

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 11,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sulle tematiche relative alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4149 Comaroli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sulle tematiche relative alla razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4149 Comaroli.

Do la parola al Ministro Patroni Griffi per lo svolgimento della relazione.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Signor presidente, onorevoli deputati, la proposta di legge n. 4149, a prima firma dell'onorevole Comaroli, si propone,

come loro ben sanno, di definire *standard* tecnici per l'assegnazione degli spazi in uso alle amministrazioni statali, individuando alcuni criteri per la quantificazione del fabbisogno delle amministrazione dello Stato in relazione al numero, alle funzioni e alle qualifiche del personale dipendente.

In particolare, la proposta stabilisce veri e propri parametri, che le predette amministrazioni dovrebbero applicare nella determinazione del fabbisogno degli spazi allocativi.

Come evidenziato dal relatore nella seduta del 10 novembre 2011, tali parametri riprendono quanto stabilito da un provvedimento di rango amministrativo, cioè dal decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 14 marzo 2001, recante criteri e modalità per la riduzione degli spazi adibiti ad uffici pubblici, i cui effetti, peraltro, non si sono mai dispiegati, in quanto sospesi dal decreto ministeriale 18 luglio 2001.

Credo che la proposta faccia sistema e tragga la sua origine dall'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), che prevede la concentrazione in capo a un unico soggetto, l'Agenzia del demanio, della responsabilità sia di razionalizzare tutti gli spazi in uso alle pubbliche amministrazioni, sia di coordinare e monitorare le spese relative alla manutenzione degli immobili di proprietà e i costi delle locazioni passive.

Questo processo, nel sistema delineato dal citato articolo 2, comma 222, coinvolge tutte le amministrazioni, le quali devono, innanzitutto, procedere alla ricognizione degli spazi attualmente in uso e alla programmazione delle esigenze e dei fabbisogni per le proprie attività istituzionali e, successivamente, comunicare all'Agenzia la previsione triennale dei propri fabbisog-

gni. Come ricordavo, l'Agenzia del demanio deve gestire gli interventi di manutenzione e, soprattutto, le locazioni passive.

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 prevede, nell'ipotesi di inadempimento degli obblighi di comunicazione e di trasmissione, la segnalazione alla Corte dei conti, nonché la nullità dei contratti di locazione stipulati senza il preventivo nulla osta alla stipula dell'Agenzia del demanio. Successivamente, l'articolo 12, comma 13, del decreto-legge n. 98 del 2011 ha stabilito che la violazione dei prescritti obblighi di comunicazione è causa di responsabilità amministrativa. Inoltre, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 78 del 2010, qualora, nell'attuazione dei piani di razionalizzazione, l'amministrazione utilizzatrice, per motivi ad essa imputabili, non provvede al rilascio degli immobili utilizzati entro il termine stabilito, il Ministero dell'economia e delle finanze effettua, su comunicazione dell'Agenzia del demanio, una riduzione lineare degli stanziamenti di spesa dell'amministrazione stessa pari all'8 per cento del valore di mercato dell'immobile rapportato al periodo di maggior permanenza.

Naturalmente, ho letto gli atti dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione.

È evidente come la normativa in materia di utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato si collochi nel generale percorso di razionalizzazione e ottimizzazione della spesa pubblica. Il notevole volume di dati raccolti rivela alcune tendenze positive, come, ad esempio, la prevalenza dell'uso di immobili propri per l'allocatione degli uffici pubblici rispetto alla percentuale, abbastanza ridotta, di immobili in locazione.

Dal lato delle criticità, mi sembra che emerga, invece, l'assenza di disposizioni che definiscano *standard* tecnici relativi all'assegnazione degli spazi. Questo ha consentito anche alle amministrazioni adempienti di utilizzare criteri molto soggettivi per l'elaborazione dei fabbisogni e delle previsioni triennali comunicate all'Agenzia del demanio.

Credo siano molto interessanti, e anche lodevoli, sia l'iniziativa parlamentare di cui la Commissione ha avviato l'esame, sia l'idea, dell'Agenzia del demanio, di istituire tavoli tecnici con tutte le amministrazioni, per elaborare, in assenza di parametri normativi, criteri comuni di individuazione delle modalità per economizzare gli spazi.

Per quanto riguarda più propriamente le mie competenze, che riguardano soltanto una parte limitata di tale problematica, ritengo che l'aspetto più rilevante sia rappresentato dalla connessione con la *spending review* e, in genere, con i processi di revisione della spesa, essenzialmente secondo due direttrici di intervento.

In primo luogo, bisogna individuare un percorso per ottenere, in concreto e in tempi il più possibile brevi, la razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici, con una serie di problemi cui accennerò in seguito.

In secondo luogo, si tratta di estendere il processo anche alle regioni e agli enti locali, che hanno in uso non pochi degli immobili di cui stiamo discorrendo. La questione presenta una connessione con la problematica del federalismo demaniale e con il complesso processo di trasferimento di immobili dallo Stato alle autonomie locali. La Commissione è al corrente di quanto verificatosi nell'attuale legislatura, sia pure quando era in carica il precedente Governo, con riferimento alla *white list* e alla *black list*. Nessuno dei due decreti attuativi ha avuto il parere della Conferenza unificata, e quello sulla *white list*, in particolare, è stato ritirato dopo che su di esso aveva espresso alcuni rilievi la Corte dei conti.

Come dicevo, il primo versante è quello degli immobili statali. È evidente come la razionalizzazione e l'utilizzo degli spazi da parte delle pubbliche amministrazioni si collochi nel percorso di medio periodo riguardante l'ottimizzazione della spesa pubblica, con particolare riferimento non soltanto al personale dipendente, ma anche agli immobili correlati al funzionamento degli enti.

In tale ottica si pongono sia il recente decreto-legge n. 52 del 2012, attualmente all'esame delle Commissioni riunite 1^a e 5^a del Senato, sia la direttiva emanata dal

Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 maggio 2012, che impone a tutte le amministrazioni centrali dello Stato di riferire a un Comitato interministeriale per la revisione della spesa — presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio e composto dal Ministro per il programma di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Viceministro dell'economia e delle finanze e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio — in merito all'opera di ridimensionamento delle strutture, anche con riferimento all'uso ottimale degli immobili.

Da questo punto di vista, l'attività di revisione cui ogni Ministero è chiamato in tempi brevi dovrà concentrarsi sulle seguenti attività: ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni (naturalmente, bisognerà gestire i contratti in essere); ottimizzazione degli immobili di proprietà pubblica, anche attraverso compattamenti di uffici e amministrazioni che possano essere concentrati nello stesso immobile; infine, restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili eccedenti i fabbisogni. Questo è il percorso.

I parametri contenuti nella proposta di legge sono senz'altro utili, in qualche misura indipendentemente dall'approvazione della legge, nel senso che vi si può fare riferimento per lo svolgimento, in via amministrativa, dell'attività di ricognizione degli immobili finalizzata alla revisione della spesa, con gli indispensabili adattamenti. Si tenga conto, ad esempio, delle problematiche cui dà luogo l'uso di immobili storici, nei quali gli spazi sono piuttosto vincolati e, di conseguenza, può essere difficile attuare una fedele trasposizione dei parametri e degli *standard* tecnici indicati nella proposta di legge.

Credo che già al termine di questa prima ricognizione sarà possibile giungere a una quantificazione degli effetti di risparmio realizzabili immediatamente, o quanto meno prevedibili, all'esito di una corretta gestione dei contratti di locazione in corso. Gli esiti della prima fase della procedura di revisione della spesa e, a maggior ragione, i risultati derivanti, nel medio periodo, da un'applicazione attenta,

analitica e integrale degli *standard* tecnici ipotizzati potranno costituire — io credo — un importante strumento aggiuntivo ai fini dell'assunzione delle conseguenti decisioni di finanza pubblica, con particolare riferimento all'uso degli immobili.

Come dicevo, ritengo opportuno estendere il meccanismo di censimento degli immobili alle amministrazioni regionali e locali, in analogia a quanto previsto dall'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 per le amministrazioni statali. A tale riguardo, ho già segnalato le interferenze con le tematiche del federalismo demaniale. Già oggi, del resto, indipendentemente dal federalismo demaniale, regioni ed enti locali utilizzano immobili pubblici, oppure presi in locazione. Nell'uno e nell'altro caso, credo che l'utilizzazione, la diffusione e la condivisione di *standard* tecnici nelle sedi istituzionali proprie sia un passo importante sulla via della razionalizzazione delle spese.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro e do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Ringrazio il Ministro per la relazione e anche per la condivisione della proposta di legge di cui sono prima firmataria.

Vorrei sottolineare, in particolare, due aspetti.

Premesso che siamo motivati dalla volontà di contribuire al lavoro che sta svolgendo l'Agenzia del demanio, lei, signor Ministro, ha fatto riferimento a un'opera di ridimensionamento delle strutture, anche con riferimento all'uso ottimale degli immobili, cui sovrintenderà un Comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, a mio avviso, l'Agenzia del demanio sta svolgendo un buon lavoro, che dall'entrata in vigore della legge n. 191 del 2009 ha già fatto risparmiare 17 milioni di euro (il 10 per cento sui canoni di locazione).

Si vuole razionalizzare perché il rapporto tra i dipendenti e gli spazi, se non erro, è uno a cinquanta nel settore pubblico e uno a venti in quello privato. A mio

modo di vedere, la proposta di legge fornirebbe uno strumento già nel brevissimo periodo, anziché nel medio termine. Se la proposta fosse approvata subito, si potrebbero effettuare ulteriori risparmi, che di questi tempi sono assolutamente necessari.

Condivido l'idea di prevedere uno strumento analogo per le regioni e i comuni, signor Ministro, e spero vivamente nel suo appoggio alla mia proposta di legge.

SANTO DOMENICO VERSACE. Ho letto che il sindaco di Potenza sarebbe intenzionato a vendere l'edificio che ospita gli uffici giudiziari, di proprietà comunale, a incassare 30 milioni di euro e ad affittare il medesimo edificio per trent'anni, al canone annuo di 3 milioni di euro. Perché non prevediamo l'arresto immediato per i sindaci e per tutti coloro che realizzano simili sconcezze?

Ciò premesso, dobbiamo migliorare la normativa vigente, perché in questo campo c'è molto da tagliare. Diciassette milioni di euro di risparmi non sono gran cosa. La normativa deve essere molto più stringente. Si fa troppo poco da questo punto di vista. Bisogna fare di più, per evitare che succeda come alla Camera, conduttrice di edifici acquistati dai locatori con i profitti derivanti da contratti stipulati con la Camera stessa. Questa storia deve finire.

MARCO CAUSI. Colgo l'occasione offerta da questa discussione per chiedere al Ministro se non sia il caso di riprendere uno dei risultati cui si è pervenuti in occasione dell'esame parlamentare del decreto legislativo sul federalismo demaniale, provvedimento che, purtroppo, come è stato ricordato, non ha avuto seguito.

Più specificamente, mi sembra ancora molto importante realizzare piani di utilizzo ottimale degli immobili pubblici esistenti in ciascun territorio, tenendo conto dell'insieme di tutte le pubbliche amministrazioni. Infatti, può darsi che lo Stato disponga di edifici le cui caratteristiche li rendano più funzionali per un comune, e che il comune in questione sia dotato di edifici più funzionali per lo Stato.

Il fallimento del decreto legislativo sul federalismo demaniale ci pone di fronte a un duplice problema: come ciascun livello di governo utilizza i propri immobili e come ottimizzare l'utilizzo di tutti gli uffici pubblici. In molti casi, il fatto che comuni, regioni e amministrazioni statali non si parlino determina inefficienze e farraginosità.

Mi domando quindi se, nel prosieguo dell'esame della proposta di legge a prima firma dell'onorevole Comaroli, non sia opportuno riprendere il risultato cui ha condotto il lavoro compiuto dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. L'articolo 8 del decreto legislativo n. 85 del 2010 prevede che gli enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche all'uopo convocando apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Qualsiasi altro tipo di procedimento — il Ministro Patroni Griffi è maestro in materia di procedimenti amministrativi — andrebbe bene. Il concetto è incentivare le amministrazioni locali e le amministrazioni periferiche dello Stato, in ciascun territorio, a elaborare piani sinergici e integrati per l'ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili pubblici.

PRESIDENTE. Con riferimento alle considerazioni svolte dall'onorevole Causi, i problemi di maggiore rilievo — sentiremo in proposito, la prossima settimana, anche il dottor Scalera, direttore dell'Agenzia del demanio — sono stati creati dalla normativa in materia di permute di beni del demanio e del patrimonio dello Stato. Il collega Causi ricorderà, in proposito, le questioni originate da alcune disposizioni recate da recenti provvedimenti legislativi.

Per quanto riguarda la questione evidenziata dall'onorevole Versace, la legislazione vigente prevede, ahimè, che le spese sostenute dai comuni per la gestione delle sedi degli uffici giudiziari siano rimborsate dal Ministero della giustizia. Se non si

modifica tale normativa, sarà difficile contestare condotte o progetti analoghi a quello segnalato dal collega, anche se comportanti conseguenze aberranti.

Piuttosto, vorrei sapere dal Ministro — il tema ci interessa per il prosieguo dell'esame della proposta di legge — se ritenga necessario un intervento legislativo, che potrebbe riguardare non soltanto i parametri, ma anche altre questioni, dalle permute, all'estensione alle altre pubbliche amministrazioni, alle interrelazioni con il federalismo demaniale. Stante l'atteggiamento di contrarietà assunto dalla Conferenza unificata, si può ritenere che il federalismo demaniale sia sostanzialmente morto. Non so se al Ministro siano giunti segnali diversi.

Nella prima parte dell'*iter* della proposta di legge è emersa, innanzitutto una difficoltà da parte degli enti locali.

Se ben ricordo, nel corso dell'indagine conoscitiva, era emerso che, nonostante le disposizioni recate dall'articolo 2, comma 222, della legge finanziaria per il 2010, il 18 per cento delle amministrazioni non aveva adempiuto all'obbligo di comunicare gli spazi a propria disposizione.

Mentre attendiamo di conoscere le novità che ci riferirà il direttore dell'Agenzia del demanio, le chiedo, signor Ministro, se il Governo intenda inserire i parametri di cui alla proposta di legge in qualche provvedimento governativo, o se preferisca che continui a occuparsene la Commissione. In questa seconda ipotesi, sarebbe necessaria la condivisione del Governo, e bisognerebbe velocizzare l'esame del provvedimento.

Aggiungo, in relazione all'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, che mi sembra sia stato fatto un passo indietro. La normativa originaria individuava l'Agenzia del demanio come « conduttore unico », ovvero come il soggetto tenuto a stipulare, per conto delle amministrazioni dello Stato, i contratti di locazione passiva. Diversamente, l'articolo 27, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011 ha affidato alle singole amministrazioni la gestione delle risorse per far fronte ai contratti di locazione.

Ora, poiché esiste, obiettivamente, una certa resistenza, da parte delle pubbliche amministrazioni, a risparmiare nell'utilizzo degli spazi, non si potrebbe ipotizzare, indipendentemente dalla necessità di risparmiare risorse nell'ottica della *spending review*, una sorta di premio per quelle più pronte a predisporre i piani pluriennali di utilizzo degli spazi? Stante il blocco delle assunzioni, e il limite del quinto per le nuove assunzioni, nel medio periodo il numero dei pubblici dipendenti diminuirà. Di ciò si dovrebbe tenere conto. Le amministrazioni dovrebbero essere in grado di occupare spazi minori e potrebbero programmare contratti a più lunga scadenza.

In proposito, suscita stupore apprendere dalla stampa che, nella sede dell'Eur del Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, i dipendenti hanno a disposizione circa 100 mq a testa, mentre nella sede centrale gli spazi sono molto più compressi.

Do la parola al Ministro per la replica.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la funzione pubblica e la semplificazione*. In relazione a quanto diceva l'onorevole Comaroli, è ovvio che, nel coordinamento dei primi interventi di revisione della spesa per l'utilizzazione di immobili pubblici, i dati dell'Agenzia del demanio saranno quelli che sfrutteremo di più, in quanto immediatamente utilizzabili.

Probabilmente, non sono stato chiaro quando ho parlato di medio, anziché di breve periodo: mi riferivo ai tempi necessari per la gestione dei contratti di locazione, che non si possono interrompere (o per i quali si dovrebbe calcolare, in base al contratto, la convenienza di un'interruzione), ai tempi materiali di trasloco per gli immobili di proprietà pubblica, o a interventi manutentivi.

L'individuazione di *standard* tecnici di riferimento e il processo attivato dalla direttiva mirano, invece, a ottenere risparmi immediati. Da questo punto di vista, vorrei senz'altro utilizzare i parametri individuati.

Il piano di utilizzo ottimale cui accennava l'onorevole Causi è sicuramente uno strumento molto interessante.

Raccolgo volentieri i suggerimenti formulati. Ne parlerò con il collega Giarda, e li valuteremo insieme. Cercherò anche di dare una risposta più precisa in merito agli intendimenti del Governo per il prosieguo.

Indipendentemente dai problemi connessi con l'attuazione del federalismo demaniale, che riguarda gli assetti proprietari degli immobili, si potrebbe pensare a piani di utilizzo ottimale che prevedano lo scambio del mero uso degli edifici tra i diversi livelli di governo. In tal modo si potrebbero risolvere, ad esempio, i problemi relativi alla disciplina della permuta.

Un dato di fatto importante potrebbe essere rappresentato dalla possibilità di arricchire la proposta di legge con la soluzione di qualche criticità normativa che la Commissione abbia già individuato, o che noi, riflettendoci su, dovessimo individuare.

Mi riprometto di rispondere in maniera più puntuale alla domanda posta dal presidente. Ritengo utile, tuttavia, inserire già in un futuro provvedimento del Governo, se non uno *standard* tecnico preciso, almeno la previsione della sua necessità, e poi utilizzare, anche con atto amministrativo, quelli già individuati, con le eventuali modifiche che dovessero essere richieste. Evidentemente, gli *standard* proposti non sono inventati, ma derivano da un'istruttoria e sono stati verificati. Essi risultano più che logici e si basano sul raffronto con i criteri applicati nel settore privato.

Indipendentemente da quanto comunicheremo alla Commissione circa gli intendimenti del Governo, credo sia giusto fornire alcuni parametri di riferimento, che potranno essere utilizzati, dalle singole amministrazioni, per predisporre i piani di riduzione della spesa e, dal Comitato interministeriale di cui alla menzionata direttiva del Presidente del Consiglio, per verificare che i predetti piani rispondano a criteri di razionalizzazione dell'uso degli spazi.

Mi piace molto l'idea di prevedere la devoluzione di una determinata quota dei risparmi conseguiti alle amministrazioni

virtuose, le quali, tenendo conto dell'andamento pluriennale sicuramente calante dell'occupazione nel settore pubblico, siano riuscite a risparmiare oltre una certa soglia. Questo potrebbe stimolare a risparmiare più di quanto richiesto. Mi sembra un suggerimento molto interessante: cercherò di dividerlo con i colleghi e di avvalermene.

PRESIDENTE. Rimaniamo in attesa di ulteriori comunicazioni da parte del Ministro. Nel frattempo, martedì prossimo, ascolteremo in audizione il dottor Scalera, il quale ci porterà il contributo dell'Agenzia del demanio.

Tra le iniziative del Governo concernenti la *spending review* c'è anche quella di valorizzare un settore finora poco considerato, ma in grado di produrre risparmi di spesa non trascurabili.

I colleghi ricorderanno che, in occasione dell'indagine conoscitiva, ascoltammo anche INPS, INAIL e INPDAP sul tema della cosiddetta « casa del *welfare* ». A quanto sembra, ancora non si registrano grandi risultati sul versante dei piani di ottimizzazione. L'utilizzo in comune degli immobili da parte degli enti previdenziali potrebbe produrre ulteriori risparmi. Consiglierei al Ministro, se me lo permette, di verificare lo stato di attuazione delle previsioni in materia. Sarebbe interessante sapere se ci siano stati sviluppi. In considerazione del fatto che INPDAP e INPS sono stati unificati, non mi sembra più il caso di attardarsi nell'individuazione di immobili da gestire in comune per attuare il piano di risparmio.

Ringrazio il Ministro Patroni Griffi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2013.