



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali pubblici

Premessa

Le attività di cessione degli immobili degli Enti previdenziali nel corso del 2002 è stata fortemente caratterizzata dall'attuazione delle dismissioni.

Esse hanno comportato un costante ed intenso coinvolgimento dell'Osservatorio sia in termini istituzionali (per l'organizzazione dell'avvio dell'individuazione degli immobili di pregio ed il monitoraggio delle attività immobiliari anche in favore dell'attività di vigilanza sugli Enti previdenziali esercitata dal Ministro del Lavoro), sia in termini operativi (nel supporto agli Enti previdenziali stessi, nell'interlocuzione con inquilinato, notai, banche, Ministero dell'Economia, acquirenti, categorie economiche e sociali, eccetera).

Una nuova e ancor più impegnativa fase potrebbe, poi, aprirsi per la realizzazione del nuovo piano di dismissione, mediante cartolarizzazione, che coinvolge tutto il residuo patrimonio immobiliare a reddito degli Enti previdenziali, rispetto al quale l'individuazione degli immobili di pregio sarà, economicamente, ben più rilevante e le attività di valutazione – ancorché demandate all'Agenzia del Territorio – si potranno effettuare efficacemente solo con una stretta cooperazione con e fra gli Enti e, quindi, con lo stringente impegno dell'Osservatorio, che ne costituisce, grazie al *know-how* accumulato, la naturale struttura di promozione e coordinamento.

Sulle competenze e funzioni dell'Osservatorio, in relazione a quanto stabilito in proposito dalla legislazione vigente, a partire dal Dlgs. 104/96 fino alle ultime disposizioni inerenti alla cartolarizzazione del patrimonio pubblico contenute

nella legge 410/2001, occorre rilevare che all'Osservatorio, in quanto organo che "opera anche a diretto supporto del Ministro del lavoro", oltre ad essere attribuite funzioni inerenti all'azione di vigilanza, monitoraggio e indirizzo che il Ministro è chiamato a svolgere sull'attività degli Enti anche in materia di dismissione immobiliare, vengono attribuite competenze specifiche in diversi altri ambiti quali: il conferimento del patrimonio in fondi immobiliari, gli investimenti indiretti nel settore immobiliare, la cessione degli immobili già direttamente utilizzati da Enti e soggetti pubblici per finalità di pubblico interesse. In tutti questi tre casi è, infatti, previsto che l'Osservatorio si esprima preventivamente nel merito, valutando la corretta attuazione della normativa e le prospettive di redditività delle azioni che si intendono svolgere in proposito. Da ultimo, inoltre, la legge 410/2001 individua l'Osservatorio, nell'ambito della procedura per la definizione degli immobili di pregio, quale organo preposto, di concerto con l'Agenzia del Territorio, alla formulazione dei criteri e alla conseguente individuazione puntuale di tali immobili ai fini della vendita, attribuendogli pertanto un'ulteriore funzione, questa volta anche a diretto supporto del Ministro dell'Economia, nella attività di predisposizione dei decreti di individuazione degli immobili di pregio.

Resta, infine, da avviare l'importante lavoro di attuazione di quanto disposto dal comma 11 dell'art. 3 della legge 410/01, ovvero l'unificazione delle sedi degli Enti previdenziali e, quindi, l'ottimizzazione del loro patrimonio strumentale.

Questa attività è stata più volte prefigurata dal legislatore, a partire dal Dlgs. 104/96 che ad essa rinviava, laddove prevedeva che i programmi di cessione degli immobili degli Enti previdenziali non includessero le loro sedi, le cui tematiche dovevano essere, invece, trattate nei, mai attuati, "Piani di riorganizzazione e decentramento degli Enti, definiti anche in collaborazione fra gli stessi al fine di una possibile unificazione di sedi e sportelli aperti al pubblico in modo da migliorare il servizio all'utenza" (comma 2, art. 1, Dlgs. 104/96).

Attualmente – dopo diversi tentativi di razionalizzazione ancora più ambiziosi, perché estesi all'intero patrimonio pubblico, come nel caso dell'art. 24 della legge 488/99, o attuati in modo sperimentale, per quanto riguarda le sedi stesse dell'allora Ministero del Tesoro, centrali e periferiche – viene a proporsi, non più in termini ipotetici, bensì stringenti, il tema della razionalizzazione delle sedi, non

già a partire da Piani formulati dagli Enti, ma attraverso “direttive” di iniziativa del Ministro del Lavoro.

Il completamento della cartolarizzazione in corso, la dismissione del residuo patrimonio a reddito, la valutazione e la formulazione di orientamenti in ordine a nuovi investimenti immobiliari indiretti anche mediante fondi immobiliari e la razionalizzazione delle sedi costituiscono, perciò, i momenti fondamentali dell'impegnativo scenario futuro delle politiche immobiliari degli enti previdenziali pubblici.

La cessazione dell'Osservatorio, a decorrere dalla scadenza prevista dall'art. 47 della legge 23.12.2000 n. 388 al 16 marzo 2003, creerebbe un vuoto difficilmente colmabile in termini tecnici, oltre alla necessità di un problematico intervento normativo di riattribuzione di competenze relativamente a compiti che non paiono rinunciabili.

Il quadro di riferimento

Con il Dlgs 104/96 è stato varato il "nuovo modello di gestione immobiliare degli Enti previdenziali pubblici": esso si fonda su quattro azioni da inquadrare nell'ambito di un Programma Generale coordinato fra gli Enti previdenziali:

- 1 - vendita diretta di abitazioni agli inquilini;
- 2 - vendita mediante gara di immobili non abitativi;
- 3 - apporto di immobili a fondi immobiliari;
- 4 - affidamento degli immobili in gestione esterna specializzata.

Con successiva norma, l'art. 7 della legge 140/97 e successive modificazioni, si è prevista la vendita, mediante gara, di interi edifici, per un ammontare di "almeno 3.000 miliardi di lire".

Con il "nuovo modello" si è in sostanza stabilito che gli Enti previdenziali pubblici – INPDAP, INAIL, INPS, INPDAI, IPSEMA, IPOST, ENPALS ed ENPAF (quest'ultimo, poi, privatizzato) – non avrebbero dovuto più gestire direttamente il loro patrimonio immobiliare, ma venderlo (anche attraverso lo strumento dei fondi immobiliari), o affidarlo in gestione specializzata esterna con garanzia di rendimento certo, oppure, ancora, cederlo attraverso i più opportuni strumenti.

La ratio di tale impostazione è stata, evidentemente, che gli Enti previdenziali dovevano concentrarsi nella loro missione istituzionale, senza svolgere funzioni improprie, come quella immobiliare, dove, peraltro, non sembravano aver fornito, storicamente, risultati lusinghieri, anche perché la loro attività immobiliare è stata orientata da numerose norme vincolistiche eterodosse di natura socio-economica.

Per il perseguimento di questo programma e, con norme successive, di altri obiettivi in materia immobiliare dello Stato, è stato costituito un organismo di alto profilo tecnico (ma senza lo status di "authority"), l'*Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali*, che, nel termine di cinque anni, prorogato di un biennio sino al 17 marzo 2003, assiste Ministero del Lavoro ed Enti nell'attuazione del Dlgs 104/96.

Il "nuovo modello gestionale" nasce con l'obiettivo di razionalizzare ed ottimizzare il patrimonio immobiliare degli Enti e di avviare un processo di uscita

dall'attività immobiliare diretta, attraverso cessioni tese a massimizzare il ricavo immobiliare derivante da gestioni attive o da alienazioni.

La prima e fondamentale attività dell'Osservatorio è consistita, perciò, nell'attuazione di un'ampia ricognizione del patrimonio a reddito degli Enti, in maniera tale che ha consentito di disporre, oggi, di un set di informazioni omogenee e confrontabili per l'attuazione delle politiche immobiliari ed il monitoraggio delle stesse.

La ricognizione è stata effettuata con la cooperazione di tutti gli Enti che hanno conferito le informazioni richieste secondo *standard* uniformi ed è stato a partire da tale attività, sviluppatasi attraverso frequenti interlocuzioni fra Enti ed Osservatorio, che si è iniziato un processo di condivisione culturale del nuovo modello immobiliare degli Enti previdenziali: non più soggetti estranei, ma entità progressivamente sistemiche.

E' grazie a questo lavoro pregresso che oggi agli Enti previdenziali è stata assegnata, nell'ambito delle due cartolarizzazioni in corso (legge 410/01), la delicata funzione di *servicer* della società veicolo, ed è stato solo grazie al precedente lavoro di regolarizzazione, documentazione e valutazione dei loro asset che, su tali patrimoni immobiliari, si sono fondate tutte le ipotesi di privatizzazione immobiliare.

Nelle pagine che seguono verranno riassunti i momenti fondamentali dell'operatività immobiliare degli Enti previdenziali pubblici, nel corso del 2002, con particolare riferimento alle attività di cessione dei loro immobili.

L'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, nel corso del 2002, si è riunito collegialmente, con cadenza, di norma, settimanale, per un totale di 43 sedute (ad oggi il numero totale di sedute, dall'inizio dell'attività, è pari a 358). Ha, inoltre, svolto, oltre alle sedute collegiali, numerosi incontri di coordinamento, valutazione e studio delle complesse problematiche con i sette Enti previdenziali e riunioni con le organizzazioni sindacali degli inquilini, le banche ed il notariato.

L'attività dell'Osservatorio è consistita pure in una continua collaborazione con gli uffici del Ministro dell'Economia e delle Finanze, oltre che con la Direzione Generale delle Politiche Previdenziali del Ministero del Lavoro.

Inoltre, anche con il supporto della struttura (personale e consulenti), ha incontrato inquilini bisognosi di chiarimenti e precisazioni, nonché operatori ed associazioni del settore immobiliare, in vista di informare i diversi soggetti interessati sugli obiettivi e le modalità dell'attività di cessione.

Ha anche organizzato, nell'ambito della manifestazione internazionale Europolis 2002, svoltasi a Bologna l'8 febbraio 2002, il convegno-seminario "Il processo di privatizzazione immobiliare in Italia: il caso degli Enti previdenziali" ed ha partecipato attivamente a, convegni, incontri e dibattiti pubblici promossi da vari soggetti.

Il Programma Ordinario Di Cessione

(ex art. 6 Dlgs 104/96 e Circolari Ministro del Lavoro 26 e 31 agosto 1999)

Il Programma Ordinario di Cessione, POC, venne operativamente varato con circolari del Ministro del Lavoro n. 6/4ps/31573 del 26 agosto 2000 e n. 6/4ps/31583 del 31 agosto 2000. Esso riguardava la vendita diretta di singole abitazioni ai circa 95 mila inquilini degli Enti previdenziali pubblici.

L'originario impianto normativo del Dlgs 104/96 sulle vendite dirette agli inquilini è stato modificato con la legge finanziaria per il 1997 (art. 3, comma 109, L.n.662 del 23/12/96 e con la legge finanziaria per il 2000, art. 2, comma 2-f bis, L.n.488 del 27/12/99) in modo tale da prevedere che le vendite venissero fatte, per le abitazioni ordinarie, al prezzo di mercato, al netto di una riduzione del 30%, mentre per le abitazioni di "pregio", al prezzo di mercato pieno (come se libere).

Le citate circolari, nell'avviare il processo di vendita, stabilirono che esso doveva partire dalle abitazioni ordinarie (escludendo, quindi, quelle di pregio), che sarebbero state individuate in misura non inferiore al 25% del patrimonio residenziale complessivo.

Questo processo di vendita, che ha riguardato oltre 37.000 abitazioni e che è stato immesso nella prima cartolarizzazione, veniva attuato - sino alla cartolarizzazione - direttamente dagli Enti con il coordinamento dell'Osservatorio ed il monitoraggio del Tesoro, attribuendo al Tesoro stesso la possibilità, sancita dal comma 1/2-octies dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2000, qualora il programma di vendita non fosse fluìto rapidamente, di surrogare il Ministero del Lavoro e gli Enti, assumendosi, come avvenuto con la cartolarizzazione, la diretta responsabilità delle alienazioni.

I passaggi fondamentali dell'offerta in vendita agli inquilini sono stati regolamentati dall'Osservatorio attraverso indirizzi emanati direttamente o, con più autorevolezza, espressi dal Ministro del Lavoro (in tale programma, diversamente da quanto accade nel PSC, non si avevano decretazioni congiunte dei due Ministri vigilanti, bensì del solo Ministro del Lavoro, con oggettive ricadute positive per la fluidità delle attività).

Tali indirizzi, tuttavia, non potevano che arrestarsi sulla soglia delle autonomie

operative dei diversi Enti.

In particolare, i criteri per la stima del prezzo di mercato delle abitazioni da vendere agli inquilini hanno trovato omogenea applicazione, sotto il profilo del metodo, ma una eterogenea esecuzione, essendo stati applicati, in taluni casi, attraverso l'affidamento delle stime a tecnici incaricati dall'UTE (grazie ad una convenzione quadro stipulata fra il Ministero del Lavoro ed il Ministero delle Finanze) ed, in altri, a personale tecnico dell'Ente o a periti esterni, sempre con il vincolo dell'approvazione degli Organi amministrativi di controllo degli Enti.

L'Osservatorio, al fine di assicurare il massimo di uniformità dei risultati peritali, in tal quadro di autonoma e diversa organizzazione di ciascun Ente, provvedeva a trasmettere agli uffici tecnici di ciascun Istituto i risultati delle perizie già effettuate, così da creare una collettiva condivisione dei prezzi unitari di riferimento.

Questo non è stato però sufficiente ad evitare che, in alcuni casi, si avessero (limitati) contenziosi fondati sulla diversità di trattamento fra inquilini di Enti diversi, in stabili simili, ma con valori di stima disallineati.

Anche la provvista di mutui con le agevolazioni previste dalla legge (per fasce di reddito dell'inquilinato si hanno, infatti, mutui con agevolazione in conto interessi da parte dell'Ente venditore) ha incontrato difficoltà ad essere resa disponibile, dato che, alle condizioni concordate e convenzionate fra Enti e Istituti di credito, gli stessi Istituti, al momento della stipula, hanno posto difficoltà, in particolare per la concessione dei mutui agli inquilini anziani.

Fra i problemi affrontati nella realizzazione del POC un posto di assoluto rilievo spetta all'organizzazione della vendita in blocco di interi edifici agli inquilini.

Tale fattispecie, prevista dagli indirizzi attuativi delle vendite dirette e dettata dall'esigenza di assicurare, ove possibile, la vendita di tutte le porzioni di uno stesso stabile, al fine di evitare che gli Enti restassero coinvolti in condomini di difficile e costosa gestione, è stata incentivata offrendo ai soggetti collettivi, espressione della maggioranza degli inquilini di uno stesso stabile, la possibilità di acquistare il "blocco", usufruendo di una riduzione di prezzo rapportata alla numerosità delle unità immobiliari in vendita e variabile dal 10 al 15%.

Tale riduzione di prezzo, confermata dal comma 8, art. 3 legge 410/01 e adottata

alla luce della disposizione normativa che prevedeva che le vendite venissero fatte al prezzo di mercato, trova, quindi, giustificazione nel fatto che, nel "mercato", essa si poteva praticare negli acquisti in blocco, andandosi, perciò, ad applicare al prezzo di mercato ridotto del 30%, spettante per legge ai singoli locatari, cosicché il prezzo finale di blocco, per un edificio le cui unità immobiliari sono tutte occupate, può variare dal 63% al 59,5% rispetto alla somma dei prezzi di mercato di singole abitazioni non locate.

Gli incentivi, in termini di riduzione di prezzo, che sono anche giustificati dal vincolo decennale alla commerciabilità delle abitazioni acquistate, hanno suscitato un forte interesse da parte dell'inquilinato, interesse che si è presto scontrato con le complessità legate alla costituzione di forme associative, dove occorre condividere una grande quantità di regole a cominciare dalla ripartizione dell'intero prezzo fra le singole unità immobiliari e dove occorre individuare, soprattutto, il meccanismo di finanziamento degli acquisti delle unità immobiliari non optate dai locatari.

L'acquisto delle unità immobiliari non optate è stato certamente il punto di maggiore criticità del Programma e su alcuni passaggi insiti nella regolamentazione adottata dal Ministro del Lavoro con circolare n. IV/ps/30800/bis del 10 aprile 2000 e, successivamente con le disposizioni al riguardo contenute nel D.L. 351/01, si sono avute incertezze interpretative relativamente agli impegni già assunti dagli Enti, per le unità offerte in vendita prima dell'entrata in vigore del citato decreto legge, che per le nuove alienazioni prevede l'esplicito divieto di acquisto dell'inoptato da parte di soggetti terzi.

Per cercare di fornire una risposta organica ai numerosi aspetti del POC, attraverso un lavoro preparatorio di incontri svoltisi presso l'Osservatorio con le diverse parti interessate (Enti, Banche, Inquilini, Notai), è stato redatto un "Codice di Comportamento" condiviso dai soggetti attivi al processo, codice che, in gran parte, è stato recepito nel nuovo Programma di vendita avviato con la prima cartolarizzazione.

Le vendite si sono avviate, dopo l'invio delle lettere con le proposte agli inquilini, mano a mano che venivano ultimate le perizie e, trascorsi i termini per l'accettazione o meno di tali proposte e mentre l'inquilinato ricercava le

opportune forme di aggregazione collettiva, la complessa organizzazione per la vendita affina la sua capacità operativa, accelerando progressivamente il numero di vendite mensili.

Il numero di alloggi venduti, nel corso del 2001, (entro il 22 novembre 2001, termine stabilito dalla legge per la cartolarizzazione) è risultato di 9.593 unità per un controvalore di circa 844 milioni di euro (pari ad oltre 1.600 miliardi di lire); inoltre, alla stessa data, gli Enti avevano sottoscritto anche 2.495 compromessi pari ad un ulteriore incasso di oltre 144 milioni di euro (circa 280 miliardi di lire), mentre, si ricorda, che 1.090 alloggi, per un controvalore di circa 108 milioni di euro (oltre 208 miliardi di lire), erano stati già alienati nel corso del 2000. Nella successiva Tabella si illustra l'andamento delle vendite attuate sino all'avvento della legge 410/01.

Ente	al 31/12/00			Dall'1/1/2001 al 22/11/01 ¹			Totali vendite		
	Abitazioni vendute	Incassi		Abitazioni vendute	Incassi		Abitazioni vendute	Incassi	
		milioni di euro	milioni di lire		milioni di euro	milioni di lire		milioni di euro	milioni di lire
Enpals	-	-	-	81	5,55	10.743	81	5,55	10.743
Inail	255	25,17	48.741	3.019	232,98	451.101	3.274	258,15	499.842
Inpdai	28	1,55	3.001	1.749	163,76	317.088	1.777	165,31	320.089
Inpdap	802	80,58	156.017	4.456	422,01	817.142	5.258	502,59	973.159
Inps	-	-	-	115	7,50	14.530	115	7,50	14.530
Ipost	5	0,32	627	173	12,01	23.244	178	12,33	23.871
Ipsema	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totali	1.090	107,62	208.386	9.593	843,81	1.633.848	10.683	951,43	1.842.234

¹ Sono stati considerati solo i rogiti stipulati fino alla data del 22 novembre 2001. Da tener presente che, alla stessa data, gli Enti avevano sottoscritto anche **n. 2.495 compromessi**, pari ad un ulteriore incasso di oltre **144 milioni di Euro**

Delle unità ancora da vendere – oltre 25.000 - al 22 novembre 2001 ne erano state offerte in vendita, a quella stessa data, oltre 23.000 unità, mentre le residue dovevano essere stimate.

Con la cartolarizzazione che decorre, quindi, dal 23 novembre 2001, cambiano le regole delle vendite agli inquilini, creando una oggettiva differenziazione di trattamento che si ripercuoterà sul conseguimento degli obiettivi per il 2002.

Per quanto riguarda gli immobili “di pregio”, l'Osservatorio, con Delibere del 27 febbraio, 17 aprile e 24 luglio 2002, ha provveduto alla loro puntuale individuazione, come previsto dalla nuova normativa in materia, art. 3, comma 13 legge 410/01, che prevede, appunto, che i Ministri vigilanti, il Ministro dell'Economia ed il Ministro del Lavoro, emanino apposito decreto *su proposta dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, di concerto con l'Agenzia del Territorio*. Tale decreto è stato varato in data 31 luglio 2002 e recepisce integralmente i criteri di definizione delle categorie del “pregio”, nonché l'individuazione dei cespiti. Gli immobili così individuati sono risultati complessivamente 18 (Allegato 1).

La nuova normativa (comma 13, art. 3 legge 410/01) ha, tra l'altro, innovato anche in materia, stabilendo che il prezzo di offerta in opzione agli inquilini degli immobili di pregio deve essere quello “di mercato” (comma 8, stesso articolo) di “immobili analoghi”, ovvero un prezzo che tenga conto delle specifiche condizioni in cui l'alloggio si trova, avrà effetto sui programmi di alienazione della seconda cartolarizzazione, dato che la prima cartolarizzazione include solo poche unità immobiliari così definite da tale nuova normativa.

Nella prima cartolarizzazione, gli immobili di pregio sono stati pochi dato che, negli indirizzi che avevano presieduto all'avvio del POC, era indicata come prioritaria la vendita di immobili non di pregio. Come già accennato, le modifiche intervenute con la legge 410/01 per quanto riguarda l'individuazione degli immobili di pregio, hanno determinato l'emergere di tale componente e la necessità di un'approfondita istruttoria ancorché limitata alle unità immobiliari che, alla data del 22 novembre 2001, non erano ancora state offerte ai conduttori.

La normativa che definisce gli immobili di pregio è stata, quindi, modificata nel

tempo, anche se il suo carattere fondamentale, che consiste nel non attribuire a quelli di pregio, così definiti per valore o ubicazione, alcuna riduzione di prezzo, mentre riserva agli altri uno “sconto” *standard* del 30%, più un ulteriore abbattimento – dal 10 al 15 % - se venduto collettivamente, rimane lo stesso.

Questo costituisce una oggettiva irrazionalità per gli immobili che insistono nelle zone di confine fra le due categorie ed apre, perciò, la stura a contenziosi, come dimostrato da quanto sta accadendo con riferimento al primo decreto del “pregio”.