Relazione Annuale

sui risultati complessivi dell'attività svolta

in attuazione del Dlgs 16 febbraio 1996 N.104

L'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, nel corso del 1999, si è riunito collegialmente con cadenza settimanale, per un totale di 51 sedute (ad oggi il numero totale di sedute è pari a 74). Ha organizzato numerosi incontri di coordinamento, valutazione e studio delle complesse problematiche con gli otto enti previdenziali e riunioni con le organizzazioni sindacali degli inquilini. 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 i modelli dell'attività di cessione. Ha anche organizzato convegni e seminari partecipando attivamente ad incontri e dibattiti promossi da altri soggetti.

L'attività dell'Osservatorio è consistita pure in una continua collaborazione con gli uffici del Ministro del Lavoro, intersecandosi con altre istituzioni come, in particolare, i ministeri vigilanti (Tesoro e Lavori Pubblici) e la Presidenza del Consiglio).

Premesse

Le dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali rientrano in un programma organico che il legislatore si è dato con il Dlgs 104/96, innovato con il Programma Straordinario di Cessione disegnato con l'art. 7 della 140/97 e con l'art. 2 della legge 488/99, la legge finanziaria per il 2000, che prefigura un "nuovo" Programma Straordinario.

Per attuare il Programma generale, che concepisce un nuovo modello gestionale in campo immobiliare (Dlgs. 104/96), il legislatore ha previsto un organismo: l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, il quale, operando a supporto del Ministro del Lavoro e dei suoi uffici, ha il compito, nell'arco di un quinquennio, di attuare, attraverso l'emanazione di indirizzi e con la sua azione di coordinamento, la cessione dei patrimoni immobiliari degli enti previdenziali. Successivamente, sono intervenuti i due Programmi Straordinari citati, che, assieme ad altri compiti, quali la consulenza alla Presidenza del Consiglio per l'ottimizzazione del patrimonio immobiliare strumentale dello Stato (art. 55, della legge n. 449/97, legge finanziaria per il 1998, e art. 24 della legge n. 488/99, legge finanziaria per il 2000) ne hanno ampliato considerevolmente il teatro operativo.

E' appena il caso di ricordare quale è la storia e la filosofia sottesa al nuovo modello gestionale in campo immobiliare degli enti previdenziali pubblici voluto dal Dlgs 104/96 secondo il suo impianto originario.

La delega al Governo, contenuta nella legge n. 335 del 1995 (art. 3, comma 27), tradottasi poi nel Dlgs 104/96, nasce sull'onda emotiva di "affittopoli" e sull'alta sensibilità sociale connessa alle tematiche immobiliari, ma, anche, sulla base di più razionali considerazioni di dinamica economica strutturale del settore immobiliare.

Il nuovo modello si fonda, infatti, sulle linee di tendenza in atto nel settore immobiliare e nell'economia generale stessa, sia nazionale sia, prima ancora, internazionale.

Se nel 1995 - 1996, quando fu concepito, il "nuovo modello" era un progetto che, almeno per l'Italia, guardava al di là dell'orizzonte, oggi esso appare adatto non solo ad attuare il processo di dismissione degli enti previdenziali pubblici, ma anche quello di altri soggetti con patrimoni a rete sul territorio, sia pubblici che privati.

L'idea su cui si basa è che agli enti previdenziali non devono essere affidati compiti impropri in campo immobiliare. Se un patrimonio immobiliare deve essere necessariamente posseduto: strumentale, o in garanzia "assicurativa", deve essere gestito in *outsourcing*, posseduto in via indiretta, cioè, per non distrarre il *management* dai compiti del *core business*.

La legge ha così avviato un percorso da compiersi in 5 anni e oggi, quando ne manca circa uno al suo compimento, è matura una riflessione sulle prospettive di piena attuazione del "nuovo modello".

La sfida di coordinare otto enti indipendenti per accompagnarli (con la leggerezza dovuta dalla mancanza di strumenti coercitivi, sanzionatori o di azione diretta) verso la cessione dei loro patrimoni immobiliari è ancora in corso; non si può dire che sia vinta o persa, anche perché il tempo residuo appare particolarmente denso di programmi avviati e di impegni dal cui esito discenderà necessariamente il giudizio finale.

Il dettaglio di quanto accaduto nei primi anni è contenuto nelle tre Relazioni annuali già consegnate ed alla cronaca che registra l'avvicendarsi di quattro governi, di nuovi organi amministrativi degli enti e l'adozione di nuove normative, leggi, regolamenti, e quant'altro.

In sintesi, oggi, con riferimento agli enti previdenziali, disponiamo di un insieme coordinato di norme, regolamentazioni e procedure che vanno dalla trasparenza gestionale, ai regimi di locazione, alle gare per le gestioni, ecc. prima non disponibili. Abbiamo pure una ricognizione dei patrimoni immobiliari degli enti, anche fotografica, un corredo conoscitivo complessivo che nel tempo si è andato arricchendo, senza del quale non sarebbe stato possibile attivare concretamente il processo di dismissione.

Ci sono poi programmi di cessione/dismissione ormai avviati: sono programmi che matureranno i loro effetti nei prossimi mesi, probabilmente anche in un quadro di incertezze, ma con il favore di una congiuntura economica del settore immobiliare, avviatosi decisamente alla ripresa dopo la lunga depressione degli anni '90, particolarmente favorevole.

C'è, infine, ormai, una dimestichezza tale a lavorare insieme (enti – ministero) sull'obiettivo dismissioni immobiliari, che si potrebbe dire di aver realizzato un *team* di progetto collaudato sulla missione condivisa della realizzazione del nuovo modello gestionale.

Dunque, diversi programmi sono definitivamente avviati: l'INPDAP ha recentemente pubblicato il bando per l'affidamento in gestione del suo patrimonio e ha venduto il primo intero edificio, direttamente agli inquilini, mentre partecipa ad una società di gestione che, con ogni probabilità, varerà il primo fondo immobiliare pubblico per apporto, nei prossimi mesi di settembre - ottobre.

Resta fuori, fra le possibilità offerte dal Dlgs 104/96, soltanto il conferimento di immobili a società immobiliari dei fondi pensione, dato che questi ultimi da troppo poco tempo hanno iniziato a operare e comunque non è stata ancora disciplinata la loro attività nel settore immobiliare dalla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione e dalla Banca d'Italia.

Lo stato di attuazione complessivo dei programmi di cessione è sinteticamente esposto nei dati numerici delle due tavole (1 e 2) che indicano che più del 47% del patrimonio degli Enti previdenziali (in valore catastale) è incanalato in procedure di dismissione, percentuale che sale a quasi il 67% se escludiamo la parte strumentale.

Possiamo osservare che il nuovo modello gestionale, che prevedeva la dismissione come una possibilità, accanto alla gestione a reddito, si è indirizzato prevalentemente nel senso delle alienazioni, anche se rimane un cospicuo patrimonio da gestire e ottimizzare, sia strumentale che a reddito.

In sintesi, oggi possiamo osservare che, anche in virtù dei diversi apporti normativi intervenuti, il momento della pianificazione da parte degli enti dei Programmi generali di cessione è stato compresso, mentre è prevalso il momento della dismissione.

Piani generali di cessione dei patrimoni immobiliari e Piani coordinati delle sedi avrebbero dovuto e, forse, potuto, precedere il momento dell'alienazione, con una maggiore razionalizzazione, grazie ai piani di fattibilità organizzativi ed economico-finanziari, su cui, in termini di *business plan*, si sarebbe potuta articolare la politica immobiliare degli enti.

Anche gli interventi straordinari succedutisi nel tempo hanno concorso nel concentrare attenzioni e risorse su interventi settoriali piuttosto che su approcci globali, questi ultimi certamente assai problematici – va detto - in un contesto di autonomia decisionale spiccata come quella delle otto aziende previdenziali pubbliche.

E' anche vero, però, che l'avere innovato fissando scadenze temporali precise e precise procedure (ci si riferisce in particolare ai Programmi Straordinari e al ruolo operativo diretto del Ministero del Tesoro) ha consentito quello scatto, forse

necessario, per affrontare decisamente il problematico momento delle alienazioni.

Se è vero - come ampiamente argomentato da fonti autorevoli come la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale o la Corte dei Conti - che i ricavi netti della gestione immobiliare a reddito degli enti previdenziali tendono verso lo zero, è anche vero che nel momento in cui si aliena, di fronte ad un preciso ricavo, l'esercizio del confronto fra quanto effettivamente incassato e i valori astratti di mercato è immediato.

Si tratta quindi di valutare correttamente gli incassi ottenuti dalle alienazioni in rapporto alle modalità specifiche con le quali vengono attuate, sia nei termini temporali, sia tenendo conto dei vincoli procedurali e normativi specifici che non consentono un rapporto diretto con i valori di mercato. Inoltre, la convenienza della dismissione deve essere commisurata ai risultati attuali delle gestioni con una analisi costi – ricavi (opportunità) comparativa.

A tal proposito può essere utile esaminare la tavola 3 che mostra sinteticamente (si veda anche la Relazione sul rendimento delle gestioni per un maggior dettaglio) l'esiguità del rendimento netto degli enti, che, se rapportato al valore catastale del patrimonio, assume una misura percentuale che si pone attorno allo 0,3% (si consideri che il valore di mercato è stimabile in almeno il doppio di quello catastale) che, al netto delle spese di gestione non computate (fondamentalmente quelle relative al personale degli enti), diviene negativo.

Tali dati mostrano che, accanto all'ovvia necessità di attuare i percorsi più idonei a massimizzare il ricavato dalle alienazioni, in rapporto ai tempi ed ai vincoli specifici, occorre investire in informazione sugli esiti delle vendite per non veder

travolti i Programmi in corso da processi sommari circa la loro utilità economica e sociale.

Il Programma Straordinario di Cessione, ad esempio, avviandosi a mettere sul mercato 377 edifici interi per un controvalore di almeno 3.000 miliardi, non sfuggirà a questo pericolo a fronte del quale l'unico antidoto è l'informazione e la trasparenza che le aste competitive consentono di generare.

Anche la vendita diretta agli inquilini - forse più questa, rispetto alla vendita del Programma Straordinario - passerà al vaglio dell'opinione pubblica.

La coerenza delle procedure di stima, la qualità tecnica dei risultati e la trasparenza del tutto paiono i fattori fondamentali su cui gli enti, con il coordinamento dell'Osservatorio, devono concentrare i loro sforzi affinché possa formarsi un corretto giudizio di produttività dell'azione pubblica che non può essere disgiunto dalle valutazioni di benessere e di coesione che completano il quadro dell'esame sociale dell'attività amministrativa.

Dei Programmi, in generale

Nella "Relazione della Corte dei Conti sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 1999", si tratta, al capitolo 1, della "manovra di bilancio per il 2000 e la legge finanziaria".

A tal proposito è possibile osservare come la previsione di 4.000 miliardi di entrate, attese per il 2000, in seguito alle dismissioni immobiliari, pare confermata dai più recenti dati sull'andamento dei programmi in materia.

Infatti, per quanto riguarda gli enti previdenziali, è in pieno svolgimento l'attuazione del Programma Straordinario di Cessione, previsto dall'art. 7 della legge 140/97. Questo Programma - avviato in ritardo in seguito all'intervento del giudice amministrativo – è stato sbloccato nei primi mesi del 2000 e, poiché deve attuarsi, in virtù del contratto stipulato dal Ministero del Lavoro con l'*Advisor* incaricato della vendita, nell'arco di dieci mesi, dovrà concludersi entro l'anno 2000, portando a conseguire un ricavo superiore ai 3.000 miliardi di lire.

Accanto a questo programma, altri sono ugualmente impostati e, fra tutti - il cui ammontare complessivo, in termini di valore catastale, al momento, si aggira attorno ai 12.460 miliardi di lire, per un numero totale di 2008 cespiti (si veda per l'articolazione di tale patrimonio la tavola 1) - si segnala, per avanzata realizzazione, il Fondo Immobiliare che, con un valore catastale di 560 miliardi, a cui dovrebbe corrispondere un valore di mercato di circa 900 miliardi, potrebbe essere collocato sul mercato nella seconda parte di quest'anno.

Si aggiunge, ancora, il cosiddetto, "nuovo" Programma Straordinario, varato con l'art. 2 della legge finanziaria per il 2000, che già nel corso di quest'anno, sotto la responsabilità esecutiva diretta del Ministero del Tesoro, potrebbe portare ad incassare un anticipo del ricavo totale derivante dalla vendita di immobili per oltre 1.000 miliardi di valore catastale.

Infine, le vendite dirette all'inquilinato ai sensi del Dlgs. 104/96, avviate con le circolari del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 26 e 31 agosto 1999, sono recentemente giunte alla concreta conclusione con la prima alienazione realizzata dall'INPDAP il 5 maggio u.s., relativa ad un intero stabile di Roma, acquistato da una cooperativa di inquilini. Ad essa molte altre dovrebbero rapidamente seguire data l'altissima propensione all'acquisto manifestata dagli inquilini e misurata con valori che oscillano mediamente attorno

al 90% (si veda lo schema riassuntivo dei risultati delle rilevazioni sulla propensione all'acquisto).

Il quadro che precede fa ritenere che la previsione di ricavi della legge finanziaria possa ragionevolmente essere conseguita, dato che la strumentazione legislativa che presiede alle vendite, pur migliorabile, pare sostanzialmente atta a sviluppare le cessioni immobiliari degli enti previdenziali.

Certamente essa deve essere affiancata da una attenta e intensa azione regolamentare i cui spazi operativi sembrano percorribili in modo adeguato.

Conseguentemente, allo stato dei fatti, la valutazione che si può dare delle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali è positiva rispetto alle previsioni esposte in finanziaria di ricavi di 4.000 miliardi nell'anno 2000.

Naturalmente, la concomitanza dei quattro programmi di dismissione in corso, indicati nella tavola 1, pone il problema della capacità degli organismi tecnici preposti dagli enti a governare una tale quantità e varietà di impegni.

Si può però osservare che gli enti sono impegnati in prima persona, solo sulla vendita diretta agli inquilini, salvo l'INPDAP che si appresta – col concorso, però, della società di gestione all'uopo costituita assieme a Mediocredito Centrale - anche a varare il primo fondo immobiliare chiuso ad apporto di beni immobili secondo la legislazione italiana.

Comunque, anche la sola vendita diretta agli inquilini costituisce un impegno operativo di dimensioni veramente notevoli, sia in termini di numero di soggetti coinvolti, sia di complessità delle procedure relative.

Su questo programma, in particolare, è costantemente impegnato anche l'Osservatorio, in vista di cercare di assicurare, nell'ambito di indirizzi comuni agli

otto enti, anche la massima omogeneità comportamentale, tanto più necessaria in un programma che tocca più di 40 mila famiglie, ma che sempre si coniuga con l'autonoma responsabilità decisionale di otto enti, tutti diversamente impegnati in termini di caratteristiche e distribuzione dei patrimoni coinvolti, di storia e di organizzazione interna di uffici e strutture tecniche.

L'impegno diretto degli enti è meno pressante, anche se in ogni caso indispensabile, nei Programmi Straordinari dato che, pur avvalendosi di *advisor* esterni, la rapidità attuativa e l'efficacia delle dismissioni si fonda pur sempre su una collaborazione fra i diversi soggetti impegnati che, nelle varie fasi, prima programmatoria, poi della raccolta documentale (inclusa quella di natura reddituale), fino a quella di stipulazione degli atti di vendita, vede gli uffici tecnici e amministrativi degli enti chiamati ad una articolata e continua operatività.

Tale concentrazione di attività, assieme all'esternalizzazione del patrimonio residuo, non impegnato al momento in programmi di alienazione, fa ritenere che l'avvio di ulteriori programmi di alienazione dovrà essere condizionato dal completamento di quelli in corso e reso possibile dalla liberazione dai compiti relativi degli uffici degli enti.

Se si osserva la tavola 2, che sintetizza la dimensione ed articolazione funzionale del patrimonio al momento non immesso in programmi di vendita, osserviamo che esso ha dimensioni complessive circa pari a quelle del patrimonio da alienare.

La parte più rilevante è costituita da immobili prevalentemente residenziali (all'interno del "patrimonio vario" ma, anche, di quello prevalentemente strumentale) mentre per ciò che riguarda gli immobili non residenziali residui, pur presenti, è opportuno che questi, dato il Programma Straordinario in corso, restino nelle disponibilità degli enti visto che potrebbero rendersi necessari,

come riserve, per sostituire immobili già inclusi nel Programma Straordinario di Cessione che, però, si rivelassero per i più diversi motivi (urbanistici, contenziosi ecc.) non alienabili.

Tutti questi immobili e, *pro tempore*, anche quelli inclusi in Programmi di alienazione, devono essere conferiti in gestione con garanzia di risultato (piena o parziale) a società specializzate e sono in corso le gare (o le fasi propedeutiche alla loro attuazione) per l'individuazione dei gestori.

Dei Programmi, in particolare

Programma di vendita diretta di unità abitative ai conduttori

Il programma di vendita diretta di unità abitative ai conduttori, dettato dalle circolari del Ministro del Lavoro del 26 e 31 agosto 1999, è in fase attuativa. L'Osservatorio, con una costante azione di coordinamento e monitoraggio, verifica l'attuazione della complessa regolamentazione del programma ed, in particolare, della fase di valutazione delle abitazioni, di interi edifici e della predisposizione della strumentazione finanziaria di supporto all'acquisto, nonché dei contratti tipo che, ovviamente, devono tenere conto della legislazione speciale degli enti in materia.

Inoltre, l'Osservatorio ha recentemente trasmesso agli enti uno schema di convenzione per la selezione degli istituti di credito attraverso i quali offrire agli inquilini mutui ipotecari agevolati, secondo quanto stabilito dall'art. 6 del Dlgs. 104/96. Attraverso il coordinamento delle "ricerche di mercato" svolte dai singoli enti presso gli istituti di credito si sono potute definire condizioni estremamente interessanti per l'erogazione di mutui a 20 – 25 anni a rata costante ad un tasso pari all'IRS + 0,15% (ad oggi 6,20%). Si ricorda che le condizioni agevolate per il

mutuatario sono fissate dalla legge – rendistato + 0,50% (ad oggi pari a 5,80%) – mentre la differenza rispetto ai costi dei mutui convenzionati (pari a 0,40%) è a carico degli enti.

Con la vendita dell'immobile INPDAP (Roma, via Pellaro, 27) si avvia concretamente il programma di vendita diretta agli inquilini che dovrebbe determinare incassi totali nell'ordine di 5.900 miliardi di lire. Tale programma si avvia nel modo migliore, ovvero con la vendita di edifici interi agli inquilini.

Si ottengono, così, due obiettivi importanti:

1. l'ente si libera completamente dell'immobile, senza conservarne una quota in condominio come capita quando la vendita si attua frazionatamente. La riduzione di prezzo sul blocco è quindi più che compensata dall'incasso del totale in una unica soluzione e dalla eliminazione delle spese di gestione e manutenzione degli invenduti;
2. gli inquilini vedono concretizzata la loro aspirazione alla proprietà mentre le fasce sociali mantengono le tutele previste dalla legge (inquilini a basso reddito e ultrasessantacinquenni).

La propensione all'acquisto, manifestata dagli inquilini degli enti è risultata molto elevata, mediamente nell'ordine del 90%, e questo pare prefigurare che, con un'attenta azione di sostegno, soprattutto organizzativa, all'aggregazione, sarà possibile vendere in modo efficiente.

Gli enti, come si è detto, hanno una redditività del patrimonio insoddisfacente. Non era questo il loro compito principale ma la salvaguardia del valore originario (d'acquisto) dell'immobile.

Nell'economia immobiliare contemporanea, tuttavia, la gestione dinamica del patrimonio è divenuto requisito indispensabile per la creazione di valore che non può essere affidato, come in passato, ad una gestione statica il cui rendimento