



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CASTRO, BEVILACQUA e DE ECCHER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 OTTOBRE 2012

Disposizioni in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali privatizzati

ONOREVOLI SENATORI. - Il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, ha sancito la privatizzazione degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza mantenendone, tuttavia, la funzione sociale e la caratteristica di enti senza scopo di lucro. Conseguentemente, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 509 del 1994, con decorrenza 1° gennaio 1995, gli enti previdenziali sono stati trasformati in associazioni o in fondazioni con deliberazione dei competenti organi, a condizione che non usufruissero più di finanziamenti o altri ausili pubblici di carattere finanziario. Il comma 2 prevede che tali enti privatizzati «... continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro e assumono la personalità giuridica di diritto privato, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile (...) rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni ...».

L'articolo 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994 tratta della gestione di tali enti e prevede, al comma 1, che: «... le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile (...) in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta».

L'articolo 3 del medesimo decreto sottopone, inoltre, tali enti, in considerazione della natura pubblica dell'attività svolta, alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero del tesoro, dei Ministeri specifici, competenti per ciascun ente, nonché della Corte dei conti.

In realtà gli enti privatizzati hanno, nel tempo, gestito la *res publica*, cioè il patrimonio frutto di danaro pubblico, come se fosse cosa privata, ovvero amministrata da sog-

getto privato. Tale comportamento, tra l'altro, si pone in contrasto con la normativa europea che, infatti, con la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/18/CE del 31 marzo 2004, e con quanto stabilito in merito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ha affermato più volte che affinché un organismo possa definirsi ente pubblico, occorre sempre verificare che soddisfatti i tre requisiti fondamentali, elencati dall'articolo 3, comma 26, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ovvero il possesso di personalità giuridica, il requisito teleologico e l'influenza pubblica dominante.

Dal momento che il citato decreto legislativo n. 509 del 1994 è chiaro nell'affermare che tali enti si privatizzano «... a condizione che non usufruiscano di finanziamenti o di altri ausili pubblici di carattere finanziario ...» (articolo 1, comma 1), risulta evidente che tale requisito non viene assolutamente soddisfatto dal momento che la contribuzione obbligatoria di tipo solidaristico, posta a carico degli iscritti, realizza una forma indiretta di concorso finanziario dello Stato.

Alla luce di quanto detto finora, emergono manifestamente dei profili di illegittimità costituzionale nell'applicabilità della disciplina privatistica nel caso *de quo*, non solo per stridente contrasto con i principi fondamentali della nostra carta costituzionale (articolo 3 della Costituzione), ma anche con la citata direttiva 2004/18/CE che garantisce l'uguaglianza formale dei cittadini di fronte alla legge. Si realizza, infatti, relativamente al tema della gestione del patrimonio immobiliare, un'evidente disparità di trattamento tra inquilini, a seconda che questi abbiano stipulato un contratto di locazione con un ente

pubblico o con un ente pubblico poi privatizzato.

Non può che applicarsi, pertanto, la normativa garantista prescritta per gli enti pubblici, di cui al decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104. Tale decreto, che disciplina le dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici - indicati nella tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70, prevede, all'articolo 2, comma 4, che la dismissione dei beni avvenga entro il termine massimo di 5 anni dall'entrata in vigore del provvedimento, quindi entro il 2 marzo 2001.

Otto anni dopo, viene approvata la legge 23 agosto 2004, n. 243, nella quale, all'articolo 1, comma 38, con una norma definita di interpretazione autentica, il legislatore ha stabilito che «L'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104, si interpreta nel senso che la disciplina afferente alla gestione dei beni, alle forme del trasferimento della proprietà degli stessi e alle forme di realizzazione di nuovi investimenti immobiliari contenuta nel medesimo decreto legislativo, non si applica agli enti privatizzati ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, ancorché la trasformazione in persona giuridica di diritto privato sia intervenuta successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo n. 104 del 1996.».

La Corte suprema di cassazione (Sezioni unite, con sentenze n. 20322/2006 del 20 settembre 2006, n. 1139 del 17 maggio 2010 e n. 11937 del 17 maggio 2010 Sez. III) si è espressa affermando che tale norma, seppur formulata come norma di interpretazione autentica, ha carattere innovativo e quindi conferma l'esigenza di tutela dei rapporti giuridici che, secondo le leggi previgenti, avevano previsto la prelazione o l'opzione legale a favore del conduttore qualificato. Conseguentemente, appare evidente l'assoluta discriminazione operata nei confronti degli inquilini degli enti privatizzati.

Tutto quanto finora affermato trova piena conferma nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che all'articolo 14, comma 1, statuisce che alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) è attribuito il controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali privatizzati.

Un'ulteriore conferma è ravvisabile nel recentissimo decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, nel cui articolo 5, comma 7, si prevede che «(...) Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati ai fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010 (...).». In tale elenco figurano tutti gli enti previdenziali privatizzati, insieme con INPS, INAIL e INPDAP, qualificati espressamente come pubblica amministrazione sotto la dicitura di «Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale».

Oltretutto, sempre a conferma dell'intrinseca natura pubblicistica di queste casse, non può non essere preso in considerazione quanto sancito dall'articolo 3, comma 11-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, nel quale viene disciplinata specificatamente la nuova procedura che gli enti previdenziali inseriti nel conto economico della pubblica amministrazione devono seguire nella dismissione immobiliare.

Pertanto, anche alla luce degli ultimi interventi normativi, appare evidente la natura giuridica degli enti previdenziali privatizzati.

Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di eliminare i dubbi relativi alla disparità di trattamento degli enti previdenziali privatizzati nella gestione del patrimonio immobiliare rispetto agli enti pubblici.

A tale proposito, l'articolo 1 abroga il comma 38 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 243.

L'articolo 2 prevede, al comma 1, l'applicazione della disciplina di cui al decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104 alle dimissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali privatizzati, anche se il patrimonio immobiliare dei medesimi è stato conferito ai fondi immobiliari della Società di gestione del risparmio.

Il comma 2 estende alla disciplina del citato decreto n. 104 del 1996 la materia dei contratti di locazione e relativi rinnovi degli enti previdenziali privatizzati.

Il comma 3 rimanda alla disciplina prevista per gli immobili di proprietà degli enti pubblici la determinazione dei canoni di locazione.

Il comma 5 riconosce il diritto di prelazione all'affitto agli inquilini che, in seguito alla scadenza del contratto, hanno ricevuto formale disdetta dall'ente proprietario ma non procedura di sfratto per finita locazione.

Il comma 7, infine, prevede uguale diritto di prelazione all'affitto per gli inquilini sottoposti a procedura di sfratto, ai quali viene riconosciuto un lasso di tempo per la stipulazione di un nuovo contratto di locazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 1 della legge 23 agosto del 2004, n. 243, il comma 38 è abrogato.

Art. 2.

1. Alle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale inclusi nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 24 luglio 2010, si applica il decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104, anche se il patrimonio immobiliare è stato conferito ai fondi immobiliari di società di gestione del risparmio e la dismissione del patrimonio avviene tramite i fondi immobiliari medesimi.

2. Ai contratti di locazione e ai relativi rinnovi conclusi dagli enti di cui al comma 1, si applica il decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104.

3. Per la determinazione dei canoni di locazione si utilizzano i parametri previsti e stabiliti per gli immobili di proprietà degli enti pubblici.

4. Per i contratti di locazione non ancora scaduti, il canone di locazione viene determinato alla prima scadenza secondo quanto previsto al comma 3.

5. Per i contratti scaduti e per i quali gli inquilini hanno ricevuto formale disdetta dall'ente proprietario ma non procedura di sfratto per finita locazione, è riconosciuto agli inquilini stessi il diritto di prelazione all'affitto dell'appartamento occupato secondo la determinazione del canone di locazione di cui al comma 3.

6. A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospese le procedure di sfratto per finita locazione relative agli immobili di proprietà degli enti previdenziali di cui al comma 1.

7. Agli inquilini con procedura di sfratto è riconosciuto il diritto di prelazione all'affitto. Entro trenta giorni dalla data di inizio della procedura di sfratto, l'ente proprietario è tenuto ad inviare all'inquilino una comunicazione con la determinazione del nuovo canone di locazione secondo i criteri di cui al comma 3 del presente articolo, concedendo all'inquilino ulteriori novanta giorni per la stipulazione di un nuovo contratto di locazione. Decorso inutilmente tale termine la procedura di sfratto riprende il suo corso.

