

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5240

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BENAMATI, FIORONI, FOGLIARDI, GINOBLE, GRASSI,
PEDOTO, RUBINATO, VIOLA, FARINONE**

Istituzione di un Fondo per la gestione del patrimonio pubblico

Presentata il 29 maggio 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — Anche se l'Italia, con il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013, dovrà vedere l'arresto del percorso di indebitamento pubblico, il debito già accumulato rimane il problema centrale del nostro sistema economico, che rischia anche di metterne a rischio la stabilità.

In un momento in cui l'Italia attraversa una forte fase recessiva, causata non solo dalla crisi economica mondiale ma anche dalle misure adottate nella seconda metà del 2011, è necessario continuare a mantenere in sicurezza i conti pubblici con azioni non depressive per l'economia ma che possano aggredire le cause strutturali della nostra crisi.

Il quadro economico che emerge dopo la prima fase di attività del Governo Monti evidenzia certamente gli importanti e po-

sitivi risultati conseguiti fino ad oggi, primo fra tutti quello di una maggiore sostenibilità del nostro debito pubblico, i cui tassi di interesse sono oggi molto più favorevoli rispetto alla fine del 2011.

Questa discesa del tasso di interesse sul debito pubblico e il senso di una minore criticità dell'Italia sui mercati sono elementi fondamentali per la nostra situazione finanziaria, tanto più rimarchevoli in quanto sono stati ottenuti in condizioni di piena emergenza economica.

D'altra parte, però, questi obiettivi sono stati conseguiti con misure che hanno innalzato in maniera significativa la pressione fiscale, che è passata dal 42,3 per cento del 2010 al 42,7 per cento, del 2011 e che nel 2012, secondo le stime della Banca d'Italia, si attesterà su valori intorno al 43,8 per cento.

In questa stima non sono inclusi né gli eventuali effetti dell'attuazione della delega fiscale e assistenziale né i possibili maggiori prelievi fiscali che gli enti decentrati potrebbero disporre per compensare i tagli apportati con le manovre estive ai trasferimenti dallo Stato; la Corte dei conti indica nel 45 per cento il valore tendenziale della pressione fiscale negli anni successivi al 2012.

Inoltre, sempre i dati della Banca d'Italia indicano come le tre manovre approvate nella seconda metà del 2011 determinino una correzione di bilancio pari al 3 per cento del prodotto interno lordo (PIL) nel 2012 e al 4,7 per cento in media l'anno nel 2013 e nel 2014.

Per quanto riguarda il PIL il 2012, secondo il documento di economia e finanza, dovrebbe vedere una riduzione rispetto all'anno precedente dell'1,2 per cento, mentre stime di istituti internazionali prevedono scenari peggiori.

Un quadro difficile, dunque, da cui emerge la necessità per l'Italia di tornare a crescere al più presto non solo per uscire dalla crisi, ma anche per consolidare i risultati fino ad ora ottenuti, evitando così di vanificare i pesantissimi sacrifici a cui gli italiani sono sottoposti.

Misure concrete in favore della crescita, sia a livello nazionale che di Unione europea, sono urgenti e non più rinviabili. Positivi, quindi, sono gli interventi su temi come le liberalizzazioni, la semplificazione burocratica e normativa, la riforma del mercato del lavoro e, in prospettiva, misure in termini di efficienza della giustizia e contro la corruzione, ma a patto di ricordare che questi interventi dispiegheranno i loro effetti nel medio periodo.

Nel breve periodo due sono le questioni in primo piano. Da un lato non sono più supportabili interventi sul fronte delle entrate, mentre occorre pensare con ocularità a interventi mirati di riduzione della spesa. Una spesa che deve subire un serio processo di revisione (*spending review*), necessario sia per classificare correttamente la tipologia delle uscite, sia per determinare potenziali risparmi, che de-

vono avvenire in maniera strutturale e con tagli non depressivi per l'economia.

D'altro canto, prima ancora dei vincoli stabiliti dall'Unione europea proprio la situazione descritta richiede un rapido intervento di riduzione del debito.

Per ottenere risultati significativi sui mercati, per aiutare la crescita e per contenere il carico fiscale è importante che lo sforzo per il pareggio di bilancio non risulti isolato ma sia accompagnato da un'azione di riduzione del debito. Con questa riduzione si potrebbe ottenere un primo risparmio diretto della spesa annuale per interessi, variabile in funzione dell'entità della riduzione, ed è molto probabile che si assista anche a un risparmio indiretto nella spesa per interessi ove questa manovra provocasse un abbassamento dei tassi.

Nel decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, sono contenute prime misure di privatizzazione legate principalmente a beni immobili dello Stato, anche mediante la dismissione di una frazione del patrimonio pubblico.

Nel senso di un rapido intervento sul debito si muovono, inoltre, le osservazioni della Corte dei conti che indica chiaramente come « (...) non si può, pertanto, rinunciare a ridurre lo *stock* del debito attraverso la cessione di quelle parti del patrimonio pubblico non funzionali allo svolgimento dei compiti essenziali delle amministrazioni non soggetto a tutele artistiche e patrimoniali ».

Per il patrimonio immobiliare pubblico stime effettuate da enti di ricerca privati sulla base dei bilanci dello Stato, delle amministrazioni pubbliche e degli enti locali, indicano valori superiori a 400 miliardi di euro, mentre altre analisi tendono a fornire cifre più elevate basandosi però su valutazioni con criteri di mercato oggi opinabili.

Per quanto attiene alle aziende pubbliche la situazione appare complessa. Una prima stima delle partecipazioni dello Stato in grandi aziende ammonta a circa 100 miliardi di euro, mentre più difficile da valutare, ma molto consistente, è l'en-

tità delle partecipazioni degli enti locali nelle centinaia di aziende sparse sul territorio.

Il patrimonio della pubblica amministrazione, nelle sue componenti finanziarie, immateriali e materiali, è stimato intorno ai 1.800 miliardi di euro che, per le parti fruttifere, stimabili intorno ai 700 miliardi di euro, fornisce, secondo recenti valutazioni basate sui dati del conto patrimoniale della pubblica amministrazione, un rendimento inferiore all'uno per cento.

Per quanto riguarda in specifico la redditività del patrimonio pubblico, da alcune stime prudenziali apparirebbe possibile con interventi di recupero di efficienza e di razionalizzazione sul complesso di immobili, di concessioni e di partecipazioni, incluse quelle degli enti locali, incrementare il reddito annuo di 5 miliardi di euro fino al 2015 e di altri 4,8 miliardi di euro fino al 2020.

È chiaro come ai fini dell'abbattimento del debito le dismissioni possano, in linea teorica, avere un maggiore impatto immediato, ma nel lungo periodo appare molto più efficace perseguire il recupero di rendimento del patrimonio.

In ogni caso non è più sostenibile la situazione distorta per la quale il « sistema Italia » ha un debito su cui gravano tassi di interesse che hanno raggiunto punte del 7 per cento nel recente passato e un patrimonio pubblico con redditività inferiore all'uno per cento. Il patrimonio pubblico deve concorrere alla riduzione del debito non lasciando che questa gravi solo sulla fiscalità.

In queste condizioni, quindi, è doveroso pensare a un piano complessivo di valorizzazione del patrimonio pubblico da perseguire mediante l'istituzione di un Fondo per la gestione del patrimonio pubblico in cui far confluire, oltre alle proprietà immobiliari, anche le azioni di imprese pubbliche possedute dal Ministro dell'econo-

mia e delle finanze, quotate e non, per la parte eccedente il loro controllo e, più in generale tutti i beni mobili e immobili della pubblica amministrazione.

A questo proposito, facendo anche leva su quanto fino ad ora avviato, la prima e fondamentale azione necessaria è quella di un completo censimento del patrimonio unitamente a una sua completa caratterizzazione funzionale ed economica. Sulla base di questo è successivamente possibile decidere quali beni trasferire al Fondo.

Tale Fondo ha come primo scopo quello di ottimizzare la gestione del patrimonio pubblico, anche utilizzando tecniche collaudate di gestione patrimoniale e di aumentare i rendimenti forniti.

La doppia possibilità di una limitata dismissione selettiva di immobili non strumentali conferiti al Fondo e l'emissione di obbligazioni speciali, utilizzando il patrimonio a garanzia e quindi con ridotti costi di interesse, sarebbero la via attraverso cui si potrebbe operare la riduzione del debito pubblico.

Si tratta quindi di agire su due fronti, il primo è quello di migliorare e di ottimizzare la gestione e l'uso dei beni e degli immobili e il secondo è quello di cedere una quota ridotta di immobili ad uso non strumentale e per i quali non sia necessaria la proprietà pubblica.

Alcune stime preliminari indicano come verosimile l'obiettivo di un abbattimento del rapporto tra debito e PIL fra il 20 e il 30 per cento in tempi ragionevolmente brevi.

Un risultato significativo, raggiunto con misure propulsive per l'economia, che libererebbe risorse per le successive riduzioni del debito, ma anche per contribuire a politiche di investimento e di crescita, prima fra tutte una riforma fiscale che alleggerisca il peso delle imposte e delle tasse che grava sulle fasce più deboli dei contribuenti, sulle famiglie e sulle imprese.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

FINALITÀ

ART. 1.

(Valorizzazione del patrimonio pubblico e abbattimento del debito delle pubbliche amministrazioni).

1. La presente legge reca disposizioni per valorizzare il patrimonio pubblico disponibile dello Stato mediante l'istituzione del Fondo di cui al capo II, finalizzato a gestire in maniera efficace il patrimonio pubblico concorrendo ad abbattere il debito delle pubbliche amministrazioni.

ART. 2.

(Censimento del patrimonio pubblico).

1. Le Pubbliche amministrazioni e i soggetti anche di diritto privato il cui capitale sociale è interamente detenuto da uno o più enti pubblici sono tenuti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a redigere un elenco completo del proprio patrimonio in termini di beni mobili e immobili ad uso non strumentale corredato dei dati caratteristici e della redditività storica del bene.

CAPO II

ISTITUZIONE E DISCIPLINA DEL FONDO PATRIMONIALE DELLA REPUBBLICA « FONDO ITALIA »

ART. 3.

(Fondo patrimoniale della Repubblica « Fondo Italia »).

1. È istituito il Fondo patrimoniale della Repubblica « Fondo Italia », di seguito denominato « Fondo ».

2. Il Fondo ha una durata di cinquanta anni, è costituito nella forma della società per azioni e ha natura di istituzione finanziaria non bancaria, con lo scopo di valorizzare i beni mobiliari e immobiliari conferitigli.

3. Sulla base del censimento effettuato ai sensi dell'articolo 2, entro i sei mesi successivi al termine di cui al medesimo articolo 2, il Presidente del Consiglio dei ministri redige con proprio decreto, da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la lista definitiva dei beni mobili e immobili da conferire al Fondo, basata su criteri di valore, di utilità strumentale e di redditività.

4. Non sono trasferibili al Fondo le partecipazioni di controllo di aziende pubbliche, i beni destinati ad uso istituzionale e i beni culturali riconosciuti e tutelati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

5. Le azioni della società di cui all'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, sono trasferite al Fondo a titolo gratuito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

6. La proprietà azionaria del Fondo appartiene allo Stato e corrisponde al valore dei beni ad esso conferiti ai sensi del presente capo.

ART. 4.

(Conferimento al Fondo del patrimonio delle regioni, delle province e dei comuni).

1. In aggiunta a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3, beni immobiliari del patrimonio disponibile delle regioni, delle province e dei comuni, al valore risultante dal conto del patrimonio dello Stato chiuso al 31 dicembre 2010, possono essere conferiti al Fondo contestualmente all'attribuzione allo Stato di un corrispon-

dente ammontare di debiti, purché siano stati contabilizzati ai fini della determinazione del debito delle pubbliche amministrazioni.

2. L'accettazione da parte dello Stato della proposta di conferimento al fondo dei beni di cui al comma 1 e dell'attribuzione allo Stato del debito corrispondente, comporta un corrispondente aumento del capitale sociale del Fondo con l'emissione di nuove azioni riservate allo Stato. Al Fondo è comunque riservata la decisione finale, conclusiva e arbitraria, in ordine alla convenienza della proposta di conferimento dei beni e alla loro valutazione.

ART. 5.

*(Iscrizioni e variazioni contabili.
Trattamento fiscale).*

1. I beni di cui all'articolo 2 sono conferiti al Fondo ai valori che risultano nel conto del patrimonio dello Stato chiuso al 31 dicembre 2010.

2. La rivalutazione dei beni di cui al comma 1 non è soggetta a tassazione.

3. Le plusvalenze da alienazione non sono soggette all'imposta di bollo né a ogni altra imposta indiretta e tributo.

4. Gli utili di esercizio del Fondo non sono soggetti a tassazione.

ART. 6.

(Gestione e vincoli del Fondo).

1. Il Fondo opera secondo le migliori tecniche di gestione allo scopo di ottimizzare i rendimenti del patrimonio pubblico ad esso conferito e predispone un piano di gestione con cadenza quinquennale e con aggiornamenti annuali che è trasmesso, insieme ai bilanci di esercizio, al Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Gli immobili conferiti al Fondo possono essere concessi in utilizzo a terzi sulla base di contratti di affitto a lungo

termine, per un periodo non superiore a cinquanta anni.

3. Per i terreni, ivi compresi quelli destinabili ad iniziative di rinnovamento urbano, la durata del contratto è estesa fino a novantanove anni. Le costruzioni, da chiunque e comunque realizzate, accedono alla proprietà del suolo.

4. I beni conferiti al Fondo non possono essere alienati nei primi cinque anni della gestione e comunque l'alienazione non può superare complessivamente un terzo del patrimonio netto del medesimo Fondo.

5. Il Fondo predispone annualmente una lista di beni da valorizzare mediante cessione, che trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze per l'approvazione.

6. L'appello al mercato per la valorizzazione e per la cessione dei beni da parte del Fondo avviene sempre con procedure ad evidenza pubblica.

7. I proventi netti derivanti dalle cessioni di cui al comma 5 sono destinati alla riduzione del debito pubblico. Nel caso di operazioni che hanno ad oggetto esclusivamente immobili liberi, i proventi della cessione sono conferiti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato istituito dall'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398. Negli altri casi il Fondo provvede all'acquisto sul mercato di titoli di Stato, che detiene fino alla loro scadenza, e destina gli interessi di tali titoli alla gestione del proprio patrimonio.

8. Le operazioni di cui al comma 7 del presente articolo non sono soggette all'imposta di bollo né ad ogni altra imposta indiretta e tributo secondo quanto previsto dall'articolo 5.

9. Gli utili netti di esercizio del Fondo, fatte salve le riserve di legge, sono impiegati per l'acquisto di titoli di Stato da detenere fino alla loro scadenza ai sensi di quanto disposto dal comma 7.

CAPO III

EMISSIONE E RIMBORSO DI
OBBLIGAZIONI SPECIALI

ART. 7.

*(Emissioni di obbligazioni speciali
con garanzia).*

1. Con uno o più decreti di natura non regolamentare il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisce i limiti e i criteri per l'emissione e per il collocamento, da parte del Fondo, delle quote di obbligazioni speciali a reddito fisso di durata decennale.

2. Il Fondo può accettare come corrispettivo delle obbligazioni speciali anche titoli di Stato, secondo i criteri e le caratteristiche definiti nei decreti di cui al comma 1.

3. A garanzia delle obbligazioni speciali è posta una corrispondente quota del patrimonio del Fondo.

ART. 8.

(Rimborso delle obbligazioni speciali).

1. I decreti di cui all'articolo 7, comma 1, stabiliscono i criteri e le modalità per il rimborso delle obbligazioni speciali di cui al medesimo articolo 7.

2. I criteri stabiliti ai sensi del comma 1 del presente articolo sono recepiti dal Fondo nella formulazione dei piani e dei bilanci di cui all'articolo 6, comma 1.

CAPO IV

ORGANI AMMINISTRATIVI E GESTIONE
OPERATIVA DEL FONDO

ART. 9.

(Organi amministrativi).

1. La gestione amministrativa del Fondo è ripartita tra il consiglio di gestione e il consiglio di sorveglianza.

2. Il consiglio di gestione è composto da cinque membri ed è nominato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Le Commissioni parlamentari competenti esprimono il loro parere vincolante sulle designazioni. I membri del consiglio di gestione sono scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza, di comprovata professionalità ed elevate qualificazioni e competenza nel settore dell'economia, della finanza e della gestione patrimoniale. Il consiglio di gestione elegge nel suo seno il presidente.

3. Il consiglio di sorveglianza è composto da un presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, e da due membri, designati uno dalla Banca d'Italia e l'altro dalla Corte dei conti, ed è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Le Commissioni parlamentari competenti esprimono il loro parere vincolante sulle designazioni.

4. A pena di decadenza, i membri dei consigli di cui ai commi 2 e 3 non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi, diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore. Per almeno dodici mesi dalla cessazione dell'incarico i membri del consiglio di gestione non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza, né con le relative associazioni.

ART. 10.

(Gestione operativa).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente

del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, stabilisce con proprio decreto, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, i criteri e le condizioni per la gestione operativa del Fondo e, in particolare:

- a)* adotta lo statuto del Fondo;
- b)* individua le risorse umane e strumentali necessarie per l'attività del Fondo.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0060600