lavoro a beneficio, fra l'altro, della qualità del servizio offerto ai cittadini”.

L'analisi sopra esposta dovrebbe quindi indurre - come sostenuto dal Sottosegretario Armosino – ad un ripensamento delle modalità d'uso degli immobili dello Stato, dovendoli considerare beni onerosi e non beni a costo zero, con una conseguente maggiore convenienza per lo Stato a procedere alla cessione dell'immobile e alla sua assunzione in locazione.

Proprio nel contesto di un ripensamento della filosofia con la quale va gestita la proprietà pubblica, dismettendo le sedi che non siano utili o esorbitino le necessità dell'amministrazione, è stato ricordato come a partire dalla fine del 2001 siano state cartolarizzate più di 90 mila unità immobiliari di tipo residenziale (circa 85 per cento) e commerciale (circa 15 per cento) per un valore complessivo pari a quasi 13 miliardi di euro e portate a termine tramite la società di cartolarizzazione SCIP (SCIP 1 e 2). E' stata altresì resa nota la predisposizione di una terza

operazione di cartolarizzazione di immobili, prevalentemente residenziali, di proprietà dello Stato (e non degli enti previdenziali), prevedendosi la vendita di oltre 6.500 unità immobiliari per un valore stimato in circa 1 miliardo di euro.

La dismissione dei beni immobili strumentali

Il Sottosegretario Armosino ha quindi proceduto all'illustrazione del programma di cessione degli immobili strumentali intrapreso dal Ministero.

E' stato innanzitutto ricordato come il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto del 9 giugno 2004, sia stato promotore – ai sensi dell'articolo 4 della citata legge n. 410 del 2001 – della costituzione di un fondo comune d'investimento immobiliare di tipo chiuso, denominato FIP (Fondo Immobili Pubblici), attraverso cui sono conferiti o trasferiti immobili ad uso diverso da quello residenziale da parte della Pubblica amministrazione. Contestualmente, gli stessi immobili sono oggetto di un contratto di locazione di natura privatistica tra il Fondo, in qualità di locatore, e l'Agenzia del Demanio in qualità di conduttore. A sua volta, questa ultima provvede ad assegnare gli immobili in uso agli originari utilizzatori. L'attività del fondo si concretizza quindi nella gestione corrente degli immobili e nella cessione degli immobili durante la vita del fondo, prevista in 15 anni. Relativamente alla entità e composizione dello stesso, è stato identificato un portafoglio di immobili con un valore di mercato di circa 4 miliardi di euro quale oggetto dell'operazione, composto per circa il 70 per cento da immobili ad uso governativo e per circa il 30 per cento da immobili degli enti previdenziali (specificatamente INPS, INAIL, INPDAP).

Secondo quanto dichiarato dal sottosegretario Armosino, scopo dell'operazione è instaurare un processo di valorizzazione degli immobili oggetto dell'operazione, di efficienza e razionalizzazione degli spazi occupati e di contenimento dei costi operativi. Come è stato dichiarato nel corso dell'audizione “a fronte del costo per affitti sostenuto dalla PA, stimato nel 7-7,5 per cento annuo, vi sarà per l'Amministrazione un minor onere, pari alla somma del 3,5-5 per cento annuo per le minori manutenzioni effettuate e dei minori oneri finanziari sul debito pubblico, pari al costo medio annuo del 5,1 per cento per anno (in totale quindi tra quasi il 9 per cento e oltre il 10 per cento) oltre ai costi amministrativi sostenuti”.

Relativamente ai soggetti coinvolti nella costituzione del fondo FIP, sono stati selezionati tramite gara:

- da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, le banche incaricate di strutturare il Fondo e di collocarne le quote presso investitori professionali appartenenti al settore privato;
- da parte delle banche, la Società di gestione del Risparmio (SGR), incaricata della costituzione e della gestione del fondo;

- da parte della SGR, la società specializzata incaricata di valutare, in qualità di esperto indipendente, il patrimonio immobiliare oggetto dell'operazione.

I nominativi delle banche e società selezionate sono stati resi noti alla Commissione dal Sottosegretario Armosino nel corso della seduta del 14 dicembre 2004 (si veda il relativo resoconto stenografico)

Per quanto riguarda la struttura dell'operazione, è previsto che il 40 per cento venga fatta per apporto, prevedendosi che la SGR proceda alla costituzione del Fondo ricevendo gli immobili conferiti dalla Pubblica Amministrazione in cambio di quote di pari valore emesse dallo stesso, per un ammontare del 40 per cento del valore di mercato del patrimonio da cedere. L'apporto avviene per decreto ministeriale e la SGR, per conto del Fondo, assume la titolarità dei beni al momento della pubblicazione del decreto ministeriale in Gazzetta Ufficiale. Le quote del Fondo sono collocate dalle banche presso investitori istituzionali italiani ed esteri. Successivamente alla costituzione del Fondo ed il collocamento delle quote sul mercato, la Pubblica Amministrazione vende al Fondo il restante 60 per cento del portafoglio attraverso un ulteriore decreto ministeriale. Per finanziare l'acquisto, la SGR sottoscrive un prestito per conto del Fondo. Il prezzo per l'acquisto è corrisposto alla Pubblica Amministrazione al momento del passaggio della titolarità dei beni, che avviene con la pubblicazione del decreto ministeriale in Gazzetta Ufficiale. Contestualmente alla costituzione del Fondo, è previsto che l'Agenzia del demanio sottoscriva con il Fondo un contratto di locazione dei beni dismessi. Per consentire la razionalizzazione, è previsto che il conduttore possa liberare nei 15 anni di vita del Fondo fino al 20 per cento degli immobili, attraverso la redazione da parte dello stesso, con l'assistenza di un consulente terzo, di un progetto di razionalizzazione degli spazi occupati. Il processo di razionalizzazione – secondo quanto affermato dal Sottosegretario Armosino - consentirà all'Agenzia del demanio di minimizzare l'uso degli spazi, riducendo il costo complessivo di locazione. E' altresì stato precisato che i contratti di locazione che stipulerà l'Agenzia del demanio con i singoli conduttori dovranno prevedere il diritto di prelazione a favore del conduttore per l'acquisto dell'immobile al prezzo di mercato nell'ipotesi in cui il Fondo provveda alla vendita, come ordinariamente previsto nei contratti di locazione ad uso ufficio. Questi contratti avranno durata iniziale di 9 anni, con un'opzione immediata, per il conduttore, di un'ulteriore durata novennale.

Si è inteso sottolineare da parte del Sottosegretario Armosino che l'operazione sopra descritta relativa al fondo FIP risulta in linea con le più recenti tendenze del mercato immobiliare italiano. Come è noto, i dettagli tecnici della descritta operazione sono stati – successivamente all'audizione del sottosegretario Armosino – definiti con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 dicembre 2004 (*Fondo immobili pubblici: Decreto Operazione*), con i decreti del 23

dicembre 2004 (*Fondo immobili pubblici: Decreto di Apporto; I Decreto di Trasferimento; II Decreto di Trasferimento*) e con il decreto del 24 dicembre 2004 (*Fondo immobili pubblici: Decreto di chiusura dell'operazione*).

Il Sottosegretario Armosino si è poi soffermata sulla costituzione dell'altro fondo di investimento immobiliare "Patrimonio Uno", a cui sono conferiti, secondo quanto stabilito dal decreto del Ministero dell'Economia del 20 ottobre 2004, beni immobili ad uso diverso da quello residenziale di proprietà di enti previdenziali pubblici e da beni di altri soggetti controllati dallo Stato. Per tale fondo, strutturato a liquidazione per la durata di sette anni, la Società incaricata della gestione (selezionata tramite gara) dovrà conseguire l'obiettivo, secondo quanto dichiarato dal Sottosegretario, di "massimizzare il valore del patrimonio e distribuire immediatamente agli investitori i proventi originati dalle dismissioni con l'obiettivo di realizzare pienamente i processi di valorizzazione". Tale fondo presenta un portafoglio di immobili con un valore di mercato di circa 800 milioni di euro, composto per circa il 60 per cento da immobili di Enti previdenziali (segnatamente INPS, INAIL, INPDAP) e per il 40 per cento da immobili di altri soggetti controllati dallo Stato.

Le problematiche specifiche: i chiarimenti forniti

Relativamente alle riserve sollevate, da parte dei vertici degli Enti previdenziali e dai rispettivi Consigli di indirizzo e vigilanza su alcuni aspetti delle operazioni prospettate, il Sottosegretario Armosino ha inteso fornire nel corso della sua audizione alcuni chiarimenti soprattutto per quanto concerne i seguenti aspetti:

- legittimità dell'operazione del trasferimento dei beni immobili cd. strumentali con i meccanismi previsti dalla legge n. 410 del 2001;
- effetti del trasferimento ai fondi degli immobili e loro impatto sull'equilibrio patrimoniale ed economico degli enti;
- pacifico godimento del bene e durata dell'utilizzo.

Per ciò che concerne il primo aspetto si ricorda che la posizione dei rappresentanti degli enti previdenziali era stata appunto quella di contestare la legittimità del trasferimento degli immobili con i meccanismi della citata legge n. 410 del 2001, in quanto se ne ravvedeva una contraddizione con le previsioni del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104 che prevedeva l'esclusione degli immobili ad uso strumentale dalla normativa sulle cessioni, prevedendo che una diversa attuazione avrebbe richiesto la modifica della suddetta norma (il riferimento è relativo a quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, secondo il quale "*Le norme del presente decreto, relative al trasferimento*

della proprietà, non trovano applicazione riguardo ai beni di proprietà degli enti che gli stessi utilizzano quali sede di uffici propri o di enti...”).

E' stata evidenziata da parte del Sottosegretario la profonda differenza di opinioni esistente al riguardo tra il Ministero dell'economia e gli enti. Infatti, il Ministero ritiene che, mentre la legge n. 410 del 2001 disciplinò espressamente il trasferimento ai fondi di immobili degli enti pubblici non territoriali ad uso diverso da quello residenziale (si veda l'articolo 4), il decreto legislativo n. 104 del 1996 non lo faccia. Pertanto, non vi sarebbe alcuna necessità di procedere a modifiche normative del citato decreto, essendo la materia degli immobili strumentali un ambito estraneo allo stesso.

Relativamente agli effetti economici di tale operazione sull'equilibrio patrimoniale degli enti, è stato sottolineato come il prezzo del trasferimento dei beni sia interamente di competenza dell'ente titolare e non determini quindi alcuna perdita di valore ma – come è stato sostenuto – unicamente una “trasformazione” del valore contabile immobilizzato in una equivalente disponibilità di cassa, in molti casi – si è aggiunto – superiore al valore contabile. Circa le modalità di valutazione del prezzo, il corrispettivo è determinato da un valutatore terzo e indipendente, sulla base dei valori correnti di mercato ed è oggetto di un parere di congruità espresso dall'Agenzia del territorio. Riguardo a talune obiezioni sollevate dai rappresentanti dell'INAIL e dell'IPSEMA, il Sottosegretario Armosino ha anche dichiarato che la cessione del bene non altera le riserve tecniche dell'ente detenute a fronte dei propri impegni futuri; ciò in quanto, secondo quanto prevede l'articolo 3, comma 12, della legge n. 410 del 2001, il corrispettivo incassato dalla cessione di beni realizzata secondo tale disposizione, è computabile ai fini delle relative riserve tecniche e riserve legali.

A giudizio del Sottosegretario inoltre non deve essere sottovalutato, ai fini del rispetto degli impegni futuri dell'ente, il rischio del mercato immobiliare, soprattutto dopo 8 anni di crescita ininterrotta dei prezzi. E' stato ricordato a tal proposito che nei precedenti 5 anni i prezzi diminuirono ininterrottamente, perdendo in totale più del 60 per cento del proprio valore. E' stato aggiunto che l'equilibrio patrimoniale degli enti è in ogni caso garantito dallo Stato attraverso trasferimenti annui, a ripianamento del *deficit* degli stessi, pari a circa 60 miliardi di euro annui.

Al fine di preservare anche l'equilibrio economico, è previsto che per l'uso dell'immobile venduto dall'ente ed a questo riassegnato dall'Agenzia del demanio, i canoni siano fissati in modo da non rappresentare alcun aggravio per l'ente. Infatti si prevede che l'onere non debba eccedere il beneficio ottenuto dall'ente per la cessazione degli oneri manutentivi di competenza del Fondo, oltre al rendimento finanziario del prezzo di vendita incassato. L'eccedenza dei canoni dovuti al

Fondo oltre tale misura resterebbe a carico dello Stato. Per conseguire l'obiettivo della razionalizzazione nell'uso degli spazi da parte della pubblica amministrazione, nel contratto di locazione con il fondo FIP, è stata prevista la facoltà per gli utilizzatori, di rescindere anticipatamente nel tempo una porzione degli immobili locati. Tale diritto per i conduttori, senza obbligo di esercizio, è finalizzato alla razionalizzazione d'uso dei beni. Ove l'ente dovesse liberare immobili del FIP, ad esempio ricorrendo a spazi sottoutilizzati di altri enti, potrebbe immediatamente conseguire un risparmio sui canoni e restituire l'immobile al FIP, indipendentemente dal relativo prezzo di mercato in quel momento.

Infine, è stato precisato che il pacifico utilizzo del bene da parte dell'ente, successivamente al trasferimento al FIP, è assicurato da un contratto di durata iniziale di nove anni, rinnovabile a discrezione dell'ente per ulteriori nove anni alle medesime condizioni. Successivamente agli iniziali diciotto anni, l'ente godrà di un diritto di prelazione per la sottoscrizione a condizioni di mercato di una nuova locazione con durata di sei anni più sei. Tale garanzia è assicurata anche in caso di eventuale vendita del bene da parte del FIP. L'uso del bene è pertanto assicurato a favore dell'Ente per un minimo di 30 anni, oltre al diritto di prelazione in caso di vendita in favore dell'ente stesso.

L'audizione del ministro dell'economia e delle finanze

Nella seduta del 6 aprile 2005 il Ministro dell'economia e delle finanze, prof. Domenico Siniscalco, si è soffermato in particolare sulle tematiche della gestione del patrimonio immobiliare pubblico e della gestione del patrimonio immobiliare degli enti, sulle questioni relative al patrimonio residenziale: ossia le operazioni SCIP con particolare riguardo all'operazione SCIP 2; ed, infine, sulle tematiche concernenti la vendita degli immobili di pregio, gli immobili destinati ad uso governativo e sul FIP, il Fondo immobili pubblici.

Dopo aver sottolineato l'anomalia italiana relativa alle dimensioni del debito pubblico rispetto al PIL - se confrontata con gli altri Paesi europei - è stato evidenziato l'ampissimo attivo di cui lo Stato italiano dispone, che ammonta a circa il 137 per cento del PIL e che è pari al doppio di quello degli altri paesi europei. Peraltro, il patrimonio pubblico è rimasto quasi sconosciuto fino a pochi anni fa, perché esisteva soltanto il *Rendiconto generale dell'amministrazione*, prodotto dalla Ragioneria generale dello Stato e sottoposto al Parlamento ogni anno, che registrava gli attivi sostanzialmente a valori storici, ossia al costo di acquisizione, valori che non avevano quindi alcun significato economico.

Si è quindi cercato di produrre uno *Stato patrimoniale delle amministrazioni pubbliche* realizzato a prezzi di mercato, ossia valutato come qualsiasi bilancio impone di fare, e corredato, oltre che da una descrizione di tutti gli attivi e i passivi, da un confronto internazionale con la situazione dei principali paesi che producono uno stato patrimoniale di questo tipo (Francia, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, Svezia, Giappone e Canada), da cui risulta il predetto scostamento.

Le entità censite dallo stato patrimoniale delle amministrazioni pubbliche sono quelle appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni, agli enti previdenziali e agli altri enti pubblici. Esse sono state valutate a prezzi di mercato o secondo i criteri del SEC 95, cosicché anche dal punto di vista della contabilità europea, diversa da quella civilistica, è possibile oggi disporre di una valutazione. Il conto delle pubbliche amministrazioni, che alla fine dell'estate 2005 sarà corredato da un'analisi ancora più approfondita effettuata dall'Agenzia del demanio, non tanto dei valori quanto dell'inventario fisico delle disponibilità, è servito innanzitutto per finalità di tipo conoscitivo, perché nessuno sapeva con precisione quali fossero e dove fossero i beni pubblici. Tale censimento è servito a fornire delle valutazioni con criteri identici a quelli di altri paesi e a capire quali possano essere le operazioni di ottimizzazione di tale patrimonio, perché le caratteristiche fondamentali del patrimonio sono principalmente due: quella di avere un rendimento basso o addirittura negativo; quella di generare rendite totalmente ingiustificate per quanto riguarda l'amministrazione degli immobili e dei beni demaniali che spesso sconfinano nell'abuso.

È evidente che lo Stato non può vendere tutto, perché all'interno dello stato patrimoniale ci sono attivi più utili e meno utili, per cui si giustifica un'operazione di dismissione, o altri per cui si giustifica semplicemente un'operazione di valorizzazione. Il ministro si è quindi soffermato sui criteri con cui amministrare l'attivo del patrimonio pubblico che sono eminentemente tre. Il primo di questi è rappresentato dal criterio di efficienza: individuare gli attivi che finanziariamente rappresentano un centro di costo, capire perché lo siano ed eventualmente liberarsene. Il secondo è un criterio di fondo della gestione di qualsiasi capitale: la sostenibilità, cioè il fatto che questi attivi, anche se magari oggi rappresentano un centro di costo, possano costituire una fonte di benessere per le generazioni future. Il terzo criterio è quello dell'equità nei confronti dei più svantaggiati; è possibile che un attivo rappresenti un centro di costo, è possibile che questo centro di costo non generi particolare benessere per le generazioni future, ma è tuttavia fondamentale per il benessere di alcuni segmenti di popolazione meno fortunati. “Certamente - ha evidenziato il ministro - se un attivo è un centro di costo, non serve al benessere delle generazioni future e non rappresenta un

particolare esempio di politica per l'equità, allora lo si può vendere a cuor leggero e, anzi, una gestione sana e ragionevole della cosa pubblica impone di vendere tale tipo di attività”.

Alcune delle ipotesi di cessione degli immobili e di attivi fatte negli ultimi anni rispondono proprio alle esigenze sopra evidenziate, così come la cessione degli immobili residenziali degli enti, che non sono un centro di profitto, non generano benessere per le generazioni future e in alcuni casi, anche se non in tutti, vanno a vantaggio delle fasce più fortunate e non di quelle più sfortunate della popolazione, perché fenomeni di rendita connessi alla fruizione di tali immobili, derivanti da affitti sotto i prezzi di mercato o da localizzazioni particolarmente fortunate e così via, fanno di tali beni un caso di scuola di immobili da dismettere. Infatti, quando questo tipo di immobili viene dismesso l'inquilino si accolla tutti i costi di gestione per il solo fatto di averlo comprato, in più ha un incentivo a ristrutturarlo. Questo è un criterio che sta alla base delle dismissioni di immobili residenziali avvenute non soltanto in Italia, ma anche in altri paesi, come la Gran Bretagna.

Per razionalizzare tale segmento di patrimonio pubblico è stata introdotta nel 2001 la legge n. 410, “*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*” che, tra l'altro, detta le norme secondo cui vendere tali immobili e prevede la razionalizzazione logistica degli uffici, delle sedi e degli sportelli degli enti previdenziali pubblici.

E' stato quindi ricordato come la citata legge affronti le due dimensioni delle vendite immobiliari sin qui realizzate: della prima fase, che attraverso le operazioni SCIP ha riguardato principalmente il patrimonio residenziale - occorre infatti tenere presente che una cartolarizzazione la si realizza quasi esclusivamente quando esiste un occupante intenzionato in qualche modo a comprare - mentre invece la questione della razionalizzazione logistica degli uffici, delle sedi e degli sportelli è in linea di massima confinata agli usi governativi, di cui il Fondo immobili pubblici ha rappresentato il primo esempio. La ragione per la quale sono state pensate le due operazioni citate, nell'ottica di una maggior efficienza della cosa pubblica, è costituita dal fatto che, cedendo gli immobili residenziali degli enti, si è raggiunto l'obiettivo di non aumentare, o addirittura di ridurre il debito pubblico, razionalizzandone l'uso. Il fatto che gli immobili in uso governativo avessero un affitto equivalente a zero comportava uno sfruttamento meno che efficiente di tali risorse; di contro, gli enti si trovavano a dover sostenere le spese relative alla gestione di tali immobili senza potersi avvantaggiare da una loro eventuale vendita.

Si è inteso dimostrare da parte del ministro i vantaggi che l'erario trarrebbe da tale operazione portando come esempio, il FIP-Fondo immobili pubblici, che, come già ricordato, ha una durata complessiva di quindici anni, ed è stato realizzato con immobili la cui detenzione, per il solo immobilizzo di risorse finanziarie che lo Stato prende a prestito, presenta attualmente (per ipotesi) un costo medio del debito non rimborsato per interessi del 4,8 per cento a cui va aggiunto il costo relativo alla gestione immobiliare, che varia dal 3,5 al 5 per cento. Da tale somma si ottiene il costo totale per la detenzione di tali immobili per lo Stato (comprensivo degli interessi sul capitale e delle manutenzioni) che oscilla tra l'8,3 e il 9,8 per cento, una cifra poco efficiente e giustificabile che, oltretutto, viene pagata dal contribuente. Invece, se si introduce il meccanismo di cessione del bene ad un fondo, il quale lo riaffitti a condizioni ovviamente economiche - persino agevolate, ma che comunque comportano una posta di costo nel bilancio degli enti - si riesce a risparmiare finanziariamente e a recuperare efficienza. Riguardo a questo ultimo punto è stato rilevato come i metri quadrati per persona, per ente, per ufficio o per sede siano molto diversi tra loro, come sempre accade nel settore pubblico; si va da 10 metri quadrati per persona a 35-40 metri quadrati per persona, contro una media del settore privato pari a circa un terzo di questi valori.

Il ministro ha poi ricordato come tali operazioni (come quella relativa agli usi governativi) abbiano avuto identica struttura anche nelle principali aziende private. L'ENEL ha ceduto immobili strumentali per un miliardo e mezzo nel 2003, Telecom Italia per quasi 3 miliardi nel 2000, la Banca Antonveneta per 699 milioni nel 2003 e Generali per 4 miliardi e 600 milioni. Nel caso di Generali però la situazione è diversa perché non sono stati ceduti soltanto immobili strumentali, ma anche immobili che costituivano parte delle riserve tecniche.

L'operazione SCIP 1 ha funzionato senza ritardi, mentre l'operazione SCIP 2 ha subito, fin dall'inizio, un rallentamento. Tale rallentamento ha causato quella ristrutturazione del debito - ben accettata dal mercato - la quale, tra l'altro, ha consentito un rialzo del *rating*. Secondo le valutazioni effettuate dal Ministero, questo lento avvio è stato causato dalla coincidenza di una pluralità di fattori che hanno distorto il processo. Innanzitutto, la questione legata al prezzo, come sapete, è stata oggetto di un'importante modifica legislativa giustificata non tanto dal punto di vista finanziario, quanto da quello sociale e politico. A bloccare tutto il processo è stata l'incertezza legata alla vendita dei beni: non si sapeva cioè se fare riferimento ai prezzi concernenti l'anno della valutazione, o ai prezzi di mercato successivi. Difatti, superato questo scoglio e indennizzato il fondo, la *performance* del fondo SCIP 2 è rapidamente migliorata avvicinandosi agli obiettivi del *business plan*, pur non avendoli ancora raggiunti. Quindi, è stato previsto il rifinanziamento dei

titoli originariamente emessi, caratterizzati da scadenze troppo brevi e non più recuperabili integralmente per il significativo ritardo accumulato in quel periodo.

Riguardo agli *immobili dichiarati di pregio* è stato rilevato che, per quanto concerne la vendita, ad essi non veniva applicato lo sconto normalmente previsto per gli immobili cosiddetti normali. Per motivi che attengono alle ordinarie dinamiche di comportamento degli individui si è giunti molto lentamente alla dichiarazione inerente alle liste di pregio; tra l'altro, verso tale dichiarazione è stato anche fatto ricorso. Senza esitazioni è stato rilevato che si tratta di uno di quei casi di abuso per i quali, se ve ne fosse bisogno, varrebbe la pena di vendere tali immobili una volta di più. Infatti le persone che occupavano immobili di pregio, siti nei centri delle città, hanno fatto di tutto pur di non pagare nemmeno quel prezzo, frutto di precedenti valutazioni ma pieno.

Per quanto concerne infine le emissioni del *Fondo immobili pubblici* è stato rilevato che, nell'insieme, potranno portare ad una razionalizzazione del patrimonio degli enti stessi. In tal caso ci si riferisce non solo ai beni degli enti previdenziali, ma anche al 70 per cento degli immobili facenti capo, ad esempio, alle agenzie fiscali, alle sedi del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero del lavoro ed alle caserme della Guardia di finanza.

Il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, on. Maria Teresa Armosino, intervenuta anch'essa nella medesima seduta, si è soffermata in particolare sulla questione degli immobili di pregio, evidenziando come tale vicenda sia stata dibattuta soprattutto alla Camera dove sono state presentate numerose interrogazioni e risoluzioni, volte in primo luogo all'abolizione del concetto di «pregio». E' stato rilevato al riguardo come ciò comporterebbe che tutti gli immobili sarebbero venduti con uno sconto fino al 40,5 per cento, pari al 30 più 15 (e poi si dice che li vendiamo al prezzo del 2001). Inoltre, laddove si dovesse procedere all'abolizione del concetto di «pregio», sarebbe più interessante per i contribuenti italiani ritirare gli immobili dal mercato. Considerato che si dovrebbe indennizzare la SCIP della perdita di introiti, essendo stati gli immobili immessi al valore senza sconti (sia pure con le valutazioni che da più parti sono state indicate come molto moderate o troppo rispondenti ai valori di mercato). Tale soluzione - come sottolineato dal sottosegretario - comportando la necessità di coprire gli ammanchi che si determinerebbero, non è stata ritenuta accettabile. Il presupposto, come ben spiegato dal Ministro dell'economia, è che non si è in presenza di immobili in cui le persone sono entrate sulla base di graduatorie per esigenze particolari o in quanto appartenenti a categorie disagiate ma, come emerge chiaramente nel caso degli immobili di pregio, sono - diciamo così - gli amici degli amici o coloro che sono più vicini

alle capacità e possibilità gestionali degli enti. E' stata invece manifestata la disponibilità a valutare denunce e segnalazioni di erronea individuazione del pregio laddove si lamenti che la fattispecie non sussista. Infine, a differenza di quanto si legge sui giornali, in cui si dichiara che i ricorsi sono tantissimi, e che hanno riguardato 187 immobili, le richieste di sospensiva accolte dai TAR sono piuttosto poche. Pertanto, dovrebbe esservi grande cautela nell'affrontare tale materia.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, prof. Domenico Siniscalco, rispondendo ai quesiti posti dai commissari ha tenuto peraltro a sottolineare come la gestione ideale o ottimale del patrimonio pubblico che si è accumulato per stratificazione negli anni, e che equivale a circa il 137 per cento del PIL, sia un processo che richiederà un periodo lungo, forse trentennale. Inoltre quando si parla di ottimizzazione non si intende dismissione a tutti i costi, ma abolizione delle rendite, delle sacche di inefficienza. Proprio perché la rimessa a reddito e ad efficienza di tale patrimonio è un processo immenso dal punto di vista quantitativo, deve essere guidata da criteri puntuali.

E' stato altresì evidenziato come la logica che presiede alla alienazione di tale patrimonio pubblico non è quella secondo cui esso debba essere venduto se vi è un rendimento negativo e tenuto se, viceversa, il rendimento è positivo, ma che esistono tre criteri sulla base dei quali si è proceduto ad una valutazione di tale operazione. Il primo è il criterio finanziario inerente alla valutazione se tenere un determinato bene costa più di alienarlo. Ad esempio, il fatto che una gestione immobiliare sia al 2 per cento è un ottimo motivo per cederla dato che si riduce il debito che, a parità di durata, costa il 5 per cento. È un problema di costo del mantenimento dell'attività rispetto alla riduzione del debito. Il secondo criterio è quello della sostenibilità, cioè la capacità di produrre reddito per le generazioni future, come per le università, gli ospedali ed altro. Il terzo è quello dell'equità, cioè il benessere di fasce di popolazione particolarmente bisognose. Vi sono quindi un criterio sociale, uno intertemporale ed uno finanziario. E' chiaro che tali criteri possono essere «pesati» diversamente a livello di scelte politiche. Vi sono impostazioni per cui l'equità pesa più dell'efficienza o viceversa, od ancora momenti in cui il debito pubblico è preminente e, in una considerazione generale della finanza pubblica, il criterio finanziario pesa più degli altri due (come direbbe un economista, dipenderebbe dal tasso di sconto, cioè quanto pesa il benessere futuro rispetto a quello attuale). Tale procedura di dismissione deve essere quindi considerata nel quadro complessivo della finanza pubblica, non dell'equilibrio del singolo ente ma, quantomeno dal punto di vista del Ministero dell'economia e delle finanze, della finanza pubblica, che è composta di debito, di *deficit*, di crescita attuale e futura e, infine, di logica delle gestioni previdenziali. Si è detto più volte che gli immobili sono a garanzia delle prestazioni. Tralasciando il caso dell'INAIL,

che ha effettivamente una gestione di tipo assicurativo, negli altri enti vi sono sistemi a ripartizione dove la garanzia è interamente pubblica.

Per quanto riguarda l'impossibilità di gestire il patrimonio, lo stesso fatto che si è posta la necessità di realizzare tre anni fa lo stato patrimoniale in cui sono riportate le proprietà pubbliche, e che allo stato attuale non sia possibile realizzare analogo inventario per i beni italiani detenuti all'estero (non mi riferisco alle ambasciate, ma alla miriade di beni che per lasciti, acquisti ed assi di vario tipo deteniamo all'estero) che di anno in anno viene aggiornato e raffinato, rende evidente non l'impossibilità ma l'estrema difficoltà per lo Stato di gestire il patrimonio. Non si intende affermare in tal modo che tutto quanto realizza il pubblico è fatto male e, viceversa, tutto ciò che compie il privato è fatto bene. Occorre quindi ammettere che, considerata la complessità delle società moderne, con una tendenza evidente a godere e generare rendite, decentrare la proprietà e la gestione dei beni è positivo.

Per quanto riguarda i beni strumentali, è stato ricordato, innanzitutto, che vi è un diritto di prelazione a favore dello Stato, affinché li possa eventualmente riacquistare. Quindi, nel caso in cui vi fosse nuovamente un periodo di bassa crescita, potrebbe convenire procedere in tale modo. Per ciò che concerne il concetto di pregio, è stato rilevato come con la questione dello sconto, non ci si è posti un problema di prezzo quanto un problema di tutela dei più deboli. Per tale motivo, si è ritenuto che chi affitta un appartamento di 250 metri quadrati probabilmente ha maggiori disponibilità economiche di chi affitta un appartamento di 50 metri quadrati. Quindi, il tipo di interessi che si è cercato di contemperare con la specifica nozione di pregio è che chi si trova in una abitazione molto grande, ad esempio, in un grande centro cittadino, a parità di immobile, probabilmente deve essere tutelato meno di chi abita in un appartamento di grandezza inferiore.

Per quanto concerne le sedi strumentali, è stato ribadito che il discorso deve essere formulato in un'ottica generale di debito e di *deficit*, ma anche di gestione delle entità di tipo economico. Se tutte le principali società private, comprese le assicurazioni, hanno alienato a fondi specializzati il loro patrimonio immobiliare di tipo sia strumentale sia non strumentale ci sarà un motivo, evidentemente. Quando ci si riferisce alla legittimità o meno della vendita di questi beni in capo agli enti si potrà discutere sul grado di autonomia di questi ultimi, ma sicuramente il corrispettivo resta all'ente.

Tale modo di operare è determinato dal fatto che il settore pubblico è consolidato ai fini del bilancio (a prescindere dai parametri di Maastricht). Pertanto, effettuare tale operazione significa

un'entrata ai fini del consolidato delle pubbliche amministrazioni. In nessun caso, però, è previsto l'esproprio di questo tipo di fondi.

Per quanto concerne invece la parte residua del patrimonio pubblico da dismettere e valorizzare è praticamente impossibile fare delle previsioni per l'ovvio motivo che tale processo di ottimizzazione è lungo; può essere che passi attraverso questi attivi, attraverso i crediti o attraverso le privatizzazioni. Tuttavia, quando tutti i paesi simili all'Italia hanno passivi di bilancio nell'ordine del 50, 60 o 70 per cento del PIL e noi lo abbiamo al 140 per cento, una domanda, ovviamente, ce la dobbiamo porre. Ricorrendo ai tre criteri poc'anzi ricordati, cioè finanziario, di sostenibilità, nel senso dell'efficienza, e di equità, è chiaro che un debito così alto deve essere ridotto il più possibile e a ritmi rapidi, avendo ben chiaro che il rapporto tra debito e PIL si riduce, innanzitutto, con la crescita del PIL e con gli avanzi primari, rispetto ai quali tali misure di dismissione sono complementari. Nessun paese che abbia ridotto di molto il proprio debito pubblico, ad esempio, dimezzandolo, lo ha ridotto alienando o dismettendo, ma lo ha fatto attraverso la crescita e generando avanzi di bilancio. La strada primaria è questa.

Infine è stato ribadito che quanto si realizza dalla vendita dei beni strumentali entra a far parte dei bilanci degli enti. Tuttavia, siccome l'aggregato delle pubbliche amministrazioni - o *general government*, come è definito nel manuale SEC - è costituito *inter alia* da questi enti, se essi dismettono un attivo e introitano una somma quest'ultima risulta un introito delle pubbliche amministrazioni nel loro complesso, anche se resta all'ente in forma fruttifera.

c) Un caso specifico: la gestione del patrimonio immobiliare dell'Inpdap

In ordine alla gestione del patrimonio immobiliare pubblico, nel corso dell'indagine è stato auditato nelle giornate del 2 e 16 febbraio 2005 il professor Guglielmo Tamburini, presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare), che ha espresso la posizione dell'Associazione sulle attività immobiliari degli enti previdenziali ed in particolare sulla gestione del patrimonio dell'INPDAP.

Nell'illustrare la posizione dell'Associazione rispetto al tema oggetto dell'indagine, il Presidente Tamburini ha inteso iniziare ricordando il quadro normativo di riferimento che, per quanto riguarda gli enti previdenziali pubblici, è stato concepito con il Decreto legislativo n. 104 del 1996 "*Attuazione della delega conferita dall'art. 3, comma 27, della L. 8 agosto 1995, n. 335*", che prefigurava una razionalizzazione complessiva delle gestioni del patrimonio immobiliare distinguendo fra quello strumentale, per il quale era prevista una razionalizzazione, con

accorpamento delle sedi, e quello a reddito, per il quale erano previsti, dopo una necessaria fase iniziale di ricognizione, appositi piani di valorizzazione tesi a definire specifiche modalità gestionali per i diversi lotti individuati. Nondimeno è stato osservato come rispetto a questa impostazione programmatica le esigenze di finanza pubblica abbiano successivamente determinato il prevalere delle ragioni dell'emergenza (così come espresso dal professor Tamburini nella sua relazione riportata in allegato al resoconto della seduta), con l'avvio di programmi di vendita che hanno riguardato sostanzialmente tutto il patrimonio immobiliare a reddito degli enti previdenziali pubblici.

Rispetto allo scenario sopra delineato, sono stati evidenziati dal professor Tamburini essenzialmente due punti di criticità. Anzitutto, il fatto che dette operazioni siano state dominate dalla visione prettamente finanziaria degli *arranger* (ovvero le banche consulenti per la strutturazione delle attività), senza un adeguato coinvolgimento delle imprese operanti nel settore dell'industria immobiliare, profonde conoscitrici degli immobili oggetto delle operazioni *de quibus*. In secondo luogo, particolare disappunto è stato manifestato in merito alla diffusione presso l'opinione pubblica dell'idea che l'affidamento a società specializzate del servizio integrato di gestione del patrimonio immobiliare dell'INPDAP si sia rivelato, in definitiva, se non un "fallimento almeno una profonda delusione".

Ad avviso del professor Tamburini, peraltro, tali criticità eventualmente vanno circoscritte al periodo 1996-2002 in cui vi era un problema di impostazione contrattuale che riconosceva alle imprese mandatarie una sorta di delega in bianco. Dopo il 2002, infatti, la situazione è cambiata notevolmente, con responsabilizzazione delle stesse imprese che devono riconoscere all'Istituto comunque un minimo garantito (dai dati riferiti, nel 2003 a fronte di un ricavo minimo certo di 90,5 milioni di euro attesi al 30 giugno, l'azione dei gestori ha portato ad un ricavo effettivo di 118,00 milioni di euro). Tuttavia, come è stato riferito, a giudizio dell'INPDAP anche il nuovo modello gestionale non sarebbe stato ritenuto adeguato alle esigenze dell'ente, per cui la decisione di internalizzare la gestione, decisione che, secondo il Presidente dell'Associazione dell'Industria Immobiliare, potrebbe avere pesanti ripercussioni sull'immagine e sulla fiducia riposta nelle imprese operanti nel settore.

In ordine alle problematiche emerse nel corso dell'audizione del professor Tamburini, la Commissione ha quindi ritenuto opportuno, al fine di garantire il massimo della trasparenza ed acquisire tutte le informazioni necessarie a valutare la vicenda in corso, ascoltare anche il presidente e il direttore generale dell'INPDAP.

In particolare, il Presidente, ingegnere Staderini, nel corso della seduta del 23 febbraio 2005, ha tenuto a precisare come, a seguito delle disfunzioni riscontrate nell'attività di gestione esterna, in ogni caso, l'istituto non abbia interrotto il contratto di gestione ma abbia semplicemente formalizzato alla chiusura, senza rinnovarlo, un accordo che prevedeva la restituzione dei dati e della documentazione nonché la riappropriazione in capo all'istituto della gestione diretta del patrimonio immobiliare.

Per quanto attiene il primo aspetto, il Presidente Staderini ha evidenziato il problema della banca dati, strumento indispensabile per la gestione del patrimonio immobiliare, che tali società avrebbero dovuto mettere a disposizione dell'istituto, di mese in mese, durante il periodo della convenzione. Questo non è stato possibile e non, come più volte sottolineato dall'ingegnere Staderini, per una incapacità dell'istituto a leggere i dati ivi contenuti.

In ordine al secondo aspetto, ossia la scelta di una gestione diretta del patrimonio, i motivi relativi sono da ricercare, oltre che nei risultati non pienamente soddisfacenti del precedente sistema esterno di gestione, essenzialmente nella circostanza che, nel corso di tale rapporto, è intervenuta la seconda operazione di cartolarizzazione, caratterizzata da un impianto economico-finanziario, cristallizzato nel contratto SCIP / Inpdap, sensibilmente mutato rispetto alla precedente analoga operazione. In base a tale ultimo contratto, infatti, l'Inpdap è tenuto a versare alla suddetta società una somma pari all'85% degli importi canone bollettati. Tali rilevanti oneri in capo all'istituto rendevano non ulteriormente sostenibile il peculiare meccanismo di commisurazione del corrispettivo d'appalto dei gestori (pari a circa il 30% delle somme riscosse nei confronti dei conduttori) e quindi si è proceduto alla internalizzazione dell'attività

Per completezza informativa, si ritiene utile descrivere di seguito le principali caratteristiche del modello di gestione diretta avviato dall'istituto:

- 1) riscossione dei canoni e degli oneri accessori attraverso l'Agenzia delle entrate che, ai sensi dell'art.1 del D.M. del 21 maggio 2003, sulla base di apposite convenzioni, può riscuotere entrate, anche di natura non tributaria, di competenza di enti pubblici, tramite MOD. F24 e secondo le modalità stabilite dal Decreto legislativo n. 241/97, con conseguenti positivi effetti sulla rendicontazione del bollettato alla Tesoreria dello Stato presso la quale sono accesi i conti della SCIP s.r.l.;
- 2) affidamento alla Agenzia delle entrate della riacquisizione delle banche dati dai gestori e riallineamento del sistema informativo dell'istituto al fine di garantire la sicurezza della banca dati e la piena funzionalità degli scambi con l'Agenzia;

- 3) designazione di amministratori di condominio in conformità al punto J) dell'Allegato 4 al decreto del Ministro dell'Economia e Finanze del 21 settembre 2002 nonché all'art. 5.6 del contratto di gestione SCIP/Inpdap, attraverso una Convenzione quadro con l'Ordine Nazionale dei Geometri, onde poter fruire della duplice qualificazione professionale indispensabile ad assicurare una serie di prestazioni nella prospettiva della dismissione dei fabbricati;
- 4) realizzazione di "condomini di gestione" ovvero autogestione per i servizi comuni ai fabbricati su base convenzionale, attraverso convenzioni con le associazioni dei conduttori maggiormente rappresentative degli inquilini, in linea con quanto praticato in materia di edilizia residenziale pubblica.

E' stato inoltre rilevato che, sul piano delle economie di gestione, tenuto conto che il passaggio alla gestione diretta è intervenuto nel maggio per la gestione tecnica e nell' agosto 2004 per la bollettazione, l'avvenuta approvazione del nuovo Piano dei conti dell'Istituto non rende del tutto comparabili le attuali voci di spesa relative alla gestione del patrimonio immobiliare rispetto ai capitoli di bilancio utilizzati in regime di gestione esternalizzata. Peraltro, la quantificazione della complessiva economia di gestione derivante dalla presa in carico della gestione diretta è resa fino ad ora ancor più difficile, da un lato, dalla continua variazione in diminuzione della consistenza del patrimonio immobiliare conseguente alle attività di dismissione e, dall'altro, dall'impianto contrattuale che prevedeva:

- la corresponsione al gestore dell'importo minimo di manutenzione correttiva all'interno della percentuale di corrispettivo forfettario;
- l'anticipazione in capo al gestore della spesa relativa agli oneri accessori.

E' stato inoltre evidenziato che l'avvio della gestione diretta ha comportato per l'Istituto il venir meno della spesa relativa al compenso gestionale puro ricavato estraendo dalla percentuale di corrispettivo l'importo minimo di manutenzione correttiva individuato in contratto.

Pertanto, posto che l'importo corrisposto complessivamente per il biennio a tutti i gestori risulta pari a 71.462.497 euro e che in tale biennio la soglia minima di manutenzione correttiva contrattualmente assicurata dalle società mandatarie è pari a 29.675.483, è ragionevole quantificare – come è stato sostenuto - le economie di gestione derivanti dalla presa in carico della gestione diretta su un biennio almeno in Euro 41.787.014 e annualmente almeno in Euro 20.843.507.

E' stata altresì messa in evidenza una positiva reazione dell'inquilinato rispetto alla scelta di internalizzazione della gestione immobiliare.

LA GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DA PARTE DEGLI ENTI PRIVATIZZATI

Nella seduta del 15 marzo 2005, la Commissione ha proceduto all'audizione dei rappresentanti dell'Associazione degli enti previdenziali privatizzati (ADEPP), per i quali l'architetto Paola Muratorio, componente del direttivo dell'associazione, nonché presidente della Cassa ingegneri ed architetti liberi professionisti (INARCASSA), ha svolto un intervento di sintesi.

La dottoressa Muratorio ha preliminarmente sottolineato come il tema della dismissione del patrimonio immobiliare sia stato affrontato solo marginalmente dall'ADEPP, perché la tipicità delle singole casse di previdenza è molto specifica e variegata al suo interno. Esistono, infatti, enti che hanno un patrimonio immobiliare ed enti che non lo hanno affatto; enti che hanno iniziato un processo di dismissione del proprio patrimonio ed enti che sono in fase di accumulo.

L'intervento dell'ADEPP si è quindi incentrato prevalentemente su alcuni punti:

- l'utilità e l'importanza del patrimonio immobiliare;
- le relative modalità di gestione;
- il processo di dismissione.

In linea generale, premesso che il legislatore ha escluso le casse privatizzate dai procedimenti di cartolarizzazione, attraverso la legge n. 351 del 2001, si è tenuto a sottolineare come vi siano enti che hanno iniziato la dismissione del proprio patrimonio anche in forma consistente, ed esistono, viceversa, altri enti che hanno una disponibilità finanziaria sufficiente per inserire nella loro *asset allocation* ulteriore patrimonio immobiliare. La dismissione del patrimonio immobiliare da parte degli enti privatizzati avviene tra l'altro in forme del tutto diverse da quelle previste per il patrimonio pubblico. Alcuni enti di previdenza privatizzati hanno peraltro acquisito immobili delle società veicolo create per velocizzare la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Per quanto concerne l'utilità dell'investimento immobiliare per gli enti privatizzati, è stato sottolineato come qualunque tipo di investimento che presupponga l'individuazione di una *asset*

allocation strategica per garantire una redditività costante nel tempo deve prevedere una quota parte destinata ad immobili sia direttamente, sia attraverso fondi immobiliari. Le percentuali di investimento immobiliare variano ovviamente da ente a ente; da parte sua l'ADEPP non identifica la quota ottimale di investimento immobiliare, anche perché esistono casse previdenziali molto datate che hanno ereditato un rilevante patrimonio immobiliare dalle precedenti gestioni.

L'utilità del patrimonio immobiliare rappresenta una componente fondamentale di una *asset allocation* strategica per gli investimenti di patrimoni che hanno un valore sempre crescente. Attualmente molte casse sono in fase di accumulo, quindi esistono grandi disponibilità, rilevanti per la dimensione degli enti. E' quindi necessario rendere il più possibile efficienti gli avanzi di esercizio derivanti da tali forme di investimento, che spesso costituiscono anche il 10 per cento del patrimonio. Il patrimonio immobiliare rappresenta, infatti, una delle possibilità di diversificazione del rischio e ha dato finora buoni risultati dal punto di vista della redditività finanziaria dei cespiti.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio immobiliare, è stato ricordato come gli enti previdenziali privatizzati, diversamente da quanto previsto per gli enti pubblici, sono soggetti ad una tassazione piena. Sono infatti soggetti all'IRES al 33 per cento, all'ICI e, addirittura, ad una tassazione più pesante di quella a cui sottostanno i fondi immobiliari, che non sono finalizzati a garantire una previdenza di primo pilastro. Questo sembra essere il problema più rilevante degli enti privatizzati nella gestione del proprio patrimonio immobiliare.

Il secondo dato rilevante è rappresentato dal fatto che quando vengono acquisiti nuovi immobili vi è l'obbligo di corrispondere l'IVA, che peraltro non può essere detratta trattandosi di utenti finali. Tali oneri ovviamente incidono in modo negativo sulla redditività del patrimonio immobiliare delle casse private perché decurta di un terzo il relativo rendimento. I dati di redditività medi di tale patrimonio sono intorno al 4,5 per cento.

E' stato inoltre rilevato come la gestione degli immobili avvenga in prevalenza attraverso strutture interne, contrariamente a quanto si verifica per la parte mobiliare, per la quale esiste la possibilità di utilizzare gestioni esterne. Esistono casse previdenziali che hanno una forte componente di immobili destinati ad uso residenziale, mentre altre, come ad esempio l'INARCASSA, hanno una componente estremamente bassa destinata ad uso abitativo. Ovviamente per una corretta *asset allocation* le destinazioni d'uso dovrebbero essere il più possibile composite per ridurre i rischi. Infine, è stato sottolineato come tutte le casse privatizzate si siano dotate negli ultimi anni di strutture maggiormente efficienti nella gestione del proprio patrimonio immobiliare.

In risposta ai quesiti posti dai commissari, la dott.ssa Muratorio ha fatto riferimento alla situazione di INARCASSA, essendone il vicepresidente, rilevando che l'ente al quale appartiene, ad esempio, ha acquisito patrimonio dismesso dal settore pubblico per circa 110 milioni di euro, che è stato successivamente riqualificato attraverso interventi di manutenzione e ristrutturazione.

E' stato poi sottolineato come la durata dell'investimento immobiliare dipenda dalla sua tipologia. Nel *benchmark* immobiliare vengono considerate varie componenti; tra quelle salienti vi è la localizzazione dell'immobile. E' chiaro che un immobile di particolare pregio è un investimento di durata praticamente illimitata perché vi sarà sempre un mercato che chiederà l'immobile per la pregevolezza della sua collocazione. Viceversa, altri immobili collocati in periferia hanno una durata come investimento di circa 40 anni. Gli enti che in questi ultimi anni hanno investito nel settore immobiliare hanno concentrato i propri investimenti in patrimoni immobiliari di pregio.

E' ovvio che quando si operano delle dismissioni si distinguono gli immobili che hanno una vita residua già predeterminata da quelli che devono essere mantenuti in patrimonio per la loro pregevolezza. Nel caso di un immobile di maggior pregio, si può anche accettare una redditività minore.

Alla domanda se sia utile, al fine del perseguimento di una maggiore efficienza e per non subire effetti negativi nella gestione, predisporre una gestione separata, ad esempio attraverso una società a capitale misto, in modo da distinguere la gestione del patrimonio immobiliare da quella dell'istituto, è stato risposto che quasi tutti gli enti privatizzati utilizzano una gestione diretta per quanto riguarda il patrimonio immobiliare ma, a differenza di una società di gestione, non possono detrarre l'IVA, né dedurre gli investimenti.

E' stato inoltre sottolineato come la manutenzione degli immobili sia fondamentale per far rendere adeguatamente il patrimonio immobiliare: non si può seguire l'esempio del patrimonio immobiliare pubblico, che in passato è stato privato di qualsiasi intervento di manutenzione.

Alla domanda se vi sia una differenza di rendimento tra patrimonio residenziale e non residenziale è stato risposto che il rendimento del patrimonio residenziale è molto più basso; tenuto anche conto della previsione di canoni agevolati in favore di determinati soggetti.

E' stata poi sottolineata l'utilità di avere nel portafoglio dei singoli enti una componente rilevante di investimento immobiliare, essendo quest'ultima scorrelata dall'investimento mobiliare. La mancata correlazione è una delle garanzie di rendimento costante di un patrimonio. Se vi è un'eccessiva correlazione tra gli investimenti o tutti vanno bene o tutti vanno male. Tra il 2000 ed il 2001, quando vi è stato un crollo dei corsi azionari, gli immobili hanno immediatamente acquisito valore;

se gli enti avessero concentrato gli investimenti in azioni o in obbligazioni, il cui tasso di rendimento si è notevolmente ridotto in questi ultimi periodi, la redditività dei rispettivi patrimoni sarebbe stata molto limitata.

E' stata poi citata un'analisi per conoscere la componente del patrimonio immobiliare nell'ambito dei portafogli degli enti di previdenza di paesi stranieri. Negli Stati Uniti praticamente la componente immobiliare non esiste, ma il concetto di immobile in quel paese è molto diverso in quanto viene considerato un bene fungibile. Non esiste la tradizione dell'investimento di tipo immobiliare e la componente immobiliare consiste essenzialmente in fondi di natura immobiliare. Nell'ambito europeo vi sono molte differenziazioni: paesi storici come la Francia e la Gran Bretagna hanno enti con componenti immobiliari all'interno dei loro portafogli che variano dal 10 al 20 per cento.

Alla domanda se l'investimento immobiliare da parte degli enti oltre una certa soglia possa determinare diseconomie tali per cui l'utilità possa risultarne «mitigata», è stato risposto che il patrimonio immobiliare rappresenta senz'altro una componente assai importante nel momento in cui si dovesse realizzare. È una componente rilevante soprattutto se il patrimonio è adeguatamente investito. Se gli immobili sono di pregio, questi possono rappresentare un «salvadanaio» importante per le casse degli enti, soprattutto per quelle che non hanno necessità immediate di erogazione di prestazioni.

E' stato poi chiesto se esiste, ed in quale misura, un equilibrio tra gli investimenti di natura immobiliare e quelli di natura mobiliare di tipo consolidato all'interno dei singoli enti, oppure se si riscontrino importanti differenze fra un ente ed un altro. A tale riguardo, è stato sottolineato come non esista tale equilibrio, perché tutto dipende dai flussi che ci si attende dalla gestione del proprio patrimonio. Se si necessita di molti flussi, si investirà in ambiti che assicureranno un rendimento assai importante anno per anno; se si ha una capacità di accumulo, il rapporto immobiliare-mobiliare può essere differente e quindi si può arrivare a preferire investimenti di minor durata, ma con una maggiore redditività.

Negli interventi svolti successivamente da altri rappresentanti dell'ADEPP si è potuta ulteriormente constatare una certa eterogeneità presente nelle modalità gestionali dei patrimoni immobiliari dei singoli enti. Si evidenzia in particolare la scelta di esternalizzazione operata dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri commercialisti (CNPR) la quale, così come riferito dal suo Vicepresidente, Paolo Saltarelli, ha inteso procedere alla costituzione di

una apposita società immobiliare, interamente controllata dall'ente, alla quale, con contratto di "Global services", è stata affidata la gestione dell'intero patrimonio immobiliare della Cassa stessa.

Da parte del Presidente dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza farmacisti (ENPAF), Emilio Croce, è stato evidenziato come tutte le operazioni di dismissione dell'Ente— direttamente gestite dallo stesso senza alcuna intermediazione esterna - siano state espletate sulla base di accordi intervenuti con le organizzazioni sindacali rappresentative degli inquilini al fine di agevolare l'acquisto delle unità immobiliari da parte degli inquilini locatari. E' stata altresì evidenziata quella che è stata ritenuta una criticità presente nell'attuale sistema fiscale, che penalizzerebbe la gestione diretta, incentivando i fondi immobiliari che prevedono un livello di tassazione ritenuta sostenibile nonché il recupero delle spese.

Un elemento rilevato dal Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti, Antonio Pastore, è come, nel caso delle Casse privatizzate, la gestione dei beni immobili vada vista in un'ottica di costruzione di una *asset allocation* del patrimonio globale, e come ad una tale esigenza siano connesse politiche di investimento immobiliare che privilegiano la dismissione di immobili ritenuti non più utili in termini di redditività e l'acquisizione di immobili che possano invece fornire una redditività più alta.

Pertanto, al fine di poter avere un quadro esauriente della situazione, si è proceduto ad allegare al resoconto stenografico della seduta in oggetto la documentazione relativa alla detenzione e gestione del patrimonio immobiliare, trasmessa da ogni singola Cassa anche successivamente allo svolgimento dell'audizione, sulla base di una espressa richiesta in tal senso formulata dalla Commissione.