

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA
E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

28.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 OTTOBRE 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

28.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 OTTOBRE 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Ferrero Cesare, <i>Presidente dell'Assogesti</i> ..	3, 6
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3		7, 8, 9
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA		Pizzinato Antonio (DS-U)	6, 7
		Sull'ordine dei lavori:	
		Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	10
		Barbieri Emerenzio (UDC)	9
		Duilio Lino (MARGH-U)	10
		Pizzinato Antonio (DS-U)	9, 10
Audizione del Presidente dell'Assogesti, Cesare Ferrero:		ALLEGATO:	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3, 6	Documentazione consegnata dal presidente dell'Assogesti	12
	7, 8, 9		

La seduta comincia alle 8,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Assogesti, Cesare Ferrero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente dell'Assogesti, professor Cesare Ferrero.

L'Assogesti è un'associazione che raccoglie imprese che svolgono attività di gestione di patrimoni immobiliari pubblici e privati. L'importanza dell'audizione è dovuta anche a tutta una serie di solleciti dei quali abbiamo già parlato in un incontro informale avuto con l'associazione stessa. Tali solleciti ci erano giunti da associazioni di condomini degli enti di previdenza, i quali hanno richiamato l'attenzione su una serie di problematiche collegate alla gestione degli immobili, alla qualità del servizio e alle modalità di intervento circa determinate problematiche. Per tale motivo, è necessario valutare

il funzionamento del sistema di gestione del patrimonio degli enti pubblici — per la parte che ancora rimane, considerato che molto è in fase di alienazione attraverso la cartolarizzazione — e come a ciò assolve l'associazione che raccoglie quasi tutte le società di gestione di patrimonio immobiliare.

Saluto e ringrazio il presidente Ferrero al quale do senz'altro la parola.

CESARE FERRERO, *Presidente dell'Assogesti*. A mia volta, desidero anzitutto ringraziare la Commissione per l'invito rivoltomi a partecipare all'audizione odierna.

Da oltre cinque anni si è imboccata la strada dell'*outsourcing* di alcuni servizi di gestione dei patrimoni immobiliari degli enti previdenziali e l'esperienza di questi anni ci porta ad alcune considerazioni. Innanzitutto, vi è stato sicuramente un miglioramento nelle prestazioni dei servizi svolti; non si può, tuttavia, nascondere che ciò si è accompagnato ad alcune criticità di *start up* non indifferenti nei rapporti tra gli enti proprietari dei beni, le società di gestione e gli inquilini. Si tratta di evenienze assolutamente frequenti, non solo quando è parte un ente previdenziale ma anche nei rapporti con qualsiasi soggetto privato; tali problemi insorgono soprattutto quando si tratti di beni di natura residenziale nei quali il rapporto proprietario-gestore-inquilino è sempre difficile e conflittuale. Infatti, se guardiamo all'esperienza dei fondi immobiliari di natura privatistica — che non hanno niente a che vedere con le normative pubblicistiche che regolano gli enti previdenziali —, vediamo che non a caso essi, tendenzialmente, non investono in beni di natura residenziale; il motivo è proprio la difficoltà di gestire un

rapporto complesso tra proprietari, gestori ed inquilini. Tale mancanza di investimento nel «residenziale» da parte dei fondi di natura privata comporta, oltretutto, una diversa remunerazione degli investimenti adottati da parte dei fondi immobiliari. Infatti, si nota una remunerazione sicuramente superiore verso tipologie di beni con destinazione di tipo prevalentemente terziaria e commerciale. Tornando, tuttavia, al tema degli enti previdenziali, in tal caso, il patrimonio non è solamente a prevalenza residenziale ma è anche fortemente legato ad una presenza di immobili a natura residenziale con un canone di locazione agevolato o, comunque, con un canone di locazione che risulti socialmente accettabile e sostenibile. Questo porta ad ulteriori conflittualità nel rapporto; infatti è chiaro che, in tale triangolo tra proprietario, gestore ed inquilino, ogni spostamento rispetto ad un corretto rapporto di mercato rappresenta una complicazione ulteriore nel rapporto gestionale.

Tuttavia, se andiamo a verificare l'esperienza di questi anni, riteniamo, come Assogesti, che un forte contributo per il miglioramento della gestione sia venuto con l'esternalizzazione del servizio. A ciò può essersi accompagnato un aumento delle lamentele o delle doglianze da parte degli inquilini ma il problema è, in tal caso, decidere quale misuratore si voglia utilizzare per valutare l'eventuale miglioramento del servizio. Tale aumento, se il servizio viene misurato complessivamente — su una serie di parametri più ampi rispetto al numero di doglianze —, non rappresenta necessariamente un effetto negativo. Certamente non mancano i problemi nei rapporti tra gli enti previdenziali e società di gestione perché stiamo arrivando con un certo ritardo, rispetto ad altre realtà straniere, al rapporto in *outsourcing* tra proprietario immobiliare e soggetto gestore. Tale ritardo comporta la mancanza di una serie di figure ed elementi chiave; ad esempio, la mancanza di standard qualitativi di servizio che potrebbero agevolare il controllo dei diversi fornitori di servizi da parte degli enti appal-

tanti. Ad oggi, se dovessimo indicare il *benchmark*, lo standard di un servizio di manutenzione, di pulizia o di assistenza all'inquilinato, dovremmo dire che non è definito, non esiste e, quindi, non rende comparabile la prestazione del soggetto gestore rispetto agli adempimenti che è chiamato a compiere.

Un secondo problema è legato all'assenza negli enti previdenziali di una cultura di soggetto proprietario in *outsourcing* dei servizi. Vi è cioè una mancanza di esperienza da parte delle stesse strutture interne (che diventano poi l'interfaccia del gestore) nella gestione dei rapporti con soggetti terzi. L'esperienza pregressa era totalmente diversa, legata alla erogazione in prima persona dei servizi; vi erano, quindi, strutture interne che svolgevano tali adempimenti. Il passaggio da un servizio internalizzato ad uno esternalizzato non è semplice anche dal punto di vista delle competenze professionali necessarie. In realtà, dando in *outsourcing* il servizio c'è meno bisogno di personale e occorrono minori professionalità di tipo squisitamente tecnico, ma ne servono di maggiori nel campo del controllo e del monitoraggio delle attività di un soggetto terzo, cioè *skill* professionali completamente differenti. Questo problema non indifferente nel rapporto continuativo tra soggetto proprietario e soggetto gestore caratterizza tuttora molte delle conflittualità intercorrenti tra i due soggetti.

Un altro elemento di criticità è legato alle società di gestione. In proposito vale quanto affermato precedentemente in termini di mancanza di esperienza. C'è stato negli ultimi cinque anni un forte impulso verso l'*outsourcing* dei servizi ma non molte società avevano strutture interne adeguate all'erogazione del servizio, non tutte le professionalità esistenti al loro interno possedevano esperienza per operare in campo pubblicistico, segnatamente per quanto riguarda appalti, gare e procedure degli enti previdenziali. Sicuramente tutto ciò ha influito nella fase di avviamento del rapporto tra enti previdenziali e soggetto gestore.

Un altro aspetto che merita un approfondimento è legato alla direzione ora intrapresa in tutti i processi di gestione immobiliare. Vi è una forte preoccupazione da parte delle imprese in quanto si osserva un rallentamento significativo di tutti i processi decisionali. Si tratta di un fenomeno fortemente legato ai processi di cartolarizzazione (SCIP 1 e SCIP 2) nonché a un rallentamento delle gare già assegnate e dei servizi già in esecuzione. C'è uno sfilacciamento all'interno degli enti proprietari riguardo a tutta l'attività relativa al patrimonio immobiliare. Risulta naturale pensare che un soggetto che rischia di perdere la potestà su un patrimonio non investa più nell'attività legata al medesimo. Sicuramente noi percepiamo da un anno a questa parte segnali forti di rallentamento di qualsiasi processo decisionale, anche negli enti che maggiormente si erano distinti per capacità innovativa e decisionale.

Quello della SCIP è per noi un tema di particolare rilievo. Esiste un aspetto che ha creato, a nostro avviso, grande confusione e ha determinato una situazione pericolosa nei processi di dismissione seguiti. Prendiamo l'esempio della SCIP 1. Essa ha proseguito nel programma di dismissione degli immobili attraverso il consorzio G6, che era già stato assegnatario in passato per quel lotto di immobili, nonché per la parte residenziale, attraverso il diretto supporto operativo dei notai. Questo rappresenta per noi un problema duplice. Il primo è di tipo normativo. L'attività di intermediazione immobiliare viene definita di tipo esclusivo e proprio per questo è necessaria una specifica abilitazione all'esercizio della professione. I notai svolgono attività che non è di mera stipula dell'atto di cessione degli immobili. In realtà è stato chiesto loro di curare anche tutta la parte relativa alla documentazione, all'informativa sugli immobili, alla presa di contatto con i soggetti acquirenti, oltre che, ovviamente, alla redazione dell'atto di vendita. Queste attività di fatto sono tipiche di un soggetto che si occupa di intermediazione immobiliare. Il fatto di aver proceduto lungo questa

strada, « disintermediando » così il mondo delle imprese immobiliari, rappresenta un aspetto che ha suscitato in noi forti perplessità. È comprensibile che il supporto dei notai nella redazione degli atti di vendita sia necessario, ma, se essi svolgono anche attività informativa legata ai beni degli enti previdenziali, ci chiediamo quali siano le competenze nel campo immobiliare che possono essere messe a disposizione per tale tipo di attività. Temiamo che questa possa essere la strada che verrà seguita anche dalla SCIP 2, il che non ci vedrebbe particolarmente favorevoli.

Il motivo per cui, al di là degli aspetti di esclusività o meno, vi sono forti perplessità sulla eventuale futura cartolarizzazione, se questo rimane il modo di procedere per la quasi totalità del patrimonio (visto che non c'è già preassegnato un consorzio operante quale il G6), è legato al fatto che il processo identificativo, conoscitivo e valutativo degli immobili ha sicuramente un livello di minore chiarezza e definizione rispetto a quanto avvenuto nella prima esperienza relativa alla SCIP 1. Non vorremmo che il modo di operare sia in linea con quanto avvenuto in passato, cioè che si sia di fatto realizzata una *technicality* finanziaria di cartolarizzazione, senza una vera modificazione degli aspetti gestionali e dei processi di dismissione degli immobili in questione. In realtà quello che ci è parso di cogliere anche nell'esperienza di SCIP 1 è il mantenimento in capo agli enti cedenti della responsabilità di ogni attività in campo immobiliare, andando forse, come filosofia, contro il dettato delle normative precedenti, che invece stimolavano l'*outsourcing* di questi servizi. Ci sembra che tali processi di *outsourcing* — vuoi per i programmi di cartolarizzazione che si sono venuti a sovrapporre, vuoi per un rallentamento decisionale — abbiano subito, in questi ultimi due anni, un significativo stop o, almeno, un rallentamento.

Un ultimo tema è legato al patrimonio residuo che, a quel punto, rimarrebbe in capo agli enti previdenziali; tale patrimonio residuo sarebbe prevalentemente a carattere non residenziale. Circa i beni di

natura non residenziale, prevalentemente a carattere commerciale, dati in locazione a soggetti terzi, gli schemi operativi che possono essere seguiti dal soggetto proprietario e dal soggetto gestore sono sicuramente di minore criticità rispetto ai beni di natura residenziale. Quindi, processi di *outsourcing* su quella parte del patrimonio non dovrebbero generare le complessità che hanno caratterizzato e stanno caratterizzando il rapporto negli ultimi anni. Ciò con riferimento agli elementi fondamentali (quelli principali) nell'attuale situazione dei rapporti tra enti previdenziali e soggetti proprietari. Concludo la mia esposizione anche perché, in questo momento, non vorrei aggiungere, per così dire, ulteriore carne al fuoco.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente, per l'esposizione resa in questa sede; atteso il tipo di lavori che impegnano oggi la Camera e il Senato, invito i colleghi a formulare in modo conciso le eventuali domande, anche al fine di avere una risposta veloce.

ANTONIO PIZZINATO. Sarò breve, signor presidente. In base all'esperienza di gestione dell'Assogesti, che problemi pone e quali sono le valutazioni circa la gestione di immobili a proprietà mista (stabili di proprietà di enti ma con alcune parti degli stessi acquistati dai conduttori)? Un'altra domanda afferisce ad un aspetto cui ha accennato anche il dottore Ferrero, relativamente alle lamentele sui ritardi. Vi è una particolare lamentela che mi è stata segnalata, riguardante ritardi molto forti relativi ad opere necessarie a causa di infiltrazioni d'acqua dovute alla particolare piovosità di quest'anno. Quali sono le cause di tali ritardi? Non si tratta di lamentele per pulizie, ma di interventi che richiedono tempestività.

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande da parte dei colleghi, vorrei rivolgere io stesso un quesito. Riacciandomi a quanto testé detto dal senatore Pizzinato, devo rilevare come molte lamentele provenienti in particolare dalle varie as-

sociazioni degli inquilini riguardino alcuni aspetti determinati. Tralascio le solite lamentele sulla qualità del servizio che, chiaramente, riguardano varie fattispecie; si tratta di vicende concernenti la prima fase — infatti, so che poi le cose sono cambiate — di gestione di alcuni enti (ad esempio, l'INPDAP). Però, anche riguardo ai tempi di intervento, vorrei rivolgere una domanda sulle condizioni in cui le società hanno trovato i beni. È chiaro infatti che in funzione di ciò si pone poi tutta una serie di rapporti per quanto riguarda la manutenzione.

Lei, presidente, ha parlato di mancanza di esperienza da parte degli enti di gestione. Tuttavia, alcuni enti avevano strutture abbastanza corpose che seguivano il patrimonio immobiliare. Tali strutture interne, adesso, continuano a collaborare con voi oppure hanno altre funzioni nel rapporto tra ente e società di gestione del patrimonio? Lo chiedo perché erano e sono strutture che incidono sui costi di gestione di un ente e non di poco.

Che tipo di servizio offrite? Si tratta un servizio definibile, in sostanza — usando forse un termine improprio —, un *global service*? Vi limitate ad effettuare interventi di manutenzione ordinaria oppure gestite anche l'amministrazione straordinaria? Vi occupate solo della parte relativa alle gare oppure solo della gestione? In sintesi, come è organizzato il rapporto tra l'ente gestore e l'ente proprietario? Do la parola al dottor Ferrero per le risposte.

CESARE FERRERO, Presidente di Assogesti. Nel rispondere, seguirò l'ordine delle domande. Comincio, quindi, dalle proprietà miste, ovvero dagli edifici che vedono una pluralità di soggetti proprietari. A tale proposito, il problema è costituito dalla gestione di condomini. Come penso risulti all'esperienza di tutti noi, essi sono assai difficili da gestire; peraltro, la gestione di un condominio di tale natura diventa ancora più complessa. A questo riguardo, probabilmente i condomini di proprietà non sono i beni che meglio si addicono alle caratteristiche di grandi soggetti proprietari. A tale riguardo, porto

l'esperienza non di un ente previdenziale ma di un fondo di una assicurazione privata; recentemente, in un rapporto svolto proprio all'interno di detta assicurazione, si era suggerito di dismettere tutti i beni legati a rapporti condominiali. Ma ciò sulla base di un calcolo di natura prevalentemente economica; non è tanto il ricavo che viene a subire qualche variazione a seconda che il bene sia di proprietà unica (cielo-terra) o di proprietà frazionata; ma sono i costi di gestione che diventano rilevanti e più onerosi. La partecipazione ad assemblee di condominio e quella ad una serie di costi comuni non definiti unilateralmente dal singolo proprietario comportano una maggiore onerosità gestionale. Laddove possibile, quindi, è chiaro che dovrebbe essere meglio avere solo proprietà cielo-terra e cedere, invece, le unità possedute in edifici a proprietà frazionata.

ANTONIO PIZZINATO. Le norme tutelano quanti hanno una certa età, consentendo loro di poter mantenere la conduzione dell'appartamento senza l'acquisto. A meno che non si voglia violare le norme e siccome mi auguro che gli anziani vivano a lungo (almeno dieci-vent'anni ancora) non potrà che esserci la duplice proprietà.

CESARE FERRERO, *Presidente di Assogestì*. Ciò comporterà un aumento nel costo di gestione di tali unità; tuttavia, il frazionamento della proprietà di un bene non determina la nascita di problemi particolari dal punto di vista gestionale, a parte l'aumento della complessità nella vita del condominio. Certamente, però, si determina un incremento dei costi di gestione delle attività da svolgere.

PRESIDENTE. È solo un problema di costi e ricavi.

CESARE FERRERO, *Presidente di Assogestì*. Sì. Dal punto di vista operativo, non vi sono problemi particolari; l'aspetto è limitato solamente al volume di attività da svolgere.

Vengo ora al tema delle lamentele da parte degli inquilini per i ritardi negli interventi di prevalente tipo manutentivo. A tale riguardo, dobbiamo distinguere probabilmente tre elementi: le condizioni oggettive degli immobili; le condizioni soggettive degli inquilini; infine, le condizioni operative nel contratto di capitolato tra ente proprietario e soggetto gestore. Quanto alle condizioni oggettive, non sempre il patrimonio degli enti previdenziali ha un livello ed uno stato di grande qualità e non sempre ha un livello manutentivo di primario *standing*. Questo, spiega le lamentele circa gli interventi di manutenzione più frequenti rispetto alla media di altri patrimoni nei quali, probabilmente, le migliori condizioni oggettive degli immobili permettono di avere una minore frequenza degli interventi manutentivi o delle comunicazioni relative alla necessità degli stessi. Esistono poi condizioni soggettive che hanno riflesso sul fenomeno. Più si va verso fasce di reddito elevate, minori sono le richieste di intervento manutentivo. Ciò perché vi è un mantenimento del bene da parte del soggetto conduttore, con spese a proprio carico, maggiore rispetto a quello che possiamo rintracciare in fasce di reddito più basse. Sicuramente il fatto di avere contratti con una forte presenza di conduttori a bassa capacità di spesa comporta maggiori richieste di interventi di manutenzione - che talvolta sarebbero a carico del conduttore - con oneri per il soggetto proprietario o gestore.

Il terzo problema è legato alla natura dei contratti di appalto tra soggetto gestore e soggetto proprietario. Questi interventi di manutenzione straordinaria vanno letti secondo la vita del singolo edificio. Facciamo un esempio legato ai programmi di dismissione dei beni di SCIP 1. Nel relativo contratto di appalto risultano incluse anche opere di manutenzione straordinaria, che devono essere poi «ribaltate» sul proprietario, con una certa porzione in capo al gestore. Orbene, in questo caso le autorizzazioni per gli interventi devono essere rilasciate direttamente dal soggetto proprietario, a meno che non si tratti di

interventi d'urgenza. Chiaramente in un programma di dismissione, che dovrebbe comportare la perdita del patrimonio nel giro di pochi mesi od anni, le manutenzioni straordinarie risultano la prima voce di spesa che viene procrastinata.

PRESIDENTE. Quindi, questo concetto dello sfilacciamento, di cui si diceva prima, è quello che incide notevolmente nell'ambito dei rapporti.

CESARE FERRERO, Presidente di Assogesti. Sì. Questo elemento mi rimanda poi al quesito sulla struttura degli enti e sulle loro competenze. Tali fattori hanno permesso di operare significativamente in tutti gli anni passati, prima dell'introduzione dei contratti di *outsourcing*. Mi sembra che si possa anche affermare che non abbiano lavorato con una significativa differenza nella qualità del servizio. Forse vi era un problema di costi per il funzionamento delle strutture interne, maggiori rispetto a quelli di strutture in *outsourcing*, ove diverse modalità operative, organizzative e contrattuali delle risorse dedicate alla gestione del patrimonio comportano sicuramente una riduzione del costo di erogazione del servizio. Ciò che voglio sottolineare è che anche le strutture degli enti previdenziali avevano — ed hanno — competenze in grado di erogare certi servizi sul patrimonio.

Diversa però è l'erogazione diretta di un servizio manutentivo rispetto al controllo di un soggetto il quale svolge questo intervento. Si tratta infatti di competenze significativamente diverse. Se io svolgo direttamente certi servizi (pulizia, guardiana, manutenzione, incasso dei canoni di locazione), ho necessità di avere competenze legate alla prestazione che svolgo; se, invece, do in *outsourcing* questi servizi, le mie competenze devono essere di maggior livello professionale, perché devono servire a controllare l'attività svolta da un soggetto terzo. Quindi vi sono *skill* professionali differenti. Il lavoro del soggetto gestore di un patrimonio è per larga parte a basso contenuto professionale, ma a grande complessità organizzativa. In tal

caso non si hanno problemi a trovare le risorse competenti per erogare un servizio (ad esempio, la pulizia degli stabili); però, per rendere efficiente questa attività, si deve essere assolutamente capaci di organizzare il processo di erogazione del servizio. L'attività di controllo — o comunque di soggetto proprietario che delega a un soggetto terzo la gestione del patrimonio — è invece ad elevato contenuto professionale ed a basso numero di risorse. Quindi, poche risorse ma con grande capacità professionale, idonea a gestire un contratto d'appalto (perché alla fine il soggetto proprietario diventa il gestore di un contratto), non più per singoli interventi di qualche milione di vecchie lire, bensì per importi miliardari. Questo passaggio all'interno degli enti è avvenuto gradualmente, ma non si è ancora completato e riteniamo che, a questo punto, sia impossibile farlo, visto il percorso di SCIP 1 e di SCIP 2 e il patrimonio residuo, che alla fine diventa molto limitato.

Vengo ora alla domanda su *global service* e contratti di attività. Devo dire che i gestori fanno ciò che il capitolato d'opere richiede, cioè le prestazioni erogate sono di qualsiasi natura, purché previste dal capitolato.

PRESIDENTE. C'è un capitolato « tipo » o ci sono posizioni diverse, specialmente per i grossi enti?

CESARE FERRERO, Presidente di Assogesti. Si è provato lungamente a lavorare su un capitolato « tipo ». Questo anni addietro era stato forse lo stimolo iniziale per la costituzione dell'associazione. Essa era nata proprio con la volontà di fornire ai soggetti terzi di matrice prevalentemente pubblica un supporto nell'affidamento in *outsourcing* dei contratti. Non si è mai arrivati ad avere un capitolato definitivo « tipo », perché ci si è sempre scontrati con le specifiche esigenze dei soggetti proprietari (enti previdenziali, Ferrovie dello Stato, poste, comuni, regioni) i quali hanno ognuno una propria normativa di riferimento, che è differente da quella degli altri. In definitiva, il fatto

di dover sempre inserire clausole che tenessero conto delle condizioni soggettive legate al soggetto appaltante ha impedito di avere uno strumento unico.

PRESIDENTE. La nostra è una visione specifica. A noi interessa il rapporto con gli enti di previdenza. Per essi vi è stata la possibilità di creare un capitolato « tipo » ?

CESARE FERRERO, Presidente di As-sogesti. No, neanche in tal caso. In proposito devo dire che l'INPDAP è sempre stato molto avanti. Quindi era forse in grado più del soggetto gestore di definire un capitolato « tipo ». Non c'è stata da parte nostra la definizione di un bando « tipo », ma potremmo dire che l'INPDAP ha rappresentato il riferimento per le gare successive, in quanto rappresenta la struttura che in campo immobiliare si è collocata più avanti rispetto agli altri enti, in termini sia di innovazione dei processi sia di determinazione nel proseguire con schemi di *outsourcing* della gestione.

PRESIDENTE. Prima di concludere, vorrei dire che l'audizione di oggi è stata sicuramente utile, in quanto abbiamo acquisito molte notizie sul processo di esternalizzazione nella gestione del patrimonio immobiliare, rilevando due caratteristiche essenziali: questo processo ha portato per gli enti una economicità nella gestione nonché un miglioramento della qualità del servizio, cosa che chiaramente va a vantaggio degli utenti. Dobbiamo tuttavia rilevare anche il dato preoccupante emerso in maniera chiara dall'audizione: i processi di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare stanno creando nell'ambito degli enti una sorta di disattenzione verso il patrimonio immobiliare stesso, con ripercussioni abbastanza problematiche. Infatti una simile disattenzione, secondo le varie realtà, fa sì che vi possa essere un abbandono del patrimonio. Questo costituisce un problema essenzialmente per gli utenti — soprattutto i meno abbienti — del patrimonio, che, non essendo purtroppo di grande livello, necessita di essere seguito in maniera maggiore.

Autorizzo la pubblicazione della documentazione consegnata dal dottor Ferrero in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna e, nel ringraziarlo per il contributo fornito, dichiaro conclusa l'audizione.

Sull'ordine dei lavori.

ANTONIO PIZZINATO. Signor presidente, prima che lei dichiarassi conclusa la seduta, vorrei intervenire brevemente sull'ordine dei lavori. Considerato il rilievo avuto anche esternamente dalla non ancora conclusa audizione del 9 ottobre 2002 — audizione del presidente nonché di rappresentanti del CIV dell'INAIL —, vorrei evidenziare gli aspetti seguenti. A fronte della gravità della situazione esposta dai diversi componenti del CIV (non solo dal presidente), non ritiene di sollecitare la presenza, urgente, in questa sede, del Ministero del lavoro, nella persona del ministro o di altri in sua rappresentanza? Ciò per affrontare, in particolare, due aspetti che mi sembra siano emersi con forza ed urgenza. In primo luogo, infatti, vorrei sapere se il ministro del lavoro non ritenga necessario ed urgente, stante quanto si è detto, nominare il nuovo direttore generale dell'INAIL. In secondo luogo, l'unico punto di riferimento è ormai rimasto, all'interno dell'ente, il CIV, il quale, però, ha funzioni solo di indirizzo e di vigilanza e non di gestione. A fronte, dunque, dei problemi che sussistono (basti considerare la « ripresa » degli infortuni sul lavoro) sarebbe, forse, utile sapere se il ministro, siccome tale situazione permane anche dopo la nomina del commissario, non ritenga di procedere rapidamente alla nomina del nuovo consiglio di amministrazione e, attraverso lo stesso, quindi, del presidente.

EMERENZIO BARBIERI. Sono abbastanza d'accordo; però ritengo che prima occorra un passaggio intermedio. Commissari e vice commissari sono in carica fino al 31 dicembre, quindi ancora per due mesi circa. Devo pertanto osservare con

grande franchezza che non so se tocchi a questa Commissione sollecitare il ministro Maroni a nominare prima il consiglio; non mi pare che ciò rientri nei poteri di questa Commissione. Trovo fondamentale quanto detto dal collega Pizzinato sull'esigenza di invitare il ministro Maroni o altri in sua vece; prima, però, dovremmo invitare in questa sede i commissari ed i tre vice commissari. Perché, senatore Pizzinato, se è vero quanto lei dice...

ANTONIO PIZZINATO. Non l'ho detto io...

EMERENZIO BARBIERI. Comunque, poiché è vero quanto lei afferma, e cioè che la situazione non è rosea (ricordiamoci quanto riferito in questa sede dal dottor Lucchesi, presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL), ma non tra 25 anni bensì nel 2007, allora questa data non riguarda i nostri pronipoti ma noi e i nostri figli. Credo costituisca, dunque, un percorso corretto completare l'audizione del CIV dell'INAIL per convocare, poi, i commissari ed i tre vice commissari. Ma tutto ciò andrebbe fatto in un lasso di tempo breve; certo, la settimana prossima, la Commissione non si riunirà a causa dell'interruzione dei lavori del Senato; in quella successiva, poi, nell'altro ramo del Parlamento, ricomincerà l'esame della legge Cirami. Ovviamente, con tali tempi, si rischia di andare alle calende greche. Forse i nostri ritmi di lavoro ricordano quelli del classico impiegato pubblico che meno lavora e meglio sta... È perciò ovvio che corriamo il rischio di finire a gennaio ma, se, come suol dirsi al nord, « ci diamo una regolata », potremmo cercare di accelerare un po' i lavori. Dopo aver concluso l'audizione del CIV dell'INAIL, potremmo quindi ascoltare il commissario ed i tre vice per poi audire il ministro Maroni. Quindi, sono d'accordo con tale integrazione.

LINO DUILIO. Anch'io sono d'accordo; essendo, quindi, tutti d'accordo, spero si possa procedere presto come è stato proposto. Distingueri, però, le questioni. A

proposito della gestione commissariale — che attiene, come è prassi istituzionale, al governo di una contingenza — si può entrare più o meno nel merito; anche il CIV ha fatto qualche osservazione che mi pare non vada certo nel senso di registrare un miglioramento della situazione a seguito di alcune decisioni prese nella fase commissariale (ma tale aspetto potrà eventualmente essere approfondito). Una questione ben diversa, di struttura, è quella evocata dianzi, che riguarda quanto detto dal CIV, organo tuttora esistente, e, soprattutto, quanto dovrebbe dirci l'interlocutore primo, il ministero vigilante. Ricordo che abbiamo visto solo « mezza volta » il ministro il quale, circa un anno fa, promise che sarebbe tornato, ma non mi pare che tale promessa sia stata mantenuta. Nel riprendere, dunque, quanto detto dall'onorevole Barbieri, il quale dubitava che la Commissione avesse la funzione di sollecitare l'intervento del ministro, vorrei osservare che noi abbiamo certamente il diritto ed il dovere di chiedere al ministro o ad un suo delegato di essere audito. Attesi i suoi tanti impegni, il ministro incarichi un sottosegretario; del resto, se vale quanto sostenuto dall'onorevole Barbieri circa la necessità di lavorare di più... Personalmente, sono d'accordo con lui, dichiarandomi sempre disponibile a partecipare ai lavori della Commissione; però la questione è di fondamentale importanza e sarebbe bene l'affrontassimo. Alle decisioni da assumere penseremo successivamente.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi intervenuti aggiungendo, circa quanto è stato detto da ultimo, che, in effetti, gli uffici si erano già attivati. Posso già dire che stavamo valutando con il presidente del CIV l'eventualità di riuscire, in questa settimana, a completare l'audizione. Purtroppo, sia per la giornata di ieri sia per quella di domani, è stato impossibile ottenere la presenza dei rappresentanti del consiglio. Al tempo stesso, gli uffici avevano già contattato la segreteria del ministro; infatti, avevamo ritenuto importante una risposta del Governo su tali

situazioni. Ci è stato comunicato che il ministro si trova negli Stati Uniti e che non tornerà prima della fine della prossima settimana. Ritenevamo importante e utile, sulla base delle segnalazioni che erano state fatte durante la prima parte dell'audizione, poter ascoltare anche il Governo su tale aspetto. Del resto, si era prevista anche l'audizione del commissario stesso. Rammento che abbiamo dinanzi, la prossima settimana, un'interruzione dei lavori del Senato e, quindi, una sospensione dell'attività della nostra Commissione. Devo altresì chiarire che la Commissione sta lavorando tantissimo, anzi è quella che lavora di più. Purtroppo, i tempi e i modi di funzionamento di un organo bicamerale sono condizionati dai lavori delle Commissioni permanenti e delle Assemblee della Camera e del Senato, e ciò rende difficilissimo recuperare nicchie di tempo utile a convocarci. Ciononostante, questa Commissione ha dimostrato un notevole impegno ed i risultati sono evidenti; il numero di ore di audizioni, il lavoro svolto e l'impegno profuso certamente vanno a merito della Commissione nella sua interezza.

Considerata la prossima interruzione, e atteso che, nella prima settimana di novembre, inizierà alla Camera l'esame in aula della finanziaria, posto altresì che un'altra settimana trascorrerà in conseguenza della visita del Papa in Parlamento, è chiaro che sarà difficile, sulla base del calendario, trovare tempo per i nostri

lavori. Appureremo subito se, nella prima settimana di novembre, considerati i tempi e i modi e con la collaborazione di tutti — anche per quanto riguarda gli orari —, potremo riuscire a completare l'audizione del CIV, richiedere la disponibilità, se non del ministro, almeno di un sottosegretario che possa venire a rispondere su tale questione e infine audire l'ufficio commissariale dell'INAIL per potere avere un quadro completo. Cercheremo pertanto di definire tali possibilità in base ai calendari che ci comunicheranno la Camera e il Senato; visto che abbiamo una settimana di pausa, penso ci potremo sottoporre, la settimana successiva, ad un impegno maggiore, in modo che, compiute subito tali audizioni, ci si possa dedicare immediatamente alla missione ove giungano le richieste di autorizzazioni. Ripeto dunque che verificheremo bene con gli uffici le possibilità offerte dal calendario per cercare, entro la prima settimana di novembre, di definire tale aspetto.

La seduta termina alle 9,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 7 novembre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**ASSOCIAZIONE GESTORI PATRIMONI IMMOBILIARI****BOZZA****AUDIZIONE ASSOGESTI
COMMISSIONE BICAMERALE DI CONTROLLO SUGLI ENTI PREVIDENZIALI****IL RUOLO DEI GESTORI NELLE ALIENAZIONI IMMOBILIARI
DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI**

In applicazione della L. 335/95, della L. 662/96 e soprattutto a seguito del Decreto Legislativo 104/96, con riferimento alle varie circolari emanate sull'argomento, sono state avviate le alienazioni del patrimonio degli Enti Previdenziali.

Ma è soprattutto con le disposizioni contenute nella L. 410/2001 (creazione della S.C.I.P. S.r.l. e operazione di cartolarizzazione), che gli Enti Previdenziali hanno accelerato la alienazione del loro patrimonio immobiliare.

Tale normativa, nel suo complesso, riguarda la alienazione degli alloggi a favore dei singoli conduttori, le alienazioni con mandato collettivo, le alienazioni in blocco, le alienazioni di immobili di pregio, le alienazioni delle unità libere, inopstate, la alienazione degli uffici e dei negozi, l'alienazione della nuda proprietà e dell'usufrutto.

Peraltro, pur finalizzata allo stesso obiettivo dismissorio, vengono previste per le varie ipotesi delle procedure diversificate.

I principi generali, ai quali si ispira la vendita di tale patrimonio (circa 40.000 unità immobiliari), possono così essere individuati:

- diritto di acquisto da parte dei conduttori dell'appartamento e delle sue pertinenze;
- tutela dell'inquilino che non acquista;
- divieto di rivendere l'unità immobiliare per un periodo di dieci anni, ridotta a cinque anni a seguito della L. 410/2001.

All'interno di questi principi di carattere generale è stata disciplinata tutta la casistica assai complessa che emerge nell'affrontare in concreto le alienazioni. Soprattutto con le varie circolari e con le interpretazioni date dall'*Osservatorio sul Patrimonio Immobiliare degli Enti Previdenziali*, costituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con i chiarimenti della Associazione Professionali dei Notai (AS.NO.D.IM.), sono state impartite un insieme di disposizioni e di orientamenti diretti ad individuare le giuste procedure per assegnare il bene in proprietà. Tali procedure sono dirette a garantire l'assegnazione dell'unità immobiliare nei confronti dei soggetti ritenuti meritevoli dell'acquisto a condizione di favore ed in modo da escludere ogni possibilità di speculazione. Da ultimo, con la L. 410/2001, è stata costituita la società S.C.I.P. S.r.l. e le vendite vengono realizzate mediante cartolarizzazione; in conseguenza di tale intervento le dismissioni oggi avvengono in maniera sicuramente più rapida che in passato, in particolare senza le remore prima frapposte dagli Enti proprietari.

La persona che può effettuare l'acquisto è stata identificata nel legittimo conduttore, chiamato anche assegnatario. Tale diritto è stato esteso ai familiari conviventi e aventi residenza nello stesso immobile. Chi acquista deve risultare di non essere proprietario - "impossidenza" - di altra abitazione adeguata nello stesso comune di residenza.

L'acquisto si può esercitare singolarmente o anche collettivamente con altri inquilini (almeno 80%) dello stesso stabile. In questo ultimo caso, al beneficio di una riduzione del 30% sul prezzo di vendita, si aggiunge una ulteriore riduzione fino ad un 15%.

Altro istituto, ispirato ad un criterio di carattere sociale, è quello della vendita separata dell'usufrutto e della nuda proprietà prevista per il caso di ultra sessantacinquenni o handicappati o anche tra soggetti legati da parentela purchè conviventi. Quest'ultimo istituto, in realtà, trova scarsa applicazione.

Va sottolineato che le condizioni sopra citate, quali la residenza e la "impossidenza", danno origine a complicazioni, contestazioni e ritardi; alla fine il tutto viene risolto con una serie di espedienti oramai codificati che vanno dalla alienazione di una quota del bene già posseduto ad autocertificazioni reticenti e di dubbia sincerità.

Queste situazioni forse andrebbero regolamentate diversamente puntando magari su una diversa valutazione del bene, considerato che da una parte c'è l'esigenza di vendere, dall'altra molto spesso non sussiste l'esigenza di una particolare tutela a carattere sociale.

Comunque sarebbe bene evitare di apporre dei limiti che notoriamente vengono facilmente aggirati.

Altro requisito per poter acquistare è la regolarità del contratto di locazione e la puntualità nel pagamento del canone e degli oneri accessori. Anche in questi casi, stante la convenienza dell'acquisto ai prezzi e con gli sconti previsti, risulta abbastanza facile la regolarizzazione contabile ed eventualmente anche contrattuale del rapporto locativo.

L'ultima normativa L. 410/2001, con l'ipotesi dell'acquisto collettivo per l'80% dell'unità e con la vendita tramite procedura competitiva delle porzioni residue, ha eliminato di fatto tutto il controverso problema dell'acquisto da parte di Cooperative o di vendite a Fondi Immobiliari chiusi.

In sostanza, anche se può affermarsi che, per effetto della cartolarizzazione, dell'intervento della S.C.I.P., delle vendite all'asta sia in blocco che frazionatamente (liberi, inoptati, ecc.), l'operazione dismissoria sta procedendo finalmente in maniera abbastanza spedita, bisogna sottolineare che alcune incongruenze e difficoltà permangono tuttora.

Le osservazioni che si possono fare per migliorare ulteriormente i tempi e la redditività dell'operazione, possono essere questi:

- è opportuno ampliare il numero degli Istituti di Credito o Istituti Finanziari che elargiscono i mutui o comunque rendere il loro intervento più efficiente. Le istruttorie delle pratiche di mutuo risultano complesse (essendo i mutui rapportati a fasce di reddito) e i ritardi delle banche sono motivo di rallentamento a cascata su tutta l'operazione;

- la certificazione della residenza, la dimostrazione di "impossidenza", la regolarizzazione della locazione (occupazione senza titolo, mancato rinnovo del contratto, morosità) costituiscono i momenti di criticità dell'operazione. Tali criticità, nel caso di vendita collettiva, interferiscono e ritardano la vendita di tutto il complesso. Le predette circostanze, in teoria, dovrebbero costituire anche un impedimento all'acquisto, in quanto determinano un contrasto con il principio generale che l'assegnazione del bene casa è realizzata per finalità sociali a favore dei "legittimi assegnatari". (Non a caso la alienazione viene chiamata assegnazione e gli acquirenti vengono chiamati "legittimi assegnatari"). Peraltro, in parte per volontà del legislatore (pagamento delle morosità almeno per l'80%), in parte per volontà degli istituti proprietari che provvedono prima della vendita a sanare le situazioni locative dubbie, in parte per una prassi ormai consolidata (alienazione di una quota di altri appartamenti posseduti, autocertificazioni ambivalenti e di dubbia sincerità), tali situazioni vengono "aggiustate" creando anche qualche malcontento tra i conduttori/acquirenti regolari.

Questi casi, peraltro, non riguardano persone appartenenti a fasce sociali a basso reddito; si fa riferimento, in particolare, a chi possiede altri immobili e a chi occupa l'appartamento senza titolo.

Per ovviare a tali inconvenienti e per evitare falsità e raggiri, sarebbe preferibile abbandonare o per lo meno limitare, come in parte è già avvenuto con la L. 410/2001, le premesse "ideologiche" di una assegnazione con finalità sociali e spostare l'operazione sul piano della vendita vera e propria sia pure con alcune agevolazioni finalizzate da una parte a dare una certa tutela ai conduttori, dall'altra a consentire al proprietario di realizzare, tempi rapidi, una operazione dismissoria di così ampia portata.

La conseguenza pratica di tale assunto è che in tutti i casi in cui non sussistono con chiarezza i presupposti di regolarità la situazione può essere sanata operando sul prezzo di vendita.

In sostanza le irregolarità (occupazione senza titolo, mancato pagamento del canone di locazione e degli oneri accessori, mancato rinnovo del contratto di locazione, possesso di altro immobile, ecc.) vengono sanate mediante una congrua monetizzazione.

Pertanto e per tali casi, si suggerisce di procedere comunque all'alienazione del bene in favore di questi soggetti in situazioni di irregolarità dietro il corrispettivo del prezzo pieno di alienazione senza il beneficio delle riduzioni agevolative. Si potranno, eventualmente, determinare delle riduzioni differenziate a seconda delle varie situazioni di irregolarità.

La monetizzazione di queste situazioni irregolari non ostacolerebbe le vendite, in particolare nei confronti di quelle persone che, a seguito di visura notarile, risultano proprietari di altri immobili. Ciò comporterebbe un vantaggio economico per gli istituti alienanti e porterebbe trasparenza eliminando situazioni di privilegio non giustificate.

Un altro importante limite - divieto di vendere unità assegnata per una durata di cinque anni - è privo di effettive conseguenze, potendo essere messe in atto soluzioni e accordi di vario genere per aggirare tale divieto.

In questo caso si potrebbe abolire tale grave limitazione al diritto di proprietà riconoscendo la piena proprietà del bene acquisito con tutte le facoltà connesse; si potrebbe anche, a seguito di rinuncia alla riduzione del 30%, ipotizzare anche il perfezionamento di un preliminare di vendita con la condizione "per sé" o per persona da nominare".

Sarebbe opportuno ampliare anche le possibilità di vendita differenziata tra la nuda proprietà e l'usufrutto. Praticamente l'istituto oggi previsto per gli ultra sessantacinquenni e gli handicappati, si potrebbe estendere a chiunque purchè i due acquisti avvengano contestualmente tra soggetti che hanno tra di loro trovato un accordo in tal senso e senza oneri per agevolazioni a carico della proprietà.

—ooo0ooo—

Nella mia qualità di Presidente di ASSOGESTI, Associazione alla quale aderiscono i principali Gestori di Patrimoni Immobiliari del Paese, vorrei sottolineare un aspetto non secondario che può facilitare l'attività di dismissione e migliorarla sul piano della qualità.

Il momento della vendita di un edificio è anche il momento in cui viene messo un punto fermo su tutte le problematiche di un fabbricato. In tale sede vengono riesaminati tutti i documenti della costruzione, dal progetto approvato alla licenza di costruzione ai successivi condoni; viene redatto un regolamento di condominio, vengono verificati gli impianti e la loro conformità alla normativa. Una volta perfezionato l'atto, questa ricchezza documentale resta dispersa tra gli studi notarili e gli uffici dell'Ente che ha effettuato la vendita.

In questa fase l'assistenza di ASSOGESTI potrebbe essere di grande utilità per tutte le parti interessate alla vendita (Acquirente, Ente alienante, Notaio, Istituto di Credito). A vendita conclusa, inoltre, la/e predetta/e società potrebbe/ro fornire a ciascun acquirente un fascicolo con tutti i dati reperiti; tale fascicolo, se arricchito degli opportuni approfondimenti tecnici sulle caratteristiche attuali del fabbricato, verrebbe a costituire, pressochè a titolo gratuito, il cosiddetto "libretto del fabbricato" cosa importante per motivi di sicurezza e per la manutenzione programmata dell'edificio. La/e stessa/e società, inoltre, potrebbe/ro assistere i nuovi proprietari nell'avvio della nuova gestione condominiale del fabbricato e in tutte le numerose attività connesse.

Infine, tengo a precisare le Società iscritte ad ASSOGESTI possono avere un ruolo essenziale anche in base all'art. 4 della L. 410/2001 che statuisce:

- il Ministro dell'Economia e delle Finanze è autorizzato a promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, conferendo beni immobili a uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli Enti Pubblici non territoriali individuati con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale. I decreti disciplinano altresì le procedure per l'individuazione o l'eventuale costituzione delle società di gestione, per il suo funzionamento e per il collocamento delle quote del fondo e i criteri di attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote.

Infine, desidero sottoporre in questa sede due ulteriori spunti di riflessione:

- la constatazione che è in continua evoluzione lo scenario rispetto a quando sono stati affidati i recenti bandi di global service indetti da Enti Previdenziali (INPDAP/INPDAL, ecc);
- la perplessità sul ruolo dei notai in relazione al recente avviso di asta pubblica relativamente alle Unità Immobiliari Libere con destinazione residenziale di ENTI PREVIDENZIALI - SCIP (una presenza anomala, forse, formalmente inattaccabile da un punto di vista normativo ma che di fatto può disintermediare le Imprese Immobiliari)

€ 0,26

Stampato su carta riciclata ecologica



14STC0004670