

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 107/11: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria. C. 4551 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni III e IV) (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole</i>)	69
Sui lavori della Commissione	86

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle tematiche relative all'utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle amministrazioni pubbliche (<i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i>)	88
ALLEGATO (<i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i>)	90

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 28 luglio 2011. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Bruno Cesario.

La seduta comincia alle 9.30.

DL 107/11: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria.

C. 4551 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni III e IV).

(Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Gianfranco CONTE, *presidente*, avverte che le Commissioni Affari esteri e Difesa concluderanno l'esame in sede referente del provvedimento nel primo pomeriggio della giornata odierna, e che dunque il parere su di esso dovrà essere espresso entro la mattinata di oggi.

Antonino Salvatore GERMANÀ (PdL), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad esaminare, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, ai fini dell'espressione del parere alle Commissioni riunite III Affari esteri e IV Difesa, il disegno di legge C. 4551, approvato dal Senato, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 107 del 2011, recante proroga degli interventi di

cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria.

Passando ad analizzare il contenuto del decreto-legge, che si compone di 12 articoli, l'articolo 1, al comma 1, come modificato nel corso dell'esame al Senato prevede l'integrazione, nella misura di 10,8 milioni di euro, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, delle risorse finanziarie per consentire interventi di cooperazione in Afghanistan. La disposizione autorizza inoltre, nel secondo semestre 2011, la spesa di 1 milione di euro per la partecipazione italiana al Fondo fiduciario della NATO destinato al sostegno dell'Esercito nazionale afgano e al Fondo NATO - *Russia Council* per l'Afghanistan.

Il comma 2 autorizza, per il secondo semestre 2011, la partecipazione italiana a una missione di stabilizzazione economica, sociale e umanitaria in Pakistan e Afghanistan al fine di sostenere i Governi dei due Paesi nello svolgimento delle attività prioritarie per lo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni locali e nell'assistenza alla popolazione. L'organizzazione della missione è finanziata attraverso le risorse previste dal comma 1.

Tale missione, secondo quanto specificato al comma 3, è finalizzata alla realizzazione di iniziative concordate con le autorità afgane e pakistane, che riguardano il sostegno dei settori sanitario, istituzionale e tecnico, della piccola e media impresa, con particolare riguardo all'area di frontiera afgano-pakistana, e dei mezzi di comunicazione locali.

Il comma 4 affida al Ministero degli Affari esteri il compito di individuare le misure tese ad agevolare l'azione delle ONG che intendano operare per fini umanitari in Afghanistan e Pakistan.

Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento è stata ripristinata la norma, contenuta anche nel decreto-

legge n. 228 del 2010, in base alla quale, nel quadro delle misure di cui ai commi da 2 a 4, è prevista la realizzazione di una Casa della società civile a Kabul, quale centro culturale per lo sviluppo delle relazioni tra Italia e Afghanistan in esito alla Conferenza regionale della società civile per l'Afghanistan svoltasi a Roma nel maggio 2011.

Il comma 5 prevede che, nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di 5,8 milioni disposta dal comma 1 rientri anche l'eventuale reclutamento di personale *in loco* (o l'invio di personale dall'Italia) presso la sede della cooperazione italiana, sotto il coordinamento dell'Unità tecnica di Herat istituita alle dipendenze dell'Ambasciata italiana a Kabul.

Il comma 6 autorizza, sempre per il secondo semestre del 2011, la spesa di 24.000 euro per sovvenire alle esigenze operative e di funzionamento della componente civile dell'Ufficio NATO *Provincial Reconstruction Team* di Herat.

L'articolo 2, comma 1, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, amplia di 8,6 milioni di euro, per il periodo 1° luglio-31 dicembre 2011, gli stanziamenti previsti dalla legge n. 49 del 1987 (in materia di disciplina della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo), come determinati dall'apposita voce contenuta nella Tabella C allegata alla legge di stabilità per il 2011, finalizzati ad interventi di cooperazione in Iraq, Libano, Myanmar, Pakistan, Sudan e Somalia. L'autorizzazione di spesa è inoltre estesa, per lo stesso periodo e nella misura di 350.000 euro, agli interventi previsti dalla legge n. 58 del 2001, istitutiva del Fondo per lo sminamento umanitario.

La disposizione prevede altresì che, entro il limite massimo del 15 per cento di detto stanziamento, il Ministro degli Affari esteri possa, con proprio decreto, destinare risorse per urgenti iniziative di cooperazione in altre aree di crisi sopravvenienti, nei limiti temporali di applicazione del decreto-legge.

Il comma 2 prevede la possibilità di utilizzare beni pubblici libici esistenti in Italia, precedentemente « congelati », quale

garanzia a tutela del rischio politico e commerciale a favore di persone giuridiche che intraprendono azioni umanitarie per il popolo libico. La norma prevede che le stesse risorse possono inoltre essere utilizzate, per le stesse finalità, per aperture di credito a favore del Consiglio Nazionale Transitorio libico, il quale è stato riconosciuto dall'Italia come titolare dell'autorità di governo.

Tale previsione si fonda su quanto previsto dall'articolo 8-*bis* del Regolamento (CE) 2 marzo 2011 n. 204 (Regolamento del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia), il quale prevede che le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea possano utilizzare, alle condizioni ritenute più opportune, beni congelati, appartenenti a persone, entità o organismi elencati all'allegato III dello stesso Regolamento, per finalità umanitarie a favore del popolo libico dandone comunicazione agli altri Stati membri e alla Commissione entro due settimane dal rilascio dell'autorizzazione.

Il comma 3 autorizza, nel semestre 1° luglio-31 dicembre 2011, la spesa di 5,1 milioni di euro per la prosecuzione degli interventi operativi di emergenza e di sicurezza per la tutela dei cittadini e degli interessi italiani nei territori interessati da eventi bellici e ad alto rischio.

Il comma 4 finanzia con 2,2 milioni di euro la prosecuzione, fino al 31 dicembre 2011, per gli interventi di stabilizzazione in Iraq e Libia, consentendo altresì al Ministro degli Affari esteri di destinare risorse per iniziative in altre aree di crisi.

Il comma 5 autorizza la spesa di 4,1 milioni di euro per il rafforzamento delle misure di sicurezza attiva e passiva delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari.

Il comma 6 autorizza, per l'arco temporale già menzionato, una spesa di 340.000 euro per assicurare la partecipazione italiana ai Fondi fiduciari dell'Alleanza Atlantica destinati alla formazione della polizia irachena, al Fondo del Gruppo di Contatto istituito presso lo *United Nations Office on Drug and Crime*

(UNODC) per il contrasto alla pirateria nell'area del Golfo di Aden e dell'Oceano Indiano, nonché per la partecipazione italiana al progetto STANDEX nel quadro NATO-Russia *Council*.

Il comma 7 autorizza, per il periodo 1° luglio-31 dicembre 2011, la spesa di 200.000 euro per garantire il contributo italiano al Tribunale Speciale dell'ONU per il Libano.

Il comma 7-*bis*, inserito nel corso dell'esame al Senato, autorizza la concessione di un contributo volontario pari a 250.000 euro per l'anno 2011 in favore dello Staff College, con sede in Torino, il quale svolge attività rivolte alla formazione e all'aggiornamento del personale che presta servizio, ovvero deve essere inserite, presso gli organismi internazionali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Il comma 8 autorizza, per il periodo 1° luglio-31 dicembre 2011, la spesa di circa 400.000 euro per assicurare la partecipazione dell'Italia, attraverso esperti nazionali, alle attività civili di *peace keeping* e di diplomazia preventiva e ai progetti di cooperazione promossi dall'OSCE.

Il comma 9 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 994.000 euro per la partecipazione italiana alle iniziative della Politica di sicurezza e difesa comune (PESC-PSDC) e a quelle di altre organizzazioni internazionali.

Il comma 10 integra per 1 milione di euro, fino al 31 dicembre 2011, l'autorizzazione di spesa per la realizzazione degli interventi e delle iniziative a sostegno dei processi di pace e di rafforzamento della sicurezza nell'Africa sub sahariana.

Il comma 11 autorizza la spesa di 437.250 euro per coprire le spese di missione di personale di ruolo presso le sedi italiane in Afghanistan, Iraq, Libia, Pakistan ed Yemen, al quale è riconosciuta un'indennità, senza assegno di rappresentanza, pari all'80 per cento dell'indennità di servizio all'estero determinata secondo quanto previsto dall'articolo 171 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, n. 18. La disposizione prevede inoltre una deroga all'articolo 181 del decreto del Presidente della Repub-

blica n. 18 del 1967, per consentire al personale in questione, e ai familiari a carico, ogni sei mesi (e non ogni 12 o 18 mesi come previsto dal predetto articolo 181), il parziale pagamento delle spese di viaggio per congedo in Italia.

Il medesimo comma 11 autorizza la spesa di 61.971 euro a parziale copertura delle spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio presso le sedi in Afghanistan, Iraq e Pakistan e per i familiari a carico. Il relativo diritto, in deroga al già citato articolo 181 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, è riconosciuto ogni sei mesi ed è acquisito dopo quattro mesi ancorché i viaggi siano stati effettuati precedentemente.

Viene altresì autorizzata la spesa di euro 180.436 per l'invio in missione di un funzionario diplomatico con l'incarico di assistere la presenza italiana in Kurdistan. Al funzionario è riconosciuta, anche in questo caso, un'indennità pari all'80 per cento dell'indennità di servizio all'estero, nonché il rimborso forfettario degli oneri derivanti dalle attività in Kurdistan, commisurato alla diaria per i viaggi di servizio all'interno dell'Iraq.

Per l'espletamento delle sue attività, il predetto funzionario può avvalersi del supporto di due unità da reperire *in loco*, con contratto a tempo determinato, di durata comunque inferiore alla scadenza del presente decreto-legge.

Il comma 12 autorizza la spesa di 403.200 euro per la partecipazione di funzionari della carriera diplomatica alle operazioni di gestione delle crisi internazionali, tra le quali le missioni PSDC (ex PESD), nonché per il funzionamento degli uffici dei Rappresentanti speciali dell'Unione europea per le varie aree di crisi.

La norma precisa, inoltre, che l'indennità da corrispondere ai funzionari diplomatici in oggetto è calcolata – detraendo l'indennità eventualmente corrisposta dall'organizzazione internazionale presso cui il funzionario opera, e comunque non computando l'assegno di rappresentanza – nella misura dell'80 per cento dell'indennità di servizio all'estero. La norma spe-

cifica che, per i funzionari diplomatici che prestino servizio presso contingenti italiani impegnati in missioni internazionali, l'indennità non può in alcun caso eccedere il trattamento economico di spettanza dell'organo di vertice del contingente stesso.

Per il personale del Ministero degli esteri in servizio in Afghanistan, Iraq e Pakistan, lo stesso comma prevede un'ulteriore autorizzazione di spesa di 36.000 euro, da destinarsi ai viaggi di servizio effettuati da detto personale.

Il comma 13 dispone un'autorizzazione di 1 milione di euro per assicurare la partecipazione italiana al Fondo Fiduciario InCE istituito presso la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Il comma 14 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 300.000 euro per la partecipazione italiana alle attività del Segretariato permanente dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) con sede ad Ancona.

L'articolo 3, al comma 1, prevede che il Ministro degli affari esteri, per garantire il coordinamento delle attività e dell'organizzazione degli interventi previsti dagli articoli precedenti, provveda con propri decreti di natura non regolamentare a costituire strutture operative temporanee, nei limiti degli stanziamenti di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge.

Il comma 2 autorizza il Ministero degli Affari esteri, per le finalità e nei limiti temporali posti dagli articoli 1 e 2, a ricorrere ad acquisti e lavori in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, nei casi di necessità ed urgenza, per le finalità e nei limiti temporali riconducibili alle disposizioni degli articoli da 1 a 3 del decreto-legge, ricorrendo preferibilmente all'impiego di risorse locali, sia umane sia materiali.

Il comma 3 disciplina l'indennità di missione da attribuire al personale inviato in missione per le attività di cui agli articoli 1 e 2, prevedendo che la misura di tale indennità sia incrementata del 30 per cento della diaria prevista in riferimento all'Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Oman.

In base al comma 4, qualora il personale inviato in missione nei Paesi elencati all'articolo 1, comma 1, ed all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto-legge, debba, per esigenze di sicurezza, essere alloggiato in locali dell'Amministrazione degli affari esteri, il Ministero competente è autorizzato a sostenere le spese di vitto e alloggio strettamente indispensabili, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio predisposti per il funzionamento delle unità tecniche previste dall'articolo 13 della legge n. 49 del 1987. Il medesimo comma prevede che alle spese per il funzionamento delle medesime strutture site nei Paesi di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto non si applichino le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 (le quali prevedono che, a decorrere dal 2011, le amministrazioni dello Stato possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 e che, per le medesime amministrazioni, la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nel 2009).

Il comma 5, rinvia, per le iniziative previste dagli articoli da 1 a 3, ove non diversamente disposto, all'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 57, commi 6 e 7, del Codice degli appalti pubblici, di cui all'articolo 3, commi 1 e 5, e di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 165 del 2003.

Per quanto riguarda il comma 6 dell'articolo 57 del decreto legislativo n. 163, esso disciplina la procedura di assegnazione di appalti pubblici senza previa pubblicazione di un bando di gara, prevedendo in tale ipotesi che, ove possibile, la stazione appaltante individui gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concor-

renza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, conferendo l'appalto al soggetto che ha presentato le più vantaggiose condizioni. Il comma 7 vieta in tutti i casi il rinnovo tacito dei contratti aventi ad oggetto forniture, servizi, lavori, e dispone la nullità di quelli eventualmente in tal modo sottoscritti.

Attraverso il rinvio alle sopra richiamate norme del decreto-legge n. 165 del 2003, si rendono invece applicabili disposizioni previste da ulteriori atti normativi in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo, in particolare per quanto riguarda l'invio di personale, l'affidamento degli incarichi e la stipula dei contratti e l'utilizzo delle necessarie dotazioni strumentali.

Si esclude inoltre dal generale divieto (vigente per le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici economici) di concedere anticipazioni del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori, di forniture e di servizi, i finanziamenti erogati dal Ministero degli affari esteri per la realizzazione di iniziative, interventi, programmi ed attività nel settore della cooperazione allo sviluppo, in favore di università e di organizzazioni non governative, fermo restando che, qualora gli enti attuatori dei predetti interventi o programmi siano soggetti privati, è necessaria la presentazione di una garanzia fidejussoria bancaria.

Si consente altresì al Ministero degli affari esteri di avvalersi di personale proveniente dalle amministrazioni pubbliche posto in posizione di comando oppure reclutato a seguito delle procedure di mobilità.

Il comma 6 esclude tutte le spese connesse all'applicazione degli articoli 1 e 2 del decreto-legge dal regime restrittivo di cui all'articolo 60, comma 15, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale prevede che le amministrazioni dello Stato, salvo i comparti della sicurezza e del soccorso, non possano assumere mensilmente impegni superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base.

Il comma 7 prevede che il Ministero degli Affari esteri, per le finalità, nei limiti temporali e nell'ambito delle risorse di cui agli articoli 1 e 2 del decreto, ha la facoltà di conferire incarichi temporanei di consulenza anche ad enti e organismi specializzati, nonché a personale estraneo alla pubblica amministrazione, purché in possesso di specifiche professionalità. Il Ministero può altresì stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in deroga alle disposizioni che hanno ridotto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di avvalersi di contratti di consulenza. La disposizione specifica che gli incarichi devono essere affidati secondo il principio di pari opportunità tra uomo e donna, a persone di nazionalità locale, ovvero di nazionalità italiana o di altri Paesi, a condizione che il Ministero degli affari esteri abbia escluso che localmente esistano le professionalità richieste.

Il comma 8 stabilisce che gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni effettuate dal 1° gennaio 2011 fino alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sono convalidati, nei limiti delle risorse previste dagli articoli 1 e 2 del decreto stesso, nonché delle disponibilità degli stanziamenti per iniziative di stabilizzazione e di pace di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 1 del 2010, agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 102 del 2010, e agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 228 del 2010.

In base ai commi 9 e 10, le somme di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge, non impegnate nell'esercizio di competenza, possono essere impegnate nel corso dell'intero esercizio finanziario 2011 e in quello successivo. Inoltre, nel corso dell'intero esercizio finanziario 2011, possono essere impegnati i residui non ancora impegnati degli stanziamenti di cui ai già citati articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 1 del 2010, del decreto-legge n. 102 del 2010 e del decreto legge n. 228 del 2010.

Il comma 11 stabilisce che il Ministero degli affari esteri, utilizzando le risorse indicate dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge n. 102 del 2010 (2,4 milioni di euro per la realizzazione di interventi e

iniziative a sostegno dei processi di pace e di rafforzamento della sicurezza in Africa sub sahariana e 778.500 euro per iniziative dirette ad eliminare le mutilazioni genitali femminili), e quelle indicate nell'ultimo periodo dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 228 del 2010 (500.000 euro per iniziative a favore della lotta contro le mutilazioni genitali femminili), è autorizzato a proseguire le azioni descritte nell'articolo 2, comma 6 del medesimo decreto-legge n. 102, anche avvalendosi di organizzazioni non governative idonee o di enti pubblici e privati di formazione.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala inoltre il comma 12, che, dopo aver ribadito il divieto di artificioso frazionamento dei pagamenti, prevede, in presenza di difficoltà oggettive di utilizzo del sistema bancario locale, attestata dal capo missione, relativamente ai pagamenti di importo non superiore a 10.000 euro, effettuati dalle rappresentanze diplomatiche a valere sui fondi di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge, la deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 13 n. 136 del 2010, le quali, al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, stabiliscono gli obblighi cui sono tenuti gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese, nonché i concessionari di finanziamenti pubblici, anche europei, a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici.

Il comma 13 dispone che l'assetto delle attività di coordinamento degli interventi relativi alla missione di stabilizzazione in Afghanistan e Pakistan, quale prevista dall'articolo 1, commi 3 e 4 del decreto-legge, venga definito attraverso uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro degli Affari esteri, con i quali saranno anche stabilite le modalità di organizzazione e di raccordo con le autorità e le strutture amministrative locali, l'istituzione presso il MAE di un'apposita *Task Force*, con il compito di individuare, ge-

stire e coordinare gli interventi, nonché l'istituzione di un comitato di controllo degli interventi.

Nel corso dell'esame al Senato sono stati soppressi i commi 14 e 15, i quali intervenivano sul dettato della legge n. 49 del 1987, relativamente all'utilizzo dei volontari in servizio civile per attività di cooperazione, per quanto attiene ai relativi fiscali, previdenziali e assicurativi.

Il comma 16 dispone una modifica del comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 71 del 2011, attribuendo all'ufficio consolare nel suo insieme la competenza al rilascio dei passaporti, prima attribuita al Capo dell'ufficio consolare.

Il comma 17 proroga al 31 ottobre 2011 il termine di scadenza del Commissario generale del governo per l'Esposizione universale di Shanghai, autorizzando a tal fine autorizza la spesa di 200.000 euro per l'anno 2011.

Il comma 18 stabilisce, a decorrere dal 2011, l'incremento di 60.000 euro del contributo annuo (attualmente stabilito in 250.000 euro) a favore dell'Associazione culturale « Villa Vigoni » con sede in Menaggio, la quale promuove le relazioni italo – tedesche nei campi della scienza, dell'educazione e della cultura. A copertura dell'incremento di spesa viene corrispondentemente ridotta l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 della legge n. 170 del 1997, recante ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione.

L'articolo 4 reca le autorizzazioni di spesa dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 necessarie alla proroga del termine per la partecipazione italiana a diverse missioni internazionali delle Forze armate e delle forze di polizia.

In particolare, il comma 1 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 399,7 milioni di euro per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni in Afghanistan ISAF (*International Security Assistance Force*) ed EUPOL AFGHANISTAN.

Il comma 2 dispone l'autorizzazione di spesa di 92 milioni di euro, nel periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, per la

proroga della partecipazione del contingente militare italiano alla missione UNIFIL in Libano (*United Nations Interim Force in Lebanon*).

Il comma 3 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di 33,2 milioni di euro per la proroga della partecipazione militare alle missioni nei Balcani (*Multi-national Specialized Unit – MSU*; *European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX KOSOVO*; *Security Force Training Plan in Kosovo*; *Joint Enterprise Balcani*).

Il comma 4 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di circa 150.248 euro per la proroga della partecipazione militare alla missione Althea dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina – all'interno della quale opera anche la missione IPU (*Integrated Police Unit*).

Il comma 5 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di 7,3 milioni di euro per la proroga della partecipazione militare italiana alla missione *Active Endeavour* nel Mediterraneo.

Il comma 6 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di 603.986 euro per la proroga della partecipazione militare alla missione TIPH2 (*Temporary International Presence in Hebron*).

Il comma 7 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di circa 61.000 euro per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione Europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah EUBAM Rafah (*European Union Border Assistance Mission in Rafah*).

Il comma 8 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di circa 128.000 euro per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione UNAMID (*United Nations/African Union Mission in Darfur*) delle Nazioni Unite e dell'Unione Africana nel Darfur, in Sudan.

Il comma 9 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di circa 104.000 euro per la proroga della partecipazione di personale dell'Arma dei Carabinieri alla missione dell'Unione Europea EUPOL RD Congo nella Repubblica democratica del Congo.

Il comma 10 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di circa 134.000 euro per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) delle Nazioni Unite a Cipro.

Il comma 11 autorizza la spesa di circa 158.000 euro per la prosecuzione, per il periodo ricompreso tra il 1° luglio al 31 dicembre 2011, delle attività di assistenza alle Forze armate albanesi (Delegazione Italiana Esperti).

Il comma 12 autorizza, tra il 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 353.000 euro per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione europea EUMM Georgia (*European Union Monitoring Mission*) in Georgia.

Il comma 13 autorizza, per il periodo ricompreso tra il 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 20,8 milioni di euro per la proroga della partecipazione di personale militare alle operazioni militari al largo delle coste della Somalia dell'Unione Europea (Atalanta) e della NATO per il contrasto alla pirateria.

Il comma 14 autorizza la spesa di 4,2 milioni di euro per la proroga, fino al 31 dicembre 2011, della partecipazione di personale militare alle attività NATO di consulenza, formazione e addestramento delle forze armate e di polizia irachene (*NATO Training Mission – Iraq*).

Il comma 15 autorizza, fino al 31 dicembre 2011, la spesa di 10,4 milioni di euro per l'impiego di personale militare negli Emirati Arabi Uniti, in Bahrein e a Tampa per esigenze connesse con le missioni in Afghanistan e in Iraq.

Il comma 16 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 508.000 euro per la prosecuzione della partecipazione italiana alla missione dell'Unione europea in Somalia denominata EUTM Somalia.

Il comma 17 autorizza un'ulteriore spesa di 64,2 milioni di euro, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, per la stipulazione di contratti di assicurazione e trasporto di

durata annuale e per la realizzazione di infrastrutture relative alle missioni di cui al provvedimento.

Il comma 18 autorizza un'ulteriore spesa di 1,6 milioni di euro, per il periodo 1° luglio al 31 dicembre 2011, per consentire al comandante del contingente militare impegnato nella missione in Afghanistan di disporre interventi urgenti, ovvero acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, per soddisfare esigenze di prima necessità delle popolazioni, compreso il ripristino dei servizi essenziali.

Il comma 19 dispone che, per il periodo 1° luglio-30 settembre 2011, sia autorizzata la spesa di 58 milioni di euro per finanziare la missione militare in Libia, finalizzata alla protezione dei civili, ad assicurare il rispetto del divieto di sorvolo nello spazio aereo libico e per l'embargo delle armi, come previsto dalle risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il comma 20 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 3,3 milioni di euro per la prosecuzione dei programmi di cooperazione delle Forze di polizia italiane in Albania e nei Paesi dell'area balcanica.

Il comma 21 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 867.940 euro per la proroga della partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) e di 31.480 euro per la proroga della partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*).

Il comma 22 autorizza, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 63.000 euro per la proroga della partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione EUPOL COPPS (*European Union Police Mission for the Palestinian Territories*) in Palestina.

Il comma 23 autorizza, fino al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 270.000 euro per la proroga della partecipazione di personale dell'Arma dei carabinieri e della

Polizia di Stato alla missione dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina EUPM (*European Union Police Mission*).

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala i commi 24, 25 e 26.

Il comma 24 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 1,6 milioni di euro per la proroga della partecipazione di personale del Corpo della Guardia di finanza alle missioni ISAF Afghanistan: il predetto personale, tramite la *Task force* Grifo, svolge nel quadro della missione ISAF compiti di formazione ed addestramento della *Afghan Border Police*.

Il comma 25 autorizza, fino al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 342.000 euro per il differimento della partecipazione di personale del Corpo della Guardia di finanza alla missione EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*), che fornisce assistenza e supporto alle autorità kosovare nell'area dello stato di diritto con specifico riferimento ai settori di polizia, giudiziario e doganale.

Il comma 26 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 227.000 euro per la proroga della partecipazione di personale del Corpo della Guardia di finanza alle unità di coordinamento interforze, denominate JMOUs (*Joint Multimodal Operational Units*), costituite in Afghanistan, negli Emirati Arabi Uniti e nel Kosovo. Nel quadro di tali unità, costituite presso taluni aeroporti militari in Afghanistan, negli Emirati Arabi Uniti e in Kosovo, è previsto l'impiego di unità appartenenti al Corpo della Guardia di finanza con funzioni di consulenza, supporto e coordinamento in materia doganale.

Il comma 27 autorizza, fino al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 260.000 euro per la proroga della partecipazione di sei magistrati collocati fuori ruolo, personale del Corpo della polizia penitenziaria e personale amministrativo del Ministero della giustizia alla missione EULEX Kosovo.

Il comma 28 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di circa 19.000

euro per la partecipazione di un magistrato collocato fuori ruolo alla missione in Palestina EUPOL COPPS.

Il comma 29 autorizza dal 1° luglio al 31 dicembre 2011 la spesa di circa 96.000 euro per la partecipazione di due magistrati collocati fuori ruolo alla missione EUPM in Bosnia Erzegovina.

Il comma 30 autorizza, dal 1° luglio al 31 dicembre 2011, la spesa di 5 milioni di euro per il mantenimento del dispositivo informativo dell'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) a protezione del personale delle Forze armate impiegato nelle missioni internazionali, in attuazione delle missioni affidate all'AISE (attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia).

Il comma 31 stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in attuazione del memorandum di intesa di cooperazione tecnica nel settore della sicurezza tra Italia ed Panama, stipulato il 30 giugno 2010, è autorizzato a cedere, a titolo gratuito, al Governo panamense le unità navali in dotazione al Corpo delle capitanerie di porto denominate CP902 « Diciotti » e CP903 « Dattilo ». Conseguentemente, per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla mancata retrocessione in permuta delle predette unità navali, è incrementata di 17,4 milioni di euro per il 2011 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3-bis, comma 3, del decreto-legge n. 135 del 2009, relativa al monitoraggio del traffico navale ai fini dell'attuazione della decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio sul riciclaggio di denaro e il sequestro o la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

Durante l'esame al Senato è stato introdotto un nuovo comma 31-bis, il quale sostituisce, convertendone sostanzialmente i valori in euro, la tabella D allegata al decreto-legge n. 533 del 1954, recante la tariffa dei servizi resi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per quanto riguarda: le iscrizioni nei relativi registri di navi, unità da pesca e da diporto, compresi i passaggi di pro-

prietà; le visite di sicurezza di idoneità e tecnico – sanitarie svolte sulle navi e sulle unità da diporto; le inchieste per i sinistri marittimi svolte ad istanza degli interessati; la scritturazione degli atti contrattuali originali e delle relative copie.

La disposizione stabilisce che le maggiori entrate derivanti dalla predetta sostituzione sono destinate alle esigenze di funzionamento del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera.

L'articolo 4-*bis*, inserito dall'altro ramo del Parlamento, reca misure di sostegno e di rilancio dei settori dell'economia locale interessati dalle limitazioni imposte a seguito delle attività operative delle forze armate concernenti la Libia

In particolare, il comma 1 prevede che una percentuale del fondo da ripartire istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, per la quota parte relativa al gettito per il 2011 dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sulle aeromobili, e comunque nel limite di euro 10 milioni, sia destinata all'adozione di misure di sostegno e di rilancio dei settori dell'economia delle province danneggiate a seguito delle predette limitazioni, che hanno inciso sull'operatività degli scali aeroportuali civili.

Il comma 2 rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno, della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, sentite le province interessate, l'individuazione, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, degli interventi da attuare in riferimento al comma 1.

L'articolo 5 introduce alcune misure di contrasto al fenomeno della pirateria in acque internazionali, incentrate sulla possibilità di ricorrere a forme di autodifesa a bordo delle imbarcazioni private destinate ad attraversare zone a rischio, mediante il dispiegamento di Nuclei militari di protezione (NMP) della Marina militare o di servizi di vigilanza privata.

In particolare, il comma 1 prevede che il Ministero della difesa possa stipulare con l'armatoria privata italiana e con altri

soggetti aventi analogo potere di rappresentanza, convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera italiana che debbano attraversare spazi marittimi internazionali a rischio di episodi di pirateria, mediante l'imbarco a titolo oneroso e a richiesta degli armatori, di Nuclei militari di protezione (NMP) della Marina, composti eventualmente anche di personale delle altre Forze armate, dotati di armamento previsto per l'espletamento del servizio. La disposizione specifica inoltre che l'individuazione degli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria avviene tramite decreto del Ministero della difesa, sentiti i Ministri degli affari esteri e delle infrastrutture e dei trasporti, valutate le indicazioni periodiche dell'*International Maritime Organization* (IMO).

Il comma 2 precisa che i Nuclei militari di protezione siano chiamati ad operare in conformità con le direttive e le regole di ingaggio emanate dal Ministero della difesa. La norma precisa inoltre che al comandante di ciascun nucleo ed al personale da esso dipendente, siano attribuite le funzioni di ufficiale di agente di polizia giudiziaria riguardo ai reati di cui agli articoli 1135 e 1136 del codice della navigazione (pirateria e navigazione di nave fornita abusivamente di armi e priva di carte di bordo), e quelli ad essi connessi.

Il medesimo comma 2 stabilisce inoltre che al personale dei Nuclei militari di protezione siano corrisposti il compenso forfetario di impiego e le indennità previsti per i militari imbarcati sulle unità della Marina negli spazi internazionali, siano applicabili le misure di ordine penale previste dal codice penale militare di pace, nonché le previsioni di cui all'articolo 4, commi 1-*sexies* e 1-*septies*, del decreto-legge n. 152 del 2009 (le quali stabiliscono, rispettivamente, la non punibilità del militare che, nel corso delle missioni internazionali, in conformità alle direttive, alle regole di ingaggio ovvero agli ordini legittimamente impartiti, faccia uso ovvero ordini di fare uso delle armi, della forza o di altro mezzo di coazione fisica, per le necessità delle operazioni militari, e l'ap-

plicabilità delle disposizioni sui delitti colposi quando facendo uso di tali mezzi, si eccedano colposamente i limiti posti dalla legge, dalle regole di ingaggio o dagli ordini ricevuti).

Il comma 3 dispone che, per la fruizione dei servizi di protezione mediante i Nuclei militari di protezione, gli armatori provvedano al ristoro dei relativi oneri, comprensivi delle spese per il personale di cui al comma precedente e di quelle necessarie per le convenzioni stipulate ai sensi del comma 1. Le somme devono essere corrisposte mediante versamenti all'entrata del bilancio dello Stato, e riassegnati entro sessanta giorni ai relativi capitoli di previsione della spesa del Ministero della difesa.

Il comma 4, sostituito dal Senato, dispone che gli armatori possono impiegare, nei casi in cui non sono previsti i servizi di protezione di cui al comma 1 dell'articolo, guardie giurate autorizzate ai sensi del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano nelle acque internazionali individuate con il decreto ministeriale di cui al comma 1.

Il comma 5, anch'esso sostituito dal Senato, stabilisce che l'impiego delle guardie giurate è consentito solo a bordo delle navi predisposte per la difesa contro gli atti di pirateria ed autorizzate alla detenzione di armi. Inoltre si prevede che le guardie giurate debbano essere individuate preferibilmente tra coloro che hanno prestato servizio nelle Forze armate (esclusi i militari di leva) e che hanno superato i corsi teorico – pratici previsti dall'articolo 6 del Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti e delle stazioni, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano.

Il comma 5-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, precisa che le guardie giurate, nell'espletamento del servizio di protezione delle navi ed entro i limiti territoriali delle acque internazionali a rischio di pirateria, possono utilizzare le armi in dotazione delle navi che siano

state appositamente predisposte per la loro custodia, e che siano detenute previa autorizzazione del Ministro dell'interno. La predetta autorizzazione è rilasciata anche per l'acquisto, il trasporto e la cessione delle armi in comodato al medesimo personale.

Il comma 5-*ter* rinvia ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione delle modalità attuative delle previsioni appena descritte, comprese quelle relative al porto e al trasporto delle armi e del relativo munizionamento, alla quantità di armi detenute a bordo della nave e la loro tipologia, nonché ai rapporti tra le guardie giurate ed il comandante della nave durante l'espletamento dei predetti compiti.

Il comma 6 stabilisce l'applicabilità alla materia in esame delle disposizioni in materia penale di cui all'articolo 5, commi da 2 a 6, del decreto-legge n. 209 del 2008, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali.

Il comma 6-*bis*, inserito dal Senato, modifica l'articolo 111 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, al fine di estendere le competenze della Marina, oltre che alla vigilanza degli interessi nazionali e delle vie di comunicazioni marittime al di là del mare territoriale, anche al contrasto alla pirateria.

Il comma 6-*ter*, anch'esso introdotto dal Senato, reca la clausola di invarianza degli effetti finanziari dell'articolo.

L'articolo 6 reca talune disposizioni in materia di personale impiegato nelle missioni internazionali disciplinate dal decreto in commento.

In particolare, il comma 1 rinvia alle disposizioni di cui: all'articolo 3, commi da 1 a 9, della legge n. 108 del 2009; all'articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 152 del 2009; all'articolo 5, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 102 del 2010.

Le disposizioni richiamate della legge n. 108 del 2009, riguardano:

la diversificazione dell'ammontare dell'indennità di missione a seconda delle missioni stesse;

l'esclusione delle predette indennità, nonché del trattamento economico corrisposto al personale che partecipa alle attività di assistenza alle Forze armate albanesi, della riduzione del 20 per cento prevista per le indennità di missione all'estero del personale delle pubbliche amministrazioni dall'articolo 28, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006;

l'applicazione, al personale che partecipa ai programmi di cooperazione delle Forze di polizia italiane in Albania e nei Paesi dell'area balcanica e alla missione in Libia del trattamento economico previsto dalla legge n. 642 del 1961, e dell'indennità speciale di cui all'articolo 3 della stessa legge, nella misura del 50 per cento dell'assegno di lungo servizio all'estero;

la corresponsione, ai militari inquadrati nei contingenti impiegati nelle missioni internazionali di pace, l'indennità di impiego operativo nella misura uniforme pari al 185 per cento dell'indennità operativa di base, in sostituzione, se più favorevole, dell'indennità operativa, ovvero dell'indennità pensionabile percepita;

la devoluzione all'Amministrazione di appartenenza delle eventuali retribuzioni corrisposti direttamente dall'ONU al personale militare impiegato dall'ONU nelle missioni internazionali con contratto individuale, fino a concorrenza dell'importo corrispondente alla somma del trattamento economico fisso e continuativo e dell'indennità di missione percepiti;

la valutazione dei periodi di comando, le attribuzioni specifiche, il servizio e l'imbarco svolti dagli ufficiali delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, presso comandi, unità, reparti ed enti costituiti per lo svolgimento delle missioni internazionali;

la possibilità di richiamare in servizio gli ufficiali della riserva di complemento, per esigenze connesse con le missioni internazionali, in deroga alla disciplina in materia;

la possibilità di prolungare, per esigenze operative connesse con le missioni

internazionali, il periodo di ferma dei volontari in ferma prefissata di un anno, previo consenso degli interessati, per un massimo di ulteriori sei mesi;

la disciplina dell'indennità di missione, del trattamento assicurativo e pensionistico, del personale in stato di prigionia o disperso, del rilascio del passaporto di servizio, dell'orario di lavoro e dell'utilizzo a titolo gratuito delle utenze telefoniche di servizio.

In tale contesto assume specifico rilievo per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze il rinvio al comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 108 del 2009, il quale specifica, tra l'altro, che alle indennità riconosciute al personale partecipante alle missioni internazionali si applica il comma 6 dell'articolo 51 del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ai sensi del quale tali componenti concorrono a formare il reddito imponibile nella misura del 50 per cento del loro ammontare.

Nell'ambito di tali disposizioni segnala inoltre, in quanto rilevante per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, come il rinvio indiretto all'articolo 3 del decreto-legge n. 451 del 2001, a sua volta richiamato dal comma 9 dell'articolo 3 della citata legge n. 108 del 2009, comportamenti che al personale militare e della Polizia di Stato impegnato nelle missioni sia attribuito il trattamento assicurativo previsto dalla legge n. 301 del 1982, il quale dispone la corresponsione al personale militare o di polizia impegnati in missioni — per il periodo di effettiva presenza nella zona di intervento — del rimborso della spesa di un'assicurazione sulla vita, nei limiti di un massimale ragguagliato allo stipendio annuo lordo e indennità di funzione, o assegno perequativo pensionabile o altro analogo assegno annuo pensionabile, moltiplicati per il coefficiente 10 per i casi di morte o di invalidità permanente, indipendentemente dall'uso di mezzi di trasporto e per tutti i rischi derivanti da attività direttamente o indirettamente riconducibili alla missione.

Sempre per quanto riguarda gli aspetti di competenza della Commissione Finanze, evidenzia come il sopra richiamato comma 6 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009 estenda al personale del Corpo della Guardia di finanza impiegato nelle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 451 del 2001, concernenti la partecipazione del personale delle forze armate impiegato nelle missioni internazionali ai concorsi interni banditi dal Ministero della difesa.

Il comma 2 dell'articolo 6 del decreto-legge in esame stabilisce che, per talune missioni, l'indennità di missione sia corrisposta nelle seguenti misure:

a) il 98 per cento, al personale impiegato nelle missioni UNAMID, se usufruisce di vitto e alloggio gratuiti, EUPM e nell'Unità di coordinamento interforze JMOUs in Kosovo;

b) il 98 per cento, indennità calcolata sulla diaria prevista con riferimento alla Repubblica democratica del Congo, corrisposta al personale impiegato nella missione EUTM Somalia;

c) nella misura intera incrementata del 30 per cento, se non usufruisce, a qualsiasi titolo, di vitto e alloggio gratuiti, al personale impiegato presso il NATO HQ Scopje.

Il comma 3 introduce alcune deroghe ai limiti per il compenso forfetario di impiego e retribuzione per lavoro straordinario da corrispondere al personale impiegato nelle missioni di cui al decreto-legge.

In particolare, si prevede la deroga al limite di 120 giorni per la corresponsione del compenso forfetario al personale impiegato in esercitazioni o in operazioni militari caratterizzate da particolari condizioni di impiego prolungato e continuativo oltre il normale orario di lavoro, che si protraggono senza soluzione di continuità per almeno quarantotto ore con l'obbligo di rimanere disponibili nell'ambito dell'unità operativa o nell'area di esercitazione.

Inoltre si deroga ai limiti orari per il lavoro straordinario fissati con appositi decreti del Ministro della difesa.

Il comma 4 consente al Ministro della difesa di avvalersi del personale (e dei relativi mezzi) appartenente alla Croce Rossa Italiana ausiliario delle Forze armate, nei limiti dei finanziamenti statali.

Ancora per quanto riguarda gli aspetti di competenza della Commissione Finanze, segnala il nuovo comma 4-bis, introdotto dal Senato, il quale reca una norma interpretativa riferita alla composizione delle commissioni di avanzamento nell'ambito del Corpo della Guardia di Finanza.

In particolare, al fine di garantire la piena funzionalità del Corpo della Guardia di Finanza, anche in relazione alle esigenze connesse alle missioni internazionali, la disposizione prevede che l'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 69 del 2001, il quale stabilisce, tra l'altro, che i componenti delle commissioni di avanzamento devono appartenere ai ruoli del servizio permanente effettivo, deve essere interpretato nel senso che possono far parte delle predette commissioni di avanzamento, a prescindere dalla loro appartenenza ai ruoli del servizio permanente effettivo, anche coloro i quali ricoprono cariche per le quali è prevista la partecipazione a tali commissioni.

Il comma 4-ter, a sua volta introdotto nel corso dell'esame al Senato, proroga ulteriormente, fino al 31 dicembre 2011, i termini per l'applicazione della norma di cui all'articolo 2, comma 100, della legge n. 244 del 2007.

Al riguardo rammenta che la predetta disposizione ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni dei cittadini italiani, che, come personale civile, abbiano prestato servizio continuativo, per almeno un anno alla data del 31 dicembre 2006, alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica, o di quelli dei singoli Stati esteri che ne fanno parte, operanti sul territorio nazionale, che siano stati licenziati in conseguenza di provvedimenti di soppres-

sione o riorganizzazione delle basi militari degli organismi medesimi adottati entro il 31 dicembre 2006.

Il comma 4-*ter* specifica inoltre che le predette assunzioni possono essere disposte nei limiti delle disponibilità del richiamato fondo.

Il comma 4-*quater*, anch'esso inserito durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, autorizza la spesa di 53 milioni di euro per il 2011 per far fronte alle esigenze di completamento del reclutamento del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, anche connesse con le missioni internazionali. A tali oneri si fa fronte:

quanto a 12,8 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

quanto a 8,7 milioni di euro, mediante utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace, che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, non sono state riassegnate ai pertinenti programmi;

quanto a 31,4 milioni di euro, mediante riduzione lineare delle spese rimodulate riferite al Ministero della difesa, che sono conseguentemente accantonate e rese indisponibili; la norma precisa che l'importo della riduzione lineare può essere ridimensionato in corrispondenza di ulteriori rimborsi corrisposti dall'ONU nel periodo 1° aprile-31 ottobre 2011, da destinare alle finalità di cui al comma 4-*quater*.

L'articolo 7 stabilisce che alle missioni internazionali di cui al decreto-legge si applicano le disposizioni di cui all'arti-

colo 5 del decreto-legge n. 209 del 2008, il quale prevede, in particolare, l'applicabilità al personale militare impegnato nelle missioni internazionali della disciplina del codice penale militare di pace e di quella di cui all'articolo 9, commi 3, 4 (lettere *a*), *b*), *c*), *d*)), 5 e 6, del decreto-legge n. 421 del 2001 (competenza territoriale del tribunale militare di Roma; possibilità per gli ufficiali di polizia giudiziaria militare di procedere all'arresto di chiunque è colto in flagranza di taluni reati militari; possibilità di procedere all'interrogatorio della persona sottoposta alla misura coercitiva della custodia cautelare in carcere).

Inoltre, il rinvio al predetto articolo 5 del decreto-legge n. 209 comporta che i reati commessi dallo straniero nei territori in cui si svolgono le missioni e gli interventi militari, in danno dello Stato o di cittadini italiani partecipanti alle stesse missioni, siano puniti a richiesta del Ministro della giustizia, sentito il Ministro della difesa per i reati commessi a danno di appartenenti alle Forze armate, che per tali reati la competenza spetta al Tribunale di Roma e che si applichino una serie di disposizioni in tema di contrasto alla pirateria.

La disposizione rinvia inoltre all'articolo 4, commi 1-*sexies* e 1-*septies*, del decreto-legge n. 152 del 2009, al fine di prevedere la non punibilità del militare che nel corso delle missioni all'estero, per necessità delle operazioni militari, fa uso della forza o ordina di far uso della forza (purché ciò avvenga in conformità: alle direttive; alle regole di ingaggio; agli ordini legittimamente impartiti), nonché di prevedere l'applicazione delle disposizioni concernenti i delitti colposi laddove il militare faccia uso della forza o ordini di far uso della forza eccedendo colposamente i limiti stabiliti dalla legge, dalle direttive, dalle regole di ingaggio, dagli ordini legittimamente impartiti o dalla necessità delle operazioni militari.

L'articolo 8, al comma 1, richiamando le disposizioni in materia contabile contenute nei commi 1 e 2 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 152 del 2009, autorizza

gli Stati maggiori di Forza armata e i Comandi dei carabinieri e della Guardia di finanza, in presenza di situazioni di necessità e urgenza connesse con le missioni internazionali, a derogare alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, per l'attivazione delle procedure d'urgenza per l'acquisizione di forniture e servizi, nonché ad acquisire in economia lavori, servizi e forniture, relative ai mezzi da combattimento e da trasporto, all'esecuzione di opere infrastrutturali o all'acquisizione di specifici apparati, entro il limite complessivo di 50 milioni di euro annui, a valere sulle risorse finanziarie stanziare per le missioni internazionali.

Il comma 2 prevede che, per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali senza soluzione di continuità, entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze, su richiesta delle Amministrazioni interessate, disponga l'anticipazione di una somma non superiore alla metà delle spese autorizzate dal decreto e comunque non inferiore, per il Ministero della difesa, a 350 milioni di euro, a valere sullo stanziamento di cui all'articolo 10, comma 1.

Il comma 2-bis, inserito dal Senato, reca una norma di interpretazione autentica della previsione di cui all'articolo 307, comma 10, lettera b), del decreto legislativo n. 66 del 2010, il quale prevede che la determinazione del valore a base d'asta degli immobili militari da alienare è decretata dal Ministero della difesa – Direzione generale dei lavori e del demanio, previo parere di congruità emesso da una commissione appositamente nominata dal Ministro della difesa.

In tale contesto il comma 2-bis indica che gli oneri per la partecipazione alla predetta commissione sono a carico, in aggiunta a quanto stabilito per la dismissione del bene, del privato cittadino acquirente dei beni.

La norma specifica inoltre che, rispetto ai beni per i quali sono già stati pubblicati i relativi decreti di individua-

zione, ai fini del trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato, e per i quali esistono istanze di acquisizione formalizzate prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, il parere richiesto alla commissione deve essere adottato entro il 31 ottobre 2011.

Le previsioni del comma sono esplicitamente finalizzate ad accelerare il processo di acquisizione di risorse da destinare alle esigenze finanziarie del Ministero della difesa, ed a consentire il conseguimento dei relativi effetti positivi per la finanza pubblica e per la dotazione del Fondo per il finanziamento delle missioni di pace.

L'articolo 9, modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede, al comma 1, la riduzione di 2.070 unità del personale militare impegnato nelle missioni nel semestre di riferimento del decreto-legge. In particolare, rispetto alle attuali 9.250 unità impegnate, si prevede che il Governo, comunicandolo alle Commissioni parlamentari competenti, assicuri una riduzione di almeno 1.000 unità entro il 30 settembre 2011 e di ulteriori almeno 1.070 unità entro il 31 dicembre dello stesso anno.

Il comma 2 vincola inoltre il Governo a presentare al Parlamento, entro 60 giorni dalla scadenza del decreto di proroga delle missioni, una relazione sulle singole missioni militari e di polizia, con riferimento all'evoluzione di ciascuna missione, ai suoi obiettivi ed ai risultati conseguiti, predisponendo su tale base un piano di rimodulazione dell'impegno militare, nel rispetto degli impegni internazionali assunti.

L'articolo 10, modificato a seguito degli emendamenti approvati al provvedimento dal Senato, reca la copertura finanziaria degli oneri recati dal decreto-legge.

In particolare, il comma 1 provvede alla copertura degli oneri complessivi del provvedimento, ad eccezione di quelli recati dall'articolo 3, comma 18, e dall'articolo 4, comma 31, oggetto della specifica previsione di copertura del comma 2.

Tali oneri complessivi, pari, a seguito delle modifiche apportate al Senato, a circa 744,3 milioni di euro per il 2011, sono coperti:

quanto a 725 milioni di euro, attingendo alla dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica;

quanto a 11 milioni di euro, attingendo all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge n. 296 del 2006, che ha istituito nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace;

quanto a 8 milioni di euro, mediante riduzione delle dotazioni finanziarie relative alle spese modulabili riferite al Ministero degli affari esteri.

Il comma 2 provvede invece alla copertura degli oneri, pari a 17,4 milioni di euro, recati dall'articolo 4, comma 31, del decreto, riducendo in modo corrispondente l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge n. 289 del 2002 per la quota di risorse destinate al fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (cosiddetto fondo per le aree sottoutilizzate che ha poi assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione).

Il comma 3 provvede inoltre alla copertura degli oneri connessi all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU n. 1970 (2011)²⁴ e n. 1973 (2011)²⁵ nel periodo dal 18 marzo 2011 al 30 giugno 2011, in relazione alle operazioni in corso in Libia, disponendo a tal fine l'utilizzo di quota parte delle maggiori entrate acquisite ai sensi dell'articolo 5, comma 5-*quinqüies*, della legge n. 225 del 1992, a seguito dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante.

Tali risorse sono attribuite nella misura di 134 milioni di euro al Ministero della

difesa, al cui personale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7, e sono attribuite al Ministero degli affari esteri nella misura 8 milioni di euro.

L'articolo 11 regola l'entrata in vigore del decreto-legge, che è stabilita nel giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Propone quindi di esprimere parere favorevole sul provvedimento.

Francesco BARBATO (IdV) dichiara il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore, esprimendo altresì una valutazione fortemente contraria sul decreto-legge.

Sottolinea infatti come le missioni di pace prorogate dal provvedimento siano in realtà operazioni belliche, che si pongono in contrasto con l'articolo 11 della Costituzione. Inoltre ritiene che, alla luce della difficilissima congiuntura economico – finanziaria del Paese, nella quale si chiedono sacrifici sempre più pesanti ai cittadini, risulti del tutto improprio impegnare anche un solo uomo od un'arma per atti di guerra.

Al di là di tali considerazioni di carattere politico, evidenzia come il decreto-legge contenga una serie di previsioni discutibili, alcune delle quali appaiono altresì del tutto estranee al contenuto proprio del provvedimento.

A tale proposito richiama, in primo luogo, la disposizione di cui all'articolo 6, comma 4-*bis*, recante l'interpretazione autentica di una norma in materia di composizione delle commissioni di avanzamento nell'ambito del Corpo della Guardia di Finanza, al fine di precisare che possono far parte delle predette commissioni di avanzamento, a prescindere dalla loro appartenenza ai ruoli del servizio permanente effettivo del Corpo, anche coloro i quali ricoprano cariche per le quali è prevista la partecipazione a tali commissioni. Non ritiene infatti opportuno inserire siffatta previsione nel testo del provvedimento che disciplina la partecipazione dei militari italiani alle missioni internazionali, anche alla luce delle inquietanti vicende che sembrano coin-

volgere alcuni alti ufficiali della stessa Guardia di Finanza, alcuni dei quali, come denunciato dal Ministro dell'Economia e delle finanze, avrebbero tenuto un comportamento non consono alla loro posizione, e si mostrerebbero impegnati in una eccessiva competizione professionale tra loro.

Ritiene quindi necessario sopprimere tale norma, segnalando l'intenzione del gruppo dell'Italia dei Valori di segnalare la questione in tutte le sedi, anche chiedendo al Presidente della Repubblica di non promulgare il disegno di legge di conversione del decreto-legge.

Rileva, peraltro, come il lamentato carattere di estraneità rispetto al contenuto proprio del provvedimento riguardi anche altre disposizioni, non rientranti negli ambiti di competenza della Commissione Finanze.

In particolare, richiama il comma 16 dell'articolo 3, che interviene sulle competenze degli uffici consolari in materia di rilascio dei passaporti, il comma 17 dello stesso articolo 3, che proroga il termine di scadenza del Commissario generale del governo per l'Esposizione universale di Shanghai, il comma 18 del medesimo articolo, il quale stabilisce l'incremento del contributo annuo a favore dell'Associazione culturale « Villa Vigoni », operante nella promozione delle relazioni italo - tedesche nei campi della scienza, dell'educazione e della cultura, il comma 31 dell'articolo 4, il quale autorizza la cessione al Governo panamense di due unità navali in dotazione al Corpo delle capitanerie di porto, il comma 31-bis del medesimo articolo 4, che sostituisce la tabella recante la tariffa dei servizi resi dal Ministero delle infrastrutture delle infrastrutture e dei trasporti, il comma 4-ter dell'articolo 6, il quale proroga i termini per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni dei cittadini italiani, che, come personale civile, abbiano prestato servizio continuativo, alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica, licenziati in conseguenza di provvedimenti di soppressione o riorganizzazione delle basi militari, nonché il

comma 2-bis dell'articolo 8, recante norme concernenti la commissione ministeriale per la determinazione del valore a base d'asta degli immobili militari da alienare.

Cosimo VENTUCCI (PdL) preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, rilevando come appaia incontestabile la natura pacifica delle missioni internazionali nelle quali sono impegnati i nostri militari, i quali sono disposti a sacrificare la vita per esercitare, nell'ambito delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, una funzione di mantenimento della pace e della sicurezza, e meritano, pertanto, particolare considerazione e rispetto da parte di tutte le forze politiche.

Ritiene, quindi, che siano fuori luogo, e non possano in alcun modo essere condivise le posizioni particolarmente critiche espresse da taluni al riguardo, le quali rischiano di risolversi in una ingiusta forma di denigrazione dell'encomevole lavoro svolto dalle forze armate e di polizia italiane nei vari teatri internazionali.

Con specifico riferimento alla disposizione di interpretazione autentica recata dall'articolo 6, comma 4-bis, del decreto-legge, in materia di composizione delle commissioni di avanzamento nell'ambito del Corpo della Guardia di Finanza, giudica infondata l'obiezione formulata dal deputato Barbato, secondo il quale tale norma, in quanto non attinente alla materia oggetto del provvedimento, sarebbe da espungere dal provvedimento. Nell'esprimere al predetto Corpo la propria riconoscenza per la meritoria opera da esso svolta al servizio del Paese, indipendentemente da talune distonie verificatesi di recente nell'ambito della sua organizzazione di vertice, osserva, infatti, come la disposizione sulla quale si è impropriamente appuntata tale critica miri a garantire la piena funzionalità della Guardia di Finanza anche in rela-

zione alle esigenze connesse con le missioni internazionali oggetto del decreto-legge.

Alberto FLUVI (PD) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore e sulla prosecuzione delle missioni internazionali delle nostre forze armate e di polizia nelle diverse aree in cui esse sono chiamate a svolgere delicati compiti di mantenimento della pace, nonché di stabilizzazione della sicurezza e di sostegno ai processi di democratizzazione in atto.

Osserva, quindi, come non sia facile per nessun Parlamento autorizzare la presenza dei militari e l'uso della forza nei teatri internazionali in cui ciò è richiesto, sottolineando come ogni decisione in tal senso non possano essere prese a cuor leggero, ma debbano discendere da una precisa assunzione di responsabilità alla quale un Paese come l'Italia non può sottrarsi, anche in quanto il conseguimento dei predetti obiettivi di pace, di sicurezza e di democratizzazione nei Balcani, nel Libano, in Afghanistan e nelle altre aree in cui inviamo i nostri contingenti corrisponde agli stessi interessi del Paese.

Per tale motivo considera auspicabile che le decisioni in materia di politica estera e di difesa siano assunte, sia pure nel rispetto delle diverse sensibilità su tali temi, attraverso il massimo consenso delle forze politiche, rilevando invece, come il ricorso, con periodicità semestrale, ad un provvedimento d'urgenza che dispone il rifinanziamento delle missioni internazionali, offra l'occasione per aprire confronti anche aspri, riconducibili, molto spesso, a vicende politiche contingenti.

Ritiene, pertanto, che occorra trovare un modo per sottrarre la materia del finanziamento delle missioni di pace dalle alterne e contraddittorie dinamiche del dibattito politico, dando modo alle forze politiche di convergere con spirito unitario su decisioni così rilevanti e delicate, anche per i nostri militari, i quali ri-

schiano la vita per consentire al Paese di rispettare gli impegni assunti in sede internazionale.

Gianluca FORCOLIN (LNP) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore e sul provvedimento in esame, sottolineando come esso coniughi l'esigenza di tenere fede, con senso di responsabilità, agli impegni assunti dal Paese in sede internazionale – nell'ambito dei quali è difficile pensare a un ritiro immediato delle nostre truppe da alcuni teatri, pena la vanificazione dell'importante lavoro finora svolto e del sacrificio della vita di 41 nostri militari – con la richiesta, avanzata dalla Lega, di prevedere la progressiva riduzione dei contingenti italiani all'estero e il contenimento delle relative spese.

Gianfranco CONTE, *presidente*, con riferimento alle considerazioni svolte dal deputato Barbato, osserva come il complesso delle disposizioni recate dal decreto-legge sia finalizzato, nel quadro della proroga delle missioni internazionali, ad affrontare questioni riguardanti le forze armate, le quali difficilmente troverebbero spazio in altri provvedimenti.

Ritiene quindi che sia stata opportuna, in tale contesto, l'introduzione nel provvedimento, nel corso dell'esame presso il Senato, della norma interpretativa, recata dall'articolo 6, comma 4-*bis*, concernente la composizione delle commissioni di avanzamento della Guardia di Finanza.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Sui lavori della Commissione.

Francesco BARBATO (IdV) sottolinea come l'audizione, tenutasi nella seduta di ieri, del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato abbia fornito alla Commissione un quadro assai preoccupante, soprattutto

laddove il Direttore dell'AAMS ha lamentato fortemente l'insufficienza delle risorse di personale assegnate all'Amministrazione per poter svolgere adeguatamente i compiti di regolazione e controllo su comparti, quelli dei giochi e dei tabacchi, che coinvolgono ormai interessi economici giganteschi e che risultano, come è noto, soggetti al rischio di infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali.

In tale contesto chiede di riprendere, già nella prossima settimana, la discussione, avviata il 25 maggio scorso, della propria risoluzione n. 7-00583, la quale impegna, in modo assai puntuale, il Governo a rivedere i meccanismi di affidamento delle concessioni per la gestione telematica degli apparecchi da gioco, assicurando controlli più rigorosi in materia, nonché ad assumere iniziative incisive per contrastare efficacemente i fenomeni del gioco minorile e delle ludopatie, che sta determinando effetti devastanti sulla salute psicologica di molti cittadini e sul benessere economico di numerose famiglie.

A questo riguardo sottolinea la necessità che il Parlamento intervenga con urgenza su tali questioni, le quali non possono essere rinviate alla ripresa dei lavori parlamentari dopo l'aggiornamento per il periodo estivo, in quanto coinvolgono direttamente gli interessi fondamentali del Paese, considerando in tale contesto paradossale che la Guardia di finanza, invece di concentrare la sua azione su tali tematiche, sia coinvolta in missioni internazionali che finiscono per disperderne le risorse.

Gianfranco CONTE, *presidente*, con riferimento alle considerazioni espresse dal deputato Barbato, rileva come la gran parte delle finalità perseguite dalla sua risoluzione n. 7-00583, sia già stata realizzata dalle previsioni in materia di giochi contenute nell'articolo 24 del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale contiene previsioni che, in alcuni casi, risultano perfino troppo rigorose in materia. A tale proposito sottolinea come la Presidenza della

Commissione abbia dimostrato la massima attenzione rispetto alle problematiche di questo settore, richiedendo al Direttore dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato di intervenire in audizione dinanzi la Commissione prima della sospensione per la pausa estiva.

In tale contesto ritiene comunque opportuno procedere, alla ripresa dei lavori, ad ulteriori audizioni in materia, in particolare ascoltando i rappresentanti della Federazione italiana tabaccai e dell'Area gioco ed intrattenimento istituita in seno alla Confindustria, nella quale sono rappresentati gli operatori del settore. Ritiene infatti opportuno che la Commissione svolga in merito ulteriori approfondimenti, ad esempio per quanto riguarda l'ipotizzata istituzione di un'Agenzia dei giochi.

Cosimo VENTUCCI (PdL), nel concordare con le considerazioni svolte dal Presidente, esprime la propria soddisfazione per gli importanti elementi di informazione acquisiti ieri, in occasione dell'audizione del Direttore generale dell'AAMS, il quale, oltre a rispondere in maniera estremamente puntuale alle domande che gli sono state rivolte, si è dichiarato pienamente disponibile ad instaurare un colloquio più frequente con la Commissione, al fine di approfondire ulteriormente le diverse questioni trattate, compresa quella del rapporto tra l'Amministrazione dei Monopoli e i concessionari della rete per la gestione telematica degli apparecchi da gioco.

Per quanto riguarda lo specifico tema delle ludopatie, ritiene che il preoccupante aumento di tale fenomeno – di cui si stanno già occupando, sotto svariati profili, diverse organizzazioni anche private – debba essere contrastato prioritariamente, in un'ottica temporale necessariamente di lungo periodo, attraverso interventi di natura educativa e formativa nei confronti delle giovani generazioni, più che con sanzioni e altre previsioni normative, di cui è già stata del resto dimostrata la scarsa efficacia dissuasiva, come nel caso delle scritte apposte sulle

confezioni di sigarette per avvertire della nocività del fumo per la salute umana.

Passando a una problematica portata più volte all'attenzione della Commissione dal Direttore generale dell'AAMS, considera altresì opportuno favorire una rimodulazione delle disponibilità di personale tra le pubbliche amministrazioni, che sono troppo spesso prigioniere di logiche autoreferenziali, anche al fine di venire incontro, nel caso specifico, alle esigenze di rafforzamento dell'organico dell'AAMS, la quale ha visto notevolmente ampliarsi, nel tempo, le proprie attività.

Ritiene, infine, che un più costante rapporto con la predetta Amministrazione potrà consentire alla Commissione di avviare le iniziative più appropriate per giungere alla soluzione anche delle più spinose questioni emerse nel settore dei giochi.

La seduta termina alle 10.

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 28 luglio 2011. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE.

La seduta comincia alle 12.55.

Indagine conoscitiva sulle tematiche relative all'utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle amministrazioni pubbliche.

(Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo).

La Commissione prosegue l'esame del documento conclusivo, rinviato nella seduta del 26 luglio scorso.

Gianfranco CONTE, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta è assicurata mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Informa quindi di avere riformulato la proposta di documento conclusivo presentata nella seduta di martedì 26 luglio

scorso (*vedi allegato*), anche sulla base dei suggerimenti formulati per le vie brevi dal deputato Causi.

Marco CAUSI (PD), a conclusione dell'indagine conoscitiva, desidera segnalare come il tema che ne ha costituito oggetto potrà essere ulteriormente approfondito sotto il profilo del processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, dal momento che l'attività conoscitiva svolta dalla Commissione si è per lo più concentrata sui profili di gestione di tale patrimonio.

Preannunzia, quindi, il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di documento conclusivo, come riformulata.

Gianfranco CONTE, *presidente*, ricorda che, come segnalato nella proposta di documento conclusivo, è assegnata alla Commissione, in sede referente, la proposta di legge C. 4149, a prima firma dell'onorevole Comaroli, la quale reca disposizioni in materia di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato.

Ritiene in proposito, che, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo l'aggiornamento per il periodo estivo, la Commissione potrà avviare l'esame di tale proposta, nonché di eventuali altri provvedimenti legislativi in materia di utilizzazione e di valorizzazione degli immobili pubblici, cogliendo in tal modo l'occasione di approfondire ulteriormente tali temi, soprattutto alla luce del fatto che gli elementi informativi acquisiti nel corso dell'indagine confermano una certa resistenza, da parte delle pubbliche amministrazioni, a fornire tutti i dati relativi agli immobili pubblici di proprietà o di quelli utilizzati, nonché a realizzare un'effettiva razionalizzazione degli spazi occupati.

Cosimo VENTUCCI (Pdl) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di documento conclusivo, come riformulata.

Auspica, quindi, che alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva, si proceda ad un ulteriore approfondimento della materia oggetto dell'indagine, anche attraverso la presentazione di uno specifico atto di indirizzo volto a promuovere una maggiore responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni nella più efficiente gestione degli immobili pubblici.

La Commissione approva la proposta di documento conclusivo, come riformulata.

La seduta termina alle 13.10.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle tematiche relative all'utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle amministrazioni pubbliche.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

1. L'OGGETTO DELL'INDAGINE

Il recente dibattito, a livello internazionale, circa la sostenibilità dei debiti pubblici, determinato dalle turbolenze che stanno caratterizzato i mercati degli strumenti di debito sovrano, sottolinea, ancora di più che in passato, la rilevanza, soprattutto in un Paese, come l'Italia chiamato a misurarsi con un ammontare di debito pubblico particolarmente elevato, del tema concernente la gestione dell'attivo del bilancio pubblico, e segnatamente del demanio e del patrimonio dello Stato, assume sempre più rilevanza.

L'esigenza di compiere un approfondimento in merito è emersa con maggiore evidenza a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 85 del 2010, in materia di federalismo demaniale, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009, il quale determinerà certamente un impatto significativo su tale materia.

In questo quadro, la Commissione ha ritenuto necessario approfondire un aspetto del più generale problema concernente la gestione del patrimonio pubblico, compiendo una prima valutazione, in sede parlamentare, sugli effetti delle norme, introdotte nel corso degli ultimi anni, circa l'utilizzo e la gestione, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli immobili. Infatti, gli interventi legislativi posti in essere in questo settore hanno introdotto alcuni strumenti essenziali per razionalizzare l'uso degli spazi da parte della pub-

blica amministrazione e per realizzare in tal modo una maggiore valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

In tale contesto l'indagine conoscitiva ha inteso raccogliere il contributo delle diverse amministrazioni interessate, anche per favorire un migliore coordinamento tra i numerosi interlocutori istituzionali a vario titolo coinvolti in tale complessa problematica.

Nel corso dell'indagine, che si è sviluppata in tempi piuttosto serrati, sono stati ascoltati il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Direttore dell'Agenzia del demanio, il Capo della Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, dottor Stefano Scalera, nonché i presidenti dell'INPS, dell'INPDAP e dell'INAIL.

2. IL CONTESTO NORMATIVO

La normativa di riferimento relativa ai temi oggetto dell'indagine conoscitiva è riconducibile a cinque direttrici di intervento: 1) la razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle amministrazioni dello Stato; 2) il contenimento delle locazioni passive e individuazione dell'Agenzia del demanio quale « conduttore unico »; 3) l'accentramento in capo all'Agenzia del demanio della competenza in tema di interventi di manutenzione sul patrimonio immobiliare; 4) la razionalizzazione del patrimonio strumentale degli Enti previdenziali; 5) le disposizioni in materia di federalismo demaniale.

Un breve cenno meritano infine le disposizioni in materia di dismissione e

valorizzazione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato.

2.1. La razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle amministrazioni dello Stato.

A monte delle misure specifiche volte a razionalizzare gli spazi a disposizione delle amministrazioni pubbliche meritano di essere richiamate le norme dirette a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti attraverso la riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche.

In particolare, l'articolo 1, comma 482, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) ha posto gli obiettivi di riordino, accorpamento, soppressione e trasformazione di enti strutture ed organismi pubblici.

Il decreto-legge n. 112 del 2008 ha poi introdotto, all'articolo 24, una misura cosiddetta «taglia enti» disponendo, più in generale (all'articolo 74), la riduzione degli uffici dirigenziali, il riordino delle relative competenze al fine di evitare duplicazioni e l'accorpamento delle strutture periferiche su base regionale o provinciale. Al riguardo l'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge n. 194 del 2009 ha previsto un ulteriore intervento di riorganizzazione all'esito dei tagli già effettuati.

L'applicazione delle citate disposizioni ha determinato una generale diminuzione del fabbisogno allocativo.

Più in dettaglio, analogamente a quanto già previsto per gli enti previdenziali, l'articolo 12 decreto-legge n. 98 del 2011 ha stabilito che le operazioni di acquisto e vendita degli immobili da parte delle amministrazioni pubbliche sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Con specifico riferimento alla questione degli spazi, l'articolo 2, comma 222, della legge finanziaria 2010 (n. 191 del 2009) ha introdotto l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di trasmettere una serie di comunicazioni all'Agenzia del demanio relativamente agli immobili da esse utilizzati, con l'obiettivo di unificare in capo alla stessa Agenzia le procedure riguar-

danti le locazioni passive e di razionalizzare gli spazi utilizzati dalle medesime amministrazioni. Sono previsti, inoltre, obblighi di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche anche al fine di redigere il conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato.

Le amministrazioni dello Stato sono quindi tenute a comunicare all'Agenzia del demanio, entro il 31 gennaio di ogni anno, la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo e delle superfici da esse occupate che non risultano più necessarie. Al fine di attuare in modo compiuto tale disposizione, il comma 9 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011 ha disposto che le amministrazioni comunicano annualmente all'Agenzia del demanio, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le previsioni relative alle nuove costruzioni, la cui realizzazione sia programmata nel successivo triennio.

In relazione alle finalità di contenimento e di razionalizzazione sistematica degli spazi in uso alle amministrazioni dello Stato, di cui all'articolo 1, commi 204 e seguenti, della predetta legge finanziaria per il 2007, sono previsti ulteriori obblighi di comunicazione all'Agenzia del demanio da parte delle Amministrazioni dello Stato. Entro il 30 giugno 2010, infatti, dette amministrazioni dovevano comunicare l'elenco dei beni immobili di proprietà di terzi utilizzati a qualsiasi titolo.

Sulla base di tali comunicazioni, l'Agenzia elabora un piano di razionalizzazione degli spazi, trasmettendolo alle amministrazioni interessate e al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

Inoltre, le amministrazioni che utilizzino o detengano, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà delle stesse, sono tenute a trasmettere al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco contenente l'identificazione di tali beni. La trasmissione dell'elenco è finalizzata alla redazione del conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, di cui all'articolo 6, comma 8, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del

2008, e del conto generale del patrimonio dello Stato, di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997.

Al riguardo il decreto ministeriale 30 luglio 2010 ha esteso il perimetro di raccolta dei dati alle concessioni e alle partecipazioni delle amministrazioni interessate, stabilendo le modalità di comunicazione ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato.

Entro il 31 gennaio di ciascun anno successivo a quello di trasmissione del primo elenco, tutte le amministrazioni pubbliche comunicano le eventuali variazioni intervenute rispetto a tale elenco e, qualora emerga l'esistenza di immobili di proprietà dello Stato non in gestione dell'Agenzia del demanio, tali immobili vengono fatti rientrare nella gestione dell'Agenzia. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'obbligo di comunicazione può essere esteso ad altre forme di attivo ai fini della redazione dei predetti conti patrimoniali.

È altresì prevista una disciplina sanzionatoria, che si è andata rafforzando nel corso del tempo: innanzitutto, in caso di inadempimento dei predetti obblighi di comunicazione, l'Agenzia del demanio ne effettua la segnalazione alla Corte dei Conti.

Successivamente, l'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011 ha disposto che la violazione dei predetti obblighi di comunicazione è causa di responsabilità amministrativa. Le amministrazioni soggette ai suddetti obblighi devono quindi individuare, secondo le rispettive strutture organizzative e i relativi profili di competenza, i responsabili della comunicazione.

Si prevede altresì la nullità di ogni contratto di locazione di immobili che non sia stipulato dalla Agenzia del demanio per conto dell'amministrazione dello Stato interessata (è stabilita un'eccezione per i contratti stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ai sensi dell'articolo 8, comma 3, 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, su comunicazione dell'Agenzia del demanio il Ministero dell'economia e finanze effettua 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.

2.2. Il contenimento delle locazioni passive e individuazione dell'Agenzia del demanio quale « conduttore unico ».

Ai sensi dell'articolo 2, comma 222, terzo e quarto periodo, della legge n. 191 del 2009, a decorrere dal 1° gennaio 2011 l'Agenzia del demanio è individuato come « conduttore unico », ovvero come l'unico soggetto tenuto a stipulare, per conto delle amministrazioni dello Stato, i contratti di locazione passiva, qualora, all'esito del processo di razionalizzazione degli spazi, dovessero emergere concrete e improcrastinabili esigenze allocative da soddisfare mediante il ricorso al mercato privato, compatibilmente con le misure di contenimento della spesa. L'Agenzia, quindi, dopo aver verificato la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, svolge i seguenti compiti:

a) accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi immobiliari pubblici (al riguardo si ricorda che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 351 del 2001, è stato istituito il Fondo immobili pubblici): tali immobili sono concessi in locazione all'Agenzia del demanio, la quale li assegna ai soggetti che li hanno in uso, per periodi di durata fino a nove anni rinnovabili, secondo i canoni e le altre condizioni fissate dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di parametri di mercato;

b) verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, individuati dalle predette amministrazioni tramite indagini di mercato, attraverso la Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative, istituita in seno all'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo 1, comma 479, della legge n. 266 del 2005;

c) stipula i contratti di locazione, ovvero rinnova, qualora ne persista il bisogno, quelli in scadenza sottoscritti dalle predette amministrazioni e adempie i predetti contratti;

d) consegna gli immobili locati alle amministrazioni interessate che, per il loro uso e custodia, ne assumono ogni responsabilità ed onere.

È prevista inoltre l'istituzione, all'interno dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo unico destinato alle spese per canoni di locazione di immobili assegnati alle predette amministrazioni dello Stato. Per la quantificazione delle risorse finanziarie da assegnare a tale Fondo, le amministrazioni sono tenute a comunicare annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze l'importo dei canoni locativi. Le risorse iscritte al Fondo vengono impiegate dall'Agenzia del demanio per il pagamento dei canoni di locazione.

Da ultimo, l'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011 ha istituito una Società di gestione del risparmio (SGR), con un capitale di 2 milioni di euro interamente posseduto dal Ministero dell'Economia, con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui siano conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione. I fondi istituiti dalla SGR possono altresì investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni ovvero partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponi-

bili e demaniali, che prevedano la possibilità di locare tutto o in parte il bene oggetto della concessione.

2.3. L'accentramento presso l'Agenzia del demanio della competenza in tema di interventi di manutenzione.

Il citato articolo 2, comma 222, della legge finanziaria per il 2010 ha previsto, al decimo periodo, che le amministrazioni interessate devono comunicare semestralmente all'Agenzia del demanio gli interventi manutentivi effettuati sia sugli immobili di proprietà dello Stato, assegnati alle medesime amministrazioni in uso governativo, sia su quelli di proprietà di terzi utilizzati a qualsiasi titolo, nonché l'ammontare dei relativi oneri. Gli stanziamenti alle singole amministrazioni per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, non potranno eccedere gli importi spesi e comunicati all'Agenzia del demanio, e comunque entro il limite del 2 per cento del valore dell'immobile utilizzato.

Al riguardo è recentemente intervenuto l'articolo 12, commi da 2 a 8, del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale ha attribuito all'Agenzia del demanio il compito di gestire in maniera accentrata le decisioni di spesa per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni. Le relative risorse – previa corrispondente riduzione degli stanziamenti a disposizione delle amministrazioni interessate, fatte salve quote residuali necessarie per piccole manutenzioni e per altri interventi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – confluiranno in appositi fondi di parte corrente e di conto capitale presso il Ministero dell'economia e delle finanze, escluse le quote residuali di interventi di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e, limitatamente ad opere di piccola manutenzione, delle singole Amministrazioni che gestiscono gli immobili.

All'Agenzia del demanio spettano i compiti di gestione e di spesa relativa-

mente agli interventi di manutenzione sugli immobili di proprietà dello Stato utilizzati per finalità istituzionali e sui beni immobili di proprietà di terzi utilizzati a qualsiasi titolo da parte delle pubbliche amministrazioni (sono esclusi gli interventi di piccola manutenzione curati in proprio dagli utilizzatori).

Per quanto riguarda gli interventi di manutenzione su beni immobili e su infrastrutture diversi da quelli sopra individuati, rimane ferma la competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale è tenuto a comunicare preventivamente i relativi interventi all'Agenzia del demanio per il necessario coordinamento.

Le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di comunicare annualmente (entro il 31 gennaio, a decorrere dal 2012) la previsione triennale dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che intendono effettuare sugli immobili di proprietà dello Stato alle stesse in uso e dei lavori di manutenzione ordinaria che intendono effettuare sugli immobili in locazione passiva ovvero utilizzati a qualsiasi titolo.

L'Agenzia del demanio, sulla base delle previsioni presentate e delle verifiche svolte, assume le decisioni di spesa sulla base di un piano generale degli interventi per il triennio successivo, anche al fine di recuperare spazi all'interno degli immobili di proprietà dello Stato e di ridurre le locazioni passive. In tal senso l'Agenzia può stipulare accordi quadro con società specializzate nella riorganizzazione dei processi di funzionamento.

Per realizzare gli interventi di manutenzione l'Agenzia può inoltre stipulare convenzioni quadro con le strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ovvero accordi quadro con società specializzate o con altri soggetti pubblici per la gestione degli appalti.

Anche in tal caso è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio: successivamente alla stipula dell'accordo o della convenzione quadro, infatti, è nullo ogni nuovo contratto di manutenzione ordinaria e straordinaria non affidato dall'Agen-

zia del demanio. Fanno eccezione i contratti stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'Agenzia del demanio verifica e monitora gli interventi necessari di manutenzione ordinaria e straordinaria, avvalendosi delle strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o selezionando, con procedure ad evidenza pubblica, società specializzate e indipendenti.

2.4. La razionalizzazione del patrimonio strumentale degli enti previdenziali.

Gli enti di previdenza rientrano tra le pubbliche amministrazioni sottoposte agli obblighi di comunicazione stabiliti dal citato articolo 2, comma 222, della legge finanziaria 2010; inoltre gli enti di previdenza sono inclusi tra le pubbliche amministrazioni che devono effettuare, entro il 31 dicembre 2010, il censimento degli immobili di loro proprietà, con specifica indicazione degli immobili strumentali e di quelli in godimento a terzi.

L'articolo 8, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha altresì previsto che gli enti previdenziali destinino una quota delle risorse proprie all'acquisto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle amministrazioni pubbliche, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio sulla base dei piani di razionalizzazione.

Il decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 marzo 2011, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 18 giugno 2011, ha quindi disposto l'attivazione delle cosiddette «case del welfare». Tale modello organizzativo consiste nella creazione di una sede logistica unica, a livello provinciale, comprendente gli uffici del Ministero e degli enti previdenziali assicurativi vigilati, dove gli utenti possono fruire dei servizi pubblici inerenti alle politiche del lavoro e sociali a tutela delle condizioni di lavoro, alla sicurezza nei

luoghi del lavoro e alla previdenza e assistenza, con l'obiettivo strategico di realizzare un sistema efficace di erogazione dei servizi in un sistema organizzativo e amministrativo finanziariamente sostenibile e compatibile con le disposizioni in materia di finanza pubblica.

Sul piano operativo, gli obiettivi di tale nuovo modello sono riassumibili nel modo seguente: incremento del livello di accessibilità di tutti i servizi erogati dalle amministrazioni coinvolte; riduzione della spesa inerente alla sistemazione logistica, ottenuta anche con l'aumento del 40 per cento dell'indice di utilizzazione degli immobili strumentali rispetto al triennio precedente; riduzione strutturale della spesa di funzionamento, conseguente alla gestione unitaria di attività strumentali e di supporto nella misura a regime del 30 per cento del costo complessivo sostenuto dalle amministrazioni a pari titolo nel triennio precedente; ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane, attraverso il ricorso a sinergie nei ruoli professionali per attività di collaborazione in tema di approvvigionamento di risorse umane, tenendo conto della tendenziale riduzione del contingente di personale e della disciplina limitativa delle assunzioni.

2.5. Le disposizioni in materia di federalismo demaniale.

In tale contesto merita di essere segnalata anche la disciplina del decreto legislativo n. 85 del 2010, concernente il federalismo demaniale, il quale prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti, con D.P.C.M., a comuni, province, città metropolitane e regioni.

A tale proposito si prevede che lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso, e che l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, disponga del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la « massima valorizzazione funzionale ».

I beni trasferiti possono anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione; la

deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano di alienazioni e valorizzazioni dovrà tuttavia essere trasmessa ad una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Inoltre i beni trasferiti possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di apposita attestazione di congruità rilasciata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio.

Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni pubbliche; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate in uso; i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio, in base al quale il Governo esercita il proprio potere sostitutivo al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il quale, con apposito D.P.C.M., dovranno, altresì, confluire i beni per i quali non sia stata presentata la domanda di attribuzione.

Come ricordato nel corso delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva, il decreto-legge 70 del 2011 ha introdotto all'articolo 5 del decreto legislativo n. 85 del 2010 una norma concernente i beni oggetto di accordi o intese già sottoscritti tra lo Stato e gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari. In particolare si è stabilito che tali beni

possano essere attribuiti, su richiesta, all'ente che ha sottoscritto l'accordo o l'intesa ovvero ad altri enti territoriali, salvo che risultino esclusi dal trasferimento ovvero altrimenti disciplinati.

2.6. La dismissione e valorizzazione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato.

In quest'ambito è altresì opportuno richiamare la normativa in materia di gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, la quale è stata caratterizzata da una notevole stratificazione di disposizioni normative, succedutesi a partire dalla legge n. 579 del 1993.

Oltre alle norme sulle procedure generali per la dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, la normativa in materia contempla alcune disposizioni relative alla gestione e alla alienazione di specifiche categorie di beni immobili.

In primo luogo, occorre rilevare come la legge n. 127 del 1997, in materia di snellimento delle procedure amministrative, abbia stabilito, all'articolo 12, che i comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile. Più di recente, il decreto-legge n. 351 del 2001 ha dettato disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare. Sono state pertanto previste procedure finalizzate all'alienazione di beni statali, all'esito dei processi di valorizzazione (anche mediante accordi di programma), con possibilità di riconoscere agli enti territoriali interessati dal procedimento di valorizzazione una quota, non inferiore al 5 per cento e non superiore al 15 per cento, del ricavato della vendita.

Il decreto-legge n. 351 del 2001 ha altresì introdotto la disciplina relativa

alla privatizzazione mediante cartolarizzazione.

L'articolo 58 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha previsto che per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali, ciascun ente individui, redigendo apposito elenco, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, e predisponga un piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, allegato al bilancio di previsione. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica. Per i soggetti diversi dai comuni, i beni immobili inclusi nei predetti elenchi, cui si applica la procedura prevista dall'articolo 3-bis del già citato decreto-legge n. 351 del 2001, per la valorizzazione dei beni dello Stato, possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini. Gli enti possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge n. 351.

Inoltre articolo 1, comma 223, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) ha autorizzato l'Agenzia del demanio ad alienare determinate categorie di immobili statali mediante trattativa privata, se di valore unitario o complessivo non superiore ad euro 400.000, ovvero

mediante asta pubblica (o invito pubblico ad offrire), se di valore unitario o complessivo superiore ad euro 400.000.

3. SINTESI DELLE AUDIZIONI

Passando a sintetizzare il contenuto delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva, deve innanzitutto essere posta in evidenza la considerazione espressa dal Ministro per la pubblica amministrazione e dell'innovazione, il quale ha sottolineato come la normativa in materia di utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle pubbliche amministrazioni si collochi nel generale percorso di razionalizzazione e ottimizzazione della spesa pubblica, soprattutto quella di parte corrente, con particolare riferimento alle spese di funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti pubblici e, quindi, all'attività del personale che vi lavora, il quale, per svolgere le proprie funzioni, deve collocarsi all'interno di strutture funzionali.

Nello specifico, le direttrici di fondo di tale intervento di razionalizzazione riguardano:

la razionalizzazione degli spazi (sia di proprietà statale sia di proprietà privata) ad uso istituzionale delle amministrazioni;

il contenimento del ricorso alle locazioni passive;

il contenimento e l'ottimizzazione delle risorse destinate alla manutenzione;

la razionalizzazione del patrimonio strumentale degli enti previdenziali.

A tale riguardo le audizioni hanno messo in evidenza come le norme introdotte negli ultimi anni in materia di razionalizzazione degli spazi in uso alla pubblica amministrazione e, in particolare, la necessità di definire il fabbisogno di spazio allocativo ai fini del piano triennale di utilizzo degli stessi, abbiano rappresentato una svolta ai fini della modifica dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni verso logiche più

attente e rigorose circa l'occupazione, la razionalizzazione degli spazi e il contenimento della relativa spesa. Infatti finora le amministrazioni pubbliche erano state abituate a gestire gli immobili occupati secondo una logica proprietaria e senza particolare attenzione agli spazi e alle economie realizzabili attraverso un loro migliore utilizzo, determinando perciò fenomeni di resistenza ed inerzia al cambiamento.

A tale proposito nel corso delle audizioni è stato possibile acquisire una notevole messe di dati, in relazione al numero, alla qualità, alla quantità e alla localizzazione degli uffici in cui i pubblici dipendenti e le pubbliche amministrazioni svolgono le loro funzioni, derivanti dalla ricognizione del patrimonio immobiliare, di proprietà e in locazione passiva previsto dal già citato articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009.

Tale censimento è basato sulla rilevazione telematica del contenuto minimo di quello che viene chiamato « fascicolo immobiliare », a partire dal dato catastale fino alla superficie e a tutti gli altri dati necessari, in modo tale che le amministrazioni oltre ad inserire i dati, possano utilizzare la banca dati a fini gestionali. In sostanza, si mette a disposizione della pubblica amministrazione un portale informatico contenente tutte le informazioni raccolte: alcuni campi sono obbligatori ed evidentemente sono necessari per l'attività di rilevazione, altri sono facoltativi e servono le attività di gestione da incentivare.

In quest'ambito sono state rilevate oltre 543.000 unità immobiliari di proprietà dello Stato, per oltre 222 milioni di metri quadrati, e 776.000 terreni, per oltre 13 miliardi di metri quadrati. Nel 92 per cento dei casi le amministrazioni utilizzano immobili di cui sono proprietarie e soltanto in un numero più limitato di casi, il 2 per cento, utilizzano in locazione passiva immobili messi a disposizione da altre amministrazioni.

A tale ultimo riguardo è peraltro emerso come vi sia un numero piuttosto elevato di occupazioni senza titolo, mentre

per un significativo numero di immobili (circa 2.000) non è nota la data di scadenza del contratto di locazione.

Con riferimento alla destinazione d'uso degli immobili, circa il 72 per cento della superficie è utilizzato per lo svolgimento delle attività istituzionali. Soltanto il 10 per cento delle superfici è utilizzato a fini residenziali: prevalentemente si tratta degli immobili residenziali degli enti di previdenza o dei comuni, vista la funzione che i comuni stessi svolgono in materia di edilizia residenziale pubblica.

Per quanto riguarda i terreni, il 96 per cento è utilizzato dagli stessi proprietari. Le locazioni passive da altra amministrazione sono limitate all'1 per cento. Inoltre, circa il 98 per cento dei terreni è detenuto dalle amministrazioni locali, in prevalenza comuni.

Per individuare il valore di tale patrimonio, il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato una stima basata sui valori medi delle città in cui gli immobili si trovano, rilevati dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio (cosiddetti valori OMI), ovvero sui prezzi medi della provincia. Inoltre, non essendosi potuto tenere conto dello stato mantenitivo dell'immobile, tale stima corrisponde al *fair value*, vale a dire il valore teorico dell'immobile, in perfetto stato di conservazione e con un prezzo omogeneo rispetto agli altri immobili oggetto di compravendita nello stesso comune.

Per le unità immobiliari il valore così calcolato oscilla tra 239 e 319 miliardi di euro, mentre per i terreni esso oscilla tra 11 e 49 miliardi di euro, in relazione al tipo di coltura, che non è stato possibile definire per tutti i terreni.

Per quanto attiene specificamente alle modalità di utilizzo degli immobili da parte delle pubbliche amministrazioni, è stato segnalato come l'assenza di disposizioni normative che definiscano standard tecnici relativi per l'assegnazione degli spazi in uso alle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle funzioni svolte, abbia di fatto consentito a ciascuna amministrazione di elaborare propri cri-

teri valutativi o di seguire prassi poco rispettose di ogni esigenza di razionalizzazione delle risorse.

È stato quindi evidenziato come l'intervento di riforma in questo campo richieda uno sforzo applicativo rilevante per le amministrazioni, chiamate a una radicale riconversione dei comportamenti e a un nuovo approccio metodologico, secondo linee di pianificazione e di programmazione supportate da una visione organizzativa e operativa di ampio respiro e da una laboriosa elaborazione pratica.

In tale contesto, con specifico riferimento agli immobili di proprietà pubblica o privata utilizzati dalle amministrazioni statali, l'Agenzia del demanio ha segnalato di aver avviato tavoli tecnici con tutte le amministrazioni, per individuare le modalità con cui procedere ad economizzare gli spazi. In particolare, nell'arco del 2010 l'azione dell'Agenzia sul tema delle locazioni passive ha portato a un contenimento dei costi di circa 17 milioni di euro, anche in ragione di alcuni processi di razionalizzazione già avviati che conseguono all'esigenza di unificare funzioni prima diffuse in enti ed edifici diversi.

Al riguardo è stato evidenziato come la razionalizzazione degli spazi, oltre ad avere effetti di economia diretti, può fungere da volano per ulteriori forme di risparmio, sia in quanto la riduzione degli spazi riduce i costi di gestione degli stessi, sia in quanto gli interventi di ristrutturazione degli immobili connessi alla suddetta razionalizzazione rappresenta l'occasione per operare la modernizzazione tecnologica delle strutture della P.A., ad esempio per quanto riguarda l'efficientamento energetico, il ricorso alla rete Internet, nonché l'informatizzazione di tutta la pubblica amministrazione.

In tale ambito, anche al fine di avviare un processo virtuoso di riduzione degli spazi destinati alla conservazione della documentazione in forma cartacea, il decreto legislativo 235 del 2010, di riforma del Codice dell'amministrazione digitale, ha sostituito al principio dell'ar-

chiviazione materiale e cartacea quello dell'archiviazione sostitutiva in forma elettronica. Inoltre, l'ENEA, nell'ambito delle iniziative del piano «*e-Government 2012* – efficienza energetica», ha elaborato un progetto volto a sviluppare interventi di risparmio energetico negli edifici pubblici – proponendo una collaborazione in tal senso con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – che potrebbe portare ad un risparmio complessivo dei costi dell'energia pari a circa il 22 per cento.

Peraltro è stato rilevato, con riferimento all'attuazione dei predetti piani di razionalizzazione, come gli interventi edilizi da effettuare sugli immobili per renderli idonei alle esigenze logistiche delle amministrazioni presentino alcune criticità sotto il profilo della tempistica. Ciò sarebbe principalmente dovuto all'allargamento dei termini di completamento delle procedure previste dalla normativa sui lavori pubblici, a causa del notevole contenzioso sussistente in materia, legato per lo più a problematiche eminentemente formali, dovute alla complessità burocratiche nella gestione degli interventi.

Per quanto riguarda il tema del coordinamento e monitoraggio degli interventi manutentivi ordinari e straordinari realizzati sugli immobili utilizzati dalle amministrazioni dello Stato, nel corso dell'audizione dell'Agenzia è emerso come gli oneri manutentivi del patrimonio immobiliare statale, calcolati sulla base delle rilevazioni semestrali effettuate dalle amministrazioni interessate, ammontino a circa 350 milioni di euro l'anno.

Nel delineare il quadro generale concernente la gestione degli immobili pubblici o in uso alle pubbliche amministrazioni, la più parte degli auditi ha inoltre fatto riferimento al processo di realizzazione del federalismo demaniale, evidenziando come proprio la conoscenza dettagliata della consistenza del patrimonio immobiliare pubblico, e degli utilizzi che le singole amministrazioni fanno degli im-

mobili, costituisca un elemento propedeutico alla effettiva realizzazione di tale processo di devoluzione.

A questo proposito l'Agenzia del demanio ha ricordato di aver tempestivamente provveduto alla redazione ed alla pubblicazione sul suo sito dell'elenco, peraltro suscettibile di modifiche ed integrazioni, degli immobili appartenenti al patrimonio statale in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali, per i quali le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli Enti pubblici destinatari di beni dello Stato in uso governativo e le Agenzie hanno chiesto l'esclusione dal trasferimento a comuni, province, città metropolitane e regioni.

L'indagine conoscitiva ha anche costituito l'occasione per analizzare il coinvolgimento nel processo di razionalizzazione degli spazi della P.A., degli enti previdenziali pubblici, i quali hanno avviato politiche di contenimento dei costi.

In particolare, secondo quanto riferito dal Presidente dell'INPS, a partire dal 2008, l'Istituto ha adottato alcune determinazioni commissariali aventi ad oggetto la nuova articolazione delle funzioni centrali e territoriali dell'Istituto stesso e i relativi disegni organizzativi, con l'obiettivo di realizzare un forte miglioramento dell'azione sotto i profili dell'efficienza, della razionalità e dell'economicità. Gli interventi finalizzati a questo obiettivo si sono concretati, innanzitutto, nella ricognizione delle superfici utilizzate in relazione al personale presente e nel monitoraggio del *trend* delle uscite per pensionamento, tenendo conto del tasso di *turnover* previsto dalla normativa vigente, nonché utilizzando il parametro unico di 25 metri quadri di superficie netta per unità lavorativa, che comprende anche gli spazi complementari, inclusi gli archivi. È stato conseguentemente avviato un programma di razionalizzazione degli spazi, che ha interessato innanzitutto gli immobili della direzione generale e delle direzioni regionali e provinciali. A conclusione dell'attuazione di tutti gli interventi di razionalizzazione, è stimato un risparmio, in termini di minori spese

annue di funzionamento, pari a circa 24 milioni di euro, nonché la liberazione di uno spazio totale di circa 230.000 metri quadri lordi, oltre a un incremento delle entrate stimato in circa 8 milioni di euro annui per nuove locazioni e 80 milioni *una tantum* per le dismissioni.

Nel corso dell'audizione del Presidente dell'INPDAP è emerso come l'Istituto abbia ridotto costantemente, dal 2008 al 2011, le spese complessive di gestione, fino all'attuale 0,84 per cento delle spese di bilancio.

Nell'ambito delle attività di razionalizzazione degli spazi e del contenimento delle spese di gestione, l'Istituto ha privilegiato l'utilizzazione degli immobili di proprietà, avviando un'azione di riduzione, tuttora in corso, delle superfici condotte in locazione passiva; in tale ambito, è stato raggiunto uno scarto positivo tra riduzione del personale e riduzione dei metri quadrati pari al 7,49 per cento; a titolo di esempio, è stato richiamato il recente accorpamento, in un unico edificio, delle due direzioni generali presenti in precedenza a Roma.

Analoghe considerazioni sono emerse nel corso dell'audizione del Presidente dell'INAIL, il cui patrimonio ammonta a circa 723.000 metri quadrati, adibiti ad uso strumentale, mentre gli immobili in locazione passiva hanno un superficie di circa 115.000 metri quadrati, di cui l'80 per cento riguarda edifici di proprietà del Fondo immobili pubblici (FIP). Tale patrimonio ha una redditività media netta per il 2010 pari al 2,25 per cento, mentre quella lorda è pari al 4,13 per cento.

In quest'ambito il Presidente dell'Istituto ha evidenziato come un contributo specifico dell'INAIL all'attività di razionalizzazione degli spazi consista nella destinazione di alcuni immobili di proprietà ad uso della pubblica amministrazione ovvero al piano per i poli logistici integrati, rilevando in merito di aver avviato alcuni tavoli tecnici con l'Agenzia del demanio.

Inoltre, sempre nella medesima ottica di razionalizzazione, gli enti previdenziali pubblici sono stati coinvolti direttamente

nella creazione delle cosiddette « case del welfare », vale a dire i poli logistici integrati realizzati in collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e gli enti previdenziali, e, dall'altro, la possibilità di investimenti in immobili in locazione passiva da parte delle amministrazioni dello Stato secondo le previsioni introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Il processo di realizzazione dei poli logistici è stato avviato con la sottoscrizione, il 5 maggio 2009, di una convenzione quadro tra gli enti interessati e quindi con l'emanazione del già richiamato decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 marzo 2011.

Un altro tema che coinvolge gli enti previdenziali riguarda le operazioni di vendita e cartolarizzazione del patrimonio pubblico.

Nel corso dell'audizione del Capo della Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, è emerso come le due operazioni di cartolarizzazione relative al patrimonio degli enti previdenziali pubblici finora realizzate (cosiddette SCIP 1 e SCIP 2), presentavano alcune differenze, legate anche al livello di conoscenza dei compendi immobiliari oggetto delle operazioni, che ne hanno condizionato gli esiti. Mentre, infatti, nel caso di SCIP 1 vi è stato quasi un decennio di preparazione dell'operazione e un'attività finanziaria che ha consentito di velocizzare le vendite, la seconda operazione è risultata, invece, più complessa, sia in termini numerici, sia perché non ci si è potuti avvalere del lavoro di preparazione compiuto dagli enti previdenziali per la prima operazione.

Tale esperienza dimostra la necessità di possedere alcuni elementi di conoscenza degli immobili cartolarizzati, come, ad esempio, il titolo di proprietà dell'immobile e la sua destinazione d'uso, i dati di accatastamento dello stesso, nonché i certificati relativi al libretto di manutenzione dell'immobile. La disponibilità di tali elementi nella prima ope-

razione ha consentito infatti che essa si completasse in 13 mesi, laddove la mancanza dei dati nell'operazione SCIP2 ha avuto un impatto sulla *performance* dell'operazione, nel corso della quale è stata comunque venduta la maggior parte dei 6,9 miliardi di euro di patrimonio. I rimanenti immobili, per un valore pari a 1,9 miliardi di euro, sono stati invece restituiti agli enti, i quali stanno proseguendo le attività di vendita secondo la disciplina vigente.

In merito a tale tematica i rappresentanti degli enti previdenziali hanno peraltro segnalato come l'obbligo, introdotto per gli enti nel quadro delle operazioni di cartolarizzazione, di conferire immobili di proprietà al FIP il quale ha poi concesso in locazione i medesimi immobili agli stessi enti, abbia comportato un incremento della spesa per locazione passiva.

4. CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE

4.1. La razionalizzazione nell'utilizzo degli immobili da parte delle pubbliche amministrazioni nel quadro del risanamento della finanza pubblica e della riforma della P.A.

Nel formulare alcune valutazioni e proposte in merito all'oggetto dell'indagine conoscitiva, occorre innanzitutto partire dalla considerazione secondo cui l'utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle pubbliche amministrazioni si inserisce necessariamente in una tematica più generale e di lungo periodo, che è quella della razionalizzazione e dell'ottimizzazione della spesa pubblica, soprattutto di parte corrente, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche per il funzionamento della pubblica amministrazione.

Nella delicata situazione in cui si trova la finanza pubblica italiana, determinata, storicamente, dalle imponenti dimensioni del debito pubblico, e resa ancora più critica dalle turbolenze internazionali che stanno investendo i mercati internazionali,

l'area dell'Euro, e in particolare, i debiti sovrani di molti Paesi membri, è infatti evidente come la razionalizzazione nell'utilizzo degli spazi da parte della pubblica amministrazione, e la conseguente riduzione dei costi, diretti ed indiretti, unita alla migliore valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, consentirebbero di generare risorse aggiuntive, sia in termini di risparmi di spesa, sia in termini di maggiori entrate patrimoniali, che risulterebbero preziose, anche in quanto consentirebbe di rinunciare ad altri strumenti di risparmio, quali il taglio lineare alle dotazioni di bilancio, che, per la loro generalità e tendenziale indiscriminatezza, comportano conseguenze sociali a volte dolorose o determinano spesso problemi alla stessa funzionalità delle amministrazioni.

Più in particolare, l'analisi circa l'uso delle risorse immobiliari da parte della P.A. si connette ai processi di razionalizzazione e semplificazione che da alcuni anni stanno interessando l'intero settore del pubblico impiego, coinvolgendo, in un'ottica comune, l'azione di tutti i Governi succedutisi da almeno un ventennio, e che hanno trovato uno snodo decisivo nelle previsioni dell'articolo 74 del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale disposto la ridefinizione degli assetti organizzativi della P.A., attraverso una significativa contrazione del numero complessivo dei dipendenti e delle posizioni dirigenziali, nonché la riduzione del numero degli uffici in conseguenza dei processi di riorganizzazione delle competenze.

4.2. Il rafforzamento dei meccanismi di pianificazione nell'utilizzo degli immobili pubblici.

Passando, più in dettaglio, alle questioni specifiche che sono state affrontate nel corso dell'indagine, appare in primo luogo rilevare come le norme introdotte a partire dall'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, illustrate nella prima parte del presente documento conclusivo, abbiano rappresentato certamente un fondamentale passo avanti per giungere

ad un'effettiva pianificazione delle politiche immobiliari della P.A. e conseguire una vera riduzione degli spazi e dei costi connessi.

4.2.1. Il censimento degli immobili occupati dalla P.A.

In tale contesto assume particolare rilevanza la previsione di cui al dodicesimo periodo del predetto comma 222, il quale dispone l'effettuazione di un censimento completo dei singoli immobili dello Stato o di soggetti pubblici, di qualsiasi natura e a qualunque titolo, occupati dalle amministrazioni pubbliche alla data del 30 giugno 2010, nonché la previsione di cui all'ottavo periodo del medesimo comma 222, la quale impone alle amministrazioni dello Stato di comunicare all'Agenzia del demanio l'elenco dei beni di terzi utilizzati a qualsiasi titolo.

A tale riguardo risulta in primo luogo fondamentale superare i ritardi che hanno ostacolato, o quanto meno rallentato, tali rilevazioni, nonché migliorare la qualità delle informazioni fornite dalle amministrazioni, in modo da consentire al Ministero dell'economia e delle finanze ed all'Agenzia del demanio di disporre di informazioni il più possibile dettagliate ed accurate in merito.

In proposito occorre rammentare che, secondo i dati forniti dal Dipartimento del Tesoro, le comunicazioni relative al censimento ricevute nel periodo compreso tra il febbraio 2010 ed il marzo 2011 hanno riguardato solo il 53 per cento delle amministrazioni pubbliche. Al di là di tale percentuale complessiva, si evidenzia inoltre una notevole diversificazione nel tasso di risposta dei singoli comparti.

A fronte di una percentuale del 100 per cento per le Agenzie fiscali e dell'85 per cento per i ministeri, si segnala un livello del 30 per cento per quanto riguarda gli organi di rilievo costituzionale e del 19 per cento per le altre amministrazioni centrali.

Con riferimento alle altre amministrazioni, le percentuali più alte hanno riguardato le università (88 per cento) le pro-

vincie (76 per cento) e le regioni e province autonome (64 per cento), mentre livelli inferiori al 60 per cento si rilevano con riferimento ai comuni (59 per cento), agli enti del servizio sanitario nazionale (43 per cento) ai consorzi (37 per cento) alle altre amministrazioni locali (28 per cento) alle unioni di comuni e alle comunità montane (24 per cento).

La disponibilità di un insieme accurato e completo di informazioni, raccolte non in termini aggregati, ma con riferimento ai singoli immobili, risulta preziosa sia per la redazione del conto generale del patrimonio da parte del Ministero, sia per quel che attiene ai meccanismi di valorizzazione dei beni pubblici, sia, ed è ciò che interessa più direttamente in questa sede, per quanto riguarda la gestione, da parte dell'Agenzia del demanio, del patrimonio immobiliare, ai fini della migliore pianificazione nell'uso degli immobili di proprietà ed in locazione da parte delle diverse amministrazioni.

Sotto il primo profilo occorre infatti sottolineare come la conoscenza della consistenza esatta del patrimonio pubblico impatti anche sulla gestione del debito pubblico e sulla stessa determinazione del livello di deficit del Paese, nella misura in cui le modifiche in corso di adozione a livello di Unione europea relativamente alla procedura per disavanzi eccessivi dovrebbero includere in tale procedura anche il fattore costituito dal valore degli *asset* patrimoniali di ciascun Paese.

Sotto il secondo profilo è invece emerso come in alcuni casi le operazioni di cartolarizzazione degli immobili effettuate nel corso degli ultimi anni (in particolare l'operazione denominata SCIP 2) hanno incontrato difficoltà, nella fase di vendita degli immobili cartolarizzati, proprio a causa dell'incompletezza o erroneità dei dati catastali relativi ai beni, che ha spesso obbligato a retrocedere gli immobili stessi agli enti originariamente proprietari.

Sotto il terzo profilo, i meccanismi di monitoraggio appena richiamati devono essere in grado tanto di determinare lo

stock (cioè la consistenza numerica, fisica ed economica) del patrimonio immobiliare pubblico in essere e degli spazi occupati, tanto da definire con anticipo e orientare le prospettive di evoluzione del fabbisogno di spazi che le pubbliche amministrazioni utilizzano per adempiere ai propri compiti istituzionali.

Per conseguire questi obiettivi è necessario migliorare e rafforzare tale meccanismo, al fine di:

rendere permanenti e stabili le rilevazioni periodiche, in modo da assicurare il costante aggiornamento dei dati;

assicurare la piena integrazione tra la base dati relativa agli immobili di proprietà dello Stato, che è curata dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, e quella concernente gli immobili occupati a titolo di locazione passiva, che è invece curata dall'Agenzia del demanio, ponendo a fattor comune tutte le banche dati esistenti in materia e rendendo disponibili tali dati per tutte le amministrazioni interessate;

affinare gli strumenti per consentire una valutazione sempre più precisa dell'effettivo valore di mercato degli immobili compresi nel patrimonio dello Stato;

rafforzare le sanzioni previste nel caso di mancata effettuazione delle comunicazioni o di trasmissione di dati incompleti o non veritieri: a tale proposito la previsione introdotta dal comma 13 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011, che qualifica la violazione dei predetti obblighi di comunicazione come causa di responsabilità amministrativa, appare certamente positiva, ma potrebbe non risultare sufficientemente dissuasiva rispetto a tali comportamenti.

Il meccanismo di ricognizione appena richiamato, sebbene non ancora entrato completamente a regime, e pur con le lacune evidenziate, ha comunque già consentito di compiere importanti progressi nella conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico ed ha fornito alcuni interessanti elementi di valutazione, da un lato

evidenziando, come accennato, una certa lentezza, da parte di alcune amministrazioni, nel fornire i predetti dati, e, dall'altro, facendo emergere un certo numero di occupazioni apparentemente prive di titolo, cioè non coperte da alcun regolare contratto di locazione o da altro titolo giuridico.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'evidenziazione dei ritardi consentirà di porre sotto i riflettori tutte quelle sacche di resistenza al cambiamento, motivate sia da deficienze organizzative generali, sia da ragioni personali specifiche, che finora potevano rimanere occultate nella complessiva inconsapevolezza circa il panorama degli utilizzi di immobili ad usi pubblici.

Sotto il secondo aspetto, proprio l'emergere di tali fenomeni consentirà di fare definitiva chiarezza in materia, sponnando le amministrazioni a conoscere meglio il proprio patrimonio immobiliare, ad individuare eventuali responsabilità, a sanare irregolarità e ad eliminare pendenze pregresse, evitando che il perpetuarsi nel tempo di situazioni non chiare comporti ulteriori sprechi di risorse.

In tale contesto appare in prima battuta necessario proseguire nell'attività di segnalazione, sensibilizzazione e, in taluni casi nell'azione di vero e proprio supporto alle singole amministrazioni in questo campo, per aiutarle a fornire, per ciascun immobile, dati corretti ed utilizzabili, in particolare per quanto riguarda il titolo di proprietà o di occupazione, i dati catastali e l'effettivo utilizzo dell'immobile stesso, nonché il numero di personale che vi lavora.

Inoltre, appare necessario giungere ad una quantificazione degli effetti di risparmio, già realizzati o attesi, che deriveranno dall'intero meccanismo di censimento degli immobili pubblici e di razionalizzazione del loro utilizzo da parte della P.A., al fine di disporre di un importante strumento aggiuntivo nell'assunzione delle decisioni di finanza pubblica.

Sempre nell'ottica degli effetti finanziari del percorso di razionalizzazione, merita segnalare, in questa sede, l'oppo-

tunità che i processi di valorizzazione degli immobili, e le eventuali decisioni urbanistiche connesse a tali processi, siano sempre realizzati prima della definizione del valore di conferimento ai fondi immobiliari, o del prezzo di alienazione del singolo bene immobile, così da massimizzare il relativo beneficio per i conti pubblici.

Al fine di migliorare gli strumenti di conoscenza e gestione del patrimonio immobiliare delle regioni e degli enti locali, è altresì opportuno di estendere alle amministrazioni regionali e locali il meccanismo di censimento degli immobili di terzi utilizzati, analogamente a quanto previsto per le amministrazioni statali dal già citato articolo 2, comma 222, ottavo periodo, della legge n. 191 del 2009.

Occorre infatti considerare come, anche nella prospettiva di una sempre più ampia devoluzione del patrimonio statale alle regioni ed agli altri enti locali, secondo il percorso indicato dal decreto legislativo n. 85 del 2010, in materia di federalismo demaniale, la responsabilità di tali enti nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico risulterà sempre maggiore, e sarà dunque necessario disporre anche per tali beni di uno strumento unitario di conoscenza e di pianificazione.

Il processo di razionalizzazione del patrimonio immobiliare deve dunque coinvolgere, in parallelo, sia le amministrazioni centrali e statali, sia le amministrazioni locali, integrando virtuosamente tali percorsi, anche ai fini della valorizzazione di tale patrimonio, nella medesima prospettiva perseguita dal richiamato articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale prevede infatti che la SGR posseduta dal Ministero dell'Economia possa anche istituire fondi immobiliari che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali.

4.2.2. Mutamenti organizzativi ed incentivi.

Il meccanismo di monitoraggio e pianificazione definito dal predetto comma 222 della legge n. 191 è finalizzato, oltre

che ad obiettivi conoscitivi, ad avviare un processo di effettiva riduzione degli spazi occupati dalle amministrazioni, ed è in quest'ambito che si evidenziano certamente alcuni degli aspetti di maggiore criticità.

Infatti, finora le esigenze di spazio indicate dalle amministrazioni non segnalano, fatta eccezione per la Corte dei conti e per il Ministero dello sviluppo economico, alcuna disponibilità a ridurre i propri fabbisogni, che, al contrario, risultano crescenti, confermando del resto la tendenza delle pubbliche amministrazioni, emersa in sede di applicazione al decreto legislativo n. 85 del 2010 in tema di federalismo demaniale, a non rilasciare spazi.

Tale circostanza impatta dunque direttamente sulle stesse prospettive del processo di attuazione del federalismo demaniale, in quanto la tendenza delle amministrazioni statali a dichiarare indispensabili la totalità degli immobili attualmente occupati rischia di ridurre ad una quota molto limitata del patrimonio pubblico i beni che potranno essere effettivamente trasferiti alle regioni ed agli enti locali ai sensi del decreto legislativo n. 85 del 2010.

Sull'insieme di tali problematiche appare necessario intervenire sia a livello organizzativo, sia a livello di cultura amministrativa.

In primo luogo è urgente una radicale riconversione dei comportamenti e un nuovo approccio metodologico nell'uso degli spazi da parte delle amministrazioni, accelerando e completando il percorso che, sia pure faticosamente, è stato avviato in questo senso, con l'istituzione, da parte dell'Agenzia del demanio, di tavoli tecnici con tutte le amministrazioni e con l'adozione di piani di razionalizzazione organizzativi a livello nazionale (ad esempio quello attuato dall'Agenzia delle entrate, a seguito dell'istituzione delle direzioni provinciali).

In tale prospettiva deve essere favorita l'adozione di indirizzi e criteri generali (già del resto adottati autonomamente da alcune amministrazioni o enti) che pre-

vedano ad esempio la tendenziale concentrazione di più uffici in un medesimo stabile ed impediscano la polverizzazione su una pluralità di sedi della medesima articolazione dell'amministrazione o dell'ente (eliminando l'esempio negativo della suddivisione in più sedi degli uffici della medesima direzione), nonché incentivate forme di collaborazione tra gli enti territoriali e locali (soprattutto di minori dimensioni) che prevedano la creazione di strutture unitarie presso le quali offrire servizi pubblici destinati agli utenti residenti in aree territoriali contigue.

A tale proposito si può rilevare come un'esperienza certamente positiva, che può fungere da modello pilota per tutto il mondo delle pubbliche amministrazioni, sia costituita dal progetto delle cosiddette « case del *welfare* », ormai in avanzato stato di realizzazione, che ha visto in primo piano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché gli enti previdenziali pubblici (INPS, INPDAP, INAIL), il quale prevede, ai sensi dell'articolo 8, commi da 6 a 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, la realizzazione di poli logistici integrati territoriali, in cui concentrare, attraverso forme spinte di integrazione a livello logistico e funzionale, le sedi delle amministrazioni competenti, consentendo agli utenti di fruire in un unico luogo dei servizi pubblici inerenti alle politiche del lavoro e sociali a tutela delle condizioni di lavoro, alla sicurezza nei luoghi del lavoro e alla previdenza e assistenza.

A questo riguardo è stata segnalata la possibilità, proprio per accelerare la realizzazione, facilitare la gestione e generalizzare il modello dei predetti poli logistici integrati, di prevedere il conferimento obbligatorio, da parte di tutti gli enti e le amministrazioni coinvolte, di tutte le rispettive sedi in un fondo immobiliare unico, gestito in comune da tali soggetti, che potrebbe agire con modalità più snelle e razionali, in tempi molto più rapidi.

In quest'ambito appare utile che, oltre alla modifica delle norme e dei modelli di carattere organizzativo, ed al di là delle previsioni sanzionatorie, si introduca un

meccanismo di incentivi di carattere finanziario, che preveda il forte e diretto coinvolgimento dei dirigenti responsabili delle scelte gestionali, tale da sostenere concretamente i comportamenti virtuosi delle amministrazioni, attraverso un sistema di premi che potrebbe consistere nella riassegnazione di una quota parte dell'economia realizzata attraverso la riduzione degli spazi, sia per quelli relativi agli immobili di proprietà dello Stato, sia, a maggior ragione, per quelli di proprietà di terzi.

Poiché l'accorpamento di più strutture si realizza spesso anche attraverso forme di mobilità del personale, si potrebbe inoltre ipotizzare che i meccanismi di premialità siano destinati ad incentivare tale mobilità, ovvero ad effettuare investimenti sul capitale umano della pubblica amministrazione.

In parallelo, si potrebbero anche ipotizzare, sulla falsariga di quanto previsto dalla normativa sul Patto di stabilità, forme di penalizzazione, sempre di natura finanziaria, nei confronti di quelle amministrazioni o enti che non vogliano o non riescano a realizzare gli obiettivi di razionalizzazione, consistenti nel congelamento o nella revoca di parte delle risorse stanziare in loro favore per le esigenze di gestione, oppure in forme di commissariamento *ad acta*. In questo senso sembra del resto orientata la previsione, sopra richiamata, di cui all'articolo 8, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, la quale prevede una riduzione lineare degli stanziamenti di spesa dell'amministrazione che ritardi nel rilasciare gli immobili utilizzati, nell'attuazione dei piani di razionalizzazione.

4.2.3. La definizione di standard per la quantificazione dei fabbisogni di spazio.

Sotto il profilo normativo è invece opportuno definire standard tecnici, valevoli per tutte le amministrazioni, sia statali, sia delle regioni e degli enti locali, che definiscano la quota massima di spazio che può essere occupata dalla singola

amministrazione o ente, in ragione del numero e della tipologia dei dipendenti, delle funzioni svolte e delle rispettive esigenze di presenza sul territorio.

Come ricordato in precedenza, il tentativo di definire tali parametri di riferimento era già stato effettuato nel 2011, con l'emanazione del decreto del Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 14 marzo 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 87 del 13 aprile 2001, che era stato tuttavia ritirato pochi mesi dopo.

È dunque ora necessario intervenire con una norma di rango legislativo per introdurre in termini vincolanti parametri di fabbisogno, che sono del resto già stati utilizzati autonomamente da alcuni enti, quali ad esempio l'INPS, nel loro processo di razionalizzazione degli spazi.

A tale proposito si segnala come sia già stata presentata, nella prima metà del 2011, una proposta di legge a prima firma del deputato Comaroli (A.C. 4149), assegnata in sede referente alla Commissione Finanze, che riprende sostanzialmente il contenuto del predetto decreto ministeriale del 2001, stabilendo standard tecnici per definire criteri di quantificazione del fabbisogno di spazio delle amministrazioni dello Stato, in rapporto al numero, alla funzione e alle qualifiche del personale impiegato.

In merito occorre rilevare come la definizione dei predetti standard determinerà effetti positivi anche indiretti, in quanto potrà costituire un incentivo per ulteriori interventi di modernizzazione organizzativa delle amministrazioni, ad esempio inducendo ad informatizzare i documenti e le relative modalità di conservazione ed archiviazione, con conseguenti risparmi in termini di spazio.

Il modello di riferimento a cui occorre rifarsi è quello del federalismo: come il processo di definizione dei costi standard per lo svolgimento delle funzioni assegnate o devolute ai diversi livelli di governo costituisce uno strumento decisivo per razionalizzare su tutto il territorio nazionale l'utilizzo delle risorse finanziarie e per responsabilizzare le amministrazioni nelle

proprie politiche tributarie e di bilancio, così anche la definizione di parametri oggettivi per la definizione dei fabbisogni di spazi potrebbe contribuire fortemente ad affermare i principi dell'economicità, dell'efficienza e della trasparenza nell'utilizzo delle risorse immobiliari da parte delle diverse amministrazioni.

Anche in questo caso, il vincolo costituito dall'individuazione di parametri precisi potrà costituire una leva decisiva per sbloccare un meccanismo finora basato sulla semplice buona volontà delle singole amministrazioni, e che rischia dunque di non sortire alcun effetto concreto.

4.3. L'utilizzo degli spazi e il processo di telematizzazione della pubblica amministrazione.

Sullo sfondo di tale processo di razionalizzazione c'è inoltre il tema del progressivo passaggio dalla presenza fisica sul territorio delle articolazioni amministrative al nuovo modello della cosiddetta « amministrazione virtuale ».

Non c'è dubbio, infatti, che la sempre migliore informatizzazione degli uffici, e la parallela, crescente diffusione tra i cittadini degli strumenti telematici e per l'accesso alla rete, consentano di delineare, e di portare a compimento già nel medio periodo, un modello in cui molti rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini potranno essere realizzati *on line*, senza bisogno di un punto di contatto fisico presso un ufficio dislocato sul territorio.

Ciò non significa, naturalmente, che sia possibile, almeno allo stato attuale, cancellare del tutto il cosiddetto « *front office* » sia per ragioni tecnologiche, sia per motivi legati alla complessità di alcuni rapporti e procedure, che rendono in determinati casi inevitabile per il cittadino, o per il professionista che lo rappresenta o ne cura gli interessi, avere un'interlocuzione diretta con la burocrazia.

In ogni caso, la razionalizzazione e pianificazione degli spazi della pubblica amministrazione deve tener conto di questa prospettiva, ed occorre evitare che

tale processo, sebbene comunque auspicabile, nasca in qualche modo già « vecchio », non scontando adeguatamente tutte le opportunità che la telematizzazione può offrire anche sotto questo profilo, e che risulteranno probabilmente crescenti in prospettiva.

Occorre, invece, che la spinta alla razionalizzazione degli spazi fisici e il potenziamento della cosiddetta « amministrazione telematica » realizzino appieno tutte le sinergie possibili tra loro. A questo riguardo è evidente, ad esempio, come la possibilità di ridurre di molto, attraverso gli strumenti della rete, la frequentazione, da parte dei cittadini e degli intermediari professionali, degli uffici pubblici, consenta di spingere ancor di più verso la realizzazione, già in atto nel settore del *welfare*, dei richiamati poli logistici integrati, in cui più amministrazioni ed enti accorpino in un'unica, e più snella sede territoriale, tutte le strutture di sportello al pubblico che si rendano ancora necessarie.

4.4. L'unificazione delle competenze in materia di gestione degli immobili pubblici.

Per quanto riguarda specificamente la tematica concernente le competenze in materia di gestione degli immobili pubblici, appare utile implementare ulteriormente la previsione, contenuta nel quarto periodo del più volte richiamato articolo 2, comma 222 della legge n. 191 del 2009, in base alla quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'Agenzia del demanio assume il ruolo di conduttore unico per tutti gli immobili in locazione passiva delle amministrazioni dello Stato.

Tale normativa dovrebbe essere completata anche sotto il profilo della gestione delle risorse finanziarie deputate a questa finalità, unificando, in un solo capitolo di spesa, i fondi stanziati per il pagamento dei contratti di locazione di tutti gli immobili in uso delle amministrazioni pubbliche. Tale capitolo dovrà essere gestito in maniera accentrata dall'Agenzia del demanio, ampliando l'operatività del Fondo

unico a tal fine già istituito dalla Ragioneria, ma che attualmente non comprende gli immobili della Presidenza del Consiglio e delle Agenzie fiscali.

Nel medesimo contesto appare altresì fondamentale coordinare e razionalizzare meglio le competenze relative alla gestione dei fondi assegnati per la manutenzione straordinaria o per gli interventi di ristrutturazione degli immobili di proprietà dello Stato, le quali risultano attualmente attribuite sia all'Agenzia del demanio, sia al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sia al Ministero per i beni e le attività culturali, sia Presidenza del Consiglio dei ministri, i quali elaborano tutti, rispettivi piani annuali di priorità degli interventi e dispongono ciascuno di specifici capitoli di spesa in materia.

A tale riguardo si segnala l'esigenza di ridurre tale panorama fortemente parcellizzato, al fine di:

disporre di un quadro complessivo e preciso circa le effettive esigenze manutentive e circa le somme rispettivamente impegnate e spese in ogni esercizio per tali finalità;

definire criteri unitari ed oggettivi per individuare le priorità nella scelta degli interventi manutentivi da effettuare in ciascun anno;

individuare protocolli e metodologie di intervento standardizzate;

definire un unico piano pluriennale degli interventi manutentivi;

valutare con maggiore omogeneità la convenienza degli interventi di manutenzione rispetto ad ipotesi alternative, ad esempio di dismissione del bene o di ricollocazione dell'ufficio dell'amministrazione;

individuare con chiarezza i soggetti unici responsabili dei singoli interventi manutentivi;

effettuare un controllo efficace circa l'utilizzo delle risorse finanziarie, la capa-

cià di impegno e spesa, lo stato di avanzamento degli interventi e la qualità degli stessi.

Inoltre, la razionalizzazione delle competenze in materia di manutenzione potrebbe favorire la realizzazione di piani unitari di aggiornamento tecnologico del patrimonio immobiliare pubblico, che, a sua volta, potrebbero indurre ulteriori risparmi, ad esempio in termini di consumi energetici e gestionali (basti pensare all'utilizzo di forme di riscaldamento o condizionamento a basso impatto o alla sostituzione dei tradizionali abbonamenti di rete telefonica con tecnologie VoIP).

Tali indicazioni hanno del resto trovato una prima attuazione nei commi da 2 a 8 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale accentra presso l'Agenzia del demanio le decisioni di spesa sugli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili in uso alle amministrazioni pubbliche, prevedendo la creazione di due soli fondi, impiegati dall'Agenzia del demanio, destinati, a finanziarie, rispettivamente, le manutenzioni ordinarie e straordinarie, nonché disponendo la redazione, da parte della stessa Agenzia, di un piano generale degli interventi di durata triennale, volto al recupero degli spazi ed alla riduzione delle locazioni passive.

Tali previsioni, certamente positive, sembrano tuttavia suscettibili di ulteriori affinamenti, in particolare in quanto escludono dal predetto processo di unificazione le risorse attribuite al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per gli interventi concernenti edifici pubblici statali, perpetuando in tal modo una certa frammentazione delle competenze.

Con particolare riferimento agli interventi di manutenzione ordinaria, appare necessario prestare particolare attenzione alle procedure di scelta dei *partner* tecnologici e di servizio di cui l'amministrazione deve necessariamente avvalersi. A questo proposito appare importante che siano utilizzate procedure ad evidenza pubblica, tenendo inoltre presente che, attesa la grande polverizzazione sul territorio del

patrimonio immobiliare, occorre verificare puntualmente la convenienza economica nella definizione della dimensione dei lotti in base ai quali sono assegnati i contratti di manutenzione.

4.5. Il rafforzamento del ruolo dell'Agenzia del demanio.

In ultimo, appare importante rafforzare la capacità dell'Agenzia del demanio di esercitare con maggiore incisività ed ampiezza il fondamentale ruolo di centro di coordinamento ed impulso per la gestione complessiva dei beni del demanio pubblico e, segnatamente degli spazi, di proprietà o di terzi, utilizzati dalle pubbliche amministrazioni.

A tale proposito è certamente opportuno consentire all'Agenzia di svolgere analisi più approfondite sullo stato e sull'utilizzo dei singoli immobili, di rendere più sistematica e completa la ricognizione periodica degli spazi a vario titolo occupati dalla P.A., di monitorare costantemente lo stato e l'evoluzione dei fabbisogni di spazio delle amministrazioni e di svolgere un effettivo controllo, non solo a campione, ma analitico, sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

A tale riguardo è auspicabile che l'Agenzia si ponga come interlocutore privilegiato di tutte le pubbliche amministrazioni, naturalmente comprese quelle locali, per supportarle nella gestione del patrimonio immobiliare e, più in generale, nell'uso degli spazi, secondo parametri del tutto nuovi rispetto a quelli tradizionali. Occorre infatti tenere conto che la notevole polverizzazione del panorama della P.A., e la presenza di un elevato numero di enti locali, in specie i piccoli comuni, che non sono dotati delle strutture e delle capacità professionali idonee a questi fini, rendono difficile ipotizzare che ciascun ente o amministrazione sia in grado autonomamente di realizzare interventi di razionalizzazione a volte complessi e di giungere a livelli di efficienza gestionali di eccellenza.

In tale contesto l'Agenzia deve dunque poter innovare il proprio ruolo, anche

assumendo funzioni consulenziali e di affiancamento degli enti, sia per quanto riguarda il censimento dei beni, sia per quanto attiene la gestione degli spazi e i progetti di razionalizzazione e ristrutturazione, eventualmente anche attraverso la stipula di convenzioni con gli enti stessi.

Inoltre, in connessione con la tematica in discussione, appare opportuno completare il percorso normativo che ha portato alla nascita dell'Agenzia, precisando ulteriormente le sue competenze specifiche in materia di gestione del patrimonio immobiliare pubblico, che risultano, in alcuni casi sovrapporsi con quelle affidate ad altre branche dell'amministrazione statale, e che, per altro verso, appaiono eccessivamente generiche, ad esempio laddove conferiscono all'Agenzia, in diversi settori, in termini residuali e dunque poco chiari, una generica tutela dominicale sui beni immobili statali.

Tale genericità rischia infatti di deresponsabilizzare i diversi soggetti pubblici rispetto alle scelte di gestione degli immobili ed alla correlativa tutela degli interessi erariali, limitandosi dunque a creare materia per defatiganti e sterili contenziosi di fronte alla magistratura amministrativa o alla Corte dei conti.

Parimenti utile sarebbe altresì, ancora una volta al fine di migliorarne la funzionalità rispetto ai compiti che qui interessano, fare definitivamente chiarezza sull'identità e lo statuto giuridico dell'Agenzia del demanio, la quale, a differenza delle altre agenzie fiscali, pur condividendo con queste ultime la definizione di agenzia fiscale, ai sensi dell'articolo 65 del decreto legislativo n. 300 del 1999, è stata anche qualificata come ente pubblico economico, ponendo in tal modo un'incertezza circa la disciplina ad essa applicabile.