

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 91

A.S. n. 2878: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2004, n. 41, recante disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione".

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Privatizzazioni.

Aprile 2004

INDICE

Articolo 1 (Modalità di determinazione dei prezzo di immobili oggetto di cartolarizzazione).....	pag. 1
--	--------

Articolo 1

(Modalità di determinazione del prezzo di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione)

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati in seguito all'approvazione di un emendamento governativo, dispone che il prezzo di vendita delle unità immobiliari non di pregio, per le quali i conduttori, in assenza dell'offerta in opzione, abbiano manifestato - entro il 31 ottobre 2001 - la volontà di acquisto mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, è determinato sulla base dei valori di mercato del mese di ottobre 2001.

Il comma 2 definisce le modalità di determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari: si opera un abbattimento dei valori correnti di mercato, sulla base di coefficienti aggregati calcolati dall'Agenzia del territorio, che tengono conto degli aumenti intervenuti tra la data di offerta in opzione ed i valori di mercato di ottobre 2001.

Il comma 3 estende l'agevolazione agli immobili già venduti attraverso un rimborso anche nei confronti degli acquirenti delle abitazioni acquistate alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame (25 febbraio 2004), stabilendo che esso venga corrisposto dagli enti originariamente proprietari degli immobili; in seguito ad una modifica introdotta dalla Camera dei deputati, il comma in esame prevede che il rimborso sia effettuato nei limiti delle risorse derivanti dalla dismissione di ulteriori immobili di proprietà dello Stato, da individuare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame.

Il combinato disposto dei tre commi di cui sopra, con riferimento alle vendite già concluse, determina maggiori spese connesse al rimborso a favore degli acquirenti.

La RT allegata al disegno di legge iniziale, il quale prevedeva l'agevolazione in questione limitatamente ai conduttori che avessero manifestato la volontà di acquisto tra il 26 settembre 2001 e il 31 ottobre 2001, quantificava il corrispondente onere in 182 mln di euro; successivamente il Governo ha fornito una nuova RT, contestualmente alla presentazione di un emendamento volto ad estendere il diritto all'applicazione dei prezzi di vendita del 2001 anche ai conduttori che avessero inviato la prevista manifestazione della volontà di acquisto prima dell'emanazione del decreto-legge n. 351 del 2001 (26 settembre 2001)¹. Tale ultima RT riporta una quantificazione più bassa rispetto a quella iniziale, indicando gli oneri derivanti dal rimborso attinente agli immobili già venduti in 134 mln di euro; si tratta di 39 mln di euro con riferimento all'operazione Scip 1 e di 95 mln di euro con riferimento all'operazione Scip 2. L'onere è costituito dal rimborso, a favore dei conduttori aventi diritto, della differenza tra il prezzo pagato e quello calcolato con riferimento alla data di ottobre 2001².

I parametri utilizzati per il calcolo sono i seguenti:

- conduttori aventi titolo all'abbattimento del prezzo, rispetto al totale dei potenziali beneficiari: 100 per cento;

¹ Si ricorda che nell'operazione Scip 1 era confluito un programma di vendite la cui elaborazione aveva avuto inizio nel 1996.

² A norma del successivo comma 4, al termine dell'operazione di cartolarizzazione, per l'eventuale minore entrata in capo ai soggetti originariamente proprietari degli immobili si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalla vendita di ulteriori immobili.

- conduttori che abbiano esercitato il diritto di opzione: 85 per cento per Scip 1 e 80 per cento per Scip 2;
- valore del portafoglio: 407 mln di euro per Scip 1 e 470 mln di euro per Scip 2;
- aumento del valore degli immobili rispetto ai prezzi di ottobre 2001: 9,5 per cento per Scip 1, con riferimento alla fine del primo semestre 2002, e 20,25 per cento per Scip 2, con riferimento al mese di dicembre 2003.

In merito, si formulano le seguenti osservazioni.

In primo luogo, sarebbe opportuno disporre di un chiarimento volto a spiegare come si coordini la previsione dell'applicazione - agli aventi diritto - del prezzo del mese di ottobre 2001 con la legislazione vigente³, che non sembrerebbe essere modificata e che prevede la vendita al prezzo e alle condizioni determinati in base alla normativa vigente alla data della manifestazione della volontà di acquisto. Tale precisazione appare essenziale ai fini della valutazione degli effetti finanziari della disposizione stessa, in quanto non necessariamente la data della manifestazione di volontà all'acquisto coincide con l'ottobre 2001, potendo infatti essa essere anche antecedente.

Si ricorda poi che la RT allegata all'emendamento che dispone l'allargamento della platea di beneficiari interessati all'agevolazione quantifica un onere inferiore rispetto a quello della RT iniziale, che era associata ad un testo in base al quale la medesima agevolazione sarebbe stata applicabile ad un numero di soggetti più ristretto. La motivazione addotta dal Governo è che la stima è stata effettuata, in entrambi i casi, in relazione al 100 per cento dei conduttori di immobili non di pregio che

³ Contenuta nel secondo periodo del comma 20 dell'articolo 3 del decreto legge n. 351 del 2001, come modificato dal comma 134 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2004.

non aveva a suo tempo ricevuto una lettera di offerta da parte degli enti proprietari, per motivi prudenziali, e che la seconda RT è stata redatta tenendo conto in modo più accurato degli aumenti effettivamente registrati in ciascuno dei comuni più rilevanti per il portafoglio cartolarizzato, in relazione al valore degli immobili localizzati nei comuni stessi.

In merito, si fa presente che probabilmente il Governo dovrebbe essere in grado, a più di due anni di distanza, di conoscere con sufficiente precisione quante siano state le lettere effettivamente spedite dai conduttori entro il 31 ottobre 2001, ai fini della manifestazione della volontà di acquisto; tale dato risulta infatti rilevante ai fini della quantificazione.

Si rileva poi che non viene preso specificamente in considerazione l'onere derivante dal rimborso che potrebbe eventualmente essere richiesto, da parte degli acquirenti, con riferimento alla differenza tra quanto corrisposto, a titolo di imposte di registro, ipotecaria e catastale, sulla base di un prezzo più alto, e quanto sarebbe stato dovuto allo stesso titolo, sulla base dell'importo commisurato al valore degli immobili nell'ottobre del 2001.

Sulla base dei commi 1 e 2, la disciplina sopra descritta si applica anche agli immobili ancora da vendere.

Il comma 4 contiene disposizioni in merito e in particolare relativamente alle conseguenze finanziarie del decreto-legge con riferimento:

- alle minori entrate per le società di cartolarizzazione, in relazione alle vendite che devono ancora essere effettuate;

- all'utilizzazione dei conti di tesoreria⁴ per definire i rapporti con le Scip;
- alle eventuali minori entrate che deriveranno complessivamente agli enti previdenziali a conclusione dell'operazione di cessione degli immobili cartolarizzati⁵;
- agli oneri relativi all'escussione delle garanzie eventualmente concesse dallo Stato sui prestiti contratti dalla società di cartolarizzazione, presumibilmente correlati ai prezzi di vendita.

La RT allegata all'emendamento sopra ricordato (che eliminava il termine iniziale ai fini della rilevanza della manifestazione di volontà di acquisto) quantifica gli oneri derivanti dalla disposizione in 809 mln di euro con riferimento alle abitazioni ancora da vendere: l'onere è costituito dall'indennizzo che la norma prevede venga corrisposto alla società-veicolo per i minori proventi incassabili conseguentemente all'applicazione delle disposizioni in esame.

I parametri utilizzati per il calcolo sono i seguenti:

- conduttori aventi titolo all'abbattimento del prezzo, rispetto al totale dei conduttori di unità residenziali non di pregio, ai quali non sia stata formulata un'offerta da parte degli enti: 100 per cento;
- conduttori che abbiano esercitato il diritto di opzione: 79 per cento per gli immobili ancora da vendere nell'ambito dell'operazione Scip 2;
- valore degli immobili che restano da vendere per Scip 2: 3.038 mln di euro;

⁴ Il comma 12 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001 dispone che i proventi derivanti dalla cessione dei beni immobili affliscano nelle casse degli enti previdenziali titolari dei beni e diritti dismessi, previa acquisizione al bilancio dello Stato e successivo accredito su conti di tesoreria vincolati intestati all'ente venditore, dietro corresponsione di un interesse annuo.

⁵ La versione attuale, a differenza di quella originaria, non cita espressamente l'onere corrispondente agli interessi che sarebbero stati altrimenti percepiti sui rispettivi conti di tesoreria.

- aumento del valore degli immobili ancora da vendere: 26,64 per cento per Scip 2, con riferimento alla fine del secondo semestre 2003.

Con riferimento alla circostanza già segnalata secondo cui la RT non ha fornito un dato preciso rispetto agli aventi diritto all'abbattimento del prezzo, si ribadiscono le osservazioni già formulate in relazione alle norme riguardanti gli immobili già venduti, in ordine ad una maggiore completezza dei dati relativi alle volontà manifestate.

Si rileva poi che non appare chiaro il motivo della discordanza tra la RT del presente provvedimento, che quantifica un onere di 809 mln, e le valutazioni contenute nella RT allegata all'emendamento che ha introdotto la disposizione di cui all'articolo 3, comma 134, della legge finanziaria per il 2004⁶, in base alla quale non si considerava alcun effetto economico, in virtù della circostanza che si trattava del mero ripristino di una disposizione vigente fino a pochi mesi prima, in relazione alla soppressione della quale non era stato stimato alcun risparmio. La richiesta di tale chiarimento appare a maggior ragione pertinente in quanto la norma della legge finanziaria prevedeva che il prezzo venisse determinato in base alla normativa vigente alla data della manifestazione della volontà di acquisto e quindi, presumibilmente, ad un prezzo inferiore rispetto a quello fissato, dalla norma in esame, in relazione alla data di ottobre 2001, riferendosi la manifestazione ad una data anteriore.

⁶ Tale comma reintroduceva una disposizione che il decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 - con la finalità di superare il contenzioso in atto tra il Tesoro e taluni inquilini relativamente al prezzo degli immobili - aveva provveduto a sopprimere. Nella RT allegata a detto decreto legge veniva fornita una quantificazione complessiva degli effetti di varie modifiche introdotte in tema di valorizzazione e privatizzazione di beni pubblici, ma non era evidenziato autonomamente l'effetto attribuito alla specifica disposizione, reinserita dalla legge finanziaria e volta a consentire agli attuali inquilini di perfezionare alienazioni di immobili pubblici, al prezzo e alle condizioni determinati in base alla normativa vigente alla data della manifestazione di volontà dell'acquisto.

Non viene inoltre considerato che, rispetto alla legislazione vigente, avrà luogo una diminuzione di entrate per tasse di registro, ipotecarie e catastali.

Con riferimento alla garanzia da parte dello Stato, non si può trascurare il fatto che l'attivazione della stessa potrebbe comportare - oltre all'onere legato all'escussione - anche costi di natura amministrativa e fiscale.

Appare inoltre opportuno un approfondimento in merito alla questione della conformità della prevista garanzia da parte dello Stato sui finanziamenti concessi alla Scip rispetto ai criteri stabiliti da Eurostat ai fini delle operazioni di cartolarizzazione; si tratta, in particolare, di verificare se - a seguito della concessione di garanzia - il rischio resti o meno effettivamente attribuito alla società-veicolo.

Si ricorda poi che il comma 9 dell'articolo 26 del decreto-legge n. 269 del 2003 mirava ad eliminare, con l'abrogazione del comma 20 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 351, le spese connesse ad una serie di contenziosi con gli inquilini; poiché il decreto in esame ha ridisciplinato la materia, sembra di non poter escludere che la disposizione in esame possa determinare nuovi contenziosi dello stesso tenore, in quanto si dispone che il prezzo di vendita per chi ha manifestato la volontà di acquisto entro il 31 ottobre 2001 sia calcolato sulla base dei valori di mercato del mese di ottobre 2001, mentre la norma precedente si riferiva al prezzo vigente alla data della manifestazione della volontà di acquisto.

Per quanto riguarda il profilo della copertura, si formulano poi osservazioni di vario ordine.

In primo luogo, si rileva che il provvedimento non provvede ad indicare espressamente gli oneri associati alle relative disposizioni; l'unico riferimento è costituito dalla quantificazione contenuta nella RT, a cui non fanno riscontro - nel testo della norma - parametri vincolanti⁷. Infatti il comma 4, riferito alla copertura degli oneri sia con riferimento agli immobili già venduti che a quelli ancora da vendere, contiene un generico riferimento a "minori introiti" e ad una "minore entrata"; non viene inoltre posto alcun limite alla garanzia che lo Stato può concedere per rendere possibili finanziamenti alla Scip da parte del sistema creditizio. Si delinea, sostanzialmente, una situazione nella quale esistono oneri certi a fronte di entrate che non sono individuate con precisione dal provvedimento stesso, dal momento che si prevede una successiva emanazione di decreti al fine di individuare gli ulteriori immobili da vendere per coprire le minori entrate in questione; inoltre, perché il provvedimento risulti effettivamente coperto, è evidentemente necessario il vero e proprio perfezionamento delle operazioni di vendita degli immobili stessi⁸.

In particolare, mentre il comma 3 prevede che il rimborso agli enti, per le implicazioni finanziarie collegate agli immobili già venduti, avvenga

⁷ Nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione bilancio della Camera in sede consultiva, il rappresentante del Governo ha sostenuto di non ritenere necessaria l'esplicita indicazione, nel testo del decreto-legge, dell'entità degli oneri recati da ciascun intervento normativo, in quanto la copertura viene azionata nella misura occorrente per fronteggiare gli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento stesso. E' stato affermato inoltre che la quota dell'onere riferita alle minori entrate sulle vendite ancora da effettuare è eventuale ed è indicata nella sua misura massima e che le minori entrate effettive emergeranno in corso d'attuazione del provvedimento (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 16 marzo 2004, p. 69).

⁸ Nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione bilancio della Camera in sede consultiva, il rappresentante del Governo ha affermato, in ordine all'assicurazione che veniva richiesta circa la congruità dei maggiori introiti rispetto agli oneri da coprire, che l'ampiezza del parco immobili che possono costituire oggetto di dismissione è tale da escludere che possano verificarsi difficoltà nel realizzare, in forza delle dismissioni, le maggiori entrate richieste dal provvedimento stesso (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 16 marzo 2004, p. 69).

nei limiti delle risorse derivanti dalle nuove dismissioni, un vincolo analogo non è stabilito per quanto riguarda il rimborso alla Scip in relazione alle vendite ancora non perfezionate. Si sottolinea, peraltro, che il contesto attuale sembra denotare una tempistica delle dismissioni consistentemente rallentata rispetto alle previsioni formulate in occasione dell'avvio dell'operazione Scip 2; appare ugualmente rilevante la considerazione secondo cui l'esito delle operazioni in questione risulta suscettibile di venire in qualche modo influenzato da successive norme di legge - come, per l'appunto, quella in esame - che di volta in volta hanno introdotto elementi di onerosità precedentemente non esistenti.

Si evidenzia poi che l'utilizzazione dei conti di tesoreria ai fini della definizione dei rapporti con la Scip può comportare un effetto negativo in termini di fabbisogno.

Da questo punto di vista, una riflessione di carattere generale andrebbe svolta anche con riferimento all'impatto che disposizioni quali quelle in esame possono indirettamente determinare sul *rating* assegnato ai titoli corrispondenti ad *assets* cartolarizzati, per effetto di modifiche "in corso d'opera" della normativa inerente alle operazioni in questione (e non *erga omnes*)⁹.

Si segnala infine una modifica del comma 4 introdotta dalla Camera dei deputati, in base alla quale il Ministro dell'economia e delle finanze presenta, ogni sei mesi, una relazione al Parlamento sulle operazioni di vendita di ulteriori immobili effettuate ai sensi del presente comma, sui relativi proventi e sulla quota parte del ricavato destinato alle finalità indicate (in sostanza la copertura del provvedimento). Tale previsione

⁹ Si ricorda che già la RT allegata al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 269 del 2003 conteneva considerazioni di tale tenore.

sembra muovere dalla considerazione che il provvedimento in esame, prefigurando un'esposizione debitoria della Scip nei confronti del sistema creditizio, che evidentemente si rende necessaria per far fronte al rimborso del capitale e delle cedole dovuti ai sottoscrittori dei titoli, evidenzia la necessità di monitorare l'andamento del processo di dismissione immobiliare, al quale nelle ultime manovre finanziarie sono stati associati rilevanti effetti ai fini del contenimento dei saldi di finanza pubblica.

In seguito poi all'approvazione di un emendamento di iniziativa parlamentare da parte della Camera dei deputati, si rende possibile, a norma del comma 4-*bis*, l'alienazione della nuda proprietà per le unità immobiliari occupate da conduttori ultrasessantacinquenni, ovvero nel cui nucleo familiare siano compresi soggetti portatori di *handicap*.

Il successivo comma 4-*ter* prevede che la disposizione sia applicata mediante i decreti ministeriali di cui al comma 4.

Il rappresentante del Governo ha confermato che la disposizione non determina effetti finanziari¹⁰, in quanto non riguarderebbe le nuove operazioni di dismissione a cui è associata la copertura del provvedimento.

Si tratta di una disposizione che sicuramente influisce sulla portata finanziaria delle dismissioni nel loro complesso: l'effetto risulta dipendente dalle ipotesi sottostanti, che comunque non sono state esplicitate e sulle quali sarebbe opportuno un chiarimento da parte del Governo.

¹⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 30 marzo 2004, pag. 47.