

AIPDA (Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo)

CONVEGNO ANNUALE

Firenze 2-3 ottobre 2003

Privatizzazione del patrimonio pubblico e obiettivi di finanza pubblica

Relazione di Giovanna Colombini

- 1. La privatizzazione degli anni 90': il problema conoscitivo ed il modello organizzativo dell'amministrazione dei beni pubblici; cause del fallimento di Immobiliare Italia S.P.A.**
- 2. La istituzione dei fondi immobiliari pubblici e i programmi di dismissione dei beni degli enti previdenziali (POC) e (PSC).**
- 3. La cartolarizzazione di diritti e di proventi derivanti dalla alienazione di beni del patrimonio pubblico(SCIP 1 SCIP 2) ed effetti sulla finanza pubblica.**

1.

Il tema della privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico quale fonte di entrata da utilizzare per la riduzione ed il contenimento del disavanzo pubblico non è del tutto nuovo.

Già nel DPEF del 1990 la dismissione e la revisione delle procedure di gestione del patrimonio immobiliare pubblico venivano indicati quali strumenti a cui ricorrere per il "risanamento della finanza pubblica". La legge n. 407 del 1989 (legge finanziaria del 1990) aveva, infatti, previsto la vendita dei beni immobili patrimoniali dello Stato al fine di determinare un consistente flusso finanziario che in qualche misura avrebbe dovuto concorrere al contenimento del disavanzo pubblico. Tale criterio aveva peraltro trovato applicazione negli anni precedenti anche per la finanza locale, con disposizioni che autorizzavano le dismissioni dei beni immobili patrimoniali degli enti vincolandone i proventi alla copertura dei disavanzi di amministrazione e dei debiti fuori bilancio.

La mancata realizzazione degli obiettivi indicati nel DPEF del 1990 certamente imputabile al fatto che le entrate derivanti dalle alienazioni e dalla gestione dei beni patrimoniali avrebbero dovute essere realizzate con l'approvazione di una legge (mai approvata) diretta a fissare criteri in ordine alla gestione produttiva dei beni, non fa venir meno l'attenzione sul nesso patrimonio pubblico - finanza pubblica.

Significativo al riguardo è il successivo tentativo di attuare tale obiettivo programmatico con il decreto legge n. 386 del 1991 convertito nella legge n. 35 del 1992 che dispone la costituzione, su impulso dell'IMI, di una società per azioni a capitale misto a carattere nazionale, con oggetto sociale la vendita e la gestione del patrimonio pubblico. Tale società denominata "Immobiliare Italia S.P.A.", nonostante fosse stata subito costituita (21 gennaio 1993) e si fosse data un primo assetto organizzativo e funzionale (nomina di un Amministratore delegato e conferimento dei relativi poteri ad esso ed al Presidente) assicurandosi nel contempo l'assistenza della IMITEC S.P.A. per gli aspetti amministrativi¹, in sostanza non ha mai operato concretamente per distinte e complesse ragioni. Inizialmente a causa delle perplessità avanzate dal Ministero delle finanze in ordine alla evenienza che la stipula della convenzione potesse configurare una violazione delle norme comunitarie che stabiliscono il divieto di discriminazione in materia di servizi (artt. 52 e 59 del Trattato CEE), successivamente, per la ritenuta eccessiva onerosità del costo delle anticipazioni che a norma di legge la Società era tenuta ad effettuare sul valore dei beni conferiti per la dismissione (*problema superato nel 1994 con il recepimento da parte del Consiglio dei Ministri della proposta Gallo volta a modificare l'art. 2 della legge n. 35 del 1992 nel senso di rendere facoltativo il precedente obbligo dello Stato di richiedere anticipazioni, demandandone la richiesta ad una facoltà del Ministro, di volta in volta e tenuto conto della situazione del mercato e delle esigenze finanziarie dello Stato*), in ultimo a causa delle difficoltà incontrate dalla società nel reperimento dei dati inerenti la effettiva consistenza e la situazione giuridica dei singoli beni che avrebbe dovuto gestire e dismettere², risultando del tutto carenti ed

¹ Circa la innovatività dello strumento utilizzato dal legislatore merita ricordare brevemente che in realtà un progetto del genere aveva trovato realizzazione nei primissimi anni del Regno d'Italia. Il Ministro delle finanze Sella con una convenzione con i promotori (Banco di sconto, Società generale di credito mobiliare, Società anonima per le terre italiane), datata 31 ottobre 1864 aveva costituito una "Società anonima per la vendita dei beni demaniali". Tale convenzione venne approvata con la legge n.206 del 24 novembre 1864 e successivamente costituita con regio decreto del 18 dicembre 1864. Di particolare rilievo è il fatto che la "convenzione" prevedeva l'anticipazione da parte delle società concessionarie di un certo ammontare "sul prodotto ricavabile dalla vendita dei beni"(art.7), e che oggetto delle alienazioni dovevano essere i "beni che non sono destinati ad uso pubblico o richiesti pel pubblico servizio". Circa la scelta dei beni da alienare, dalla lettura della convenzione emerge inoltre che la Società anonima doveva limitarsi a svolgere una sorta di consulenza all'Autorità. Per una ricostruzione storica delle vicende che hanno portato alla costituzione di detta società si rinvia a L.Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Il Mulino, 1992; G.Carli, *Alienazione del patrimonio immobiliare pubblico. Brevi note sulle esperienze nella storia della finanza pubblica italiana*, in *Quaderni di ricerca Luiss*, maggio 1992, n.19.

² A tale riguardo merita ricordare che il CIPE con deliberazione 31 marzo 1992, su proposta del Ministro delle finanze, aveva disposto sia le modalità che i fini della costituenda società "Immobiliare Italia", prefigurando una quota maggioritaria sottoscritta e versata dagli enti pubblici economici e da soggetti controllati direttamente o indirettamente, nonché da società a partecipazioni statali dirette e indirette. Il disegno era dunque quello di costituire una vera e propria holding che avrebbe dovuto operare mediante la costituzione o la promozione di costituzione di ulteriori società per azioni a carattere regionale. A venir in rilievo nella prospettiva "dismissione patrimonio pubblico-finanza pubblica" è peraltro il tenore dell'art.2,c.4 l.n.35 del 1992, in forza del quale l'IMI era autorizzato a versare in acconto sui proventi derivanti dalle alienazioni e dalle gestioni, un importo pari al 50% sino alla concorrenza di 3.000 miliardi, mentre i soggetti affidatari dovevano anticipare allo Stato, sempre in acconto sui proventi delle alienazioni e delle gestioni, un importo non inferiore al 50%. Il tutto doveva svolgersi entro il 31 dicembre 1992, termine ultimo che la legge aveva fissato per il versamento al bilancio dello Stato.

incompleti i dati relativi all'elenco degli immobili privatizzabili predisposto dal Ministero delle finanze³.

Il problema della conoscenza fisica e giuridica del patrimonio pubblico, invero ha radici molto lontane⁴. Si può semmai riconoscere sia alla legge n. 35, che a leggi successive, in particolare legge n. 724 del 1994, il merito di averlo, quanto meno, fatto emergere, seppur in un'ottica più funzionale alle esigenze di finanza pubblica che non a quelle di valorizzazione e tutela⁵.

A venire in rilievo in questa prima vicenda di privatizzazione, tuttavia, non sono, come è stato in più occasioni rilevato, soltanto la incompletezza e l'inattendibilità dei dati inventariali dovuti al mancato rispetto delle norme che impongono la tempestiva annotazione sul registro inventario di qualunque fatto giuridico e fisico che si determina sul bene, ma anche (e soprattutto) il modello organizzativo⁶ disegnato dalla legge di contabilità generale del 1923 che tale carenze ha generato. Infatti tale legge, che sino alle recenti riforme sulla riorganizzazione dei Ministeri (d.lgs. 300 del 1999 e successive modificazioni), ha disciplinato l'amministrazione dei beni facenti parte del patrimonio dello Stato, configurava una competenza generale dell'amministrazione finanziaria (centrale e periferica) per la inventariazione, mentre per la gestione ne prevedeva la competenza soltanto nelle ipotesi in cui il bene, per espressa disposizione di legge, non fosse stato dato in consegna al singolo Ministero per la gestione, ovvero per l'uso governativo. Considerando poi che tutti i beni demaniali in forza delle singole leggi speciali che disciplinavano l'amministrazione delle singole categorie demaniali (es. codice navigazione per il demanio marittimo, legislazione sul demanio idrico, legislazione sul demanio forestale, legislazione sul demanio stradale, legislazione sul demanio storico ed artistico) erano dati alle "amministrazioni consegnatarie" in relazione al nesso funzionale tra usi principali e vocazionali delle singole categorie di beni e compiti istituzionali perseguiti dal singolo Ministero, e che la maggior parte dei beni immobili facenti parte del patrimonio indisponibile era costituita da immobili destinati ad usi governativi, né è

³ Per un quadro esauriente degli ostacoli incontrati dalla Immobiliare Italia si rinvia alla Relazione predisposta dal Consiglio di amministrazione della società sulla gestione dell'esercizio chiuso al 31 dicembre 1993, del 22 marzo 1994.

⁴ In riferimento alle amministrazioni dello Stato, ha assunto particolare rilievo il lavoro di rilevazione organica espletato dalla Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico presieduta da Cassese e insediata dal Governo nel 1985. Già a quella data emerge una consistenza patrimoniale di 689 milioni di mq, per un valore di 139.000 miliardi a fronte di un patrimonio pubblico che complessivamente equivale a circa 176.000 miliardi. Tali stime che risultano aggiornate al periodo 1982-1985, anche allora erano considerate al di sotto dei valori di mercato.

⁵ Il problema della scarsa valorizzazione del patrimonio pubblico nella duplice prospettiva conservativa (tutela) e reddituale, attraverso cioè, una gestione anche dei beni tradizionalmente extra commercium come i demaniali, improntata a criteri di valutazione economica finalizzata alla tutela e valorizzazione degli stessi, è stato analizzato da G.Colombini, Conservazione e gestione dei beni pubblici, Giuffrè, 1985. Il tema, a distanza di anni, rimane comunque di rilevante attualità, posto che nonostante l'utilizzo all'epoca di procedure informatiche da parte del Ministero delle finanze per la gestione dei beni del patrimonio immobiliare, tramite la società concessionaria SOGEI, non si è pervenuti ad un quadro cognitivo chiaro né della consistenza fisica e giuridica dei beni né dei beni venduti negli anni 1995-1996. Per un esame più dettagliato dei problemi inerenti all'assetto organizzativo del sistema informatico del demanio e dei limiti relativi si veda S. Buscema- A. Buscema, Patrimonio pubblico, Giuffrè, 1999, 161 ss.

⁶ Sulla rilevanza giuridica dell'organizzazione nel diritto amministrativo si rinvia per tutti a S.Cassese, Le basi del diritto amministrativo, Garzanti, 2000, 160 ss. Per una analisi specifica delle tematiche inerenti l'amministrazione dei beni pubblici si veda in particolare G.Colombini, Conservazione e gestione dei beni pubblici, Giuffrè, 1985, 28 ss.; G.Colombini, Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici, N.mo dig.it., vol.V, 1990, 1-31.

conseguito che la Direzione generale del demanio quale organo centrale deputato all'amministrazione dei beni, non avendo articolazioni decentrate sul territorio si è trovata in sostanza a tenere il riassunto generale degli inventari soltanto nella forma del duplicato riassuntivo degli inventari tenuti, a livello periferico, dalle ragionerie provinciali del tesoro presso le Intendenze di Finanza⁷⁸. L'esito ultimo di questo modello organizzativo, peraltro modificato solo in tempi recenti con il riordino dei Ministeri (d. lgs. 300 del 1999), è stato dunque quello di una separazione netta non soltanto tra l'amministrazione deputata ad annotare negli inventari tutte le modificazioni in fatto ed in diritto avvenute sui beni, e le amministrazioni consegnatarie ed usuarie dei beni medesimi che tali modifiche gestivano e determinavano, ma anche tra la Direzione generale del Demanio e l'amministrazione periferica del Ministero delle finanze (Intendenze di finanza). Situazione che, come si è visto, ha determinato quelle carenze informative che hanno sostanzialmente impedito il decollo della Immobiliare Italia ed hanno condizionato moltissimo i successivi programmi di dismissione degli anni '90⁹.

A parte dunque ogni altra considerazione sul modello organizzativo originario e sul possibile superamento dei limiti denunciati a seguito della riforma dei ministeri, nella specie della direzione generale del demanio trasformata in Agenzia Generale del demanio con compiti più estesi ed operativi¹⁰, supportata a livello decentrato dalle agenzie del territorio, merita sottolineare che il modello di privatizzazione sotteso alla legge n. 35 del 1992 in realtà non si risolve soltanto nella dismissione del patrimonio pubblico ma abbraccia, come recita l'art. 2, comma 2, della legge n. 35, i compiti propri dell'amministrazione finanziaria quali appunto quelli di valorizzazione e gestione, al punto da ricondurre i rapporti intercorrenti, definiti nella convenzione in termini dei "conferimento di mandati con rappresentanza", ad una vera e propria delegazione intersoggettiva, tenuto conto del carattere meramente formale e non anche sostanziale della società per azioni Immobiliare Italia¹¹.

La norma prevede, infatti, che le alienazioni e le gestioni dei beni immobili patrimoniali dello Stato, possono essere attuate previo incarico a società a capitale misto costituite con le modalità e finalità deliberate dal CIPE su proposta del Ministro delle finanze. A venire in rilievo sul punto specifico è la bozza definitiva di Convenzione, nella quale si riconosce alla Società una competenza generale da esercitare sulla base del conferimento di mandati con rappresentanza relativi a singoli beni o lotti o categorie di beni al fine di: a) ad individuare, direttamente o con l'ausilio di terzi, soggetti acquirenti dei beni suscettibili di immediata alienazione, anche di

⁷ Questo assetto organizzativo ha determinato, specie per il demanio marittimo, fenomeni di privatizzazione e di abusivismo di particolare rilevanza. Sul punto si veda G.Colombini, Lido e spiaggia, N.mo Dig.it., vol.IX, 1994.

⁸ G.Colombini, Conservazione e gestione dei beni pubblici., cit. 42 e ss.

⁹ La Corte dei conti nelle relazioni annuali al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato (conto generale del patrimonio) ha avuto modo più volte di segnalare tale problema, rilevando "... una amministrazione che spesso ignora tanto il valore di ciò che si amministra, quanto l'esatta individuazione dei beni nominativamente intesi..." (1998).

¹⁰ Nonostante la recente riforma dei Ministeri avvenuta con il D.lgs. n. 300 del 1999 e successive modificazioni, è all'esame del parlamento un disegno di legge avente ad oggetto la trasformazione dell'attuale Agenzia generale del demanio in ente pubblico economico.

¹¹ Una approfondita ed esaustiva analisi delle problematiche inerenti i processi di privatizzazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni è stata svolta da G. Napolitano, Pubblico e Privato nel diritto amministrativo, Giuffrè, 2003.

diritti reali parziari o soggetti utilizzatori di beni suscettibili di utilizzazione economica; b) predisporre, direttamente, o mediante l'ausilio di terzi, i progetti di valorizzazione dei beni nonché affidare a terzi l'attuazione degli interventi di valorizzazione. Ma, come si è detto, l'adempimento di tali specifici mandati, avrebbe dovuto essere realizzato a condizione che l'amministrazione finanziaria fosse stata in grado, come previsto espressamente nella "convenzione" (art. 6), non solo di comunicare i singoli beni oggetto del mandato specifico, (o i lotti o le categorie), ma anche di fornire tutti i dati necessari alla loro individuazione, classificazione, consistenza, destinazione urbanistica e valutazione. Quest'ultima affidata agli UTE che avrebbero dovuto procedere ad una determinazione del valore provvisorio, al fine del versamento da parte della Società delle anticipazioni al Ministero delle Finanze, in attesa della stima definitiva (sempre operata dall'UTE). Anticipazioni che, come si è più sopra ricordato, furono ritenute un fattore di eccessiva onerosità e successivamente previste soltanto in via facoltativa.

2.

L'attenzione riservata dal legislatore alla privatizzazione del patrimonio pubblico come strumento finanziario da utilizzare per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica non si risolve nella costituzione della Immobiliare Italia S.P.A.

Sono di quegli anni e degli anni successivi altri provvedimenti legislativi dai quali si evince un approccio molto più complesso alle questioni della gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Si approvano, infatti, leggi che da un lato, sono volte a superare la tradizionale concezione contabile della invalutabilità del bene giuridicamente extra commercium attraverso norme che incidono sulla disciplina dei canoni concessori per la utilizzazione dei beni pubblici, imponendo allo Stato, alle regioni ed agli enti locali, una rivalutazione dei canoni sulla base dei prezzi di mercato (art. 9 legge n.537 del 1993 e successive modificazioni), o che modificano radicalmente la struttura del conto generale del patrimonio, introducendo per la prima volta la rappresentazione dei beni demaniali come beni suscettibili di valutazione economica (d.lgs. 279 del 1997); dall'altro sono dirette ad introdurre una qualificazione "finanziaria" del patrimonio immobiliare pubblico al fine di trasformare la ricchezza immobiliare in ricchezza sostanzialmente mobiliare collegandone gli effetti alla realizzazione degli obiettivi di contenimento e riduzione del disavanzo e del debito pubblico. A venire in rilievo, sotto questo profilo, sono in primo luogo la legge istitutiva del fondo ammortamento titoli di Stato, nella quale si prevede fra le modalità di riduzione del debito anche l'ipotesi che il prezzo dovuto per le dismissioni di beni immobili dello Stato possa essere corrisposto dagli acquirenti in titoli di Stato, e la legge n.86 del 1994 come integrata dalla legge n.503 del 1995¹². Questa istituisce per la prima volta un fondo

¹² L'Italia si presenta rispetto agli altri paesi europei molto in ritardo nella disciplina di questi strumenti finanziari. Infatti il primo fondo immobiliare risulta essere stato costituito nel 1938 in Svizzera, seguito dal primo Fondo tedesco nel 1959 e successivamente da istituzioni di Fondi francesi, inglesi e olandesi.

immobiliare pubblico chiuso¹³ autorizzandone la costituzione mediante sottoscrizione in natura con apporto di beni immobili (oltre il 90%) dello Stato, degli enti previdenziali pubblici, di regioni ed enti locali¹⁴.

In buona sostanza, con le modifiche ed integrazioni alla legge n. 86 del 1994 ad opera della legge n. 503 del 1995 si afferma per la prima volta il principio secondo il quale la sottoscrizione del fondo non avviene sulla base di un prospetto di investimento e regolamento con il quale la Società di gestione delinea le linee guida per gli investimenti immobiliari, ma sulla base dell'apporto di un patrimonio già esistente ed inserito nel Fondo. E' dunque evidente che il patrimonio immobiliare dello Stato, degli enti previdenziali e degli enti territoriali, viene ad assumere in questo contesto un ruolo finanziario. Infatti attraverso questo strumento i sottoscrittori delle quote emesse in numero fisso e predeterminato in funzione del valore nominale iniziale del Fondo partecipano ai proventi derivanti dalla gestione di una "attività" che in sostanza è costituita dalla gestione, da parte di una Società di gestione appositamente costituita, di un "investimento" prevalentemente in beni immobili. La logica di tipo finanziario e non immobiliare sottesa alla gestione del Fondo, comporta pertanto che l'acquisto delle quote da parte dei risparmiatori non possa essere considerato in alcun caso titolo di proprietà sul bene. Viceversa il fatto che la legge riconosca nel conferimento al Fondo del bene immobile pubblico suscettibile di valutazione economica, la valenza dell'investimento e riconduca a tale operazione la remuneratività del Fondo stesso, mette in luce le potenzialità di tale strumento finanziario non soltanto nell'ambito della dismissione del patrimonio pubblico ma anche della sua valorizzazione. Ed infatti una impostazione del genere si ritrova non soltanto nella legge n. 503 del 1995 ma anche in quelle successive che hanno disciplinato la materia, laddove si è ricondotto l'investimento ad attività di riqualificazione urbana (istituzionalizzazione della conferenza di servizi come strumento per la procedura agevolata per l'assunzione di decisioni inerenti il regime immobiliare, urbanistico, ambientale e di tutela del patrimonio storico e artistico di beni facenti parte del patrimonio pubblico).

Tuttavia si può ritenere che gli interventi legislativi più significativi nell'ambito dell'utilizzazione dei Fondi immobiliari pubblici quali strumenti finanziari per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, siano rappresentati dalla legge finanziaria per l'anno 1997, legge n. 662 del 1996, e dal d.lgs. n. 104 del 1996 diretto agli enti previdenziali.

¹³ I Fondi sono uno strumento finanziario assolutamente innovativo. Vengono distinti in Fondi aperti e Fondi chiusi. I primi, dominanti in Germania sono caratterizzati dall'essere aperti al pubblico e quotati, dall'aver grande dimensione e variabilità dei loro investimenti. I secondi, adottati in Gran Bretagna, sono rivolti agli investitori istituzionali, hanno piccole dimensioni, non sono quotati e presentano una massima diversificazione di portafoglio sia tipologico che territoriale. Per un esame approfondito delle caratteristiche dei Fondi immobiliari chiusi pubblici si rinvia agli Atti Convegno "Gli enti di previdenza pubblica e i fondi di investimento immobiliare di tipo chiuso", in Riv. trim. INPDAP, settembre-ottobre 1997, n.5.

¹⁴ La legge n.503 del 1995 ha apportato sostanziali modifiche alla legge n.86 del 1994 nella disciplina dei fondi immobiliari, consentendo con la modifica degli artt. 13 e 14 della legge originaria, una applicazione speciale della legge per consentire il processo di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico mediante l'utilizzo dei fondi immobiliari. Inoltre con l'introduzione dell'art.14-bis ha consentito la costituzione del Fondo mediante sottoscrizione in natura con apporto di beni immobili, quando questi siano dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti previdenziali.

La legge n. 662, nel dettare misure di razionalizzazione della finanza pubblica disponeva infatti (art. 3 commi 86 -96) che il Ministro del tesoro al fine di attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico dello Stato, era autorizzato a sottoscrivere quote di fondi immobiliari istituiti ai sensi dell'art.14 bis della legge n.86 del 1994, come sostituito dal comma 111, mediante apporto di beni immobili e di diritti reali su immobili appartenenti al Patrimonio dello Stato aventi valore significativo (non inferiore a 2 miliardi di lire)", ed a promuovere la costituzione di una o più società di gestione nelle quali il Ministro del tesoro avrebbe potuto assumere direttamente o indirettamente partecipazioni nel relativo capitale, salva la possibilità ulteriore di dismissione della partecipazione medesima, anche gradualmente, in relazione al trasferimento delle quote di partecipazione ai fondi sottoscritte dal Ministro mediante apporto in natura. Per la restante quota di capitale della Società di gestione del Fondo, la legge prevedeva la sottoscrizione di alcuni soggetti quali le società di intermediazione mobiliare, le imprese assicurative, nonché società immobiliari possedute in prevalenza dai predetti soggetti, nonché da Società immobiliari quotate in borsa¹⁵. Accanto allo strumento finanziario del Fondo, riferito, come dispone la legge, ai beni immobili di maggiore rilevanza economica, era prevista anche una alienazione diretta da parte del Ministero, mediante asta pubblica, o, in caso di asta deserta, mediante trattativa privata.

Il d.lsg.104 del 1996 nell'affrontare il tema della privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, sancendo la regola in forza della quale gli enti medesimi non avrebbero più dovuto gestire direttamente il loro patrimonio immobiliare, prevedeva un modello di dismissione analogo, ripreso successivamente dal decreto legge n.79 del 1997 convertito con modificazioni nella legge n.140 del 1997, che oltre alla vendita diretta, secondo due modalità, a trattativa privata nel caso di vendita di abitazioni agli inquilini, mediante procedura ad evidenza pubblica nel caso di immobili non abitativi, prevedeva anche la dismissione mediante apporto a fondi immobiliari da affidare in gestione specializzata esterna (società di gestione del fondo). Il tutto in un contesto che vedeva la istituzione presso il Ministero del lavoro di un Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali che avrebbe dovuto, innanzitutto, effettuare una ricognizione del patrimonio e poi procedere al coordinamento dei programmi di vendita.

Sul piano attuativo, l'esito delle norme richiamate non è stato immediato e comunque diverso a seconda che si trattasse di beni dello Stato o degli enti previdenziali.

Per i beni immobili dello Stato, quanto disposto dalla legge n.662 portando ad un doppio regime di dismissione, quello della alienazione diretta e quello della dismissione attraverso il conferimento a Fondi immobiliari, ha generato una

¹⁵ Una analisi del mercato immobiliare italiano con particolare riferimento al settore pubblico in una prospettiva di tipo finanziario quale è quella dei Fondi immobiliari pubblici, è stata svolta nel 1998 per conto del Ministero del Tesoro dall'Istituto di Studi e Ricerche Scenari Immobiliari. Trattandosi di *rapporto riservato* si può soltanto segnalare che in esso viene affrontato il tema della privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in un'ottica di utilizzazione dello strumento finanziario Fondi Immobiliare non finalizzata soltanto alla dismissione del patrimonio pubblico ma anche alla sua "valorizzazione". In particolare si mettono in evidenza alcuni aspetti cruciali quali la riqualificazione urbana, la ristrutturazione urbana, il recupero e la manutenzione del patrimonio pubblico.

frammentazione delle operazioni sul territorio, al punto che non è stato possibile avere un quadro complessivo delle vendite effettuate¹⁶. E' dovuto intervenire di nuovo il legislatore con la legge n.448 del 1998 e n.488 del 1999 per disporre rispettivamente di concerto con il ministro delle finanze ed eventualmente con il ministro dei beni culturali, la possibilità di conferire o vendere a società per azioni in mano pubblica o in mano privata, anche appositamente costituite, compendi o singoli beni immobili per una loro più proficua gestione e semprechè non si trattasse di immobili destinati all'uso governativo (n.448/98); ovvero la possibilità di avvalersi per la valutazione dei beni stessi di uno o più consulenti immobiliari scelti anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato (n.488/99)¹⁷.

Per gli enti previdenziali, quanto previsto dalla legge circa le tre modalità di "privatizzazione" del patrimonio immobiliare ha avuto, invece, esiti in certa misura positivi.

Con riferimento allo strumento finanziario del Fondo immobiliare pubblico si deve rilevare,infatti, che nel 2001 si è completata la costituzione del primo Fondo immobiliare pubblico - Fondo ALPHA, con la cessione di 27 immobili dell'INPDAP per un valore di apporto di 247 milioni di euro¹⁸.

Quanto alle altre due forme di dismissione del patrimonio degli enti previdenziali merita fare alcune precisazioni, per la ragione che su di esse si sono innestate, per effetto del decreto legge n.351 del 2001 convertito nella legge n.410 del 2001, le operazioni di cartolarizzazioni (rinvio)¹⁹.

La legge nel disporre le due modalità di alienazione prevedeva anche che tali processi di dismissione fossero supportati da un programma ben preciso. Così nel 2000 ha avuto inizio il primo programma ordinario di cessione POC (vendita di abitazioni agli inquilini degli enti previdenziali). Si è trattato di circa 1.090 abitazioni vendute al prezzo di mercato scontato del 30% a cui si sono aggiunte ulteriori agevolazioni previste dalla legge quali quelle in conto interessi per i mutui a favore di determinate fasce di reddito e gli sconti ulteriori nella misura del 10% -15% per incentivare le vendite in blocco di interi edifici a soggetti collettivi (maggioranza degli inquilini).

¹⁶ In tal senso si vedano le considerazioni espressa da S.Buscema,A.Buscema, Il patrimonio pubblico, cit., 50 ss.

¹⁷ Le leggi richiamate sono state ulteriormente modificate dalla legge n.136 del 2001 "Disposizioni in materia di sviluppo,valorizzazione ed utilizzo del patrimonio immobiliare dello stato,nonché altre disposizioni in materia di immobili pubblici" che nel perseguire come fine primario quello della valorizzazione e dello sviluppo del patrimonio statale, prefigura da parte delle amministrazioni dello Stato, dei comuni e di altri soggetti pubblici e privati, la possibilità di predisporre appositi progetti di valorizzazione di determinati beni o complessi immobiliari appartenenti a qualsiasi titolo allo stato. A tal fine la legge prevede la costituzione di apposite società con la partecipazione azionaria dei comuni nei cui territori ricadono i beni da valorizzare.

¹⁸ Su questo aspetto si rinvia alle considerazioni svolte da S. Parlato e G.Vaciago, La dismissione degli immobili pubblici:la lezione del passato e le novità della legge n.410 23 novembre 2001, in Quaderni Ref,n.8 maggio 2002, nonché da G.Pisauro, Cartolarizzazione e vendita del patrimonio immobiliare pubblico, in M.C.. Guerra e A.Zanardi (a cura di),Rapporto 2003, il Mulino, 2003.

¹⁹ La disposizione contenuta nell'art.2 c.10 e 11 del d.l. n.351 del 2001 coordinato con la legge di conversione n.410 del 2001 prevede che i beni immobili degli enti previdenziali che non siano stati venduti alla data del 31 ottobre 2001, sono alienati con le modalità previste dalla presente legge .Tali modalità ,ovviamente, non attengono ai programmi POC e PSC, ma alle modalità previste dall'art. 2 c.1,2, della presente legge, mediante la costituzione di società per azioni a responsabilità limitata e attraverso la tecnica finanziaria della cartolarizzazione.

Il programma di cessione formalmente chiuso il 31 ottobre per consentire l'avvio della cartolarizzazione²⁰, essendo già avviato sia sotto il profilo procedurale che sotto il profilo tecnico (stime, ricognizioni ecc..) (si vedano a tale proposito i dati rilevati nel Rapporto Guerra Zanardi) ha determinato una accelerazione della fase istruttoria del programma di cartolarizzazione. Infatti tutte le offerte del POC sono rimaste valide confluendo nel successivo programma di cartolarizzazione²¹.

Sempre nel 2000 ha avuto inizio anche il programma straordinario di cessione PSC, che, come si è detto, prevedeva la vendita mediante procedura ad evidenza pubblica (asta pubblica). Nel caso di specie la individuazione delle unità immobiliari è stato affidato ad un consorzio di società immobiliari e di banche "Consorzio G6 Advisor".

Ne consegue che almeno per la privatizzazione dei beni degli enti previdenziali, le modalità di dismissione mediante conferimento in fondi immobiliari, vendita diretta agli inquilini e vendita mediante gara, hanno prodotto, specie con le ultime due, effetti positivi per la finanza pubblica²².

3.

Le considerazioni che precedono hanno messo in luce, attraverso un excursus delle vicende più significative che hanno caratterizzato il processo di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nel corso di tutti gli anni 90', sostanzialmente due modelli: quello della alienazione diretta da parte dell'amministrazione statale, mediante l'ausilio di società di consulenza per la determinazione del valore dei beni o per la gestione della dismissione, e quello mediante società per azioni sia in mano pubblica che in mano privata cui è affidata la gestione dei Fondi immobiliari pubblici. Accanto a questi due modelli ed in stretta correlazione con tali finalità il legislatore ha provveduto a disciplinare anche l'aspetto della valorizzazione del patrimonio pubblico, prevedendo a tal fine la costituzione di apposite società partecipate anche dagli enti locali, per la valorizzazione ed il recupero dei beni del patrimonio pubblico. In buona sostanza al centro di questi interventi legislativi c'è un programma di valorizzazione e di dismissione rispettoso sempre del regime giuridico dei beni stessi. Vengono richiamati concetti come cessazione dell'interesse pubblico per quegli immobili che risultino esuberanti in rapporto alle relative potenzialità, od ancora per i quali venga a cessare la destinazione ad uso governativo. A venire in rilievo è dunque la consapevolezza da parte del legislatore della necessaria compatibilità del programma di dismissione, sia diretta che con apporto a Fondi immobiliari pubblici, con il regime giuridico dei beni pubblici.

²⁰ L'art.1 del d.l. n.351 del 2001 convertito nella legge n.410 del 2001, prevedeva la chiusura del programma alla data del 31 ottobre. Sul punto specifico è intervenuta una nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione Seconda, nella quale si precisa che per definire un meccanismo che consenta di acquisire maggiore certezza nell'individuazione del portafoglio complessivo da trasferire nell'ambito della prima operazione di cartolarizzazione, d'intesa con l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali ed i competenti uffici del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, si deve interrompere le attività di vendita sia del programma POC che del programma PSC al 23 novembre.

²¹ I dati numerici indicati nel testo sono tratti da quelli indicati dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, 2003.

²² In tal senso si vedano le considerazioni di G.Pisauro, cartolarizzazione e vendita del patrimonio immobiliare pubblico, cit., 6 ss.

Viceversa gli interventi legislativi che seguono negli anni 2000, vengono a disegnare modelli di privatizzazione del patrimonio pubblico secondo regole che, a giudizio di molti, sembrano mettere fortemente in crisi questa compatibilità. Il riferimento particolare va alla legge n.410 del 2001 di conversione del d.l. n.351 del 2001, con la quale si dispone la promozione da parte del Ministro dell'economia della costituzione di società per azioni a responsabilità limitata per operazioni di cartolarizzazione di diritti reali su beni e di proventi derivanti dalla vendita dei beni medesimi, secondo una regola che sembrerebbe far venir meno il regime giuridico dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili con conseguente passaggio al patrimonio disponibile, una volta che detti beni fossero inclusi dal Ministro stesso nel decreto di conferimento alle società appositamente costituite per la realizzazione delle operazioni di cartolarizzazione. Od ancora la legge n.112 del 2002 di conversione del d.l. n.63 del 2002, con la quale si istituisce una società interamente partecipata dal Ministro dell'economia, Patrimonio S.P.A. per la gestione, valorizzazione ed alienazione del patrimonio pubblico, ed una società la Infrastrutture S.P.A., partecipata dalla Cassa depositi e Prestiti, con il compito precipuo di finanziare le infrastrutture anche attraverso operazioni di cartolarizzazione che potrebbero avere ad oggetto i beni del patrimonio pubblico, atteso il collegamento previsto dalla legge n.112 tra le due società attraverso la cessione dei beni seppur a titolo oneroso della Patrimonio S.P.A. alla Infrastrutture S.P.A.

A queste si aggiungono per le regioni e gli enti locali, la legge n.289 del 2002 (legge finanziaria 2003) che prevede lo stesso modello delle società costituite per operazioni di cartolarizzazione di cui alla legge n.410, nonché la legge n.27 del 2003 di conversione del d.l. 24 dicembre 2002 n.282, che introduce nell'ambito delle azioni di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, la dismissione dei beni immobili dello Stato come causa di necessità ed urgenza, legittimando l'Agenzia generale del demanio a vendere a trattativa privata 38 immobili (elenco a e b allegati al d.l.) secondo la regola, enunciata dall'art.7 della legge n.410 del 2001, e richiamata espressamente nella legge n.27, in forza della quale la vendita fa venir meno l'uso governativo, le concessioni in essere e l'eventuale diritto di prelazione spettante a terzi anche in caso di rivendita²³.

A parte dunque la rilevanza delle riflessioni circa le implicazioni giuridiche che un impianto legislativo del genere può determinare sul concetto di proprietà pubblica e sulla effettività della specialità del regime dei beni pubblici, non meno rilevante appare nel contesto il profilo finanziario ed in particolare la contabilizzazione delle operazioni di cartolarizzazione e gli effetti sulla finanza pubblica.

La cartolarizzazione, meglio nota come *securitization*, consiste in una tecnica finanziaria che si basa sulla cessione di una attività patrimoniale o di un flusso di

²³ Una analisi delle implicazioni che le leggi richiamate nel testo comportano sul regime giuridico dei beni pubblici, è stata affrontata da D.Sorace, Cartolarizzazione e regime giuridico dei beni pubblici, in Aedon, n.1, 2003, G.Colombini, l'alienazione del patrimonio dello Stato, in Democrazia e diritto, n.1, 2003, 219 ss. Con particolare riferimento alla alienazione diretta da parte dell'Agenzia generale del demanio prevista dall'art.7 d.l. n.282/2002 convertito in legge n.27 del 2003, desta non poche perplessità il fatto che l'Agenzia si sia rivolta per l'alienazione alla Società Fintecnica S.P.A., stipulando un contratto di vendita di tutti gli immobili ad un prezzo provvisorio soggetto a stima successiva, quando la società ha come unico azionista il Ministro dell'economia medesimo.

pagamenti futuri da parte di un soggetto (*originator*) ad una società veicolo che in sostanza finanzia l'acquisto attraverso la raccolta di fondi presso gli investitori, mediante una emissione di titoli.

Il flusso generato dall'attività consente alla società veicolo di rimborsare gli investitori e di realizzare un profitto. Si tratta pertanto di una raccolta di mezzi finanziari che l'*originator* persegue vendendo una serie di flussi di cassa invece di ricorrere ad operazioni di indebitamento mediante l'accensione di prestiti. Tale tecnica comporta che il cespite oggetto di cartolarizzazione viene ad essere "separato" dalla situazione patrimoniale dell'*originator*, in modo che le vicende patrimoniali dell'*originator* non possano influenzare i diritti degli investitori sul cespite cartolarizzato²⁴.

Come è stato correttamente osservato tale strumento finanziario "ha il vantaggio di consentire una pronta liquidità e di superare problemi di razionamento del credito ma deve logicamente presentare anche costi inferiori al debito standard ed un rischio inferiore a quello del complesso del debito²⁵".

L'Italia, rispetto ai paesi dell'UE, risulta essere, lo Stato che ha fatto maggior ricorso a tale tecnica finanziaria. Infatti già nel 1998 ha avviato procedure di cartolarizzazione con i prestiti erogati dalla SACE ai paesi emergenti, per poi proseguire negli anni 2000,2001,2002, nel settore dei crediti contributivi previdenziali e dei proventi del gioco del Lotto e Enalotto²⁶. Si tratta pertanto di uno strumento non del tutto nuovo che ha avuto senza dubbio come motivazione prevalente quella di attivare immediati flussi di cassa con effetti positivi sul fabbisogno del settore statale ma i cui effetti positivi sul debito pubblico ai fini del rispetto dei divieti comunitari sui disavanzi eccessivi sembrano tutti da dimostrare²⁷.

E' proprio su queste premesse e sul fatto per niente secondario della introduzione dei beni del patrimonio pubblico come oggetto di cartolarizzazione che merita fare una qualche riflessione.

²⁴ Per un commento alla legge n.130 del 1999 che ha disciplinato la cartolarizzazione dei crediti, si rinvia a G.Faucegna, La Cartolarizzazione dei crediti, Torino, 2002. In particolare per le questioni relative al "patrimonio separato" si rinvia alle <ppgg-61 e ss.

²⁵ Il "mercato" della cartolarizzazione ha avuto inizio negli anni 70 negli Stati Uniti nel settore del credito. Successivamente si è esteso, verso la metà degli anni 90' ai paesi emergenti che hanno utilizzato tale strumento nel settore pubblico. Più di recente si è fatto ricorso alla cartolarizzazione anche nei paesi europei, ed in particolare l'Austria, la Finlandia e la Grecia. In questi casi le operazioni sono risultate quasi sempre assistite da garanzie statali. L'Austria ha cartolarizzato mutui statali agevolati, la Finlandia prestiti a società a partecipazioni statale, la Grecia i pagamenti dell'UE e i proventi di lotterie.

²⁶ Nel 1998 si è proceduto alla cartolarizzazione dei prestiti erogati ai paesi emergenti dalla Sace, per un importo di 650 milioni di dollari Usa, nel 1999 è stata la volta dei crediti contributivi Inps per 4.650 milioni di euro, nel 2000 dei crediti contributivi Inail per 1.350 milioni di euro. La cartolarizzazione dei crediti Sace è stata riproposta nel 2001 per 525 milioni di euro, quella dei crediti contributivi Inps nel 2001 e nel 2002 per rispettivi importi di 1.710 e 3.000 milioni di euro. Nel 2001 sono stati cartolarizzati anche i proventi del gioco del Lotto e dell'Enalotto per 3.000 milioni di euro.

²⁷ Il tema è affrontato anche se con particolare riferimento alla cartolarizzazione degli immobili pubblici da A.Brancasi, la cartolarizzazione dei beni pubblici di fronte all'ordinamento comunitario, in Aedon, n.1, 2003. In termini negativi con particolare riferimento alla cartolarizzazione dei proventi del Lotto e del Superenalotto, si è espresso Solbes, Commissario UE agli Affari economici e monetari, in Il Sole 24ore.com, 4 luglio 2002.

In primo luogo perché il bene che lo Stato (originator) vende alla società veicolo che finanzia l'acquisto con la cartolarizzazione, non può che appartenere al patrimonio disponibile cioè deve essere un bene vendibile e suscettibile quindi di diritti reali da parte di soggetti terzi.

In secondo luogo perché la promozione da parte del Ministro dell'economia della costituzione di società per la cartolarizzazione immobili pubblici S.r.l.(SCIP), ed il trasferimento a titolo oneroso dei beni deve consentire una contabilizzazione delle operazioni di cartolarizzazione i cui effetti siano positivi per il bilancio dello Stato e per il rispetto dei divieti sui disavanzi eccessivi.

Quanto alla prima questione si può affermare che restano esclusi dalla cartolarizzazione tutti i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili, per i quali sussiste, in virtù del principio rispettivamente della riserva di appartenenza ovvero della destinazione a pubblica funzione o a pubblico servizio, un regime speciale di inalienabilità²⁸. Ciò in quanto la disposizione contenuta nell'art.3 della legge n.410 del 2001 secondo la quale la inclusione dei beni immobili ,individuati dall'Agenda generale del demanio con decreti dirigenziali, nel decreto del Ministro dell'economia, determina il passaggio del bene al patrimonio disponibile, va letta ovviamente non nel senso letterale ma in riferimento al regime giuridico dei beni pubblici²⁹. A conferma di tale interpretazione sovviene peraltro lo stesso art.7 della legge n.112 che, nel disciplinare il conferimento dei beni immobili alla Patrimonio S.P.A., pur richiamando la procedura dell'art.3 della legge n.410, precisa altresì che il trasferimento dei beni demaniali alla Società non modifica il regime giuridico previsto dagli art.823 e 829 del c.c.³⁰. Pertanto, la SCIP s.r.l. avendo, a differenza della Patrimonio S.P.A. cui la norma affida anche i compiti di gestione e di valorizzazione propri dell'amministrazione statale, il solo compito di cartolarizzare, non può che vedersi conferire beni del patrimonio disponibile³¹.

Quanto alla seconda questione, considerando che le SCIP si vedono trasferire i beni con decreto del Ministro e che in tali decreti sono stabiliti il prezzo iniziale, le modalità di pagamento, tutte le caratteristiche delle operazioni di cartolarizzazione, l'immissione delle società nel possesso dei beni immobili trasferiti e dei contratti accessori, le modalità per la valorizzazione e la rivendita, ne consegue che dette società, comunque siano costituite(cioè con capitale pubblico o capitale privato),non dispongono di alcun potere autonomo sui beni trasferiti ma gestiscono

²⁸ In tema di beni pubblici la letteratura è amplissima, si segnalano a mero titolo esemplificativo M.S. Giannini, I beni pubblici, Bulzoni, 1963; S.Cassese, I beni pubblici. Circolazione e tutela, Giuffrè, 1969; V.Caputi Jambrenghi, Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici, Novene, 1979; V.Cerulli Irelli, Proprietà pubblica e diritti collettivi, Cedam, 1983; G.Colombini, Conservazione e gestione dei beni pubblici, Giuffrè, 1989.

²⁹ Si vedano le considerazioni svolte sul punto specifico da G.Colombini, l'alienazione del patrimonio dello Stato, cit., 231.

³⁰ Tale è la posizione di D.Sorace, la cartolarizzazione e regime dei beni pubblici, cit., nonché di G.Colombini, L'alienazione del patrimonio dello Stato, cit., 231 e ss.

³¹ L'interpretazione assunta nel testo trova peraltro conferma nella stessa ratio delle procedure di cartolarizzazione che ravvisano nei sottoscrittori dei titoli lo status di "creditori", portatori cioè di un diritto soggettivo, seppur non riferito né alla titolarità dei crediti ceduti né ad una quota del patrimonio separato, ma al riconoscimento degli "effetti positivi" dell'attività di gestione, subordinato al buon esito della operazione. Cfr.C.Proto, La nuova legge sulla cartolarizzazione dei crediti, in Trust e Attività fiduciarie, 2000, 329 ss..

esclusivamente un servizio finanziario per conto e nell'esclusivo interesse dell'ente controllante "originator". Il che implica logicamente una piena aderenza delle SCIP alla nozione di organismo di diritto pubblico e la conseguente sottrazione dell'attività di cartolarizzazione alla direttiva sugli appalti di servizi, nonché la riconduzione della loro attività, ai fini degli obiettivi di finanza pubblica secondo quanto stabilito dal regolamento comunitario sui disavanzi eccessivi SEC 95 nel conto delle pubbliche amministrazioni, in quanto riconducibili all'unità di riferimento che è lo Stato. Infatti le SCIP pur godendo di una contabilità completa, non possono, secondo quanto stabilito dal SEC 95 considerarsi unità istituzionali in quanto sono prive di autonomia di decisione, ma operando nell'interesse e per conto dello Stato, possono essere ricondotte nell'ambito dell'unità istituzionale di riferimento³².

Fatte queste premesse, occorre prendere in esame le operazioni di cartolarizzazione effettuate sino ad oggi ed esaminarne la contabilizzazione ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (riduzione del disavanzo e del debito pubblico).

Considerato che ad oggi le uniche operazioni di cartolarizzazione effettuate non riguardano la Patrimonio S.P.A. ma le SCIP, occorre analizzarne più in dettaglio gli effetti.

Il Ministro dell'economia contestualmente alla approvazione della legge n.420 ha costituito una società veicolo la Società cartolarizzazione immobili pubblici S.r.l. con capitale sociale di 10.000 euro, utilizzata per le due operazioni di cartolarizzazione degli immobili note come SCIP1 e SCIP2. Come previsto esplicitamente dall'art.2 della legge n.410, con decreti ministeriali³³ si è stabilito il prezzo iniziale, il tetto massimo alle spese iniziali nonché una serie di spese per la valutazione degli immobili e per i servizi prestati dai notai. Tali decreti hanno inoltre disposto il conferimento da parte di SCIP di una procura generale agli enti proprietari (Stato-enti previdenziali) che in buona sostanza si sono trovati a gestire e vendere gli immobili³⁴.

In realtà, fatta salva una quota dello 0,5% di proprietà dello Stato, nel portafoglio di SCIP2, per SCIP1 i beni conferiti risultano tutti appartenenti agli enti previdenziali. Tale aspetto si spiega se si considera che in SCIP1 sono confluiti i beni dei programmi POC e PSC degli enti previdenziali.

In entrambe le operazioni risulta comunque che le unità immobiliari cedute sono prevalentemente di tipo residenziale, concentrate nelle aree più attive del paese, e prevalentemente affittate (in SCIP2 ben 88% dei beni conferiti). La qual cosa ha comportato due conseguenze: la prima positiva, dovuta al fatto che la concentrazione delle unità nelle aree più attive del paese ha ridotto sostanzialmente il rischio che le operazioni di vendita non andassero a buon fine, la seconda negativa, in quanto le

³² L'impostazione assunta nel testo si richiama alla interpretazione data da A.Brancasi, La cartolarizzazione dei beni pubblici..cit.

³³ Scip1 è disciplinata da due decreti ministeriali del Ministro dell'economia di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trattandosi di beni degli enti previdenziali. Si tratta del d.m. 30 novembre 2001 e del d.m.18 dicembre 2001. I decreti relativi a Scip2 hanno entrambi la medesima data 21 novembre 2002 pur essendo stati pubblicati sulla gazzetta ufficiale rispettivamente il 28 novembre ed il 30 novembre 2002.

³⁴ E' evidente che i beni conferiti a Scip1 e scip 2 solo in parte sono state venduti direttamente dagli enti previdenziali. Per Scip2 infatti, la parte di beni in proprietà dello Stato deve essere venduta dall'Agenzia generale del demanio, mentre per i beni confluiti in Scip1, la parte di beni facente parte del programma PSC è stata affidata al Consorzio G6

unità oggetto del programma di dismissione essendo tutte affittate hanno comportato, secondo quanto previsto espressamente dalla legge, una prelazione degli inquilini con le agevolazioni sul prezzo di vendita. Aspetto, questo, che ha comportato una significativa riduzione del prezzo finale.

In operazioni del genere, il riferimento al prezzo finale assume, peraltro, particolare rilevanza, proprio perché incide, come vedremo, sulla contabilizzazione della operazione stessa.

Tecnicamente l'operazione si svolge con le seguenti modalità: la SCIP finanzia l'acquisto degli immobili attraverso la emissione di titoli garantiti dagli immobili medesimi. Attraverso la emissione la SCIP corrisponde un prezzo complessivo al Ministro dell'economia che poi lo alloca tra gli enti previdenziali proprietari degli immobili. Orbene tale prezzo è diviso in due parti. Una parte iniziale che è pari all'importo incassato dalla SCIP nel collocamento dei titoli al netto delle commissioni, spese e altri oneri iniziali a carico della SCIP stessa. Una seconda parte, il c.d. prezzo differito che è pari alla differenza (nel caso sia positiva ma non è detto che lo sia) tra ricavo netto effettivo della SCIP (derivante dalla vendita e dalla gestione degli immobili e quanto la SCIP deve: 1) a titolo di capitale ed interessi per il rimborso dei titoli; 2) per i costi connessi all'operazione di cartolarizzazione.

A venire in rilievo dunque, sono una serie di costi che possono incidere pesantemente sull'operazione, specie se si considera che i decreti presi in esame hanno fissato un tetto massimo alle spese soltanto per quelle che incidono sul prezzo iniziale e non anche per quelle che incidono sul prezzo differito. Peraltro l'esame svolto³⁵ sui pagamenti a carico della SCIP relativamente ai costi connessi all'operazione di cartolarizzazione ha messo in luce ben nove categorie di pagamenti ove gli interessi sui titoli compaiono al quinto posto, il rimborso del capitale al settimo, e il prezzo differito da corrispondere al Ministro dell'economia all'ultimo posto³⁶.

Una procedura del genere anche se comporta, come è stato notato³⁷, alcuni effetti positivi sulla gestione della tesoreria centrale, presenta come è intuibile aspetti negativi per la finanza pubblica.

Quanto al profilo positivo è condivisibile l'interpretazione che riferendosi al conto corrente acceso da SCIP presso la tesoreria centrale dello Stato e sul quale gli enti previdenziali versano le somme riscosse dalla attività di gestione (affitti) e di vendita, ravvisa una remuneratività della liquidità, calcolata semestralmente ad un tasso pari a quello corrisposto dalla Banca d'Italia sul conto "disponibilità del Tesoro per il conto di tesoreria", valutabile in termini di minori emissioni lorde. Si è detto a tale proposito che il vantaggio si potrebbe misurare ipotizzando il caso in cui SCIP anziché lasciare le somme sul conto corrente di tesoreria impiegasse la liquidità investendo in BOT³⁸.

Ben più complesso è invece il profilo negativo.

³⁵ L'esame è stato svolto da G.Pisauro, Cartolarizzazione e vendita del patrimonio pubblico, cit. 14 e ss.

³⁶ Si confronti a tale proposito l'allegato 9 al decreto ministeriale del 20 dicembre del 2001.

³⁷ Si vedano le considerazioni di G.Pisauro, Cartolarizzazione e vendita del patrimonio pubblico, cit., 14.

³⁸ In tal senso sempre G.Pisauro, cit.

A venire in rilievo sono in particolare due aspetti delle operazioni di cartolarizzazione di SCIP1 e SCIP2. Il primo concerne le caratteristiche dei titoli emessi per finanziare l'operazione di cartolarizzazione, il secondo le modalità di rimborso.

Ora le situazioni che si sono determinate per SCIP1 e per SCIP2 sono significativamente diverse.

Nel caso di SCIP1, a parte il fatto per niente secondario ai fini del buon esito della cartolarizzazione, che tutte le operazioni inerenti il programma di vendita erano state avviate dagli enti previdenziali per il POC e dal Consorzio G6 Advisor per il PSCI³⁹, si deve tener presente che i titoli emessi non sono stati assistiti da garanzia dello Stato, ed il loro importo ha rappresentato soltanto il 62,1% del valore stimato di portafoglio immobiliare trasferito per la ragione che il prezzo iniziale di vendita è risultato notevolmente al di sotto del valore dei beni sia per i benefici concessi agli inquilini dalla legge, sia per la ovvia ragione che le valutazioni degli immobili confluiti in SCIP1 essendo state fatte ai prezzi di mercato del 1998-1999 non sono state attualizzate nel passaggio alla cartolarizzazione.

Quanto alle modalità del rimborso, i titoli emessi sono stati a ricorso limitato, vale a dire che la SCIP1 ha visto sorgere l'obbligazione di pagamento nella misura in cui disponeva delle somme necessarie per effettuare il relativo pagamento secondo l'ordine di priorità stabilito. In buona sostanza è stato rilevato che se alla *scadenza attesa* la società non fosse riuscita a raccogliere fondi sufficienti dalla vendita, essa avrebbe dovuto rimborsare alla *scadenza legale*⁴⁰.

Per SCIP2 le questioni si sono presentate in modo più complesso. In primo luogo perché le vendite degli immobili non hanno beneficiato del precedente lavoro di programmazione come era accaduto per SCIP1 con il POC ed il PSC (nel mese di maggio il ritardo nelle vendite è risultato del 100%). In secondo luogo perché l'ammontare dei titoli emessi ha rappresentato l'85% del valore stimato. In terzo luogo perché una parte considerevole di tranches di titoli erano *subordinate*, cioè con un grado inferiore di priorità nel pagamento dei rimborsi ed un premio di rischio più elevato. Pertanto il prezzo iniziale, vale a dire l'ammontare dei titoli emessi da SCIP2 ha rappresentato l'85% del valore stimato degli immobili.

Ora la conseguenza di queste operazioni è evidente. Tanto più l'importo della emissione dei titoli è vicino al valore totale del patrimonio immobiliare oggetto della cartolarizzazione, tanto più aumenta il rischio che la SCIP abbia un ricavo effettivo dalla vendita o della gestione non sufficiente a coprire il costo del debito (rimborso interessi e capitale). La qual cosa si è tradotta in sostanza in un maggior costo del debito!

³⁹ I programmi di vendita richiedono una attività estremamente complessa considerando la pluralità dei soggetti coinvolti. Gli enti venditori, i preriti per le stime, le associazioni degli inquilini, le banche per la concessione dei mutui, i notai per i rogiti ecc.. Tali aspetti sono stati la causa, ad esempio, del ritardo, nelle vendite di SCIP2. Vedi l'articolo di S.Fossati, Immobili pubblici. Il ritardo nelle vendite mette a dura prova i piani del Tesoro, in "Il Sole24ore", 01-09-2003.

⁴⁰ Si rinvia anche per questi aspetti tecnici alle considerazioni svolte da G.Pisauro, cit, nonché per una visione più generale della tipologia dei titoli connessi ad operazioni di cartolarizzazioni a C.Rucellai, La cartolarizzazione dei crediti in Italia a due anni dall'entrata in vigore della legge 30 aprile 1999 n.130, in Giu.comm., 2001, I, 395 e ss.

Venendo ad esaminare il trattamento contabile delle cartolarizzazioni ed il loro effetto su i due valori che assumono rilevanza per il rispetto dei vincoli sui disavanzi eccessivi “indebitamento” e “debito” delle pubbliche amministrazioni è necessario fare una puntualizzazione.

Secondo le regole dettate dal sistema europeo dei conti pubblici SEC95, una cessione diretta di attività con corrispondente versamento di fondi all'amministrazione pubblica che ne era proprietaria viene contabilizzata come una diminuzione del debito.

Va tuttavia puntualizzato che se la cessione concerne attività finanziarie (azioni, partecipazioni) l'operazione viene registrata interamente nei conti finanziari della p.a. e quindi non produce alcun effetto sull'indebitamento (indebitamento netto delle p.a.). Se invece la cessione concerne attività non finanziarie (capitale fisso, scorte, terreni, oggetti di valore, od altre attività non finanziarie non prodotte) essa riduce l'indebitamento per un importo pari al suo ammontare. Questo perché la cessione viene trattata contabilmente come se si trattasse di un investimento fisso negativo⁴¹.

Quanto agli importi da registrare ed il momento in cui registrarli, il regolamento si riferisce agli importi totali dei proventi della cessione versati dagli acquirenti che corrispondono al valore di mercato delle attività cedute. Nel caso della cartolarizzazione degli immobili dovrebbe essere il prezzo finale.

Quanto al momento di registrazione esso deve coincidere con il trasferimento della proprietà. Pertanto nel caso di SCIP il trasferimento della proprietà si ha nel momento della rivendita dei beni a terzi acquirenti e non nel momento del conferimento alla SCIP, la quale, come si è visto si limita soltanto a fornire un servizio finanziario mentre la vendita dei beni è curata dagli enti originari proprietari (si pensi alla procura a vendere rilasciata da SCIP agli enti previdenziali), pagando il prezzo iniziale con i fondi ricavati dal collocamento sul mercato dei titoli.

Ora il quesito che una parte della dottrina si è posta è stato quello di verificare se le operazioni di cartolarizzazione dei beni del patrimonio pubblico rappresentino una vera e propria cessione di attività e quindi comportino le conseguenze previste dal regolamento SEC95, o se invece tali operazioni formalmente qualificate come cessioni rappresentino in sostanza una accensione di un prestito.

Anche in questo caso la risposta al quesito va ritrovata, come è stato sottolineato⁴², nelle stesse regole comunitarie, ed in particolare in quelle che EUROSTAT (il vigilante europeo dei conti pubblici) ha fissato nel mese di luglio del 2002.

REGOLE EUROSTAT :

- Le cartolarizzazioni di flussi di entrate future non collegati a beni preesistenti sono sempre da considerarsi accensioni di prestiti da parte della amministrazione pubblica.

⁴¹ Su punto oltre alle considerazioni di G.Pisauro, cit., si vedano anche le considerazioni svolte dalla Corte dei conti, nell'audizione del 7 maggio 2002 presso la Commissione Finanze e Bilancio della Camera dei Deputati, sul d.l. n.63 del 2002, nonché da A.Brancasi, I profili contabili e finanziari, in ATTI Convegno su “ Cartolarizzazione del patrimonio immobiliare, Firenze 24 gennaio 2003, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, in corso di pubblicazione.

⁴² Si rinvia anche per questo aspetto al rapporto Zanardi sulla Finanza pubblica 2003 cit.

- Le cartolarizzazioni di attività patrimoniali possono essere registrate come cessioni dirette (vendite) o come acquisizione di passività finanziaria. Nel primo caso, riducono il debito secondo SEC95, se poi sono attività non finanziarie riducono anche l'indebitamento come disposto dal SEC 95,. Nel secondo caso vanno registrate come nuovo debito. Ora la vendita si ha, secondo Eurostat soltanto quando vi è un completo trasferimento di rischi, cioè quando il venditore NON sopporta più alcun rischio per conto o dell'acquirente o dei sottoscrittori dei titoli emessi dalla società veicolo.

Una impostazione del genere ha fatto pertanto emergere la questione del quando e del come debba intendersi il "trasferimento completo dei rischi".

A venire in rilievo sono state dunque due questioni. Quella inerente il profilo giuridico del trasferimento del titolo dominicale sul bene e quella con immediati risvolti finanziari delle garanzie statali sui titoli emessi. La risposta ai due quesiti è in sostanza indicata da EUROSTAT quando nell'enunciare i criteri per il trasferimento completo dei rischi puntualizza che: "Sono considerati criteri per il trasferimento della proprietà l'esistenza o meno di garanzie pubbliche fornite alla società veicolo, l'ammontare e le condizioni di pagamento da parte della società veicolo", ed ancora che "nel caso in cui l'amministrazione pubblica che vende il bene fornisce garanzie come potrebbero essere quelle di compensare eventuali inadeguatezze del rendimento futuro (si pensi ad una rivendita ad un prezzo più basso di quello di acquisto..) allora non si tratta di vera vendita. Perché l'operazione sia registrata come vendita è necessario, dunque, (secondo EUROSTAT), che il pagamento iniziale effettuato dalla Società veicolo sia pari all'85% del valore di mercato del bene!

Ne consegue che nei casi in cui il pagamento iniziale risulti al di sotto dell'85%, ovvero sussistano garanzie dello Stato sui titoli emessi, secondo le regole Eurostat, tali operazioni non presentano alcun rischio per l'acquirente del bene, e la loro contabilizzazione deve essere trattata come una passività finanziaria (cessione di un prestito da parte della amministrazione pubblica vedi 60% SCIP1). Mentre laddove le garanzie manchino ed il prezzo iniziale di vendita non sia al di sotto della soglia dell'85% del valore di mercato del bene, le operazioni effettuate possono essere contabilizzate come vendita effettiva.

I riflessi della applicazione di questi criteri sulle operazioni di cartolarizzazione di SCIP1 e SCIP2 sono intuibili. Tant'è che nella discussione che si è svolta prima della decisione EUROSTAT, da parte dell'Italia era stato proposto che nel caso di cessione di attività non finanziarie il rapporto tra prezzo iniziale e valore di mercato fosse attestato al 50%. Ciò avrebbe, infatti, consentito di contabilizzare le operazioni di SCIP1 come cessione diretta cioè vendita, con effetti positivi sul debito e sull'indebitamento⁴³. Le considerazioni che precedono mettono in luce dunque che le operazioni di cartolarizzazione effettuate in Italia, hanno determinato nel 2001 un peggioramento sia dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche che del debito

⁴³ Il Ministro dell'economia nel contestare la decisione EUROSTAT, ha sottolineato che la soglia dell'85% avrebbe aumentato il rischio per gli investitori e avrebbe indotto ad emettere, a fronte di cartolarizzazioni, titoli con merito di credito inferiore e scadenza più elevata. Cosa puntualmente accaduta per SCIP2.

pubblico. Infatti nel 2001 l'indebitamento è aumentato di 6,8 miliardi di euro dovuti a 3,1 miliardi di proventi del lotto, 3,7 miliardi l'intero valore di SCIP1, ed il debito di 5,3 miliardi corrispondenti alle emissioni delle società veicolo per 3 miliardi per il lotto e per 2,3 miliardi per SCIP1. Esiti a cui, comunque è corrisposto un effetto positivo sui conti degli anni successivi dovuto, nel caso di SCIP1 al momento della loro effettiva vendita, 2 miliardi nel 2002, 1,7 miliardi nel 2003.

Considerazioni conclusive

L'analisi delle regole fissate da EUROSTAT, e le regole contabili imposte dal regolamento SEC 95 hanno messo in luce alcuni punti di debolezza di tutto l'impianto normativo che attribuisce alla privatizzazione del patrimonio pubblico mediante cartolarizzazioni un effetto positivo per gli obiettivi di finanza pubblica.

Infatti le considerazioni che precedono hanno messo in luce che le SCIP svolgono in realtà un servizio finanziario per conto dell'amministrazione pubblica, e non sono assolutamente garanzia di successo della dismissione, posto che il trasferimento immediato dei beni alla società veicolo, come disposto dalla legge n.410 del 2001, non costituisce affatto garanzia di vendita effettiva.

Per SCIP1, l'operazione, come si è detto, ha beneficiato del fatto che si trattava di beni rientranti nel programma POC già predisposto dagli enti previdenziali. Ma l'andamento effettivo delle vendite ha mostrato un rallentamento proprio in relazione alla sospensione del POC e l'avvio della cartolarizzazione. Complessivamente nell'anno 2002 gli incassi di SCIP1 hanno rappresentato il 75% degli obiettivi.

Quanto ai beni del PSC confluiti in SCIP1, è da rilevare che vi è stato un andamento delle vendite all'asta da considerare non del tutto positivamente non soltanto per il rallentamento del programma dovuto alla necessità di dover esperire più di una gara (3 aste nel 2002 e una nel 2003) ma anche per il fatto che la procedura prevede un'asta successiva con uno sconto ulteriore del 10%.

Viene da chiedersi allora quale utilità abbia la cartolarizzazione riferita ai beni pubblici? Non certo quella dichiarata nelle leggi, posto che gli obiettivi di finanza pubblica si raggiungono tenendo sotto controllo l'indebitamento e riducendo il debito pubblico.

Le regole EUROSTAT hanno dimostrato come tali obiettivi non siano raggiungibili con operazioni di cartolarizzazione di flussi e come sia complesso raggiungerli con cartolarizzazione di attività non finanziarie.

A questo si aggiunge il fatto che la disciplina legislativa mentre si preoccupa di trasferire immediatamente i beni alle società veicolo, non altrettanto si preoccupa di definire i costi impliciti delle operazioni di cartolarizzazione, quali ad esempio quelli derivanti dalla mancanza di una norma che indichi almeno nel rinvio al contenuto necessario dei decreti ministeriali di conferimento alle SCIP un limite massimo per le spese finali. A tali profili si aggiungono gli aspetti connessi alla scarsa liquidità dei titoli e all'assenza di una garanzia statale esplicita per le emissioni di SCIP1 e SCIP2, che hanno fatto sì che le emissioni di SCIP paghino un interesse superiore a quello standard del debito pubblico. Le cartolarizzazioni comportano pertanto, come è stato acutamente osservato, dei costi di adempimento.

Ne consegue che nel caso italiano le cartolarizzazioni di beni immobili non hanno rappresentato soltanto una mera anticipazione di entrate future, ma hanno rappresentato anche un onere per la finanza pubblica.

Al di là delle enunciazioni formulate nelle leggi sulla privatizzazione del patrimonio pubblico, appare evidente che gli obiettivi di finanza pubblica sottesi a questo impianto normativo sono in realtà quelli del ricorso a strumenti finanziari complessi che consentano di aggirare i vincoli posti ai conti pubblici dal regolamento sui disavanzi eccessivi. Ma, come si è cercato di dimostrare, sia tenendo conto della collocazione delle SCIP all'interno del comparto delle amministrazioni pubbliche (questo vale a maggior ragione per la Patrimonio S.P.A.), sia tenendo conto delle nuove regole fissate dal EUROSTAT, ogni intento elusivo è destinato a fallire, o comunque a non raggiungere gli esiti positivi enunciati.