

N. 1444

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MULAS e BONATESTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 OTTOBRE 1996

Modalità di alienazione degli immobili di proprietà della
CONSAP spa e di restituzione delle cessioni legali alle
compagnie di assicurazione

ONOREVOLI SENATORI. - Nel 1993, al fine di ottemperare agli obblighi della Comunità europea in materia di disciplina della concorrenza, eliminazione dei monopoli e/o delle posizioni dominanti, libertà di trattamento tra tutte le analoghe imprese europee, equiparazione delle regolamentazioni legislative e tecniche, fu predisposto, per quanto riguarda il settore dell'assicurazione vita, una apposita norma legislativa.

Trattasi del decreto-legge 23 maggio 1994, n. 301, convertito dalla legge 23 giugno 1994, n. 403, il quale dispose l'abolizione dell'obbligo per le compagnie di assicurazioni esercitanti il ramo vita di «cedere» obbligatoriamente all'INA (Istituto nazionale delle assicurazioni), secondo il metodo tecnico della riassicurazione, parte di tutte le polizze vita da esse emesse: erano le cosiddette «cessioni legali», esistenti nell'ordinamento giuridico delle assicurazioni italiane fin dal 1923 istituite allo scopo di meglio garantire gli assicurati.

Il decreto-legge succitato, e la legge di conversione, avrebbero dovuto aver effetto per il futuro e non già per il passato: sia perchè questa è una regola cardine del diritto, sia perchè la Comunità europea non lo richiedeva.

Invece, a seguito di pressioni da parte delle compagnie di assicurazioni, fu sancito che il decreto-legge in questione avesse effetto anche per il passato: pertanto l'INA si trovò nelle condizioni di dover restituire nel giro di pochi anni (venne infatti stabilito un periodo quinquennale) un importo assai ingente, valutato al 31 dicembre 1994 circa 8.000 miliardi di lire.

Per realizzare questa operazione, anche in considerazione del fatto che nello stesso periodo di tempo l'INA venne privatizzata, fu costituita una apposita società per azioni (il cui capitale è posseduto interamente dal Ministero del tesoro) denominata Conces-

sionaria di servizi assicurativi pubblici (CONSAP). Alla CONSAP vennero trasferiti (oltre ad altre funzioni pubbliche già gestite dall'INA come il fondo vittime della strada) i debiti per le cessioni legali e, a fronte di essi, limitate disponibilità finanziarie, la partecipazione del 15% nella Banca nazionale del lavoro, (successivamente acquisita dal Ministero del tesoro con la corresponsione di titoli di Stato per 903 miliardi di lire), il pacchetto azionario della «Nuova Tirrena» (successivamente alienata per l'importo di 550 miliardi di lire) e, soprattutto, beni immobili per un ammontare di circa 6.500 miliardi.

Infatti com'è noto, le compagnie di assicurazioni sono obbligate per legge ad investire parte dei risparmi degli assicurati del ramo vita in immobili e così ha fatto l'INA con i proventi delle cessioni legali.

Attualmente la CONSAP, dovendo procedere alle concordate restituzioni delle cessioni legali, sta effettuando le alienazioni degli immobili ad essa pervenuti: e lo sta facendo con modalità del tutto privatistiche, con affidamento ad agenzie immobiliari private della ricerca dei compratori ai prezzi di mercato, senza alcuna tutela per gli affittuari. Per avere una dimensione del problema, ricordiamo che trattasi di circa 20.000 unità immobiliari adibite ad abitazioni, a studi professionali, a laboratori artigiani o ad attività commerciali che interessano 75.000 persone. Trattasi in gran parte di pensionati che vivono da decenni in quelle abitazioni; di famiglie o di lavoratori autonomi a basso reddito.

È evidente che una improvvisa vendita degli immobili espone i soggetti interessati al rischio di perdere l'abitazione o di cessare l'attività lavorativa, soprattutto se commerciale o artigiana, o di reperire altra abitazione a prezzi ben più elevati per l'applicazione dei patti in deroga o addirittura per

imposizione del mercato nero. Trattasi quindi di una preoccupante questione sociale che coinvolge decine di migliaia di persone ed ha già dato origine a manifestazioni, ricorsi a tribunali ordinari ed amministrativi e ad atti del sindacato ispettivo parlamentare.

Il presente disegno di legge intende risolvere il problema esposto tenendo conto degli interessi degli affittuari e delle obbligazioni imposte per legge alla CONSAP, evitando l'acuirsi di un conflitto sociale.

È tuttavia evidente che il Governo, tramite il Ministero del tesoro, dovrà farsi carico di certi oneri: e ciò certamente in ragione delle motivazioni sociali suesposte, ma anche perchè è stato il Governo ed in particolare il Ministero del tesoro (allora proprietario dell'INA) ad accettare l'interpretazione estensiva voluta dalle compagnie di assicurazione che ha portato alla stesura del decreto-legge nella sua forma definitiva ed all'impegno di rimborso di una cifra così ingente, con conseguente alienazione di parte della dotazione immobiliare dell'INA. A questo proposito ricordiamo che la Corte dei conti, con sua deliberazione n. 17/96 emessa il 26 marzo 1996 proprio su questa questione ha affermato quanto segue: «con la legge n. 403 del 1994 viene sancita la cessazione dell'obbligo di versamento delle cessioni legali anche per i contratti ante 20 maggio 1993, andando oltre gli obblighi della direttiva comunitaria».

Se fosse stato attuato quanto oggi confermato dalla Corte dei conti, e ben noto al Ministro del tesoro dell'epoca, non sarebbe sorto il problema sociale costituito dalle decine di migliaia di affittuari della CONSAP incerti e preoccupati per il proprio destino, in quanto l'INA non avrebbe dovuto restituire alcunchè e si sarebbe limitata a lasciare andare alle loro naturali scadenze (anche

ventennali) la parte dei contratti vita ricevuti come «cessioni legali». Non possono ora essere gli incolpevoli affittuari di quegli immobili gli unici danneggiati da una situazione voluta dalle compagnie di assicurazione ed accettata dal Governo.

Fra l'altro, la vendita in tempi brevi di una massa così ingente di immobili realizzerà importi minori danneggiando la stessa CONSAP.

Pertanto il primo articolo del presente disegno di legge prevede una applicazione estensiva della legge 24 dicembre 1993, n. 560, riguardante gli alloggi di proprietà di enti pubblici. Si chiede cioè che gli inquilini e gli affittuari, anche di esercizi commerciali, degli immobili ex-INA ora CONSAP, possano avvalersi delle procedure e delle tutele previste da quella legge, e ciò in considerazione del fatto che trattasi in effetti di immobili di proprietà totale del Tesoro ed aventi la finalità di garantire comunque la previdenza, anche se in questo caso è privata e facoltativa. Inoltre, trattasi della dismissione totale di un patrimonio immobiliare (peraltro attualmente totalmente pubblico) disposto non per volontà di parte o per ragioni utilitaristiche ma per disposizioni di legge.

L'articolo 2 prevede che sia il Tesoro ad anticipare alla CONSAP i mezzi finanziari occorrenti per la graduale restituzione concordata alle compagnie aventi diritto delle «cessioni legali».

L'articolo 3 prevede che il Tesoro possa anticipare questi importi tramite una serie speciale di titoli di Stato. La copertura finanziaria sarà data dal ricavato della vendita dell'attuale partecipazione del 31 per cento del Tesoro nell'INA pari a 3.200 miliardi di lire che sono sufficienti a coprire la parte residua dei rimborsi da effettuare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le disposizioni di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, si applicano anche agli immobili trasferiti dall'INA spa alla Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP) spa per ottemperare agli adempimenti previsti dal decreto-legge 23 maggio 1994, n. 301, convertito dalla legge 23 giugno 1994, n. 403.

Art. 2.

1. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad anticipare alla CONSAP, con propri decreti, gli importi necessari per effettuare i residui adempimenti di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge 23 maggio 1994, n. 301, convertito dalla legge 23 giugno 1994, n. 403.

Art. 3.

1. Il Ministero del tesoro è autorizzato ad impiegare per le finalità di cui all'articolo 2 i proventi dell'alienazione della partecipazione nell'INA spa, già deliberata in data 20 giugno 1996.