

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 tratti, 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 P.A., 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 disciplini 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'amplissimo 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 riaffitta 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 costi 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,