

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

DIRETTIVA 10 febbraio 2011

Direttiva in ordine all'applicazione dell'articolo 8, commi 4, 8, 9 e 15 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122. (11A07412)

Agli Enti pubblici assicurativi e previdenziali

Alle Casse private

e, p.c.: All'Agenzia del demanio

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

E

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

1. Introduzione.

Le recenti disposizioni normative, introdotte dall'art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nel settore degli investimenti degli Enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, fissano alcune disposizioni che rendono necessario il coordinamento delle azioni ivi previste.

Il comma 4 dell'art. 8 del suddetto decreto-legge prevede che, fatti salvi gli investimenti da effettuare in via indiretta in Abruzzo, gli Enti previdenziali pubblici devono destinare le restanti risorse all'acquisto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle amministrazioni pubbliche, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze saranno fissate le modalità di attuazione dei suddetti investimenti, nel rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Il comma 8 dell'art. 8 del citato decreto-legge attribuisce natura strumentale agli immobili acquistati e adibiti a sede dei poli logistici integrati per la cui realizzazione gli Enti previdenziali pubblici effettuano investimenti in forma diretta e indiretta anche mediante l'istituto della permuta di immobili di proprietà. In caso di alienazione di immobili strumentali, i suddetti Enti possono utilizzare i corrispettivi per l'acquisto di immobili da destinare a sede di poli logistici integrati, riversando alla Tesoreria dello Stato le eventuali somme residue. E' prevista l'approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dei piani relativi agli investimenti finalizzati alla realizzazione dei poli logistici integrati nonché dei criteri di definizione degli oneri di locazione e di riparto dei costi di funzionamento dei poli logistici integrati.

Il comma 9 del citato art. 8, inserendo un nuovo periodo al comma 222 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prevede che anche gli Enti previdenziali pubblici effettuino entro il 31 dicembre 2010 un censimento degli immobili di loro proprietà strumentali e in

godimento a terzi. Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sarà fissata la disciplina delle modalità con cui effettuare la ricognizione degli immobili.

Il comma 15 prevede che le operazioni di acquisto e vendita di immobili da parte degli Enti pubblici e privati che gestiscono fonte obbligatorie di assistenza e previdenza, nonché le operazioni di utilizzo delle somme provenienti dalla vendita di immobili o di quote di fondi immobiliari sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sarà verificato il rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica delle suddette operazioni.

In attesa dell'emanazione dei suddetti decreti, la presente direttiva delinea le modalità di coordinamento, con particolare riguardo a:

lo sviluppo della razionalizzazione logistica delle strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli Enti previdenziali e assistenziali pubblici vigilati. attraverso un coordinamento ed una finalizzazione delle politiche di investimento e di gestione del patrimonio strumentale;

lo sviluppo dell'azione di coordinamento dell'Agenzia del demanio relativamente all'attività di censimento degli immobili che gli Enti dovranno effettuare e la collaborazione che l'Agenzia stessa assicurerà nell'elaborazione dei piani di razionalizzazione logistica delle amministrazioni dello Stato;

le finalità di carattere sociale volte, comunque, a utilizzare il patrimonio in maniera efficiente, migliorando al contempo il risultato per le pubbliche amministrazioni nel loro complesso.

La presente direttiva stabilisce, inoltre, criteri generali a cui gli Enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza si ispireranno nell'assumere decisioni in merito all'investimento dei fondi disponibili (gestione dei flussi) e alla gestione del patrimonio accumulato sino ad oggi (riorganizzazione degli stock), anche attraverso specifiche previsioni nell'ambito dei propri regolamenti.

In sintesi, la presente direttiva fornisce indicazioni su:

l'individuazione e l'utilizzo sistematico e trasparente di un'analisi del rischio e, ove possibile, di adeguati indicatori del livello di rischio nella valutazione delle opportunità di investimento e delle operazioni di disinvestimento in relazione alle passività e al patrimonio, per una gestione sempre più integrata e coerente tra le poste dell'attivo e del passivo, tenuto presente l'orizzonte temporale di riferimento;

il confronto del rendimento e del rischio del patrimonio con gli analoghi parametri dei titoli di Stato, come prima verifica dell'efficacia della gestione patrimoniale;

il confronto tra differenti soluzioni gestionali degli immobili posseduti con l'obiettivo del massimo efficientamento della gestione del patrimonio immobiliare;

la massima trasparenza e pubblicità sui criteri di selezione degli investimenti e dei soggetti coinvolti nelle relative operazioni e sui relativi risultati gestionali;

l'adozione di misure volte a minimizzare e gestire le diverse tipologie di rischio - quali, ad esempio, di liquidità, di mercato, legale e di mala gestione - e a garantire il corretto svolgimento del mandato gestorio, prevedendo ed eliminando i potenziali conflitti di interesse.

2. Indicazioni specifiche per i soli Enti pubblici che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza

a) Piani di investimento.

Per gli Enti pubblici previdenziali e assistenziali vigilati, le

risorse finanziarie relative all'attuazione dell'art. 8, comma 4, dovranno essere assicurate nel rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e nei limiti quantitativi fissati dall'art. 2, comma 488, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Gli obiettivi strategici dovranno essere:

- a) il raggiungimento dell'interesse pubblico;
- b) la riduzione complessiva dei costi di gestione e di locazione delle pubbliche amministrazioni;
- c) lo sviluppo di immobili gestiti da Amministrazioni o Enti pubblici.

A tal fine, si richiama anche quanto disposto dall'art. 8, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, laddove si prevede che «le gestenti risorse (quelle non destinate all'Abruzzo) sono destinate dai predetti Enti previdenziali all'acquisto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle amministrazioni pubbliche, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio».

Pertanto, gli Enti in argomento comunicano, entro il 31 gennaio 2011, le somme messe a disposizione per gli interventi destinati alla Regione Abruzzo ai sensi dell'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convenito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77, e le somme residue disponibili per l'acquisto degli immobili, il cui utilizzo è vincolato all'emanazione del decreto previsto dalla norma. Per gli eventi sismici in Abruzzo, gli stessi Enti dovranno comunicare ai Ministeri vigilanti, con cadenza trimestrale, gli impegni ed i pagamenti effettuati per tipologia di spesa.

Sulla base delle esigenze rilevate dall'Agenzia del demanio e delle risorse comunicate, verranno fornite agli Enti indicazioni relative agli eventuali immobili di proprietà di terzi da acquistare e destinare ad uso strumentale per le amministrazioni pubbliche interessate, nel rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, dando priorità alle sinergie e alle possibili razionalizzazioni logistiche e funzionali integrate tra le pubbliche amministrazioni interessate ed in particolare ai poli logistici integrati.

b) Poli logistici integrati.

Il progetto dei poli logistici integrati deve costituire la priorità nell'ambito della programmazione degli investimenti degli Enti previdenziali ed assistenziali pubblici al fine di assicurare la razionalizzazione e la riorganizzazione delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli Enti stessi, consentendo sinergie funzionali che miglioreranno significativamente la qualità dei servizi erogati dalle predette Amministrazioni, nonché il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di razionalizzazione contenuti, da ultimo, nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Per una pronta attuazione del disposto di cui all'art. 1, comma 9, della legge 13 novembre 2009, n. 172, relativamente alla costituzione dei poli logistici integrati, per le sedi territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli Enti assicurativi e previdenziali

vigilati è in via di emanazione il decreto interministeriale previsto dalla stessa legge n. 172 del 2009 nel quale sono individuati gli ambiti e il modello organizzativo di sinergie logistiche e funzionali.

Gli Enti dovranno predisporre un piano di investimento per l'acquisto o la costruzione delle sedi uniche e la possibile dismissione dei beni strumentali non più necessari allo svolgimento delle funzioni amministrative nelle singole province, previa verifica a cura dell'Agenzia del demanio dell'impossibilità di utilizzo degli immobili da dismettere da parte di altre Pubbliche Amministrazioni.

I piani dovranno essere inviati per l'approvazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro e Dipartimento della ragioneria generale dello Stato Ispettorati

generali IGF e IGECOFIP e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Segretariato generale. I singoli Enti stipuleranno successivamente apposite convenzioni per regolare le attività all'interno dei poli logistici integrati e per la suddivisione degli oneri e dei canoni di locazione.

Per consentire un adeguato controllo del rispetto dei saldi di finanza pubblica sulla complessiva programmazione degli investimenti, si fa presente che i piani relativi ai commi 4 e 8, così come quello richiamato nel decreto interministeriale del 10 novembre 2010 relativo al comma 15 del medesimo art. 8 del decreto-legge n. 78 del 2010, devono essere comunicati ai Ministeri vigilanti entro il 30 novembre. In fase di prima attuazione, la comunicazione dei suddetti piani dovrà avvenire entro il 31 gennaio 2011.

Si ricorda, infine, che per gli immobili retrocessi ai sensi e per gli effetti dell'art. 43-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, occorre procedere alla loro dismissione nel rispetto delle procedure ivi previste e favorendo soluzioni transattive che consentano di stipulare contratti di compravendita che prevedano un corrispettivo pari al valore di mercato dell'immobile, determinato a suo tempo dall'Agenzia del territorio, con il versamento di una quota parte di tale prezzo.

La corresponsione del saldo, oltre agli interessi e alla rivalutazione monetaria, sarà legata alla risoluzione in sede giurisdizionale delle cause pendenti. In questo modo, l'Ente incasserà una parte del valore degli immobili, senza rinunciare ai propri interessi che verranno tutelati nelle opportune sedi.

c) Censimento del patrimonio immobiliare.

L'art. 8, comma 9, del citato decreto-legge n. 78 del 2010 prevede che gli Enti pubblici che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza effettuano entro il 31 dicembre 2010 un censimento degli immobili di loro proprietà, con la specifica indicazione degli immobili strumentali e di quelli in godimento a terzi. Detta ricognizione sarà effettuata con specifiche modalità precisate con decreto interministeriale. Essa è preliminare a qualsiasi attività di valorizzazione e, pertanto, deve essere conclusa prima di valutare possibili alternative di valorizzazione.

Al fine di consentire l'avvio immediato della razionalizzazione volta a conseguire gli obiettivi di risparmio programmati, per quanto riguarda i rispettivi beni strumentali, gli Enti previdenziali e assistenziali pubblici dovranno fornire, entro 15 giorni dalla pubblicazione della presente direttiva, all'Agenzia del demanio le risultanze della ricognizione del loro patrimonio immobiliare ad uso strumentale.

Sarà possibile in questo modo avere un quadro di riferimento per operare: la razionalizzazione logistica degli edifici strumentali delle Pubbliche Amministrazioni e la creazione dei poli logistici integrati per la realizzazione di consistenti risparmi legati, nella seconda ipotesi, al raggiungimento degli obiettivi finanziari di cui all'art. 1, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

d) Trasparenza nella gestione del patrimonio immobiliare.

In relazione ai criteri di selezione degli investimenti e dei soggetti coinvolti nelle relative operazioni si richiama il rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità. In particolare, nel caso degli immobili già posseduti, le diverse soluzioni gestionali che verranno identificate dovranno tener conto dell'esigenza della massima trasparenza e della riduzione dei costi. Gli Enti in questione dovranno valutare comparativamente modalità di gestione interna da confrontare con soluzioni esterne, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza ed imparzialità. Gli Enti potranno elaborare mediante proprio regolamento specifiche procedure di selezione trasparenti che tengano conto della particolare tipologia di servizi acquistati e delle peculiarità dei

soggetti appaltanti.

Nella scelta sia del socio privato e panna industriale sia della S.O.R., gli Enti dovranno attenersi ai tritai di prudenzialita' e di concorrenza.

Al fine di attuare la massima trasparenza sui processi di gestione delle quote del fondo immobiliare degli Enti pubblici vigilati e per una maggiore tutela degli interessi pubblici sottostanti, qualsiasi modifica relativa alle quote di partecipazione dei menzionati Enti pubblici deve essere basata su di un'analisi di asset allocation e sottoposta preventivamente al parere dei rispettivi Collegi sindacali. Tale decisione dovra' essere improntata ai principi di efficacia, prudenza e trasparenza nonche' al contenimento dei costi. Gli esiti delle suddette valutazioni e decisioni sono comunicati ai Ministeri vigilanti.

Alla luce di quanto rappresentato, le modifiche relative alla partecipazione in societa' di gestione del risparmio sono imprnntatc agli stessi principi e sottoposte al parere preventivo dei collegi sindacali.

In considerazione della finalita' pubblica degli Enti e degli investimenti da essi promossi, tutte le operazioni di modifica del patrimonio dei fondi e i relativi atti propedeutici (regolamenti di gestione, relazioni sulle stime, etc.) dovranno rispettare i principi sulla total disclosure.

3. Indicazioni per Enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza. Verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Con riferimento al comma 15 del citato art. 8, gli Enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza dovranno elaborare e presentare piani di investimento triennali secondo la tempistica e le modalita' previste del decreto interministeriale del 10 novembre 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, debitamente registrato presso la Corte dei conti; il predetto decreto quadro disciplina, altresì, il regime cui sono sottoposte le operazioni avviate in forza di previgenti normative o per effetto di delibere assunte entro il 31 maggio 2010 dai competenti organi dei predetti Enti e indica le operazioni che non hanno impatto sui saldi strutturali di finanza pubblica.

Si ritiene opportuno rilevare che i suddetti piani di investimento, al fine di consentire la valutazione degli impatti sui saldi strutturali di finanza pubblica degli stessi, dovranno scaturire da modelli di gestione degli investimenti e del patrimonio integrati con la struttura del passivo, ovvero preordinati alla definizione, in via sistematica, delle linee guida strategiche per la gestione e la minimizzazione del rischio di liquidita' e di patrimonio. Questo per aver contezza della circostanza che tali piani siano parte di una strategia finalizzata a contribuire alla copertura delle prestazioni previdenziali ed assistenziali dovute, ovvero, per le Casse privatizzate, all'equilibrio di bilancio richiamato dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994. n. 509 e, pertanto, al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Una prima verifica di tale rispetto sara' il confronto del rendimento e del rischio degli investimenti con quelli dei titoli di Stato italiani, dovendosi attentamente valutare, sul piano economico-finanziario, la presenza di rendimenti del patrimonio, corretti per il rischio, inferiori al costo di finanziamento dello Stato. Il punto di partenza della redazione dei suddetti piani e', quindi, un'analisi integrata delle poste dell'attivo e del passivo, che comprenda una valutazione delle opportunita' di investimento, tenuto conto del profilo di rischio del patrimonio e del differenziale tra prestazioni e contributi che nell'arco temporale di riferimento potrebbero generarsi in base alle proiezioni contenute nel bilancio tecnico. Cio' richiede, ove possibile, lo sviluppo e

l'utilizzo di indicatori di rischio per i quali occorre fissare limiti massimi - non solo per gli investimenti. ma anche per tutte le voci che vanno a formare il bilancio tecnico.

Successivamente all'individuazione della quota ottimale da investire nell'immobiliare, occorrerà procedere alla scelta dello strumento con il quale realizzare l'investimento che meglio risponde alle esigenze del singolo Ente.

Nella determinazione delle operazioni di acquisto e vendite degli immobili, richiamate dall'art. 8, comma 15, del decreto-legge in argomento, gli Enti dovranno tenere conto della quota di patrimonio già investita in immobili/quote di fondi immobiliari considerando anche le finalità di carattere sociale in grado di assicurare un ritorno che consenta di non ridurre il valore reale del patrimonio dell'Ente.

Roma, 10 febbraio 2011

Il Ministro del lavoro
e delle politiche sociali
Sacconi

Il Ministro dell'economia
e delle finanze
Tremonti

Registrato alla Corte dei conti il 18 marzo 2011
Ufficio di controllo preventivo sui Ministeri dei servizi alla
persona e dei beni culturali, registro n. 3, foglio n. 159