

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 esistano, 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.

Peraltro, 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.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione ha permesso di approfondire le problematiche sottese alla valenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici e privati, consentendo, da un lato, di operare una ricognizione relativamente alla consistenza ed alla gestione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli Istituti di previdenza pubblici e privati e, dall'altro, di verificare lo stato di attuazione del processo di dismissione di tali beni.

E' stata innanzitutto accertata l'elevata consistenza dei patrimoni immobiliari di proprietà degli Enti pubblici, alla quale è corrisposta nel corso degli anni una inefficiente politica di gestione. Molti degli immobili degli Istituti di previdenza pubblici sono infatti risultati occupati *sine titulo*,

molti altri locati a prezzi di molto inferiori a quelli di mercato; la quasi totalità degli immobili è risultata inoltre priva di adeguata manutenzione.

Sulla base dei dati acquisiti nel corso delle audizioni svolte, è emerso che in molti casi i costi di gestione di tale patrimonio da parte degli Enti pubblici erano superiori alla redditività dello stesso ed in molti altri comunque la redditività di tali beni immobili si presentava inadeguata rispetto al valore degli stessi ed al rendimento auspicato.

Per quanto concerne le operazioni di cartolarizzazione, avviate con la legge n. 410 del 2001, attraverso le operazioni SCIP 1 e SCIP 2, la Commissione ha potuto verificare sia l'andamento di tali dismissioni, sia le conseguenze ad esse connesse sugli stati patrimoniali dei singoli Enti. In particolare, per quanto riguarda la SCIP 1 è stato accertato che gli immobili trasferiti alla società di cartolarizzazione sono stati quasi interamente venduti con conseguente trasferimento agli Enti proprietari di significative disponibilità liquide; mentre, per quanto concerne la SCIP 2, che ha riguardato oltre agli immobili degli Enti pubblici anche immobili di proprietà dello Stato, è stato accertato che l'operazione, ancora in corso, ha subito dei rallentamenti rispetto ai tempi previsti dal *business plan*, ed ha portato alla vendita di circa 18.200 unità immobiliari su 62.900 circa.

Sull'intera materia dell'alienazione del patrimonio immobiliare alloggiativo pubblico, la Commissione ha espresso le proprie perplessità, in particolare, per la generale mancanza di chiarezza sia sulle procedure, sia sui costi dell'operazione stessa. Il che ha fatto ravvisare alla Commissione la concreta possibilità di un insuccesso dell'operazione.

Altra questione oggetto di analisi approfondita da parte della Commissione è stata quella relativa alla dismissione coattiva degli immobili cd. strumentali degli Enti previdenziali pubblici. Su tale problematica si è infatti quasi interamente incentrato il dibattito svoltosi sia con i rappresentanti dei più importanti Istituti di previdenza pubblici, sia con i Presidenti dei Comitati di indirizzo e vigilanza (CIV). Da parte dei primi sono state espresse forti preoccupazioni in merito alla necessità di trasferire gli immobili, sedi strumentali degli Enti, al Fondo immobili pubblici (FIP), appositamente costituito a tale scopo, con conseguente accredito delle somme ricavate dalla vendita a prezzi di mercato ai singoli Enti e successiva locazione dei medesimi immobili con contratto novennale rinnovabile, secondo determinate modalità, agli Enti stessi, volendosi in tal modo rendere l'operazione neutrale per gli Enti ai fini dei costi. I presidenti degli Enti pubblici hanno manifestato seri dubbi in merito all'affermazione di un neutrale effetto dell'operazione sui bilanci degli Istituti, esprimendo altresì forti perplessità riguardo agli eventuali rischi derivanti da tale operazione per l'equilibrio economico degli Enti.

I presidenti dei CIV hanno da parte loro espresso forti perplessità in merito alla legittimità dell'operazione di dismissione, sia per quanto attiene alla sua applicabilità agli immobili ad uso cd.

strumentale, sia in quanto gli effetti di tale scelta sembrerebbero ledere il principio di autonomia degli Enti previdenziali, garantito dalla legge.

Nel corso della audizioni dei rappresentanti di Governo, il Ministro per l'economia e le finanze, prof. Siniscalco, e il sottosegretario al medesimo dicastero, on. Armosino, hanno innanzitutto tenuto ad evidenziare che, nelle intenzioni del Governo, l'obiettivo connesso alle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico è quello di contribuire alla progressiva riduzione del debito pubblico, attraverso l'ottimizzazione della spesa pubblica e la razionalizzazione della gestione del patrimonio dello Stato.

In particolare, è stato sottolineato come il costo per la detenzione degli immobili pubblici sia piuttosto elevato e quindi tale da non risultare conveniente per la pubblica amministrazione. Infatti, l'onere medio annuo sostenuto dalla pubblica amministrazione per detenere la proprietà di un immobile ad uso strumentale è stato quantificato tra il 9 ed il 10 per cento del relativo valore di mercato, con la precisazione che tale valore è solo marginalmente inferiore per gli enti previdenziali. Da tali ragioni deriva la necessità di un ripensamento delle modalità d'uso e di gestione degli immobili pubblici, con una conseguente maggiore convenienza per lo Stato, a procedere alla cessione degli stessi e alla successiva assunzione in locazione. A ciò si aggiunga la scarsa redditività degli immobili detenuti per investimento e locati a terzi e le consistenti spese di gestione e manutenzione sostenute per gli stessi, che sembrano rendere poco proficuo il mantenimento della proprietà di tali beni.

La dismissione degli immobili cd. strumentali, peraltro, è anche connessa alla necessità di razionalizzazione delle sedi degli enti, soprattutto di quelle decentrate, al fine di procedere, ove opportuno, ad un loro accorpamento per migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini.

Si è inteso quindi affermare: la piena legittimità della procedura di trasferimento dei beni immobili cd. strumentali con i meccanismi previsti dalla legge n. 410 del 2001, rispetto alla quale i rappresentanti degli Enti avevano sollevato forti perplessità; gli immediati effetti positivi di cassa sul bilancio degli enti derivanti dal trasferimento della proprietà dei beni al FIP e al conseguente trasferimento del prezzo di mercato quale posta attiva nel bilancio degli Enti; ed, infine la garanzia circa il pacifico godimento nel tempo del bene locato, nonché riguardo l'onere ad esso connesso, tenuto conto che i relativi canoni devono essere tali da non comportare alcun aggravio finanziario per l'ente. Nel caso in cui ciò si verificasse l'eventuale eccedenza sarebbe in ogni caso a carico dello Stato. Infine, è stato ricordato come esista per gli immobili cd. strumentali un diritto di prelazione a favore dello Stato in caso di vendita da parte del FIP.

Sull'operazione di dismissione obbligatoria degli immobili strumentali di proprietà degli Enti previdenziali pubblici sono stati comunque evidenziati dalla Commissione dubbi sia sotto il

profilo del metodo che su quello del merito. Condividendo le osservazioni da subito formulate dai Presidenti dei maggiori Enti e quelle avanzate dai Presidenti dei CIV, la Commissione ha tenuto ad evidenziare tutte le proprie perplessità sull'operazione della dismissione obbligatoria delle sedi strumentali, che andrebbe a ledere l'autonomia degli Enti, ne produrrebbe grave instabilità, in alcuni casi compromettendone le stesse riserve tecniche contemplate dalla legge a tutela degli equilibri finanziari futuri, rischiando di pregiudicarne le prospettive sul più generale piano funzionale (si consideri al riguardo il caso INAIL).

Per quanto concerne invece la questione degli immobili dichiarati di pregio, la Commissione ha condiviso la contrarietà del Governo ad un'eventuale abolizione di tale concetto, che comporterebbe una vendita sotto costo di tutti gli immobili dichiarati tali, con un danno non solo per l'erario ma per l'intera platea dei contribuenti, dovendosi in tal caso indennizzare la SCIP della perdita di introiti. Si è voluto anche sottolineare come si tratti di immobili ai quali i locatari hanno avuto accesso non certo sulla base di graduatorie per esigenze particolari o perché appartenenti a categorie particolarmente disagiate.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio immobiliare da parte dell'INPDAP, i dati emersi nel corso dell'indagine hanno riproposto quella che sembra essere una situazione di particolare criticità per l'ente in questione, rappresentata da una certa arretratezza tecnologica nella messa a disposizione di una adeguata banca dati per il monitoraggio e la classificazione del patrimonio immobiliare, ancorché la messa a punto di un tale strumento fosse prevista nel contratto di convenzione 2002-2004 stipulato tra l'INPDAP e le società affidatarie della gestione del suo patrimonio immobiliare. Tale situazione - pur prescindendo da ogni considerazione relativamente al contenzioso giudiziario attualmente in corso tra i due soggetti - rappresenta a giudizio della Commissione un elemento al quale l'Istituto dovrà porre nell'immediato futuro particolare attenzione, anche al fine di garantire "l'efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli utenti", aspetto su cui la Commissione, ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88, ha un dovere di vigilanza e controllo.

Relativamente agli enti privatizzati, permanendo una certa eterogeneità quantitativa e, in una certa misura, anche qualitativa nella situazione degli immobili detenuti dalle singole Casse, gli elementi conoscitivi acquisiti sembrano fare emergere un certo cambiamento di mentalità nelle modalità gestionali, attraverso una maggiore presa d'atto della necessità di passare da una gestione "statica" del bene detenuto ad una gestione finalizzata ad incrementare il valore del patrimonio immobiliare nel suo complesso, e ciò anche in relazione alle esigenze dettate dalle proiezioni attuariali che prefigurano una realtà in cui, in linea generale, le sole contribuzioni degli iscritti non saranno più sufficienti a pagare le prestazioni previdenziali. Risulta quindi evidente, nonché

auspicabile, che gli enti privatizzati attuino, nell'ambito di programmi di dismissione, una responsabile politica di selezione degli immobili, alienando quelli scarsamente redditizi o addirittura "passivi" e valorizzando nel contempo quelli a più elevata redditività. Peraltro, vista l'importanza di una corretta politica di investimento immobiliare, risulta evidente la necessità che le Casse dispongano di adeguate competenze specialistiche. Ove tali competenze dovessero mancare all'interno della struttura organizzativa degli Enti privatizzati, si renderà necessario esternalizzare la gestione del patrimonio immobiliare ad organismi di riconosciuta professionalità, almeno fino a quando le competenze necessarie non si maturino all'interno delle strutture delle Casse.

Da sottolineare la circostanza per cui gli Enti privatizzati considerano il patrimonio immobiliare quale elemento caratteristico, tra gli altri, di un'ottimale politica di *asset allocation* del proprio portafoglio, sino al punto da indirizzare le proprie propensioni di acquisto verso gli stessi beni patrimoniali dismessi dagli Enti previdenziali pubblici e dallo Stato.

La Commissione riterrebbe auspicabile che la gestione degli immobili sia da parte degli Enti pubblici, sia da parte delle Casse privatizzate sia separata rispetto alla gestione previdenziale ed assistenziale degli Istituti e sia affidata ad una società di gestione appositamente costituita con capitale prevalente dei singoli Enti, affinché la gestione produca utili e non perdite.

Nel lavoro sin qui svolto la Commissione non ha inteso dare una valutazione di merito politico circa l'opportunità o meno del processo di cartolarizzazione, peraltro già avviata con il decreto-legge n. 351 del 2001, e per quanto riguarda la dismissione degli immobili strumentali. Ciò sarebbe stato del tutto inopportuno come peraltro sottolineato dal Presidente della Commissione, on. Francesco Maria Amoroso, nel suo intervento del 17 novembre 2004, nel quale ha affermato esplicitamente: "Al termine dei lavori è nostro obiettivo avere: per gli Enti pubblici una rappresentazione compiuta ed esaustiva degli impianti delle operazioni di cartolarizzazione e dismissione da condividere anche con le opportune sedi istituzionali; per gli Enti privati creare dei *benchmark* di settore, in modo da poter valutare in modo equo i diversi Enti nella loro attività di gestione evidenziando come ciascuno di essi si posiziona rispetto ai valori medi [...]".

In ossequio a tali linee guida, la Commissione ha inteso quindi compiere il suo lavoro e formulare le proprie osservazioni sia agli Enti, sia al Governo ed al Parlamento, guardando esclusivamente agli interessi degli Enti sottoposti al suo controllo.