ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXIII**
n. **1**

RELAZIONE
SULLA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI
(Anno 1999)

(Articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104)

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(Maroni)

Trasmessa alla Presidenza il 7 febbraio 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

RELAZIONE ANNUALE ..... *Pag.* 5

PREMESSE ..... » 6

Dei programmi, in generale ..... » 11

Dei programmi, in particolare ..... » 15

Conclusioni ..... » 23

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

poteva generarsi automaticamente grazie alla crescita della rendita urbana. Questo ha determinato – come si è osservato – la scelta di indirizzare gli enti previdenziali verso un nuovo modello di gestione immobiliare basato sulla esternalizzazione in capo a soggetti specializzati. Occorre a tal proposito osservare che la vendita diretta agli inquilini proporrà problematiche di gestione importanti dato che non sempre sarà possibile dar corso all'alienazione di edifici interi.

Va ricordato, infine, che la vendita diretta agli inquilini è iniziata con una prima tranche che dovrebbe aver riguardato quegli edifici per i quali era prevedibile – secondo gli enti – che la propensione all'acquisto fosse elevata, escludendo, comunque, tutti gli edifici di pregio per i quali la Finanziaria per il 2000 ha previsto che le vendite debbano essere effettuate diversamente, ovvero con asta e con prezzo base uguale al valore di mercato. La Circolare del Ministro del Lavoro del 31 agosto 1999 ha rinviato l'attuazione di queste alienazioni successivamente alla realizzazione di quelle di prima tranche ed è perciò prevedibile che ad essa ci si possa accingere non prima della seconda parte dell'anno in corso.

Programma Straordinario di Cessione

Come previsto dal contratto di servizio, esecutivo dal 9 febbraio scorso, il Consorzio G6 Advisor cura un articolato ventaglio di attività necessarie alla vendita di 377 edifici degli enti previdenziali, per un controvalore di almeno 3.000 miliardi di lire.

L'*Advisor* ha sviluppato la fase di raccolta della documentazione, provvedendo al reperimento dei dati e delle certificazioni necessarie alla esatta individuazione degli immobili ed alla loro *due diligence*. Al termine di questa fase, per ogni immobile, sarà redatta da un notaio una "relazione di vendibilità".

Relativamente alla valutazione degli immobili ed alla definizione del prezzo da porre a base d'asta, l'Osservatorio ha precisato indirizzi e criteri, condivisi dal Comitato Tecnico composto da funzionari del Dipartimento del Territorio – Ministero delle Finanze, costituito con Decreti del Ministro del Lavoro del 29 maggio e del 19 ottobre 1998.

L'*Adivisor* sta predisponendo il *format* per le valutazioni e la procedura da seguire per l'eventuale esercizio di prelazione da far esercitare agli inquilini di unità immobiliari residenziali comprese nel Programma.

Attualmente è in corso di svolgimento, oltre la *due diligence,* anche la campagna di *marketing,* che appare ben avviata (il premio Nobel per l'Economia, Franco Modigliani, ne è *testimonial*), così che, predisposti tutti gli strumenti per la vendita ed effettuate le stime dei prezzi da porre a base d'asta, le prime gare potrebbero tenersi nel prossimo mese di settembre, sino ad esaurimento della prima fase, connotata da offerta in vendita di singoli interi edifici in blocco, per poi passare, eventualmente, ad una seconda fase nella quale il patrimonio rimasto invenduto nella prima sarà posto sul mercato in uno o più compendi, composti ciascuno da più edifici.

La prima fase è concepita per essere rivolta anche agli investitori locali, potenzialmente interessati al singolo edificio – specie nel caso di edifici prevalentemente residenziali dove l'inquilinato opportunamente aggregato pare essere il candidato più accreditato all'acquisto – mentre la seconda fase, con compendi di ben più elevata entità economica, sarà invece prevalentemente rivolta ad investitori internazionali.

Esternalizzazione delle gestioni immobiliari

Secondo quanto disposto in materia dal Dlgs. 104/96 gli enti sono tenuti ad esternalizzare la gestione dei loro immobili a reddito. Questo programma si viene

ad attuare in una fase di forte accelerazione delle vendite che determinerà rilevanti implicazioni sul modello gestionale, peraltro assai innovativo, dato che dovrà consistere nella gestione con responsabilizzazione economica del gestore.

L'Osservatorio, già nel 1998, ha elaborato e trasmesso agli enti "Indirizzi strategici per l'affidamento in gestione a soggetti specializzati".

Allo stato attuale, dopo una lunga serie di incontri e confronti, organizzati dall'Osservatorio, anche con gli operatori di settore, gli enti, pur in un quadro normativo connotato da alcune problematicità, sono in possesso di tutti gli elementi orientativi e metodologici per definire con chiarezza modalità, criteri e contenuti dell'affidamento in gestione del loro patrimonio immobiliare.

Come si è accennato un aspetto di particolare rilievo degli affidamenti esterni è costituito dal fatto che essi riguardano anche immobili che saranno messi in vendita o che, addirittura, già ora, sono inclusi in specifici programmi. Questo fa si che i contratti con le società di gestione debbano tenere conto di tale fattore di variabilità del patrimonio affidato ed eventualmente della fornitura di servizi di supporto alle vendite come evidenziatosi con le alienazioni dirette agli inquilini la cui migliore gestione è faticosamente assicurata dagli uffici tecnici degli enti così che INPS ha ritenuto di doversi fare affiancare, per ciò, da società specializzate. Inoltre la riduzione delle proprietà immobiliari degli enti pone con più forza la necessità di effettuare affidamenti esterni congiunti fra più enti al fine di ottimizzare la dimensione e la distribuzione territoriale e tipologica degli immobili che costituiscono i lotti.

L'INPDAP, scegliendo per primo di orientarsi decisamente verso il modello gestionale a responsabilità del gestore, ha pubblicato il 3 maggio u.s. l'avviso di gara per l'affidamento in gestione integrata il suo patrimonio immobiliare, articolato in 8 lotti territoriali.

Fondo immobiliare ad apporto di immobili degli enti previdenziali

E' stato costituito il primo Fondo immobiliare di natura pubblica ad apporto di immobili degli enti previdenziali denominato "Alfa". Si tratta del fondo che sarà lanciato dalla società di gestione del risparmio FIMIT Spa e che prevede l'apporto di immobili INPDAP per un controvalore nell'ordine di circa 900 miliardi di lire.

Gli immobili selezionati rispondono sostanzialmente ai seguenti criteri:

- sono prevalentemente ubicati in Roma e Milano;
- non richiedono radicali interventi di ristrutturazione;
- garantiscono una buona redditività;
- hanno una destinazione d'uso totalmente commerciale o ad uffici;
- hanno una prevalenza di monolocatari o locatari pubblici.

Sono state già svolte le attività propedeutiche al conferimento degli immobili al Fondo. Attualmente sono in corso le valutazioni degli immobili selezionati, anche al fine di determinarne il prezzo di collocamento.

E' da notare che il fondo immobiliare è esplicitamente indicato dal Dlgs. 104/96 come uno strumento per l'attuazione del nuovo modello gestionale anche con riferimento alle unità immobiliari ad uso residenziale.

il Fondo INPDAP è invece dedicato all'apporto di immobili ad elevata redditività e, perciò, di tipo non residenziale ma, per quanto riguarda gli aspetti applicativi procedurali, costituisce certamente un momento sperimentale di grande importanza per il sistema d apporto così che sarà più agevole concepire anche fondi costituiti da patrimonio residenziale. Va detto che, in larga prevalenza, i fondi immobiliari si rivolgono verso immobili non residenziali – quelli di diritto italiano nelle totalità dei casi – ma a condizioni adeguate potrebbero essere

formati anche con abitazioni degli enti previdenziali, sia in edifici interi, sia, con qualche problematicità in più, in edifici frazionati.

Nuovi Programmi

L'articolo 2 della legge n. 488 del 23 dicembre 1999 (Finanziaria per il 2000) ha disposto che il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale definiscano ulteriori programmi di dismissione di beni e diritti immobiliari di enti previdenziali pubblici.

Le procedure degli ulteriori programmi di dismissione sono precisate nella direttiva del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 28 febbraio u.s. n. 30490 (ved. all.), che affida all'Osservatorio precisi compiti riguardanti la formulazione dei nuovi programmi, il monitoraggio e la valutazione degli effetti della loro attuazione.

Il Ministro del Lavoro, con lettera del 9 marzo u.s. n. 30561 (ved. all.), ha trasmesso agli enti l'elenco degli immobili elaborato dall'Osservatorio, per un controvalore di oltre i 1.000 miliardi di valore catastale. Gli immobili estrapolati dall'Archivio Unico sono stati individuati fra quelli non strumentali, non residenziali (non vi sono unità abitative o le unità eventualmente presenti rappresentano una percentuale inferiore al 5% della superficie totale dell'immobile) e non compresi in alcun programma di dismissione già avviato (Programma Straordinario, Vendita diretta ai conduttori, conferimento Fondi).

L'art. 24 della stessa legge 488/99 prevede, inoltre, che l'Osservatorio fornisca il necessario supporto alla Presidenza del Consiglio nella predisposizione di misure che tendano al contenimento degli spazi e delle relative spese di manutenzione, all'interno di indirizzi che dovranno guidare la riorganizzazione e

la razionalizzazione del rapporto spazio – funzioni delle Amministrazioni dello Stato.

Applicazione della normativa in materia di locazione

Il Dlgs. 104/96 al titolo II "disposizioni transitorie e finali" dettava una serie di principi comuni agli enti previdenziali per l'assegnazione in locazione delle unità immobiliari e la determinazione dei canoni. Tali principi, specificati con la circolare del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, approvata dal Consiglio dei Ministri in data 30 aprile 1997, avrebbero dovuto trovare precisa attuazione anche con la partecipazione delle associazioni maggiormente rappresentative dei conduttori, in particolare per la individuazione degli immobili di pregio.

L'individuazione degli immobili di pregio, concepita al fine della definizione dei relativi canoni, è rimasta lettera morta in carenza del necessario conclusivo confronto fra enti e associazioni dell'inquilinato, anche se la circolare del Ministro del Lavoro del 27 gennaio 2000 lo prefigurava.

Con l'ultima legge finanziaria gli immobili di pregio hanno trovato una precisa definizione numerica, essendo stati indicati come quelli "che sorgono in zone nelle quali il valore unitario medio di mercato degli immobili è superiore del 70 per cento rispetto al valore di mercato medio rilevato nell'intero territorio comunale" (comma 2, art. 2, L. 488/99). Tuttavia, restano aperte alcune controversie interpretative circa diversi aspetti della materia locativa così che un ulteriore protocollo di intesa stipulato fra associazioni sindacali dell'inquilinato ed enti, teso a risolvere principalmente la questione dei contratti di locazione scaduti e non rinnovati, ha previsto l'istituzione di tavoli di confronto, con il coordinamento e l'assistenza dell'Osservatorio, per l'attuazione di una grande varietà di punti.

Resta il fatto che tutta questa materia trova attriti che ne ritardano la definizione e che si sostanziano in una minore efficienza gestionale.

Conclusioni

Se oggi possiamo affermare che l'attuazione del nuovo modello gestionale è ormai acquisita in termini di processo, non possiamo però dare per acquisito il suo completamento.

Molti sono ancora i nodi da sciogliere nella "privatizzazione" degli immobili degli enti previdenziali. E' questo infatti un campo in cui, è utile ricordarlo, le privatizzazioni sono nei fatti di assai più complessa attuazione rispetto a quelle mobiliari. Basti ricordare che, mentre queste ultime hanno fruttato dal 1993 ad oggi oltre 160 mila miliardi, le poche dismissioni immobiliari pubbliche hanno determinato ricavi complessivi di poche centinaia di miliardi (edilizia residenziale pubblica, Ferrovie, Poste, alcuni Comuni, Tesoro e Difesa) e, soprattutto, queste non si può dire che siano state concepite in un quadro programmatico unitario e secondo principi di finanza immobiliare avanzata.

L'incombere della prima *tranche* di vendita diretta agli inquilini e del Programma Straordinario di Cessione non può, perciò, far perdere di vista la filosofia complessiva del "nuovo modello" immobiliare degli enti previdenziali che si caratterizza per un approccio complessivo di razionalizzazione e omogeneizzazione delle dismissioni immobiliari attuate da diversi soggetti. La sua completa attuazione necessita di alcuni passaggi già concepiti ma ancora da compiersi.

In particolare, il completamento del programma di vendita diretta che potrà dipendere dal grado di successo della prima tranche nonché, per quello che

concerne la vendita degli immobili di pregio, anche dalla predisposizione e attuazione di procedure d'asta efficaci ed efficienti.

Il complesso delle criticità esaminate in dettaglio in questa relazione, che vanno dalla concezione di un programma generale di cessione che tenga conto "dei 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 di utenza" (comma 2, art. 1, Dlgs. 104/96), sino all'attuazione di modelli di gestione, magari fondati sullo strumento dei fondi immobiliari chiusi ad apporto di immobili, per razionalizzare l'esito del processo di vendita diretta agli inquilini, solo per citare alcune delle principali tematiche in agenda, pone quindi il problema del completamento dell'attuazione del nuovo modello gestionale.

E' a partire, infatti, da un piano generale che coinvolga gli immobili strumentali e a reddito che diviene possibile l'attuazione dell'art. 13 del Dlgs. 104/96 che prevede che gli enti "conformano la propria struttura organizzativa" all'attuazione del nuovo modello gestionale.

Si pone perciò il problema di come accompagnare gli enti previdenziali pubblici nella fase di completamento del processo avviato che, presumibilmente, potrà compiersi entro il 2001 e che necessita, ancor più che in passato, di una attività di indirizzo e coordinamento determinata e unitaria.