

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

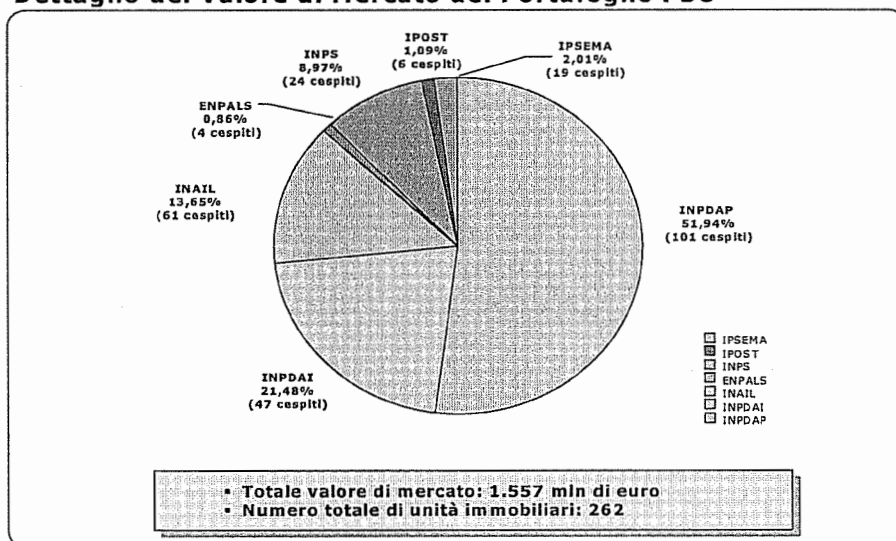
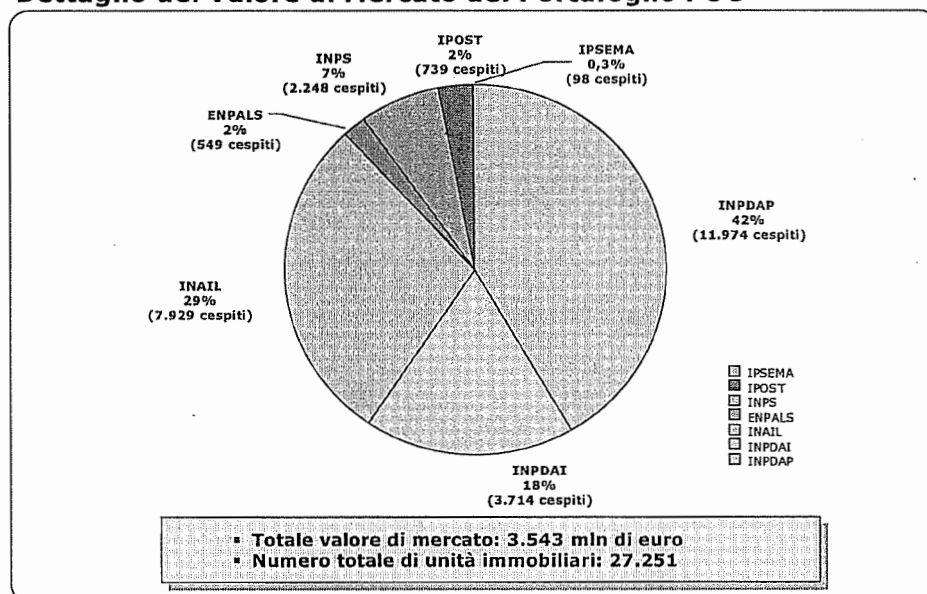
L'operazione SCIP 1 è stata realizzata - ai sensi del già citato decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001, convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410 - nel mese di dicembre 2001 con l'emissione di 2 serie di titoli collocati sul mercato per un totale di 2.300 milioni di euro 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;
- INPS;
- 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
lpost	37.296.188,48	1,87
	1.994.448.582,00	100,00

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.

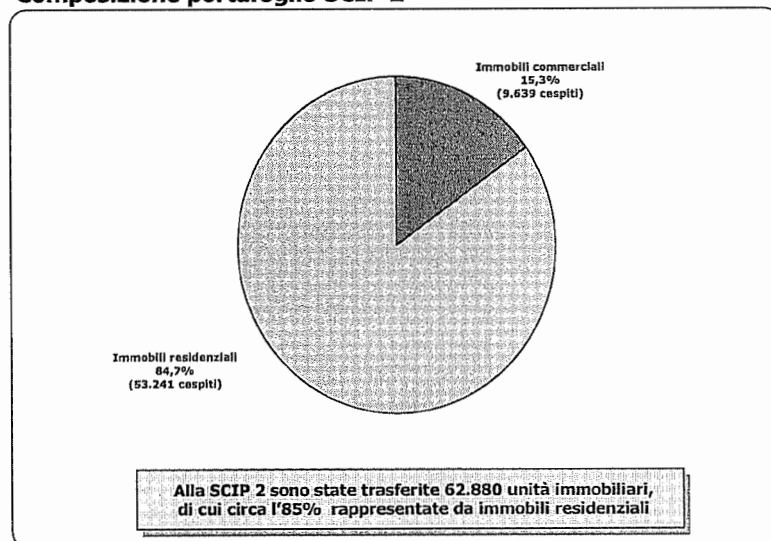
Gli enti previdenziali interessati dall’operazione sono stati:

- ENPALS;
- INAIL;
- INPDAL;
- 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.

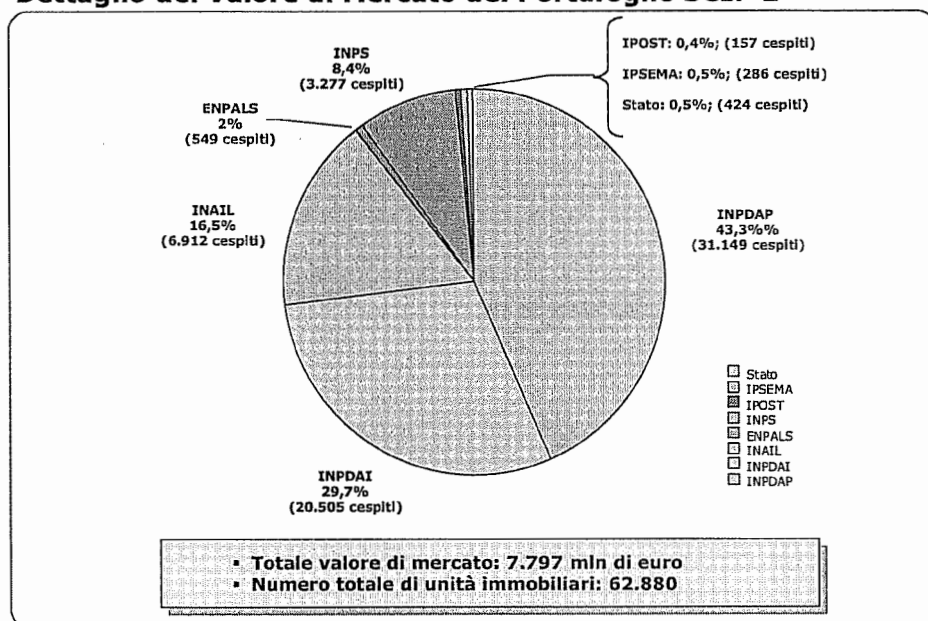
In ordine alle dimensioni del portafoglio, lo stesso si compone di 62.800 unità immobiliari per la maggior parte residenziali.

Composizione portafoglio SCIP 2



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

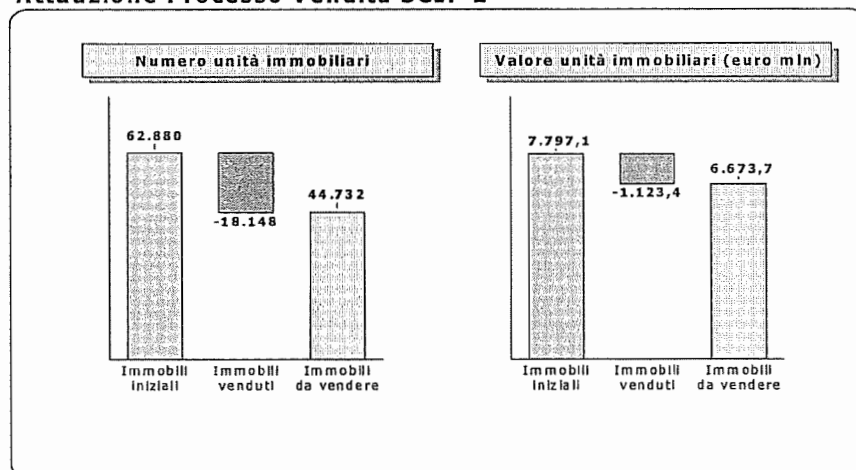
Dettaglio del Valore di Mercato del Portafoglio SCIP 2



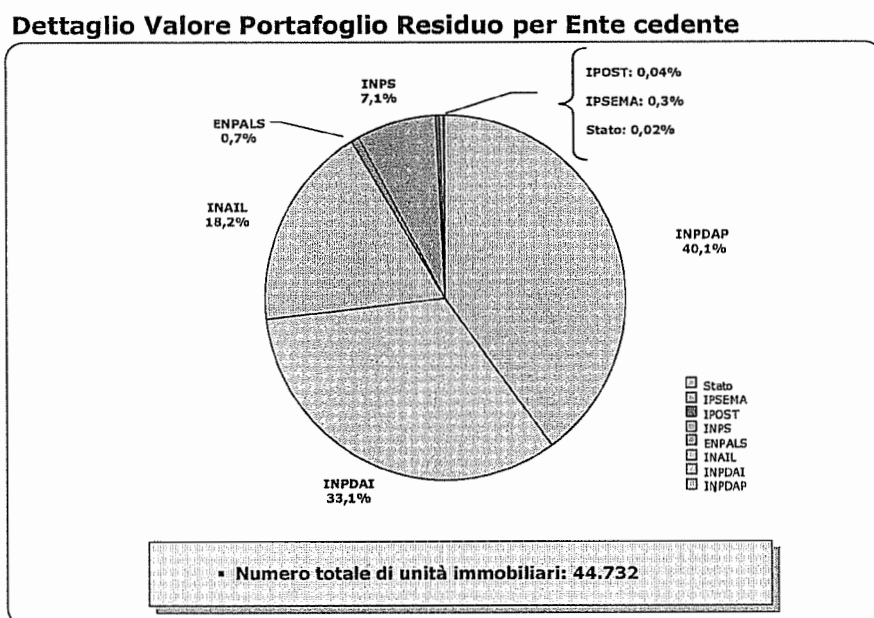
In ordine allo stato di avanzamento dell'operazione, diversamente che per la SCIP 1 in cui si è riusciti a rispettare i tempi previsti a *business plan*, per la SCIP 2 si sono avuti dei rallentamenti da imputare alle modifiche legislative intercorse, che hanno previsto la vendita degli immobili a prezzi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

Attuazione Processo Vendita SCIP 2



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